

LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

Luis Mata Mollejas¹
IIES-FACES-UCV

Resumen:

En el debut del siglo XXI, la creciente aceptación de la complejidad como marco para la reflexión sobre las mutaciones en las cuestiones sociales: Instituciones, economía, regímenes políticos y trasfondo cultural, ha enviado al desván de la historia conceptos como los de *Welfarestate*, democracia representativa, democracia participativa, socialismo y partidos políticos; al tiempo que ha dado vigencia a otros como organizaciones comunales y no gubernamentales; lo cual abre cauces a nuevos enfoques sobre la complejidad política que la envuelve, incluyendo la discusión sobre el arte de gobernar o gobernabilidad, ante las implosiones políticas y económicas que se observan. Lo anterior resume el enfoque de este ensayo, siendo el propósito del mismo presentar una aproximación sinóptica de la crisis de gobernabilidad y de los elementos de una estrategia política para enfrentarla o redefinición de lo que debe entenderse por democracia en el siglo XXI y del modo de alcanzarla.

Palabras claves: Implosión política, implosión económica, América Latina, gobernabilidad, democracia contemporánea, siglo XXI.

Sería provechoso considerar el gobierno no tanto como un problema de poder, sino más bien como un problema de conducción. Karl W. Deutsch

INTRODUCCIÓN: LA IMPLOSIÓN DE LAS IDEOLOGÍAS TRADICIONALES

A partir de la segunda mitad del siglo XX las sociedades contemporáneas, por diversas circunstancias en interacción, entre las cuales mencionaremos: La creciente facilidad de comunicación, las innovaciones técnicas para el manejo de la información, la exuberancia financiera y sus consecuencias sociales y ecológicas, han incentivado a los individuos a adoptar nuevas visiones de lo deseable en los cambios económico social y político. Todo ello ha ocurrido junto a la disminución de la influencia de las tradiciones en sentido amplio, afectando hábitos e instituciones, lo cual ha devenido en un incremento de la complejidad socioeconómica y aumentado la incertidumbre acerca del resultado de las políticas orientadas por el propósito de lograr un “bien común” que varía con los actores (Thévenot, 1989; Hollard, 2004).

Un indicio de lo anterior, en el ámbito político, es el desdibujamiento actual de la contraposición de las ideologías que definían la esencia del bien común y caracterizaron las posturas extremas de la visión política en **derecha** e **izquier-**

¹ lmatan@cantv.net

da en los siglos XIX y XX; mencionando, entre otros indicadores, la disminución de las conductas conservadoras, como la ascendencia religiosa en las clases altas y la evolución en las posturas críticas de las clases trabajadoras², al incorporar la preocupación por el respeto a la libertad a su tradicional preocupación por la igualdad en el plano de la distribución. De allí la tendencia actual a una conjugación pragmática de los valores de libertad e igualdad establecidos como antagónicos durante los siglos XIX y XX (Todd, 2008).

De lo anterior resulta que el régimen democrático³, que se entendió originalmente como representación y respeto de los intereses políticos mayoritarios (democracia liberal), contemporáneamente suele enfatizar **la búsqueda de soluciones a las contradicciones de intereses políticos y económicos de las mayorías y de las minorías por medio del diálogo**; o lo que es equivalente, procura el respeto a las minorías⁴ y la suspensión del uso de todo medio de imposición violenta; es decir, de los medios autoritarios (Giddens, 1994 y 1998). En este contexto el Estado y la sociedad civil deben articularse para conformar un escenario de búsqueda de armonía al incluir una redefinición de los alcances del bien común. El logro del anterior propósito no está libre de dificultades, cuya superación cae en el ámbito de la gobernabilidad.

En esta búsqueda, en la práctica política se han incorporado elementos que condicionan la importancia asignada antes a la “representación” como instru-

² Todd (2008) señala la influencia del Internet en la juventud como factor igualitario para todos los estratos.

³ Entendemos el concepto de “régimen” en el sentido dado por Garreton (1991); es decir, procedimientos e instituciones que median entre el Estado y la gente; y, en términos políticos, entre el Estado y la ciudadanía. En nuestros términos, el régimen es una síntesis de conductas y procedimientos que norman las relaciones entre el Estado y las personas naturales. Cuando las normas obligan a la solución de los conflictos de intereses sin violencia, mediante negociaciones, el régimen será “democrático”.

⁴ El concepto de **individuo social** difiere del de **ciudadano**. En este último se enfatizan las características comunes. El ciudadano lleva al concepto la mayoría. El de individuo social al de minoría. La nueva democracia implica el respeto a las minorías. El concepto de ciudadano implica un estatus (posición ante el Estado) y el ejercicio de ciertas prácticas (conductas y reglas frente al Estado). El concepto de individuo y su pluralidad de identidades lleva al de **sociedad civil**, que puede incluir identidades no reconocidas por el Estado. La ciudadanía es una categoría **homogeneizante** y la sociedad civil **pluralizante**. Alexis de Tocqueville (1953) representa el antecedente más antiguo que presentan las organizaciones civiles o intermedias como recurso eficiente contra el **despotismo** de la mayoría ciudadana en la democracia liberal.

mento del diálogo democrático⁵; citándose como elementos claves de la democracia moderna (Bobbio, 1989) la elección directa para acceder a cargos públicos; el respeto a la libertad de expresión y el acceso a fuentes alternativas de información; la creciente diversidad en las asociaciones de ciudadanos y el acceso a la ciudadanía sin exclusiones. Por contraste con el régimen democrático, el régimen autoritario se define como aquel donde los intereses del Estado y sus directrices predominan sobre los intereses de los individuos, sujetándolos en la práctica a las decisiones de una burocracia al servicio de una autoridad suprema⁶. En esta concepción el Estado y la sociedad civil resultan antagónicos⁷ en un juego político de suma nula. En definitiva, los cambios señalados: el desdibujamiento ideológico y las críticas a la representación, han incidido en establecer una propensión del Poder Ejecutivo a sobreponerse sobre el Legislativo, en los regímenes democráticos.

