

¿Se ve reflejado el desarrollo democrático de un país en una eficaz gestión de gobierno? el caso de Venezuela con Hugo Chávez

Resultado de Investigación Finalizada

GT 13: Reforma del estado, gobernabilidad y democracia en América Latina.

Pablo A. Pineda Ortega

Resumen

El ensayo analiza la complementariedad que pueda existir entre los más socorridos indicadores de la Democracia con los que existen para la eficiencia en la Gestión de un Gobierno. En breve, se sostiene que una mayor transparencia acompañada de una más sólida rendición de cuentas así como una clara división y equilibrio de poderes en un marco de elecciones libres, justas y participativas, abonan a favor de una más eficiente gestión gubernamental, reflejada ésta, si bien de manera indirecta, en un más elevado puntaje en el Índice de Desarrollo Humano. Este marco de complementariedad entre estos dos planos se estudia para el caso de la Venezuela contemporánea, y su busca constatar si esta hipótesis se cumple para ella.

Palabras clave: Democracia, desempeño gubernamental, rendición de cuentas

Introducción.

La transición a la democracia que han vivido las naciones latinoamericanas en las décadas recientes no se vio aparejada, como con cierto optimismo se supuso en un principio, de una sensible mejoría en los niveles de bienestar de sus pueblos. Sin ninguna duda, esta circunstancia se explica en cierta medida por los procesos de ajuste estructural que se hicieron necesarios después del agotamiento del viejo modelo de Sustitución de Importaciones, y que entre otras cosas implicaron contracción del gasto público –en buena medida en materia de desarrollo social- devaluaciones y, más en general, contracción de un aparato gubernamental que solía atender, con frecuencia mediante una fuerte participación de su sector paraestatal, ingentes demandas de su sociedad, y cuya retracción afectó de manera negativa los niveles de bienestar.

Sin embargo, es claro que más allá de los costos sociales implicados por el cambio del modelo de crecimiento, y más allá de la discusión sobre las bondades y defectos del nuevo modelo -menos estatista y menos interventor- el bienestar socioeconómico de una nación no necesariamente va de la mano de su desarrollo democrático. Dicho en otras palabras, si bien un régimen político que opere sobre los márgenes de una clara división de poderes, de controles y balances entre sus órganos públicos y que respete las más básicas expresiones de la democracia representativa liberal, no necesariamente –enfático no necesariamente- tendrá como contraparte un avance económico sustancial que a la postre termine reflejándose en una igualmente sustancial mejoría en el bienestar de su sociedad.

No obstante lo anterior, sería igualmente erróneo sostener que no existe correlación alguna entre el avance democrático de un país y el establecimiento de un mayor desarrollo socioeconómico de su pueblo, si bien la complejidad de estos dos planos no da margen a explicaciones fáciles y esquemáticas, ni es de esperarse que los ritmos de ambas dimensiones sean iguales. Son justamente las complejidades de esta relación las que se buscan explorar en este ensayo, pero refiriéndonos particularmente al caso

venezolano pues su historia reciente está marcada, desde una perspectiva analítica, por una controvertida polémica que divide entre aquellos que ven en la gestión del recién desaparecido Hugo Chávez un avance sustancial en ambos, desarrollo democrático y avance socioeconómico, mientras que hay otra ola de analistas que sostienen que no sólo no ha habido un avance democrático –no al menos en el sentido liberal y moderno del término- sino tampoco progresos de significación en el plano social y económico, no obstante los abundantes recursos generados por la exportación petrolera.

En este orden de ideas, en el siguiente apartado se revisan desde una perspectiva teórica las bases del desarrollo democrático actual, así como las condiciones -asociadas a tal desarrollo- que vuelven posible una eficaz gestión de gobierno. En la siguiente sección se hace un breve recuento de la muy reciente historia política de Venezuela, explorando así cómo y en qué medida el régimen venezolano refleja la relación que pueda haber entre ambos, el desarrollo democrático y el bienestar socioeconómico de un pueblo, en tanto que en las conclusiones se destacan los mayores hallazgos de esta investigación y se presenta una reflexión de conjunto.

Desarrollo democrático y eficacia en la gestión de gobierno, ¿planos complementarios o contrapuestos?

Los grandes cambios que se dan a partir de los años setenta en la orientación del quehacer gubernamental en Latinoamérica, y que suelen encasillarse en el famoso “Consenso de Washington” supusieron que, en lo sustantivo, lo que el Estado debía hacer era simplemente emprender nuevas políticas, restándole –y aún ignorando- importancia a los vínculos que existen entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas públicas. Pareciera que el interior de la “caja negra” del aparato gubernamental resultara mayormente irrelevante, por lo que sólo bastaría reorientar sus tareas para que los resultados de ello se reflejaran en automático en el entorno de cada país.

