

Institucionalidad  
y cultura:

# Un problema



**N**

o hace mucho fui invitado por CESAP a una conversación sobre el tema "¿Qué Estado queremos para la Venezuela de mañana?". La ocasión se prestaba para presentar un diseño ideológicamente sustentado sobre las funciones que deben corresponder al Estado venezolano, seguido de una lista de proposiciones de reforma de lo que tenemos ahora. Sin embargo, no pude evitar caer en la cuenta de que llevamos no menos de quince años haciendo eso, tratando de diseñar un Estado nuevo para Venezuela, propo-

niendo ideas desde posiciones ideológicas variopintas. "Rescatar el Estado de derecho", "construir la democracia participativa", "acercar la representación a los representados", "sanear la justicia", "elevar la eficiencia de los servicios públicos", "acabar con la corrupción", "pasar de la Venezuela rentista a la productiva", "tomar en serio a la sociedad civil", todos ellos se han vuelto lugares comunes del discurso político, a partir de los cuales no puede ya distinguirse a los interesados en que las estructuras cambien de los beneficiarios de la situación actual.

# venezolano

## En búsqueda de los por qué

La sola enumeración de propósitos reformistas fastidia, porque mientras la hacemos no podemos dejar de pensar en la evolución real del Estado venezolano durante estos quince años. Hemos asistido a un verdadero derrumbe de la capacidad operativa del Estado central para cumplir con los compromisos que él mismo asumió. Dondequiera que hay una responsabilidad gruesa en manos del aparato estatal -sea la educación, la sanidad pública, la seguridad ciudadana, la identificación, la justicia, el control de la iniciativa privada- encontramos un déficit severo que está disolviendo la convivencia social en Venezuela. Quince años de degradación de lo público, tal vez veinte, son muchos para no haber dejado huella perdurable.

Pero tampoco quisimos hacer una ponencia-denuncia, porque las denuncias ya no asustan a nadie. Ellas también aburren. Muchas incluso las firmarían ministros del gobierno, a juzgar por lo que declaran de cuando en cuando sobre la operación de sus departamentos.

Así pues, cuando hablamos de Estado para la Venezuela de mañana, hoy es ya el mañana de los discursos reformistas. Y como la degeneración del aparato del Estado central ha continuado pese a las denuncias y protestas escandalosas, a la abstención electoral y a la popularidad creciente de opciones radicales, estamos obligados a pensar más allá de las propuestas de reforma. Tenemos derecho a preguntarle a esas propuestas por qué no han servido hasta ahora para casi nada. A decir verdad, una visión por completo negativa tampoco haría justicia a la realidad. En los últimos años hemos asistido a mejoras localizadas de la eficiencia estatal por tres vías: La descentralización de servicios públicos, que pasan a manos municipales o estatales, como resultado lógico de la descentralización política por la elección directa de alcaldes y gobernadores. La construcción de instituciones de nueva planta, desde cero, a veces paralelas a las preexistentes. El uso de agencias privadas

como ejecutoras de programas públicos, sobre todo en el sector social.

La experiencia del venezolano común, sin embargo, es que el deterioro general de la acción del Estado no consigue ser revertido por estas experiencias localizadas. Así tenía que ser, puesto que grandes tareas de construcción de nuestra sociedad siguen en manos de un Estado central que no consigue resolver su problema de operatividad, atrapado como está entre exceso de reglamentaciones legales, corrupciones cotidianas, intereses creados, derechos adquiridos sin contrapartida, gremios agresivos que protegen privilegios, injerencias partidistas, falta de profesionalidad de los funcionarios, y volatilidad de unos presupuestos todavía demasiado apoyados en el ingreso petrolero.

Por eso preguntarnos por el Estado que queremos para mañana requiere primero pensar si hay mañana para este Estado, y cuál es el camino que lo vincula a su hoy. Ello nos obliga a ir más a fondo de las meras ideas sobre estructuración del aparato estatal, para atender a la cultura política que sustenta nuestra institucionalidad.

