

Vigencia de los derechos humanos, Estado y gobernabilidad democrática en Venezuela

Magaly Pérez Campos*

Resumen

El presente trabajo examina el papel del Estado y los efectos que podría tener su retiro del ámbito público sobre la vigencia de los derechos humanos. Del mismo modo, se proponen algunas reflexiones sobre la relación existente entre derechos humanos y gobernabilidad democrática, insistiendo en el hecho de que en una sociedad democrática y en un Estado de Derecho, los derechos humanos deben constituirse en los parámetros y límites de las políticas públicas tendientes al logro de la gobernabilidad.

Palabras Clave: Democracia, gobernabilidad, Derechos Humanos.

The Standing of Human Rights, the State and Democratic Governability in Venezuela

Abstract

This paper examines the role of the State and its effects on the validity of human rights in Venezuela. It also studies the relationship between human and democratic governance, insisting on the idea that -in a democratic society-

Recibido: 20/5/97 • Aceptado: 3/9/97

- * Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela.

human rights must constitute the limits and parameters according to which the applications and impact of public policies must be evaluated if democratic governance is to be guaranteed.

Key Works: Democracy, Gobernance, Human Rights.

Consideraciones Preliminares

Antes de desarrollar las secciones sustantivas del presente trabajo, estimamos necesario explicitar algunos conceptos y enfoques que servirán de soporte a los análisis a realizar a lo largo de este texto.

En primer lugar, vale aclarar cuál es la noción general de derechos humanos que se asume a lo largo de éste texto; sin pretender elaboraciones detalladas que escapen a la naturaleza de esta presentación, asumimos que derechos humanos son un conjunto de principios, de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual.

En segundo término, parece necesario insistir en el papel del Estado en la protección de los derechos humanos. Pese a que los instrumentos internacionales y regionales otorgan al Estado la responsabilidad de respetar y garantizar todos los derechos humanos mediante obligaciones tanto en acción como en abstención, a medida que las teorías sobre el libre mercado cobran fuerza, se ha comenzado a relativizar esta responsabilidad, de tal forma que se pretende reducir la acción estatal solo a aquellos aspectos vinculados con la protección de las libertades fundamentales y la regulación jurídica de las relaciones sociales y productivas. De esta manera, las teorías de libre mercado retoman la división y jerarquización de los derechos humanos, al considerar que el Estado no tiene por qué asumir responsabilidades en la esfera de los derechos sociales y culturales -e incluso ciertos derechos económicos- pues éstos, o no son derechos o lo son en un rango inferior a otros como la libertad, la seguridad o la propiedad, por lo que la responsabilidad del Estado bien podría ser reemplazada por la lógica del mercado asociada, en el mejor de los casos, a la iniciativa individual destinada a satisfacer aspiraciones a mejores niveles de vida que en forma alguna constituyen derechos. Compartimos la visión de Danilo Turk, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto que

"...la historia ha demostrado suficientemente que numerosos aspectos de la política social no se pueden resolver mediante la confianza ciega en las fuerzas del mercado". (Naciones Unidas, 1992:90).

Es por ello que consideramos que el presente análisis debe tomar en cuenta el papel que ha asumido el Estado en la protección de los derechos humanos y hasta qué punto la privatización de estos derechos -ya sea por la vía constitucional o por situaciones de hecho- puede constituirse en un elemento que, lejos de contribuir a la superación de los conflictos que hoy afectan a Venezuela, incidan en su agudización.

En tercer lugar, vale la pena recordar la relación que existe entre seguridad del Estado y derechos humanos. A este respecto compartimos la tesis de Montealegre (1979), según la cual, la seguridad del Estado depende de la seguridad de cada uno de los tres elementos que lo integran: territorio, gobierno y ciudadanos. Tradicionalmente se ha buscado, por una parte, preservar la seguridad del territorio, cuya integridad puede verse afectada por amenazas externas y, por otra parte, asegurar la estabilidad del gobierno frente a amenazas internas. Sin embargo, se ha dejado de lado la seguridad de los habitantes, la cual reposa en la intangibilidad de los derechos humanos de éstos. El desconocimiento de la seguridad de los ciudadanos -entendida en un sentido amplio que abarca el conjunto de sus derechos humanos, más allá de la seguridad personal- como parte integral de la seguridad del Estado no sólo provoca violaciones a los derechos humanos, sino que conduce además a una interpretación errónea de las exigencias de seguridad de la ciudadanía, según la cual dichas exigencias son percibidas como amenazas a la seguridad del gobierno y a su estabilidad, con el correspondiente endurecimiento de las respuestas gubernamentales frente a las demandas de satisfacción de los derechos humanos de la población. Somos de la opinión de que el análisis del sistema de derechos consagrados en la Constitución de 1961 debe tener en cuenta que las violaciones a los derechos humanos se producen en un contexto de desconocimiento de las necesidades de seguridad de uno de los elementos constitutivos del Estado, por lo que dichas violaciones, lejos de fortalecer el Estado contribuyen a su mayor debilitamiento.

Finalmente, parece necesario precisar la diferencia que se asume a lo largo de este texto entre democracia y régimen constitucional. La democracia, en sentido estricto, se caracteriza por ser un sistema que combina pluralidad de partidos políticos, alternabilidad en el poder,

elecciones periódicas y libertad de expresión; en el caso venezolano, se añade además el elemento de representatividad, como característica específica frente a otras modalidades de democracia tales como la participativa o la directa. En otras palabras, la democracia en sentido estricto nos remite a aspectos relacionados con las dimensiones políticas de ésta, por lo que, para diferenciarla del concepto de democracia en sentido amplio, preferimos, a los fines de este trabajo, referirnos a la primera como régimen político constitucional, reservando el uso del término democracia para lo que constituye una acepción más amplia que incluye otros elementos propios de la democracia política, tales como participación informada a través de mecanismos diferentes a los político-partidistas, así como los componentes sociales, económicos y culturales de la democracia. Para los fines del presente trabajo, asumimos entonces el concepto de democracia de Alfredo Riquelme, quien la define como

"régimen político y forma de organización del poder en la sociedad, que coloca en el centro a las personas como sujetos de derecho y titulares de la soberanía, conceptos que se realizan a través del ejercicio de la ciudadanía, mediante normas y procedimientos que garanticen las libertades y las igualdades sustanciales en el marco del Estado de Derecho" (Riquelme, 1993; 166)

Papel del Estado y efectos de su retiro de la vida pública sobre los derechos humanos

Una necesaria intervención

En atención a la necesidad de profundización del marco referencial del Estado Social y democrático de derecho, una de las hipótesis que se proponen en el presente trabajo sostiene que la problemática social es, además de un elemento que repercute seriamente en la estabilidad y legitimidad del sistema político en su conjunto, un problema de derechos humanos. Del mismo modo se sostiene que la debida atención a este problema traería aparejada la resolución de buena parte de los peligros de estabilidad y supervivencia democrática del sistema político venezolano.

En este sentido, se busca argumentar que el retiro del Estado de una serie de espacios de la vida pública -que se prefiere como alternativa de resolución de la crisis del sistema político venezolano- traería como

consecuencia una serie de crisis permanentes, derivadas de los defectos del mercado y de desigualdades sociales que deben ser corregidas si se quiere asegurar la continuidad sociopolítica (A este respecto véase Salamanca: 1995: 252 y ss.)

En este mismo orden de ideas, proponer el retiro del Estado de importantes espacios de la vida pública no puede pasar por dismantelar su función de árbitro entre intereses sociales, así como de corrector de las deficiencias del libre mercado, pues el resultado, medido en términos de desigualdades económico-sociales, podría afectar sensiblemente la gobernabilidad democrática, la integración social y la estabilidad política. Ello debido a que las economías de libre mercado tienden a producir niveles de desigualdad social que resultan políticamente incompatibles con la estabilidad y gobernabilidad democráticas.