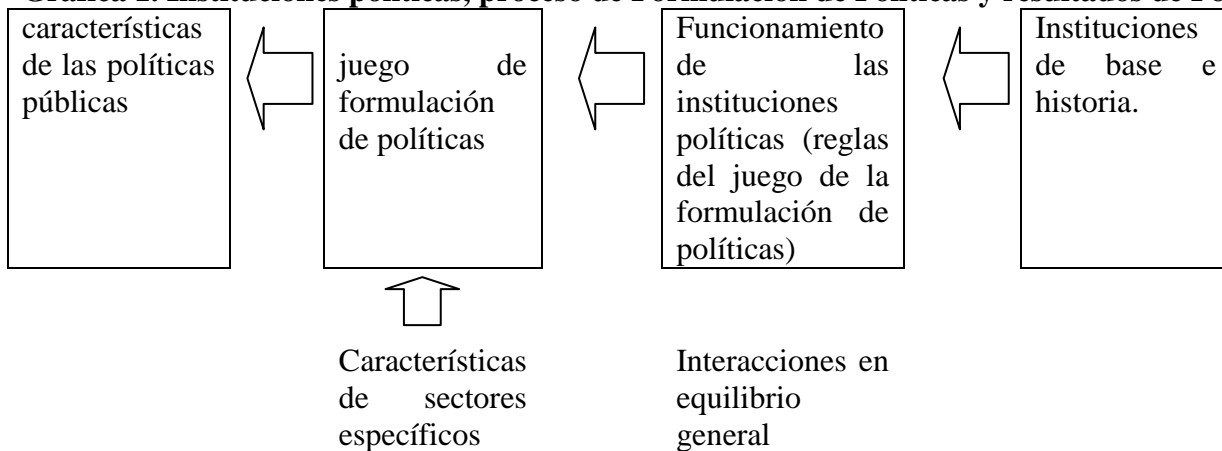
Lo cierto es, sin embargo, que no puede subestimarse el marco institucional de cada aparato público pues tanto sus características como su operación, así como la relación existente entre sus principales actores y la que éstos establecen con sus comunidades nacionales, resultan de vital importancia para entender los *outcomes*, los resultados, de un gobierno. Esta consideración es importante porque contribuye a entender porqué ciertos gobiernos parecieran resultar más exitosos en la implementación de políticas públicas –que a la postre se reflejan en mayores niveles de bienestar- pero sobre todo porque, a tono con Aguilar (2009), la democracia no sólo se expresa en la manera como se accede al gobierno, sino también en la forma en que de manera cotidiana opera el gobierno y hace partícipes a sus comunidades en su tarea.

En este orden de ideas, Stein et al (2006, pp 139 y ss) han estudiado cuáles sean las características clave del proceso de formulación de políticas que contribuyan a explicar su eficacia y, como aquí se analiza, todas ellas se vinculan al marco institucional en que opera el aparato público. Esta discusión resulta importante para el ensayo pues como se ve más adelante los resultados y el impacto de las políticas públicas en la gestión de Chávez se entienden mejor a partir de esta perspectiva, misma que se vincula de manera estrecha con el llamado “Índice de Desarrollo Democrático”, también estudiado en este ensayo.

En principio, nótese en el siguiente esquema como Stein se remonta a las instituciones de base de una sociedad, y sólo a partir de ello explica las reglas del juego de la formulación de políticas, esto es, el funcionamiento de tales instituciones, de lo que deriva el juego de formulación de políticas en función de las peculiaridades de cada sector en lo particular. De este conjunto de interacciones emanan las características de las políticas públicas referidas a continuación. Ahora bien, la propuesta de Stein no es de corte determinista en el sentido de que de cada arreglo institucional en lo particular derivará uno y sólo un resultado específico, y por ello él le concede una ponderación importante al liderazgo que ejerzan las principales figuras de un sistema político, diferenciando en breve dos tipos de líderes, los

que son “funcionales” –y entonces abonan a favor de un mayor desarrollo institucional de su entorno- y los que son “disfuncionales”, generando el efecto contrario; luego se volverá sobre ello.

