

## **Fortalecimiento de tendencias delegativas en la democracia venezolana durante la Revolución Bolivariana**

**José Guillermo García Chourio  
Luis J. González Oquendo<sup>1</sup>**

The 1998 election of Hugo Chávez as President of Venezuela marked the beginning of a new phenomenon regarding political personalization in the old Venezuelan democracy. Besides being an outsider, Chávez has governed with a certain authoritarian shade, always using a concept of discourse radically opposed to the market economy. However, beyond revisiting the above mentioned elements to the level of functioning of the government, the purpose of this article was to describe, from the optics of the functioning of the democratic regime, some of the principal indicators that show the delegative tendency, which has acquired the Venezuelan democracy as a structural character from the governments of Chávez. In this respect, it has been observed that the use of delegative strategies of government has, more and more, spoiled the weak checks and balances of State, from an institutional point of view. Nevertheless, it not has managed, up to this moment, to spoil the basic procedural nucleus of the polyarchical game existing in Venezuela.

**Keywords:** Delegative democracy, political personalization, authoritarianism, accountability, checks and balances government, Bolivarian Revolution.

### **Introducción**

El excesivo predominio –sin parangón en la historia democrática de Venezuela– que ha alcanzado la figura presidencial durante los gobiernos de Hugo Chávez, no sólo responde al enorme estado de personalización política que registra el

---

<sup>1</sup> José Guillermo García Chourio es Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública. Profesor de postgrado de la Universidad del Zulia en las áreas de gestión pública y métodos de investigación. E-Mail: [jggarcia@unica.edu.ve](mailto:jggarcia@unica.edu.ve). Luis J. González Oquendo es Candidato a Doctor en Ciencias Humanas. Investigador adscrito al Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos de la Universidad del Zulia. E-Mail: [teoriasocial\\_luz@yahoo.com.mx](mailto:teoriasocial_luz@yahoo.com.mx). Miembros categoría II del Programa de Promoción a la Investigación (PPI) del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

sistema político tras el desmoronamiento de los partidos tradicionales ocurrido en la última década del siglo XX. Otros factores de tipo institucional, relativos al manejo en la distribución y equilibrio de poderes del Estado, han incidido notablemente en el aumento del peso gubernamental del Ejecutivo, encarnado casi de forma exclusiva en el propio Chávez.

En un contexto de elevada desafección social hacia las instituciones políticas y gubernamentales, Chávez, valiéndose de su gran legitimidad de origen, renovada tras cada triunfo electoral, ha logrado sustraer (o controlar) con éxito las potestades de un conjunto significativo de instituciones del Estado más que cualquier otro presidente de la democracia venezolana. Dicho incremento del poder presidencial, que en esta ocasión no parece presentar un perfil transitorio, se ha hecho efectivo mediante una progresiva delegación y transferencia de autoridad al Ejecutivo por parte de otros poderes y organismos autónomos estatales.

A la luz de ese incremento desmesurado de los poderes del presidente, este trabajo tiene como objetivo exponer algunas de las principales variables que permiten identificar el carácter delegativo que ha venido asumiendo la democracia venezolana a partir de los gobiernos de Hugo Chávez. La tesis fundamental del presente trabajo gira en torno la naturaleza del tipo de régimen con el que se puede identificar al actual Gobierno venezolano. Mas allá del diseño presidencialista que como modo de gobernar ha caracterizado desde su fundación a la democracia venezolana, el comportamiento que ha asumido éste en el manejo político y administrativo del Estado podría ser un indicador suficiente que permita considerarlo como un régimen con elevados déficits democráticos.

El argumento central sería que la posibilidad de rendición de cuentas - tanto horizontal como vertical- se ve imposibilitada dado el control que el propio Poder Ejecutivo tiene sobre el entramado institucional que debe garantizar el funcionamiento de los mecanismos de control y sanción, así como elección y renovación de las autoridades. Si bien cierto que la literatura sobre hiperpresidencialismos ha sobreestimado muchas veces el valor explicativo de la alta concentración de autoridad en el Ejecutivo, las muestras de poder delegado y/o sustraído de los otros poderes e instituciones del Estado por parte del propio Chávez, permiten catalogar este fenómeno como un rasgo que está adquiriendo carácter estructural en la democracia venezolana.

Lejos de pretender realizar una evaluación negativa sobre la democracia presidencial como diseño institucional que facilita el desarrollo de estilos autoritarios de gobierno, este trabajo busca mostrar más bien que éstos pueden ser el producto de condiciones políticas específicas –como las que se han venido delineando en Venezuela-, las cuales propician formas de gobernar que prescinden del control y equilibrio entre los poderes del Estado en favor de un mayor predominio del Ejecutivo.

## 1. La democracia en Venezuela: signos de transformación

El establecimiento de la democracia venezolana tiene al año 1958 como fecha referencial, año en el que finalizó el último gobierno autoritario no electo de la historia del país. A partir de entonces, se han constituido once gobiernos a través de voto universal, directo y secreto. Desde una perspectiva contemporánea, puede parecer un logro poco estimable. Sin embargo, en una región como América Latina, donde los regímenes dictatoriales fueron la norma y no la excepción durante mucho tiempo, la experiencia de Venezuela en cuanto a la organización de un régimen democrático estable fue un gran activo político de ese país por espacio de cuatro décadas.

Pero paradójicamente a esa estabilidad democrática, Venezuela mostró tempranos signos de estancamiento del proyecto de modernización social fundado con la democracia, siendo sus indicadores más evidentes la crisis social y política que se hizo manifiesta a finales de la década de 1980<sup>2</sup>. Después de una intensa movilidad social ascendente durante los decenios de 1960 y 1970, a partir de la década de 1980, comenzó un deterioro sostenido de la calidad de vida de la población y de la pobreza. A esto se hace necesario agregar la incapacidad institucional del Estado venezolano para responder a las crecientes demandas de la población una vez que se hizo patente el agotamiento de la renta petrolera como mecanismo de provisión de recursos redistributivos<sup>3</sup>.

Asimismo, y paralelo a dicho deterioro de las condiciones sociales de la población, se dio una sostenida pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, fenómeno que tuvo su origen en el rol jugado por estas organizaciones dentro del sistema político. Con el establecimiento en Venezuela de un régimen político de democracia representativa a partir de 1958, éste se sustentó en mecanismos de conciliación de élites fundamentado en la distribución de renta petrolera a través de los partidos. Así, mediante relaciones de clientelismo político, se estableció una perversa relación entre el Estado y Sociedad donde, el primero terminó corporativizándose por determinados grupos y la segunda quedó desmovilizada a partir de un manejo populista por parte de los gobernantes.

En 1958 se estableció en Venezuela un sistema de partidos con pluralismo moderado en proceso de institucionalización, que dio paso en 1973 a un sistema bipartidista no polarizado compuesto por Acción Democrática y COPEI, partidos que además de convertirse en los únicos con opción de gobierno durante veinte años, tejieron además una extensa red de lealtades

---

<sup>2</sup> Ya desde finales de la década de 1960 (Bonilla, 1972) se había señalado la ausencia de un proyecto modernizador debido a la prevalencia de valores no-modernos en las clases dirigentes venezolanas, situación reafirmada por estudios más recientes (España, 2005; Hurtado Salazar, 2000).

<sup>3</sup> Mientras que para 1981 la renta por habitante correspondía a US\$ 864,87, para 2002 llegó a US\$ 478,66 con un incremento poblacional de 6 millones de habitante y un deterioro del coeficiente de Gini de distribución del ingreso disponible entre familias de 0,520 a 0,567 (Baptista, 2005).

partidistas con la que llegaron a dominar la vida social. Esta situación, definida por Juan Carlos Rey como «partidocracia» y por Michael Coppedge como «partiarquía» (Molina, 2004), estaba caracterizada por tres rasgos básicos: (a) la sociedad civil no sólo media la representación popular sino que la mediatiza, es decir, le impone la representación; (b) la sociedad civil sólo se hace socialmente visible en las organizaciones sociales –sindicatos, gremios, asociaciones- a través de los partidos; (c) los partidos políticos promovieron relaciones políticas de clientelismo y padrinzago (Combellas, 1991: 172-173).