De allí que el objeto del presente ensayo sea definir, dentro del contexto de una complejidad creciente, el alcance de los conceptos de *governabilidad* y *eficacia* en las políticas públicas, a partir de un balance sobre éxitos y fracasos del estado bienestar, y de las vinculaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil para aproximarnos al concepto de *ingovernabilidad* en los regímenes políticos contemporáneos, y concluir con las estrategias y agendas políticas que pueden elaborarse para enfrentarla, considerando las características más generales del mundo latinoamericano.

⁵ Así, Cunil (1997: 24) citando a Bobbio, señala que los partidos evolucionan a su vez, transformándose en "sujetos progresivos de la privatización de lo público"; en su actuación y en lugar de ser representantes de la "Nación" se comprometen con intereses particulares. Los electores a su vez se convierten en "clientes". Este proceso de recomposición en la esfera política deja una mayoría desorganizada o "silenciosa" al arbitrio de la burocracia del "Estado Social", configurando una contradicción (Cunil, 1997: 27) centrada en la difuminación del límite entre la "res" pública y la actividad privada (Cunil, 1997: 28).

⁶ El extremo del régimen autoritario es el **totalitarismo**. En este régimen al individuo no le queda ningún residuo privado y no puede existir ninguna asociación de individuos al margen del Estado. Como principio organizativo opera la **dictadura**, o eliminación del Parlamento y del Poder Judicial independientes. El líder del Poder Ejecutivo concentra todos los poderes (Sabine, 1982: 653-654)

⁷ Una revisión de los conceptos contemporáneos de Estado y sociedad civil, se encuentran en Bejarano (1966: 113-144).

1. ÉXITOS Y FRACASOS DEL ESTADO DE BIENESTAR O DE LA ECONOMÍA MIXTA

Una de las características de la segunda mitad del siglo XX fue aceptar como evidente la compatibilidad entre el capitalismo y la democracia, bajo la organización del Estado de Bienestar; habida cuenta de que tal modalidad política se mostró más exitosa en perdurabilidad que las experiencias autoritarias; específicamente que la realizada a partir de 1917 por la extinta Unión Soviética. Dicha compatibilización se generaría al aceptarse, como principios del pacto social básico (Constituciones nacionales), los siguientes criterios (Screpanti, 2006):

- i. El mecanismo para orientar la colocación de recursos, el intercambio internacional, la introducción de innovaciones y, en general, todos los procesos económicos sería el mercado; aunque se admitiese cierto grado de coordinación, supervisión y planificación estatal relacionable con la imposición y el gasto público, para disminuir los problemas agudos de distribución experimentados en el siglo XIX.
- ii. La búsqueda de un nivel mínimo de vida y de un desempleo, también mínimo, mediante el mecanismo de una Seguridad Social contributiva y generalizada.
- iii. El agente garante (responsable) de la estabilidad de los precios o lucha contra la inflación, en línea con el progreso de la productividad, sería el Estado, con una intervención negociada, y
- iv. No habría ventajas para ningún país en particular derivadas de las manipulaciones monetarias; lo cual se garantizaría al utilizar como mecanismo regulador la creación del patrón oro modificado, bajo la tutela de una autoridad internacional: El Fondo Monetario Internacional.

Aproximadamente, entre 1945 y 1975, el modelo de economía mixta o de Welfarestate descrito estuvo acompañado por una prosperidad creciente y por una disminución de los conflictos sociales, restringidos a la distribución del volumen de renta y sin objetar la organización privada de la producción en las economías más industrializadas del mundo occidental; mientras que en las economías exportadoras de bienes primarios, en tal espacio, el éxito del modelo se mostró en la transición más o menos rápida de sociedades rurales a urbanas, según variaciones relacionadas con el uso fiscal de los valores de retorno provenientes del intercambio internacional.

Pero, durante los últimos veinte años, el paradigma del Estado de Bienestar ha estado expuesto a numerosas críticas. Desde el ángulo económico por la aparición de un menor crecimiento con inflación sostenida, conjuntamente con altos niveles de subempleo, desempleo y crecimiento de la pobreza y, desde el ángulo político, por el creciente desprestigio del instrumento esencial del juego

democrático representativo: los partidos políticos y su parcial substitución, en cuanto a representatividad popular, por organizaciones críticas del sistema electoral (Gómez Calcaño, 1992); tenido antes como el elemento clave de la democracia representativa. Estos cambios son los que identificamos como *implosiones económica y política*, en el contexto de los Estados democráticos representativos.

1.1. La implosión económica

El modelo de *Welfarestate* tiene como base teórica la tesis keynesiana, según la cual, los intereses de los actores económicos básicos (trabajo y capital) no son necesariamente contradictorios en una economía en crecimiento; es decir que la mejor estrategia para la defensa de los intereses particulares en el ámbito económico surgen de un juego de “suma no nula”; es decir, dentro de una economía en progreso sostenido.

Desde este ángulo, la distribución del producto nacional requiere asignar una buena proporción de masa salarial; pues sin consumo, sólo habría acumulación de bienes de capital, de inventarios y de ganancias asignadas a propósitos especulativos, lo anterior significa la búsqueda de un proceso distributivo que garantice a las empresas una tasa de “beneficios líquidos” suficiente para garantizar la continuidad del proceso de inversión y, consecuentemente, del crecimiento sostenido del empleo.

Las fallas, supuestas ocasionales, del mecanismo descrito, se suponían superables con el gasto social o **compensatorio** del Estado. *Así la función básica de la política económica, en el Estado de Bienestar, era cubrir los riesgos de los procesos económicos orientados por el mercado* (Crossman, 1941: 371). Para ello, el gobierno podría financiarse con créditos (anticipando ingresos) sobre la base de previsiones optimistas de la evolución del producido fiscal (producto de impuestos, tasas y rentas). Es decir, esperando que el crecimiento de la economía permitiese el crecimiento sostenido de la capacidad de pago del Estado o **sostenibilidad fiscal**.

Así, la condición de equilibrio dinámico, o crecimiento autosustentado del modelo, descansaba sobre el supuesto de una influencia baja del gasto deficitario en la tasa de interés, de la estabilidad relativa en la tasa de cambio, de la interacción compensatoria entre ambas tasas a través de los flujos de capital⁸,

⁸ De acuerdo con la hipótesis de la “asimetría monetaria” esta condición es sustantiva en las economías con moneda que no se utilizan para el intercambio internacional y casi

del rendimiento suficiente de las inversiones directamente reproductivas (productividad) en un marco de apertura financiera internacional.