Gráfica 1. Instituciones políticas, proceso de Formulación de Políticas y resultados de Políticas



Fuente: Stein, 2006: 16

Las multicitadas características clave de las políticas (también llamadas “dimensiones”) son las siguientes, y si bien no podemos detenernos en ello, Stein ha definido indicadores específicos -determinantes institucionales- para evaluar su grado de presencia en cada país en lo particular, y a partir de los valores alcanzados en esos indicadores él propone tres grandes categorías en los que pueda ubicarse cada país en lo particular: alta, media y baja. Como se puede suponer, entre mejor esté posicionado un país en cada dimensión mayores serán sus capacidades en materia de formulación y operación de políticas públicas y, en consecuencia, mayor la eficacia e impacto de tales políticas, reflejado éste en el bienestar de sus sociedades (Stein, capítulo 6).

- **Estabilidad:** la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo, permitiendo con ello la consolidación de sus resultados; se evalúa a través de 6 componentes o indicadores
- **Adaptabilidad:** la medida en la cual las políticas pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias; con dos componentes.
- **Coordinación y coherencia:** el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas; tiene dos componentes.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.** No es infrecuente que políticas bien diseñadas se apliquen de manea inadecuada generándose con ello resultados indeseados; su medición abarca 4 componentes
- **Orientación al interés público:** el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general y en consecuencia no se orientan a sectores que tienen capacidad para cabildear a su favor; tiene 4 componentes
- **Eficiencia:** el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos, particularmente rendimientos socialmente plausibles; cuenta con 2 componentes.

¿Sucede en efecto que estos factores tienen una correlación significativamente estadística con el desarrollo económico y, en consecuencia, con el bienestar social? El estudio de Stein utiliza varias medidas de bienestar (crecimiento del PIB per cápita y cambio a lo largo del tiempo del Índice de Desarrollo Humano, entre otras) y con los valores alcanzados en los distintos componentes de las dimensiones en cuestión se encuentra que, en efecto, la correlación es positiva y es significativa,

variando en función del indicador que se considere. Este resultado no es en modo alguno trivial, pues permite constatar que la caja negra de la gestión gubernamental, esto es, sus capacidades institucionales, determinan la eficiencia con la que opera un gobierno, y en consecuencia, cuán eficaz sea éste para mejorar de manera sostenida el bienestar de su sociedad.

No es éste desde luego el único ejercicio analítico centrado en Latinoamérica en el que se busca evaluar la eficacia de la gestión gubernamental a partir de su marco institucional, y por ello vale la pena revisar aquí otra propuesta igualmente plausible, la del Índice de Desarrollo Democrático (2012). Esta propuesta, como su nombre lo indica, se encuentra mayormente centrada en la calidad de la democracia en un país, y de manera particular busca evaluar cuán sólido sea su desarrollo concibiendo a la democracia como una categoría compleja que abarca las cuatro dimensiones que aparecen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Componentes del Índice de Desarrollo Democrático.

DIMENSIÓN I: LEGALIDAD DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Umbral Mínimo de Democracia

DIMENSIÓN II: RESPETO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LIBERTADES CIVILES (*Democracia de los Ciudadanos*)

Respeto Pleno de los Derechos y Libertades Civiles

Ampliación de Mayor Igualdad Política, Social y Económica

DIMENSIÓN III: CALIDAD INSTITUCIONAL Y EFICIENCIA POLÍTICA (*Democracia de las Instituciones*)

Estado de Derecho	Puntaje en el Índice de Corrupción y Buen Gobierno. Participación de los Partidos Políticos en el Poder Legislativo.
Accountability Legal y Política (RC horizontal)	Elección de los Jueces de la Corte Suprema. Mecanismos (existentes y utilizados) de Democracia Directa. Ombudsman (Defensor del Pueblo)
Accountability Social (RC vertical)	Condiciones para el Ejercicio de una Prensa Libre Acceso a la Información Pública Habeas Data y Acceso y Protección de Datos Personales.
Desestabilización de la Democracia	Existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política Víctimas de la violencia política. Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas. Factor de anormalidad democrática: crisis institucionales.
Fortalecimiento de la Sociedad Civil	23. Participación de la Población en las Decisiones Públicas:

DIMENSIÓN IV: EJERCICIO DE PODER EFECTIVO PARA GOBERNAR (*Gestión Democrática*)

Capacidad para generar políticas que aseguran Bienestar o Equidad (*Subdimensión Social*)

Capacidad para generar políticas que aseguran Eficiencia Económica (*Subdimensión Económica*)

Fuente: Índice de Desarrollo Democrático, 2011 y 2012

Las dimensiones en cuestión, de manera muy apretada, refieren lo siguiente. La primera considera aspectos formales de la democracia que como tales son una precondition de ella y sin cuya presencia no puede hablarse de un verdadero régimen democrático; la segunda dimensión, “Democracia de los Ciudadanos”, se centra en “la vigencia de los derechos políticos y libertades civiles” (IDD, 2011: 14), en tanto que la tercera, “Democracia de las Instituciones”, refiere “la calidad de las instituciones de la

democracia y la eficiencia del sistema de representación política” (ibid); finalmente, “Gestión Democrática”, busca documentar cómo la acción del gobierno contribuye a asegurar el bienestar y la equidad, así como la eficiencia económica.

