

## Las reglas de la reconstrucción



Tiempo de lectura: 15 min.

[Roberto Casanova](#)

Vie, 20/09/2019 - 23:04

La crisis venezolana conducirá, eventualmente, a un significativo cambio político. El actual orden desaparecerá y un nuevo orden surgirá. Este cambio, como sucede con los procesos históricos, tendrá un carácter contingente y no dará forma, necesariamente, a un orden social determinado.

Es cierto que la mayoría de los venezolanos rechaza el conflicto político, el control económico o la corrupción e ineficiencia estatales, pero de ello no se deriva que esa

mayoría coincida, automáticamente, en los principios que deberán sustentar un nuevo orden social. En realidad, una gama de posibilidades, que van desde la restauración de antiguas dinámicas políticas hasta la reinvenCIÓN de nuestras instituciones, se abre ante los venezolanos. Cuál de ellas predominará dependerá de una «constelación» de factores: la manera en la que el régimen socialista acabe, las decisiones que los agentes transformadores adopten, la nueva estructura de poder que se conforme, la influencia que la movilización social y la opinión pública alcancen, entre otros (Urbaneja, 2018). En esta encrucijada histórica tendrán especial relevancia las ideas que, sobre la economía y la política, posean quienes deban adoptar decisiones en los altos niveles del Estado y de la sociedad.

En este breve ensayo presento un esquema conceptual y un conjunto de ideas que, tal vez, sean de utilidad en el debate que, sobre un nuevo orden social, los venezolanos debemos sostener. Al estar inmersos en la lucha por recuperar la libertad y la democracia, ese debate ha tenido poca relevancia. Podría argumentarse que tal hecho resulta conveniente pues una prematura discusión pública sobre la forma del porvenir haría aflorar, desde ahora, antagonismos entre sectores que hoy están alineados frente a la tiranía socialista.

Pienso, por el contrario, que hay que dedicar tiempo, en el exigente presente que hoy vivimos, a debatir sobre los principios ordenadores de la sociedad que tendremos que reconstruir. De no ser así podrá ocurrir que, ante el previsible fin del orden socialista, actores que debaten poco pero que actúan resueltamente y estratégicamente vayan tomando control de procesos decisarios clave y acaben así configurando un orden social alejado de las esperanzas de libertad, bienestar y justicia que muchos hoy tenemos. No sería la primera vez que, en la historia latinoamericana, algo así aconteciese.

## I

### **Sobre instituciones**

Las instituciones son, de acuerdo a una concepción ampliamente compartida, las reglas que limitan ciertas conductas y promueven o habilitan otras. Las instituciones se manifiestan así en patrones estables y predecibles de comportamiento, simplificándonos la realidad en la que debemos actuar y disminuyéndonos a todos el costo asociado a la incertidumbre en nuestras relaciones sociales, políticas y económicas. Sin instituciones, entendidas de esta manera, una sociedad humana es

simplemente imposible.

La presencia de las instituciones en cualquier sociedad es amplia y diversa. Pueden tener una expresión formal, como una ley o una política pública, pero también pueden manifestarse de manera informal en numerosas normas sociales. El conjunto de instituciones que existe en una sociedad, en un momento dado, es en realidad un complejo producto histórico y está lejos de conformar un sistema coherente. Las instituciones de una sociedad se solapan entre sí, se refuerzan mutuamente, compiten entre ellas, se contradicen. Decía Tocqueville, por ejemplo, que «las leyes son siempre vacilantes en tanto no se apoyan en las costumbres; las costumbres forman el único poder resistente y duradero del pueblo» (Gomá, 2016). Por esta y otras razones no es sino arrogancia suponer que un grupo pueda construir un orden institucional perfectamente funcional.

Algunas instituciones pueden favorecer el interés general (varios autores las denominan «inclusivas», aunque quizás baste con calificarlas como justas). Otras instituciones, por el contrario, benefician a algunos sectores en perjuicio de otros y se les ha dado en llamar instituciones «extractivas» (Acemoglu y Robinson, 2012). Estas últimas son denominadas así en alusión a la conducta orientada a extraer rentas, esto es, beneficios particulares derivados de la capacidad para influir en centros decisarios estatales. Me parece mejor, sin embargo, hablar de instituciones «excluyentes» como concepto general y considerar a las instituciones «extractivas» como la expresión de aquéllas en la dinámica económica.