El caso venezolano, en los últimos años, es ilustrativo de la afirmación anterior. En efecto, el desenvolvimiento del libre mercado en una formación económico-social muy poco homogénea e insuficientemente desarrollada no sólo no ha promovido la equidad social, sino que, por el contrario, ha profundizado la pobreza¹ al tiempo que ha concentrado la riqueza y el ingreso en los estratos tradicionalmente más favorecidos de la población². Algunos de los efectos de esta desigualdad

- 1 Se entiende por pobreza un ingreso familiar menor al doble del costo de la canasta básica de alimentos, y por pobreza extrema una cifra de entradas familiares que no alcanzan siquiera para comprar esa cesta básica.
- 2 Para evidenciar mejor aún lo dramático que comporta esta profundización de la pobreza, recientes estudios del Instituto de Investigaciones "Rodolfo Quintero" de la UCV desarrollaron un trabajo denominado "Políticas de Desarrollo y Representaciones de la Pobreza: El Caso Venezolano", arrojando importantes categorías de análisis como las que siguen: (...) **La canasta alimentaria** estima el consumo básico mensual para satisfacer las necesidades de alimentación para una familia tipo de 5 personas (...) el costo de la canasta alimentaria, para el segundo semestre de 1993, a nivel urbano es de 26 mil 700 bolívares y a nivel rural de 21 mil 359. En relación con estas cifras (canasta alimentaria) se estima que en la zona urbana 68% de los hogares tienen ingresos menores a los 55 mil 878 bolívares. Asimismo, existe 31% de hogares cuyos ingresos están por debajo de los 44 mil 698 bolívares. **La canasta normativa** contempla el consumo básico mensual para satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, educación, vestuario, salud, servicios públicos, y recreación para una familia de 5 personas. La canasta normativa para el segundo semestre del año aumentó de precio en el segundo semestre del año 1993 en 24.3 por ciento. Los precios de los alimentos se incrementaron en promedio 20.4 por ciento". Tomado de: El Globo, 1-10-94, pág. 23



e inequidad de ingresos y riqueza han sido la marginación de un número cada vez mayor de venezolanos del proceso productivo, así como la generación de un descontento social que se ha manifestado en abstención electoral, pérdida de confianza en el sistema, además de manifestaciones de anomia y violencia crecientes.

Es preciso tomar en cuenta que países como Venezuela difieren en modo importante de los países avanzados en lo relativo al papel del Estado. En este sentido, el Estado venezolano desde su nacimiento y posterior consolidación ha sido, no solo monopolizador de la violencia sino, además generador de las condiciones materiales necesarias para el funcionamiento del orden económico y social³, a través de una política económica y una política social articuladas en torno de la utilización de la renta petrolera por parte del Estado y en función de la generación de una sociedad civil y de un proyecto nacional modernos⁴. En palabras de Enzo del Búfalo.

(...) "La esencia de la política del Estado venezolano de este siglo se reduce a utilizar los recursos provenientes del petróleo para financiar la formación de individuos soberanos, los cuales, a su vez, fueron presionando las instituciones estatales, entrando con los gobiernos de turno, para lograr también modernización del Estado

- 3 A este respecto, véanse Salamanca: 1994:252, y Del Búfalo; 1993:534 y ss.
- 4 Por citar tan sólo un ejemplo tanto en las tesis del PDN como en los artículos de "Economía y Finanzas" escritos por Rómulo Betancourt, se evidencia la lucha por la superación de la vieja economía liberal, que exigía la pasividad del Estado, y se asocia el progreso y la modernización con la intervención del Estado en la dirección y control del proceso económico y en la distribución de la riqueza. De acuerdo con estas tesis, las bases individualistas que sirven de sustento a la economía liberal generan una injusta distribución de la riqueza, generadora, a su vez, de empobrecimiento, intranquilidad y violencia social. Frente a este esquema individualista se propone una economía dirigida, orientada no hacia la ganancia individual, sino más bien a la satisfacción de las necesidades colectivas, en la cual el Estado no sólo puede, sino que debe, de manera irrenunciable, dirigir el proceso económico en función del bienestar colectivo. El Estado se define como "el intérprete de la comunidad", como la instancia política y social en la cual encarnan los ideales nacionalistas, como el líder del proceso transformador que conduzca al desarrollo. Por su parte, la estructura petrolera del ingreso otorga al Estado, fuente, además de estos fondos, los recursos con los cuales convertirse en sujeto e instrumento para impulsar la referida transformación de la sociedad. Esto permite afirmar la existencia de un proyecto nacional de capitalismo rentista de Estado. (Sosa, 1994).

mismo. Este peculiar proceso de filiación de la sociedad civil a través del Estado ha marcado todo el proceso de distribución del ingreso, centrandose principalmente en el gasto del Estado." (Del Búfalo, 1993;537)

Así pues, el Estado venezolano además de haber creado las condiciones capaces de asegurar el funcionamiento del sistema, asegurar los mecanismos de acumulación y servir de mecanismo redistribuidor a fin de que el mismo gozara de estabilidad y vigencia, ha asumido en buena medida los costos de la ineficiencia del sector privado y ha protegido su desarrollo.

Al mismo tiempo, el Estado ha intentado, con mayor o menor éxito, corregir algunas desviaciones y efectos perversos del modelo de desarrollo escogido, a fin de que éstos no amenazaran excesivamente los intereses políticos, entre las cuales ha figurado, desde los inicios, la generación de un número cada vez mayor de individuos marginados del proceso productivo moderno, con una soberanía obviamente limitada e incapacitados para participar como demandantes o bien como factores productivos. Dicha población, además de constituir un parámetro importante para la determinación del fracaso del modelo económico altamente regresivo e inequitativo en lo que toca a la distribución de ingresos y oportunidades, ha constituido y constituye un factor de estrangulamiento del sistema.

De algún modo entonces, y sin analizar en profundidad, (por razones de espacio), las características del sistema político venezolano, puede sostenerse que el Sistema de conciliación de élites instaurado en el país a partir de 1958, con sus aciertos, fallas y debilidades, ha generado un tipo de actores y relaciones de mercado altamente dependientes de los recursos del Estado con los cuales dinamizar, en buena medida, el proceso económico y garantizar, al mismo tiempo, un cierto grado de justicia social, mediante los mecanismos de distribución, mucho más dependientes del Estado que resultantes de la lógica del proceso productivo.

En este contexto, la presencia del Estado ha sido determinante a la hora de generar no sólo las condiciones materiales necesarias para el funcionamiento del proceso productivo sino, en buena medida, para garantizar la estabilidad política mediante la corrección de los desajustes derivados del proceso productivo, por medio de mecanismos de distri-

bución sin los cuales, a decir de Bobbio, ninguna sociedad podría mantenerse unida. En palabras de Bobbio:

"De cualquier manera, por grande o pequeña que sea la función positiva del Estado (no solamente impedir sino también proteger, no solamente resolver sino también impulsar), ya no basta la justicia conmutativa (para retomar la distinción tradicional, siempre válida) que consiste en hacer corresponder al bien (o al mal) cumpliendo un bien (o un mal) igual o contrario con base en el criterio de igualdad aritmética. Para que cualquier sociedad esté unida, es necesario introducir algún criterio de justicia distributiva. (Bobbio, 1986:87).

Así pues, en Venezuela no es posible hablar de separaciones claras ni absolutas entre Estado y sociedad (Salamanca, 1994:252), como tampoco de un proceso productivo desvinculado de la acción estatal correctora de las desviaciones del mercado. Esto se debe a que dicho mercado se ha constituido a partir de la injerencia del Estado, por no decir a la sombra del mismo, en el intento de crear un modelo productivo moderno, lo cual supuso una intervención cuya primordial finalidad era la de servir de agente de modernización.

El caso venezolano ilustra el de un Estado-nación, poseedor de una riqueza derivada de un recurso nacional cuya explotación lo convierte en Estado rentista. Dicha renta es vista como requisito fundamental para adelantar un proyecto de modernización económico social a partir del Estado y su intervención, con lo que el Estado se ha convertido, en gran medida, en el generador y promotor de la modernización económica en el país. Lógicamente, la suerte de un proyecto de modernización así estructurado correría pareja, en gran medida, a la suerte de la renta.

En momentos de aguda crisis económica, en los cuales se suscita el problema de cómo lograr un sistema económico menos dependiente de la intervención estatal, resulta imperativo hacer notar (Salamanca; 1994:254) que el problema no es sólo cómo hacer efectivo el retiro del Estado en lo económico, sino en primer lugar, cómo superar el esquema según el cual la política social es concebida como paliativo de una política económica generadora, de manera sistemática, de una estructura regresiva del ingreso. En segundo lugar, es necesario evaluar detenidamente de qué actividades y funciones puede y debe el Estado desentenderse a fin de no poner en peligro la gobernabilidad y la estabilidad global del sistema, vistos los enormes desajustes sociales

que se generan a partir de las disfunciones del modelo económico y del retiro estatal de la vida pública. En este sentido opinan Isabel Martínez Abal y Raúl González Fabre:

"Una cosa es pensar que tenemos un Estado inoperante, otra es sostener que se ocupa de lo que no le corresponde, y otra muy distinta proponer que el Estado debería ser el mínimo posible" (Martínez y González, 1995:65).