Como se puede apreciar, la dimensión que tiene mayor relevancia para este estudio es la tercera, relativa a la calidad de las instituciones y la eficiencia política, debido a lo cual los indicadores de las otras dimensiones no aparecen. Por lo que va al Estado de Derecho, se sostiene que el avance institucional en favor de la democracia atraviesa necesariamente por una mayor y más plural participación en el Poder Legislativo así como una reducción en el índice de percepción corrupción. En esta dimensión tiene también una importante presencia los temas asociados con la rendición de cuentas y ésta se clasifica en el esquema del Índice en legal, política y social que, en breve, destacan la importancia de controles al ejercicio del poder político por el Ejecutivo mediante distintos mecanismos. Finalmente, se contempla una amplia categoría sobre la desestabilización de la democracia que incluye la eventualidad presencia de actores políticos que tengan un peso político importante *de facto* y que como tales puedan poner en riesgo el marco institucional del régimen político.

De manera particular, lo que tienen en común ambos esquemas, tanto el de Stein como el del IDD y que los vuelven relevantes para este ensayo, es que los dos asumen que existen condiciones institucionales en el desempeño del aparato gubernamental que inciden de manera clara en el éxito de sus acciones. Entre tales condicionantes se contempla tanto una estructura de poder que equilibre de manera institucionalizada el ejercicio de gobierno a través de esquemas ya reconocidos por los regímenes democráticos contemporáneos, como un marco eficiente y estable del ejercicio de gobierno que le dé sentido y estabilidad a sus acciones, pero que disponga asimismo de la flexibilidad necesaria para la reorientación de políticas sin que ello signifique un riesgo para la estabilidad en su conjunto.

De este modo, ambos modelos enuncian una propuesta analítica para la comprensión de las democracias latinoamericanas actuales, vistas no sólo como un medio para la llegada al poder sino también para ejercerlo con eficacia y con sentido republicano. Pero las propuestas como se ha visto van más allá, pues ambas definen indicadores mediante los cuales se pueda valorar la circunstancia en la que se encuentre cada país en lo particular, permitiendo evaluar en qué medida su sistema político sea más proclive a tomar decisiones que recojan el genuino interés de sus gobernados.

Venezuela en la era de Chávez.

La historia política de Venezuela en el último cuarto de siglo no puede entenderse sin Hugo Chávez, quien si bien gobernó “sólo” entre 1999 hasta el año de su muerte, 2013, venía incidiendo de manera constante en el derrotero de su país desde cuando menos un par de lustros atrás, y cuya mayor evidencia lo fue, sin duda, el fallido golpe militar en 1992, que él mismo denominó la “rebelión militar bolivariana”.

Lo cierto es que a lo largo de su gestión se vivió una fuerte polarización política en la vida nacional, misma que aún en su ausencia se mantiene, y que en buena medida se explica por su propósito de emprender cambios radicales en el país para instaurar el modelo que él llamó “Socialismo del siglo XXI”. Como en la versión que vivieron un número de países en el siglo XX, el socialismo que él intentó instaurar tuvo como principal componente, del lado económico, la ampliación de la participación estatal no sólo como regulador sino también y sobre todo como propietario, y del lado político, el intento constante de instaurar un poder público que concentrase en su persona un mayor número de atribuciones y facultades, con detrimento evidente de los clásicos equilibrios de poder de las democracias liberales contemporáneas.

En ese orden de ideas se entiende la instauración constante de las llamadas “Leyes Habilitantes” a lo largo de su gestión, que como lo dijera Cilia Flores, presidenta de la Asamblea Nacional en la aprobación del último ciclo de leyes de esta naturaleza en el 2010: “La ley autoriza al Presidente para

dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan por un lapso de duración de 18 meses” (La Ley...). Como se ve y para todo propósito práctico, aún con diferencias jurídicas menores, tales leyes implicaron en distinto grado la unificación de ambos poderes -el legislativo y el ejecutivo- en la persona de Chávez, restándole el sentido republicano a su gobierno, y limitando desde luego la eficacia que significa para toda buena gestión de gobierno el disponer de un legislativo crítico e independiente.

