



EL 27 DE FEBRERO

Año LII — Nº 513 — Abril 1989

Bs. 40



Un estallido social no esperado

Luis Pedro España

LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE NEGOCIAR EL CONFLICTO

La consecuencia más evidente que arrojan los nuevos rumbos de la economía nacional es la agudización de la tensión entre la acumulación para la inversión y la distribución para el consumo del ingreso nacional. Hasta hace poco la renta petrolera originada en el exterior le permitía al Estado conciliar esa tensión, haciendo posible que acumulación y consumo no fuesen necesariamente excluyentes. Lógicamente, no se trataba de que la distribución de la renta fuese a parar equitativamente a lo que se llamó "la siembra del petróleo" y la inversión en capital humano. Ambos destinos, traducidos genéricamente en lo que sería el sector empresarial y los trabajadores, recibían mejoras sustanciales que, si bien en términos absolutos eran porciones fuertemente desiguales, en valores relativos representaban mejoras marginales en cuanto a los intereses de estos dos sectores.

El saldo político es claro. Una economía que retribuye a los sectores de ese modo da por consecuencia la casi inexistencia de conflictos políticos que no pudieran ser solucionados por amplias organizaciones plurirepresentativas de los intereses en pugna. Los partidos políticos lograron en gran medida mostrarse como representantes de todas las demandas sociales, al disponer de los recursos que tenía el Estado, y lograron satisfacer las necesidades de aquellos grupos que podían alterar los flujos políticos de apoyo comprometiendo la estabilidad.

Ese particular esquema democrático desconoció el conflicto y el disenso, llegando inclusive a desconocer la legitimidad de éste, luego de su consolidación a finales de los sesenta. Aun dentro de las propias instancias partidistas, y qué decir del resto de la sociedad civil, la existencia de un férreo consenso entre las élites tachaba de subversivo cualquier disensión por pequeña que ésta fuera. Sin embargo, como diría un teórico italiano de la democracia, "en un régimen basado en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que, sólo allí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y que, sólo allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse justamente democrático" (Bobbio, 1984).

Como el consenso que sostiene la demo-

cracia venezolana no es el resultado de las negociaciones y transacciones que ocurren entre actores políticos producto de existir el disenso, sino que el acuerdo político se basa en la promesa de equidad social que garantizaban los partidos y el Estado rentista, el debilitamiento de este último ha socavado las bases del consenso clientelar dejando al sistema político sin experiencia, ni canales a través de los cuales manejar el conflicto social propio de las nuevas circunstancias económicas.

La democracia puede operar como un eficaz mecanismo para solucionar los conflictos sociales y transformar el disenso (legítimamente aceptado) en acuerdo para la toma de decisiones, siempre y cuando la representatividad y la distribución del poder político no excluya a las mayorías. Tanto los partidos como las organizaciones intermedias (sindicatos, gremios, asociaciones, etc.) se permitieron el lujo de sustituir, en lugar de representar, a los diversos grupos e intereses sociales que le otorgaban su apoyo mientras duró el acuerdo rentista. Superada esa etapa, los deficientes sistemas de representación (evidenciados en la forma como se eligen a las autoridades y miembros de los cuerpos deliberantes) y los altísimos niveles de concentración del poder político, hacen que en la actualidad, por muy buena voluntad política que se tenga, el proceso de negociación democrática (llamada concertación) entre los sectores sea ilegítima dada la sobrerrepresentación de unos intereses sobre otros.

Esto explica por qué a los pocos meses de realizadas las elecciones nacionales y de haber obtenido el actual presidente una abundante mayoría, sus primeras medidas fueron rechazadas de un modo nunca antes visto en Venezuela. El proceso de consultas, negociación y acuerdo se llevó a cabo entre actores políticos con poder, pero escasamente visualizado por la sociedad civil como sus representantes. Los partidos, FEDECAMARAS, la CTV, las FFAA y hasta la Iglesia Católica, alcanzan un consenso que de modo alguno es transferible al ciudadano común y ni siquiera lo es al militante partidista o al agremiado. Fue, como ha sido la forma tradicional de operar nuestra democracia, un acuerdo por arriba, el cual resulta insuficiente cuando la decisión (por muy necesaria que ésta sea) implica perdedores, es decir, retrocesos en los niveles de vida adquiri-

dos en el pasado reciente.

