

**CONCURSO DE MONOGRAFÍAS DEL SEXTO CONGRESO
ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Título del Trabajo:

*Gobernabilidad democrática y desarrollo
socialmente inclusivo: conceptos y reflexiones
desde la perspectiva de las democracias
latinoamericanas.*

Sabrina COMOTTO

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Asesora Legal del
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*

Categoría: **B- Funcionarios**

La pregunta es ¿governabilidad para qué? Si la gobernabilidad es compatible con las dictaduras, la represión feroz, los caudillajes personalistas que abortan el desarrollo institucional, los fundamentalismos, las coaliciones distributivas que bloquean los procesos de reforma, las hambrunas, la destrucción medioambiental etc., ¿De qué y a quién sirve la gobernabilidad así entendida?

(Joan Prats i Català, 2001:126)

RESUMEN

Los fundamentos asignados a la gobernabilidad democrática han experimentado profundos cambios desde el origen de los Estados modernos hasta la actualidad. De una visión basada exclusivamente en el aseguramiento de la estabilidad necesaria para la reproducción de las relaciones capitalistas (propia del Estado liberal clásico), se ha transitado hacia una concepción fundada en la equidad y la justicia social (Estado de Bienestar), y, posteriormente, a la eficiencia y eficacia como pautas rectoras de la actuación gubernamental (Estado *neoliberal*). Actualmente, en el contexto *postneoliberal* –García Delgado (2006)-, la gobernabilidad se construye –o debería construirse-, principalmente, en torno a tres premisas: la *equidad intergeneracional*, la *equidad nacional e internacional* y la equidad a través de la *participación ciudadana* en la gestión pública.

En consecuencia, dado que hoy la noción de gobernabilidad aparece indisolublemente ligada al desarrollo económico social y ambientalmente equitativo, cabe preguntarse cuál es el papel concreto que la democracia debe cumplir en dicho desarrollo (y viceversa). Un análisis de la dinámica existente entre estos conceptos -en el ámbito de las democracias latinoamericanas de las últimas décadas- nos permitirá obtener conclusiones respecto a las dificultades y potencialidades que actualmente enfrenta la Región a la hora de alcanzar un impostergable objetivo: lograr democracias más gobernables y, a la vez, socialmente más inclusivas.

I.- La evolución de los conceptos de “governabilidad” y “governabilidad democrática”: de la estabilidad a la equidad internacional e intergeneracional.

Según Camou (2006:6), la gobernabilidad, desde una *concepción mínima*, puede ser definida como: “...un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”. Este equilibrio reposa, según el autor, sobre una serie de “...‘acuerdos’ básicos entre las élites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social” y que giran en torno a tres ámbitos principales de la vida social: el nivel de la cultura política, el nivel de reglas e instituciones del juego político y el papel del Estado y de las políticas públicas estratégicas, encaminadas a responder a las demandas claves de la agenda pública.

Herrera (2003:5-6), por su parte, sostiene que el concepto en análisis debe ser focalizado en las siguientes *dimensiones semánticas*:

- 1.- “Governabilidad” como capacidad de regulación y re-encauzamiento del conflicto que garantiza la sustentación de un orden social;
- 2.- “Governabilidad” como la eficiencia y eficacia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas públicas y hacerlas sustentables en el tiempo;
- 3.- “Governabilidad” como variable política (...) que asigna capacidades diferenciales de acción y veto a los distintos actores sociales, según su grado de representatividad (...) y la cultura política de cada país.

Un tercer enfoque de la gobernabilidad hace hincapié, en cambio, en la observancia, por parte de los actores sociales, de las *reglas y procedimientos*, formales o informales, que rigen las decisiones colectivas, y que constituyen “...el verdadero régimen político de un país” (Prats i Català, 2001:123). Un sistema social será gobernable, por lo tanto, si los actores sociales estratégicos se interrelacionan, toman decisiones, resuelven sus conflictos, definen sus perspectivas y diseñan sus estrategias de acuerdo a un esquema de reglas y procedimientos formales o informales más o menos institucionalizado (Ibídem).

En rigor, el concepto de gobernabilidad –y, fundamentalmente, las premisas y fundamentos en los que se asienta esta última- han experimentado profundas transformaciones

desde el origen de los Estados modernos, hasta llegar a la noción de *governabilidad democrática para el desarrollo con inclusión social*, propia del Estado *postneoliberal*.

