

---

8). Para Rosenau la fragmentación es "un nombre compuesto que connota la interacción de la fragmentación y la integración. En este caso el énfasis recae en la interacción de los dos procesos" (Rosenau, 1995:22-23).

9). Kaldor define así este concepto: "Al decir política de identidades, me refiero a la reivindicación del poder basada en una identidad concreta, sea nacional, de clan, religiosa o lingüística". Si bien es cierto que todas las guerras implican un choque de identidades, ésta "consiste en reivindicar el poder basándose en etiquetas" y "si existen ideas sobre el cambio político o social, suelen estar relacionadas con una representación nostálgica e idealizada del pasado". Por lo demás, "a diferencia de la política de las ideas, que está abierta a todos y, por tanto, tiende a ser integradora, este tipo de política de identidades es intrínsecamente excluyente y, por tanto, tiende a la fragmentación". Finalmente, hay dos aspectos de la política de identidades que están específicamente relacionados con el proceso de globalización: es, a la vez, local y mundial, nacional y transnacional y, utiliza la nueva tecnología (Kaldor, 2001:21-22).

10). Con este término se ha calificado una situación en la que predomina una autoridad central débil o inexistente y en la que se ha perdido el control sobre los cada vez más fragmentados instrumentos de coacción física debido a su privatización. Se trata, en suma, de una situación en la que el Estado ejerce un discutible control físico del territorio, una precaria presencia administrativa en todo el país y la idea misma del Estado no cuenta con la adhesión de la población (Kaldor, 2001:121).

11). Para Kaldor las formas más sencillas de transferencia de bienes son el saqueo, el robo, la extorsión, el pillaje y la toma de rehenes. Una segunda forma de transferencia de bienes es la presión del mercado. Otras actividades generadoras de ingresos y más perfeccionadas son los "impuestos de guerra" o el dinero a cambio de "protección", procedente de la producción de artículos de primera necesidad y diversas formas de tráfico ilegal. La ayuda externa se convierte a través de diversas formas de transferencia de bienes y tráfico de mercancías en el mercado negro, en recursos militares (Kaldor, 2001:23,133-137).

12). Se debe tener presente que este conjunto de medidas no constituyeron un modelo "que resume la voluntad de Washington" ya que "cada país latinoamericano buscó su adecuación particular". Todavía más, a despecho de lo que generalmente se ha dicho del Consenso de Washington, dado que entre sus prioridades se consideran políticas sociales claves como educación y salud, su aplicación "debe ser el punto de arranque para aquellos preocupados por la equidad" (Achar y Flores, 1997:41).

13). La Reforma del Estado como tema clave de la nueva agenda de desarrollo se retomó con el Informe del Banco Mundial de 1997, "El Estado en un Mundo en Transición". En él se indica contundentemente que "han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible" (Banco Mundial: 1997, 26). Téngase presente que ese Estado eficaz ya no puede ser ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal.

14). Hoy cuando se habla del Estado es preciso tener en cuenta dos nociones: el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. En efecto, tal como lo ha

---

señalado Prats, se trata de “dos realidades diferentes”, de dos “sistemas de incentivos distintos”, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes. En este sentido, las instituciones son realidades abstractas, son normas y reglas que estructuran la acción social. Ellas son el sistema de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Las instituciones, además, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad, se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Las instituciones, aun cuando se hallan contenidas plenamente en las leyes, nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por Decreto. Por ello los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. Cuando se procede de esta manera, las instituciones formalmente decretadas terminan suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. Por tanto, para analizar una institución es preciso conocer la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. Por su parte, las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio objetivos. No son entes, sino simples sistemas de normas y reglas, que cumplen importantes funciones sociales, al establecer el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizacionales. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más simple que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes. Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social (Prats y Catalá, 2002).

15). Este es el caso de las Constituciones de Colombia (1991), Perú (1993), Argentina y República Dominicana (1994), Costa Rica (1997), Ecuador (1998) y Venezuela (1999).

16). Tengamos presente que la doctrina de seguridad nacional, fuertemente marcada por el llamado *realismo político*, asume a la nación como un organismo que hace de la supervivencia su más importante interés vital. La necesidad de sobrevivir, a su vez, impone y determina la

---

búsqueda del desarrollo y de la seguridad como objetivos fundamentales. En este sentido, la "evolución positiva" de la nación dependerá del "grado de desarrollo alcanzado, la conciencia de seguridad de su pueblo y la eficacia del sistema que la materializa" (Medina Lois, 1983:305). Según esta doctrina, el Estado es el responsable fundamental de la sobrevivencia y progreso de la nación y en función de ello debe orientar todos sus recursos. Así, pues, el Estado, además de potenciar el poder nacional, tiene que anticiparse a toda posible amenaza interna y externa.

17). Efectivamente, "con el fin de la guerra fría desaparecieron los marcos reguladores que organizaban la forma de enfrentar las disputas, las áreas de influencia y la relevancia de los actores en cada tema. Durante el medio siglo que duró la guerra fría lo característico fueron los temas estratégicos. La seguridad internacional estaba definida por la confrontación bipolar. Con el fin de la guerra fría aparecieron temáticas referidas a la seguridad internacional vinculadas ya no con las cuestiones militares estratégicas sino con fuerzas transnacionales y procesos políticos nacionales de muy diverso tipo. Las temáticas de la seguridad internacional en la última década se han ampliado; desde problemas domésticos que han requerido la intervención de Naciones Unidas o de la OTAN, hasta la cooperación para el desarrollo para evitar desastres ecológicos como producto de la incapacidad para controlar temas atómicos o de depredación de recursos naturales" (Rojas Aravena, 1999b:17).

18). "Esta es la primera vez en la historia de la humanidad en que la mayoría de la población del planeta tiene gobiernos democráticamente elegidos. Según The New York Times, 3.100 millones de personas viven en democracia, mientras que 2.660 millones están sometidos a regímenes autoritarios" (Goobar, 1997).

19). "Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos" (Huntington, 1994:25). Sobre las razones que explican el resurgimiento de la democracia en Latinoamérica, por ejemplo, véase a Ramos Jiménez, 1987:143-146.

20). La seguridad económica. Si el régimen económico de un país es anticuado, inflexible e incomprensible si la "economía" se desenvuelve mal, puede ser también que los demás aspectos de la seguridad tampoco funcionen o que no puedan ser financiados. (Ante todo la defensa!). Seguridad social. La falta de seguridad social es el detonante de la intranquilidad popular. Por lo tanto el liderazgo gobernante deberá escatimar esfuerzos para disminuir la discrepancia social entre ricos y pobres. Seguridad ecológica. En la televisión rusa se presentó hace tiempo un reportaje que demostró que 4 de cada 5 niños en edad escolar están enfermos y que todos ellos crecen con una expectativa de vida reducida. Es justo preguntarse para qué sirven los mejores ejércitos o las más modernas cabezas explosivas nucleares si la generación en desarrollo está en peligro existencial, por Ej. por contaminación cualquiera. Seguridad interna. De la misma manera que hoy las empresas realizan sus negocios con mayor rapidez y efectividad, estas ventajas son aprovechadas también por organizaciones internacionales del crimen. Esto hace especialmente necesario un Estado fuerte - y una policía bien remunerada, independiente, supeditada a la Ley, cuyas unidades élite puedan competir exitosamente, por Ej. el narcotráfico. Además es necesario una cooperación policial internacionalmente eficaz.

---

También es parte de la seguridad interna la ética democrática, la cual se define sencillamente, afirmando que en una democracia no todo está permitido, en aras de implantar o restituir el orden. Debo indicar que el fin no justifica todos los medios. Cumplir con este principio ha sido en mayor o menor grado difícil de un país a otro, pero en todo el mundo ha sido algo doloroso. Las experiencias de las épocas del fascismo y el comunismo en Europa han dejado amargas experiencias; lo que el pasado fue una verdad para muchos, hoy puede ser interpretado como equivocación. Seguridad externa. Las Fuerzas Armadas al igual que antes, seguirán siendo necesarias, pero en lo general, su significado ha disminuido en el nivel internacional. Uno de los enemigos externos del futuro será la "inestabilidad", que estará compuesta de exceso de la población, migración, catástrofes de gran envergadura, terrorismo internacional y criminalidad (Poulet, 2000).

21). Para Rojas Aravena "la voluntad política democrática, expresada en la Declaración de Santiago (1991), constituye un factor importante para el establecimiento de un marco de integración y cooperación en materia de seguridad y defensa" y se han desplegado medidas de «confianza mutua y seguridad», que entre otras cosas han posibilitado los procesos de paz desarrollados en América Central, la resolución de los conflictos fronterizos en América del Sur (Perú-Ecuador) y la formalización de acuerdos como los de proscripción de armas nucleares, químicas y biológicas entre Argentina, Brasil y Chile (Rojas Aravena, 1999a:11).

22). Colin Powell se refiere al 11-S como "el día que cambió el mundo". Muchas cosas, en efecto, han cambiado y las relaciones entre EEUU y América Latina no son una excepción. El comportamiento hemisférico de Washington desde entonces refleja endurecimiento y a la vez postergación.

23). El modelo económico liberal y globalista, patrocinado en América Latina y el Caribe por el Fondo Monetario Internacional (FMI), es cada día más contestado política y socialmente. Aplicado sin flexibilidad, sin el soporte de políticas nacionales de consenso, las estrategias económicas basadas en el ajuste sin tener en cuenta factores sociales y circunstancias locales, han encontrado graves dificultades para generar crecimientos socialmente perceptibles. La sostenibilidad social del modelo se agrava por la evolución desfavorable del contexto económico y financiero internacional (mayor proteccionismo comercial, aumento de las barreras migratorias, escaso crecimiento en EEUU y Europa, retracción y endurecimiento de los flujos de capital hacia los países emergentes, etcétera). Paralelamente, en un marco de "libre comercio", los países en desarrollo tropiezan con obstáculos para acceder a los mercados de los países desarrollados.

24). Recordemos que al comenzar su mandato en 2000, George W. Bush proclamó la "prioridad hemisférica" de su política exterior. La centuria que se iniciaba entonces sería "el siglo de las Américas", aseguró, al tiempo que lograba que la Cumbre Hemisférica de Québec (abril de 2001) adoptase el compromiso formal de alcanzar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005. Éste se proyectaba como la piedra angular de la estrategia latinoamericana de EEUU, pero como parte inseparable del conjunto de valores políticos, económicos y culturales que consagran la estabilidad institucional y la seguridad de toda la región bajo las condiciones de la hegemonía estadounidense.

25). Mientras tanto tengamos presente que la política "oficial" de EEUU sobre la región está basada en convicciones doctrinales: la promoción del libre comercio, el crecimiento económico como inductor del progreso social y el compromiso con la democracia y los derechos humanos. Para la administración Bush las economías deficientes producen un malestar político que amenaza a la democracia y proveen mano de obra para la producción y tráfico de narcóticos y los grupos ilícitos armados. Las instituciones democráticas débiles, la corrupción y la inestabilidad política desalientan las inversiones, contribuyen al lento crecimiento económico y proveen terreno fértil para el surgimiento de los traficantes de drogas ilícitas y otros grupos al margen de la ley. El comercio de drogas ilícitas también tiene el efecto de distorsionar la economía y desalentar las inversiones legítimas. Ninguno de estos problemas, por tanto, puede ser resuelto por separado.