No obstante, desde otra línea, hay quienes, como Oropeza (1998), han preferido definir a esta experiencia política como «pluralismo tutelado». Este autor, sin dejar de reconocer la existencia de prácticas corporativas, ha planteado que esta situación no significaba necesariamente que existiese una democracia de partidos, ya que estos necesitaban de grupos corporativos [empresarios, grupos sindicales, gremios profesionales, etc.] para una eficaz intermediación social. En todo caso, tanto esta visión como la anterior, pese a sus diferencias, coinciden en cuanto a la presencia de fuertes partidos políticos que dinamizaron una corporativización del Estado y el establecimiento de mecanismos de conciliación corporativa excluyentes, constituyéndose a sí mismos como el canal de participación política por excelencia, aspecto que ha sido analizado en un primer momento por Combellas (1975) y posteriormente por Crisp (1997).

De este auge de los partidos como figuras máximas intermediación, la desalineación partidista -producto de la crisis de representación de esas organizaciones tradicionales- dio paso desde inicios de la década de 1990 a una conducta del elector basada sobre factores de tipo coyuntural, tales como las características personales de los candidatos, los temas debatidos en las campañas electorales, la evaluación de la gestión del gobierno saliente y del comportamiento demostrado por los otros partidos frente dicha gestión como actores de oposición (Molina, 2000). Las elecciones de 1993 marcaron el fin del bipartidismo, dando paso a un sistema de partidos inestable y caracterizado por un pluralismo polarizado y desinstitucionalizado. No sólo hay un incremento de la volatilidad electoral –la cual se ubicó en 32% en las elecciones entre 1993 y 2000, mientras que con anterioridad al período nunca superó el 13%- sino que se dio un derrumbe de su compenetración social y un debilitamiento de su legitimidad institucional (Molina, 2004). Esta situación impulsó una creciente volatilidad electoral que quedó ratificada en 1998 con el triunfo como presidente de Hugo Chávez, quien se hizo con el apoyo de un 56% de los electores (Consejo Nacional Electoral, 1998).

Después de una década en la presidencia, ha llegado el momento de realizar una evaluación política de la presencia de Hugo Chávez y su contribución a la consolidación de la experiencia democrática en Venezuela. Por un lado, sus partidarios han señalado que la Revolución Bolivariana –nombre con el que se conoce al proceso político venezolano reciente- está construyendo

una nueva experiencia socialista, expresión de una democracia participativa y protagónica. Por el otro, sus detractores señalan constantemente como la democracia en Venezuela se encuentra en una situación de inminente debacle.

Así, el presente trabajo se plantea la necesidad de verificar cuál es el locus central del debilitamiento de la calidad de la democracia en Venezuela: si ésta se ubica fundamentalmente en el plano de lo simbólico y subjetivo o en la dimensión de los procedimientos y resultados institucionales. Asumiendo que los rasgos que caracterizan a la poliarquía no han dejado de ser los que caracterizan al actual régimen político en Venezuela, se verificará cómo cada una de estas dimensiones contribuye a una mejor comprensión de la situación actual así como a una profundización de su estabilidad.

## **2. El personalismo político y el elemento simbólico**

Se ha señalado que -más que una resurrección del autoritarismo a partir de la figura de Chávez y de una inclinación de las preferencias electorales de los ciudadanos hacia personajes carismáticos de tendencia antipolítica- las elecciones de 1998 reflejaron “un realineamiento en la dimensión ideológica que tiende a oponer los extremos de izquierda y derecha” (Carrasquero y Welsch, 2000: 189). Como se ha de recordar, fue en este momento cuando la alianza partidaria que apoyaba al candidato Hugo Chávez planteó la Asamblea Constituyente como vía estratégica para el cambio radical que llevase a la fundación de una «Nueva República» a partir de la redacción de una nueva Constitución (Blanco Muñoz, 1998). Esto le sirvió a Chávez para proyectar un discurso electoral fuerte sustentado en la autoridad como vía para poner fin al clientelismo y la corrupción predominante en los anteriores gobiernos de los partidos tradicionales, señalándolos como responsables de la situación de deterioro económico y social en que ha caído el país.

Con Hugo Chávez, la posibilidad de llegar al poder de outsiders estableció desde comienzos del siglo XXI una nueva tendencia sobre este fenómeno en Latinoamérica<sup>4</sup>, donde la personalización política de estas figuras se ha acentuado sobre la base de combinar en algunos casos la imagen de candidatos antipartidos con un discurso de radical oposición a lo que han sido las reformas de mercado<sup>5</sup>. Hasta entonces, en el caso venezolano, éste no parece haber sido el argumento de emergencia. Pereira Almao (1996) señala que el resurgimiento del liderazgo personalista de Rafael Caldera durante su segundo

---

<sup>4</sup> La personalización de la política ya era un fenómeno descrito por la Ciencia Política durante la década de 1990, dando cuenta de figuras como Carlos S. Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil y Alberto Fujimori en Perú, las cuales –aunque marcadas de un fuerte personalismo- representaban la opción antipartido que promovía reformas de mercado.

<sup>5</sup> Así, teniendo a Hugo Chávez como su iniciador, se observa su continuidad en los triunfos electorales de Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua y, más recientemente, Fernando Lugo en Paraguay.

gobierno estuvo asociado a la crisis de los partidos tradicionales sin romper con la experiencia histórica de las últimas cuatro décadas.

El descontento social por el mal funcionamiento de la administración estatal, la baja valoración de los dirigentes políticos y el desdibujamiento de partidos tradicionales que no lograban ya articular las demandas sociales desgastó progresivamente la afectividad del ciudadano por la política y por lo político. Ante tal circunstancia, Salamanca (1996: 209) afirma que

“Es posible que el venezolano promedio, se encuentre más bien en una suerte de limbo ideológico, en el cual se refleja por una parte, su apoyo a la simbología democrática, pero al mismo tiempo, estaría ganado para apoyar cualquier intento de transformación súbita o radical”.

Así, los ciudadanos venezolanos -en la búsqueda de solución a esta contradicción- apostó electoralmente por Chávez como una supuesta figura ajena a la política que planteó una oferta alternativa a partir de esbozar un discurso de izquierda, que fue apoyado por un grupo partidos de este signo, históricamente relegados del bloque en el poder por una lógica bipartidista excluyente desde los inicios de la democracia. Vale resaltar que el mismo Hugo Chávez señaló poco antes de su elección en 1998 que ésta era una “... guerra política entre el poder y el contrapoder” (Blanco Muñoz, 1998: 535).

Desde la izquierda política diversas han sido las explicaciones realizadas para explicar esta situación. Duterme (2005) señala que se ha dado la emergencia de un marco social en el que se habla de responsabilización del poder, reconocimiento de las diversidades y revalorización de la democracia –entiéndase una acepción que no corresponde a la idea de poliarquía-. Para Borón (2005: 42), se ha dado la llegada al poder de líderes articulados con partidos de izquierda con el propósito explícito de «gobernar bien», entendido esto como la honra del mandato popular (Borón, 2005: 42). Stolowicz (2005: 69) es enfática al señalar que, independientemente de las deficiencias, es siempre positivo que gobierne la izquierda sobre todo. Todos tienen en común la crítica al concepto de gobernabilidad en tanto que lo único que garantiza es el mantenimiento del status quo. Este discurso –que ha encontrado eco en la población- ha permitido a una nueva camada de partidos de izquierda capitalizar el rechazo hacia el modelo neoliberal para aprovechar la oportunidad política al lado de estos nuevos líderes para alcanzar el poder del Estado.