Contamos con unas instituciones de diseño moderno, que nada tienen que envidiar a las de cualquier otro país, salvo en que no funcionan bien. Sin embargo, un camino histórico sí se ha hecho. Casi cien años tomó, pero en tiempos de Juan Vicente Gómez alcanzamos un Estado con efectiva capacidad de imponerse sobre el conjunto del territorio y del pueblo. Este no es un logro pequeño ni un punto de partida desdeñable, si tenemos en cuenta lo que alguno de nuestros vecinos está sufriendo por carecer de ello. Cincuenta años más empleamos en incluir al pueblo dentro de ese Estado, que le prometía realizar el anhelo colectivo de modernización que sostenemos desde la Independencia. El Estado productor de servicios modernos fue también el lugar por excelencia de participación social del pueblo para modernizarse. Hubo un momento, digamos

a comienzos de los '70, en que nada hacía pensar que este proceso histórico de despegue de una República integradora de los venezolanos en torno a la modernización, fuera a fracasar. Y de pronto vino la quiebra. El Estado empezó a excluir más que a integrar, decayó a ojos vistas en su capacidad operativa, casi cualquier cantidad de renta se le hizo insuficiente para mantenerse en pie.

## Un problema cultural

Cuando una institucionalidad se quiebra en pocos años y no encuentra los recursos para rehacerse o transformarse, es que sufre un mal más profundo que una sola cuestión de diseño. Algo incubaba en sí que de repente ha hecho crisis. Pensamos que el problema estriba en contar con instituciones de diseño moderno que no encuentran unos modos ciudadanos de hacer en que apoyarse dentro de nuestra cultura.

Pero, ¿qué es eso de una institucionalidad moderna? Para verlo, notemos que la modernidad social puede esbozarse en tres rasgos: una voluntad de dominio tecnológico sobre la naturaleza para ordenarla a los propósitos sociales; un orden de cooperación social para alcanzar ese dominio, hecho de instituciones regladas por la ley, a través de las cuales se sostienen relaciones abstractas. El carácter abstracto implica la prioridad absoluta de la ley sobre las relaciones personales, estamentales u otras relaciones primarias, que se concreta en las instituciones del Estado de derecho. Una ética de corte universalista que sustenta dentro de cada ciudadano al orden institucional, prescribiendo deberes hacia los demás en la sociedad con base en la racionalidad humana y no en las vinculaciones particulares.

Tal vez el espejismo petrolero nos llevó a pensar que era posible modernizarnos (alcanzar el dominio sobre la naturaleza de los países modernos) sin pagar el pesado precio de construir una institucionalidad en verdad abstracta y de asumir

personalmente una ética universal. Ni el orden social que produce modernidad ni la ética en que se sustenta ese orden pueden comprarse. Y la cosa funcionó hasta que llegó el momento en que ya no había renta que bastara para cubrir las expectativas.

Si esto es cierto, la raíz de la degeneración operativa del Estado venezolano se encuentra en nuestra cultura colectiva que, pese a aceptar como deseables una ética universal y una convivencia fundada sobre normas abstractas, en la práctica funciona espontáneamente sobre las éticas particularistas del familismo, el amiguismo, el compadrazgo, la simpatía, la lástima, el paisanaje y similares. Y esto no ocurre de manera ocasional, como resabio de un pasado en vías de superación o como característica de los grupos más atrasados de nuestra sociedad. Muy al revés. Cualquiera de nosotros, por poner un ejemplo, cuando tiene un problema que involucra a un organismo estatal, no se pregunta "¿qué ley me ampara?" sino "¿a quién conozco yo ahí?". Justamente las élites de nuestra sociedad lo son porque saben navegar el tejido de las relaciones personales, que constituye la convivencia civil venezolana de manera infinitamente más real que todos los códigos de leyes. Ellos saben "cómo es la cosa" en verdad.

Como resultado de nuestra adscripción a éticas particularistas, la norma abstracta cede regularmente en Venezuela ante la relación personal, sea preexistente o entablada en el momento. En la alternativa de actuar según la ley o decidir con base en una preferencia personal, elegimos demasiado a menudo desconocer juntos la ley y hacer nuestra común conveniencia. Es más, en caso de no hacerlo así, con seguridad que la relación personal no quedará indenne: "el que le pega a su familia..."