Como se sabe, fueron 4 amplios periodos de vigencia de Leyes Habilitantes para el ejercicio concentrado del poder público en su gestión, a saber:

- En 1999 cuando gobernó por decreto durante seis meses;
- En el año 2000 manteniendo este estatus por un año;
- A lo largo del 2007-2008, cuando gozó de esta circunstancia por un año y medio;
- En diciembre de 2010, que es aprobado su último ciclo.

No puede ignorarse tampoco una adicional “anormalidad” en la vida democrática latinoamericana, intentada por él de manera reiterada a lo largo de su gestión, consistente en la aprobación de la reelección ilimitada para el cargo de presidente de la república, que sólo se entiende a partir de su propia visión de líder visionario y que encaja plenamente con la anquilosada tradición caudillista de nuestra región. Como se sabe, esta aprobación fue buscada por él de manera consistente y no deja de ser distintivo que, a tono con ella, hubiese fallecido cuando fue reelecto una vez más para el cargo.

No podemos detenernos más en caracterizar los rasgos más sobresalientes del gobierno de Chávez, anecdótico que ha sido ampliamente referido dentro y fuera de su país, y retomamos más bien los resultados que Venezuela presenta en base a los dos esquemas analíticos citados en el apartado previo. En el siguiente cuadro se presenta el desempeño de un número selecto de países latinoamericanos en relación a las variables del modelo de Stein, y nótese de manera particular cómo Venezuela se encuentra en el rango más bajo, al nivel de países como Ecuador, Guatemala y Argentina, a donde las capacidades institucionales de su aparato de gobierno son débiles. El año de la fuente es 2006 y ha habido en efecto cambios en estos países a donde las modificaciones a su estructura pública, la alternancia de gobierno y la reconfiguración de sus respectivos congresos han modificado el valor de estas variables; sin embargo, el caso venezolano es distinto, pues ahí simplemente no hubo alternancia y, antes bien, se mantuvo una permanente pugna y polarización en la vida política por el ya citado interés de ampliar las atribuciones del poder del ejecutivo para instaurar el socialismo del S XXI y una de cuyas principales expresiones –que no la única- lo son desde luego las ya referidas “Leyes Habilitantes”.

Cuadro 2. Características clave de las Políticas Públicas, países selectos de América Latina

<i>País</i>	<i>Estabilidad</i>	<i>Adaptabilidad</i>	<i>Implementación y aplicación efectiva</i>	<i>Coordinación y coherencia</i>	<i>Orientación al interés público</i>	<i>eficiencia</i>	<i>Índice de políticas</i>
Argentina	baja	Media	Baja	Baja	Media	baja	baja
Brasil	alta	alta	Alta	alta	Media	media	alta
Colombia	alta	alta	Alta	media	Media	media	alta
Ecuador	baja	media	Baja	baja	Baja	baja	baja
Guatemala	media	media	Baja	media	Baja	media	baja
México	alta	media	Alta	media	Media	alta	alta
Panamá	media	baja	Media	baja	Baja	baja	baja
Perú	Media	media	Media	media	Media	media	media

Uruguay	Alta	Alta	Alta	media	Media	media	alta
Venezuela	<i>Baja</i>	<i>baja</i>	<i>Media</i>	<i>baja</i>	<i>Media</i>	<i>baja</i>	<i>baja</i>

Fuente: Stein, 2006: 147.

En breve, la evaluación para Venezuela mediante el esquema de Stein que, como queda dicho, analiza cómo el contexto institucional de un país incide para que el proceso de formulación, instrumentación y evaluación de sus políticas sea o no idóneo para que éstas alcancen su propósito último: el bienestar de su sociedad, permite concluir que Venezuela no ha logrado este objetivo. Específicamente, la necesaria estabilidad del régimen para la adecuada formulación de políticas es baja y también lo es su capacidad de adaptación a los cambios, si bien su capacidad para implementar y aplicar de manera efectiva sus políticas es calificada como media, y la misma calificación recibe el rubro de orientación al interés público. Finalmente, el marco que hace posible la coordinación y coherencia de sus políticas así como el de la eficiencia de las mismas es bajo, para derivar del conjunto de estos indicadores un “Índice de Políticas” para el país que es calificado como “Bajo”.