26). Para algunos sectores en América Latina el ALCA no es sino un plan concebido por el imperialismo para terminar de destruir los Estados nacionales y convertir las naciones en territorios incorporados. En virtud de esta perspectiva, el ALCA lejos de "favorecer" la competencia en "igualdad de condiciones", terminaría arruinando la capacidad industrial de la región debido al avance indetenible de los grandes monopolios transnacionales ubicados en Estados Unidos y en Canadá y que su adopción anularía los mecanismos "soberanos" de toma de decisiones. Según esta perspectiva, el ALCA extiende a todo el continente un tratado (TLC o NAFTA) que ya probó sus terribles consecuencias sociales; que dicho tratado fue elaborado a espaldas de los pueblos y contra los pueblos; que degrada los derechos laborales y las condiciones de trabajo; que aumenta la destrucción del medio ambiente; que pone en riesgo la vida y salud de los pueblos; que convalida y profundiza la privatización de los servicios sociales; que limita aún más los derechos democráticos de la sociedad; que incrementa la pobreza y la desigualdad y que elimina las iniciativas regionales de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es un hecho que las iniciativas de integración como el MERCOSUR defienden intereses distintos a los del ALCA. En este sentido se ha señalado puntualmente que "Brasil y el MERCOSUR tienen intereses que trascienden y muchas veces contradicen los propósitos del ALCA" (Reis da Silva, 2001:137). Desde el punto de vista comercial, la suscripción del ALCA no ofrece suficientes incentivos para los eventuales socios de la región, especialmente para los de mediano desarrollo. Estados Unidos al tiempo que exige condiciones ventajosas para sus capitales y garantías para sus inversiones, no se obliga a abrir sus mercados. En este contexto, las garantías de capital exigidas por EEUU podrían funcionar como mecanismos de control político y la estricta salvaguarda de la propiedad intelectual podría servir como herramienta de protección industrial. Esto no es libre comercio. Esta política luce condicionada en su aplicación real a las conveniencias e intereses de grupos y sectores particulares. La prioridad otorgada por EEUU al libre comercio, marginando otros factores de progreso económico y desarrollo social, se desvía en la práctica por el ejercicio combinado del proteccionismo interno y la exigencia de reducciones arancelarias a los demás países. El asunto no es descartar la libertad de comercio, sino entender que esta no es una herramienta desinteresada y que un desarrollo de "rostro humano" no puede basarse sólo en ella. América Latina debe, por tanto, trascender los viejos esquemas en virtud de los cuales tiene que limitarse a producir materias primas baratas, abrir sus mercados y facilitar el funcionamiento de las transnacionales. Pensamos que América Latina más allá de participar en la creación de un espacio económico de grandes dimensiones, debe insertarse como un bloque, con peso específico propio, en el sistema global. Ello no tiene por qué constituir ninguna amenaza para los intereses de Estado Unidos.

---

27). Las críticas contra estas recetas ya no provienen únicamente de los antiglobalizadores. Recientemente, el Premio Nóbel de Economía Joseph E. Stiglitz ha señalado que el FMI, perdiendo de vista su misión originaria que fue la de facilitar la estabilización “keynesiana” de economías momentáneamente afectadas por graves desequilibrios en cuyo caso brindaba ayuda financiera para recetas expansionistas y no recesivas, impulsa medidas imprudentes y dogmáticas que, lejos de lo que se esperaba, terminaron generando en los países en desarrollo más pobreza, injusticias y marginación. Para Stiglitz resulta absurdo que los equipos del FMI hagan rápidas visitas a los países afectados (en “hoteles de cinco estrellas”), en vez de tener allí funcionarios y técnicos permanentes que se impregnen de todo el contexto cultural, social y político sin el cual la percepción del problema económico será siempre insuficiente. En correspondencia, los grandes organismos financieros internacionales deberían confiar más en los técnicos y profesionales locales –que viven los problemas desde adentro y, por ejemplo, conocen la idiosincrasia de su gente– a la hora de diseñar sus programas de estabilización, si no quieren que éstos fracasen por su falta de realismo y operatividad dentro de un determinado contexto histórico (Stiglitz, 2002; Vargas Llosa, 2002).

28). Para el Banco Mundial la globalización ha tenido lugar en tres olas principales. La primera fase abarcó el período 1870-1914; en ella, la renta per cápita mundial aumentó rápidamente, pero no con celeridad suficiente como para impedir el continuo aumento del número de pobres. La segunda ola, comprendida entre 1950 y 1980, hizo posible una integración mucho más profunda de los países ricos, pero los países pobres siguieron dependiendo de la producción de productos básicos. La actual ola de globalización comenzó alrededor de 1980. Es a partir de esta tercera ola que “por primera vez, muchos países pobres lograron irrumpir en los mercados mundiales de bienes manufacturados. La importación de manufacturas por parte de los países en desarrollo subió, en proporción del total, de apenas 25% en 1980 a más de 80% en 1998. Al mismo tiempo ha ido en aumento la divergencia entre los países en desarrollo que se integran en la economía mundial y los que quedan al margen de ella” (Banco Mundial, 2001).

29). “Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy” (Banco Mundial, 2001).

30). Los siete puntos del plan de acción recomendado son los siguientes: 1) Una ‘ronda del desarrollo’ de negociaciones comerciales; 2) Un entorno más propicio para la inversión en los países en desarrollo 3) Mejor prestación de servicios educativos y de salud; 4) Protección social para un mercado de trabajo en proceso de cambio 5) Los países ricos deben incrementar la asistencia externa 6) Respaldo para el alivio de la deuda de los países que apliquen reformas; 7) Medidas frente al problema de los gases que producen el efecto invernadero.

31). En Venezuela, las propias cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) señalan que durante el primer semestre del año 2003 los hogares en extrema pobreza, es decir 1.386.957 familias vivían con un ingreso mensual de 151.700 bolívares, mientras que el ingreso per cápita mensual era de 28.400 bolívares. En el informe titulado Indicadores de Pobreza 2003, se puede observar que el número de personas en capacidad de trabajar es similar entre el grupo de pobres y no pobres, sin embargo, el desempleo se duplica entre los pobres. La tasa de desocupación en los hogares pobres (moderados y extremos) es de 24,5%, lo que representa 1.443.521 personas. De este grupo existen 831.695 desempleados que viven en pobreza

---

extrema (32,5%). Por otra parte, la desocupación entre los no pobres es de 11%, lo que abarca a 582.146 personas. Según el estudio del INE el 49,3% de los hogares pobres (moderados y extremos) vive con el ingreso que genera uno sólo de sus miembros. Las estadísticas señalan que en el 15% de los hogares en pobreza extrema no existe ni una persona que tenga empleo. El 55,9% de las familias en pobreza extrema sobrevive gracias al trabajo de uno solo de sus miembros, el 21 % de estos hogares cuentan con dos personas ocupadas y sólo el 7,8% tiene 3 o más personas ocupadas. Tomando en cuenta el reducido tamaño de la mayoría de las viviendas de hogares pobres, es importante notar que en el 55,8% de los hogares en pobreza extrema viven entre 4 y 6 personas, mientras que en el 18,9% viven entre 7 y 9 personas. Por otra parte en el 5,4% de estos hogares viven 10 y más personas. El nivel de instrucción del jefe de hogar es también muy bajo. En el 46,3% de los hogares pobres el jefe de la familia apenas tiene un nivel de escolaridad máximo hasta el sexto grado, y el 35,5% entre séptimo y onceavo grado. Sólo el 4,8% de las personas logran cursar el doceavo grado o más (Barreriro, 2003).

32) Por lo general, los programas de ajuste estructural han contemplado políticas antiinflacionarias, de austeridad fiscal, privatización de empresas estatales, liberalización comercial, devaluación monetaria y de desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica y reducir tanto el tamaño del Estado como su capacidad de intervenir en la economía. En el modelo neoliberal el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento. El desarrollo económico ya no es un asunto de los políticos ni de los funcionarios, sino de los empresarios. El Estado se hace sospechoso, incluso, como actor principal del desarrollo social, de allí el creciente protagonismo que en esta materia tienen las organizaciones no gubernamentales.

33). Recordemos que los países de América Latina, durante los años ochenta del siglo pasado, aplicaron políticas de ajuste estructural bajo la dirección de los más importantes organismos multilaterales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). En el papel, las referidas políticas de ajuste se aplicaron para corregir la situación generada por la existencia de altas tasas de inflación, déficit fiscal, inestabilidad financiera y monetaria, problemas de productividad, fuga de capitales y dificultad para cancelar las cada vez más abultadas deudas externas. Por ello, las medidas de orden macroeconómico resultaban fundamentales. Paralelamente, con la aplicación de estas políticas se buscó abrir las economías al mercado internacional, rompiendo los esquemas proteccionistas y achicando la participación e intervención del Estado en la economía. Para ello resultaba fundamental replantear el tamaño y dimensiones del Estado mediante una reforma que contemplara la privatización de empresas estatales y servicios públicos y la promoción de inversiones del capital internacional privado. La Reforma del Estado como parte del proceso de transformación vinculado a la globalización, contó con el respaldo técnico y financiero tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional y este respaldo se orientó, fundamentalmente, a fortalecer los servicios públicos en materia de seguridad, educación, vivienda y salud. Sin embargo, también se hizo especial énfasis en la necesidad de reorganizar las funciones del Estado ajustándolas a sus concretas capacidades. En este sentido, se establecieron nuevas reglas de juego político y se reformaron las capacidades del sector público aplicando, en la medida de lo posible, los nuevos enfoques de administración basados en el concepto de gestión pública. Se trataba, en suma, de impulsar

---

un esquema de cambios en el que resultaba clave contar con un Estado eficiente que dispusiera de actualizadas estructuras ejecutoras colocadas más allá de las rigideces impuestas por el viejo modelo burocrático. Bajo la influencia de los más importantes organismos multilaterales de la región, se asumió formalmente, entonces, que el Estado debía proveer servicios públicos para todos, crear una institucionalidad social fuerte y eficiente, instalar un sistema de información para el diseño y monitoreo de las políticas sociales, gestionar inter organizacionalmente los programas sociales, descentralizar sus funciones y tareas hacia estados regionales y municipios, tejer redes intersociales, intentar administrar con transparencia y adoptar los criterios de la gerencia social. Desde esta perspectiva, el Estado debía enfrentar y superar la pobreza para lo cual tenía que realizar inversiones que aumentaran la capacidad real de acceso a los servicios públicos, facilitar el acceso universal a la educación de la población, modernizar y capacitar los ministerios y el personal de la administración pública mejorando, entre otros aspectos, los salarios y las condiciones de trabajo, adquirir sistemas orgánicos de generación especializada sobre lo social, descentralizar funciones, responsabilidades y recursos hacia los niveles más cercanos de la ciudadanía, como son los gobiernos subnacionales, municipales y locales.

34). El capital social lo constituyen un conjunto de factores que abarcan desde el clima de confianza social, hasta el grado de asociacionismo, la conciencia cívica y los valores culturales. Desde esta perspectiva se destacan las complejas interrelaciones entre la estabilidad macroeconómica, la integración social y la dinámica del desarrollo económico.

35). Las tesis sobre el desarrollo endógeno sostienen que el crecimiento depende de factores tan importantes como el capital físico, el capital humano y el conocimiento (o progreso técnico). Así, el posible nivel de desarrollo futuro de cada territorio (o su potencial endógeno) está condicionado por el nivel de acumulación de estos tres factores.