Si como se presume la evolución del sistema económico obliga a que el salario dependa del trabajo productivo y la ganancia capitalista de la eficiencia y la competencia, dando al traste con los subsidios y créditos rentistas, por su parte, el aparato político no ha evolucionado hacia formas más democráticas que decidan la acción del Estado en sus campos de competencia aún por delinearse.

La resistencia básica a una transformación de la democracia, que vea en el disenso y la negociación entre actores políticos con representatividad legítima el manejo eficiente del conflicto, se ubica del lado del poder como bien político semejante a lo que significa el dinero en la economía. A pesar del discurso reformista de múltiples sectores, la democratización del sistema obliga a que nuevas organizaciones, algunas ya presentes y otras que aún no existen, ganen representatividad y poder político suficiente como para que la conversión de disenso en consenso, a partir de la negociación, pueda ser aceptada como tal por la mayoría. Ello implica que quienes hoy están sobrerrepresentados cedan espacios a favor de otros y, como se entenderá, esto no es un proceso voluntario y unilateral de quien posee el poder, a menos que incurra en un acto irracional.

Por tanto es casi iluso pensar que los partidos abandonen el control stalinista sobre los sindicatos y otras organizaciones intermedias, o que ellos por sí mismos democratizen sus propias estructuras sin que medie una presión externa (de otras organizaciones) o interna (de las bases partidistas hacia las élites del partido). Igualmente, quizás sea excesivamente optimista delegar en el campo de las reformas legales la redistribución del poder y el mejoramiento de las estructuras de representación, si esto no va acompañado de una participación política ciudadana, que en definitiva no se decreta sino que se construye a largo plazo.

La posibilidad de crear una sociedad con estructuras más democráticas, que puedan gestionar la multiplicidad de conflictos que se están presentando desde las relaciones económicas, obliga a la creación de nuevos actores políticos, la transformación de los actuales y el reajuste de las relaciones de poder. De lo contrario las decisiones gubernamentales de trascendencia pueden recibir el espaldarazo de quienes dicen representar, deslegitimando al

sistema y llevándolo a su colapso. Sin embargo, como se entenderá, ese proceso puede resultar muy largo; de allí que dos variables parecen ser indispensables para poder sostener los espacios democráticos ganados, antes que la situación económica obligue a la aparición de un Estado policial y represivo que resuelva el conflicto unilateralmente, como es el caso del sistema político chileno. Esas dos variables parecen ser, por un lado, la continuación y aceleración de las reformas políticas que se han venido planteando en los últimos años y, lo más importante, el incremento en la acción del Estado, especialmente, en los mecanismos de compensación social que desde allí se puedan implementar. Entiéndase por esto salud, educación y seguridad social, como ítems mínimos.

EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL

El debate nacional sobre el nuevo papel del Estado en la sociedad ha sido cargado de una fuerte dosis ideológica, la más de las veces cubierta de por fachada academicista un tanto simplista. Sin el menor rubor al Estado se le ha criticado como intervencionista, populista e ineficiente. Afirmaciones como éstas desconocen el desarrollo histórico del Estado y su contribución como instrumento casi exclusivo del violento proceso de modernización, que hoy se puede mostrar con cierto éxito si lo comparamos al país de hace apenas 50 años, proyecto éste que, por lo demás, contó con el apoyo de todos los sectores sociales de entonces.

Admitir en la actualidad que el Estado debe reducir sus ámbitos de competencia, puede resultar peligroso, si esto no se saca del discurso ideológico y se ubica en la justa dimensión de las consecuencias que ello traería para la paz social, entendida ésta como variable que depende de unos niveles aceptables de vida para la mayoría de la población.

Si en principio las nuevas situaciones de la economía nacional no pueden garantizar esa condición mínima de paz social, la intervención del Estado debe ser inminente. Claro está que, producto del crecimiento del Estado venezolano en él, deben distinguirse dos de sus componentes: a) El Gobierno Central y b) La Administración Descentralizada. Una discusión coherente sobre los nuevos ámbitos del Estado debe hacer esta diferencia porque ellos representan, atienden y se financian de forma muy distinta. La distinción apunta a lo que podríamos llamar el Estado social y el Estado productor. El primero tuvo especial relevancia para controlar los conflictos sociales del pasa-

do, mientras que el primero simplemente representa un modo de acumulación e inversión pública.