El índice como se ve es bajo no particularmente por la orientación de su política, el “Socialismo del S XXI”, sino por los términos en que se establece la interrelación de los principales actores, las limitaciones y restricciones a las que ellos se ven sujetos y los estímulos que se alientan, que es, en breve, lo que el análisis de Stein busca documentar. Sin embargo, es claro que la orientación de la política, tanto por su creciente intervencionismo económico como por el carácter disruptivo de las leyes habilitantes, tienen también incidencia en el valor del Índice pues ese intervencionismo limita y constriñe las libertades de los actores distintos al Ejecutivo; lo anterior se refleja en el pobre desempeño de la estructura de equilibrio de poderes así como de la rendición de cuentas que son –con mucho- de los elementos más sobresalientes de las democracias liberales consolidadas.

Lo anterior se puede apreciar mejor en el valor que muestra Venezuela en el Índice de Desarrollo Democrático aquí también estudiado. De este índice se utiliza la información más reciente que es la del Informe 2012, y en el siguiente cuadro aparece el valor alcanzado por países selectos latinoamericanos desde año 2002. Como arriba se dijo y como se aprecia aquí, en efecto, las capacidades institucionales venezolanas, vistas ahora desde la perspectiva de este índice, han sido consistentemente bajas en todo el periodo de Chávez, y particularmente en 2012 el país obtuvo la valoración más baja de todo el subcontinente. Nótese asimismo los también consistentes y sobresalientes valores de Chile, Costa Rica y Uruguay, que son justamente la antípoda de Venezuela.

Cuadro 3. América Latina. Serie de los puntajes obtenidos en el IDD, años y países selectos.

	2002	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	5,247	4,337	5,731	5,852	5,657	4,986	5,664
Brasil	3,932	3,820	4,520	4,514	4,691	4,835	4,907
Chile	8,757	10,000	9,670	10,000	10,000	10,000	9,962
Colombia	5,254	2,993	4,660	4,053	4,305	3,692	3,968
Costa Rica	8,575	8,510	10,000	9,696	9,252	8,500	10,000
Ecuador	1,694	3,658	2,521	3,484	2,931	2,068	2,846
Guatemala	3,992	1,648	3,444	3,284	2,999	1,898	2,983
México	6,340	5,522	6,135	6,490	5,455	4,925	5,373
Panamá	8,309	6,918	6,503	7,191	6,127	5,142	6,048
Perú	4,352	3,126	5,020	5,587	5,765	6,067	5,696
Uruguay	10,000	8,355	8,717	9,262	9,732	8,907	9,612
Venezuela	2,243	2,581	3,258	3,591	3,354	2,469	2,418
Promedio	5,101	4,818	5,162	5,238	4,934	4,622	4,975

Fuente: IDD América Latina, 2012: 12

Detengámonos un momento en la dimensión de este índice de mayor significación para estas líneas, la tercera, referida a la “Calidad Institucional y Eficiencia Política”. Como se analiza en el punto anterior, esta dimensión considera de manera particular factores de relevancia para el desempeño público transparente y fincado en un equilibrio de poderes republicanos; para el año del informe, 2012, Venezuela también alcanzó el más pobre desempeño de los 18 países latinoamericanos evaluados, con 1,250 puntos, y nótese que el valor más alto lo obtuvo Costa Rica con 8,868, con lo que se aprecia que Venezuela sólo alcanzó el 14% del puntaje de aquel. Específicamente, esta “Dimensión” se integra de las siguientes variables: Percepción de la Corrupción; Participación de los partidos políticos en el Legislativo; *Accountability*; Factor de Desestabilización, y por último, Anormalidad Democrática.

El siguiente cuadro presenta el desempeño de un número selecto de países latinoamericanos en cada una de las variables de nuestra dimensión, a partir de lo cual se hacen las siguientes reflexiones para el país de análisis. El Índice de Percepción de la Corrupción mide la corrupción como el uso incorrecto del poder para beneficio privado y mide así la probidad y responsabilidad del gobierno; nótese en el índice la pobre imagen que la sociedad venezolana guarda del gobierno, el valor más bajo de la lista, y cuán distante se encuentra del país de mejor desempeño, Costa Rica. Por su parte, la participación de los partidos en el Legislativo es relevante porque mide la pluralidad política y como tal castiga la no pluralidad pero también la excesiva fragmentación; el valor máximo es 10,000 y nótese que Venezuela con un valor de 5,000 denota una elevada fragmentación (entre 14 y 20 partidos), y es claro que ello existe margen tanto para la cooptación de legisladores como para la ineficacia en la aprobación de leyes debido a la dificultad de alcanzar acuerdos entre tantos partidos.

