

# CUATRO GRANDES RETOS PARA VENEZUELA

## 1. EL RETO DE LA MODERNIZACION POLITICA

Siguiendo una idea de Touraine, la *modernidad* se define en torno a los atributos que debe tener una sociedad (pensar racional y organización racional). Mientras que la *modernización* se refiere a la voluntad política, es decir, a la movilización dirigida desde el Estado y por el Estado para lograr tales atributos, independientemente de cuáles sean los apoyos en la sociedad<sup>1</sup>.

Ser "*moderno*" es simplemente estar abierto al cambio, es decir, comprenderlo y aceptarlo. Lo cual implica una estructura flexible y maleable, y exige una capacidad de actuar en forma consonante para construir el futuro. Hay una tradición historiográfica que relaciona lo moderno con la Edad Moderna, que comenzó tras el Renacimiento (Burke 1993). En efecto, desde el siglo XVI se produce en Europa noroccidental un cambio estructural irreversible, que es lento al comienzo, pero que va a dar lugar a esa gran expansión del capitalismo industrial. En el siglo XVIII los europeos comienzan a tomar conciencia de dicha mutación social. La expresión filosófica y política de dicha toma de conciencia fue ese movimiento de las ideas que conocemos bajo el nombre de *Ilustración*, que se halla en la base misma del concepto filosófico de modernidad (Frisby 1992) y del concepto sociológico de modernización (Solé 1976). En estrecha relación, durante los años ochenta, se puso de moda la temática de la modernidad (Berman 1988) y la postmodernidad o el postmodernismo (Picó 1989; Beyme 1994).

En nuestra América Latina, la *modernidad* se inspira en la triple revolución que se

---

<sup>1</sup>. Alain Touraine (1988): "Modernidad y especificidades culturales" en **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, Paris, p.118.

produjo en los países del Atlántico norte entre los años 1740 y 1880<sup>2</sup> Nos consideramos modernos con referencia al conjunto de estructuras, instituciones, concepciones, visiones y sentimientos creadas: 1) por la Independencia de los Estados Unidos (la primera revolución anticolonial y liberal de la historia moderna); 2) por la Revolución Francesa (que destruyó el Antiguo Régimen y su Estado y erigió la Nación y la Ciudadanía); y finalmente 3) por la Ciencia y la Tecnología, que se desencadenaron como un Prometeo, robando los fuegos divinos y aplicándolos a la producción y mercado de bienes, en lo que se ha llamado la Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra.

Quien habla hoy de *modernización* necesariamente habla de un conjunto de cambios, de 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 Modernización no es perfección, sino proceso inacabado de ir dando respuesta con sus propias fuerzas a los llamados «síndromes de la modernización» (Pye).

El estudio del origen histórico de la modernización política, en concreto (proveniente en su misma raíz de modernidad) muestra que ella se afianza como una lucha contra el autoritarismo en todas sus formas y como una lucha a favor de la racionalidad, en todas sus formas. *Una sociedad que se moderniza es, por consiguiente, una sociedad que busca dar un paso adelante en madurez democrática y un paso adelante en pensar racional y organización racional.* Así de sencillo. Pero así de esencial frente a las propuestas de modernización del Estado venezolano .

## 2. EL RETO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Varios fenómenos contemporáneos a nivel mundial señalan una tendencia a la redefinición del modelo de Estado-nación y una consecuente crisis de la democracia liberal, en lo que parece la culminación de varios siglos de modernización sin que se hayan

---

<sup>2</sup>. Es la tesis de Marco Palacio (1986): "El Estado colombiano y la crisis de la civilización del siglo XIX", en **La delgada corteza de nuestra civilización**, Bogotá, p. 27-60.

cumplido las metas básicas de bienestar propugnadas por la modernidad <sup>3</sup>. Muy bien Hobsbawm, al hacer la historia del siglo XX (de 1914 a 1991) ofrece una síntesis de las causas de lo que pudiera llamarse *eclipse del Estado-Nación* como sujeto histórico en nuestro tiempo<sup>4</sup>.

El Estado contemporáneo ya no es capaz de garantizar la seguridad que ofrece a los ciudadanos a cambio de su obediencia. Tampoco asume su papel en la redistribución de la riqueza social, delegando sus funciones al Mercado, el cual como valor moral central no tiende a la justicia sino a la mera ganancia. Además, el Estado se ve reducido a la impotencia frente a las enormes presiones movilizadas por la economía globalizada, la cual se desarrolla sobre la base de multiplicar desigualdades. Los crecientes compromisos jurídicos internacionales que pactan los Estados, y su cada vez mayor desinterés por asumir tareas que en otro tiempo retenían como esenciales son muestras de la respectiva pérdida de soberanía "*por arriba*" (hacia la esfera internacional) así como "*por abajo*" (hacia la sociedad mercantil al interior).