El Gobierno bolivariano no es sólo un proyecto político de izquierda. Chávez y su coalición de gobierno ha señalado en múltiples ocasiones que su objetivo fundamental es la «socialización de la propiedad» para sustituir el modelo de mercado –enfaticado en la competencia- por un paradigma alternativo de desarrollo basado en la participación popular. Sin embargo, hasta ahora los esfuerzos le han permitido sólo adelantar una nacionalización de

activos estratégicos que se concretiza en una estatización progresiva de la economía o en una fuerte presencia de regulaciones. En simultaneidad con ello, el cambio de perspectiva en torno a la izquierda -ahora como agente principal de gobierno- ha supuesto en el plano político la aplicación de elementos de participación popular ampliada: consejos comunales, contraloría social, democracia participativa y protagónica, corresponsabilidad ciudadana, Poder popular, entre otros. Un elemento ideológico fundamental de la Revolución bolivariana es el carácter movimientista de la Revolución Bolivariana (González, 2007). Esto implica que la construcción del orden político está fundamentada en la existencia de un «Poder popular», visto éste como la concretización del pueblo en acción.

Sin embargo, a pesar del énfasis dado al supuesto carácter constituyente del movimiento popular en acción, sin embargo, es posible dar evidencia del énfasis dado al papel del liderazgo del Presidente Chávez en el seno del movimiento revolucionario y del proceso de transformación social. Adán Chávez –hermano del Presidente Chávez, Ministro de Educación durante la actual gestión- ha señalado:

"... él siempre ha tenido carisma de líder. Siempre ha sido un organizador, y le llega mucho a las personas, porque toma siempre en cuenta la solidaridad, la amistad y los afectos." (Bujanda, 2000).

Guillermo García Ponce, líder histórico de la izquierda venezolana e ideólogo de las organizaciones partidistas de Hugo Chávez y sus comilitantes<sup>6</sup>, señaló:

"No hay chavismo sin Chávez. Eso es un absurdo. Eso es no tener noción real del papel que juega una personalidad tan carismática como Chávez en un proceso revolucionario. Las ideas y las revoluciones, en determinado período, se personifican en los hombres. Ahí está el leninismo, el marxismo..." (Bujanda, 2002).

Asimismo, William Lara, dirigente del MVR y PSUV y exministro, afirmó:

---

<sup>6</sup> El golpe de Estado del 4 de noviembre de 1992 fue promovida por el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 [MBR-200], la logia militar liderizada por Hugo Chávez Frías. Desde 1992 hasta 1997, Chávez Frías y su entorno rechazó la participación electoral como vía para la conquista del poder. Pero la expulsión de miembros de las Fuerzas Armadas –que constituían su base de crecimiento y representación dentro del sector castrense- y el progresivo incremento de la popularidad de Hugo Chávez generó las condiciones para que se optara por la vía electoral. Para ello, se constituyó el Movimiento Quinta República [MVR], organización que agrupó al liderazgo y bases de apoyo del MBR-200 con el liderazgo y bases de apoyo proveniente del sector civil, esencialmente sectores nacionalistas y de izquierda. El MVR, entre 1997 y 2007, sirvió como estructura electoral que –junto a otros partidos aliados- permitían administrar la participación electoral. Luego de la derrota en el referendo de reforma constitucional del 2 de diciembre de 2007, el Presidente Chávez exigió la conformación de un partido único de la revolución. Así, se le exigió la disolución a todos los partidos y movimientos aliados de la Revolución Bolivariana para constituir una nueva organización: el Partido Socialista Unido de Venezuela [PSUV]. Salvo el Partido Comunista de Venezuela, el Partido Patria para Todos, todas las demás organizaciones se disolvieron.

"Consideramos que la personalidad política de Hugo Chávez es imprescindible en este proceso. Eso puede traer como consecuencia que nos acusen de culto a la personalidad y es un riesgo que corremos, pero planteamos la influencia de la personalidad en la historia" (Perdomo, 2005).

El Equipo Político de la Liga Socialista de la Alcaldía Metropolitana (2006) de Caracas hizo pública la declaración que

"... para avanzar en el debate esclarecedor siempre tomaremos de guía el texto constitucional, la unidad del pueblo y los revolucionarios encabezados por Hugo Chávez Frías y el reclamo mayoritario de nuestro pueblo de profundizar el proceso de construcción de la patria nueva: La Patria Socialista."

Finalmente, José Vicente Rodríguez (2007), Presidente del Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado, en un discurso público declaró:

"Si el presidente Chávez le pide a algún gobernador o alcalde comprometido con este proceso que renuncie a su cargo, no debería ese funcionario tener mayor problema que entregar el cargo. Debemos dar ejemplo de obediencia y de entrega revolucionaria. El único hombre indispensable en este proceso revolucionario es el presidente Chávez, el resto, somos hombres y mujeres que tenemos que desapegarnos de lo material y servirle a la patria donde sea que nos llamen".

Se podría señalar que tales epígrafes constituyen la versión de terceros sin que ello signifique una autovaloración del Presidente Chávez. Sin embargo, él mismo ha hecho afirmaciones al respecto. En una de las primeras entrevistas concedidas después de su liberación, señaló que

"... Las escuelas militares son escuelas de liderazgo. Allí aprendemos a ejercerlo, a comandar hombres."

En la misma, líneas después ratifica ante la interpelación hecha por la periodista en relación a la adulancia generada entre sus seguidores:

“No creo que eso sea adulancia ni que sea justo calificar de adulante a un pueblo que lo que aspira es salir del atolladero y no consigue liderazgo. Creo que eres injusta al calificarlo de adulancia. Y creo que todo venezolano merece respeto. En todo caso, si Petra Pérez, que vive en la orilla del Arauca, pone el retrato de Hugo Chávez al lado del de Bolívar o Guaicaipuro, pues ese es el enfoque que una venezolana humilde, cansada y desesperada tiene del fenómeno político nacional. pero no podemos decirle adulante por eso. ¿Tú crees que eso es adulancia? ... Hay una diversidad de enfoques, de formas de responder a un fenómeno social. Yo no me creo ni mito ni metáfora: soy un luchador social. pero si insistes con lo del mito, te diría que siempre me aferro a lo que decía Aristóteles: "Todo mito tiene un núcleo de verdad". Y yo soy eso: un núcleo de verdad." (Fuentes, 1994).

En este sentido, existe una fuerte carga simbólica en la construcción del liderazgo político del Presidente Chávez. Esta no se sustenta sólo en la legitimidad normativa sino que se articula en torno a una carga emocional significativa. Tal tesis, que ya ha sido desarrollada por Uzcátegui (1999), aunque útil para comprender la fuerza y la intensidad de la personificación del liderazgo, sin embargo, ayuda a comprender poco la inserción del mismo en el sistema político venezolano.

Todo parece indicar que la personificación de la política recientemente promovida por el liderazgo de Hugo Chávez pudo alojarse en el sistema político venezolano en tanto que éste ya había generado condiciones propicias para ello. Para Molina (2004: 39), desde comienzos de la década de 1990, un indicador clave de las dificultades de los partidos políticos en Venezuela es la creciente personalización de la política en torno a liderazgos nacionales y regionales<sup>7</sup>. Así, en las elecciones de 1993, así como el triunfo electoral de Rafael Caldera se dio a través de Convergencia Nacional, partido de claro tinte personalista. De hecho, Molina Vega y Pérez Baralt (1996) señalan que las elecciones regionales de 1995 consolidaron el proceso de personalización de la política nacional. Más tarde, en las elecciones de 1998, Proyecto Venezuela se constituyó como esfuerzo nacional alrededor de la candidatura de Henrique Salas Römer a partir del Proyecto Carabobo, movimiento que le permitió llegar a ser gobernador del estado Carabobo y le sirvió de plataforma electoral para que su hijo Henrique Salas Feo le sucediera en el cargo. Esta situación se repitió en los proyectos políticos asociados a las candidaturas regionales en diferentes entidades federales venezolanas. En cuanto a las fuerzas políticas que irrumpieron en 1998-2000, no puede ser más contundente: el Movimiento

---

<sup>7</sup> Vale resaltar que en el desarrollo de este fenómeno a nivel regional contribuyó en mucho la reforma institucional que hizo posible la elección directa de gobernadores y alcaldes a partir de 1989.