36). Si bien el desarrollo por mucho tiempo fue entendido como crecimiento económico, aunque después se le añadieran las nociones de distribución del ingreso y justicia social, nos encontramos ahora con el imperativo de entender que el desarrollo, además de crecimiento económico, implica el resguardo de los aspectos sociales y la conservación de los recursos naturales. En este sentido, el **desarrollo es sustentable** o **sostenible** si las generaciones futuras heredan un entorno de una calidad al menos igual al que han recibido las generaciones precedentes. En términos más precisos, se ha dicho que el desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades. Esto implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, garantizando la calidad de vida de las poblaciones en el corto y largo plazo.

37). "En 1987, la Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas ligó los asuntos de protección ambiental a los aspectos globales del crecimiento y desarrollo económico. El reporte se tituló "Nuestro futuro común". Quizá la más grande aportación de esta comisión fue el concepto de "desarrollo sustentable". Este concepto se fundamenta en dos preguntas medulares: ¿Es posible incrementar el estándar básico de vida de una población mundial creciente sin menguar los recursos naturales, ni degradar el ambiente?, y ¿podrá la

---

humanidad evitar el colapso ambiental y, al mismo tiempo, hacer que sus miembros más pobres alcancen un nivel básico de salud humana y dignidad?" (Garza Almanza, 2002).

**CAPITULO II**  
**GOBERNABILIDAD Y**  
**DEMOCRACIA**

La gobernabilidad es un término sobre el que se ha escrito mucho, y desde muy diversas perspectivas, en relativamente poco tiempo. Desde su origen ha estado ligado al funcionamiento de la democracia y en nuestros días resulta fundamental para dar cuenta de la calidad y profundidad de la misma.

Como tal, la noción de gobernabilidad comporta tanto un carácter descriptivo como uno normativo, dado que a través de ella se persigue no sólo comprender el funcionamiento de la democracia en el marco de los profundos cambios sociopolíticos que hoy enfrenta el planeta, sino, también, apuntar en la dirección del establecimiento de un gobierno responsable, capaz de atender con justicia y eficiencia las legítimas aspiraciones sociales y los reclamos de una ciudadanía más consciente.

El uso de este concepto, por tanto, no implica dejar de lado o ignorar la existencia de los inevitables antagonismos, tensiones y conflictos que prevalecen en nuestras sociedades, sino, por el contrario, establecer una pauta de acción en la que el Estado y la sociedad civil enfrenten esos mismos antagonismos, tensiones y conflictos de manera interactiva y constructiva. Por ello mismo, esta es una herramienta útil para dar cuenta, por lo menos parcialmente, de los procesos de ruptura y de cambio.

Por lo demás, en tiempos de globalización, en los que se adoptan estándares internacionales para medir el rendimiento de los gobiernos y se implementan políticas que trascienden fronteras, la gobernabilidad se convierte en un importante recurso para la integración y la interdependencia.

De allí que este capítulo se centre en el análisis del concepto, en su origen, evolución y en la problemática de la gobernabilidad en América Latina.

#### **A. Una categoría útil y polémica.**

La cuestión de la gobernabilidad se inscribe en una temática de vieja data: los problemas de estabilidad y ruptura de los sistemas políticos, muy especialmente de los democráticos<sup>1</sup>. En el ámbito de la Teoría Política, por ejemplo, los desarrollos sobre el tema se remontan hasta la Grecia antigua, cuando el interés fue colocado en el “buen gobierno” y, con él, en la calidad de los gobernantes, de las leyes y la obediencia.

Parece del todo imposible que el Estado, cuando está en manos no de los mejores sino de los peores, sea bien gobernado y, de la misma manera, que esté en manos de los mejores cuando está mal gobernado. Ahora bien, el buen gobierno no consiste en tener buenas leyes que nadie respeta. Por ello es necesario dar al concepto de buen gobierno, un doble sentido: por una parte es la obediencia a las leyes en vigor, por otra es la excelencia de las leyes que los ciudadanos observan (ya que se puede obedecer también a las malas leyes). Y obediencia a las buenas leyes puede ser de dos modos: se puede obedecer a las mejores leyes posibles en un momento dado o a las mejores en un sentido absoluto (Aristóteles. Política. Libro IV).

Posteriormente, se habló, sin más, de cambio de régimen o quiebre de la democracia y para ello se elaboraba un amplio análisis que incluía el estudio de los conflictos reales y latentes de las sociedades; la legitimidad, eficacia y efectividad de la democracia; los sistemas de partidos; la organización del poder político en la sociedad; la conducta de la oposición; la estructuración de las coaliciones; el funcionamiento del liderazgo; la violencia política y la pérdida del monopolio de la violencia organizada<sup>2</sup>.

En este contexto se distinguió claramente entre crisis de la democracia y crisis en la democracia. Según Morlino la primera, la crisis democrática, se refiere al

conjunto de fenómenos a través de los cuales surge la alteración en el funcionamiento de los mecanismos típicos de un régimen definido como tal. Más concretamente, hay crisis cuando aparecen límites y condicionamientos a las anteriores expresiones de los derechos políticos y civiles o bien cuando se tienen limitaciones a la competencia política y potencial

participación, en cuanto que se ha resquebrajado y/o roto el compromiso democrático que está en la base” (Morlino, 1996: 116).

La segunda, la crisis en la democracia, se da al menos en los casos donde se produce

a) bloqueo del funcionamiento o mal funcionamiento, sobre la base de las normas existentes, de algunas estructuras y mecanismos o procesos cruciales del régimen (por ejemplo, crisis de gobierno) o también en las relaciones legislativo/ejecutivo o en otras estructuras propias de cada tipo de régimen, burocracia o magistratura. b) alejamiento o mal funcionamiento de las relaciones sociedad-partidos o grupos-estructuras del régimen democrático que se manifiesta en forma de demandas expresadas por la sociedad que no se traducen o no pueden traducirse, por diferentes motivos, en decisiones tomadas por el régimen (Morlino, 1996: 116-117).

Esta distinción, basada en una perspectiva empírica del funcionamiento de la democracia, permite advertir que la crisis puede, o no, implicar el cambio del régimen. Sin embargo, su “hundimiento” se produce cuando los mecanismos fundamentales del mismo “saltan y se instaura después otra democracia o un régimen autoritario” (Morlino, 1996:116-117).

Morlino propone un modelo tentativo para *identificar* la crisis democrática que si bien se pensó para realidades distintas a las nuestras, tiene un grado de generalidad que lo hace útil porque abarca una amplia gama de factores presentes en cualquier sociedad. Tales factores pueden generar una situación caracterizada por el “aumento de radicalización, de fragmentación, y/o de fraccionalización de partidos, de la participación y de la estabilidad gubernamental” (Morlino, 1996:117). Los factores de los que venimos hablando son:

- a. Los conflictos sustanciales y los actores institucionales y políticos (partidos y grupos) relevantes en un determinado período.

- b. El estado del régimen democrático antes del período identificado como crítico.
- c. Las profundas transformaciones socio-económicas sufridas a mediano y largo plazo así como las más o menos prolongadas crisis económicas.
- d. La persistente dificultad para resolver problemas sustantivos a los que determinados actores atribuyen gran importancia y que puedan traducirse en movilizaciones políticas de masas.
- e. Los cambios en las actitudes y preferencias políticas de los actores que sostienen al régimen (Morlino, 1996:116-117).

La existencia de estos indicadores o factores no necesariamente conducen a una crisis democrática porque, “si durante la primera fase de la crisis las elites democráticas logran recomponer un acuerdo-compromiso sobre problemas-desafíos fundamentales existentes, entonces se superará la crisis” (Morlino, 1996:117).

La irrupción del problema de la gobernabilidad, en estado de incubación desde finales de los sesenta, no se produjo, sin embargo, hasta la crisis de los precios del petróleo durante los primeros años de la década de los setenta. A partir de entonces surgieron, según la expresión utilizada por Diego Achard y Manuel Flores, los “tres pronósticos académicos frustráneos”: El primero corresponde a un economista norteamericano, James O’Connors, quien en 1973, desde el marxismo, anunció una crisis fiscal de gran envergadura en los países más avanzados que eventualmente conduciría a la crisis final del capitalismo. El segundo pronóstico, que es gran parte una contestación del primero, fue elaborado por Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Wakanuti en 1975 para la Trilateral. El tercero es el producto del trabajo de innumerables académicos latinoamericanos quienes desde el dependientismo, el estructuralismo y el desarrollismo, han sostenido, desde por lo menos 1985, que el mantenimiento de la democracia resulta incompatible con el fuerte impacto disgregante y socialmente excluyente de las reformas económicas inspiradas en el Consenso de Washington (Achard y Flores, 1997:27-33)<sup>3</sup>.

Por su importancia, detengámonos un poco más en el segundo pronóstico. El tercero, de alguna forma ha sido abordado ya en el capítulo anterior al referirnos a la Transformación del Estado en América Latina.

### **1. La gobernabilidad de la democracia.**

El informe para la Trilateral, “la gobernabilidad de la democracia”, comienza con un análisis del contexto cambiante del gobierno democrático y con una constatación: el consenso sin propósito ha dado lugar a la “democracia anómica”, por tanto, lo que hace falta no es “el consenso sobre las reglas del juego sino el sentido del propósito que se debe alcanzar en el juego” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1978:378).

Sin un propósito común, no hay bases para prioridades comunes, y sin prioridades no hay bases para distinguir en la competencia entre intereses y reclamaciones privadas. Metas competitivas e intereses especializados se amontonan unos con otros, con ejecutivos, gabinetes, parlamentos y burócratas sin criterios para discriminar entre ellos. El sistema se convierte en un sistema de democracia sin normas, en el cual la política democrática se transforma más bien que un proceso para la construcción de propósitos comunes, en un campo de afirmación de intereses en conflicto (Crozier, Huntington y Watanuki, 1978:379).

Después de analizar las “disfunciones de la democracia”<sup>4</sup> y las “variaciones entre las regiones Trilaterales”, se procede a establecer las siete instituciones y relaciones (campos de acción) que deben fortalecerse para asegurar la gobernabilidad: 1) La planificación para el desarrollo económico y social; 2) las instituciones del liderazgo político; 3) los partidos políticos; 4) la reestructuración del balance entre el gobierno y los medios de comunicación; 5) el reexamen del costo y funciones de la educación superior; 6) mayor intervención en el área del trabajo; 7) la creación de nuevas instituciones para la promoción cooperativa de la democracia.

La idea central del informe se sintetiza en las siguientes afirmaciones: “en cierta medida, gobernabilidad y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente”, por lo cual, “las demandas constantemente crecientes sobre el gobierno por grupos de la sociedad y la necesidad del gobierno, constantemente creciente, de manejar las interrelaciones de una sociedad compleja, requieren de un incremento de los recursos materiales y de la autoridad política a disposición del gobierno” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1978:386)<sup>5</sup>.