Es conveniente tomar en cuenta que el mercado, en su libre desenvolvimiento, no sólo no genera por sí mismo bienestar para la población considerada como un todo con lo que se relativiza en gran medida la afirmación que sostiene que la mejor política social es una sana política económica, sino que presta limitada atención a los efectos sociales y políticos de ciertas decisiones en materia económica⁵.

A este respecto, hipótesis al estilo de la "teoría del derrame", según la cual el crecimiento económico fluye y se derrama en forma automática a todos los sectores de la población, generando desarrollo, progreso y bienestar para la sociedad en su conjunto, se han visto desmentidas por una realidad económico-social bastante más compleja. En este sentido, los Informes de Desarrollo Humano correspondientes a la última década latinoamericana (PNUD. Informes sobre desarrollo humano. 1991, 1992, 1993) no solo desmienten la validez de esta teoría, sino que señalan a América Latina como la región del mundo donde los ingresos están peor distribuidos, es decir, como la región del mundo en la cual se observan mayores índices de desigualdad e inequidad⁶.

5 "El crecimiento económico por sí solo no puede resolver los problemas sociales que afectan a los pobres. Se necesitan esfuerzos especiales que, necesariamente, entrañan gasto público y especialmente, distribución equitativa y justa del gasto entre los pobres y los que no lo son". (Naciones Unidas, 1992)

6 Según cifras del Banco Mundial y del PNUD de 1991, citadas en el Informe definitivo presentado por el Relator Especial en materia de Derechos económicos, sociales y culturales. La distribución de los ingresos dentro de los Estados sigue siendo penosamente injusta. Aun los países industrializados, donde existen normalmente formas de tributación relativamente progresivas y elevados niveles de desarrollo económico y de consumo, el 20% más rico de la población sigue recibiendo casi siete veces más ingresos que el 20% más rico de la población sigue recibiendo casi siete veces más ingresos que el 20% más pobre. Las condiciones de la distribución de los ingresos en gran parte del mundo en desarrollo son conside-

Del mismo modo, han tenido efectos negativos algunas ideas según las cuales la situación de cada quien esencialmente de la competencia y responsabilidad individuales. De acuerdo con esta concepción, los ciudadanos tendrían un derecho formal a tener derechos que se materializarían en función de las posibilidades individuales de hacerlos efectivos.

El rol del Estado, así como su responsabilidad al interior de estas teorías, sería más bien subsidiario, por cuanto consistiría primordialmente en garantizar ciertas condiciones de igualdad ante la ley que permitiesen el libre desenvolvimiento de los individuos en el mercado y en la sociedad.

Frente a teorías como la señalada, se han elevado hipótesis que sostienen, por el contrario, la obligatoriedad del Estado en materia de garantía del bienestar social y de un nivel de vida digno para los individuos que componen dicho Estado, sin que ello suponga la exclusión de alternativas individuales y privadas de solución de problemas sociales.

Estas concepciones sostienen igualmente que el libre mercado tiende a producir niveles de desigualdad en los ingresos que resultan incompatibles con el gobierno democrático⁷.

La afirmación anterior apunta, en buena medida, a que el problema de la inequidad en la asignación y distribución de los recursos y las oportunidades debe verse no sólo desde el punto de vista moral. Por el contrario, lo anterior implica considerar los efectos económicos, sociales

radas peores, de tal suerte que países tan diversos como Botswana, Brasil, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Jamaica, Guatemala, Malasia, Panamá, Perú, Sri Lanka, Tailandia y Venezuela mantienen sistemas económicos donde el 20% más rico de la población posee más del 50% del total de los ingresos familiares (y en algunos casos más del 60%), mientras que la proporción correspondiente al 20% de familias más pobre oscila alrededor del 4%. Estas cifras indican la necesidad evidente de adoptar medidas drásticas para rectificar esta injusticia en materia de ingresos. Sería impensable aplicar programas para reducir la pobreza y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos los estratos sociales sin corregir los desequilibrios actuales en materia de ingresos". (Naciones Unidas: 1992)

7 A este respecto ver: Thurow Lester: La Guerra del Siglo XXI, citado por: Kliskberg; 1993; 568.

y políticos de la pobreza⁸, y la desigualdad, medidos en términos del deterioro de los recursos humanos indispensables en todo proceso productivo, lo cual genera, por su parte, reducción del tamaño de los mercados internacionales, inseguridad económica, desempleo, informalidad, exclusión, marginación y descontento social que podrían transformarse en violencia, inestabilidad política e ingobernabilidad democrática⁹.

Para mitigar los efectos de la desigualdad y la inequidad, se precisan políticas estatales deliberadamente orientadas en esa dirección y con capacidad para corregir las externalidades del libre mercado. A este respecto afirman Vivancos y España:

"Las transformaciones fundamentales en dirección a aumentar el nivel de productividad general de un país solo podrán cristalizar en la medida en que la acción social del Estado produzca más educación, salud, seguridad social y pública"(Citado Kliksberg, 1993;567).

Ello en oposición manifiesta a las tendencias que hacen recaer, por una parte sobre el Estado y por la otra sobre la democracia y sus contenidos redistributivos, la responsabilidad por la crisis de la economía de mercado.

- 8 La pobreza se ha constituido en la principal causa de muerte en América Latina considerada en su conjunto. A este respecto, el PNUD señala: "Un cálculo preliminar permite estimar que al menos el 40% de las muertes que anualmente ocurren en la región son evitables de acuerdo con normas internacionales mínimas de alimentación, saneamiento, atención a la salud y protección climática. Esto significa que la pobreza y la violencia estructural que la producen son la causa de muerte de 1.500.000 de personas al año en la región, de los cuales 700.000 son menores de 1 año. Por ninguna otra causa mueren tantas personas". Base para una Estrategia y un Programa de acción regional. Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, 1988. Citado Kliskberg; 1989;20).
- 9 El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 demostró que la pobreza ha disminuido en los países que han adoptado un doble enfoque. La primera parte del enfoque requiere el estímulo de un crecimiento económico de amplia base. Las políticas que hacen un uso productivo del haber más abundante de los pobres -la fuerza de trabajo- son compatibles con el crecimiento rápido y la reducción de la pobreza. La segunda parte requiere la creación de servicios sociales, especialmente educación primaria, atención sanitaria básica, planificación familiar y nutrición para mejorar las condiciones de vida y aumentar la capacidad de reacción de los pobres frente a los trabajos remunerados que se presentan como consecuencia del crecimiento económico" en "Assistance strategies to reduce poverty" (World Bank: 1990;1-3).

Desde el punto de vista estrictamente económico, el gasto social figura, pues, como una inversión indispensable y de alta reproductividad en un contexto en el cual las ventajas competitivas de una nación se miden en función de "la industria del conocimiento"(Kliksberg:1993;570).

Desde el punto de vista político, la referida inversión social debe verse como un recurso esencial, destinado a frenar el deterioro en las condiciones de vida de la población, deterioro que se ha venido traduciendo en convulsiones y manifestaciones de violencia que podrían resultar peligrosamente disruptivas.

Corresponde entonces al Estado, a través de políticas sociales compensatorias y de asistencia a grupos vulnerables que superen el clientelismo partidista así como el sectarismo en la asignación del gasto social y que ataquen la raíz y no los efectos del problema que se busca superar socialmente en función del desarrollo económico¹⁰. Desde el punto de vista social y político, le corresponde además compensar los efectos y desajustes del mercado, que en nuestro país se han traducido en una regresividad creciente en la distribución del ingreso, paralela a la cada vez mayor concentración de la riqueza; en el deterioro de la infraestructura de educación y salud¹¹, en la disminución creciente del salario real; en el desmantelamiento progresivo de servicios sociales públicos de carácter esencial; en el aumento del desempleo, el subempleo, la pobreza¹². De acuerdo con cifras del Banco Mundial, en Vene-

10 "Para analizar la forma en que el gasto público en proyectos de desarrollo humano podría diseñarse y controlarse, el informe de 1991 del PNUD sugiere el uso de cuatro índices diferentes pero relacionados entre sí: el índice del gasto público, el índice de asignación social, el índice de prioridad social y el índice de gastos en proyectos de desarrollo. Estos índices son sumamente interesantes si se tiene en cuenta su relación directa con los derechos y obligaciones previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular por lo que atañe a la evaluación del hasta ahora evasivo concepto del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, por el que cada uno de los Estados Partes se comprometen a 'adoptar medidas..., hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente,... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"'. (Naciones Unidas:1992)

11 Los indicadores de educación, salud, composición de empleo y distribución de ingreso han señalado una tendencia regresiva como nunca antes se había registrado en el país.

