

Cuestiones Políticas No. 29, Diciembre de 2002, 139-147
IEPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas
y Políticas - LUZ ISSN 0798 - 1406

Democracia y Desarrollo Social

Miriam Rincón de Maldonado*

Resumen

La democracia como forma de Gobierno dejó de ser una herramienta simplemente formal para institucionalizar procesos de consenso para la organización del Estado, sino que más allá de eso, la Democracia debe procurar un mínimo de bienestar social para la población. La Democracia se debate hoy en día, en que ella debe procurar niveles aceptables de gobernabilidad, en el entendido que no solamente basta elecciones libres, participación ciudadana, equilibrio de poderes; más que por el contrario debe igualmente afianzar altos niveles de satisfacción ciudadana en sus necesidades básicas tales como educación, salud, empleo y bienestar económico. El medio al cual más recurren actualmente las Democracias para lograr ese objetivo es el Estado de Bienestar, teniendo como principio la justicia social y distributiva, sin el cual sería imposible la existencia de los Estados Modernos. En el presente trabajo se analiza la importancia que tiene para la gobernabilidad el crear altos niveles de satisfacción ciudadana amparada en la política social y económica del Estado de Bienestar.

Palabras clave: Democracia, Estado de Bienestar, Gobernabilidad.

* Abogada, Magíster en Ciencia Política, Doctora en Derecho. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Filosofía del Derecho "Dr. José Manuel Delgado Ocando". Jefa de la Sección de Teoría del Derecho.
E-mail: miriamdem@cantv.net

Democracy and Social Development

Abstract

Democracy as a form of government is no longer only a formal tool to institutionalize the process of consensus for state organization, but is much more. Democracy should guarantee a minimum of well-being for the population. Democracy nowadays faces the challenge that it should provide a minimum of social well-being for the population. Democracy debates if and how to achieve acceptable levels of govern-ability, in the understanding that free election is not enough. Citizen participation and balance of power must also guarantee high levels of citizen satisfaction in relation to their basic needs such as education, health, employment and economic well-being. The means of achieving this objective in democracies is through the welfare state, based on the principle of social and distributive justice, without which it would be impossible for the modern state to exist. In this paper we analyze the importance of creating high levels of citizen satisfaction based on social and economic policy in the welfare state in order to achieve govern-ability.

Key words: Democracy, welfare state, govern-ability.

Introducción

La Democracia actualmente constituye en principio el arte de ejecutar bien las políticas de gobierno ganadas con el consenso. Este principio se refleja en que no bastan los principios formales democráticos para que el gobierno tenga legitimidad, sino que deben lograrse el progreso social y económico de la sociedad para la cual se gobierna. El Estado de bienestar nace para darle una nueva visión legitimadora de los gobiernos democráticos, en donde la misma no depende de las urnas, sino de la capacidad de los gobernantes de rendir ciertos servicios públicos, así como de servir de uno u otro modo a la ciudadanía en general, y en especial, aquellos sectores de la población más necesitados de asistencia. En consecuencia, sin educación universal pública, tributos progresivos, subsidios de desempleo y jubilación, más otras prestaciones o medidas de aplicación general no se justifica un gobierno moderno que se pretenda civilizado (Giner y Sarasa, 1997:9).

Los análisis indican que el éxito de la Democracia y su perdurabilidad depende en gran medida del mantenimiento del aparato asistencial público, pero en los últimos decenios del siglo pasado se levantan ad-

vertencias de la crisis del Estado de bienestar, y que la misma genera ingobernabilidad en las democracias contemporáneas, lo cual lleva consigo una presión fiscal intolerable por parte de las naciones democráticas que hacen imposible su sostenimiento, lo cual ha planteado un debate académico y político sobre su redimensionamiento. Ante tal situación políticos y académicos se han lanzado al análisis del tema sumando las tendencias de izquierda y derecha en críticas conjuntas sobre la intervención del Estado en materia del bienestar público, asumiendo tanto los teóricos del liberalismo o neo liberalismo (Bell, Lipset, y otros), como los del marxismo o neomarxismo (O'Connor, Habermas, Offe y otros) en coincidir en la ineficiente, ineficaz, centralista, burocrática, paternalista por citar algunas, de las deficiencias del Estado de Bienestar, aunado a su congénita crisis financiera para sostenerse, la cual limita seriamente su actuación. Así las cosas, el presente trabajo analiza la situación actual del Estado de bienestar, y su importancia para el sostenimiento y gobernabilidad de las democracias, entendida ésta no como un conjunto de reglas formales que solamente buscan organizar a la mayoría sino que intrínsecamente buscan elevar el nivel de vida de la población y la satisfacción de sus necesidades básicas.