En el ámbito económico el respeto a los derechos de propiedad, la libertad de contratos o la promoción de la competencia, por ejemplo, son instituciones «inclusivas» que no solo protegen la libertad individual sino que, además, han demostrado su capacidad para incentivar las conductas que explican el desarrollo, es decir, el emprendimiento, la productividad, la innovación. En ese mismo ámbito son reglas «excluyentes» las políticas proteccionistas, los privilegios fiscales o la creación de monopolios, reglas que benefician a determinados grupos o sectores y perjudican, directa o indirectamente, al resto de los ciudadanos. En la esfera política, de modo equivalente, los derechos al voto, a la participación o a ser electos a cargos de representación pública son instituciones «inclusivas» mientras el voto censitario, las limitaciones a la libertad de expresión o ciertas formas de cabildeo son instituciones «excluyentes».

En términos muy esquemáticos podemos caracterizar a los sistemas políticos y económicos con base en el predominio en ellos de instituciones «inclusivas» o «excluyentes». Así, la democracia es un sistema político basado en instituciones «inclusivas» y el autoritarismo un sistema político constituido por instituciones «excluyentes». De modo semejante, una economía competitiva o la competencia, a secas, es un sistema económico que opera en el marco de instituciones «inclusivas» mientras el rentismo lo hace en el de instituciones «excluyentes».

## II

### **Cuatro modelos «puros»**

Para fines analíticos resulta interesante, a partir de las nociones presentadas, imaginar cuatro órdenes económico-políticos «puros»:

- 1.** La coexistencia de un sistema político plural y una economía basada en la competencia son dos de los rasgos que definirían, por ejemplo, a la *economía social de mercado* (Casanova, 2016).
- 2.** El pluralismo, asociado a una dinámica en la cual el poder político y el poder económico, en búsqueda de beneficios grupales, se potencian mutuamente, caracterizaría a una *democracia rentista* (modelo que se correspondería, en parte, con el hoy llamado «crony» capitalism).
- 3.** El autoritarismo orientado a garantizar la existencia de una economía de mercado libre y competitivo daría forma a una suerte de «*liberalismo*» *autoritario*. Vale advertir que las comillas son importantes pues el liberalismo, en un sentido amplio, incluye las libertades políticas.
- 4.** El autoritarismo y un Estado intervencionista constituirían las bases de *regímenes patrimonialistas*, un tipo de orden que tendría en el socialismo burocrático y dictatorial una de sus manifestaciones extremas.

Hay buenos argumentos para afirmar que, teóricamente, dos de estos órdenes tienden a ser estables y otros dos, no (Acemoglu y Robinson, 2012). El pluralismo, en la medida en que dificulta la concentración del poder político, obstaculiza también que éste sea utilizado por los actores económicos para eludir la competencia mediante el logro de privilegios; visto de otro modo: la competencia impide la concentración del poder económico y disminuye el riesgo de que grupos

de interés influyan en el proceso político. En tal sentido, la *economía social de mercado* supone el mutuo reforzamiento entre competencia y pluralismo y la activación de un «círculo virtuoso» de desarrollo. Tal modelo es doblemente opuesto al patrimonialismo.

En efecto, la concentración del poder político y su ejercicio autoritario por parte de una élite le permite a ésta influir en el proceso económico y otorgarse a sí misma y a grupos aliados privilegios generadores de rentas; la concentración de poder económico que esta dinámica supone hace más fuerte la posición de la élite que ejerce el poder político. Estamos así ante un *régimen patrimonialista* en el cual quienes detentan el poder no sólo utilizan activos bajo su mando en su favor sino también las instituciones y políticas públicas que puedan crear. Autoritarismo y rentismo se potencian uno al otro, generando un «círculo vicioso» de atraso y corrupción.

Los otros dos modelos resultan incoherentes en algún sentido y, por tanto, tienden a evolucionar hacia alguna de las dos formas estables descritas. En la *democracia rentista* el pluralismo político hace difícil que sólo unos pocos grupos consigan sesgar a su favor las instituciones y las políticas públicas, sin desencadenar reacciones negativas por parte de otros grupos o de la ciudadanía en general. Esta situación se resuelve bien sea por el avance hacia la competencia (lo cual lleva al sistema hacia la *economía social de mercado*) o por la pérdida del pluralismo (empujando al régimen hacia el *patrimonialismo*). La inestabilidad de la *democracia rentista* podría atenuarse durante algún tiempo si ocurriese, como en el caso venezolano, que la abundancia de recursos fiscales provenientes de una fuente diferente a los impuestos permitiese la democratización, por así decirlo, de la captura de renta.