Quinta República-MVR no ha sido más que el partido de Chávez, a pesar de las pretensiones de convertirse en una organización nacional de masas con orientación izquierdista.

Así, tanto la desinstitucionalización de los partidos en Venezuela como su progresiva personalización han sido elementos fundamentales en la constitución del orden político en Venezuela desde el inicio de la década de 1990. En este sentido, existieron factores tanto simbólicos como estructurales que generaron las condiciones para la instauración y avance del «chavismo», no sólo como estilo de liderazgo, sino como una alternativa práctica de gobierno.

La necesidad del ejercicio autoritario para la consolidación de la estabilidad política no es una tesis novedosa en el pensamiento político venezolano. Así, se puede recordar la tesis del «cesarismo democrático» esbozado por Laureano Vallenilla Lanz a principios del siglo XX. Sin embargo, todo referente simbólico, por muy arraigado que pueda estar en el imaginario colectivo, necesita ser reforzado mediante hechos o situaciones que le den sentido a su mantenimiento: es necesario institucionalizar el ejercicio de la autoridad. Por ello, los mecanismos de control –más que la sola presencia de una disonancia cognitiva- podrían poner en duda la posibilidad de concretizar decisiones que pueden llegar a ser consideradas no válidas por otras instancias de la estructura de poder.

### **3. La debilidad institucional para la rendición de cuentas**

La dimensión subjetiva puede llegar a tener poca significación a la hora que el sistema político se vea totalmente incapacitado de responder a las demandas debido a la debilidad institucional tanto del Estado como de los partidos políticos. La valoración subjetiva del régimen democrático –en tanto que muro de contención- sería un dique débil cuando se enfrenta a la dimensión utilitaria sobre la que ha descansado el juego democrático desde su instauración en 1958 (Rey, 1991; Kornblith, 1994). Cualquier democracia -con instituciones incapaces de filtrar las demandas de la sociedad y darles respuesta- comienza a perder con el tiempo la base de su justificación, muy por encima de todo sentimiento o valoración que la reconozca como el mejor sistema de gobierno.

La expresión «buen gobierno» no se limita en la literatura politológica reciente sólo a rendir resultados eficientes en la relación insumo/producto: también hace referencia a la génesis de un espacio de construcción de acuerdos colectivos, donde se establezcan mecanismos de control y evaluación de los representantes políticos y funcionarios fundamentados en la rendición de cuentas de la gestión de los asuntos públicos. En la medida que los ciudadanos tienen mayor acceso a mecanismos de regulación sobre las actividades que los afectan directamente y que son realizadas por gobernantes y funcionarios que

ellos mismos eligieron libremente o que depende de la contribución tributaria que realizan, se estará dando pasos hacia el fortalecimiento y profundización de una democracia realmente sustantiva (Villoria y García, 2006).

El imperio de la ley, ha sido una de las condiciones fundamentales que ha resaltado Dahl (1999) para verdaderamente hablar de la presencia de una democracia poliárquica. Sobre la base de ello, O'Donnell (1997b) considera que toda democracia que se precie de considerarse como tal deben existir fuertes y eficientes mecanismos de rendición de cuentas. La necesidad de constituir gobiernos transparentes, donde se amplíe el control ciudadano es un imperativo de las democracias actuales, las cuales desde la caída del socialismo real tienen ahora que justificarse más por méritos propios que por defectos ajenos (Lechner, 1996).

El diseño institucional de un régimen democrático es -entre otros factores- uno de los elementos que determina los tipos de potestades y el nivel de discrecionalidad que tienen cada uno de los poderes que conforman el Estado. Como parte del equilibrio entre estos poderes, un signo distintivo del buen funcionamiento de la democracia está en la capacidad de ciertas instituciones estatales para controlar el ejercicio de dichas potestades y sancionar la trasgresión ilegal que las autoridades al frente de cualquier poder puedan hacer sobre las competencias de algún otro en determinado momento o de forma constante. Este tipo específico de interacción intraestatal es lo que O'Donnell (1997b) define como *accountability* horizontal [AH], siendo su labor esencial para dotar de confianza al régimen como tal. Dentro de este mecanismo de control intraestatal, el autor distingue dos subtipos. Por un lado, el AH de balance, referido al tradicional control mutuo de los poderes del Estado para garantizar el equilibrio en cuanto a los límites de competencia de cada uno. Por el otro, el AH asignado, proceso en el que un conjunto de agencias estatales son las encargadas de supervisión, prevención y/o sanción en caso de trasgresión o corrupción en el ejercicio de las potestades que tienen atribuidas los poderes del Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno. Para O'Donnell, el desarrollo de este segundo tipo AH, ha sido producto de las limitaciones que en el devenir histórico ha tenido el sistema de pesos y contrapesos de los poderes ante, en un primer momento, la supremacía de la legislatura y, posteriormente, el poder ganado por el ejecutivo y la burocracia debido al crecimiento del sector público.

La complejidad en las relaciones de poder que impone ese escenario hace que el sistema de control mediante balance de los poderes presente serias limitaciones para evitar las trasgresiones. Con respecto a esto, una de las observaciones que O'Donnell hace sobre el AH de balance es su limitado alcance para la solución de conflictos ya que tiende a actuar de forma reactiva y, por ende, intermitente, a producir acciones dramáticas de elevado costo para las instituciones así como que los conflictos en que incurren los actores sean motivados por razones partidarias. Ante estas limitaciones del AH de balance, el autor le otorga un matiz técnico y neutral a las instituciones de AH asignada

para confrontar los riesgos de trasgresión y/o corrupción dentro del aparato estatal. Esta aseveración, sin embargo, pese a que resalta las debilidades de este tipo de agencia en el subcontinente, no toma en cuenta el posible nivel de partidización de las mismas en América Latina.

Como complemento de estos tipos de control intraestatal, O'Donnell pone sobre el tapete la importancia de la *accountability* vertical [AV], en esta oportunidad, definida más allá de su tradicional concepción centrada en el voto. Señala que dentro de esa AV -control de las autoridades y la sanción mediante elecciones- es importante algún *accountability* de tipo societal de manera de hacer más transparente la gestión del Estado. Esta implica mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, condiciones que, a su juicio, se han hecho extremadamente importantes hoy en día para el mantenimiento de la democracia.

El problema de la construcción institucional del control del poder es un aspecto fundamental de la interpretación de la democracia desarrollada por el cientista político argentino. Esto se debe, fundamentalmente, al hecho de la crítica a la forma como efectivamente se establecieron los gobiernos democráticos de la transición democrática de la década de 1980 en América Latina. A este respecto, O'Donnell señalaba que –más que democracias representativas en sentido estricto- lo que se establecieron fueron «democracias delegativas». En su concepción original, con esta expresión se da cuenta de aquella situación en la que los electores efectúan una delegación del poder a los gobernantes electos y, una vez realizadas las elecciones, no existe forma de control permanente de las instancias de poder. Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar cómo crea conveniente, acción sólo limitada por la realidad de las relaciones de poder existente y por las especificaciones constitucionales relativas al término de su mandato (O'Donnell, 1997a). Los electores eligen a estos líderes para que en situaciones de crisis releven al electorado de sus responsabilidades, estableciéndose una ciudadanía de baja intensidad en la que se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía pero se viola el componente liberal de la poliarquía (Pérez Murena, 2007: 273).