12 En el contexto del presente trabajo, y siguiendo la definición utilizada por Vanessa Cartaya, se entenderá por pobreza una situación en la que se combinan: a.- La insatisfacción de las necesidades básicas materiales,

zuela ha habido un incremento de la pobreza crítica del 40,4% y un aumento de 116% de la pobreza extrema entre 1982 y 1989, la marginalidad y la informalidad (casi el 40% del mercado laboral), así como en la generación de una polarización que cobra cada vez mayores visos de apartheid social¹³.

Vista la situación anterior, cualquier intento de política económica tendente a promover acriticamente la no intervención estatal en busca del paraíso perdido del liberalismo absoluto, además de constituir una propuesta anacrónica y a contrapelo de la historia, podría producir una crisis social de incalculables proporciones, así como generar antagonismos, polarizaciones y conflictos socio-políticos capaces de poner en peligro no sólo la vigencia de los derechos humanos de la población, sino la misma gobernabilidad democrática. En opinión de Bobbio:

"El Estado de servicios, en cuanto tal, siempre más amplio y burocratizado, fue una respuesta, que hoy se critica con agudeza, a las justas demandas que venían de abajo. Hoy se sostiene que el fruto era venenoso, pero es necesario reconocer que el árbol no podía dar más que esos frutos. Personalmente no lo creo así, por tanto no estoy de acuerdo con aquellos que quisieran cortar el árbol desde sus raíces(...). Cuando los titulares de los derechos políticos eran solamente los propietarios era natural que la mayor exigencia hecha al poder político fuera la de proteger la libertad de la propie-

especialmente alimentación y vivienda, que se resume en el término "infraconsumo"; b.- El acceso insuficiente a los medios para superar estas carencias; c.- Deficiencias del capital humano reflejadas en bajos niveles de educación, de salud y nutrición, cuya principal consecuencia es la incapacidad para aprovechar las oportunidades que la sociedad brinda a la población en general; y d.- Escaso poder político; falta de canales de expresión organizada más allá de los partidos políticos, en los cuales los pobres participan pasivamente, lo cual guarda relación con una desigual distribución del poder político, que impide que esta población participe en las decisiones que la afectan. Cartaya: 1992;43).

- 13 En este sentido corrobora Danilo Turk: "Las desigualdades en materia de ingresos no solo ponen en peligro la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que polarizan excesivamente y fragmentan a las sociedades en el precario y desestabilizador dualismo de "ricos" y "pobres". La disparidad de los ingresos, vinculada con la condición de Estado "en retirada", constituye una peligrosa base para la alienación, la dependencia y el cinismo, que pueden conducir en última instancia al deterioro de las relaciones en que se funda la sociedad civil".(Naciones Unidas:1992).

dad y de los contratos. Desde el momento en el que los derechos políticos fueron ampliados a los desposeídos y a los analfabetos, fue igualmente natural que a los gobernantes -que además de todo se proclamaban y en cierto sentido eran los representantes del pueblo- se les proclamaban y en cierto sentido eran los representantes del pueblo- se les pidiese trabajo, ayuda para quienes no pueden trabajar, escuelas gratuitas, y así por el estilo, por qué no?, casas baratas, atención médica, etc. Nuestra Constitución no es una Constitución socialista, pero todas estas exigencias son reconocidas como la cosa más obvia del mundo, e incluso transformadas en derechos"(Bobbio 1986:97).

Así pues, si la suerte del sistema económico no es ajena al destino del sistema social y político en general, tiene sentido entonces recordar que el mantenimiento de un cierto grado de equidad social no debe verse como incompatible con el logro de la rentabilidad o la eficacia, propios de la racionalidad económica. De otra manera, la inestabilidad social y política, producto de las inequidades y desigualdades socioeconómicas extremas, dificultarían cualquier intento de promover un sistema productivo exitoso, pues al aumentar el deterioro social aumenta correlativamente la inestabilidad política, con lo cual se anulan las condiciones que se precisan para el logro del crecimiento económico y de la gobernabilidad democrática.

En función del logro de la referida equidad, capaz de garantizar la estabilidad y la gobernabilidad dentro de una economía de mercado productiva y desprovista de los vicios rentistas adquiridos, el Estado, lejos de perder su vigencia, ha de asumir funciones indeclinables que no se agotan en los ámbitos jurídico, administrativo y de seguridad, sino que incluyen las esferas económica y social dada su función imprescindible de corrector de externalidades del proceso productivo y de orientación del equilibrio socioeconómico.

Las instituciones del Estado: ¿garantes u observadoras pasivas?

Mas allá del papel del Estado en la protección de los derechos humanos, es necesario examinar el papel de su aparato institucional. La vigencia de los derechos y garantías constitucionales depende en gran medida de la organización, disposición y capacidad de las instituciones del Estado para respetarlos y hacerlos respetar tanto por las propias

entidades estatales como por los particulares. En la medida en que la fortaleza relativa del Estado y de sus instituciones se ha ido erosionando, se ha comenzado a crear un campo cada vez más propicio para la violación de los derechos humanos y para la ineficacia de las garantías.

En lo que se refiere a la organización de las instituciones estatales, esta erosión se manifiesta en hechos como el solapamiento de competencias tanto entre los diferentes Poderes Públicos, como entre éstos y el sector privado. Todo parece indicar que la responsabilidad de las instituciones del Estado en la actual situación vendría dada, tanto por abstenerse de actuar en áreas que son de su competencia, como por intervenir inadecuadamente y al margen del diseño constitucional en áreas que, o bien escapan a su competencia frente a otros actores sociales, o suponen una interferencia de un Poder Público en otro.

Igualmente, el incremento en la brecha entre competencia y responsabilidad del funcionario constituye una preocupante manifestación de la erosión en la organización del Estado. En este sentido, parece relevante una reflexión de José Antonio Martín Pallín, magistrado del Tribunal Supremo de España, quien recuerda:

"resulta válido e innegable que un poder sin responsabilidad es incompatible con un sistema democrático. Por el contrario, parece fuera de duda, que [en] un sistema de gobierno liberal democrático, ... existe una razonable relación de proporcionalidad entre el poder público y la pública responsabilidad, de tal manera que el crecimiento del poder mismo corresponda a un aumento del control sobre el ejercicio de tal poder". (Martín Pallín, 1992:10)

En el caso de Venezuela, buena parte de los elementos que han conducido a esta crisis pueden explicarse por el trastocamiento de la función del Estado. Las instituciones del Estado detentan un poder no sometido a control, por lo que puede ser ejercido irresponsablemente. Existe un divorcio entre la competencia de la autoridad pública y su responsabilidad, por lo que se ha perdido la noción de rendición de cuentas (accountability) y el Estado ha dejado de jugar una función reguladora de las relaciones sociales para convertirse en una parte más de las varias que se encuentran en conflicto, asumiendo en ocasiones el lenguaje y actitudes de la sociedad civil. Al ser parte, el Estado elige los conflictos en los que le interesa estar involucrado, ya sea por motivaciones económicas, políticas, de opinión pública o de imagen

internacional, etc., con lo que aquellos conflictos de los que no se saca ningún beneficio quedan excluidos de su ámbito de acción, "resolviéndose" al margen de la ya frágil institucionalidad estatal.

Este fenómeno ha sido explicado por Turk diferenciando entre lo que sería un Estado universalista, es decir, al servicio de todos los sectores de la sociedad y un Estado particularista el cual describe en los siguientes términos:

"El Estado particularista, en lugar de basar sus actividades, políticas, programas y proyectos exclusivamente en el 'imperio del derecho' o en los compromisos internacionales y nacionales existentes, tiende, por el contrario, a gobernar sobre todo basándose en las conexiones. Esta situación, naturalmente, tiene enormes repercusiones sobre diversos aspectos de la dinámica política, que afectan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, si las afirmaciones de este tipo son ciertas, el acceso a los recursos del Estado se obtiene mucho más directamente por medio del clientelismo que mediante los intentos, prácticamente sin perspectivas de éxito, de influir sobre las políticas existentes"(Naciones Unidas, 1992).