1. Situación actual del Estado de Bienestar

Los motivos por los cual nació el Estado de Bienestar "*Welfare State*", se remontan a la segunda guerra mundial para lograr mediante un modelo institucionalizado la expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos, y el cual se consolidó en los años 1930 a 1940. Posteriormente el Estado de Bienestar entro en una fase de expansión hasta 1960. García Pelayo, citado por Ochando (1999:30) resalta que el Estado de Bienestar fue una necesidad histórica para lograr la corrección de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva (liberalismo), señalando igualmente que la función que ejerce el Estado de bienestar no es ni socialista, ni capitalista en el sentido clásico del concepto, sino que se corresponde con la etapa del neocapitalismo, para resolver problemas agobiantes e irresolubles dentro del marco de la estructura del Estado liberal. El primer ensayo para la implementación del Estado de Bienestar se desarrolló en Gran Bretaña y permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta. El auge del movimiento obrero hacía impostergable el desarrollo de una legislación social encaminada a garantizar condiciones

mínimas de vida para la clase trabajadora, asumiendo el Estado de Bienestar un pacto en la reforma social de la economías capitalistas.

El Estado de Bienestar fue la respuesta a las nuevas relaciones sociales surgidas a partir de la revolución industrial, ante la incapacidad manifiesta del Estado Liberal para solucionar los nuevos problemas generados por la transformación capitalistas. La formación del Estado de Bienestar fue el intento de adaptar el Estado tradicional liberal burgués a la nueva sociedad industrial, y posteriormente postindustrial.

En tal sentido la evolución de la comprensión de la pobreza no como un problema moral, sino como un problema político deja al Estado legitimado para intervenir en el proceso de distribución de la riqueza, dando una política social mas activa, para dar paso del Estado Liberal al Estado de Bienestar como una necesidad histórica. Mishra citado por Ochando (1999:53) destaca tres objetivos del Estado de Bienestar: a) la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo; b) la provisión pública de una serie de servicios universales, y c) la responsabilidad estatal en un nivel mínimo de vida, entendido como derecho un derecho social, y no como la caridad pública para una minoría.

A pesar del costo para el erario público del Estado de Bienestar, nadie quiere asumir su desmantelamiento, ya que para que esto pueda darse es necesario abolir la democracia y los sindicatos, así como un cambio en el sistema de partidos, tal tesis sostenida por C.Offe en su obra "*Contradicciones en el Estado de Bienestar*" (1990) se reconoce la validez del argumento de la ideología conservadora de cómo el Estado de Bienestar contribuye de manera fehaciente en la crisis económica y erosiona los incentivos para el trabajo, pero sin embargo el mismo autor, señala que tampoco se aporta una política alternativa para el desarrollo social de cómo puede funcionar el Estado de economía capitalista sin el Estado de Bienestar.

Podemos afianzar la tesis que el Estado de Bienestar es una necesidad intrínseca para la Democracia, ya que la Democracia Social forma parte de las agendas políticas y económicas de los gobernantes para la tutela de la pobreza y reducción de las desigualdades sociales. La legitimación de los gobernantes gira enormemente en estas variables y solo así podrá mantenerse la estabilidad y confianza del sistema democrático.

Aún y a pesar de la crisis fiscal que genera el Estado de Bienestar se procura un aumento de la eficiencia de los recursos para su manutención, pero no existe una tendencia para su desmantelamiento total, se concibe entonces actualmente para las democracias modernas una alta vinculación entre los niveles de vida de la población y el buen desempeño democrático.

2. Democracia Social y Gobernabilidad

Actualmente las Constituciones Modernas tiene la concepción del Estado como Estado Social de Derecho y de Justicia. Si bien en principio, el Estado de Derecho es la limitación del poder a la Ley, lo cual resalta la doctrina liberal; en la acuñación de la frase "Estado Social" se deja claro que además del sometimiento pleno a la ley y al derecho por parte del Estado también existirá por la vía del derecho positivo en el ordenamiento del Estado unas garantías sociales mínimas. En consecuencia la modernización del Estado apareja consigo la modernización del Estado de Bienestar. El Estado se ve hoy en día agobiado por demandas sociales para la prestación de servicios asistenciales, educativos, de salud, que rebasan su capacidad para enfrentar y solucionar con eficiencia dichos reclamos, produciéndose un desequilibrio entre el cúmulo de demandas y la capacidad de respuesta. Así la ingobernabilidad surge como una consecuencia de la incapacidad institucional del Estado para dar respuesta efectiva a los reclamos de la mayoría de la población.