O'Donnell (1997b: 146) plantea que la poliarquía contemporánea es el resultado histórico de la conjunción de los componentes de tres tradiciones políticas. El componente democrático señala que todos pueden participar en los asuntos colectivos y decidir sobre cualquier asunto que considere apropiado. El componente republicano, por otro lado, señala que el cumplimiento de los deberes públicos es una actividad que demanda el cumplimiento y consagración al interés público, aún a costa de los intereses privados de los funcionarios. Finalmente, el componente liberal da cuenta de la existencia de algunos derechos que ningún poder puede usurpar, mucho menos el Estado. Así, se podría deducir que, en la democracia delegativa, aunque haya una

reivindicación de la participación y de los deberes cívicos, quedan en minusvalía la defensa de los derechos particulares y la vida privada.

Como ya se ha señalado, el término «democracia delegativa» fue diseñado por O'Donnell para interpretar la redemocratización de los países latinoamericanos. La enorme importancia del Ejecutivo en los Estados latinoamericanos no es un fenómeno que responde exclusivamente al carácter presidencialista sino también en el modo de gobernar que ha prevalecido tradicionalmente en nuestra cultura política. También está asociada con la supremacía que durante el siglo XX adquirió el gobierno a raíz del crecimiento de una administración pública orientada a desarrollar un Estado fuerte y con múltiples responsabilidades en el marco de unos proyectos social-modernizadores. Esta situación dio forma de organización de la sociedad a partir de una matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1993), donde el Poder Ejecutivo fue asumiendo de manera preponderante un gran número de atribuciones que han venido siendo recogidas por las sucesivas reformas constitucionales que han demarcado sus límites en una suerte de desigual desarrollo en comparación con los otros poderes<sup>8</sup>.

Ahora bien, entre el tránsito y la consolidación democrática en América Latina se han suscitado una serie de circunstancias adversas de carácter específico en cada país, que no sólo llevaron a echar por tierra esa visión teleológica que se mantenía del proceso como algo enteramente positivo, sino también a reconocer los propios límites de la reforma política, donde el rendimiento de las instituciones estaría sujeto a serie condiciones políticas, las cuales podrían descartar o verificar el cumplimiento de la propuesta de O'Donnell a partir de observar, entre otras variables, el comportamiento sistémico de los mecanismos institucionales de control. Una aproximación a cómo ha funcionado la lógica del control institucional en la democracia venezolana viene a ser un esfuerzo en esa dirección.

#### **4. La incremental delegatividad en la democracia venezolana**

La democracia venezolana es –en los términos esbozados por Shugart y Mainwaring (2002a)- una democracia presidencialista: el Jefe del Ejecutivo es popularmente electo y los mandatos tanto del presidente como del poder legislativo son fijos. De hecho, ésta ha sido la tradición política venezolana desde 1830, fecha de establecimiento de la República y que se reafirmó con la Constitución Nacional de 1961, base normativa que imperó durante todo el período democrático hasta 1999.

---

<sup>8</sup> No hay que olvidar que dentro del ya clásico debate entre parlamentarismo vs. presidencialismo, autores como Juan Linz y Alfred Stepan señalaron que los sistemas presidencialistas son poco favorables para la construcción de democracias estables –entre otras cosas- por la tendencia al creciente reforzamiento del poder presidencial. Mientras que otros autores, como Mathew Shugart y Scott Mainwaring (2002), quitando peso a la anterior explicación, consideraron que no es sólo un problema de régimen sino que todo depende de las variaciones observables en los poderes presidenciales de cada país.

Un primer elemento fundamental para comprender el incremento de la delegatividad de la democracia venezolana pasa por la comprensión de cómo el proceso constituyente de 1998-1999 alteró los mecanismos de AH que se habían establecido durante la experiencia democrática entre 1958-1998. En este trabajo se ha dado cuenta de cómo han estado presentes los rasgos corporativos que afectaron el funcionamiento de los mecanismos de control del poder en la democracia venezolana. Sin embargo, aún a pesar de ello, se establecieron acuerdos de distribución de las diferentes instancias del poder entre los partidos políticos. Así, aunque es verdad que la figura presidencial en Venezuela tenía grandes potestades otorgadas por la Constitución de 1961, sin embargo, el Senado en el marco del Congreso bicameral ejercía formas de control, sobre todo a partir del manejo de materias [p.e., la política militar]. Estos mecanismos de conciliación fueron alterados a partir del proceso constituyente de 1998-1999, dinámica que transformó la estructura de la institucionalidad del AH.

Durante la campaña presidencial de 1998, el candidato Chávez señaló como una de sus propuestas políticas la convocatoria de una Asamblea Constituyente que se encargase de elaborar una nueva constitución. Esta propuesta había sido rechazada por el Congreso Nacional ya que no estaba considerada por la Constitución de 1961 y, al estar dominado por los partidos tradicionales, no existía voluntad política para reformarla. La Corte Suprema de Justicia, por otro lado, rechazó la propuesta al señalar que con ésta se rompe el hilo constitucional. Sin embargo, la primera medida tomada por el Presidente Chávez al momento de hacerse con la presidencia fue decretar la convocatoria a un referendo para consultar al pueblo la conformación o no de una Asamblea Constituyente. Aunque la oposición política en el Congreso estaba en contra, la Corte Suprema de Justicia decidió a favor del decreto presidencial señalando además que ésta tendría carácter originario, es decir, no tendría que sujetarse a leyes anteriores ni a la Constitución vigente. Esto le otorgó a la asamblea a ser elegida la posibilidad no sólo de redactar una nueva constitución sino la posibilidad de disolver y crear nuevas instituciones.

El referendo de consulta acerca de la realización de la Constituyente se realizó el 25 de abril de 1999, resultando aprobada la propuesta con un abrumador 71,78% de los votos, aunque con una abstención de 55,63%. La elección de los constituyentistas se realizó el 25 de julio de 1999, quedando más del 90% de sus miembros constituidos por partidarios del Presidente Chávez, quedando de la oposición sólo cuatro postulados. La Asamblea Constituyente se estableció el 3 de agosto de ese mismo año procediendo a disolver al Congreso Nacional y decretando la emergencia judicial y carcelaria. Con su aprobación, el Presidente Chávez declara la emergencia constitucional y procede a sustituir jueces en todas las instancias. La Constitución redactada fue aprobada mediante nuevo referendo el 16 de diciembre de 1999 y, una vez terminadas sus funciones de redacción constitucional, se nombra una comisión legislativa –a la que se llamó «Congresillo»- conformada por Constituyentes elegidos por el

Presidente y que procedió a sustituir a las diferentes instancias de control: el Contralor General de la República, el Fiscal General, las autoridades del Consejo Nacional Electoral, el Procurador General, el Superintendente de Bancos, el Presidente del Banco Central así como al Presidente del Fondo de Garantía de Depósitos. Aunque constitucionalmente algunos de estos cargos eran por concurso público, sin embargo, fueron nombrados de manera discrecional. Se disuelve la Corte Suprema de Justicia y se crea un Tribunal Supremo de Justicia con nuevos magistrados. Esta instancia, a su vez, señala que las decisiones del Congresillo tienen carácter supraconstitucional, por encima incluso de la Constitución de 1999. También se convocaron elecciones generales para la Presidencia, gobernadores y alcaldes para una total renovación de las autoridades.

La Constitución Bolivariana de 1999 introdujo algunas novedades en lo relativo al marco institucional de control del poder. A los clásicos poderes públicos ejecutivo, legislativo y judicial, agregó dos adicionales: el Poder Electoral –representado por el Consejo Nacional Electoral- y el Poder Moral Republicano –constituido de manera conjunta por la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la Nación y el nuevo Defensor del Pueblo-. Asimismo, en la declaración de principios, se estableció que la democracia venezolana era participativa, lo que plantea –según el Artículo 70- la constitución de «medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía» tanto en el marco de lo político, lo social y lo económico. Sin embargo, esta constitución también fortaleció la autoridad presidencial al otorgarle algunas potestades que anteriormente poseía el Senado y al establecer una Vicepresidencia cuyo titular es seleccionado y removido por decisión ejecutiva. Sin embargo, uno de los elementos fundamentales para el reforzamiento de la presencia del Presidente de la República fue la aprobación de la reelección presidencial –posibilidad negada en la Constitución Nacional de 1961- así como el aumento de cinco a seis años del período de mandato<sup>9</sup>.