La variable *accountability* es un indicador compuesto –véase cuadro 1-, y lo que se busca medir con ella es en qué medida se ejerce control sobre los gobernantes para que éstos respeten el marco legal, respondan por sus acciones y atiendan las demandas ciudadanas; como se aprecia en el cuadro este conjunto de objetivos es pobremente atendido por Venezuela, con un valor muy cercano a México, y únicamente por encima de Ecuador que es quien muestra el peor desempeño. El indicador de Desestabilización, por su parte, “mide el grado de respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad y el grado de subordinación a las autoridades constitucionalmente establecidas” (IID,2012, p 174), en particular, se considera que aquí el principal factor desestabilizador son la presencia de organizaciones armadas pero también se incluye la presencia de organizaciones sociales sin representación política y las víctimas de la violencia política; en este rubro Venezuela muestra un valor de cero pues existen los tres factores de desestabilización referidos.

El indicador Crisis de Gobierno, finalmente, el IDD lo asocia a lo que denomina Anormalidad Democrática y ésta es definida como la “Incapacidad institucional para procesar las tensiones que la democracia debe armonizar y administrar” (IDD, 2012, p 175) y se verifica a través de la ocurrencia de crisis institucionales que evidencian la incapacidad del gobierno para procesar problemas y ejercer el poder; en nuestro cuadro el valor alcanzado por Venezuela es cero, que muestra que no hubo tales crisis, si bien el informe en años previos no otorga este valor máximo al país, evidenciando la presencia de dicha “anormalidad”.

En su conjunto, ya se dijo, el pobre comportamiento de estas variables ha conducido a que el desarrollo democrático venezolano sea consistentemente pobre a partir del año 2,000 y sea, para el año del informe más reciente del IDD, el más bajo de los 18 países evaluados.

Cuadro 4. Dimensión III. Datos, países selectos de América Latina.

	<i>Índice de percepción corrupción</i>	<i>Participación de partidos en Legislativo</i>	<i>Accountability</i>	<i>Indicador de desestabilización</i>	<i>Crisis de gobierno (%)</i>
Argentina	3,00	0,000	6,103	1,250	0,0 %
Brasil	3,80	5,000	5,959	1,250	0,0 %
Colombia	3,40	7,500	5,953	1,875	0,0 %
Costa Rica	4,80	10,000	7,143	10,000	0,0 %
Ecuador	2,70	7,500	5,027	0,000	0,0 %
Guatemala	2,70	7,500	6,047	1,250	0,0 %
México	3,00	10,000	5,581	2,125	0,0 %
Perú	3,40	10,000	6,391	1,063	0,0 %
Uruguay	7,00	7,500	6,609	7,500	0,0 %
Venezuela	1,90	5,000	5,337	0,000	0,0 %

Fuente: IDD América Latina, 2012: 45

Lo que aquí se sostiene es que ambos modelos, tanto el de Stein como el del IDD, muestran –retratan– la estructura institucional del aparato público de un país, a partir de lo cual se puede evaluar su desempeño en la consecución de sus metas últimas, expresadas no sólo en el bienestar de su sociedad sino también en la manera en que ésta elige, controla y renueva a sus gobernantes a través de los medios institucionales que hoy emplean, con modalidades distintas, todas las democracias consolidadas.

De manera particular y como ya se mencionó, el modelo de Stein sí establece una correlación entre el comportamiento eficiente de un buen gobierno –tal y como arriba se describe– y los avances de su sociedad, y documenta en consecuencia cómo en efecto los rezagos venezolanos no son una casualidad histórica o un producto colateral de los vaivenes del mercado petrolero.

Pero tal estudio no es actual, si bien las condiciones institucionales del país poco han cambiado, y conviene por ello referir un indicador amplio del desempeño de un país para evaluar si la actuación de su gobierno –entendida ésta a partir de nuestro análisis– se refleja en las condiciones actuales de su sociedad. Para ello se retoma el valor para el año 2012 del conocido Índice de Desarrollo Humano, y el valor alcanzado por Venezuela se compara con otros países de la región. Esta información aparece en el siguiente cuadro, y nótese en efecto que el bienestar de la sociedad venezolana es inferior a un número importante de economías latinoamericanas con desarrollo similar, a donde acaso Brasil sea la única excepción de relevancia (este país aparece en el lugar 85, que no es lejano de Venezuela). Lo que se puede inferir de este cuadro, que no hace sino corroborar el estudio de Stein del 2006, es que las sensibles debilidades institucionales del régimen de Chávez –y que prevalecen con su sucesor– se reflejan en el relativamente pobre bienestar de su sociedad, no obstante que la bonanza petrolera de los últimos lustros le han permitido al país disponer de cuantiosos recursos que, al decir de estos datos, han sido pobremente aprovechados. Nótese así que el ingreso nacional bruto per cápita que reporta este informe para el primer lugar, Chile, es sólo 23% superior al de Venezuela (14,987 vs 11,475), en tanto que la distancia entre ambos países es de 31 lugares.

