

“La Construcción de la Democracia en Venezuela”

Prof. Luís C. Loaiza Rincón

Politólogo, MsC y Profesor Agregado de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes

“Un modo democrático de salvar la efectividad de los poderes públicos es recuperar su mutua coordinación y equilibrio. Un recurso democrático contra su pérdida de eficacia, por sobrecarga de demanda, es ceder competencias de iniciativa y gestión a la propia sociedad, (organizaciones no gubernamentales). Y el modo propio de reaccionar una democracia frente a los conflictos que ponen en peligro su legitimidad no puede ser otro que el renovado esfuerzo por la paz mediante el diálogo, no la guerra. Puede que una sociedad que quiera paz no quiera, equivocadamente, la democracia, pero la que no quiere aquella no hay duda que tampoco quiere ésta. Sólo frente a este problema la democracia ya no puede hacer nada” (Norbert Bilbeny).

La tarea de construir democracia pasa por entender que se están produciendo en el mundo un sin número de cambios que han erosionado los parámetros tradicionales de convivencia y han provocado la pérdida relativa de la centralidad y territorialidad de la política. Presenciamos, además, un creciente conflicto entre las distintas dimensiones de identidad cultural en sus vertientes tradicional, moderna y postmoderna y la reconstrucción de nuevas homogeneidades y heterogeneidades culturales.

En nuestros días se producen novedosas aproximaciones relativas al mercado, la democracia, la soberanía, los derechos humanos y el desarrollo y el mercado se extiende a ámbitos no económicos.

Definitivamente, se han transformados los valores relativos que orientaban nuestra aproximación a los fenómenos políticos: Se reestructura la noción del tiempo, se ha producido una revolución en la cultura audiovisual y algunos de los rasgos básicos de la condición humana como comunidad, productividad, compromiso, trabajo religión y lealtad se alteraron para siempre.

No es balde una de las actividades humanas en la que con mayor fuerza se han proyectado estos cambios ha sido, precisamente, la guerra. Hoy se habla sin más de “Nuevas Guerras”.

Para Mary Kaldor la erosión de la autonomía del Estado o, en todo caso, la erosión del monopolio de la violencia legítima ejercida por el Estado, constituyen el contexto en el que surgen las nuevas guerras. Dicho monopolio sufre una erosión por arriba a causa de la transnacionalización y creciente integración de las fuerzas militares, el debilitamiento de la capacidad de los Estados para usar la fuerza de modo unilateral contra otro Estado y la evolución de las normas internacionales y, por abajo, a causa de la creciente privatización que han sufrido el monopolio de la violencia organizada. Las nuevas guerras, por tanto, han surgido en situaciones en las que prevalece la legitimación política, el declive de la economía causa de la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia y, finalmente la privatización de la violencia que es, a su vez, el resultado del desbordamiento del crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares. En un marco como el descrito

se desvanecen, además, las convencionales distinciones entre barbarie externa y civismo interno, entre el combatiente como legítimo portador de armas y el no combatiente y entre el soldado o policía y el criminal (Kaldor, 2001:19-20).

Estos cambios que afectan profundamente la naturaleza del Estado, lejos de restarles protagonismo, justifican su renovada presencia. En efecto, cuando se constata que más allá del simple crecimiento, el verdadero desarrollo requiere del Estado, no se puede dejar de reconocer que en América Latina solo el Estado está en capacidad de constituirse en la matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Pero para dejar esa capacidad debe formarse y ello implica que:

- Se debe ir más allá del mejoramiento de la eficacia de las organizaciones estatales existentes. El Estado que tenemos no es el que necesitamos.
- Se tiene que revisar el rol del Estado en el proceso de desarrollo. Se trata de que este rol no sea dogmático; pero sí claro, orientador y bien adaptado a cada situación nacional.
- Se tiene que disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente.
- Se tiene que asumir que el Estado ha de ser un proveedor y garantizador de regulaciones.
- Se tiene que cambiar no sólo el modelo del Estado sino también el modelo de desarrollo y ello va más allá del mejoramiento de la racionalidad instrumental con la que se funciona.
- Se debe disponer de una teoría del cambio de las instituciones y de las capacidades de los Estados (Prats i Catalá, 2002).

Paralelamente, ha crecido el número de las organizaciones y asociaciones civiles que enarbolan, entre otras demandas, el resto por los derechos humanos, el efectivo funcionamiento del Estado Derecho y el acceso a derechos sociales básicos (alimentación, salud, vivienda, tierra). Además de los grupos con demandas vinculadas a temas feministas, ecologistas y étnicos.

Estas organizaciones si bien reivindican las demandas, y necesitan de la democracia para operar, reclaman una democracia menos representativa y más participativa que permita consolidar prácticas políticas y formatos de sociabilidad más igualitarios.

Lo interesante de estas organizaciones y movimientos es que defienden su autonomía tanto frente al Estado como frente a los partidos políticos y en lugar de cambiar favores, como ocurría generalmente con las organizaciones y grupos procedentes, exigen derechos y la potestad de intervenir en la formulación de las políticas públicas que les afectan, con lo cual politizan nuevos espacios y abren nuevas oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía.