Ya en su segundo mandato, el Presidente Chávez presentó, el 15 de agosto de 2007, a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de 33 artículos de la Constitución de 1999. El 2 de noviembre, en un ambiente polémico, la Asamblea Nacional aprobó la reforma de 69 artículos así como la anexión de 15 disposiciones transitorias, las cuales abarcaban múltiples materias y fueron sometidas a la decisión popular a través de referéndum en dos bloques el 2 de diciembre de 2007. Ambos bloques fueron rechazados por los electores con el

---

<sup>9</sup> Con miras a que reformas de este tipo redunden en mayores beneficios para la democracia, algunos autores (Payne et al, 2003) han considerado más bien la idoneidad de reducir el número de años de mandato en el caso de introducir la reelección inmediata, así de esta manera, además de seguir garantizando la posibilidad de la alternancia en el cargo dentro de un período razonable de tiempo, se daría respuesta con la reelección a esa necesidad de una mayor margen temporal que muchas veces es imprescindible para que un gobernante pueda acometer su programa electoral, ello sin restar que la posibilidad de un segundo mandato establecería un incentivo para un mejor desempeño en el ejercicio de gobierno, por lo menos durante los primeros años, ya que estaría en juego la continuidad en el cargo.

50,8% y 51,01% de los sufragios respectivamente. Uno de los puntos más polémicos del proyecto fue lo relativo a la aprobación de la reelección indefinida del Presidente de la República así como el proyecto de reordenamiento territorial que le permitía al Ejecutivo Nacional crear nuevas unidades político-territoriales y encargar de las mismas a funcionarios por encima de los gobernadores de estado y alcaldes. Tales medidas fueron señaladas como ataques directos a la descentralización política.

En este caso particular de la descentralización, los riesgos que ella enfrenta son enormes bajo el presidencialismo omnímodo de Chávez ya que, si bien hay nuevos actores con poder en la esfera local, estos actúan bajo el poder concentrador del Jefe del Estado, quien recurriendo a la figura del decreto impulsa acciones nuevamente centralizadoras que minan los márgenes de autonomía ya consagrados de los gobiernos locales. En estas circunstancias, las dificultades que se imponen en la transferencia de recursos hacia los estados y municipios, cristalizan aún más el cuadro de baja capacidad de muchos de estos gobiernos para enfrentar las demandas que hacen explosión en base a las competencias que ahora manejan, con lo cual los espacios de ingobernabilidad se multiplican en el sistema político.

Aparte de las atribuciones concedidas constitucionalmente, otro mecanismo que ha permitido reforzar tendencias delegativas en la democracia venezolana es la atribución legislativa concedida al Poder Ejecutivo. Para Mainwaring y Shugart (2002b: 260), uno de los principales problemas que generan los sistemas presidenciales es que permiten a los presidentes gobernar por decreto sin autorización previa del parlamento, instancia representativa y legislativa por excelencia. Esta situación incrementa la posibilidad de emergencia de procesos delegativos en las democracias. En el caso venezolano, existe un mecanismo de acción legislativa por parte del Poder Ejecutivo que – aunque recibe autorización por parte del Poder Legislativo- implica que este cede por completo y no tiene control sobre las áreas de competencia autorizadas. Es el mecanismo denominado «Ley Habilitante» la cual permite emitir «Decretos con rango y fuerza de Ley».

Entre 1999 y 2008, el Poder Ejecutivo venezolano ha recibido en tres ocasiones autorización del Poder Legislativo para decretar paquetes de leyes. El 22 de abril de 1999, el Congreso Nacional autorizó al Presidente Chávez para que legislara por seis meses en materia económica, financiera y tributaria, emitiendo 54 Decretos-Ley en este lapso. El 13 de noviembre de 2000, la Asamblea Nacional autorizó al Presidente a dictar –durante el lapso de un año- decretos con fuerza de ley en ámbitos económico, financiero, infraestructura, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana y jurídica, social, transporte y servicios, y organización y funcionamiento del Estado. Esta Ley Habilitante tuvo como resultado 49 leyes, resultando las más polémicas las leyes de Tierras, Hidrocarburos y Bancos. El 30 de enero de 2007, la Asamblea Nacional aprueba por tercera ocasión una Ley Habilitante que autorizaba al Ejecutivo a

legislar durante año y medio en un mayor número de materias, elaborándose al final 46 normas decretadas. Una de las leyes más polémicas de la Ley habilitante 2007-2008 fue la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia. Por un lado, se le objetó que desconocía principios, derechos y garantías establecidos por la Constitución Bolivariana y el Código Orgánico Procesal Penal, especialmente en lo relativo al derecho a la defensa, la inviolabilidad del hogar y las comunicaciones, así como lo referente a la garantía de acceso a la información pública y privada. Por otro lado, la segunda objeción, provino del hecho que quedaba bajo el total control del Poder Ejecutivo sin que se estipulase ningún control por parte de otras instancias del poder público, sea el parlamento o el poder judicial. El escándalo alcanzó tal proporción que el Presidente Chávez la derogó a los pocos días señalándola como un «desastre».

El uso continuo del decreto como estrategia para gobernar, caracterizada por la delegación en el Ejecutivo de amplias potestades de gobierno que están muchas veces en el borde de los principios constitucionales, ha llevado a que Chávez no en pocas ocasiones adopte la figura de un presidente con un perfil cesarista y plebiscitario. En este escenario de múltiples prerrogativas y elevada discrecionalidad del Ejecutivo el equilibrio de poderes se ha visto desvirtuado, propiciando una constante evasiva de las autoridades a seguir los canales formales del sistema sin mayor grado de sanción. Esta débil *accountability* horizontal entre los órganos del Estado es un factor importante que contribuye a perpetuar la baja transparencia de los procesos de representación y elaboración de políticas públicas.

Es importante resaltar que buena parte de los decretos con rango y fuerza de ley desarrollados a partir de la tercera Ley Habilitante se realizó en el marco del fracaso del proceso de reforma constitucional de diciembre de 2007. Ante la imposibilidad de reformar la Constitución Bolivariana y agregarle algunas instituciones y procedimientos, el Poder Ejecutivo lo convirtió en materia tratada a través de leyes. Frente a esta situación, la oposición política señaló que ésta era una forma de evadir la voluntad popular. El Presidente Chávez, por otro lado, señaló que no existía ninguna limitación legal para hacerlo. Por parte de otras ramas del poder público no hubo ningún pronunciamiento.

La desinstitucionalización del sistema de partidos así como la debacle de los partidos tradicionales ha ayudado a debilitar la presencia política de control del Poder Legislativo. En términos electorales, la oposición política no ha logrado encauzar su caudal electoral y ha tenido baja presencia numérica. A esto también ha contribuido decisiones políticas tomadas: en las elecciones legislativas de diciembre de 2005, la alianza política partidaria de la agenda política de Hugo Chávez consolidó una mayoría absoluta debido a una táctica abstencionista de los partidos de oposición que buscaban –en términos estratégicos- deslegitimizar el proceso electoral. Con esta decisión, se desaprovechó la oportunidad para mostrar ante los ciudadanos alguna posible opción de cambio y se renunció a la competición electoral debilitando la

posibilidad de constituirse en segundas fuerzas dentro del sistema político. Así, se le permitió al Ejecutivo continuar su gestión sin mayor interferencia de la oposición como contrapeso a nivel del Parlamento. Tal control legislativo por parte de la alianza gobernante le permitió al Gobierno obtener aprobación de la Asamblea Nacional para asumir durante dieciocho meses la capacidad de legislar a través de una «Ley habilitante».