En el caso del *liberalismo autoritario*, la concentración del poder político genera fuertes incentivos para alterar la dinámica de la competencia en favor de algunos grupos poderosos. La estabilización de este orden pasa por su evolución hacia un esquema pluralista (esto es, mutando hacia una *economía social de mercado*) o, alternativamente, hacia la destrucción de la competencia (lo que implica su transformación en un *régimen patrimonialista*).

Se trata, insisto, de una clasificación conceptual muy simple. Aunque puede ser útil como herramienta *heurística*, generadora de conjeturas razonables para explicar situaciones reales. En la práctica, lo más probable es que nos encontremos con

casos híbridos, en los cuales algunos o todos los modelos están presentes en diversos grados, interactuando de distintas formas.

No está demás decir que este ensayo es un alegato en favor de una *economía social de mercado*, basada en la competencia y el pluralismo. Este es un modelo que, en mi opinión, lograría enrumbarnos hacia el desarrollo integral, con libertad e inclusión social. Sobre ello he escrito en otras ocasiones, por ejemplo: [«Una visión de centro para la reconstrucción»](#).

### III

#### **El desafío de la reconstrucción**

La reconstrucción de la sociedad venezolana será compleja. El colapso del sistema económico, la destrucción de las instituciones democráticas y liberales, las apremiantes demandas sociales, la persistencia de ciertos modelos mentales, el reacomodo en las estructuras de poder y de las relaciones internacionales, entre otros factores, conformarán un enmarañado marco para el proceso decisario. La creación de un orden institucional capaz de garantizar la libertad, el bienestar y la justicia será un gran desafío a la inteligencia colectiva de los venezolanos.

Una parte importante de los problemas a resolver es evidente, en un sentido general. Se trata de reconstruir instituciones que cualquier sociedad moderna da hoy por sentadas, como también lo hacía la venezolana hasta hace dos décadas. Entre ellas, el Estado de derecho como sistema de reglas, el sistema electoral, la administración de justicia, el monopolio estatal del uso de la fuerza, la autonomía del Banco Central o la unidad del Tesoro. En estos asuntos contamos con una Constitución que, a pesar de los cuestionamientos que puedan hacérsele, define los parámetros básicos para esta parte de la tarea reconstructora.

Pero esa tarea abarca muchos otros temas. Los Poderes Públicos, en particular el Ejecutivo Nacional, deberán responder a una formidable cantidad y variedad de problemas. Un listado incompleto pero ilustrativo de tales problemas incluye: el levantamiento de controles de todo tipo, la concreción de un nuevo paradigma de política social, el diseño de adecuadas políticas industrial y agrícola, la creación de una moderna regulación para el sistema financiero, el desarrollo de eficaces políticas educativas y de salud, la implementación de un sistema sostenible de seguridad social, la ejecución de planes para recuperar y mejorar las infraestructuras, la privatización de numerosas empresas estatales, la definición de

una política tributaria justa, la renegociación de la deuda externa y la reinvenCIÓN de la Administración Pública. En todos estos asuntos deberán diseñarse reglas frente a las cuales la Constitución, por su propia naturaleza, solo puede ofrecer lineamientos generales.

Es alto el riesgo de que en la toma de decisiones se incurra en desviaciones que, incluso sin proponérselo los agentes sociales, conduzcan a la restauración del modelo democrático rentista. Las altas expectativas de diversos sectores con respecto a la rápida mejora de sus condiciones de vida serán una fuente constante de presión sobre los decisores, obligándoles a conciliar posiciones y establecer prioridades en un incierto manejo de intereses y tiempos. Si a ello se agrega que los restos del régimen revolucionario configurarán, seguramente, una oposición desleal, el contexto de acción del gobierno de reconstrucción se entrevé aún más complicado.

