

DESAFÍOS Y RETOS

Desde una óptica moderna, la actual Ciencia Política postula varios cometidos mínimos que un país debe ir alcanzando, si quiere llegar a ubicarse en el concierto de sistemas políticos modernizados, democráticos, responsivos y participativos. Para los países jóvenes como Venezuela, esto implica recorrer un proceso que no es sencillo, sino muy complejo. Un proceso que no es unilineal, sino discontinuo. Un proceso que no es siempre exitoso, sino que se compadece con inestabilidad y momentos de recaídas. Un proceso que no es estático y definitivo en sus logros, sino que se afirma precisamente en el cambio, a medida que una sociedad supera positivamente las crisis y va enfrentando los retos que se le presentan. La resultante no es llegar a la perfección, sino avanzar en un proceso inacabado de ir dando respuesta, con sus propias fuerzas, a los llamados “*síndromes de la modernización*”

Como quiera que se enfoque dicho proceso (llámeselo de modernización o de institucionalización o de desarrollo político), hay que relacionarlo con tres grandes dimensiones, que son englobantes de otros muchos aspectos en detalle.⁵

1. La IGUALDAD ciudadana y la PARTICIPACIÓN popular.
2. La CAPACIDAD DE RESPUESTA eficaz y atinada que tiene

5 . Remitimos al estudio clásico, de hace algunos años, pero que mantiene plena vigencia: J. FINKLE y R. GABLE (1971), *Political Development and Social Change*, New York, Wiley & Sons, pp. 43-51.

que dar el sistema político frente a los retos y demandas que le hace la sociedad civil.

3. La DIFERENCIACIÓN racional y la ESPECIALIZACIÓN de las estructuras, instituciones y oficinas gubernamentales que atienden los requisitos funcionales de la población.

Cuatro tipos de problemas o desafíos

Dentro de esta concepción moderna, cuatro son los tipos de problemas o desafíos que, en toda sociedad contemporánea, se plantean al sistema político. De su mayor o menor capacidad para dar solución a ellos, depende su mayor o menor grado de modernización, de madurez, de desarrollo político.

1° La construcción de la Nación (Nation building)

¿Cómo puede funcionar bien un Estado, si su presupuesto que es la Nación, no está bien integrado? La Nación tiene que estar integrada, en todos sus componentes. Si existe ya un sistema unido, compacto, sin graves brechas ni fisuras, que funciona orgánicamente, se puede hablar de un sistema moderno que tiene cierto desarrollo político.⁶ Este no se mide por el criterio de simple desarrollo económico, sino por el criterio de integración, con todo lo que ello implica en 4 áreas, a saber:

- Integración nacional, de modo que grupos diversos cultural y socialmente puedan convivir juntos y pacíficamente, manteniendo sus lazos comunes (etnia, religión, lengua, historia, cultura) y un mismo propósito de gobernarse con autonomía.

- Integración territorial, de modo que una autoridad central nacional sea efectivamente acatada por las regiones políticas subordinadas, sin que partes de su territorio nacional estén fuera de su presencia y control (legal, económico, militar, administrativo).

- Integración élites-masas, de modo que exista un esquema compartido de autoridad y consentimiento dentro de las inevitables diferencias y tensiones. Debe haber, por lo menos, una convivencia

6. Myron WEINER, "Political Integration and Political Development", en FINKLE y GABLE, op. cit., pp. 643-654.

pacífica entre gobernantes y gobernados, entre categorías dirigentes y masa popular, entre el llamado país <político> y el país <nacional>.

- Integración de valores e intereses, de modo que el manejo de los conflictos se haga por procedimientos aceptables. Un país políticamente desarrollado no es el que no tiene conflictos, sino aquel que teniéndolos, tiene también los recursos propios y los medios y caminos para solucionarlos. Es subdesarrollado el sistema político cuya capacidad para generar conflictos es mayor que su capacidad para resolverlos.

2° La construcción del Estado (State building)

Es el problema estructural de fondo. El sistema político debe ser capaz de integrar la Nación, de penetrarla en su territorio y en sus capas sociales, y de dar respuesta satisfactoria a sus muchas demandas básicas. Aquí cuentan la modernización del sistema, la racionalización y diferenciación de sus estructuras, la capacidad de adaptación de las instituciones a las exigencias de cambio y a los nuevos retos. En todo este proceso, además de las instituciones, juegan papel importante las élites o categorías dirigentes con suficiente visión, captación de las necesidades populares y capacidad de liderazgo. Y favorecen o no este proceso de modernización y desarrollo político los instrumentos de cambios, como pueden ser los subsistemas económico y educativo, los de comunicación, los de movilización social.

3° La participación (Participation)

Es el problema funcional más importante, al que hoy se le da debida importancia. Se considera que un sistema político no es moderno ni desarrollado si no da respuesta, por varios canales, a la demanda que todos los grupos hacen de poder intervenir en la selección de sus gobernantes o jefes políticos (a todo nivel) y en la toma de decisiones que afectan el manejo de la cosa pública. Un país que quizás tenga mucho desarrollo económico, pero no tiene garantizadas efectivamente las elecciones periódicas (con carácter universal, libre, directo) y/o no permite el debate público y/o no permite el libre juego de partidos, de cuerpos intermedios, de grupos de presión y/o no ha institucionalizado nuevos cauces de participación ciudadana, no tiene desarrollo democrático o lo tiene recortado y de bajo nivel.

4° La distribución (Distribution)

Es otro factor importante que va a medir la efectividad del sistema y que tiene que ver con la Justicia en su sentido más pleno. El sistema político debe poder dar respuesta satisfactoria a las demandas de bienestar (welfare), en áreas básicas como salud, vivienda, trabajo, educación, deporte, distracción. La justa distribución o no que haga el sistema político del ingreso nacional y de las oportunidades, es criterio para definirlo como justo y moderno, como bien desarrollado, o poco o nada. Países de alto ingreso per capita (PNB) –como lo es Venezuela dentro del subcontinente americano– pero de muy injusta distribución, pueden por este aspecto estar fallos.