Este informe, que básicamente es un diagnóstico de los problemas centrales que afectan el desempeño eficaz del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales postindustriales con regímenes políticos democráticos, considerado por muchos como "neoconservador", tuvo la virtud no sólo de llamar la atención de la Filosofía y de la Ciencia Política sobre algunos de los viejos y nuevos problemas cruciales del debate clásico y contemporáneo sobre la democracia, sino también de “atestiguar el fin de un paradigma de gobernabilidad asociado a un modelo de funcionamiento estatal y del sistema político (el *Welfare State*)”. A partir de entonces, los desarrollos teóricos sobre la democracia en los países desarrollados, se han orientado a buscar “un nuevo paradigma de orden político y de gobierno en la sociedad, que permita construir los consensos y disensos básicos en una sociedad de mercado conflictiva, compleja y plural” (Acosta Silva, 1994).

No obstante, después de la publicación de este informe, la problemática de la gobernabilidad democrática básicamente se asumió desde dos polos: El de quienes, reconociendo el problema del desempeño estatal y la sobrecarga de demandas al sistema político, se orientaron a fortalecer las virtudes pluralistas-representativas de la democracia y a repensar el concepto de autoridad política en el seno de un sistema democrático con economía de mercado; y el de quienes le atribuyeron a la crisis de legitimidad del sistema político del capitalismo la causa principal de los problemas de ingobernabilidad. Para los primeros, la forma y el funcionamiento de las instituciones

democráticas son en la actualidad *disfuncionales* para una regulación eficiente de las cuestiones económicas y sociales. Por tanto, lo que se requiere es disminuir las expectativas de los ciudadanos y la participación política, al tiempo que se dismantelan los servicios sociales del gobierno. Para los segundos, hay que centrarse en las relaciones de clase y en las limitaciones que impone el capital a la política para poder establecer unas bases adecuadas para la comprensión de las actuales tendencias. Aquí, la solución radica en una mayor participación, una mayor compenetración del gobierno en los servicios sociales y su suministro y en una mayor centralización gubernamental (Acosta Silva, 1994).

Ciertamente, la noción de gobernabilidad, tal como se formuló en el informe para la Trilateral, expresa una particular concepción del mundo en virtud de la cual se rechaza el conflicto y reivindica el consenso como base del buen funcionamiento social; se le otorga preeminencia al individuo sobre la comunidad; se hace del mercado una instancia de regulación no sólo económica sino también social; se privilegia el protagonismo de los actores sociales “no estatales” en el funcionamiento de la comunidad y se destaca la necesidad de tecnificar la conducción de la sociedad y confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos (Achard y Flores, 1997; Vidal Beneyto, 2002; Pasquino, 2002). Sólo que desde esta perspectiva, se corre el riesgo de calificar de *ingobernable* cualquier situación alejada de los parámetros señalados, convirtiendo a la noción de gobernabilidad en una categoría sumamente conservadora.

## **2. Trascendiendo su origen.**

La noción de gobernabilidad ha trascendido el estrecho marco que le dio origen y hoy sirve para dar cuenta tanto del cambio como de la continuidad, convirtiéndose en una categoría crítica y útil. En efecto, “como en toda polémica que se respete, las cuestiones puestas en juego o activadas por la introducción de una perspectiva

relativamente novedosa y pertinente no desaparecen, sino que adquieren un nuevo perfil y relevancia que invitan a desarrollar nuevos esfuerzos reflexivos en torno a ellas” (Acosta Silva, 1994).

Así, encontramos que desde el neo institucionalismo, Manuel Alcántara Sáenz, definiendo por oposición, ha destacado que la ingobernabilidad es la expresión de aquellas situaciones en las que predominan los esfuerzos tanto para influir las decisiones públicas a través de métodos violentos, ilegales o anómalos (indisciplina); como los que realizan los poseedores de un poder para evadir restricciones legales o constitucionales en su búsqueda de ventajas (ilegalidad). Sin embargo, la indisciplina e ilegalidad no bastan por sí solas para producir una situación de ingobernabilidad. Hace falta que la élite política pierda la capacidad de alcanzar y asegurar el acatamiento de los objetivos deseados (ineficacia) y que, finalmente, no pueda conservar sus posiciones de dominación (inestabilidad) (Alcántara Sáenz, 1995)<sup>6</sup>.

Por su parte, Diego Achard y Manuel Flores (1997:23-24), desde un ángulo mucho más empírico y desde la realidad latinoamericana, identificaron cuatro acepciones de gobernabilidad y en cada una de ellas ubicaron un conjunto de importantes subtemas. Así tenemos que la gobernabilidad se define por:

- a. La eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.

Subtemas:

- El tamaño del Estado y la definición de los campos público y privado.
- Las carencias institucionales tanto en la formulación de los presupuestos nacionales como en la regulación estatal de las nuevas áreas antes estatales ahora asumidas por la sociedad.
- El problema de la burocracia y la capacidad del servicio civil.

- La eficacia del sistema legal y de la administración de justicia.
  - La descentralización administrativa y la compatibilización de las administraciones nacionales, regionales y locales.
  - La transparencia en la toma de decisiones o su obstaculización por presiones vinculadas a la corrupción.
  - La seguridad pública como garantía de los ciudadanos y la aptitud del combate contra el narcotráfico.
- b. El grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizantes.

Subtemas:

- Nuevos modelos de políticas sociales sectoriales —educación, salud, vivienda, empleo, microempresa, trabajo informal, etc.— que optimicen el uso de los recursos ya existentes.
  - Funcionalidad económica de la equidad y la integración social como soportes del crecimiento económico.
  - Estrategia de la reforma social para enfrentar el dualismo estructural, la pobreza y la marginalidad.
  - Políticas específicas para las arcas de emergencia social.
  - Articulación social de las diversidades culturales, sean étnicas, religiosas o de otro tipo.
  - Nuevas expresiones societales (las ONG, p. ej.) que coelaboran políticas con el Estado.
- c. La capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como

la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.

Subtemas:

- Aptitud de los respectivos sistemas políticos para mantener la estabilidad.
- Aptitud de los sistemas políticos para configurar mayorías gobernantes.
- Aptitud de los partidos políticos para canalizar satisfactoriamente la representación popular.
- Aptitud de los partidos políticos y de las organizaciones sociales para canalizar satisfactoriamente la participación popular.
- Aptitud del sistema político de generar instancias de concertación social.
- Aptitud de las democracias para establecer el control político sobre las fuerzas armadas y encarar nuevas doctrinas profesionales.

d. La capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.

Subtemas:

- Las opciones de cada país en términos de bloques intralatinoamericanos y extralatinoamericanos.
- Las tradicionales rivalidades geopolíticas como obstáculos a la integración.
- La capacidad de los gobiernos para enfrentar los intereses corporativos que perjudica un proceso de integración económica.
- La capacidad de los gobiernos de lograr que el público acepte como propias la consideración de las variables de las otras economías integradas, o lo que es lo mismo, la asunción del concepto de interdependencia al mismo tiempo que el replanteamiento del concepto de soberanía nacional”.

Estas cuatro acepciones sobre la gobernabilidad, a pesar de su innegable importancia, al privilegiar la dimensión procedimental de la democracia, soslaya la necesidad de comprender los conflictos subyacentes en la estructura social y, de esta forma, las raíces profundas de la política.

Por otro lado, desde una perspectiva claramente normativa, Norbert Bilbeny destaca el especial vínculo entre gobernabilidad y democracia y las soluciones que en democracia deben darse al problema de la gobernabilidad, sin necesidad de recurrir a la autocracia.

Un modo democrático de salvar la efectividad de los poderes públicos es recuperar su mutua coordinación y equilibrio. Un recurso democrático contra su pérdida de eficacia, por sobrecarga de demanda, es ceder competencias de iniciativa y gestión a la propia sociedad (organizaciones no gubernamentales). Y el modo propio de reaccionar una democracia frente a los conflictos que ponen en peligro su legitimidad no puede ser otro que el renovado esfuerzo por la paz mediante el diálogo, no la guerra. Puede que una sociedad que quiera la paz no quiera, equivocadamente, la democracia, pero la que no quiere aquella no hay duda que tampoco quiere ésta. Sólo frente a este problema la democracia ya no puede hacer nada (Bilbeny, 1998:193).

En efecto, la democracia gobernable es aquella que cuenta con reglas para la resolución de conflictos que eviten la violencia, reglas que a partir del respeto del principio de la mayoría, limitado por los derechos de las minorías, permitan procesar los conflictos internos a través de vías electorales. En otras palabras, la gobernabilidad democrática requiere un sistema institucional capaz de absorber, canalizar y resolver por medio de sus mecanismos los diversos conflictos societales, sobre todo en un tiempo signado por una enorme fragmentación social<sup>7</sup>.

De manera que la noción de gobernabilidad sirve para dar cuenta de la importancia que en el ejercicio del gobierno tiene la atención de los numerosos espacios plurales que gozan cada vez de mayor autonomía. Por lo demás, la multiplicidad de instancias, niveles y redes en la sociedad actual, hacen ineficaces los intentos de organización y control políticos de un gobierno central.

Finalmente, cabe destacar que con la intención de "repolitizar" el concepto de gobernabilidad y de trascender las definiciones ubicadas entre el eficientismo institucional y la refundación democrática<sup>8</sup>, Pedro Medellín Torres agrega un importante elemento a la discusión. Este autor señala que más que un problema de incapacidad funcional del Estado para responder a las demandas de la sociedad y los mercados, la gobernabilidad hace referencia tanto a un momento de viabilidad política, como a una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio del gobierno (Medellín Torres, 2002:4)<sup>9</sup>.

De allí que la gobernabilidad, además de encontrarse determinada por el tipo de confrontación, la territorialidad en discordia y la capacidad de los contendientes para imponer su razón sobre las demás; revela la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr tanto la transformación de los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, como la instauración, desde el gobierno, de una dirección determinada al proceso político, económico y social (Medellín Torres, 2002:5).

De esta manera la gobernabilidad no es otra cosa que "la medida de la intensidad y el sentido con que se produce la relación entre gobernantes y gobernados. La intensidad hace referencia a la sincronía en la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto que el sentido indica la direccionalidad en que se desenvuelve la relación" (Medellín Torres, 2002:5)<sup>10</sup>.

Restablecer la naturaleza política del ejercicio de gobierno no sólo supone que los principios y valores institucionales sean conocidos, aceptados y practicados por todos los ciudadanos (incluso aquellos que están contra esos principios y valores), “sino que las instituciones readquieran su naturaleza como instancias del ejercicio de gobierno, entendido como conducción política del Estado y la sociedad que se gobierna”; dado que,

cuando se gobierna, lo que se pone en juego es un proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica del Estado y la sociedad que son gobernadas. O para decirlo más precisamente, en términos gramscianos, *la tarea de gobernar es la tarea de construir hegemonía*. Es decir, hacer confluir los intereses particulares hacia un interés colectivo que, al ser definido por quien gobierna, confiere ascendencia y control político sobre los gobernados (Medellín Torres, 2002:5-11).

La gobernabilidad, por tanto, no sólo es un asunto que involucra eficacia, legitimidad y justicia sino un proyecto político capaz de generar hegemonía y, en ese mismo sentido, la articulación a largo plazo entre Estado y sociedad.

### **B. La Gobernabilidad en América Latina.**

Comúnmente se asume en América Latina que la gobernabilidad es el rostro político de la globalización, dado que implica adaptar las condiciones en las cuales se desenvuelven nuestros países a sus requerimientos, dotándolos de condiciones jurídicas, políticas y sociales para que el mercado interno, reinsertado en la economía internacional, pueda funcionar. De lo que se trata, entonces, es de controlar y monitorear los indicadores de estabilidad política e institucional a fin de que el ingreso de los países menos desarrollados en la dinámica de la globalización, sea lo menos traumático posible.