No sería sorprendente, entonces, que, ante la necesidad de alcanzar éxitos tempranos, predomine una perspectiva cortoplacista. No sería raro tampoco que uno de los vicios del presidencialismo, la discrecionalidad ejecutiva, se intensifique en un contexto en el cual el análisis y la concertación impondrían lapsos que los decisores considerarían inmanejables. En este entorno es previsible, además, la aparición de nuevos centros extra-institucionales de poder y el desarrollo, por parte de diversos grupos, de estrategias de cabildos para defender y promover sus intereses. De hecho, es probable que eso ya esté sucediendo. Debe tomarse nota, como referencia, que estos fenómenos —cortoplacismo, discrecionalidad, «decretismo»— estuvieron presentes, por razones semejantes a las mencionadas, en varias experiencias poscomunistas, a fines del siglo pasado. Aprender de ellas es fundamental.

La reconstrucción requiere contar con ciertos principios, reglas y mecanismos capaces de: crear una estrategia de desarrollo y adecuados planes de acción, minimizar los riesgos de una nueva captura del Estado, garantizar la transparencia y la participación democráticas y promover el necesario aprendizaje social sobre la experiencia vivida. Al respecto, la noción de gobernanza puede resultar útil.

## IV

### **La gobernanza de la reconstrucción**

La noción de gobernanza ha sido utilizada de diversas formas por distintos autores. Aquí la entenderé como el «arte» de concertar y respetar principios, reglas y mecanismos que sirvan para que gobiernos, sociedad civil, empresa privada y ciudadanos en general puedan tomar decisiones sobre asuntos públicos clave, de manera democrática, transparente y responsable. En este sentido, la gobernanza de la reconstrucción deberá incluir, al menos: a) la definición de los principios y reglas a seguir en la creación del nuevo orden institucional; b) el diseño de una estrategia nacional de desarrollo, y c) la creación de un sistema de diálogo democrático.

Entro ahora, para finalizar, en terreno propiamente normativo, proponiendo algunas ideas para conformar la gobernanza de la reconstrucción venezolana.

## **1. Principios ordenadores**

Un nuevo orden social debe tener como uno de sus principios cardinales el *logro y mantenimiento del apoyo popular a un genuino sistema de libertades*. Sostengo que tal sistema de libertades tiene que ser popular o no será.

En consonancia con ese principio, la regla general que debe guiar la toma de decisiones debe consistir en crear, en todos los casos posibles, *oportunidades para todos sin conceder privilegios a nadie*. Ello significa, fundamentalmente, depurar nuestro sistema jurídico para garantizar la existencia de leyes auténticas -generales y abstractas- y la supresión de leyes espurias, meros instrumentos al servicio de grupos o sectores específicos.

## **2. Estrategia nacional de desarrollo**

La reconstrucción venezolana requerirá el diseño y ejecución de planes en diferentes esferas y planos. Estos planes tienen que ser concebidos como expresiones de una estrategia de desarrollo más amplia, que defina las grandes metas y los ejes de acción de la transformación que la nación deberá experimentar. Esa estrategia, en conjunto con los principios y reglas antes comentados, permitirá evaluar la pertinencia de los diferentes planes particulares así como sus procesos de ejecución.

El llamado *Plan País*, dado a conocer hace unos meses, es un significativo avance pues supone el acuerdo entre especialistas y políticos con respecto a un conjunto de medidas y políticas para enfrentar la emergencia humanitaria, estabilizar la economía y comenzar algunos cambios estructurales (Asamblea Nacional, 2019). La

ampliación y profundización de ese plan continúa, pero está pendiente, sin embargo, el diseño de la referida estrategia de desarrollo. Esa estrategia no puede ser la simple sumatoria de los numerosos planes particulares, si se quieren evitar la incoherencia del proceso de reconstrucción y la generación de resquicios a través de los cuales diferentes grupos de intereses puedan penetrarlo.