Al final de nuestro siglo, el Estado-Nación se encuentra "*a la defensiva*", justamente cuando su decidida intervención se hace más necesaria para controlar los trastornos sociales que el mercado genera y paliar los riesgos ambientales. En prácticamente todos los países de América Latina se ha dado una **crisis de eficacia** del Estado. Venezuela no es una excepción; y el gran reclamo popular que ha llevado a Chávez a la Presidencia y ha aprobado mayoritariamente la convocatoria a una Constituyente que reforme a fondo el Estado y lo modernice, es una respuesta a la crisis.

Un debate sobre el tema no puede sesgarse ni a favor de simples reformas económicas ni a favor de simples reformas políticas. El reciente ciclo histórico nos viene empujando hacia el Mercado y hacia la Democracia. ¿Cómo responder institucionalmente a ambas presiones? es lo que debe proponerse nuestra Asamblea Constituyente. El reto no es fácil y es complejo, puesto que la dinámica de un proceso de democratización del régimen político tiende a ser políticamente incluyente (que se abra para todos), mientras el proceso de modernización del Estado, especialmente con urgencia económica, tiende a ser socialmente excluyente (que acaba no favoreciendo a todos, sino a sectores minoritarios de

---

<sup>3</sup>. Una visión general de esta crisis mundial la presenta Jean-Marie GUEHENNO (1995). **El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas de juego**, Barcelona, Paidós.

<sup>4</sup>. Eric HOBSBAWM (1995), **Historia del siglo XX**, Barcelona, Crítica.

la población)<sup>5</sup>.

La aplicación de un sano enfoque teórico de Ciencia Política debe avanzar equilibradamente entre dos sesgos: uno minimalista de corte neo-liberal, que quisiera desmontar o reducir el Estado benefactor, ampliando el alcance y las funciones del Mercado; y otro maximalista, de corte desarrollista y socialista, que desearía mantener para el Estado un alto control y dirección no sólo de los procesos económicos sino en general de toda la vida de la comunidad nacional.

Podemos plantearnos la pregunta: ¿Qué tipo de Estado es deseable para la Venezuela del nuevo milenio? Desde una concepción de Estado, que sigue siendo válida y actual<sup>6</sup>, el aspecto organizativo del Estado y su capacidad de control sobre el territorio y sobre la población adquieren especial relevancia. El Estado contemporáneo debe seguir siendo un conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas, burocráticas, legales, extractivas, distributivas y coercitivas), ejerciendo el monopolio de la creación de normas colectivas, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los medios de violencia y coerción. La fortaleza del Estado, depende, por lo mismo, en gran medida de su capacidad para penetrar efectivamente la sociedad civil, de su capacidad para organizar dicha sociedad y para implementar las decisiones políticas a lo largo y ancho de su propio territorio. El que afirmemos este fortalecimiento del Estado (en una especie de tarea infra-estructural) no quiere decir que abogemos por un poder despótico del Estado. Ni la fortaleza del Estado para ejercer sus tareas prioritarias implica necesariamente que el Estado deba ser grande y paquidérmico. La fórmula ideal sería *la suma de un Estado liviano y de un Estado eficaz*.

### 3. EL RETO DE LA GOBERNABILIDAD

"La reforma política busca lograr dos propósitos fundamentales: mejorar la gobernabilidad de los propios sistemas políticos; y poner en práctica un nuevo arreglo de responsabilidades

---

<sup>5</sup>. Hay varios trabajos sobre el tema, aplicado a países latinoamericanos, en compilaciones como las de: Pedro Medellín Torres, **La reforma del Estado en América Latina**, Bogotá, Fescol 1989 y Fernando Calderón- Mario Dos Santos, **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. 20 tesis socio-políticas y un corolario**, Santiago de Chile, FCE- Clacso 1991.

<sup>6</sup>. Max Weber(1977):**Economía y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 2 tomos; Theda Skocpol (1993):"Bringing the State Back In.Strategies of Analysis in Current Research" en Evans (ed), **Bringing The State Back In**, Cambrisse University Press.

entre el Estado y la sociedad civil" <sup>7</sup> .