La gobernabilidad democrática, sin embargo, es mucho más que eso. Construir gobernabilidad en nuestros países pasa por desactivar la peligrosa bomba social y política que amenaza toda convivencia civilizada y ello, a su vez, exige transformar profundamente instituciones y mentalidades. La gobernabilidad también se conecta a un conjunto de atributos o cualidades que se deben dar en el gobierno y en la comunidad, referidas al respeto de los derechos humanos, la regla de la mayoría para la elección de autoridades, la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el respeto al pluralismo y al estado de derecho y la eficacia para alcanzar altos niveles de desarrollo humano.

Adicionalmente, la gobernabilidad implica conciliar institucionalidad democrática con cierto equilibrio entre libertad e igualdad. Así entendida, la gobernabilidad no sería entonces una problemática exclusiva del gobierno, sino un asunto que exige la corresponsabilidad del conjunto del sistema político y de los diversos actores que lo constituyen. En consecuencia, la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad democrática no recae de manera unilateral ni en el gobierno ni en la sociedad, sino en ambos.

Esta situación, no obstante, adquiere especiales connotaciones cuando el contexto se encuentra determinado por democracias en construcción. En efecto, tal como ha sido apuntado ya por Diego Achard y Manuel Flores, cuando se traslada la teoría de la gobernabilidad al espacio latinoamericano “ya no se puede hablar de una crisis de la democracia por exceso (...), sino que debemos situarnos en un proceso de construcción democrática” (Achard y Flores, 1997:30).

De allí que en nuestro contexto los problemas de gobernabilidad se encuentren referidos no sólo a la legitimidad y a la eficacia, sino también a la justicia. La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder, de las elecciones y del alcance de un programa que responda al interés general. Pero desde el momento en que alcanzan la condición de

gobernantes, su actuación se ve determinada por las demandas que presentan los grupos que defienden intereses sectoriales y las eventuales contradicciones entre ellas y el interés general.

En América Latina, por tanto, luchar contra la marginación social y la pobreza extrema resulta imposible con instituciones políticas ineficientes, en contextos marcados por la corrupción, la intolerancia y la violencia. En otras palabras, resolver los grandes problemas sociales que aquejan a millones, ineludiblemente obligará a revisar los niveles de legitimidad, el funcionamiento de las estructuras administrativas encargadas de conectar ciudadanos y Estado y su impacto sobre la producción de equidad social. Por ello, hoy se asume que el éxito de la democracia depende, cada vez en mayor medida, del éxito en la implementación de políticas que permitan alcanzar un equilibrio entre "las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar económico, la equidad y la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana en el gobierno" (Tomassini, 2001:64).

### **1. Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa.**

Durante los años 90, cuando se hizo evidente el terrible impacto social de las medidas de ajuste estructural, la clase política latinoamericana reconoció la necesidad de impulsar un proceso de cambios político-institucionales con el objeto de fortalecer la democracia. Se trataba de transformar al gobierno para que estuviera en capacidad de "remendar los tejidos que la economía había desgarrado" (Medellín. 2002:4).

Para ello tuvo primero que reconocer que la democracia implicaba independencia de poderes; adecuada representación y participación de mayorías y minorías; disfrute de libertades de expresión, asociación y reunión; pleno acceso a la información y elecciones libres, periódicas y transparentes. De igual forma, asumió que hacer gobernable la democracia pasaba por realizar transformaciones sociales, económicas y culturales que condujeran a disminuir las desigualdades y los problemas

de exclusión social y en ese sentido no podían seguir posponiendo la tarea de combatir la pobreza, la inseguridad pública, las deficiencias de la administración de justicia, la corrupción, el terrorismo, las drogas ilícitas y sus problemas conexos, el lavado de dinero y otras formas de delincuencia organizada internacional.

El cumplimiento de estas metas, al rebasar las posibilidades de los marcos nacionales, exigía estrechar vínculos de cooperación política y, sobre todo, el intercambio de experiencias relacionadas con el fortalecimiento de instituciones y la formulación y aplicación de políticas públicas. Con este objetivo se realizó la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 1996, cuya declaración final se intituló, precisamente, "Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa".

En este documento, se reconoció, además, que "la gobernabilidad democrática se fortalece en un entorno de paz y seguridad internacionales" y que la globalización, como "elemento característico de la sociedad contemporánea", incide no sólo en la vida de los pueblos sino también en "las acciones de los gobiernos", por lo cual no queda otra salida que comprender cabalmente sus alcances para "encarar sus riesgos, aprovechar sus oportunidades y amortiguar los efectos que inciden sobre los sectores más vulnerables de la población" (VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1996).

En cuanto a la dimensión socioeconómica de la gobernabilidad democrática, en esta cumbre se asumió que la estabilidad democrática y el desarrollo económico y social tienden a reforzarse mutuamente, pero ello, a su vez, requiere un Estado capaz de impulsar la igualdad de oportunidades y promover la equidad a través de la inversión social<sup>11</sup>. Por su parte, el logro de estas metas exige "un vasto intercambio de ideas y experiencias en torno a temas tales como: adecuados sistemas tributarios; formas efectivas de gasto social; focalización sectorial y territorial de políticas sociales; educación; salud; lucha contra la pobreza y formas de contribución solidaria de la sociedad civil" (VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1996).

Entre las dimensiones políticas de la gobernabilidad en democracia, se destaca como “uno de los mayores logros históricos de nuestras naciones” el paso de una política basada en el conflicto a una política basada en la cooperación, que busca poner en común las ideas y los esfuerzos y resolver los conflictos dentro de cauces institucionales, respetando los derechos al debate público. Se valora de igual forma “que la búsqueda de acuerdos se haya convertido en una práctica en otros ámbitos de la sociedad, como por ejemplo en el área sindical y empresarial”. Al mismo tiempo, para el desarrollo de la gobernabilidad se considera imprescindible garantizar también los derechos sociales, económicos y el respeto a la diversidad cultural (VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1996).

En este apartado, los aspectos más resaltantes son:

- a. El reconocimiento de los fundamentos éticos de la actividad política, “la exigencia de valores y de sentido de vocación por la acción colectiva”, la necesidad de elevar la calidad de la política, de la dirigencia y del debate público y, en definitiva, de la revalorización de la política como actividad sustantiva para la convivencia. De allí la adopción del compromiso de fortalecer “desde la más temprana escolaridad, los programas de formación ciudadana y de educación para la democracia y la participación”.
- b. La revalorización en el desarrollo democrático de las agrupaciones y partidos políticos en tanto instituciones de derecho público. Ello obliga a reforzar la responsabilidad de estas agrupaciones en la mediación, representatividad y en la selección de los liderazgos, lo cual implica definir programas, modernizar estructuras de organización, establecer modalidades transparentes de financiamiento y reforzar su capacidad de adaptación a las nuevas exigencias de la economía mundial y a las reformas institucionales de cada país.

- c. El desarrollo de una cultura de la responsabilidad mutua entre los ciudadanos y las autoridades. “En el caso de los cargos elegidos, debe asumirse plenamente la esencia del mandato, con las correspondientes obligaciones de las partes. Los representantes del pueblo, junto con cumplir su cometido, deben dar cuenta pública y periódica de su gestión. A su vez, los ciudadanos deben conocer sus derechos y ejercerlos, así como respetar las facultades de las cuales están investidos los órganos públicos y sus titulares”.
- d. La consolidación de la probidad, responsabilidad y transparencia como rasgos esenciales del servicio público, de la sociedad civil y de la cultura política.
- e. La supremacía y fortalecimiento del poder civil como elemento base de la democracia.
- f. El fortalecimiento de las instituciones políticas, lo cual implica consolidar la reforma del Estado que abarque los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; apoyar a los parlamentos en la tarea de mejorar los niveles de información y conocimiento para el proceso legislativo, para la correcta fiscalización y para una apropiada comunicación con la opinión pública; reformar la administración de justicia, valorando su papel y función social. Para ello resulta clave fortalecer la estructura de los tribunales, ampliando su cobertura y mejorando, agilizando y actualizando sus procedimientos. Se debe impulsar también la “protección de sectores específicos de la población -menores, familia- así como las modificaciones tendientes a asegurar la protección de los legítimos derechos de las víctimas y a dar fiel cumplimiento al principio del debido proceso de las personas privadas de la libertad”.
- g. La reforma de la Administración Pública. Se parte de la idea que las “obligaciones que el Estado realizaba en forma directa, hoy pueden necesitar solamente una supervisión y un marco regulatorio claro, menos burocrático y más indirecto”. Ello obliga a redefinir las fronteras entre lo público y lo privado. Por lo demás, el cambio en la Administración apunta a mejorar la

calidad y eficiencia de su capacidad de gestión, especialmente en lo que hace al trato de los usuarios de los servicios públicos.

- h. La descentralización del Estado. Este proceso se implementa con el objeto de desarrollar “espacios políticos, económicos, administrativos y territoriales viables para hacer al Estado más eficiente, para promover la igualdad de oportunidades, para el pleno ejercicio de la ciudadanía y para consolidar una democracia participativa con bases locales y comunitarias”. En este esfuerzo, el municipio es uno de los elementos fundamentales del proceso de reformas. “No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal, porque el desarrollo regional se base en medida importante en la participación ciudadana a través de municipios eficientes, conocedores de las necesidades y aspiraciones propias de sus respectivas comunidades. El potencial del municipio, como uno de los ámbitos de política pública y de participación y ejercicio de los derechos ciudadanos, se verá favorecido si se refuerza su capacidad de gestión. En este sentido, valoramos también la emergencia de asociaciones de ciudadanos a nivel comunal, cuya protección y promoción, coadyuva al desarrollo local” (VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1996).

Como se ha podido apreciar, en América Latina el problema no está en diagnosticar sino en implementar lo que los diagnósticos aconsejan. Una vez más, luce abismal la distancia entre la realidad y los deseos, las buenas intenciones y el deber ser. No obstante, tan completo diagnóstico no podía ser perfecto: se hizo desde el poder sin consultarle a la gente, aunque la contrapropuesta de la sociedad civil no se haría esperar.

En efecto, la sociedad civil internacional, en su momento, también dio a conocer sus opiniones sobre cómo construir gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa. Las siguientes, constituyen algunas de las iniciativas que a su entender deben emprenderse para alcanzar la meta de la gobernabilidad democrática. Las

mismas, quedaron recogidas en el documento “Globalización, gobernabilidad y democracia por una sociedad justa y sustentable. Límites y desafíos para nuestras democracias” (Sociedad Civil Internacional, 1996)<sup>12</sup>.

- Avanzar en la propuesta de una sociedad y un desarrollo justo y sustentable.
- Implementar un comercio justo, un consumo consciente y un mejoramiento de la calidad de vida como base de la integración iberoamericana.
- Impulsar un intercambio tecnológico equitativo y promover las inversiones en las tecnologías limpias.
- Implementar planes de igualdad de oportunidades.
- Crear un sistema justo de impuestos: los gobiernos deben introducir sistemas de impuestos más equitativos, basados en impuestos sobre las ganancias y los bienes.
- Reducir el gasto militar.
- Anular el 80 por ciento de la deuda oficial que tiene como acreedores a los gobiernos que forman parte del Club de Paris.
- Redistribuir la tierra en favor de los hombres y mujeres pobres (en áreas marcadas por desigualdades extremas en el acceso a la tierra) y prevenir la concentración excesiva de propiedad de la tierra.
- Proteger los derechos de costumbre sobre la tierra y el acceso a los recursos de propiedad común (incluyendo los bosques, reservas de peces y vías navegables).
- Proveer recursos para el crédito así como la extensión de servicios e infraestructura económica para mujeres y hombres pobres.
- Regular los mercados para impedir la creación de monopolios locales.
- Crear un sistema que garantice el cumplimiento de prácticas de empleo razonables y no discriminatorias de acuerdo a los estándares de la OIT, especialmente en relación a salarios mínimos, seguridad y estabilidad del empleo.