### **3. Sistema de diálogo democrático**

El logro de un gran acuerdo político y social en torno a los principios del nuevo orden y a la estrategia de desarrollo será imprescindible. Dicho acuerdo, en consonancia con el sistema de libertades que se aspira a crear, deberá basarse en un diálogo capaz de convocar a la mayor parte de los sectores del país. Aquí sólo me referiré, brevemente, a cuatro iniciativas para materializar dicho diálogo:

- 1.** Crear, considerando la experiencia de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) y otras iniciativas internacionales, la *Comisión Nacional para la Reconstrucción Venezolana*. Tal organización se dedicaría a estudiar, proponer y concertar proyectos de gran alcance y estaría integrada por un grupo plural de prestigiosos venezolanos.
- 2.** Desarrollar los *mecanismos digitales para organizar el debate público* en torno a proyectos de leyes y propuestas de políticas públicas y, de resultar aprobadas, para evaluar su desempeño.
- 3.** Convocar a *Asambleas de Ciudadanos* para debatir sobre cada proyecto de ley o propuesta de política pública; estas Asambleas estarían conformadas por, digamos, cien ciudadanos seleccionados al azar del Registro Electoral Permanente y sesionarían durante varios días con el debido apoyo financiero y técnico. Estas instancias no tendrían, desde luego, carácter vinculante, pero serían un mecanismo para hacer transparente y para validar importantes decisiones estatales.
- 4.** Solicitar regularmente a centros de investigación y organizaciones civiles, evaluaciones económicas, sociales y jurídicas de proyectos de leyes y de propuestas de políticas públicas.

**V**

### **Una sociedad inteligente**

Estos planteamientos, pienso, podrían ser compartidos por diversos actores políticos moderados, ubicados a lo largo del espectro doctrinario. En este sentido, *el nuevo orden social implicaría la reconstrucción del centro político*, es decir, esa «zona» de valores y principios compartidos por los actores políticos y sociales relevantes.

*Nuestro reto es crear una sociedad inteligente*, una sociedad capaz de comprender sus problemas, evaluar sus opciones y decidir colectivamente por la mejor de ellas. Es vital entender que la reconstrucción abrirá para Venezuela una oportunidad histórica. Podría ser un tiempo de cambios profundos y benéficos, impulsados por la esperanza y el esfuerzo de muchos venezolanos, dentro y fuera del país, apoyados por ciudadanos de otros lugares «compelidos a participar de esa extraordinaria experiencia del siglo XXI que puede ser la reconstrucción de Venezuela» (Torres, 2019).

El saldo de esos años de movilización creadora podría ser, entonces, un nuevo orden institucional dentro del cual los venezolanos podamos, libre y responsablemente, desarrollar nuestras capacidades para vivir de acuerdo con nuestros particulares proyectos de vida.

## **Bibliografía**

Acemoglu, Daron and James Robinson. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and power*. New York, USA: Crown Publishing Group, 2012.

Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela. *Acuerdo político para rescatar a Venezuela del colapso económico* [en línea] Punto de Corte, 31 de enero de 2019. Disponible en: <http://puntodecorte.com/tag/acuerdo-politico-para-rescatar-a-venezuela-del-colapso-economico/> [Consulta: 10/04/19]

Casanova, Roberto. *Libertad, emprendimiento y solidaridad. 10 lecciones sobre economía social de mercado*. Madrid, España: Unión Editorial, 2017.

Elster, Jon; Claus Offe, and Ulrich K. Preuss. *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1998.

Gomá L., Javier. *Libre y con compromiso* [en línea] El País, 22 de febrero de 2016. Disponible en:

[https://elpais.com/elpais/2016/02/19/opinion/1455892924\\_603940.html](https://elpais.com/elpais/2016/02/19/opinion/1455892924_603940.html) [Consulta:

12/05/19]

Hayek, Friedrich. *Derecho, legislación y libertad (volumen 1)*. Madrid, España: Unión Editorial, 1985.

Tang, Shiping. *A general theory of institutional change*. New York: USA, Routledge, 2011.

Torres, Gerver. *El andamiaje emocional de la reconstrucción* [en línea] Prodavinci, 23 de marzo de 2019. Disponible en: <https://prodavinci.com/el-andamiaje-emocional-de-la-reconstruccion/> [Consulta: 11/04/19]

Urbaneja, Diego Bautista. "Para una historia de la toma de decisiones en Venezuela" . En: Fernando Spirito (coord.), *Decisiones de Gobierno en Venezuela: apuntes para su comprensión histórica y de políticas públicas*. Caracas, Venezuela: Editorial Alfa, 2018, pp. 45-63.

<https://prodavinci.com/las-reglas-de-la-reconstruccion/>

[ver PDF](#)

[Copied to clipboard](#)