Los principales trabajos de investigación que dieron la alarma sobre la crisis de ingobernabilidad, que en algunos casos se traduce en una crisis de la democracia, fue el celebre informe de la trilateral (Huntington, Crozier y Watanuki). Posteriormente fueron varios los estudios que se dedicaron al tema los cuales su auge concluyó en los años 80. En un interesante trabajo sobre la Gobernabilidad Gianfranco Pasquino "*Gobernabilidad y Calidad de la Democracia*" (1997:35) destaca las deficiencias teóricas que hasta ahora han aportado los estudios sobre la gobernabilidad de la democracia, aún cuando el aporte de la bibliografía sobre el tema en los años 70 y 80 fue enorme en cuanto a la definición y redefinición del sistema político democrático. Pasquino orienta que "*En el pasado reciente, la crisis de la gobernabilidad consistía en la supuesta incapacidad de los gobiernos occidentales para controlar y guiar a sus supuestamente indisciplinados ciudadanos y la rapacidad de sus asociaciones. Exceptuada la inflación internacional, el juego de la política se*

jugaba dentro de las fronteras nacionales. Los nuevos marcos de análisis nos revelan que los virus de la ingobernabilidad son mundiales. Se encuentran circulando en libertad en el medio internacional. Soló si se redefine la política, se pueden curar o derrotar, o ambas cosas a la vez, dicho virus. La crisis de gobernabilidad, si existe y en los casos en que existe, no es tanto la crisis de la democracia cuanto crisis de la política. Siempre que la política no ocupa una posición relativamente dominante es comprensible que agentes no políticos y por lo general no democráticos ocupen su lugar. Esa evolución es tan inevitable como amenazadora. De modo que la crisis de la Política se transformará peligrosamente en una crisis de la democracia. La ingobernabilidad se convertirá peligrosamente en una amenaza no sólo para los gobiernos democráticos, sino también para los regímenes democráticos”.

El fenómeno de la globalización y la mundialización de las economías surge según el autor citado como los síntomas que inquietarán a la democracia en el nuevo milenio, por lo cual se propone una redefinición incluso hasta del mismo ejercicio de la política. La preocupación actual de los gobiernos democráticos esta orientada a combatir la pobreza e impulsar sus economías, pero en el caso de Latinoamérica la escalada de la pobreza es alarmante por lo cual la ingobernabilidad será un factor desestabilizador de las democracias (Veáse el caso de Argentina y Brasil por ejem).

Para este milenio la democracia se encuentra en una encrucijada, en la cuales resaltan la política social, la gobernabilidad y la conflictividad social, aunada a una nueva concepción del Estado en donde el redimensionamiento del Estado de Bienestar jugará un papel preponderante. De hecho el Estado de Bienestar ha sido el factor principal de legitimación de la Democracia en los países occidentales de economía capitalista, ya que en ella el Estado debe alcanzar y mantener condiciones estables para la acumulación de capital rentable y a su vez mantener relaciones de armonía social para detener el conflicto social (Alcántara, 1995:161).

La crisis del Estado de Bienestar se orienta según Mishra citado por Alcántara (1995:170) en cinco indicadores: 1) el comienzo de una situación conjunta de estancamiento y de inflación que supone el final del crecimiento económico, lo que supone la escasez de recursos para llevar adelante el gasto social, y por otra parte, que ante la crisis económica es el propio estado de bienestar el impedimento para la reactivación

económica; 2) Se registra el fin del pleno empleo y el inicio del desempleo a gran escala; 3) La crisis fiscal del Estado que hacen que los gobiernos tuvieran que superar la brecha creciente entre los recursos necesarios para financiar el gasto público y los ingresos recaudados; 4) La disminución de los recursos para desarrollar planes sociales, asumiendo un recorte de los mismos; por último 5) Se genera así una desconfianza generalizada en el Estado de Bienestar, de manera que se duda sobre si el mismo es compatible con un sistema de economía mixta (Libre mercado con intervención estatal).

