

## Gobernabilidad y Democracia

Alejandro Oropeza

Bueno, en primer lugar, un agradecimiento a los organizadores por invitarme a compartir en este foro, siempre es grato reencontrarme con esta casa de estudios, no solamente por lo bonito del campus, sino también por la calidez de la gente y la posibilidad de compartir con colegas de Guayana.

El tema que me ocupa se refiere a *Gobernabilidad y Democracia*. Cabe destacar que en el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, un grupo de académicos investigadores estamos llevando adelante una propuesta de gobernabilidad en entornos dificultosos, por decirlo de una manera resumida.

Esta propuesta de investigación en proceso, tiene por objetivo coadyuvar con el ejercicio de la función pública en aras de lograr una viabilización de las posibilidades de ejercicio de poder en los ámbitos locales y regionales, sobre la base de un entorno altamente conflictivo, por una parte y, por otra, incidir en espacios en los que se aprecien elementos que trastornan la vigencia de los modelos racionales que se puedan estructurar para entender y comprender la realidad, dado que una variable está impactando de manera decisiva en estos últimos años dentro del comportamiento de evaluación prospectiva de tales modelos: *variable que no es otra que el elemento caótico*.

El caos, en donde algunos elementos que lo definen, pudiésemos entenderlos muy rápidamente como una relativización de los conceptos que proporcionan el piso social y sociopolítico a las relaciones Gobierno - Sociedad por una parte y, por otra, se desdibujan las variables que definen la conformación de los modelos.

Por lo tanto, el análisis racional de la realidad sobre la base de una imposibilidad de predecir o construir prospectivas con sustento en esos modelos, son elementos que están decidiendo, delineando y articulando una variable de caos que impacta

decisivamente sobre las relaciones entre Estado y Gobierno por una parte y por la otra, que desconfiguran las posibilidades ciertas de construcción de la gobernabilidad y su viabilización.

Sobre esta parte, entendemos que la gobernabilidad es un elemento primordialmente inherente al ejercicio democrático y a la existencia de una democracia en una sociedad, dentro de un contexto sociopolítico de ejercicio del poder. ¿Por qué? Porque solamente en democracia, la gobernabilidad es una variable inherente a sistemas democráticos; únicamente en sistemas democráticos podemos hablar de gobernabilidad. ¿Por qué? Porque la gobernabilidad es una visión y una percepción crítica de la sociedad y del propio poder con respecto a los mecanismos de acción política y decisoria que emanan del poder. Cuando decimos decisoria nos estamos refiriendo a las políticas públicas que pretenden impactar sobre determinada problemática de la realidad social o de la realidad sociopolítica.

¿Por qué decimos que en sociedad? Primero porque la gobernabilidad es inherente a la democracia y, segundo, porque siguiendo a Norberto Bovio, el valor de valores o el valor por excelencia de la democracia, es la tolerancia. Bovio nos dice que está más allá del conjunto de contenidos materiales de la democracia, que todos conocemos: estado de derecho, elección de autoridades por medio del voto, alternabilidad, división de poderes, entre otros.

Independientemente de que en una sociedad existan como elementos del régimen político que la sustentan estos contenidos materiales, no es menos cierto que también deben y tienen que existir como fundamento de la democracia una serie de contenidos formales, es decir, de valores democráticos presentes en la sociedad. Entre esos valores Bovio identifica como valor de valores la tolerancia, pero no la tolerancia entendida como decía el padre Luis Ugalde: *Que la tolerancia no puede ser entendida como una dádiva del ciudadano hacia el resto de los ciudadanos distintos, sino que la tolerancia debe ser entendida como un valor inherente asumido, diluido en la propia condición de ciudadano,*

*que le permita entonces compartir y entender a las minorías o a los distintos, como un elemento que es decisivo para la conformación y el ejercicio de la democracia.*

Una de las propuestas que nosotros estamos llevando adelante en esta investigación, es que precisamente, al lado de los valores o de los contenidos formales clásicos de la democracia, están la tolerancia, la libertad, la fraternidad, la igualdad, la ciudadanía y la educación cívica, entre otros. Al lado de esos valores debemos colocar el valor de la gobernabilidad, entendida como atributo valorativo del sistema democrático. ¿Por qué decimos que es un valor atributivo del sistema democrático?, porque solamente en democracia se puede entender la satisfacción de las necesidades del ciudadano común, por parte o asumida, como una responsabilidad del Gobierno como valor inherente a la función pública.

En democracia, el problema, la necesidad, las expectativas del ciudadano, están o deberían estar en el centro de la decisión pública.