Cuadro 5. Comportamiento de países selectos en el Índice de Desarrollo Humano en Latinoamérica.

<i>País</i>	<i>Lugar mundial en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)</i>	<i>Índice de Desarrollo Humano (IDH)</i>
Chile	Cuarenta	0.819
Argentina	Cuarenta y cinco	0.811
Uruguay	Cincuenta y uno	0.792
Cuba	Cincuenta y nueve	0.780
Panamá	Cincuenta y nueve	0.780
México	Sesenta y uno	0.775
Costa Rica	Sesenta y dos	0.773
Venezuela	Setenta y uno	0.748

Conclusiones.

La literatura institucionalista (North) ha enfatizado sobre las condicionantes que de manera cotidiana alientan, constriñen o castigan la conducta de los actores sociales en sus contextos específicos, y destaca con ello cómo las circunstancias institucionales que enfrentan terminan incentivando en distinta medida su comportamiento.

En gran medida, tanto el modelo de Stein como el del IDD aquí estudiados son herederos de esta tradición, pero particularmente el primero guarda distancia de las visiones esquemáticas que establecen una condicionalidad mecánica y fatal entre el contexto y la conducta, otorgándole así un peso específico –uno de primera importancia- a la libertad relativa con la que disponen los actores políticos en cada circunstancia, particularmente aquellos que ejercen cierto liderazgo en su sociedad.

Esta discusión le permite a Stein diferenciar así entre los que pueden ser considerados liderazgos *funcionales* de aquellos otros del tipo “disfuncional”; de manera muy apretada, el liderazgo funcional “renueva las instituciones” en tanto que el disfuncional “las desinstitucionaliza” debido a que su concentración de poder simplemente termina debilitándolas. El análisis realizado en este ensayo no deja dudas de que el liderazgo que ejerció Chávez, controversial pero indiscutido en un sector importante de su sociedad, tiene un fuerte tono “disfuncional” en el sentido aludido: debilitó las instituciones políticas que le hubiesen dado mayor estabilidad y certidumbre a la ejecución de políticas, al tiempo que inhibió en distinto grado lo que se entiende por “normalidad democrática”.

No obstante lo anterior, hay quienes afirman que en realidad el caso venezolano es una expresión –en alguna medida similar a la cubana- de una democracia *distinta*, en la que la formalidad electoral habría quedado rebasada para ascender a un estadio superior de organización política, y a donde su denominación de *Socialismo del S XXI* no deja margen para dudar de las fuentes marxistas de la utopía, utopía que se habría vuelto realidad con Chávez. Sin embargo, habría que recordar que el marxismo no ocultó nunca su naturaleza autocrática y sin ningún rubor habló de una dictadura, la *dictadura del proletariado*, y en ella la nobleza de sus fines –sociedad igualitaria- recogía la consigna del *florentino* de justificar todos los medios para su alcance.

Bibliografía.

Aguilar Villanueva, L. (2008) *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE. Segunda reimpresión.

Cejudo, Guillermo (2010). *La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco*. En D. Gómez (Coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas. México: Serie Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press

Pineda, Pablo (en prensa) La rendición de cuentas a nivel subnacional en México. En G Moreno *Retos y condicionantes del nuevo sexenio en México*, Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

Steffen Manfred (2012) *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2006) La política de las Políticas Públicas, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2006, BID, México.

Torres López, J. y Montero Soler, A. (2004) "*¿Hay más pobres en Venezuela con Hugo Chávez?*" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 32. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

Informe sobre Desarrollo Humano (2013) El ascenso del Sur, Progreso humano en un mundo diverso. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Canadá.

“La ley habilitante ha sido aprobada: Chávez podrá gobernar mediante decretos hasta junio de 2012”, disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/185848/%c2%bfan-le-dara-hoy-la-habilitante-a-chavez-parlamento-inicia-segunda-discusion-del-tema/>