Pero los enfrentamientos geopolíticos de la Guerra Fría llevaron a la creación bancaria de dólares fuera de los Estados Unidos (eurodólares), entidad piloto del mundo occidental, lo cual dio lugar, después de la cancelación de los acuerdos monetarios de Bretton Woods en 1971, a que una esfera financiera exacerbada bajo la influencia telemática, quedase expuesta a fuerzas especulativas y a crisis recurrentes asociadas a la exclusión laboral que tornaron ineficientes las prácticas fiscales y de la banca central en todas las economías. El último episodio es la crisis de estanflación experimentada por los Estados Unidos de América en el debut del siglo XXI, extendida a todo el planeta (Attali, 2008), ante la perplejidad paralizante que provocó en las instancias supranacionales: FMI y Banca Mundial.

1.2. La implosión política

En última instancia, la práctica de la democracia occidental debía manifestarse en la competencia electoral entre los partidos, pues se suponía que su rol básico era contribuir a la formación de la voluntad popular. Pero siendo el propósito de todo partido el de asumir y conservar el gobierno, eventualmente se impusieron a los "componentes de la voluntad popular" ciertas necesidades y principios (posición ideológica) orientados a la conservación del *status quo*; es decir, con una tendencia a restringir los cambios, o tendencia conservadora, con la consecuencia de propiciar el desmejoramiento absoluto o relativos de los actores fuera del gobierno, lo cual propició la aparición de escenarios de violencia al intentar corregir el deterioro del bienestar colectivo.

En efecto, la conjunción de la tendencia conservadora en política con la implosión económica o efectos sociales del menor crecimiento, como la inflación sostenida y la exclusión laboral, contribuyó al deterioro de los partidos y sindicatos; por lo cual se generaron protestas en los estratos empobrecidos y políticamente marginados en dichas organizaciones. De allí que su manifestación en la vida social haya oscilado entre actos y actividades violentas y pasivas, aunque temporalmente y circunstancialmente encuentren representación y modos de participación en los llamados "movimientos" u "organizaciones populares" (multi-

irrelevante en las economías cuya moneda califican como monedas de reserva (García, y otros, 2008). En las primeras la política que desmejore la función de "reserva de valor" es la más perversa, antidemocrática y subversiva de todas.

formidad de lo popular, según Vilas, 1996: 29) cuyos líderes rechazan los esquemas organizativos de los partidos animados por fines electorales.

A estos nuevos actores se oponen quienes representan intereses relacionados con las grandes empresas, cuya manifestación en la vida social se realiza mediante instituciones "independientes" o "grupos de presión", cuyas influencias en la producción, en la socialización y en la culturización les permite convertirse en los voceros principales ante las entidades gubernamentales y, aún, ante los organismos internacionales, en desmedro de los excluidos del mundo laboral.

En síntesis, el aumento de los marginados políticos, por la presencia de la implosión económica, dificulta la mediación ante el juego entre los partidos y el Estado; es decir, la práctica de la democracia tradicional, al encontrar que el área de cooperación y de concertación de intereses se ha ido estructurando como juego político de múltiples actores en un escenario económico de suma nula y aún negativa⁹.

1.3. Algunas consecuencias de los intentos de modificación al Estado de Bienestar

¿Están entonces el modelo de la economía mixta y su contrapartida política, la competencia entre partidos, en vías de extinción?

Comenzaremos por señalar que en los umbrales del siglo XXI los regímenes de economía mixta presentan características diferentes en las economías industrializadas y en las economías exportadoras de bienes primarios.

Así en los Estados Unidos de Norte América, en la última década, los programas sociales subsidiados por el Estado se fueron reduciendo como medida para paliar el déficit fiscal, por lo cual el ingreso real de los norteamericanos comenzó a disminuir; aunque en contraposición, la extensión de facilidades del crédito para el consumo y la vivienda suavizó temporalmente el incremento del desempleo y las tensiones sociales asociadas (Artus y Virard, 2008). Pero dichas facilidades sentaron las bases para el estallido financiero observado en 2009.

⁹ De lo anterior podría inferirse que la democracia tradicional occidental sólo sería viable en las economías prósperas. En contraposición Touraine (1994: 40-41) señala que la autonomía individual es parte esencial de la democracia, y que ello se facilita con el progreso económico; pero que la democracia no puede ser concebida como un atributo del crecimiento económico, pues un aspecto esencial sería la capacidad autodefensiva de la comunidad ante todo autoritarismo.

El encadenamiento de eventos en las economías industrializadas de Europa, fue al comienzo diferente, pues se intentó conservar el régimen de seguridad social aunque el desempleo tendía a elevarse. Por ello la amenaza del deterioro de la sostenibilidad fiscal llevó a los intentos recientes de reducir las prestaciones sociales, incrementándose los conflictos sociales; potenciados ahora por el contagio de la crisis financiera originada en USA.

En las economías exportadoras de productos primarios, como las de América Latina, la disminución de la protección social (los intentos de transformación en régimen financiado exclusivamente por los propios trabajadores) fue provocada por la aplicación de “políticas de ajustes” que, con el propósito de combatir la inflación (Banco Mundial, 1992), incrementaron los niveles de desempleo y reducido, en promedio, las tasas de incremento del producto (Ugarteche, 1996). Lo anterior, junto a elementos “autógenos” los tradicionales “cuellos de botellas” alimentaron crisis sociales y políticas de gravedad en el subcontinente¹⁰ potenciadas recientemente por las restricciones en el comercio exterior asociada a la crisis financiera global.