Si estamos en Estados donde se vive una erosión de la democracia, como dice Rafael del Ávila, una regresión en negativo de los procesos democráticos, para decir una estigmatización de los valores de la democracia, tanto materiales como formales, no puede haber existencia de gobernabilidad como valor; porque el valor del Gobierno en ejercicio de esa pseudodemocracia sobre la cual se dice sustentar, va orientado más hacia el mantenimiento y construcción de alternativas pseudojurídicas para mantenerse en el poder, que en la satisfacción de las necesidades, demanda y construcción de expectativas de ciudadanía, es decir, el valor de la democracia se fractura y se transforma en un valor inherentemente autoritario que persigue la preservación del poder, en otras palabras, solamente podemos hablar de gobernabilidad en democracia, con sus atributos materiales y con sus atributos formales.

¿Esto qué significa? Que las relaciones entre Estado y Sociedad se dan desde una perspectiva de equilibrio dinámico en oportunidades, digamos como que muy relativo, porque nunca es un equilibrio que se comporta de manera igual a lo largo del

tiempo, es un equilibrio hasta cierto punto peligroso, es un equilibrio donde el Estado lógicamente pretende de una u otra manera incorporar espacios de la sociedad al Estado y por otra parte la Sociedad pretende igualmente ir, digamos; como que ocupando esos espacios del Estado.

¿Qué pasa si el Estado ocupa la totalidad del espacio de la Sociedad? Pues en un primer momento nos encontramos ante regímenes autoritarios, que pretenden imponer la voluntad del régimen sobre la voluntad social, pero si ese espacio del Estado ocupa de manera absoluta el espacio de nuestra Sociedad en los términos de la pensadora alemana Hannah Arendt, podemos entender entonces que se inician los procesos para la instauración de un totalitarismo en determinado régimen porque el Estado ocupa el espacio de la Sociedad; entonces diluimos esos términos, diluimos Estado con Gobierno, con Partido Político y con Sociedad. Cuando esos cuatro conceptos se encuentran diluidos en un solo crisol, estamos en presencia de un *totalitarismo*, vale decir la Alemania de Hitler, la Unión Soviética de Stalin, que son los dos totalitarismos que Hannah Arendt, en su obra *Orígenes del Totalitarismo*, expone como aquellos totalitarismos doctrinalmente puros, que existieron en la humanidad en el siglo XX.

Bien, siendo esto así entonces, la sociedad como sociedad tiene una tarea y a la vez una posibilidad de expresión, que no es otra que la permanente formulación de demanda, la transmisión de necesidades, la exigencia de posibilidades de construcción de expectativas viabilizadas a través del Estado.

Entonces, de la Sociedad emanan un conjunto de demandas que son presentadas al Estado y este responde parte de esas demandas a través de decisiones estatales que no son otras que políticas públicas, es decir, decisiones del Estado, de manera tal que, la sociedad demanda decisiones y allí vemos que aparece entonces el concepto de Gobernabilidad, entendiéndola como bien lo proponemos acá, como una interacción, permanente, múltiple, dinámica, por decirlo de alguna manera, en donde Estado y Sociedad tienen un permanente, dicho en términos coloquiales, tejemaneje; en donde la

Sociedad propone, el Estado responde, la Sociedad reclama, la Sociedad protesta, en función que el Estado responda necesidades que no está tomando en consideración y, en definitiva que la Sociedad se expresa de una manera y el Estado se expresa también de otra y la forma en que Estado y Sociedad se expresan son, para hacerlo más comprensible, dos mecanismos:

Por parte de la sociedad, tenemos que de ella emerge una agenda social y en esa agenda social están presentes, delimitadas y jerarquizadas el conjunto de necesidades públicas que posee la sociedad, esa agenda social puede ser nacional, que son las agendas de todo un Estado; pueden ser regionales, que son la agenda de determinadas regiones, como es el caso del estado Bolívar y pueden ser igualmente locales en el caso de las municipales, pero también podemos ir a agendas comunitarias, las agendas sociales de determinados elementos o grupos de interés, como por ejemplo los médicos o en un ámbito geográfico, igualmente, como puede ser, por ejemplo, un condominio.

Entonces tenemos que la sociedad conforma permanentemente una agenda social dinámica, jerarquizada, porque el conjunto de problemas, necesidades y demandas de la sociedad los ubica con base a sus necesidades dentro de determinada jerarquía.