Y así cada generación republicana, incluso las nuestras, está transmitiendo a la vez dos configuraciones bien diferenciadas de las instituciones sociales: una moderna, de papel; y otra operante en la realidad, que subyace a la primera y que consiste en un tejido de relaciones personales y de

## **Si el Estado venezolano va a tener un mañana distinto a este arrastrarse por la Historia de hoy, será por la vía de un crecimiento ético de nuestro pueblo hacia la universalidad moral y por el encauzamiento de nuestra convivencia en relaciones abstractas.**

clanes. Y junto con ello, la convicción de que el respeto sistemático a las reglas formalmente establecidas es camino más seguro para "meterse en un problema" que para alcanzar el éxito.

### **Sus consecuencias**

De esto se siguen varias consecuencias. En primer lugar, la ineficiencia del Estado como instrumento de la acción colectiva. Si diseñamos un aparato social suponiendo que los comportamientos individuales se rigen por ciertas reglas, y luego resulta que en realidad la gente actúa espontáneamente de otra forma, el aparato no dará de sí lo previsto en el diseño original. Gastaremos más recursos y obtendremos menos modernidad de la que proveería el sistema funcionando bien.

La segunda consecuencia es la imposibilidad de alcanzar objetivos tales como la democracia o la justicia social, que presuponen la igualdad abstracta de los ciudadanos. Como el número de relaciones personales que alguien puede cultivar es esencialmente limitado, el acceso al poder que depende de esas relaciones personales no puede ser más que oligárquico. Y como por vía de la conexión con el poder se distribuyen los recursos y las cargas del Estado, acabaremos encontrando que en Venezuela la divisoria entre ricos y pobres coincide aproximadamente con la que separa a los bien de los mal relacionados. La previsibilidad de las acciones individuales en el ámbito público y la gobernabilidad social también se deterioran. Cuando las relaciones sociales transcurren efectivamente a través de una norma abstracta, con modificar la

ley regulamos la configuración social, rebalanceamos poderes y alcanzamos resultados. Pero si la ley resulta ser más nominal que real, si por debajo de ella opera una trama tupida de relaciones personales que la dominan, entonces modificar la ley tiene efectos distintos a los deseados, incluso imprevisibles: ¿quién puede creer que la severísima Ley de Salvaguarda haya disminuido la corrupción en Venezuela? La ley se vuelve ineficaz como medio de autorregulación social, acaba siendo usada más bien como palanca para la matraca, como discriminador social o como arma arrojada contra el enemigo político, con todo lo cual contribuye a paralizar la acción colectiva en vez de guiarla.

¿Qué ocurre entonces con los éxitos reformistas, localizados pero reales, que mencionamos antes? Donde una reforma del aparato del Estado ha tenido éxito en la Venezuela de los últimos tiempos, encontramos generalmente una reducción del tamaño de las unidades de decisión-ejecución hasta lo abarcable por un liderazgo de relaciones personales. En ocasiones hay un verdadero crecimiento de la conciencia colectiva hacia la universalidad moral y las relaciones abstractas. Puede ocurrir también que se eliminen algunas trabas en los procedimientos o resulte adecuado un diseño nuevo de gerencia. Pero lo más frecuente es que nos encontremos con una personalidad a la que se ofrece la posibilidad de construir una organización a su medida, una organización que le responda. Bajo esta luz puede comprenderse mejor cómo es posible exhibir éxitos en instituciones y programas públicos, según las tres modalidades mencionadas arriba, sin cambios de fondo en nuestra cultura política. Y también puede comprenderse cómo esos éxitos no son trasladables al Estado central, por una razón estricta de escala. Quien triunfó en la reforma de las escuelas del estado Mérida, bien puede fracasar al frente del Ministerio de Educación. Al cambiar la escala de la organización, el liderazgo ya no la cubre bien sólo desde bases personales. Necesita entonces canales abstractos para ejercerse; precisamente los canales que en Venezuela funcionan tarde, lento, caro y

**El siguiente paso en nuestro progreso institucional consiste en que el Estado llegue a funcionar sistemáticamente según la ley, para que constituya un instrumento eficaz de la acción colectiva, y un lugar de relaciones entre los venezolanos donde el concepto político de igualdad tenga sentido.**

mal porque lo que viene por ellos cede paso regularmente a las preferencias fundadas sobre relaciones personales.