La democracia social y su viabilidad se encuentra seriamente comprometida, y se trata de sustituir el modelo de legitimación de la democracia sostenido por el Estado de Bienestar por otro, pero sin el desmantelamiento total de éste para lograr el mínimo indispensable de servicios sociales para la ciudadanía. Lo que si es claro es que el planteamiento inicial para la redimensión del Estado de Bienestar, es la reducción del tamaño del aparato estatal ya que éste tiene la carga sobre un sólo aparato político administrativo del gasto social.

La reforma al Estado de Bienestar debe acometer igualmente una reestructuración de la sociedad civil para lograr así lo que llama la "*gestión colectiva de conflicto social*", en el cual gobierno y sociedad mediante acuerdos bilaterales o multilaterales entre los diversos grupos de interés buscan lograr un mínimo de gobernabilidad en la transición y reforma del Estado.

Otros dos escenarios que se avecinan el contexto de la reformulación del Estado de Bienestar, la encontramos en dos tesis abiertamente discutidas en foros académicos debido al coste de la gestión pública asistencial; la primera se inclinan en pensar en que nos aproximamos a una privatización del Estado de Bienestar en donde se gestionara la asistencia social de forma privada, y el Estado asumirá aquellas que subsistan y de grado mínimo. Es decir la remercantilización de los derechos sociales; la segunda tesis señala que debe asumirse de manera pactada y en la repartición de los sacrificios entre las entidades corporativas (integración de intereses) de la sociedad, la asistencia social prestada por el Estado, en donde el mismo seguirá siendo un problema político vinculado a la racionalidad económica, pero los lineamientos del Estado de Bienestar seguirán en manos del sector público (Rodríguez, 1997:130).

Entre estos dos escenarios descansa el futuro del Estado de Bienestar, y por ende de la Democracia Social, con lo cual se busca frenar la crisis de ingobernabilidad que sufren las democracias, en el entendido que las demandas ciudadanas deben ser atendidas para equilibrar las desigualdades del mercado.

Conclusiones

Resulta innegable que la Democracia como forma de gobierno, además de garantizar las libertades públicas y ciudadanas, debe igualmente procurar el bienestar de la población, aunque sea a manera de un amparo mínimo asistencial en salud, educación, y trabajo. Actualmente el esquema pactado del Estado de Bienestar, se encuentra seriamente cuestionado en virtud de su alto coste para el erario público.

A pesar de ello no se puede negar el aporte de éste en la gobernabilidad de las democracias occidentales, pero que en la actualidad por el aumento de las demanda sociales se hace prácticamente imposible para el Estado sostenerla por la precariedad de sus ingresos. A medida que la sociedad se moderniza y se agrupa en una nueva estructura social de carácter corporativo las presiones de intereses se hacen más evidentes sobre el Estado, y debe asumirse de manera seria que la organización gubernamental no puede seguir manteniendo dicho esquema asistencialista. A pesar de ello el Estado de Bienestar en la práctica resulta irrenunciable para la sociedad, y debe asumirse la cogestión y co-participación en su coste, para lograr así una expansión de los derechos sociales de manera concertada.

La gobernabilidad así se verá garantizada con la cogestión del conflicto social manteniendo la estabilidad de la democracia y aumentará su legitimación en la sociedad como forma de gobierno que garantiza servicios asistenciales mínimos para la población. Es decir además del planteamiento actual de la reforma del Estado de Bienestar, debe procurarse una nueva viabilidad de las decisiones colectivas con un nuevo entramado en las relaciones sociales del Estado y la Sociedad.

Bibliografía

- ALCANTARA, M. 1995. **Gobernabilidad Crisis y Cambio**. Fondo de Cultura Económica. México.
- ARBOS y GINER. 1996. **La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la Encrucijada Mundial**. Siglo veintiuno de España Editores, S.A. Madrid.
- GINER y SARASA (Editores). 1997. **Buen Gobierno y Política Social**. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- OCHANDO C., C. 1999. **El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas**. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- PASQUINO, G. 1997. **Gobernabilidad y Calidad de la Democracia**. Giner y Sarasa Editores. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- PÉREZ B., A. 1997. **Globalización Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones**. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- RODRÍGUEZ, G. 1997. **Conflicto, Gobernabilidad y Política Social**. Giner y Sarasa Editores. Editorial Ariel, S.A.