Siempre va a haber un punto inicial, más relevante en este caso, en estos últimos tiempos, como todos sabemos, el tema del abastecimiento y del desabastecimiento, que ocupa un primer lugar de la agenda de la sociedad venezolana, seguido de la inseguridad, de la inflación de todos esos cinco elementos que a lo largo de estos últimos años se han mantenido permanentemente estables; estables en el sentido del presente dentro de la agenda social de la comunidad venezolana, de la sociedad venezolana, pero por otra parte tenemos entonces la expresión del Gobierno.

¿Cuál es la expresión del Gobierno? La agenda del Gobierno, que contiene el conjunto de decisiones y planificaciones para el cumplimiento de los fines propios de un Estado, el mantenimiento de la soberanía territorial, el ejercicio del poder público con

base en las atribuciones devenidas de la Constitución Nacional. En el caso de las relaciones internacionales, el mantenimiento de una fuerza pública, de una fuerza armada nacional que garanticen la soberanía del territorio, el mantenimiento y preservación del Estado de Derecho, la administración de justicia, entre otros.

Pero también en esa agenda social entra un conjunto de políticas públicas, de decisiones por parte del Estado, que tiene que atender la agenda social y allí es donde vemos como necesariamente entre agenda social y agenda de gobierno debe crearse un equilibrio mínimo en donde la agenda de gobierno de alguna manera tiene que atender la agenda social, de manera tal que aquellos satisfactores de problemáticas, necesidades y construcción de expectativas presentes en la sociedad, sea objeto de atención por parte del Estado.

¿Qué tenemos entonces? ¿Cuál es el punto a través del cual la agenda social y agenda de gobierno se entrelazan? Vemos como efectivamente tenemos no dos opuestos porque es una relación dialéctica, permanente, dinámica, no opuesta, en oportunidades, opuesta entre Estado y Sociedad, pero no es el común denominador que las relaciones entre gobernados y poder sean necesariamente opuestas.

Lo que pasa en el caso venezolano, es que en estos últimos años hemos visto cómo necesariamente, para que parte de la agenda social sea atendida como parte de la agenda de gobierno, uno tiene que tirarse a la calle. O vemos como permanentemente en las grandes ciudades del país cada vez que un conductor de un transporte público es asesinado o es asaltado, entonces viene la reacción de los compañeros del fallecido o del sujeto pasivo, por decirlo de alguna manera, entonces revierte en una problemática social de calle, pero la problemática de calle no necesariamente siempre tiene que estar caracterizada por un elemento de confrontabilidad entre Sociedad y Estado, aunque en los últimos tiempos, en Venezuela hemos visto que esto es así.

¿Por qué? Porque la agenda de gobierno al parecer andar por un lado y la agenda de la sociedad por otro. Entonces vemos como el problema del desabastecimiento que

ocupa el primer lugar en las últimas mediciones que se han hecho en estos últimos meses, el gobierno lo que hace es declarar que eso es consecuencia de una guerra económica, que todavía no hemos visto donde se libran esas batallas. O que el componente de inflación, que nos sitúa entre las más altas del mundo, según las últimas mediciones no del Banco de Venezuela, que tiene como aguantadas las cifras, pero al parecer en Venezuela estamos ahorita en una inflación que bien puede estar tocando ya el sesenta por ciento (60%), lo que ahora sí efectivamente nos coloca como la primera inflación del mundo e igualmente se dan otras razones, pero no se ataca el problema de manera contundente.

Entonces vemos cómo entre gobernantes y gobierno existe, no una dicotomía pero sí una relación dialéctica, como lo decía antes. Por una parte, están los intereses de la sociedad, de los grupos de interés; por otra parte tenemos las capacidades de incidencia que esa sociedad pueda tener sobre la conformación de la agenda de gobierno y entonces allí viene un tejemaneje permanentemente válido, que es que la sociedad negocia con el Estado, trata de influenciar sobre el Estado a través de su órgano de gobierno, para que sus intereses entren dentro de las posibilidades de conformación de la agenda de gobierno no de manera exclusiva pero si de manera complementaria.

Y entonces, esa negociación política supone permanentemente por parte del Estado, una organización de la estructura del Estado y del gobierno, y por supuesto las posibilidades de tener una capacidad de respuesta eficiente sobre esos planteamientos hechos por la sociedad. ¿A través de qué? A través del diseño de políticas públicas que son las decisiones del Estado.

Ahora bien, entonces ese elemento que nosotros entendemos como gobernabilidad es un proceso de equilibrio de intereses entre actores claves, en este caso sociedad o gobierno, como dos grandes bloques, en donde ese equilibrio lo podemos interpretar a través de uno de los fundamentos claves de la teoría del juego,

como lo es el equilibrio de John Nash, que no es otra cosa que una viabilización y una negociación permanente de los intereses de ambos grupos.