De lo dicho puede inferirse que en todas partes, al tiempo que se desmantelaban las instituciones típicas de la Economía Mixta, se incrementaba un “desasosiego” social con la sintomatología siguiente:

- i. La tendencia a la estanflación se ha hecho presente acompañada de la exclusión laboral. En América Latina desaparecieron las situaciones hiperinflacionarias al costo de un menor crecimiento de la economía y con notable incremento del desempleo y del subempleo (Torres, 1991; Tabor, 1995); lo cual estimuló la entropía social, pues los organismos políticos de base (partidos y sindicatos) y aún los propios políticos a nivel personal, vieron disminuir su prestigio aumentando la desconfianza popular en relación a los procedimientos políticos democráticos tradicionales.
- ii. Bajo la influencia de las innovaciones informáticas y de la disparidad tecnológica, la competitividad internacional de los países en vías de industrialización desmejoró su participación en el intercambio internacional auspiciando, como alternativa, una actividad financiera especulativa entorno a las divisas (asimetrías monetaria) en lugar de la inversión reproductiva (Mata M., 2006; García y otros, 2008); y

¹⁰ Sólo las economías asiáticas, con bajos costos de mano de obra y orientada su producción hacia la exportación de bienes, con alto valor añadido, mantenía hasta hace poco tiempo un crecimiento alto. Pero allí no siempre puede encontrarse, desde el ángulo político, un régimen democrático.

- iii. No existe consenso sobre lo que sería un paradigma de contrato social básico alternativo que guíe la transformación hacia el progreso, pues la crítica liberal a la economía mixta –“más mercado y menos Estado”– derivó en retrocesos en la estabilidad social.

De allí la necesidad de revisar los vínculos entre Estado y economía, incluyendo el examen sobre la vigencia del Estado de Bienestar.

2. VÍNCULOS ENTRE ESTADO Y ECONOMÍA

El primer vínculo entre Estado y economía reside en la legitimación social de un orden económico mediante una organización política. Así la libre competencia y su organización, (el capitalismo liberal) se legitimó a través del Estado liberal (montesquiano); mientras que la planificación central y el capitalismo de Estado se legitimó con el Estado totalitario (de izquierda o de derecha), y el régimen de economía mixta se legitimó con el Estado de Bienestar social, el cual incluyó algún grado de planificación “consensual” o democrática y la aplicación de algún criterio de justicia distributiva.

El segundo vínculo entre Estado y economía es la propensión a elaborar políticas públicas orientadas a mantener y proteger al *status quo* y a la dinámica económica de agentes y fenómenos tenidos como *perturbadores*¹¹ antes que sobreponer los cambios en las circunstancias globales. En consecuencia la estabilidad de un régimen político estable no sólo requiere la comprensión de la dinámica económica interna, sino que también exige el reconocimiento de la importancia de las influencias de las variaciones del entorno universal, a fin de minimizar los efectos indeseables en relación al bienestar económico y a la paz social.

De allí que al aceptarse que el paradigma de los procesos económicos es el incremento del bienestar colectivo, la política pública no puede despreocuparse de los condicionantes del empleo, pues él constituye el mecanismo más eficiente de distribución del ingreso y de irradiación de la riqueza.

Por su parte, el paradigma político del orden democrático (autonomía de acción de los actores y un piso de igualdad) es convergente con el incremento del bienestar colectivo. Si se quiere, lo anterior conforma las dos caras de una mis-

¹¹ En este sentido es útil recordar lo que Guilhon (1995) llamó la inflación de expectativas, pues se espera que los gobiernos democráticos, en el corto plazo, encuentren soluciones al desempleo, a la inflación, a la desigual distribución de la renta y, en fin, la pobreza.

ma moneda: La disminución de tensiones sociales, o lo que es lo mismo, el aumento de la “armonía social”.

En consecuencia, niveles altos de desempleo y subempleo (deterioro del piso de igualdad) implican una disminución del grado de democratización. Así las políticas que no corrijan la tendencia al subempleo masivo permanente (exclusión laboral), o lo estimulen, minarán la legitimación social. En ese caso el Estado se convierte en incitador de la subversión del orden político y económico, traicionando a su razón de ser.

Finalmente no debe olvidarse la presencia de amenazas a la estabilidad **ecológica**, a nivel planetario, asociadas a la expansión de la actividad transnacional industrial y de la urbanización¹². En pocas palabras, con la implosión económica y política, todos los regímenes enfrentan un aumento de la ingobernabilidad. Es decir una caída de la eficacia y de la eficiencia en las políticas públicas.

Pero junto a los matices oscuros de la evolución reciente, cabe señalar algunos elementos de optimismo; pues la búsqueda de soluciones a la problemática evocada ha provocado procesos sorprendentes. Numerosos Estados Nacionales con regímenes de *Welfarestate*, realizan ensayos de integración socio-política y económica en dimensiones continentales, sobreponiéndose a las antiguas rivalidades nacionales, al hacerse inoperantes las políticas aisladas y buscar políticas coordinadas y multinacionales para suavizar los impactos de la implosión económica (Mata M., 2008); mientras que los Estados con regímenes **socialistas** han recurrido a la modificación del capitalismo de estado, disminuyendo los autoritarismos burocráticos en el ámbito económico; lo cual dio lugar a la interpretación por Fukuyama (1992) de dichas transformaciones como el “fin de la historia”. De allí que se requiera precisar el alcance o consecuencias de la interacción de los cambios señalados.

3. APROXIMACIÓN A UNA DEFINICIÓN DE INGOBERNABILIDAD

Una visualización de la incidencia de las complejas circunstancias señaladas a través del esquema No. 1 (sobre la base diagramas de Euler-Venn) nos permiten definir la **ingobernabilidad** como **interacción conflictiva entre los procesos políticos y los cambios en el ámbito económico que disminuye la**

¹² Calentamiento global y contaminación creciente de los mares y cursos de agua.

eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, cualquiera que sea el carácter político del Estado¹³: autoritario o democrático¹⁴.

En efecto, el esquema No. 1 presenta la interacción entre los cuatro conjuntos de procesos emergentes desde finales del siglo XX: **la exclusión laboral, la exacerbación financiera, el riesgo ecológico por las limitaciones de recursos naturales y las dificultades para la disposición de residuos**, referidos al ámbito económico; **y la búsqueda simultánea de igualdad, justicia y libertad**, pertenecientes al ámbito político; considerando el conflicto entre necesidades sociales y defensa de intereses.