Retos a nivel latinoamericano

La Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, mostraba ya una situación única y novedosa en el continente: los 34 países asistentes podían exhibir por primera vez gobiernos democráticamente elegidos (con la sólo excepción de Cuba) y todos preocupados por los procesos de apertura externa y modernización. La CEPAL así lo viene recogiendo desde hace algunos años. Y el ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) propone, en consecuencia, reformas y modernización del Estado como la columna vertebral de sus tareas.⁷

Los países de América Latina y del Caribe, asumidos globalmente, y cada uno en particular, enfrentan dos grandes retos. Por un lado, consolidar el orden político democrático con instituciones cada vez más representativas y participativas. Y por el otro, avanzar en modernización, con una acción gubernamental eficaz y eficiente. Diríase que por todas partes existe el reclamo de conciliar la eficiencia con la democracia, de modo tal que haya una mayor capacidad y calidad de los gobiernos de la región. Se plantea la necesidad de lograr una combinación óptima de elementos democráticos y de eficiencia administrativa en la acción

7. Así lo expresó el director de Políticas y Planificación Regional, Sergio BOISIER (1995): “La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones”, *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 139, setiembre-octubre, pp. 38-50.

gubernamental, lo que debe redundar en una mayor estabilidad, legitimidad y gobernabilidad del régimen político adoptado por cada país.

Lo anterior equivale a pedir para nuestros países modernización y legitimidad. Se requiere una acción gubernamental eficaz y eficiente, capaz de llevar a cabo una readecuación y un desarrollo sostenido de la economía nacional. Y se requiere un orden político democrático, que garantice la representación y la participación. Para poder gobernar hoy en nuestros países se requiere que el Estado: 1º) recupere el monopolio de la ley, del tributo y de la fuerza y 2º) que dicho monopolio sea consentido, es decir, legítimo. “No basta la simple estabilidad política del sistema. Se requiere que los procesos de cambio social y de control de la economía estén enmarcados por un propósito democratizador, que permita a la mayoría de la población participar de los beneficios resultantes de esos procesos.”⁸

En esta forma, reestructuración económica y consolidación democrática plantean el desafío madre de transformar la estructura estatal, haciéndola gobernable.

Hay quienes de entrada observan que la democracia y la gobernabilidad son metas inherentemente antagónicas.⁹ Pero la tesis sigue en pie. En sus 20 tesis sociopolíticas,¹⁰ Calderón y Dos Santos verifican que el nuevo ciclo histórico en América Latina se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización económica del Estado que tiende a ser socialmente excluyente (Tesis 4). Si se da democratización sin modernización, se generará ingobernabilidad. Si se privilegia la modernización económica,

-
8. Elizabeth UNGAR (1993): *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, Tercer Mundo, p. 16.
 9. “Atendiendo una, necesariamente se sacrifican algunos aspectos de la otra. La democracia requiere que los ciudadanos manden; la gobernabilidad requiere que éstos sean mandados” (M. COPPEDGE (1990): *Democratic Governability in Latin America*, Washington, Georgetown University, p. 3. Citado por Ungar, p. 84).
 10. Fernando CALDERÓN y Mario DOS SANTOS (1991): *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Santiago de Chile, FCE—CLACSO.

se desnaturaliza el régimen democrático (Tesis 5). “Si se propicia una democratización sin modernización del Estado, el resultado es la ingobernabilidad. Si se privilegia una modernización del Estado sin inclusión política, el resultado es la desnaturalización del régimen democrático.”¹¹

Muy bien observan dichos autores que “los procesos de democratización y modernización en los países periféricos están fuertemente condicionados por las formas de hacer política en los países centrales (concretamente EUA), en todo conforme a los intereses de éstos” (Tesis 8). Algo pertinente cuando se intenta el análisis de un país como Venezuela.

Es también pertinente la observación que hacen acerca del eventual papel regulador del mercado en América Latina. “Aunque en los procesos de ajuste de las economías periféricas se trasfiere a las fuerzas del mercado un papel protagónico, en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social” (Tesis 10). Bien anota, en su comentario final a este texto, Fernando Henrique Cardoso (presidente de Brasil por 2 períodos) que “el Estado no va a borrarse del mapa, para ser sustituido por las fuerzas del mercado.”¹²

Al hablar de 4 posibles escenarios en América Latina, Calderón y Dos Santos sugieren que el escenario ideal sería aquel en donde se conjugaran la modernización y la integración social. Es decir, un Estado regulador, clave del desarrollo, pero descansando sobre una plena democracia (Tesis 20). Como quien dice, la gobernabilidad provendría de más Estado y más Mercado simultáneamente.

En una especie de Corolario,¹³ los autores observan, con realismo, que “no es fácil combinar crecimiento económico con equidad social”. Y Cardoso añade muy atinadamente¹⁴ que “la cuestión no es la oposición Estado versus Mercado, sino más bien cómo conciliar lo público y lo privado en las nuevas relaciones”. Y como hay distintos países y diversos caminos, “cada país de la región debe seguir su propio camino”. Por consiguiente, ¡Venezuela, el suyo!

11 . Comentario de Enzo FALETTTO en CALDERÓN y DOS SANTOS, p. 150.

12 . CALDERON y DOS SANTOS, op. cit., pp. 135.

13 . CALDERON y DOS SANTOS, op. cit., pp. 55-58

14 . CALDERON y DOS SANTOS, op. cit. pp. 130-135.