- Crear un ambiente de expansión económica orientado a la recuperación social y económica, a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza.
- Permitir la protección selectiva de las industrias con mano de obra intensiva, la intervención del estado para regular los mercados agrícolas en el interés de los pobres y la protección efectiva de los estándares de trabajo.
- Incluir mecanismos de control más efectivos en relación a los efectos del ajuste estructural sobre los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y niños.
- Introducir medidas para lograr los objetivos más rigurosos sobre el uso de energía, estándares de eficiencia energética más severos, programas de aislamiento en la construcción, inversión en fuentes de energía renovable, y la modificación del sistema tributario para gravar la sobreexplotación de recursos en vez de hacerlo con el empleo y la inversión.
- Reducir las emisiones de carbono.
- Introducir políticas ambientales que utilicen mecanismos de mercado, incluyendo impuestos ambientales, controles de importación y exportación y recurrir al principio de "pagos de polución", para que los costos ambientales se reflejen con mayor exactitud en los precios de mercado.
- Incluir el tema de la armonización legislativa en los aspectos civil y penal, relacionados con los atropellos a los derechos humanos.
- Respetar el derecho a la diversidad como base de la convivencia democrática.
- Tomar todas las medidas necesarias para que la "Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" sea aplicada en todos sus términos por los estados, recomendando o instruyendo al poder judicial para su aplicación y normalización procesal.
- Apoyar de forma explícita a los organismos internacionales que corresponda la aprobación del "Proyecto de Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas" con las modificaciones

propuestas por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

- Apoyar de forma explícita en los organismos internacionales que corresponda la aprobación del "Proyecto de Convención contra la Impunidad" a partir del informe de la ONU.
- Apoyar la creación de un Tribunal Penal Internacional que tenga verdadera independencia procesal y que sea un complemento de la aplicación de la legislación internacional humanitaria a nivel nacional.
- Resaltar los valores de un mundo que, mirando hacia el futuro, se enraíce en sus propias tradiciones, preservando los principios solidarios, respetando los derechos humanos, garantizando el desarrollo, el trabajo y la educación.
- Fortalecer la sociedad civil, como base para una democracia participativa.
- Crear una agenda ciudadana en los temas de globalización, gobernabilidad, democracia y sustentabilidad.
- Resguardar debidamente los derechos ciudadanos iberoamericanos, frente a cualquier tipo de tratado de libre comercio, a la vez de sentar las bases para la elaboración de tratados y acuerdos alternativos, con participación activa de las sociedades civiles.

Está claro que tanto el diagnóstico de los gobiernos como las exigencias de la sociedad civil, constituyen proyectos complementarios. Las diferencias estriban sólo en las prioridades.

## **2. Gobernabilidad y Control Político.**

En América Latina la crisis de gobernabilidad se expresa a través de la escasa capacidad del Estado y el bajo nivel de desarrollo de la sociedad civil. Esto, a su vez, origina la erosión de la confianza en la institucionalidad política y una creciente distancia entre ciudadanía e instituciones: partidos, parlamento, administración de justicia, servicios públicos.

Por su parte, los gobiernos de la región enfrentan problemas que van desde la corrupción administrativa, pasando por las vinculaciones gubernamentales con el narcotráfico, la presión militar, la existencia de actores antisistémicos y movimientos sociales alternativos, hasta el riesgo de golpes militares. Se enfrentan también serios conflictos estructurales que se producen cuando el conjunto social (o sus partes) tiene intereses incompatibles, aunque no exista conciencia de ello. De allí la necesidad de crearle cauces institucionales a dichos conflictos. Cuando esto ocurre, el conflicto estructural cede ante el conflicto entre actores que si bien persiguen objetivos incompatibles entre sí, expresan claros objetivos y desarrollan actividades para organizar el conflicto.

Por tanto, alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad también implica fortalecer las instituciones encargadas de ejercer el control gubernamental y para ello resulta impostergable dotar de independencia y autonomía a los tribunales y a las instituciones políticas y sociales concebidas para controlar el ejercicio del poder en cualquiera de sus instancias. Las constituciones nacionales no deben utilizarse para impedir cualquier limitación sustantiva del gobierno ni mucho menos invocarse contra los opositores y contra la búsqueda de salidas pacíficas a los innumerables conflictos sociales y políticos. De igual forma se debe enfrentar la tendencia de convertir a los militares en una fuerza de sustentación partidista<sup>13</sup>.

Todo ello no significa otra cosa que superar la recurrente evasión de los mecanismos institucionales a la hora de dilucidar los conflictos entre los grupos políticamente relevantes. Pero el arreglo institucional de las diferencias exige que las instituciones no sólo funcionen, sino que sean capaces de generar equilibrios y balances entre ellas mismas. Dado que la gobernabilidad no se debate, sino que se negocia, el grado de gobernabilidad se ubica en función del mayor o menor ámbito de acuerdo y de la amplitud de la representatividad participante en ese acuerdo. Por ello la gobernabilidad implica que el gobierno actúe sobre la base de la percepción de la

legitimidad, la importancia central del papel de los ciudadanos, la visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa y la capacidad de adaptación de la gestión pública.

Adicionalmente, la profundización de la democracia no puede hacerse sino dentro de una cultura de paz y para ello también resulta clave que se respete el derecho y, sobre todo, el funcionamiento autónomo de las instituciones de control porque sin Estado de Derecho y sin un sistema de protección de los derechos humanos, no hay democracia<sup>14</sup>.

### **3. Gobernabilidad y Gestión Pública.**

No puede haber gobernabilidad sin calidad de gestión y no hay calidad de gestión si no se reforma el Estado y su administración. Por ello, reconstruir el Estado y recuperar su capacidad de gestión pasa por implementar profundas reformas.

En este sentido, un buen número de académicos y funcionarios de alto nivel en la región, reunidos en torno al Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en 1998 elaboraron una propuesta alternativa de gran alcance, equidistante “tanto del *laissez-faire* neoliberal como del antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal”, sobre el Estado y la Administración Pública, conocida con el nombre de “Reforma Gerencial”<sup>15</sup>.

Esta propuesta, parte de los siguientes supuestos:

1. Que la primera generación de reformas, al priorizar la dimensión financiera de la crisis del Estado, hizo de la apertura comercial y el ajuste fiscal sus principales medidas. Sin embargo, un balance de las mismas, muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió los problemas básicos de los latinoamericanos.

2. Que resolver esos problemas, exige una segunda generación de reformas que permitan reconstruir el aparato estatal, dado que el mismo "continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social".
3. Que reconstruir el aparato estatal pasa por compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región y ello, a su vez, implica que:
  - a. El Estado modifique sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.
  - b. El Estado modifique el papel desempeñado en los sectores económicos y sociales. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político. En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de

este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca también que el Estado actúe para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor".

- c. El Estado fortalezca su papel como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Sin embargo, se hace necesario mantener el poder directo de intervención estatal, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.
4. Que estos cambios estructurales, sólo pueden ser viables si se enfrentan tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social.
    - a. **La redemocratización.** La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo

porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. No basta con la aprobación de las reformas del Estado; es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas. Por tanto se hace imprescindible fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

- b. **El desarrollo económico y la desigualdad social.** Es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región. Tengamos presente que las reformas realizadas hasta el momento han resuelto sólo la cuestión de la estabilización económica, en tanto que el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y todavía no se ha consolidado la democracia.

Esta reforma, según la opinión de sus defensores, "asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad" (CLAD, 1998). Destacan, de igual forma, su naturaleza democrática y progresista, en comparación con la reforma neoliberal que impuso en la administración pública la dimisión de funcionarios, la

búsqueda de la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas.

Desde esta perspectiva se asume que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas. Se procura, igualmente, compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político.

Por lo demás, la reforma gerencial del Estado afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura; la ampliación del espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal; el aumento de las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos. La reforma gerencial, por tanto, “amplía el espacio del control social y transforma lo público -y no el mercado auto-suficiente- en el concepto orientador de la reforma, renovando el papel de la democracia representativa y de la afirmación de los derechos humanos, inclusive de los *derechos republicanos* en la protección del patrimonio público” (CLAD, 1998).

Los principales objetivos de este modelo administrativo son los siguientes:

1. **La profesionalización de la alta burocracia.** La idea es constituir un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes

autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política. Se debe organizar la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción. Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

2. **Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.** Las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El Gobierno Central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano. Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la

mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. La Reforma Gerencial del Estado en el ámbito subnacional será más exitosa en la medida en que se adelanten las reformas político-institucionales, toda vez que la burocracia local latinoamericana ha sido el locus privilegiado del patrimonialismo. De esta manera, el potencial de democratización de las relaciones entre el Poder Público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local. Se debe tener en cuenta que más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer, es que se establezcan los mecanismos de cooperación entre ellos. En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

3. **El control de los resultados.** Esta opción se prefiere al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. La autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el

espacio público. Con el control *a posteriori* de los resultados la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos. Ello también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son autoreferidas. La administración pública gerencial hace uso del control *a posteriori* de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos. Pero la definición de los objetivos no basta. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso. i). El establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas *a priori* y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. ii). La modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (*empowerment*) y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la

responsabilidad ante los objetivos de su organismo público. iii) Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual.

4. **Nuevas formas de control.** En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control: 1) Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión. 2) Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. 3) Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos. 4) Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas. Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado. Se ha mostrado que el

control de la población sobre la burocracia - supervisión de tipo "alarma de incendio" - es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el que corresponde a la relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores. Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales. Por lo tanto, la Reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público. Además de estos controles vinculados con el modelo de la Reforma Gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Dos razones justifican actualmente el refuerzo del control judicial como un aspecto importante del proceso de reforma del Estado. La primera es que la confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del Poder Público, es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado. Y más importante aún, es fundamental mejorar el control judicial en el continente latinoamericano, puesto que los derechos civiles y la efectividad de la ley no son respetados integralmente por el Poder Público. Los controles gerenciales, en suma, precisan tener como última salvaguarda al poder judicial.

5. **Distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas.** La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal. Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, resulta conveniente transferirlas al sector público no estatal. Ello pudiera ser así, aunque el Estado continúe desempeñando un rol protagónico en la

formulación general, regulación y en el financiamiento de las políticas y servicios prestadas por las mismas. De antemano, es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo "estatal" a lo "privado" y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados. Para superar esta visión dicotómica, se reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción. La transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal, debe hacerse en atención a las siguientes razones: i) La necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un Derecho Administrativo en extremo rígido. ii) La necesidad de que las políticas del área social se encuentren determinadas por la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad. Los grupos sociales que asumen este espacio público no-estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión - servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo- estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. iii) La necesidad de que el Estado aumente su capacidad de cooperación con la comunidad, el Tercer Sector, y el mercado. Sin esto,

los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos. Todo ello supone la adopción del concepto de Estado red, capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a la población. Finalmente, el sector público no-estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos.