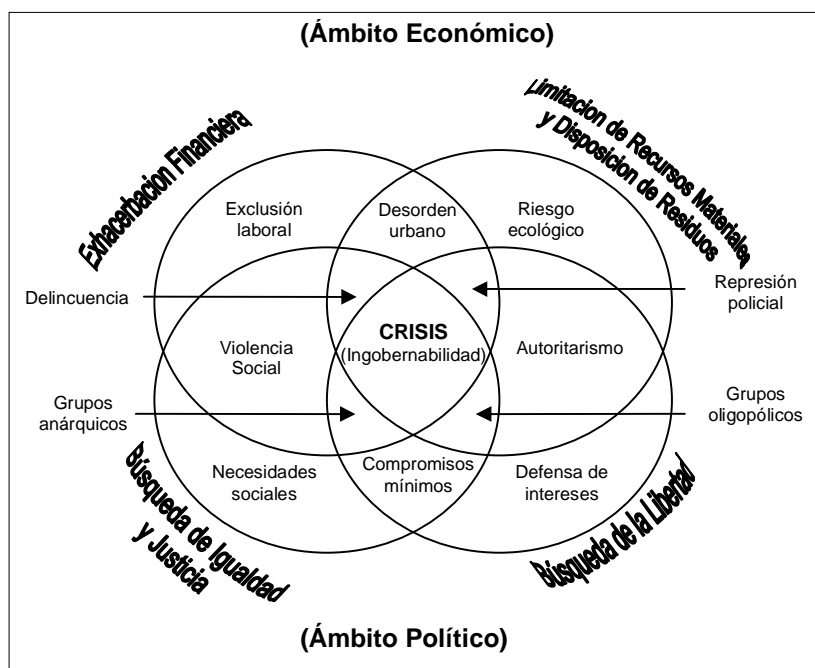
En dichos gráficos las interacciones por pares reflejan las consecuencias negativas de: desorden urbano, autoritarismo, compromiso mínimo¹⁵ y violencia social; mientras que la interacción por tríos de conjuntos señala la necesidad de evaluar los niveles de: delincuencia, represión policial, la presencia de grupos anárquicos y grupos oligopólicos. Finalmente, el área de interacción de todos los elementos y de sus consecuencias negativas es lo que definimos como crisis o *ingobernabilidad*.

¹³ La tradición democrática asignó gran importancia a los componentes deliberativos; pero la influencia creciente de los “expertos” o tecnócratas atribuyó poder creciente a los componentes administrativos (Burham, 1967). Su extremo se alcanza en la “nomenklatura” en los Estados totalitarios. Parte de la solución teórica viene dada por la instauración de órganos contralores en tres momentos de la toma de decisiones: ex-ante (Legislativo); durante (Ejecutivo) y ex-post (Contralorías Judiciales).

¹⁴ En efecto, el trabajo de Venn (1821-2005) para dar expresión gráfica a la teoría de los conjuntos matemáticos hace factible considerar las áreas de superposición de los círculos como interacciones funcionales entre las variables que definen como “conjunto” o “sistema” cualquier proceso social. Una ventaja de este procedimiento perteneciente al ámbito de la lógica simbólica, es que permite literalmente “ver” (establecer) las interacciones entre las variables de los diversos conjuntos (procesos) considerados, sin recurrir a largos discursos o juego lingüístico a que nos obliga el uso exclusivo del lenguaje corriente (creado para comunicar lo relativo a la vida ordinaria) cuando queremos referirnos a las abstracciones lógicas que constituyen la explicación.

¹⁵ Por definición, si el compromiso ocurre sobre bases mínimas de acuerdos habrá márgenes significativos de insatisfacción. Tal resultado no puede calificarse de positivo.

Esquema No. 1. La problemática: Ingovernabilidad



Fuente: Elaboración propia.

Desde el ángulo de la práctica política, la gobernabilidad es vista como la **habilidad para gobernar**; y desde el punto de vista de los comportamientos¹⁶ suele entenderse como el equilibrio entre los estímulos emocionales de la población para identificarse con las acciones del gobierno que llevan a la realización eficaz de considerado el nivel de satisfacción de las necesidades sociales, con un mínimo de conflictos.

Por ello, la **ingovernabilidad aparece como patología propia de los regímenes democráticos representativos**, pues en los regímenes autoritarios pasa inadvertida, desde el punto de vista del gobierno, al ser conceptualmente inconcebible en ese tipo de régimen cualquier manifestación de inconformidad, fuera de los canales del partido único. En todo caso la patología correspondiente se manifiesta como la negación de la sagacidad del liderazgo supremo. Por ello,

¹⁶ Desde el punto de vista de las instituciones podríamos definir la gobernabilidad como las reglas que delimitan las capacidades de actuación del Estado respecto de la sociedad civil, atendiendo al principio de la búsqueda de bien común.

los analistas adeptos al autoritarismo, individual o de grupo, simplemente ignoran o rechazan el concepto de ingobernabilidad¹⁷.

4. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA GENERAL PARA ENFRENTAR LA INGOBERNABILIDAD: LA DEMOCRACIA ACTIVA

Desde el ángulo de la reflexión deductiva, las condiciones positivas (o elementos opuestos a los definidos anteriormente como factores generadores de conflictos), a saber: **aumento de la inversión productiva y garantía de sobrevivencia** en el entorno económico, con sus consecuencias de **incremento de empleo, regulación territorial, seguridad social contributiva e imperio de la ley**, determinan, en el esquema No. 2, las interacciones positivas de: **orden urbano, incremento de diálogo, inclusión de minorías, control social local, gobierno local eficaz, gestión negociada y confianza interpersonal**.

La interacción de todas las circunstancias positivas conforman, consecuentemente, los condicionantes de una conducta global que, dentro del orden político, llamaremos **democracia activa** (condición de gobernabilidad) para sintetizar los componentes o elementos de la estrategia de la sociedad civil orientada al combate de la totalidad de las consecuencias conflictivas que conforman la ingobernabilidad.

Aquí cabe señalar que la relación biunívoca opuesta entre los factores de conflicto o crisis y los elementos positivos, presentan un “menú” de opciones o de objetivos estratégicos a precisar como *issues* o asuntos claves de la discusión para el logro de compromisos amplios o **agenda política**.

Así, por ejemplo, la minimización de la “violencia social” en sus manifestaciones de derivaciones en “delincuencia”, “grupos anárquicos”, “represión policial” y “grupos de poder tradicional”, mediante el estímulo a la “inclusión de minorías”, al “control social local”, y al incremento de la “confianza interpersonal”, representarían una orientación estratégica basada en el valor de la *solidaridad*¹⁸.