Una Democracia Gobernable

La noción de gobernabilidad comporta tanto un carácter descriptivo como uno normativo, dado que a través de ella se persigue no solo comprender el funcionamiento de la democracia en el marco de los profundos cambios sociopolíticos que hoy enfrenta el planeta, sino, también, apuntar en la dirección del establecimiento de un gobierno responsable, capaz de atender con justicia y eficiencia las legítimas aspiraciones sociales y los reclamos de una ciudadanía más consiente.

La gobernabilidad pudiera estar referida a:

- La eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.

- El grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en contextos de ajustes modernizantes.
- La capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación política que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.
- La capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica (Achard y Flores, 1997:23-24).

Por lo demás, la gobernabilidad si bien es un concepto de claras connotaciones cualitativas, dado que se estructura a partir del reconocimiento de valores como los del pluralismo, la participación, la representatividad plena, las decisiones políticas reflexivas y participadas, la solidaridad, la equidad, la ética, la responsabilidad y la eficacia); expresa también una realidad que puede cuantificarse: El índice de fragmentación partidista, (a mayor número de grupos políticos divididos hay menos gobernabilidad); el índice de legitimidad del gobierno, (mide la proporción de la población dispuesta a dar apoyo al gobierno); y el índice de eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental. En otras palabras, el nivel de gobernabilidad es posible establecerlo a partir del grado de legitimidad, representatividad, responsabilidad y eficacia del gobierno.

Esta noción, además, sirve para dar cuenta de la importancia que en el ejercicio del gobierno tiene la atención de los numerosos espacios plurales que gozan cada vez de mayor autonomía. Por tanto, asumimos que la multiplicidad de instancias, niveles y redes en la sociedad actual, harán cada vez más ineficaces los intentos de organización y control políticos de un gobierno central.

En definitiva, una democracia gobernable es aquella que cuenta con reglas para la resolución de conflictos que eviten la violencia, reglas que a partir del respeto del principio de la mayoría, limitado por los derechos de las minorías, permitan procesar los conflictos internos a través de vías electorales. En otras palabras, la gobernabilidad democrática requiere un sistema institucional capaz de absorber, canalizar y resolver por medio de sus mecanismos los diversos conflictos sociales, sobre todo en un tiempo signado por una enorme fragmentación social.

Sin embargo, en nuestro contexto, los problemas de gobernabilidad se encuentran referidos no sólo a la legitimidad y a la eficacia, sino también a la justicia. La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder, de las elecciones y del alcance de un programa que responda al interés general. Pero desde el momento que alcanza la condición de gobernantes, su actuación se ve determinada por las demandas que presentan los grupos que defienden intereses sectoriales y las eventuales contradicciones entre ellas y el interés general. Por tanto, luchar contra la marginalización social y la pobreza externa resulta imposible con instituciones políticas ineficientes, en contextos marcados por la corrupción, la intolerancia y la violencia. En otras palabras, resolver los grandes problemas sociales que aquejan a millones, ineludiblemente obligará a revisar los niveles de legitimidad, el funcionamiento de las estructuras administrativas encargadas de conectar ciudadanos y Estado y su impacto sobre la producción de equidad social. Por ello, hoy se asume que el éxito de la democracia depende, cada vez en mayor medida, del éxito en la implementación de políticas que permitan alcanzar un equilibrio entre “las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar económico, la equidad y la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana en el gobierno” (Tomassini, 2001: 64)

Democracia y Control Político

Construir democracia pasa por fortalecer las instituciones encargadas de ejercer el control gubernamental y para ello resulta impostergable dotar de independencia y autonomía a los tribunales y a las instituciones políticas y sociales concebidas para controlar el ejercicio del poder en cualquiera de sus instancias. Las construcciones nacionales no deben utilizarse para impedir cualquier limitación sustantiva del gobierno ni mucho menos invocarse contra los opositores y contra la búsqueda de salidas pacíficas a los innumerables conflictos sociales y políticos. De igual forma se debe enfrentar la tendencia de convertir a los militares en una fuerza de sustentación partidista.

Todo ello no significa otra cosa que superar la recurrente evasión de los mecanismos institucionales a la hora de dilucidar los conflictos entre grupos políticamente relevantes. Pero el arreglo institucional de las diferencias exige que las instituciones no solo funcionen, sino que sean capaces de generar equilibrio y balances entre ellas mismas.

La profundización de la democracia no puede hacerse sino dentro de una cultura de paz y para ello también resulta clave que se respete el derecho y, sobre todo, el funcionamiento autónomo de las instituciones de control porque sin Estado de Derecho y sin un sistema de protección de los derechos humanos, no hay democracia.

Democracia y Gestión Pública

No puede haber gobernabilidad democrática sin calidad de gestión y no hay calidad de gestión si no se reforma el Estado y su administración. Por ello, reconstruir el estado y reparar su capacidad de gestión pasa por implementar profundas reformas.

Una reforma para estos días debe implicar, como mínimo, las siguientes medidas:

- La profesionalización de la alta burocracia.
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.
- Controlar los resultados.
- Aplicar nuevas formas de control.
- Distinguir las formas de las unidades administrativas autónomas.
- Orientar el suministro de servicios al ciudadano-usuario.
- Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público (CLAD, 1988).

En suma se trata de replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios, han vaciado de contenido social a la democracia, han generado estructuras de privilegios y exclusión y han relegado al ciudadano a la condición de ente pasivo.