El uso de mecanismos constituyentes e institucionales ha ayudado a posicionar a funcionarios comprometidos con el proceso político revolucionario en los puestos clave que deberían de servir de mecanismos de AH. La intervención del Congreso –ya señalada líneas atrás- es un ejemplo de ello. Entre 1999 y 2007, la oposición política ha utilizado diferentes expresiones para dar cuenta de la situación en la que el Presidente Chávez ha tenido plena libertad para actuar a discreción y se ha señalado que tiene el control político de las instancias institucionales que han de controlar su actuación. Aunque no corresponde aquí hacer una valoración acerca de la honorabilidad y los compromisos personales y políticos por parte de los funcionarios que se han encargado de las instancias de AH, sin embargo, hay evidencia que permite señalar algunos ejemplos referenciales. Isaías Rodríguez y Jorge Rodríguez después de haber cumplido funciones como encargados de poderes públicos –Fiscal General de la República y Presidente del Consejo Nacional Electoral, respectivamente- fueron designados por el Presidente Chávez como Vicepresidentes Ejecutivo de la República, cargo de confianza del Poder Ejecutivo. Incluso, es necesario señalar que Jorge Rodríguez era el Presidente de la Junta Nacional Electoral que se encargó del Referéndum revocatorio presidencial de 2004. Asimismo, Omar Mora Díaz, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, en una entrevista publicada por el diario El Universal el 5 de febrero de 2005 [p. A-1], se autodefinió como un revolucionario que estaba identificado absolutamente con el proceso de cambios que estimula la Constitución, en tanto “*que se corresponde con sus sueños de juventud*” por el que estaba trabajando para hacerla letra viva. Al preguntársele sobre cómo evaluaba la gestión del presidente Chávez señaló

“El liderazgo del presidente Chávez ha sido factor fundamental en este proceso de transformación. Ha sido el motor fundamental de un proceso que lo van a hacer todos los venezolanos, respetando las disidencias”.

Sin embargo, desde sus inicios, el formato delegativo que ha promovido el presidencialismo de Chávez ha actuado de manera paradójica. Al mismo tiempo que se han institucionalizado prácticas participativas –que podrían actuar como mecanismos de AV de balance- también se les ha limitado mediante el incentivo de prácticas autoritarias tradicionales. Desde 2005 se ha defendido la necesidad del «Poder popular» como forma de hacer efectiva la

democracia participativa y protagónica señalada en la Constitución Bolivariana. En este sentido, se hace referencia a una serie de mecanismos de participación y decisión ciudadana: Consejos comunales, contraloría social, consultas públicas, referendos, cabildo abierto, asamblea de ciudadanos, iniciativa popular, iniciativa legislativa, presupuesto participativo, entre otros. Sin embargo, sólo por citar un caso, los Consejos comunales –instancia fundamental de organización popular por excelencia- han sido vinculados directamente con la Presidencia de la República a través de la Comisión Presidencial del Poder Popular, instancia adscrita al Ministerio de Participación y Desarrollo Social la cual tiene atribuciones de orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de este mecanismo. Esta situación lleva a recrear el ejercicio del poder en un contexto donde los rituales formales del modelo democrático se mezclan con formas particulares de gestionar la política, desdibujando la distinción entre las esferas pública y privada.

Mediante un discurso centrado en la propuesta de una «democracia participativa y protagónica», el Presidente Chávez ha revitalizado la experiencia de liderazgo populista en Venezuela. El nuevo esquema de distribución de los recursos fiscales se rige sobre la base de una recomposición neocorporativa de las relaciones entre el Estado y ciertos sectores de la sociedad civil organizados y cooptados por el propio Gobierno Bolivariano. Vale resaltar que la experiencia democrática en la Venezuela anterior a 1998 –sustentada en los mecanismos de conciliación de élites- asumió formas corporativas, con la diferencia que la instancia de mediación era el partido político. Actualmente, esta instancia no existe sino que está directamente en las manos del Gobierno el cual –a su vez- está personificado en un liderazgo carismático. Asimismo, también han emergido nuevos mecanismos de presión: tal como lo ha señalado Gómez (1997: 29), se ha avanzado a la constitución de un «clientelismo negativo»: caracterizado no por el logro de una ventaja sino como amenaza de pérdida de un derecho. Así, al escasear los bienes que distribuye el Estado, la intermediación política adquiere más valor. Un ejemplo reciente de ello lo constituye la conocida «Lista Tascón»<sup>10</sup>.

Un rasgo a resaltar es que el caso venezolano se mantienen procedimientos de control vertical, como fueron los casos de los comicios del 2000 y el referéndum revocatorio de 2004. Sin embargo, también se han generado condiciones que incrementan el peso discrecional de la figura del líder frente a la institución: se ha dado la consolidación de un sistema de elecciones libres pero no competitivas; el establecimiento de instancias de Poder popular las cuales –aunque deberían ejercer la función de contraloría social- se

---

<sup>10</sup> Una vez tramitada ante el Consejo Nacional Electoral la convocatoria del referendo revocatorio presidencial de 2004, la lista de solicitantes fue hecha pública por Luis Tascón, diputado oficialista en la Asamblea Nacional. Esta lista de electores fue utilizada por funcionarios partidarios del Gobierno Bolivariano como base de datos para sancionar ciudadanos por su posición opositora. Ésta base de datos ha sido conocida en Venezuela como la «Lista Tascón».

relacionan directamente con el Presidente Chávez; control de las instancias de control horizontal por parte de partidarios del líder de la Revolución Bolivariana. Esto ha generado que el carácter del régimen haya tendido con el tiempo hacia una forma de democracia delegativa.

## Conclusiones

El gobierno por delegación en Venezuela se ha reforzado a través de diversos mecanismos. Por un lado, se ha utilizado el recurso de valorización simbólica del Presidente Chávez. Así, se demuestra lo que ya había señalado O'Donnell (1997a: 293) en torno al carácter del Presidente en las democracias delegativas: se convierte en encarnación de la Nación y principal definidor y guardián de sus intereses- se ha visto reforzada en el caso venezolano. Por otro lado, también se han utilizado mecanismos institucionales que han permitido una legitimación de la acción delegativa a través de procedimientos de construcción constitucional, técnica legislativa, la típica guerra de posiciones en los mecanismos de AH y AV así como en procedimientos de cooptación y clientelismo negativo.

¿Peligra la democracia en Venezuela? A pesar de todo lo señalado, a pesar de la incapacidad institucional del Estado y el desprestigio de los partidos políticos, la democracia –por lo menos en los términos estipulados por los criterios de poliarquía- no ha dejado de ser el régimen político en Venezuela. Se ha señalado que, a pesar de los fallos evidentes a nivel de rendimiento, la única legitimidad con la que podría contar la democracia venezolana es lo que se ha denominado «legitimidad simbólica» ligada al mundo de la cultura política que tienen los ciudadanos, en donde está presente la idea que la democracia es el mejor sistema de gobierno, independientemente de las imperfecciones que presenta (Salamanca, 1996). El arraigo de este referente en un gran sector de la sociedad venezolana es el que ha servido hasta ahora para que el ciudadano medio haya podido diferenciar entre los deficientes rendimientos que han tenido los gobiernos de turno en cuanto a la tarea de satisfacer las demandas de la población y las ventajas de convivir en un sistema democrático (Carrasquero y Welsch, 2000).

Es posible que los bajos rendimientos de los gobiernos tiendan a que la democracia comience a dejar de ser vista por los actores políticos y sociales como el «único juego posible» (Linz y Stepan, 1996), dando así sentido a formas de gobierno autoritarias que pueden llegar a tener aceptación en ciertos sectores de la población, dado el profundo sentimiento de frustración que experimentan por la insatisfacción social. El término “crisis sistémica” (Salamanca, 1996), es expresión de una crisis general y orgánica del sistema político venezolano que fácilmente puede conllevar hacia una crisis de la democracia, si el chavismo como alternativa de gobierno no es capaz de lograr efectivamente la realización de las preferencias ciudadanas.