Pero si la acción gubernamental se reduce al combate del riesgo ecológico, con políticas centradas sobre la **regulación territorial**, el estímulo a la autonomía de **gobiernos locales** y en general, a la **gestión pública negociada**, tal como se visualiza en el segmento de la derecha del segundo esquema, la estra-

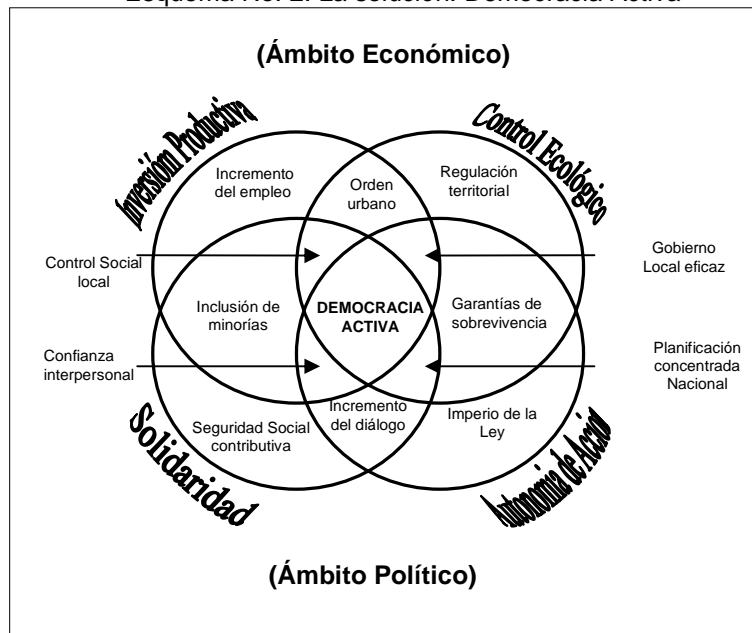
¹⁷ En términos genéricos se produciría **ingobernabilidad** en la medida que el Estado genere expectativas que no pueda cumplir.

¹⁸ Llamamos **solidaridad** al valor que combina igualdad y justicia sociales.

tegia se basaría en el predominio del valor *autonomía de acción* pudiendo calificarse de *neoconservadora*.

Se puede decir entonces, que la agenda de acciones centrada en la **solidaridad** recordaría a la **vieja izquierda** y que la agenda centrada en la autonomía de acción recordaría a la **vieja derecha**. La agenda que incluya la totalidad de los *issues* corresponde a la **democracia activa** y ella no puede interpretarse como posición intermedia o conjunto, más o menos “mixto” de acciones de derecha y de izquierda, sino como normas para la acción que limiten y califiquen las acciones permisivas del Estado o garantías para el desenvolvimiento de las actividades de los **ciudadanos participativos**, como actores de la sociedad civil¹⁹.

Esquema No. 2. La solución: Democracia Activa



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ No se trata entonces de una nueva versión de la “tercera vía” al estilo de la propuesta por Merkel (2003). El *ciudadano participativo* es aquel que dispone de empleo permanente, ingreso suficiente, educación apropiada y por lo tanto no es manipulable.

5) ELEMENTOS DE LA NUEVA AGENDA POLÍTICA PARA LATINOAMÉRICA

La gobernabilidad entendida como **democracia activa** exige la existencia de espacios políticos para la discusión de las políticas públicas; y ello supone dos grandes interlocutores: los representantes del Estado, al menos en sus ramas Ejecutiva y Legislativa y los representantes de la sociedad civil, en su carácter de ciudadano participativos.

Es evidente que en la constitución de ese espacio de negociación el Estado tiene una gran responsabilidad; al igual que la contribución que haga dentro de la sociedad civil, el liderazgo opositor, tanto de partidos políticos como de las otras instancias institucionales (ONG, etc.).

Si del lado del Estado hay que observar que los proyectos autoritarios constituyen un factor limitante para construir el espacio del diálogo, del lado opositor encontramos que las tendencias a confeccionar una agenda de actuaciones viciadas por y centrada en sus disputas históricas, en torno a la preservación o conquistas de espacios de poder, para obtener o conservar privilegios económicos para algunos de los estratos sociales de la sociedad civil, representan un serio obstáculo para reflexionar sobre los problemas sociales dentro de un horizonte que vaya más allá de la coyuntura política inmediata.

Dentro de ese contexto, habida cuenta de que las críticas circunstancias del presente obligan a ordenar los procesos de cambios, hay necesidad de considerar los elementos de transformación en las agendas políticas. Al efecto, las diversas estrategias pueden ser consideradas según se trate de impulsos de “arriba hacia abajo” (es decir, desde el Gobierno), o de impulsos de “abajo hacia arriba” si provienen de la sociedad civil. Por supuesto, esta posibilidad encontrará serios obstáculos dentro de los regímenes de partido único (Guerra, 1980), o autoritarios.

La vía de arriba hacia abajo encuentra su campo natural en las acciones de contención al cambio político mediante las llamadas políticas sociales: vivienda, salud, educación, etc., pues normalmente el gobierno es depositario de ingentes recursos, además de tener la capacidad para ejercer la represión política propiamente dicha²⁰.

²⁰ Esta concepción del Estado, como el conjunto de Instituciones con monopolio de la coerción y de la elaboración de las normas sociales, incluido el ejercicio de la fuerza armada, se remonta a Weber (1922-1977)