Frente a los grandes desafíos que un orden político democrático tiene para poder dar respuesta a las exigencias de una sociedad civil en acelerado proceso de modernización y desarrollo, se viene recurriendo con frecuencia al concepto de *governabilidad* e *ingovernabilidad*. El término deriva de la capacidad con que un antiguo lobo de mar y su tripulación (o un moderno comandante de nave aérea con su instrumental y equipo humano), van conduciendo exitosamente la nave y los pasajeros hasta su puerto (aeropuerto) de arribo. Referido a la conducción del Estado, significa para mí *la capacidad y la calidad del desempeño gubernamental, habida cuenta de los requerimientos y voluntad de los gobernados*. La gobernabilidad hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se refiere "al manejo de las instancias de gobierno, pero también a las demandas sociales, a los mecanismos de legitimación política y a la estabilidad del sistema" <sup>8</sup>. Ungar define la gobernabilidad como "la capacidad del sistema político y de la sociedad en su conjunto de introducir ajustes e innovaciones para darle viabilidad estratégica a un proyecto nacional y de procesar y responder adecuadamente a las demandas de gobernabilidad" <sup>9</sup> :

La gobernabilidad no se relaciona solamente con la estabilidad política del sistema. También aborda procesos de cambio social y de control de la economía, que deben estar enmarcados por un propósito democratizador que le permita a la mayoría de la población participar de los beneficios resultantes de esos procesos. Si bien las transformaciones políticas y los cambios económicos y sociales no siempre responden a la misma lógica y al mismo ritmo en el tiempo, sí deben estar orientados por un proyecto político común. En efecto, la gobernabilidad supone una forma de convivencia y consenso, en la que los diferentes actores económicos, sociales y políticos, públicos y privados, desempeñan un papel particular.

La gobernabilidad debe, pues, entenderse como la necesidad que tienen los gobiernos de lograr una adecuada combinación de *eficiencia* administrativo-económica y de elementos *democráticos*. Ella permite a la acción gubernamental ofrecer un mínimo de estabilidad y legitimidad. Esta capacidad de gobernar, como atributo específico de un primer polo de la

---

<sup>7</sup> . Sergio Boisier (1995): "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", **Nueva Sociedad**, Caracas, n° 139 (setiembre-octubre), p.40.

<sup>8</sup> . Simón Pachano (1991): "Gobernabilidad en la crisis", **Documentos de estudio**, n° 3, Santiago de Chile.

<sup>9</sup> . Elisabeth Ungar (1993): **Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos**, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, p.16.

relación gobierno-sociedad tiene el peligro de entenderse sólo como "gobierno que gobierna", como resultado de operaciones "racionales" administrativas que dan a las conductas gubernamentales agilidad en términos de "respuestas" y resultados, de acuerdo a los preceptos de la ciencia administrativa. Pero la gobernabilidad hoy, en sociedades democráticas, tiene que atender también al otro polo de la ecuación: la sociedad, capaz de ser más o menos gobernable.

"Si la gobernabilidad se redujera a una cuestión de ajustar la máquina del Estado, es de suponerse que bastaría con adoptar, para ecuacionarla, la perspectiva técnica, propia de la administración como disciplina especial. Todo se resumiría en cosas como encontrar el tamaño adecuado del Estado, agilizar sus mecanismos operacionales en las funciones reconocidas como propias de él . El desafío crucial reside en la obtención de aquella forma específica de articulación del Estado con la sociedad en la cual se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede dissociarse del problema político, o sea, del problema de garantizar también la operación democrática del Estado" (F. W. Reis).

Schmitter ha identificado 4 indicadores claves de ingobernabilidad, que pueden aplicarse al caso de Venezuela<sup>10</sup>:

1. La *indisciplina*, que se manifiesta cuando los ciudadanos intentan influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos. Y esto ocurre no sólo por obra de actores paraestatales sino también por los agentes del mismo Estado (cuerpos de inteligencia) y de sectores gremiales (con propuestas de paro y bloqueos a la acción del Estado).

2. La *inestabilidad*, cuando las élites no logran instaurar un proyecto unánime ni un horizonte estratégico para superar la crisis.

3. La *ineficacia*, que se evidencia en la incapacidad de la acción del Ejecutivo y en la débil aceptación ciudadana de dicha acción..

4. La *ilegalidad*, que se expresa en los grupos de interés que buscan "evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia".

No podemos dejar de insistir en que la combinación de estos dos factores, reestructuración económica y consolidación democrática, ha planteado entre nosotros el

---

<sup>10</sup>. Según Manuel Alcántara 1994, aducido por J.C. Tokatlian (1996): **Tras las huellas de la crisis política**, Bogotá, Fescol-Iepri, p.183-185.

desafío de transformar la estructura estatal<sup>11</sup>. Y es lo que nos proponemos hacer a través de la Asamblea Nacional Constituyente.

#### 4. EL RETO DE LA LEGITIMIDAD

La ingobernabilidad genera crisis de legitimidad cuando conjuga dos factores simultáneos: 1) el debilitamiento de la eficacia del gobierno y 2) el debilitamiento del consenso de los ciudadanos. Sin *output* de eficiencia en las políticas públicas y un *input* de legitimidad a la hora de los ajustes económicos, la situación desborda a los actores políticos en una arena que se ha denominado "*democracia embotellada*" (expresión de G. Sartori), en la que "la demanda es fácil y la respuesta es difícil" (N. Bobbio).