Vale destacar que, como en toda interacción hay dos partes, en este caso la contraparte de una conducta clientelar y particularista desde el Estado es, la mayoría de las veces, un sector privado que capitaliza a su favor esta debilidad institucional. Por lo que, insistimos, pretender responsabilizar al Estado por la crisis, sin tomar en cuenta la conducta permisiva y hasta oportunista de otros actores, no sería más que alimentar una visión simplista y tergiversada de la realidad.

Por otra parte y siguiendo a Tugendhat, asumimos que el Estado tiene la obligación de

"... establecer las condiciones que reduzcan la unilateralidad del poder dentro de las relaciones formales de libertad de contratos asimétricos" (Tugendhat:1991;31).

En tal sentido, el ejercicio utilitario y particularista del poder en nuestro caso, ha conducido una pérdida de legitimidad de la democracia por el fracaso de la capacidad (re)distributiva del Estado, no sólo en lo que se refiere a riqueza material sino también en lo relativo a su papel como restaurador del equilibrio entre sectores sociales, económicos o políticos que se enfrentan en condiciones de desigualdad. De allí que

se afirme que gran parte de los efectos de la crisis en el área económica y social guardan menos relación con problemas derivados de falta de recursos, que con la falta de voluntad política de las instituciones del Estado para cumplir con su función reguladora desde una perspectiva universalista, es decir, con su responsabilidad en la realización del diseño constitucional.

La incapacidad del Estado para cumplir con una función reguladora de relaciones asimétricas, resulta más preocupante en la medida en que nuevos sectores sociales, aunque aún incipientes, se erigen como interlocutores en las relaciones con el Estado, particularmente a medida que cobran conciencia de sus derechos e incrementan sus exigencias y expectativas frente a la acción estatal. El surgimiento progresivo de movimientos sociales medianamente organizados obliga a los poderes públicos del Estado a rendir cuenta de sus actos a una población cada vez más crítica. Sin embargo, los poderes rara vez están preparados para esta nueva dinámica, falta todavía un mayor ejercicio de confrontación positiva basada en el diálogo, la negociación y el consenso, por lo que predomina la tendencia a "solucionar" los conflictos por la vía de la imposición (uso indiscriminado de la fuerza, represión, cierre de espacios de diálogo), la asimilación (corrupción, clientelismo), o la evasión (ausencia de respuestas, negación de la responsabilidad, descalificación de quien formula una exigencia). Ello explica que

"...muchas de las acciones llevadas a cabo por los grupos sociales desfavorecidos son consideradas por los funcionarios públicos de numerosos países como técnicamente 'ilegales', mientras que la aplicación de la ley está destinada a violar y no a respetar los derechos de los pobres". (Naciones Unidas, 1992).

De esta forma, las demandas sociales son percibidas por un Estado institucionalmente débil, como una amenaza a "su" seguridad, más que como exigencias legítimas cuya satisfacción redundaría en la estabilidad y seguridad del Estado en su conjunto.

Reafirmar la función del Estado y fortalecer su institucionalidad en las actuales circunstancias no resulta entonces una tarea fácil, ya que mientras, por una parte, sectores privados tradicionales desearían verlo reducido a su mínima expresión, por otro lado su propia fragilidad lo lleva a relacionarse de manera insegura frente a nuevos actores sociales que reclaman la presencia de un Estado institucionalmente fuerte.

Como ya hemos referido anteriormente, el discurso anti-intervención promovido desde las tendencias más individualistas del liberalismo contemporáneo, vería con buenos ojos toda prescindencia de la acción Estatal en áreas que, a su juicio, deben reservarse a la esfera de lo privado. En palabras de Türk,

"La base jurídica sobre la que se asientan los derechos económicos, sociales y culturales supone fundamentalmente la presencia de un Estado 'fuerte' como motor que impulsa la realización de esos derechos, junto con una orientación nacional favorable a esta categoría de derechos. Sin embargo, esta opinión está claramente en contradicción con las realidades políticas que predominan en la mayoría de los Estados y con las opiniones acerca del presunto 'papel apropiado' del Estado, que propugna cada vez más el Banco Mundial, según las cuales toda participación del Estado en la economía resulta sospechosa" (Naciones Unidas, 1992).

El eje de la discusión se centra entonces en cuáles son los intereses sociales que deben ser tutelados por el Estado. Volviendo a una de las tesis planteadas al comienzo de este trabajo, si partimos de la base de que la seguridad de los ciudadanos y la intangibilidad de sus derechos forman parte de la seguridad del Estado, no cabe duda de que los derechos humanos pertenecen a ese conjunto de intereses sociales sobre los cuales el Estado debe mantener una función de tutela, por lo que la intervención del Estado en este campo resulta indispensable para garantizar su propia seguridad. Por lo tanto, el fortalecimiento de la mermada capacidad institucional del Estado resulta indispensable para asegurar la vigencia de los derechos humanos.

No obstante, la credibilidad del sistema no depende solo de la fortaleza y capacidad de sus instituciones para responder de manera adecuada a las necesidades de la población en materia de derechos humanos, sino que reposa, además, en factores tales como su legitimidad y eficacia, constitutivos de lo que en años recientes se ha englobado en la idea de gobernabilidad.

Relacion entre derechos sociales y gobernabilidad democrática

En el ámbito del presente estudio, la gobernabilidad será entendida como la capacidad de un gobierno de ejercer las funciones que le son propias con eficacia y legitimidad¹⁴. En palabras de Arbós y Giner:

"la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo."¹⁵ (Arbós y Giner, 1993;13)

A este respecto, se hablará de "crisis de gobernabilidad" cuando se cuestione la capacidad de gobernar, es decir, cuando las instituciones que ostentan el poder legítimo en una sociedad cualquiera carezca de la capacidad y la eficacia necesarias para cumplir la misión que les está encomendada, con saldo de desobediencia ciudadana e ilegitimidad.

Esta definición¹⁶, sin embargo, ha sido objeto de diversas interpretaciones en atención a las también diversas tendencias ideológicas y a la finalidad perseguida por cada una de ellas.

- 14 "La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder. En las elecciones que renuevan periódicamente la representación popular, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad. Pero desde el momento en que alcanzan la condición de gobernantes, su actuación se ve determinada por las demandas que presentan grupos que defienden intereses sectoriales. Y a los gobernantes se les valora por la eficacia con que responden a las peticiones de los grupos portadores de intereses parciales. Estos grupos tienen una clara conciencia de su propio interés y pueden medir el grado con que es satisfecho". (Arbós y Giner: 1993; 57).
- 15 En relación con la gobernabilidad, véase: Leca, J. y otros: ¿Es Gobernable la Democracia?. Monte Avila, 1993, páginas 35 a 37.
- 16 "Planteado el problema de la ingobernabilidad como problema de diferencia entre demanda y respuesta, se comprende que las soluciones extremas posibles son sustancialmente dos: o la disminución forzada de las demandas, que es la solución autoritaria; o bien el reforzamiento y la mejora del estado de los servicios, que es la solución socialdemocrática, en palabras pobres, el Estado asistencial, marca el régimen autoritario puede ser reinterpretado como el régimen que resuelve el problema no aumentando la capacidad del Estado para proveer a las crecientes expectativas, sino

Así, se tiene que para algunos autores de tendencia conservadora, las crisis de gobernabilidad en los gobiernos democráticos son el producto de un exceso de democracia que supone la agregación de innumerables demandas, a menudo contradictorias, por parte de individuos soberanos y en función de sus intereses particulares, las cuales desbordan la capacidad institucional del Estado y, por tanto, resulta imposible atenderlas de manera eficaz sin que se pierda el sentido de totalidad y del interés general.

En este sentido, la incapacidad institucional del Estado para dar respuesta al sinnúmero de demandas provenientes de la sociedad civil afectaría tanto a su eficacia como a su legitimidad. Además de ello, la intervención estatal que se precisa para dar cumplimiento a muchas de las excesivas demandas de la sociedad civil supondría un atentado contra los elementos libertarios del sistema. De esta forma, la solución sería reducir la democracia a fin de salvar la economía de libre mercado.