Vistos así algunos de los éxitos reformistas obtenidos hasta ahora, notamos que no está mal fundado el temor de que detrás de ellos resurjan caudillismos, localismos y clanes variados, amenazando la cohesión nacional en torno al Estado central, impotente por necesariamente abstracto, que Venezuela alcanzó con Gómez.

**Atisbando caminos**

Ante este panorama, debe afirmarse que el siguiente paso en nuestro progreso institucional consiste en que el Estado llegue a funcionar sistemáticamente según la ley, para que constituya un instrumento eficaz de la acción colectiva, y un lugar de relaciones entre los venezolanos donde el concepto político de igualdad tenga sentido. Si lo conseguimos, podremos después discutir con los neoliberales y los populistas cuánto Estado hace falta, dónde, cómo y para qué. Pero antes de tener un Estado operativo, esa discusión puede semejar a unos borrachos (de ideología) peleándose el reparto de los huevos de una gallina estéril.

Para llegar a ese mañana deseable no basta con cambiar un discurso, unos gobernantes, o una Constitución. Todo ello es banal. Hay que transformar la cultura pública compartida por un pueblo. Si el Estado venezolano va a tener un mañana distinto a este arrastrarse por la Historia de hoy, será por la vía de un crecimiento ético de nuestro pueblo hacia la universalidad moral y por el encauzamiento de nuestra convivencia en relaciones abstractas. Sólo entonces podremos hablar de verdadera modernización de Venezuela, y nos reconciliaremos con nosotros mismos en la realización de nuestro proyecto secular.

El camino que une ese futuro deseable al presente pasa por tres puntos: (i) la sinceridad para reconocer las raíces culturales de nuestra cuestión nacional; (ii) la conversión ética para renunciar a las ventajas propias, o a la esperanza de ellas, a favor de un sistema justo para todos; y (iii) la capacidad de negocia-

ción para ir encontrando esquemas de organización pública donde los venezolanos comunes puedan integrarse para hacer camino cultural. Dicho con otras palabras, se trata a la vez de una tarea ética y de una tarea política.

No aseguraría yo que estemos colectivamente cerca de esa primera sinceridad, la de identificar los obstáculos dentro de nosotros mismos, que constituye el punto de partida tanto de la tarea ética como de la política. Parece más bien que nos acercamos a un nuevo ritual nacional de catarsis en-busca del corrupto perdido. Lástima.

Pero, de cualquier forma, la inopera-

tividad institucional está generando tales contradicciones (adentro de nosotros mismos como malestar en la cultura; entre algunas minorías modernas y el conjunto de la población; entre instituciones modernas y las que en realidad no lo son; entre las víctimas y los beneficiarios del actual estado de cosas; entre lo requerido para desenvolvemos en un mundo globalizado y nuestras espontaneidades seculares), que antes o después encontraremos en ellas la fuerza para el cambio cultural.

Por supuesto, la diferencia entre "antes" y "después" en costo humano y en pérdida de tiempo histórico precioso para la nación, puede ser escalofriante.

**RAÚL GONZÁLEZ FABRE**

Ingeniero, doctor en Filosofía y director de la Escuela de Filosofía de la UCAB

**Ventajas competitivas**

117 experiencias venezolanas de competitividad, narradas por sus propios protagonistas, en las áreas de Empresas, Exportaciones, Servicios Públicos, Gobiernos Locales, Sociedad Civil e Instituciones.

**Venezuela Competitiva**  
CENTRO NACIONAL PARA LA COMPETITIVIDAD

**Pídalos a Alicia Rodríguez por los teléfonos: 242.1650 / 242.2993**