6. **Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.** Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. Este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias. Antes, la participación se daba en la época de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. Si la prestación de servicios empeoraba, "la culpa era del gobierno".
  
7. **Se requiere modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.** Es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tomando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal (CLAD, 1998).

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, efectividad y democratización del poder público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. La revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de la región (CLAD, 1998).

Todo ello, sin duda, implica replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios, han vaciado de contenido social a la democracia, han generado estructuras de privilegios y exclusión y han relegado al ciudadano a la condición de ente pasivo.

## Notas y Comentarios

---

1). Para Norberto Bobbio la ingobernabilidad es un problema que afecta sólo a los regímenes democráticos, no a los autocráticos. Ello ocurre porque la democracia implica participación, concurrencia de ciudadanos en organizaciones múltiples que representan intereses variados, lo que desafía constantemente la capacidad gubernamental para dar respuesta a intereses diversos y, a menudo, contrapuestos. Los regímenes autocráticos, en contraste, no requieren de participación intensa, sino que reducen al mínimo los procesos de intervención ciudadana en las decisiones públicas. Para Bobbio “en conclusión, en la democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil; por el contrario, la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y dispone de una gran facilidad para dar respuestas” (Bobbio, 1992:28). Sobre este punto, también se debe tener presente la siguiente observación de Juan Linz: “Ningún sistema que pueda ser llamado totalitario, en el sentido propio de la palabra, se ha venido abajo por causas internas, incluso aquellos sistemas que han experimentado transiciones suficientes como para ser descritos como regímenes autoritarios posttotalitarios” (Linz, 1987:19).

2). Véase sobre este tema el ya clásico trabajo de Juan Linz, *La quiebra de las democracias* (Linz, 1987:25).

3). Sobre el impacto sociopolítico de estas medidas se ha escrito con abundancia. Destacan los trabajos colectivos editados o coordinados por Margarita López Maya (1991) y (1999); Carlos Vila (1995) y Fernando Carrillo Flórez (2001).

4). Las disfunciones de la democracia son cuatro: 1) la ilegitimación de la autoridad (“la búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo, han llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo”); 2) la sobrecarga del gobierno (“la expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía”); 3) la disgregación de intereses (“la competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos”); 4) el provincialismo en los asuntos internacionales (las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores”) (Crozier, Huntington y Watanuki, 1978:379).

5) Desde una perspectiva cercana, Pasquino señala que la gobernabilidad expresa las complejas relaciones que se producen entre las capacidades y recursos de gobiernos y gobernantes y los apoyos y demandas sociales. De allí que la crisis de gobernabilidad surge cuando: 1) frente a una sobrecarga de demandas, el Estado responde con mayor intervencionismo, lo que inevitablemente produce crisis fiscal. 2) las instituciones políticas carecen de autonomía, cohesión y legitimidad. 3) se produce conjuntamente tanto una crisis de gestión administrativa del sistema (crisis de salida o de racionalidad administrativa) como una

---

crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades o a los gobiernos (crisis de entrada o de legitimidad) (Pasquino, 2002:703-704).

6). Muy fácilmente se tiende a confundir gobernabilidad con estabilidad, por aquello de que un gobierno que gobierna es un gobierno estable. En realidad, estas son nociones distintas pero estrechamente relacionadas. No hay gobernabilidad sin una estabilidad política básica y esta, a su vez, se refiere a la vigencia de la institucionalidad democrática.

7). La gobernabilidad si bien es un concepto de claras connotaciones cualitativas, dado que se estructura a partir del reconocimiento de valores como los del pluralismo, la participación, la representatividad plena, las decisiones políticas reflexivas y participadas, la solidaridad, la equidad, la ética, la responsabilidad y la eficacia); expresa también una realidad que puede cuantificarse: El índice de fragmentación partidista, (a mayor número de grupos políticos divididos hay menos gobernabilidad); el índice de legitimidad del gobierno, (mide la proporción de la población dispuesta a dar apoyo al gobierno); y el índice de eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental. En otras palabras, el nivel de gobernabilidad es posible establecerlo a partir del grado de legitimidad, representatividad, responsabilidad ante el público y eficacia del gobierno.

8). Esta tesis de la “repolitización de la gobernabilidad” se inscribe en la concepción defendida por el profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de California en Berkeley, Peter Evans sobre la “reconstrucción del Estado”, para quien “sin el Estado, el mercado –la otra institución rectora de la sociedad moderna- no puede funcionar. No gastamos nuestro valioso tiempo haciendo fila frente a mostradores de burócratas porque seamos masoquistas. Lo hacemos porque necesitamos lo que el Estado provee. Necesitamos reglas predecibles que a su vez deben tener detrás una estructura organizacional concreta. Necesitamos cierta reflexión organizacional, aun imperfecta, sobre el interés general en tanto opuesto al interés particular. Necesitamos algo más allá del *caveat emptor* para sostener el proceso de intercambio. Necesitamos *bienes colectivos* tales como sistemas de saneamiento, rutas y escuelas. Los intentos de dismantelar el Estado se exponen a consecuencias perversas” (Abend, 2000:22-23).

9). Para Medellín Torres “mientras que la viabilidad política da cuenta de la aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia una determinada correlación de fuerzas de poder entre los distintos contendientes. Así, una situación de gobernabilidad pone en evidencia una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales, una situación de ingobernabilidad revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva” (Medellín Torres, 2002:6).

10). Para Medellín Torres, después de este ejercicio de “repolitización”, se “debe también reconsiderar el contenido de las crisis de gobernabilidad”. Estas crisis se producen “por los procesos de cambio que tienden a quebrar los fundamentos del ordenamiento existente, buscando imponer en su lugar nuevos fundamentos de un orden por construir. En apariencia, estas crisis se manifiestan como discontinuidades en los flujos normales de rutinas y cambios políticos que se producen en los procesos de conducción política, propios del ejercicio de

---

gobierno. Las discontinuidades imponen la necesidad de diferenciar entre coyunturas rutinarias y las coyunturas críticas. Mientras que en las primeras se producen alteraciones propias del desgaste natural de las instituciones y no afectan el funcionamiento del aparato gubernamental, en las segundas se producen perturbaciones que aceleran el desgaste de las instituciones o provocan su fractura, afectando de manera sustantiva la función gubernativa. Por lo demás, estas crisis deben ser consideradas desde una perspectiva de continuidad en la que las coyunturas críticas se producen como mutaciones "súbitas" o cambios de "golpe" que activan las causas, los determinantes o las pre-condiciones de las crisis. Los cambios de golpe, afectan tanto las estructuras de control de los recursos de conducción política (las políticas públicas, etc.), como la repartición de los recursos de control entre diversos tenedores de poder en la sociedad. Puesta en la perspectiva de continuidad, las crisis de gobernabilidad se producen como coyunturas críticas que no se reducen al ejercicio de gobierno, no es necesariamente un problema de buen gobierno, ni involucra únicamente los dispositivos del gobierno. La gobernabilidad también implica a los gobernados y a los dispositivos que tienen para obtener de los gobernantes lo que consideran pertinente o para actuar en la dirección que éstos lo dispongan. Como coyunturas críticas, las crisis de gobernabilidad se desarrollan en tres momentos distintos y bien definidos: a) La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad. Es el momento en que las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, que en principio era favorable al gobierno, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agenda gubernativa. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de mediana intensidad conflictiva; b) Crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política. Es el momento en que la pérdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hace que los gobernantes pierdan el control no sólo sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los gobernados. Es la coyuntura en que se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de alta intensidad conflictiva; y c) Crisis de gobernabilidad como crisis del Estado. Es el momento de la fractura total. Sin referencia a ningún tipo de control gubernamental, la crisis lleva a una fractura del Estado y su régimen político. Es la coyuntura en que ya no hay ninguna viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad. Aceptar que las crisis de gobernabilidad se originan y desarrollan en tres momentos distintos implica aceptar que, como coyunturas críticas, existen elementos que estructuralmente propician la degradación de la función gubernativa. En primer lugar, la (in)estabilidad de los gobiernos como indicador y como causa de los regímenes políticos, producida por los procesos de desinstitucionalización política de la acción gubernamental; Segundo, el reducido papel que cada vez más desempeñan los partidos políticos en la representación de los intereses y voluntades en la movilización conflictiva en torno a las políticas y fidelidades a unos determinados valores, en un contexto de desideologización; y tercero, la volatilidad en la estructuración y gestión de las políticas públicas, que produce la sustitución de la política por la administración" (Medellín Torres, 2002:7-11).

11). Para los mandatarios de la región el crecimiento y la equidad son exigencias compatibles, "de allí la importancia de que el Estado contribuya a garantizar la complementariedad entre ambas": En este sentido, se deben mantener los equilibrios macroeconómicos; la inversión en recursos humanos; la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica. De igual manera se establece el compromiso de impulsar a) Acuerdos de liberalización de intercambios comerciales a nivel mundial, regional y subregional en el marco del regionalismo

---

abierto; b) Esfuerzos binacionales y subregionales para desarrollar las infraestructuras de transportes y comunicaciones, que promueven los intercambios económicos, sociales y culturales, tanto entre los países de Iberoamérica como con otras regiones del planeta y c) lazos de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas y otras formas de delincuencia organizada internacional (VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1996).

12). Este documento fue auspiciado y suscrito por las siguientes organizaciones: Equipo Nizkor (España), Euroamer (Argentina), Fundación Presidente Allende (España), Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina, OSPAAAL (España), Fundación Latinoamericana por los Derechos Humanos y el Desarrollo Social, FUNDALATIN (Venezuela), Jóvenes Acción Ecológica (Ecuador), PACS (Brasil), Oficina para la Región Andina, Consejo Nacional de Iglesias de Cristo (Estados Unidos), Proceso de Sao Paulo (Brasil), Red Chile de Acción por una Iniciativa de los Pueblos, RECHIP (Chile), Red Juvenil Latinoamericana para un Desarrollo Sustentable, REJULADS (Uruguay), Instituto de Ecología Política (Chile), Taller Piret (Chile), Servicio Chileno Cuáqueros (Chile), Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo, CODEPU (Chile), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, RMALC (México), Centro de Desarrollo Regional, CDR (Bolivia), Pan para el mundo (Chile), Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia (Colombia), Paz con Dignidad (España), Fundación Manuel Azaña (España). Valga aclarar que este importante documento, tal como lo indican expresamente sus promotores, "no lleva un lugar geográfico de realización porque fue discutido y acordado vía correo electrónico por numerosos organismos y personalidades por lo que podríamos decir que es un "documento virtual" y, como tal, no tiene un lugar geográfico preciso" (Sociedad Civil Internacional, 1996).