En este contexto, una reforma constitucional, por citar tan sólo un ejemplo, que eliminase los cometidos sociales del Estado y su cada vez mayor intervención contribuiría enormemente a garantizar el libre juego de las fuerzas de mercado -hasta el momento contraídas por la intervención igualitaria del Estado-, al tiempo que reduciría el nivel de expectativas sociales a un mínimo manejable por el Estado sin que ello repercutiese sobre los componentes libertarios del sistema. En esa medida, el problema de la gobernabilidad no se orientaría hacia una mayor eficacia del Estado, sino, por el contrario, a eliminar cualquier acción o intervención que resulta negativa para el mercado (Bobbio, 1985:8-9).

Por su parte, las posturas neoconservadoras plantean, además de la salvaguarda de los componentes libertarios sobre los democrático-

comprimiendo la capacidad de los ciudadanos y de los grupos para proponer nuevas demandas. (...) Un estado socialdemocrático puede ser reinterpretado como el Estado que intenta resolver el problema de las crecientes expectativas no bloqueando las demandas sino aceptando del desafío planteado por el desarrollo de la democracia a través de la cada vez más eficiente organización del estado llamado social o de servicios. Que este Estado (...) esté en crisis no quiere decir que para resolver el problema de la gobernabilidad no haya otra alternativa que la de la destrucción de la democracia o el retorno al Estado mínimo de la tradición liberal, tal como lo auspician los neoliberales". (Bobbio: 1985;15-16).

igualitarios, la necesidad de un Estado mínimo, la eliminación de las políticas redistributivas del Estado, la consagración constitucional de los derechos individuales exclusivamente y la no intervención estatal en área alguna de la economía, por considerar totalitaria dicha intervención. (Bobbio, 1985:10).

La política neoliberal, compartirá con las anteriores el diagnóstico que plantea la sobrecarga del Estado y los efectos perversos de su asistencialista intervención sobre la lógica del libre mercado. Igualmente propondrá la liberación estatal de toda carga que vaya más allá de garantizar el pleno desarrollo del mercado y la libre competencia (entendiendo por libertad la ausencia de toda coacción en el ámbito de la economía).¹⁷

Las teorías conservadoras y liberales relativas a la gobernabilidad sostienen que el nivel de expectativas de la población afecta en gran medida la legitimidad de un orden político. En función de esta afirmación, propondrán la eliminación de buena parte de los derechos sociales que hacen de las aspiraciones de los ciudadanos derechos jurídicamente exigibles. Ello en atención a un supuesto según el cual, al eliminar derechos se reducirán, en consecuencia, las expectativas sociales.

Por otra parte, criticarán la intervención del Estado la cual, a su criterio, destruye por naturaleza la racionalidad inherente en las leyes de mercado y propia del comportamiento individual, por lo cual promoverán la extensión de la actividad de mercado en todas las esferas de la vida social, dado su carácter autorregulador. En este sentido, a mayor intervención del Estado, mayor irracionalidad estará presente en las relaciones económico-sociales.

Otro elemento común presente en cada una de las tendencias descritas es el relativo a la crisis de gobernabilidad en tanto que producto

17 Auténtica escuela de fatalismo, la ideología neoliberal restablecer procesos de acumulación en perjuicio de los asalariados y de los trabajadores independientes, debilitando su capacidad de resistencia. El costo social de tal política se hace rápidamente insostenible, en la medida en que provoca la explosión del mundo laboral tanto en el sector agrícola como en el de la industria y de los servicios. Todo ello independientemente de que su eficacia económica es más que dudosa, ya que el control de la inflación exige, todavía más que en el pasado, la movilización de la vida económica". (M. Rocard: 1982. Citado por Roberto Papini en: Leca y otros: 1993;20).

esperado de una sobrecarga estatal derivada de su cada vez mayor intervencionismo en las esferas económica y social, lo que produciría un espacio demasiado reducido para la actividad libre, regulada tan solo por las fuerzas del mercado. Así pues, la sobrecarga de demandas, a menudo irreconciliables, de grupos particulares provenientes de la sociedad civil organizada atentará contra la eficacia del gobierno para atenderlas de modo satisfactorio y, en consecuencia, introducirá un importante elemento de ingobernabilidad. A tales fines, entonces, correspondería al Estado, para solventar los problemas de ineficacia e ilegitimidad que podrían generarse, reducir a un mínimo coherente las expectativas y demandas sociales, a fin de solventar la crisis de gobernabilidad.

Para las tendencias anteriormente descritas, la solución pasaría entonces por restringir los excesivamente costosos componentes democráticos de un sistema dado, así como el margen de acción del gobierno, en función de la eficacia y la legitimidad. En suma: salvar la democracia limitando su ejercicio, de allí que se sostenga que los problemas de ingobernabilidad solo pueden resolverse mediante una disminución de la movilización política. Tal solución, sin embargo, presenta, en opinión de Arbós y Giner, un grave problema.

"La pretensión de restringir la participación a fin de facilitar la gobernabilidad limitando las demandas parece ocultar el fantasma del despotismo ilustrado, por no evocar otros más próximos y desagradables. En cualquier caso, resulta una tentación demasiado fácil, pero incompatible con una sociedad democrática regida por gobernantes representativos y los suficientemente libres para que sus miembros expresen sus pretensiones legítimas y consigan una mínima respuesta por parte de los gobernantes" (Arbós y Giner, 1993:65)

Por otra parte, los planteamientos restrictivos de la democracia que enfatizan el elemento eficacia a fin de hacerla gobernable, han encontrado respuesta teórica en quienes, por el contrario, sin dejar de lado la eficacia, enfatizan la noción de legitimidad, la importancia de los derechos humanos y el valor de la democracia. En este sentido afirma Rodolfo Cerdas:

"La separación entre democracia y satisfacción de las expectativas de la población resulta impráctica y peligrosa, ya que el proceso deslegitimador que inexorablemente sigue a tal separación, tiende

a minar el fundamento mismo del sistema político democrático, provoca inevitablemente crisis de gobernabilidad y abre el espacio a formas autoritarias de ejercicio del poder político, usualmente latentes en la estructura social y política de la sociedad, bajo el espejismo de una supuesta eficacia y un orden político aparentemente estable" (Cerdas:1994;300).

De alguna manera se sostiene que cercenar la democracia a fin de conservarla resulta, como mínimo, una incongruencia. Tal incongruencia generaría no sólo altas cuotas de ilegitimidad, sino que, además desnaturalizaría las nociones mismas de democracia y libertad, por cuanto sólo tendría acceso a los mecanismos democráticos de conformación de agenda y de protección de sus derechos, aquellos individuos con capacidad y oportunidades suficientes como para actuar económica, social, cultural y políticamente sin intervención ni coacción gubernamental.

Por su parte, los individuos carentes de oportunidades y capacidades reales (no simplemente nominales) para actuar y competir libremente dentro del sistema quedarían marginados del mismo, por cuanto carecerían de los elementos básicos con los cuales influir sobre la agenda gubernamental; participar en el proceso de toma de decisiones más allá de las elecciones periódicas¹⁸; conformar grupos de interés con algún peso específico, obtener cargos relevantes dentro del sistema; tener acceso al gobierno o a los medios a fin de ser escuchados en sus peticiones y propuestas, hacer valer sus puntos de vista en la arena pública; aspirar a cargos electivos, y movilizarse a fin de obtener una base mínima con la cual integrarse soberanamente a los procesos económicos, sociales, políticos y culturales de este sistema democrático convertido en régimen constitucional restringido.

18 A este respecto, algunos autores, como Elias Diaz, sostiene la necesidad, para la democracia, de una "doble participación": "a.- Participación libre y plural en la toma de decisiones políticas (y jurídicas) y en la elección y determinación de gobernantes y legisladores; b.- Participación real en bienes, derechos y liberales, es decir, en el producto de carácter material (necesidades económicas) y en el ético-cultural. Participación, pues, tanto en los inputs como en los outputs de la máquina social productora y reproductora". (Diaz; 1994, 133).