Si de ese equilibrio emerge entonces el concepto, la visión o una idea de gobernabilidad entonces vamos llegando ya a varias conclusiones. En primer lugar la gobernabilidad, entonces, necesariamente, supone una relación entre dos actores: Sociedad y Gobierno. En segundo lugar, las formas de expresiones válidas o inmediatas de esos dos actores son, en un primer momento, la agenda social por parte de la sociedad y en segundo lugar, la agenda de gobierno por parte de quien ostenta el poder.

Sabemos cuáles son los componentes de la agenda social que son las necesidades, los reclamos, posibilidades de construcción de expectativas, entre otros y sabemos cuáles son los componentes de la agenda de gobierno, las decisiones y por supuesto, las políticas públicas como expresión de estas decisiones.

Como expresión que necesariamente supone tres elementos claves:

- Incidencia a través de la efectividad de las decisiones.
- Capacidad de buena administración a través de la eficiencia de esas decisiones.
- Ética en la distribución de los recursos humanos y financieros que supone la implementación de políticas públicas en el marco de las negociaciones y relaciones entre Sociedad y Estado.

¿Qué tenemos entonces? De allí, a concluir que la gobernabilidad es una percepción, estamos a un paso. Porque en primer lugar entendemos entonces a la gobernabilidad como un valor democrático y solo allí puede estar vigente un concepto de gobernabilidad.

La gobernabilidad es una forma de expresión del pensamiento ciudadano en una capacidad analítica por parte del individuo o los grupos en una sociedad, de las



posibilidades que tienen las políticas públicas sobre los problemas que emergen en una sociedad.

En autoritarismo no. En ese caso usted tiene una percepción sobre la libertad que tiene una política pública de manera crítica y a usted inmediatamente lo *despaturrean*, le echan quinientas mil bombas lacrimógenas de gas “*del bueno y del malo*”, entonces se da un ejercicio represor por parte del Estado en su capacidad de un ejercicio libre que usted tenga, pueda tener o pueda construir de la percepción individual del impacto que tiene de una política pública sobre las problemáticas reales de una sociedad. A través de un análisis de su eficacia, de su efectividad y de la ética a través de la cual el Estado distribuye o ejerce los recursos.

¿Por qué digo ética? Para hacer simplemente un paréntesis muy breve. Porque el Estado tiene que ser ético en uno de los componentes que vamos a analizar hoy aquí, que es el de la vigencia y permanencia de un estado de derecho como lo es un estado democrático.

Una de las cosas que traduce el estado de derecho es la abstracción en el ejercicio de la justicia. De la administración de justicia por parte del Estado. Entonces, ¿por qué decimos ética? Porque no es posible que a dos alcaldes los destituya la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia constituida en Tribunal Penal y estos dos alcaldes no reciban ningún beneficio porque son terriblemente peligrosos para la sociedad y a los días vemos cómo un alcalde juzgado por crímenes que suponen delitos de corrupción, sea liberado en una medida humanitaria como lo fue el alcalde ese que liberaron en Valencia.

Entonces ¿hay más ciudadanos que otros? No. Hay un ejercicio absolutamente carente de ética por parte de la administración de justicia del Estado. Entonces ese elemento de la ética definitivamente impacta de manera directa sobre la percepción de gobernabilidad que tiene la sociedad dentro del componente de ejecución, de aplicación y de implementación de la agenda de gobierno por parte del Estado.

¿Es tan sencillo entender entonces, la gobernabilidad como un equilibrio entre agenda de gobierno y agenda social? Definitivamente no. Si fuese tan sencillo como entender un equilibrio entre agenda de gobierno y agenda social pues esto sería “coser y cantar”. El Estado manipularía los elementos que constituyen la agenda social de manera tal de adecuarlo a la agenda de gobierno. ¿Eso les parece a ustedes lógico? ¿Una manipulación de la agenda social, con miras a adecuarla a una agenda de gobierno para hacerla parecer más ética, o más eficiente, o más eficaz a ojos de la sociedad? ¿Es posible hacerlo? Claro que es posible hacerlo.