En medio de estos dos se encuentran los institutos autónomos y las empresas productoras de servicios públicos, que por la importancia que estos tienen en las condiciones de vida de la población pueden considerarse como parte del Estado social, a pesar de ubicarse formalmente como parte de la administración descentralizada.

Con esta distinción lo que queremos apuntar es que hoy más que antes el Estado social debe ser mucho más dinámico y eficiente que en el pasado. Sólo si el Estado social se convierte en un mecanismo de compensación ante el eminente deterioro del salario, el conflicto podría ser manejado políticamente desde las actuales estructuras y relaciones democráticas, en caso contrario, optar por una reducción del Estado puede significar la firma del acta de defunción de la democracia.

Un fortalecimiento del Estado social implicaría desahogar el ingreso familiar y destinarlo a rubros elementales como alimentación, vivienda, transporte, vestido y recreación, y no como en el presente donde deben añadirse salud, educación y seguridad. El consumidor debe hacer contribuciones especiales, cuando no le queda más remedio que acudir a estos servicios públicos, o cuando cierta holgura en los ingresos permite la búsqueda de calidad.

Sin embargo, la experiencia pasada ha demostrado que la tendencia ha sido el fortalecimiento del Estado productor. Múltiples estudios señalan que tanto morfológicamente como en la asignación presupuestaria es la administración descentralizada quien ha venido teniendo prioridad (Zambrano, 1984; Maigon, Kombliith, 1985 y García, 1988), y más concretamente las empresas económicas. Quizás no sea aquí el momento de evaluar este crecimiento del Estado productor, pero sí resulta relevante juzgarlo desde sus efectos para con el Estado social.

En primer lugar, la condición del Estado como propietario de empresas no es garantía de eficiencia en términos de compensación social. En cualquier caso el Estado sólo puede imponer un tributo a sus empresas limitado por el efecto de éste en las posibilidades de reproducción y expansión de sus empresas. En segundo lugar, las empresas del Estado orientadas al sector externo, y de donde provienen casi la totalidad de los ingresos en divisas, representan para el Estado una garantía de ingreso efectivo de las transacciones que realiza con el exterior. Por tanto el Estado productor en es-

ta área debería consolidarse y expandirse, entre otras cosas, porque no sustrae recursos del Estado social. Por último, queda el problema de las empresas de servicio (CADAPE, CANTV, INOS, etc.). Algunas de ellas, el INOS en particular, no pueden dejar de ser del Estado porque la normativa constitucional vigente lo impide, dado que representa un bien estratégico de sobrevivencia. Aquellas donde las normativas no lo impide, la discusión queda abierta, siempre y cuando su eventual entrega a la sociedad signifique saldos sociales compensatorios mayores a los actuales. La actual situación no permite que la privatización de las empresas de servicios básicos implique una "alta calidad" a costa de un servicio selectivo y restringido a ciertos grupos sociales que puedan costearlos.

Si entendemos la competencia del Estado como productor de bienes públicos y corrector de externalidades, en su sentido más estricto, los derechos constitucionales a la salud y educación quedarían fuera. No dudamos de la posible eficiencia que teóricamente se le atribuye a los servicios privatizados en estas áreas. Sin embargo, si algo han demostrado los hechos de febrero es la inviabilidad absoluta de una proposición como ésta en el corto y mediano plazo, dado el inminente incremento del costo social a corto plazo, y la extemporaneidad de cualquier alternativa que ubique en la esfera privada la atención de servicios sociales que puedan servir de compensación al deterioro en los niveles de vida.

Lógicamente, canalizar más recursos dirigidos a impulsar la atención en salud, educación y seguridad social, incrementando su productividad y eficiencia, requiere de unos niveles de competencia en la gerencia social hoy inexistentes. Sin embargo, a corto plazo sólo si el Estado social se moderniza puede convertirse en el necesario desagüero de muchas tensiones represadas.

Uno de los "coletazos" que puede traer el estallido de febrero es que se entienda que el país tiene salidas en cuanto al desarrollo de su aparato productivo, pero que el deterioro acumulado es muchísimo mayor en términos sociales, al punto de provocar turbas encendidas. De allí, que mientras el aparato económico no sea capaz de retribuir a todos los sectores sociales a niveles aceptables, el Estado social debe crecer y aumentar su intervención como corrector de las externalidades que están provocando en las mayorías nacionales los hasta ahora ilegítimos consensos políticos.