Tal desatención a este conjunto social -que en América Latina constituye una alarmante mayoría-, en función de la eficacia gubernamental y de la libertad económica, debilitaría grandemente la legitimidad, con lo que la crisis de gobernabilidad, en lugar de producirse por exceso de democracia, vendría dada esta vez por exceso de liberalismo

La sociedad, en este esquema, sería gobernada en función de las demandas de los grupos económica, social y políticamente capaces de influir sobre el gobierno y su agenda. Los marginados, al no ser sujetos de la democracia por encontrarse a nivel de subsistencia, por carecer de derechos, de libertad sustantiva, de capacitación adecuada, de información suficiente, de capacidad de ahorro, de soberanía, en pocas palabras y, en consecuencia, por ubicarse muy por debajo de la condición de ciudadanos, constituirían un obstáculo para la gobernabilidad democrática que se pretendía salvaguardar, por cuanto podrían generar y desarrollar expresiones de violencia social y, eventualmente, políticas capaces de interrumpir el funcionamiento regular del Estado de Derecho.

Otra consecuencia posible de la pobreza, la marginación y la exclusión de este contingente humano de los mecanismos regulares de participación y de los procesos económicosociales sería el aumento de la delincuencia, lo cual, al generar actitudes represivas por parte del Estado, podría afectar al conjunto de la sociedad donde la violencia social y la represión estatal tienen lugar. Ello generaría, a muy corto plazo, sentimientos sociales de exclusión y repudio hacia los marginados, percibidos como amenaza para el orden, que podrían alentar acciones de "profilaxis social" a cargo del Estado, de la sociedad misma o de grupos mercenarios o paramilitares.

- 19 "Bovero recuerda que 'lo que Bobbio ha llamado el abrazo entre economía de mercado y democracia(...) puede ser interpretado como un abrazo vital en el sentido (de) que la economía de mercado ha permitido la vía difícil, con todos sus defectos, de la democracia, pero -continúa- puede ser también interpretado, según Bobbio, como un abrazo mortal, en el sentido de que la economía de mercado sofoca la democracia o produce las degeneraciones de ella, la mercantilización universal, la conversión de todo en mercancía, el gobierno oculto, los poderes secretos que conocemos en la realidad práctica de las democracias occidentales. Este es el gran dilema de nuestro tiempo -concluiría Bovero-, la relación entre democracia y economía de mercado.'" (Díaz: 1994; 149).

Por otra parte, si trasladamos estas observaciones al caso venezolano, en el cual cerca del 80% de su población se encuentra en situación de pobreza relativa o pobreza crítica; y si aceptamos como válido el argumento anteriormente desarrollado, nos encontraríamos con una población de sujetos soberanos de aproximadamente un 20% y más de tres cuartos de la misma en condición de marginados del sistema²⁰. Podría argumentarse entonces que tan elevada cifra de marginados parecería desmentir la hipótesis de una crisis de gobernabilidad por exceso de democracia. Por el contrario, tan alarmante número parecería reflejar la existencia de una crisis de gobernabilidad por su defecto, con las consiguientes consecuencias sobre la legitimidad del gobierno y sobre la democracia en general, amén del saldo negativo y violento para la estabilidad del sistema. En opinión de Arbós y Giner:

"La marginación económica y social de un elevado porcentaje de la población agrava las condiciones para que el poder devenga oligárquico, globalmente considerado, por el hecho de que sólo una pequeña parte de la población pueda participar en la selección de los gobernantes y, más tarde, influir en sus decisiones. Claro está que esta grave situación no justifica en ningún caso la institucionalización de la oligarquía a través de fórmulas de poder arbitrario" (Arbós y Giner, 1993:92)

De alguna manera entonces, a nuestro modo de ver, estos últimos argumentos refuerzan ideas planteadas anteriormente, a saber que el libre mercado y el Estado mínimo producen graves y peligrosos efectos sobre la estabilidad y la gobernabilidad democrática. A tal efecto compartimos la hipótesis de Lester Thurow, según la cual los mercados libres tienden a generar niveles de desigualdad en términos de ingreso que resultan políticamente incompatibles con el gobierno democrático, o lo que es lo mismo, que existe estrecha relación entre la marginación y la pobreza extrema y la desestabilización política, sobre todo en América Latina, donde, de acuerdo con el PNUD, las desigualdades sociales son

20 "Los objetivos de los gobiernos deben pues incluir hoy la atención directa a los sectores marginados, cuyas dimensiones aumentan en el mundo desarrollado y son abrumadoras en los países más pobres. (...) No actuar así no es solamente inmoral sino que produce revueltas desesperadas y desequilibrios intolerables para una sociedad que se define a sí misma como civilizada". (Arbós y Giner: 1993; 97).

las más extremas de todos los continentes. En palabras de Bernardo Kliksberg.

"En Latinoamérica la pobreza ha crecido consistentemente en los últimos años. Se halla por debajo de la línea de la pobreza casi la mitad de la población, y hay un profundo deterioro de las clases medias que se están convirtiendo en "nuevos pobres". Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD examinó detalladamente el problema y lanzó un alerta mayor. Destacó que si sigue creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico"(Kliksberg, 1994:124)

En este sentido, el deterioro de las condiciones de vida, la pobreza extrema, la marginación y la ausencia de oportunidades para los individuos menos favorecidos constituirían no sólo una flagrante violación de los derechos humanos más elementales, así como una fuente de violencia permanente, sino un problema político conducente a la inestabilidad, ilegitimidad e ingobernabilidad democrática, que ni el libre mercado ni el Estado mínimo estaría en capacidad de solventar²¹. Ello a su vez podría traducirse en manifestaciones de violencia delincuencial, reactiva e institucional, así como en convulsiones sociales y políticas extremadamente disruptivas²².

Precisamente en relación con la violencia y sus manifestaciones comenta María Gabriela Ponce, que otra forma de concebir la violencia tiene que ver con la medida en la cual tiene lugar el respeto y garantía de los derechos humanos básicos contemplados en la Constitución (y

21 En relación con el caso venezolano comenta Luis Pedro España: "Golpes de Estado, revueltas callejeras, protestas absurdamente reprimidas, cercenamiento de los derechos ciudadanos, delincuencia desmedida, abusos de poder, etc., han sido algunas de las manifestaciones de violencia que nos están acompañando en la Venezuela del Postboom petrolero". (España: 1994;12).

22 De acuerdo con Osvaldo Sunkel: "La reforma económica neoliberal, que se superpone a los efectos de la crisis del desarrollo y la deuda, está teniendo unas consecuencias económicas y sobre todo sociales devastadoras: baja inversión, rápida obsolescencia y rezago tecnológico, agudo, deterioro de la infraestructura, alto desempleo, fuerte rebaja de los salarios, violencia, reducción del gasto social, grave deterioro de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y previsión social, masivo aumento de la marginalidad, desnutrición y la represión". (Sunkel, 1995).

que incluyen el derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la seguridad, etc.), de suerte que todo aquello que impida o atente contra el respeto a los derechos consagrados puede ser entendido como violencia. (Ponce, 1994:250)

De esta forma, toda concepción libertaria tendente a desconocer el sistema de derechos sociales, consagrado constitucionalmente, por concebir a la libertad en sentido restringido, es decir, como ausencia de coacción, excluyendo los elementos relativos a garantizar las oportunidades y capacidades necesarias para una competencia libre y voluntaria, resultará estructuralmente violenta y, a mediano plazo (y en ocasiones, en muy breve tiempo, como demuestra el Caracazo), desestabilizadora y disruptiva.

Consideraciones finales: un Estado eficaz y legítimo vs. violencia e ingobernabilidad

En consonancia con las afirmaciones realizadas a lo largo del presente estudio, tendentes a resaltar el irrenunciable papel del Estado en materia de derechos humanos, gobernabilidad y estabilidad democrática, no podemos menos que reconocer que prácticamente ninguno de los cambios constitucionales propuestos en el aparte anterior tendrán sentido, y mucho menos realización efectiva, si al mismo tiempo no se refuerza considerablemente la capacidad institucional del órgano encargado de su realización. A los fines, pues, del fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado y del diseño de alternativas de política pública cónsonas con la necesaria protección de los derechos fundamentales, proponemos las siguientes consideraciones:

1.- Cualquier intento de reforma institucional debe trascender el debate relativo a las dimensiones del Estado, pues las cuestiones a debatir son, por una parte, el análisis de sus deformaciones y, por la otra, el estudio del papel que el mismo debe cumplir en la economía y en la sociedad, así como el tipo de relación que debe establecer con la sociedad civil, a fin de garantizar un desarrollo con equidad que asegure la estabilidad democrática.