Para poner un ejemplo histórico del siglo XX y para no meternos en camisas de once varas, vamos a volver a la administración política del Tercer Reich. Cuando Hitler llega al poder en enero de 1933, lo primero que se le ocurre es mandar a un tonto holandés a incendiar el Tercer Reich y se atribuye entonces una ley habilitante para la protección y seguridad del Estado y la sociedad alemana. Y a partir de ese momento, el Tercer Reich, por medio de la Cancillería a cargo de Adolf Hitler, se identifica un enemigo externo: el bolchevismo estalinista. El enemigo interno serían los judíos. Quienes fueron unos de los responsables de aquella puñalada por la espalda que llevó a aquella capitulación por parte de Alemania, en Versalles en 1918. Sobre esta idea, entonces, el Tercer Reich construye una agenda de gobierno que se adecúa a una agenda social, pero *viabilizada* y matizada a través de esos dos enemigos.

Ustedes pueden aquí imaginarse quienes son el enemigo externo nuestro. Los *gringos malditos* que permanentemente no nos han dejado levantar cabeza a lo largo de toda la historia de la República de Venezuela, elemento que ha sido traído muchas veces dentro del contexto de la administración pública por parte de gobiernos anteriores pero también ahora tenemos un enemigo interno, además bicéfalo. Tenemos al enemigo interno de la *oligarquía desgraciada vende-patria*, y por otra parte a los argumentos opositores que son los que permanentemente nos están saboteando el cuento. *Tenemos servida la mesa.*

Dicho esto, entonces nos damos cuenta que la construcción o el alcance de una visión de gobernabilidad va más allá, por supuesto, de una comparación muy fría y muy simple entre agenda de gobierno y agenda social.

Me imagino que cada uno de ustedes está familiarizado con la premisa que “Y” es igual a la función de “X”. En donde “Y” es una variable dependiente de una “X”, que dependiendo cómo se comporte la “X”, se comportará la “Y”. En un plano, tenemos una “X” que es horizontal, es la gestión pública y la eficiencia, eficacia y efectividad, que lleva a la mano el ejercicio del poder, por parte del gobierno. Esa es nuestra variable “X”. Es decir, la que influye sobre los grados de satisfacción social o el nivel de satisfacción social va a depender de la capacidad de la gestión pública y su eficiencia.

De manera tal que, si nosotros cruzamos las dos curvas que representan tanto agenda de gobierno como la agenda social, el punto donde se cruzan es un punto de gobernabilidad y equilibrio que está totalmente determinada por un conjunto de factores ajenos a ella. Por lo tanto, también hay en la definición de las curvas, un conjunto o cantidad de “X” y en este caso la “Y” va a ser cada una de las dos agendas. Este punto de equilibrio, supone igualmente, por una parte un punto de gobernabilidad y equilibrio y una satisfacción por parte de la sociedad de equilibrio. De manera tal que en ese punto que tenemos nosotros allí existe esa percepción sobre la gestión pública efectiva en ese nivel que se encuentra en el cuadrante “D” y supone una satisfacción por debajo del promedio o de la mitad del 50% de esa satisfacción de equilibrio.

Y eso está determinado igualmente por la cantidad de recursos que el Estado disponga. Si nosotros movemos la línea recta, que es constante, y que son los recursos del Estado, y el Estado tiene mayores recursos, con la misma estructura de la agenda social, necesariamente el nivel de satisfacción crece.

Igualmente tenemos esta otra visión: permanentemente las agendas sociales tienden a expandirse. Es decir, cada vez va a ser mayor el grado de exigibilidad de la sociedad sobre el Estado. ¿Por qué? Porque permanentemente las sociedades van

creciendo y se van complejizando, y el Estado, necesariamente, tiene que tratar de expandir la agenda de gobierno para paulatinamente satisfacer la agenda social.

En ese equilibrio dinámico de relaciones entre Estado y Sociedad es necesario, lógicamente, una mayor capacidad de administración y generación de recursos para hacer frente a la agenda social por parte del gobierno.

En definitiva, las relaciones entre Estado y Sociedad se pueden llevar, como dicen los economistas *ceteris paribus*, a una visión de relaciones dinámicas permanentes entre agenda de gobierno y agenda social. Pero una variable inmediata tiene que ser incorporada a esa relación que es la de disposición de recursos por parte del Estado.

¿Qué nos lleva eso a concluir? Que en el caso de Venezuela, necesariamente, las posibilidades de relaciones entre agenda social y agenda de gobierno tienen que ser revisadas porque una variable externa está impactando esas relaciones, y no es otra que el caos. Entonces los modelos de fractura y los conceptos se relativizan.

Es impacto del caos sobre las relaciones entre las dos agendas suponen la incorporación, al modelo, de otro elemento. Y ese otro elemento son los programas de acción directa, así conocidos en los programas políticos. En el caso de Venezuela, las misiones.

Gracias, buenos días.