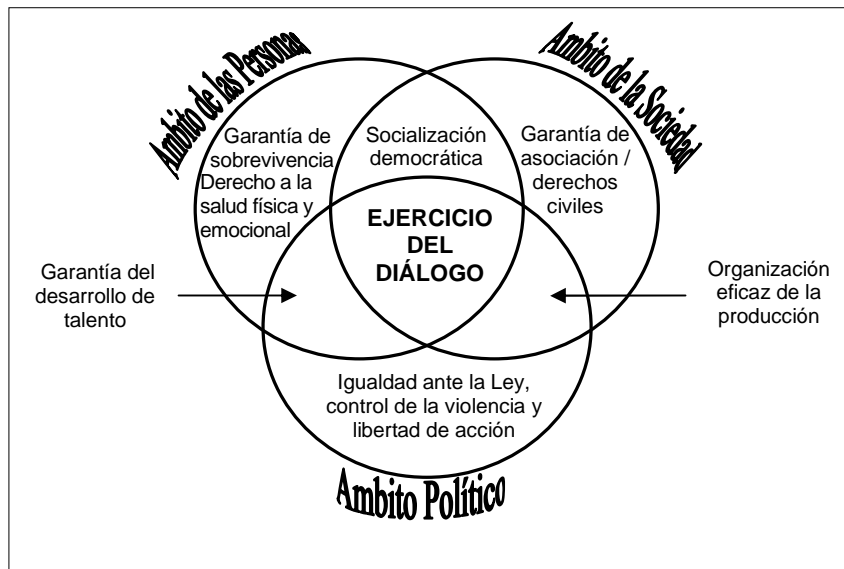
Por su lado la acción desde abajo hacia arriba, o de transformación de las circunstancias políticas, pueden ser “extremistas”, al confundir la dinámica de los conflictos de intereses con la exacerbación de las contradicciones. Esta ruta corre el riesgo de obtener como resultado la represión gubernamental y la pérdida de oportunidades para el diálogo. Por el contrario una manera de conducirse dentro de la concepción democrática (es decir, con exclusión de la violencia) debe aprovechar las tendencias a la organización social autogestionaria, propiciadora de descentralización administrativa del poder con la participación creciente de la población. **Así la organización social debe encontrar su centro básico de acción en la localidad, en sus actividades productivas y socio-culturales y en la supervisión de la gestión local o municipal.**

Esta ruta, con variantes específicas, según la trayectoria cultural de cada sociedad, enfrenta directamente a la que privilegia la gran empresa estatal y al sistema de organización social burocratizado y militarizado bajo la égida del gobierno. De allí que *issues* propios de la Democracia Activa incluyan acciones para acceder a condiciones que abran “oportunidades de trabajo”, y no el mero reclamo por subsidios y transferencias o políticas de redistribución del ingreso. También debe incluir acciones de **estímulo al talento**, y no sólo al reclamo por la educación básica formal; y, por supuesto, acciones para minimizar los riesgos a la vida en los ámbitos sanitarios y de la seguridad personal en el ámbito espacial de la vida ordinaria: el municipio.

Aquí cabe destacar que el **control de la violencia** reside básicamente en la **inclusión amplia en la vida económica**, al garantizar a los ciudadanos ingresos suficientes vía las oportunidades de trabajo. Reducirlo al control policial es incrementar la violencia.

Dentro de las circunstancias sociopolíticas contemporáneas en Latinoamérica, donde se presume predominan absolutamente en volumen los estratos menos favorecidos (D y E) en términos generales, los ámbitos de la actuación democrática como muestra el esquema No.3 debe relacionar la inclusión en la agenda política de: 1) las garantías para la sobrevivencia de la vida personal contra los diversos riesgos; 2) la garantía para la asociación libre de las personas, sin tuteladas burocráticas, como base de la vida social y 3) las garantías para la igualdad ante la Ley, el control de la violencia y la libertad de acción para lograr la socialización democrática, el desarrollo del talento y la organización eficaz de la producción.

Esquema No. 3. Interacción Política



Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, la búsqueda del incremento del bienestar y de la justicia social a través del diálogo; por lo cual las organizaciones políticas incipientes, si quieren optar a posiciones de poder público, deben optar por una estrategia que facilite la creación de circunstancias cónsonas con la *democracia activa*; en donde, en el plazo inmediato, se privilegien los objetivos de establecer **controles sociales locales** y el reclamo de medidas eficaces para la inclusión del número creciente de marginados en el proceso económicos, fundamentalmente a través del incremento del empleo productivo estable²¹.

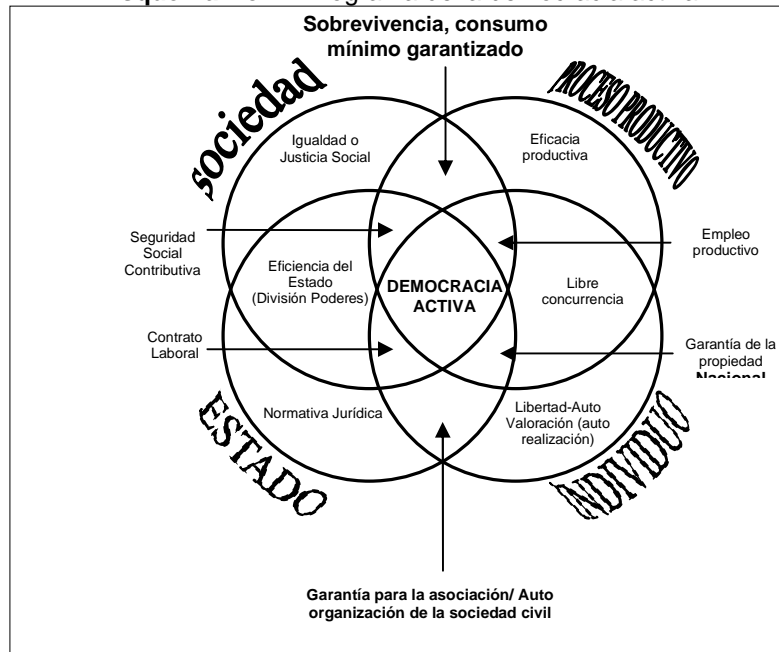
Las acciones en ese sentido obligan a los gobiernos a dialogar sobre las garantías de sobrevivencia, sobre las oportunidades para la inclusión mediante las oportunidades para el trabajo; sobre el orden urbano y el gobierno local eficaz. Por supuesto, la organización de la población a nivel local requiere la ayuda de los partidos de oposición y el aprovechar *todos los resquicios que dejen los regímenes autoritarios*: incluyendo la participación en las elecciones para representaciones diversas; no obstante los obstáculos que construya el régimen

²¹ Quién no tiene empleo productivo estable se convierte en individuo expectante y por ende manipulable políticamente. En estas condiciones la democracia degenera en régimen autoritario.

autoritario en los procesos electorales²². Lo anterior, constituye la base de la estrategia de la democracia activa para el programa político que, de acuerdo a los análisis realizados, debería adelantar la oposición democrática en América Latina. **En síntesis la nueva estrategia consiste en expandir la democracia y restringir las tendencias hacia la autocracia.**

Al respecto, el cuadro “programa de la democracia activa” permite presentar una definición sintética de los ámbitos de acción de esa estrategia y de su agenda política con un deslinde del ámbito de acción entre “res política pública” y la “res privada” o Estado y Sociedad Civil. En él se parte de un nivel esencialmente privado (el personal), hasta alcanzar el esencialmente colectivo, o político, en sentido estrecho; interactuando a través de tres niveles “mixtos”: el social, el cultural y el económico. Finalmente, el esquema No. 4 señala las interrelaciones de las distintas esferas en el programa de la **democracia activa**, tal como ha sido definida.