A este respecto, conviene recordar que cuando se habla de desarrollo en el presente contexto, se alude a algo más que a mejoras macroeconómicas medidas en función del producto interno bruto, medición considerada por muchos como encubridora de las realidades

concretas y que no sólo se traduce de manera automática en mejoras de la calidad de vida de la población, sino que, como la última década latinoamericana demuestra contundentemente, puede llegar a coexistir con un serio empeoramiento en las condiciones de vida de las grandes mayorías. Progreso implicaría:

"aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control de sus vidas, darle acceso a los bienes culturales y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre y participativa" (Kliskberg,1994:123)

2.- Se trataría de lograr una nueva legitimación de la actividad pública, así como una redefinición del papel del Estado mediante la búsqueda de mayor eficiencia y de menor burocratización.

3.- Igualmente, la inversión social del Estado debería orientarse a promover y mejorar las capacidades productivas de la población, con atención especial a la educación, la cultura y la salud. De esta manera, se lograría revertir la marcada tendencia al deterioro del recurso humano nacional. Ello exige, por supuesto, concentrar esfuerzos en la inversión pública en el área social y mejorar la prestación de los servicios públicos mediante un uso más productivo, eficiente y racional de los recursos.

4.- Habría de buscarse complementariedad entre Estado y Mercado. En este sentido, cobra especial significación, la propuesta de Escudero.

"...parecería conveniente introducir criterios de rentabilidad en el sector público empresarial y criterios de eficiencia, de coste de oportunidad y de fortalecimiento de los poderes del individuo en la provisión de los servicios públicos. Este tipo de acercamiento al problema de la eficiencia pública, que en esencia significa introducir selectivamente algunos elementos propios del mercado en el Estado, sin que éste renuncie ni un ápice a las funciones redistributivas y racionalizadoras que debe tener en la organización social, será mucho más fructífero y mucho más efectivo que toda la dañina retórica neoliberal, basada en contraponer y enfrentar al Estado y el mercado, enlazando a éste e intentando desmantelar o reducir las funciones de aquél. En oposición al neoliberalismo del mercado al máximo y el Estado el mínimo, se trata, en definitiva, de profundizar en algo que el socialismo europeo ya definió a finales de los

años 50: tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario". (citado en Barrios, 1994:10).

5.- Del mismo modo, y en atención a lo desarrollado en capítulos previos, la política económica y la política social deberán estar estrechamente vinculadas al momento de diseñar estrategias de política económica en función del progreso, el desarrollo humano y la estabilidad, y no tan solo del crecimiento macroeconómico.

6.- Deberá evitarse a toda costa la privatización de servicios públicos que entrañan la satisfacción de derechos tales como la salud, la educación y la seguridad, ya que esto supone introducir la lógica del mercado en el terreno de necesidades que no pueden ni deben ser vistas como demandas.

7.- Otra propuesta a tomar en cuenta en la búsqueda de una distribución de ingresos más racional, sobre todo en época de crisis del modelo rentista, es el diseño de una política fiscal progresiva, capaz de revertir la peligrosa tendencia a la concentración de la riqueza social y que permita contar con los recursos necesarios para acometer los planes de política social que permitan la realización de los derechos humanos esenciales de la población. La referida política fiscal evitaría que el monto requerido para el desarrollo de programas sociales se obtuviese por la vía del déficit o de crédito multilaterales excesivos.

8.- Urge tomar en cuenta que, en lo relativo al diseño de una adecuada política social en tiempos de crisis, cualquier asignación de recursos deberá realizarse con criterios de eficacia.

9.- La recuperación del papel del Estado como regulador de las relaciones sociales es necesaria en toda circunstancia, pero se convierte en condición indispensable para el logro y mantenimiento de la estabilidad y la gobernabilidad, en sociedades con altos niveles de desigualdad social, política y económica.

10.- El fortalecimiento de la función reguladora del Estado debe pasar necesariamente por el rescate de la independencia de los poderes públicos -en especial del judicial- así como por el refuerzo de las funciones de control entre dichos poderes y el estímulo a otros mecanismos de control desde la sociedad civil, lo cual, en esencia, no es más que el fortalecimiento del Estado de Derecho.

11.- Es igualmente necesaria la creación de una cultura ciudadana que fortalezca el papel de la sociedad civil sin reemplazar a las institu-

ciones estatales, así como la cualificación de su diligencia, con el objeto de trascender la protesta y comenzar a generar propuesta de manera responsable.

12.- Las estrategias de desarrollo que no toman en cuenta las variables sociales como parte integral de su diseño resultan, tarde o temprano, ineficaces ya que, al no incidir de manera contundente en los niveles de pobreza, provocan serias lesiones a los derechos sociales, así como a los civiles y políticos, creando situaciones de inestabilidad que afectan tanto a la población como a los sectores que solo invertirán recursos en un ambiente que asegure relativa estabilidad.

Bibliografía

- ARBÓS, X. Y S. GINER. 1993. **La gobernabilidad y la democracia en la encrucijada mundial**. Madrid: Siglo XXI.
- BARRIOS, G. 1994. "Análisis de los cambios ideológicos en el Partido Socialista Obrero Español". Ponencia II Encuentro Internacional de Estudios Europeos, La Habana, Cuba, 3 al 6 de octubre.
- BOBBIO, Norberto. 1985. **Crisis de la Democracia**. Barcelona: Ariel.
- BOBBIO, Norberto. 1986. **El futuro de la Democracia**. México: F.C.E.
- CARTAYA, V. 1992. "Política social en una perspectiva comparativa". En **Política Social Democracia y Desarrollo**. Caracas: Alfadil.
- CERDAS, R. 1994. "Democracia y Derechos Humanos". En **Estudios Básicos de Derechos Humanos**.
- DEL BÚFALO, Enzo. 1994. "Estado y Sociedad Civil en Venezuela". En **Encuentros y Alternativas**. Caracas: UCAB.
- DIAZ, Elias. 1994. **Los viejos maestros. la reconstrucción de la razón**. Madrid: Alianza.
- ESPAÑA, L. 1994. "Consideraciones sobre la política social venezolana del futuro". En **Encuentros y Alternativas**. Caracas: UCAB.
- KLIKSBERG, B. 1989 **¿Cómo transformar al Estado?**. México: F.C.E.
- KLIKSBERG, B. 1994a. "Algunas ausencias y falacias en el debate sobre la problemática social de Venezuela y los roles del Estado y la sociedad civil". En **Encuentros y Alternativas**. Caracas: UCAB.
- KLIKSBERG, B. 1994b. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión". En **Reforma y Democracia**. Caracas: CLAD.
- LECA y otros. 1993. **Es gobernable la democracia**. Caracas: Monte Avila.

- MARTÍN PALLÍN, José Antonio. 1992 "El caso de los jueces comprometidos. **Boletín de la Comisión Andina de Juristas**, 35: 9-14.
- MARTINEZ, Isabel y Raul GONZALEZ . 1995. "Mercado y neoliberalismo en Venezuela". **Sic**, Caracas: Centro Gumilla.
- MONTEALEGRE, H. 1979. **La seguridad del Estado y los derechos humanos**. Santiago de Chile: Academica de Humanismo Cristiano.
- NACIONES UNIDAS. 1992. Informe final del Relator Especial sobre la Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Danilo Turk. Ginebra.
- PONCE, María Gabriela. 1994. "Drogas y violencia en Venezuela". En **La violencia en Venezuela**. Caracas: Monte Avila.
- RIQUELME, A. y otros. 1993. **Derechos Humanos, democracia y desarrollo en América Latina**. Bogotá: Novic.
- SALAMANCA, Luis. 1994 "Democracia y organización social en Venezuela 1958-1992". Caracas, mimeo.
- SALAMANCA, Luis. 1995. "La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura". **Politeia**, 17.
- SOSA, Arturo. 1994. **El Programa Nacionalista**. Caracas: Editorial Fundación Rómulo Betancourt.
- SUNKEL, OSwaldo. 1995. "Un enfoque neo estructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina". En C. Perelli, S. Picado y otros, **Partidos y Clase Política**. San José de Costa Rica: CAPEL.
- TUGENDHAT, E. 1991 "Liberalismo, libertad y la cuestión de los derechos humanos económicos". En Castro, L. (edit.) **El liberalismo como problema**. Caracas: Monte Avila.