13). En Venezuela "la ciudadanía es la protagonista de la democracia y la fuente del Poder Público y por ende todos los poderes son ciudadanos o soberanos. Sin embargo, (...) el llamado Poder Ciudadano depende de la Asamblea Nacional, que elige y remueve sus titulares y no la ciudadanía. Tiene, pues, una independencia relativa y, además, no es integral, porque, por ejemplo, la Contraloría de la Fuerza Armada pertenece a la rama ejecutiva. Aparte de ello para la eficacia de su función contralora los órganos del Poder Ciudadano han de ser autónomos. Lo cual ha de manifestarse con su deslinde político de las otras ramas del poder y con la ejecución de las responsabilidades de los funcionarios. Y, sobre todo, en la corrección de la ilegitimidad del ejercicio del poder público, en la protección de los derechos humanos y en la eliminación de toda violencia para garantizar la convivencia democrática. Por eso de la forma de su elección depende su autonomía e independencia. En Venezuela el Poder Ciudadano nació debilitado al designarse sus titulares por un Comité integrado no únicamente por representantes de la ciudadanía sino mayoritariamente por parlamentarios, contrariando lo dispuesto en la Constitución. Y sin confiabilidad, al elegirse a personas identificadas políticamente con el Gobierno. Además, su autonomía no está garantizada al depender su remoción de la Asamblea Nacional y no de la ciudadanía. Existe, pues, un desbalance entre los poderes públicos por su mala concepción. En este orden de ideas, se denuncia la falta de independencia y la debilidad de los órganos del Poder Ciudadano, que tienen la función de promover el control y la justicia, cuando tienen vínculos estrechos con el Legislativo o el Ejecutivo, que son los poderes que deben ser controlados" (Duque Corredor, 0000).

---

14). En Venezuela, el marco constitucional contempla la existencia de un nuevo poder que, en teoría, debe encargarse de establecer esos controles tan necesarios para que el ejercicio del poder no se convierta en un obstáculo de la gobernabilidad democrática. En efecto, el llamado Poder Ciudadano, integrado por la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo constituyen los órganos de control del poder público. No obstante la actuación de estos órganos, percibida por muchos como claramente parcializada, debe corregirse para fortalecerlos y hacerlos inmunes a las presiones y controles impuestos tanto desde el Estado como desde las posiciones de privilegio.

15). Los rasgos características más importantes de la Reforma Gerencial frente al paradigma de la administración burocrática son: 1) **Se inspira en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado**, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes, de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas. Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. El control del sector público puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas. 2) **En los países donde ha sido aplicada esta reforma, completó y modificó la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana**, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. 3) **Eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla**. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. 4) **La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional**. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar

---

respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados: a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas. 5) La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas. 6) **Se hace necesario flexibilizar el Derecho Administrativo como importante requisito de la Reforma Gerencial del Estado.** El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso. 7) **El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática,** en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública.

**CAPITULO III**  
**DESCENTRALIZACION Y**  
**GOBERNABILIDAD EN**  
**VENEZUELA**

Vistas algunas de las implicaciones generadas tanto por la globalización como por la gobernabilidad democrática, nos interesa en este capítulo aproximarnos a la realidad venezolana del momento, teniéndolas como referentes. Así pues, nos proponemos abordar el análisis del proceso de descentralización, como expresión de una de las tendencias de la globalización, y las dificultades surgidas en la construcción de la gobernabilidad democrática durante los últimos años en Venezuela.

#### **A. La Descentralización como Opción de Futuro.**

El tema de la descentralización, más allá de la voluntad de los gobiernos, es un asunto que la sociedad ha terminado considerando propio, porque si bien es un proceso de claras connotaciones administrativas y jurídicas, se asumió, fundamentalmente, como una realidad política y un instrumento al servicio de la conciencia ciudadana. En otras palabras, la descentralización, en términos generales, ya no depende de la voluntad de los gobiernos. Ello es así porque en un contexto global de reconstrucción y recomposición del poder político, se ha reforzado la politización de un sinnúmero de áreas de decisión y de redes de movilización política, de vigilancia, toma de decisiones y regulación social que trascienden los esquemas tradicionales del orden. Este es, precisamente, el caso de la Venezuela del presente.

En nuestro país, por paradójico que parezca, la repolitización de la vida nacional que se produjo con el arribo de Chávez al poder y por las propias circunstancias de su permanencia en él, ha terminado propiciando la proliferación de redes sociales, hasta ahora muy vinculadas al régimen, que articulan un número variable de actores que defienden intereses específicos y que por mucho tiempo resultaron excluidos o poco representados por la estructura de poder basada en partidos. Estas redes, por la dinámica de su propia naturaleza, han terminado ligadas a la problemática local y desde esos ámbitos ya empiezan a resultar incómodas a los titulares del poder institucional. Esa es en parte la razón por la cual las instituciones encargadas de hacer funcionar la

descentralización, han terminado instrumentalizados al servicio del poder central y no de la gente.

No obstante, el proceso de descentralización, más allá de sus contornos jurídico-administrativos, es evidente que ha entrado en una fase novedosa.

Recordemos que en Venezuela el tema de la descentralización se encuentra ligado existencialmente a la necesidad de reformar el sistema en la década de los años ochenta, en plena crisis del modelo rentista de acumulación. Esta crisis se expresó en una creciente deuda externa, en un déficit fiscal inmanejable, caída del ingreso petrolero y crisis de legitimidad del sistema político por la creciente disfuncionalidad de los partidos tradicionales. La descentralización fue, por tanto, un recurso con el que se buscó, además de la diversificación de las fuentes de poder político, mayor eficiencia administrativa y representatividad política.

Con la descentralización también se pretendieron atacar los males generados por el excesivo centralismo y la democracia de partidos. También fue vista como una oportunidad para satisfacer las demandas de una ciudadanía articulada alrededor de las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo demás, la descentralización es un complejo proceso de transformación de las estructuras político-administrativas y más que un fin, es un medio para transformar al Estado. Debe verse, por tanto, a partir de la historia y evolución del Estado en particular, porque no hay recetas de descentralizaciones universales, aplicables independientemente de las realidades que se quieran transformar<sup>1</sup>.

En este sentido, se debe destacar que el proceso descentralizador en Venezuela siempre ha estado sometido a marchas y contramarchas impuestas por las percepciones de quienes han ejercido el poder. En una primera etapa del proceso, el ritmo y velocidad de la descentralización fueron impuestas por el nivel central.

Posteriormente, el liderazgo estatal y municipal ejerció presiones para que el proceso le otorgara mayor injerencia en el diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas y actualmente, la descentralización tiene una orientación más participativa que, en teoría, permite que las comunidades accedan a los recursos públicos para concretar proyectos de interés social.

Por otro lado, la descentralización nunca fue asumida plenamente como una política de Estado y, precisamente por ello, después del VIII Plan de la Nación, no ha sido considerado como un eje fundamental del desarrollo del país. La descentralización ha generado desconfianza por su conexión con una coyuntura política muy particular: el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez. Quizás por ello, sus sucesores, con la excepción de Ramón J. Velásquez, lejos de impulsar el proceso, le han restado ímpetu de muy distintas maneras, cuidando siempre las formas.

De la descentralización se ha dicho que es una expresión del proyecto *neoliberal* para disminuir la capacidad de control del Estado y que representa una amenaza a la integridad de la nación<sup>2</sup>. Lo cierto del caso, es que desde su implantación ha sido constante la desconfianza del gobierno nacional sobre la capacidad regional para administrar los recursos y la forma de obtenerlos. En algún momento se llegó, incluso, a objetar severamente el desorden que gobernadores y alcaldes mostraron en el ejercicio de sus funciones y, sobre todo, en la adopción de iniciativas que trascendían el ámbito regional. Hasta se pensó en la resurrección del caudillismo<sup>3</sup>.

No obstante, cuando se realiza el balance del proceso descentralizador venezolano, forzosamente se debe admitir que sus aciertos son mayores que sus errores. No colapsaron las finanzas públicas por el exagerado gasto corriente de estados y municipios, se hizo posible el surgimiento de una nueva clase política en el ámbito local y aumentó considerablemente la capacidad ciudadana para influir en la elaboración de la agenda pública. El balance también indica que, en la mayoría de los casos, la transferencia de competencias concurrentes y exclusivas rindió buenos frutos,

se estrecharon los lazos entre gobernantes y gobernados y aumentó el nivel de la continuidad administrativa. Sin embargo, aunque son notables los avances estatales y municipales en infraestructura, deporte, vialidad, salud y educación, persisten grandes deficiencias en materia de financiamiento, diseño de políticas y control de gestión.

Se puede contabilizar como un éxito que hasta el ascenso de Hugo Chávez al poder, el proceso descentralizador, en términos estrictamente políticos, permitió flexibilizar el juego político en Venezuela. En este sentido, “la multiplicación de los puntos de referencia del descontento y del descontento político efectivo”, permitió repartir una carga que anteriormente soportaba uno solo. Esta flexibilidad resultó especialmente útil cuando, en el marco de las intentonas golpistas del año 92, el descontento acumulado con el gobierno nacional se equilibró con los otros puntos de referencia política que no generaban rechazo o con los cuales se estaba más esperanzados, “como eran sus gobernadores o sus alcaldes” (Urbaneja, 1998:47).

Pese a todo, la descentralización no sirvió para evitar el colapso de la llamada cuarta república y, durante la quinta, si bien se han fortalecido sus fundamentos jurídicos, ha perdido empuje y orientación institucional, hasta el punto de que ya se habla de una *recentralización unitaria*<sup>4</sup>, pero ha ganado espacio social.

Sea como fuere, la eficacia del aparato público y la legitimidad del sistema político pasan, entre otras cosas, por fortalecer la capacidad de la sociedad organizada, en sus diferentes ámbitos y esferas, para definir sus prioridades y para controlar la actuación de sus mandatarios o representantes<sup>5</sup>. Se trata, entonces, de sintonizar descentralización y democracia.

Lo importante del asunto está en que independientemente de la dinámica institucional jurídico-administrativa, se ha generado una tendencia, a nuestro parecer irreversible, en virtud de la cual se multiplicación territorialmente los centros de poder local y se fortalece la sociedad civil.

## 1. Descentralización y Renta Petrolera.

Para Andrés Rojas “hay una relación muy clara entre la caída de la renta petrolera y los indicios electorales de la desconcentración del poder” (Rojas, 2002). Desde una perspectiva centrada en la distribución geográfica del poder y su relación con el ingreso petrolero, este autor estudió la posibilidad de una profundización democrática y la construcción de una sociedad productiva en Venezuela<sup>6</sup>. En este análisis se puso de manifiesto que la descentralización y desconcentración del poder sustentan el surgimiento de especificidades e intereses que obligan a una mejora en la distribución territorial del ingreso petrolero, a un mejor uso regional de esos fondos y a activar las riquezas y potencialidades humanas y productivas de cada estado y municipio. Con ello, supuestamente, se podría superar la sociedad distributiva actual y la “pérdida gradual e inevitable” de la importancia económica del ingreso petrolero.

Se llega así a dos preguntas: ¿cuántos ejercen poder? (grado de concentración) y ¿dónde lo ejercen? (distribución espacial). La respuesta queda graficada de la siguiente manera:

TIPO DE PODER	UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL PODER	
	EN EL CENTRO	EN MUCHOS LUGARES
CONCENTRADO (muy pocos deciden)	<b>Autoritarismo</b>	<b>Caudillismo</b>
DESCONCENTRADO (muchos deciden)	<b>Democracia Centralista</b>	<b>Democracia Total o Federalismo</b>

(Fuente: Rojas, 2000:11).

Para el autor, si este modelo se aplica a Venezuela, “es claro que el país ha vivido mucho más cerca del autoritarismo que de cualquiera otra de las 3 opciones que el modelo sugiere” (Rojas, 2000)<sup>7</sup>.