Esquema No. 4. Programa de la democracia activa



Fuente: Elaboración propia.

²²De allí que las tácticas abstencionistas en las elecciones se constituyan en acciones a favor del autoritarismo.

Programa del restablecimiento de la democracia
(opuesto a la autocracia)

<i>Ámbito de acción</i>	<i>Garantías</i>	<i>Políticas públicas</i>
Nivel personal familiar	Sobrevivencia (salud)	Bienestar físico y emocional. Ambiente limpio. Autonomía de reproducción. Seguridad social.
Nivel social	Inclusión y participación	Cuidado infantil universal. Educación básica y técnica universal. Libertad de expresión.
Nivel cultural	Fomento del talento	Tolerancia a la crítica. Acceso a la comunicación. Regulación de horas laborales.
Nivel económico	Derecho al trabajo	Defensa de la propiedad en los términos constitucionales. Acceso a los recursos financieros. Incremento del empleo productivo. Planificación concertada.
	Separación de poderes	Equilibrio de poderes.
	Igualdad ante la ley	Tribunales independientes sanciones claras al ejercicio ilícito del Poder Público.
Nivel político	Control de la violencia	Participación de la ciudadanía en la elaboración de la agenda política. Rendición de cuentas públicas ante la sociedad.
	Libertad de asociación reunión y manifestación	Libertad de deliberación. Protección a la asociación.

Nota: Los denominados "nivel social, cultural y económico" constituyen la interfase entre el Estado y el nivel básico de la sociedad. Y trasciende los conceptos de "soberanía popular", "pueblo", "Nación" y "sociedad civil". El nivel personal-familiar es nítidamente privado y el nivel político nítidamente público.

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artus, P. y M. Virard (2008), *Globalización*, Le Pire est á venir, La Decouverte, Paris.

Attali, J. (2008), *La Crise, et après?*, Fayard, Paris.

Banco Mundial (1992), *Gobernabilidad y desarrollo*, Washington.

- Bejarano, A. M. (1966), "Para repensar las relaciones de Estado, Sociedad Civil y Régimen Político: Una Nueva mirada conceptual", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2 No. 2-3 pp. 113-144, Caracas.
- Bobbio, N. (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo Cultura Económica, México.
- Burham, J. (1967), *La revolución de los directores*, Suramericana, Buenos Aires.
- Crossman, R. (1941), *Biografía del Estado Moderno*, F.C.E., México.
- Cunil Grau, N. (1997), *La apertura de nuevos espacios públicos y la recapitulación de las relaciones Estado-Sociedad Civil*, Tesis Doctoral (Mimeo) FaCES-UCV, Caracas.
- Deutsch, Karl. (1976), *Los nervios del gobierno*, Paidós, Buenos Aires.
- Fukuyama, F. (1992), *The end of the history and the last man*, Free Press, New York.
- García, A.; L. Mata M.; E Neil (2008), "Asimetrías Monetarias Internacionales y Banca Central", *Revista de Investigación Económica*, Vol. LXVII, No. 265, UNAM., México.
- Garretón, M. A. (1991), "Del autoritarismo a la democracia política", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, 1, pp. 283-292, México.
- Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y de la derecha*, Katedra, Madrid.
- Giddens, A. (1998), *The third way, the renewal of the social democracy*, Politic Press, London.
- Gómez Calcaño, L. (1992), "Movimientos sociales y democratización en América Latina", *Cuadernos del CENDES*, año II, Segunda Época, No. 19, Caracas.
- Guerra, F. F. (1980), "La estrategia de participación en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 49, Caracas.
- Guilhon, A. (1995): "Modelos, Teorías y Experiencias en la Representación y Eficiencia de la Soberanía" *Estilo de Hacer Política*, Cuadernos del Parlatino, No. 11.
- Hollard, G. (2004), "La délibération Dans la théorie économique", *Cahiers de économie politique*, No. 47, 173-188.
- Mata Mollejas, L. (2008), "Venezuela, Geopolítica e Integración: Deslindando el Futuro", *Nueva Economía*, año XVI, No. 28.
- (2006), *Teoría del Preajuste Financiero*, FaCES-UCV, Caracas.

- Merkel, W. (2003), "Las terceras vías de la social democracia en el 200".
http://www.politica.com.ar/tercera_via
- Sabine, G. (1982), *Historia de la teoría política*, FCE, México.
- Screpanti, E. (2006), *Il capitalismo: forme e trasformazione*, Punto Roso, Milán.
- Tabory, P. (1995), "Las políticas económicas latinoamericanas y el efecto tequila", *Moneda*, No. 78-71, Lima.
- Thévenot, L. (1989): "Equilibre et rationalité Dans un univers complexe", *Revue Economique*, 40 (2).
- Touraine, A. (1994), *Qué es la Democracia*, Temas de Hoy, Madrid.
- Tocqueville, A. (1953), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, Paris.
- Todd, M. (2008), *Après la démocratie*, Gallimard, Paris.
- Torres, J. C. (1991), "América Latina: el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, 145-161, Madrid.
- Ugarteche, O. (1996), "América Latina después de los ajustes", *Moneda*, No. 92-93, 54-56, Lima.
- Venn, J. (1821-2005), *Lógica Simbólica*, www.andrews.edu/calkins/math./biorem.htm.
- Vilas, C. M. (1996), "Actores, sujetos, movimientos: ¿Dónde quedaron las clases?", *Cuadernos del CENDES*, año 13, Segunda Época, No. 32, Caracas.
- Weber, M. (1992-1977), *Estado y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.