Juan Carlos Rey, reconocido politólogo venezolano, en una entrevista pública señaló que el Gobierno Bolivariano se ha hecho peligroso en tanto que es inestable por naturaleza. Según su opinión, carece de bases sólidas en tanto que –a pesar no tiene oposición- está basado en el elemento personalista, incluso en la definición de sus ideas y en la conformación de un partido. Así, la debilidad es esencialmente institucional (Conde, 2008).

En este sentido, las posibilidades reales de la democracia en Venezuela van a depender en los próximos años, de la capacidad que pueda tener el sistema político para edificar y reconstruir instituciones que apunten hacia el desarrollo sustantivo del régimen. Esta tarea se hace bastante compleja en momentos en que resulta difícil la constitución de acuerdos entre los actores donde se distribuyan pérdidas y se pospongan ganancias, debido fundamentalmente al enorme clima de polarización política que ha promovido el propio gobierno de Chávez.

### Referencias Bibliográficas

- Baptista, Asdrúbal (2005). *Bases cuantitativas de la Economía venezolana*. Fundación Polar. Caracas.
- Blanco Muñoz, Agustín (1998). *Habla el Comandante*. Cátedra Pío Tamayo CEHA/IIES/FACES/Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Bonilla, Frank (1972). *El fracaso de las Elites*. Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Borón, Atilio (2005). “La izquierda latinoamericana en el umbral del siglo XXI: reflexiones, tareas y desafíos”. En *Movimientos y poderes de izquierda en América Latina*. Bernard Duterme (coord.). Editorial Laboratorio Educativo. Pp. 23-45.
- Bujanda, Héctor (2000, 5 de noviembre) "Soy más liberal que Hugo" [Entrevista con Adán Chávez]. El Nacional, p. D/1.
- Bujanda, Héctor (2002, 3 de febrero). "La contrarevolución ha sido más inteligente que nosotros" [Entrevista a Guillermo García Ponce]. El Nacional, p. D/1.
- Carrasquero, José y Welsch, Friedrich (2000). “Opinión pública y cultura política en Venezuela: la consolidación del chavecismo”. En *Opinión pública y elecciones en América*. Welsch, Friedrich y Turner, Frederick (Eds.) Universidad Simón Bolívar. Venezuela. pp. 173-192.
- Cavarozzi, Marcelo (1993). “El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea”. En *Perfiles Latinoamericanos*. No 2. FLACSO. México. pp. 165-181.
- Combellas, Ricardo (1975). “La inserción de los grupos de intereses en el Estado Venezolano”. En *Politeia*, No. 4. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Pp. 109-132.

- Combellas, Ricardo (1991). "La descentralización política, la democratización de los partidos políticos y la Constitución de 1961". En *El nuevo Derecho constitucional venezolano*. Editorial de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Pp. 171-181.
- Conde, Javier (2008, 15 de junio). "Juan Carlos Rey: Este gobierno es peligroso porque es inestable por naturaleza". *El Nacional*, p. 4-Siete días.
- Consejo Nacional Electoral-INDRA (1998). *Resultados Electorales. Venezuela*. CD-ROM. Consejo Nacional Electoral. Caracas.
- Crisp, Brian F. (1997). *El control institucional de la participación en la democracia venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Dahl, Robert (1999). *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus. Madrid.
- Duterme, Bernard (2005). "Condiciones, formas y balances del regreso de la izquierda a América Latina". En *Movimientos y poderes de izquierda en América Latina*. Bernard Duterme (coord.). Editorial Laboratorio Educativo. Pp. 7-20.
- Equipo Político de la Liga Socialista de la Alcaldía Metropolitana (2006). "Construyendo el Poder Popular en rumbo al socialismo apoyamos las medidas de expropiación". *Ultimas Noticias*, 3 de septiembre. p. 65
- España, Luis Pedro (2005). "La cultura y las causas de la pobreza en Venezuela". En *Detrás de la Pobreza. Percepciones, creencias, apreciaciones*. Universidad Católica Andrés Bello-Asociación Civil para la Promoción de los Estudios Sociales. Pp. 27-64.
- Fuentes, Elizabeth (1994). "El Super Chávez". *Letra G*, 17 de abril, pp. 6-8.
- González Oquendo, Luis J. (2007). *Acción Colectiva en Venezuela. Tres abordajes analíticos*. Huelva, Universidad Internacional de Andalucía.
- Gómez, Luis (1997). "Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina" En *Cuadernos del CENDES*. No. 36, Año 14. UCV. Caracas. pp. 11-34.
- Hurtado Salazar, Samuel (2000). *Elite venezolana y proyecto de modernidad*. Ediciones del Rectorado y Vicerrectorado Administrativo de la Universidad Central de Venezuela.
- Kornblith, Miriam (1994). "La crisis del sistema político venezolano". En *Nueva Sociedad*. No. 134. pp. 142-157.
- Lechner, Norbert (1996). "La democracia después del comunismo". *Estudios*. No. 45 y 46. Instituto Tecnológico Autónomo de México. pp. 225-230.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996). "Hacia la consolidación democrática". En *La Política*. No. 2. Editorial Paidós. pp. 29-49.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (2002a). "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En S. Mainwaring y M.S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Editorial Paidós. pp. 19-64.

- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (2002b). "Conclusión: presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En S. Mainwaring y M.S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Editorial Paidós. pp. 255-294.
- Molina Vega, José E. y Pérez Baralt, Carmen (1996). "Elecciones regionales de 1995: la consolidación de la abstención, el personalismo y la desalineación". *Cuestiones Políticas*. No. 16. Maracaibo. Pp. 73-90.
- Molina, José E. (2000). "Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000 cambio y continuidad". En *Cuestiones Políticas*. No. 25. Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público. Universidad del Zulia. Pp. 27-65.
- Molina, José E. (2004). "Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias". En J. E. Molina Vega y A. E. Álvarez Díaz (coord.), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Vadell Hermanos Editores. Pp. 9-55.
- O'Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización". En *La Política-Revista sobre el Estado y la sociedad*. No. 2. Editorial Paidós. pp. 5-27.
- O'Donnell, Guillermo (1997a). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1997b). "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". En *Nueva Sociedad*. No. 152. Caracas. pp. 143-167.
- Perdomo, Eucaris (2005, 25 de junio). "William Lara: Estamos ensayando la democratización estructural del MVR". *Panorama*, p. 2-2.
- Pereira Almas, Valia (1996). "Liderazgos personales y crisis en los partidos políticos en la actualidad latinoamericana: Carlos Menem y Rafael Caldera". *Cuestiones Políticas*. No. 17. Maracaibo. Pp. 103-123.
- Pérez Múnera, Carlos Andrés (2007). "La democracia delegativa". *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. No. 106. Medellín. Pp. 263-289.
- Rodríguez, José Vicente (2007) "Condecorado Presidente del IAFE". <<http://www.iafe.gov.ve/spip.php?article43>> Consultado: 28/05/2007.
- Rey, Juan (1991). "La democracia venezolana y la crisis del Sistema Populista de Conciliación". En *Revista de Estudios Políticos*. No. 74. Madrid. pp. 533-578.
- Salamanca, Luis (1996). *Crisis de la modernización y crisis de la democracia*. Universidad Central de Venezuela.
- Stolowicz, Beatriz (2005). "La izquierda latinoamericana: proyecto y gobierno de cambio". En *Movimientos y poderes de izquierda en América Latina*. Bernard Duterme (coord.). Editorial Laboratorio Educativo. Pp. 47-71.
- Uzcátegui, Luis José (1998). *El Gendarme innecesario*. Editorial Panapo.
- Uzcátegui, Luis José (1999). *Chávez: mago de las emociones. Análisis psicosocial de un fenómeno político*. Lithopolar Gráficas.

Villoria Manuel y García José Guillermo (2006). “Democracia y rendición de cuentas”. *Cuadernos para el Diálogo*. No. 8. Jurado Nacional de Elecciones. Escuela Electoral del Perú. pp. 3-47.