En una acertada concepción de Estado, como la de Max Weber, reasumida por Theda Skocpol, la gobernabilidad de un sistema político depende de la legitimidad de dicho sistema. La legitimidad es esencial al ejercicio del poder. Es cuestión fundamental para todo sistema político. Como bien ha dicho Sánchez-Agosta: "No manda quien quiere, sino quien puede, a saber, quien encuentra obediencia". A finales del siglo pasado, ya Gaetano Mosca advertía, con razón, que

"en todas las sociedades discretamente numerosas y con cierto nivel cultural, la clase política no justifica exclusivamente su poder con la sólo posesión que de hecho tiene de él, sino que trata de darle al poder una base moral y legal, presentándolo como consecuencia necesaria de las doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que ella misma dirige"<sup>12</sup>.

*Legitimidad* es la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. "El grado en que los sistemas políticos contemporáneos sean legítimos dependerá en gran medida de las maneras en que hayan resuelto los problemas fundamentales que han dividido históricamente la sociedad" (Lipset). Tratándose de un Estado moderno de Derecho, en forma sencilla suelo dictar a mis alumnos que legitimidad es "*el acoplamiento del proceso de mando (llegada al poder y ejercicio del poder) con los grandes principios jurídicos adoptados*

---

<sup>11</sup>. Para una ampliación más académica del tema, remito al lector a mi ensayo: "Eficiencia y legitimidad" (1999), *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n° 14, Mérida, Universidad de Lo Andes-Cepsal, n° 14, p.

<sup>12</sup>. G. Mosca (1896): *Elementi di Scienza politica*, Roma, Bocca.

*por la nación*” y que están expresamente consignados en la Constitución Política del país, como expresión de su voluntad colectiva<sup>13</sup>. La fórmula jurídico-racional de Weber es aquí aplicable, sin que por ello caigamos en la ya anacrónica e insostenible posición de identificar, sin más, legalidad con legitimidad.

Pero como el actual Estado de Derecho debe ser también un Estado Social de Derecho, de acuerdo con las exigencias de un positivismo contemporáneo, hoy los politólogos exigimos también la *eficacia* como principio componente de la legitimidad, es decir, "la capacidad efectiva del sistema político para satisfacer las crecientes demandas que le plantea la sociedad"<sup>14</sup>. Nuestro gobierno democrático en Venezuela debe juntar

---

<sup>13</sup>. Enrique Neira (1999): **El saber del poder. Introducción a la Ciencia Política**, Mérida, Universidad de Los Andes, 6a. ed., p. 55-56.

<sup>14</sup>. García Pelayo, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, 1977. Citado por Manuel Pastor, **Ciencia Política**, Madrid, MacGraw-Hill 1989, p. 113.



*legitimidad y eficacia*, debe ofrecer resultados positivos frente a los problemas que nos agobian y que venían generando tanto malestar político. La desafección hacia la política y los políticos tradicionales, expresada en la campaña electoral del 98, debe ser vista como consecuencia de la dura quiebra de las expectativas del pueblo venezolano. Habiendo los gobiernos que surgieron del Pacto de Punto Fijo disfrutado por 40 años de tan altos ingresos por renta petrolera, los resultados no aparecieron debidamente o fueron fácilmente reversibles o escamoteados. Los ciudadanos no sólo castigaron a los gobiernos de turno, sino que un gran sector terminó cuestionando el sistema político vigente, porque perdió radicalmente credibilidad.

## CONCLUSION

Nuestra tarea de politólogos en una eventual función de asesores— es gigantesca y de enorme responsabilidad. Se trata de recrear la República de Bolívar, modernizando y reformando el actual Estado, haciéndolo más democrático y eficiente, asegurando su gobernabilidad, dotándolo de herramientas que puedan hacerlo más competitivo en medio de los acelerados procesos de integración y globalización (de la economía, de la justicia, de la comunicación, de la cultura). Se trata de acercar nuestro sistema político un siglo más al sueño del Libertador:

*“No siéndonos posible lograr entre las repúblicas y monarquías lo más perfecto y acabado, evitemos caer en anarquías demagógicas o en tiranías monocráticas”*

(Simón Bolívar, Carta de Jamaica 1815).

*“El sistema de gobierno más perfecto  
es aquel que produce:  
mayor suma de felicidad posible,  
mayor suma de seguridad social,  
y mayor suma de estabilidad política”*

(Simón Bolívar, Discurso al Congreso de Angostura 1818).