Siguiendo a Ancira (2003), pueden identificarse, en principio, tres concepciones “tradicionales” respecto a la gobernabilidad, que han caracterizado distintos períodos y corrientes del pensamiento político: una basada en la ética, que se centra en la interdependencia entre la noción de justicia y en la calidad de la acción gubernamental; otra, ligada a la capacidad del poder político para alcanzar objetivos utilizando la menor cantidad de recursos posibles (governabilidad basada en la eficiencia); y la tercera, vinculada a la noción de estabilidad; es decir, la aptitud del orden político para mantenerse y perpetuarse a pesar de los cambios internos y externos, y, a su vez, su destreza para adaptarse a estos últimos.

La última de las “vertientes de la gobernabilidad” mencionadas por Ancira resulta, en rigor, la primera si debemos posicionarla en cuanto a su aparición histórica. En efecto, el surgimiento de los Estados modernos estuvo vinculado a la necesidad de garantizar la estabilidad y la seguridad mínimas necesarias para el desenvolvimiento de las actividades humanas; con el nacimiento del estado liberal clásico, existe gobernabilidad si quienes detentan el poder son capaces de asegurar la estabilidad necesaria para que no se frustre la dinámica básica del capitalismo, es decir, el libre intercambio de bienes y servicios.

Este modelo de gobernabilidad basado en la estabilidad del modelo capitalista y de la reproducción de sus relaciones se identifica, asimismo, con el paradigma del “Estado-gendarme”, es decir, con aquel encargado de garantizar la seguridad, salubridad y moralidad, quedando fuera de su *police power* el resto de las cuestiones de la dinámica sociopolítica (como la equidad o la justicia social). Es decir, la estabilidad es, al mismo tiempo, fundamento y límite de la intervención estatal en la esfera privada.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad *hacia-dentro* —es decir, de las estructuras y procedimientos administrativos—, el Estado liberal clásico se erige en base a la burocracia

tradicional o *weberiana*. Esta última también reposa en la noción de estabilidad: la estabilidad del empleado público; y, sobre todo, la permanencia de los procedimientos, ritos y estructuras; de las normas y del modo en que estas son interpretadas, aplicadas y ejecutadas. La estabilidad es, en síntesis, un presupuesto esencial para la reproducción tanto del modelo capitalista como de la burocracia tradicional que subyace como fundamento de la gobernabilidad *hacia-dentro* de dicho modelo.

Esta concepción se modificaría —en su aspecto *hacia-fuera*— con el surgimiento del Estado de Bienestar. Es con la aparición de este último que entra en escena la primera de las concepciones de gobernabilidad mencionadas; es decir, aquella que hace hincapié en la ética como fundamento de la legitimidad del poder público. En este nuevo contexto, el nivel de gobernabilidad no se mide ya sólo por la capacidad del poder de garantizar el sostenimiento y la proliferación de las relaciones de tipo capitalista sino también por su aptitud de intervenir activamente para impedir que las inequidades derivadas de estas últimas atenten contra la noción de justicia distributiva propia del *Welfare State*.

Pero en el Estado de bienestar se mantiene, en cambio, la noción de estabilidad *hacia-dentro* de la burocracia tradicional; es decir, este modelo de gobernabilidad no opera transformaciones de envergadura en las pautas internas de gestión administrativa.

El estado *neoliberal* presupone, por el contrario, una idea de gobernabilidad basada en las nociones de eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos (no sólo los recursos económicos, sino también los burocráticos, organizacionales, normativos, etc.). El cuestionamiento al Estado de Bienestar y su posterior *caída* se centró, precisamente, en las críticas a su capacidad de actuar como un gestor eficiente de las demandas de una sociedad y una economía crecientemente globalizadas y complejizadas, basadas en las tecnologías de la información, la movilización de los activos financieros y la presencia de las agencias multilaterales de crédito como *órganos rectores* de la política económica de los Estados

periféricos. En base a estas premisas se desarrollaron las llamadas *reformas de primera generación* (Oszlak, 1999), que tuvieron como fin establecer “...nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, en tanto el primero se desligó de funciones, traspasándolas a otras esferas” (Abal Medina, 2010:23).

La instauración del neoliberalismo implicó, a su vez, la crisis de la burocracia tradicional como paradigma de gobernabilidad *hacia-dentro*, y el paso hacia un nuevo modelo de gestión administrativa. La calidad de la acción gubernamental comienza a ser medida por su capacidad por producir determinados bienes públicos en condiciones competitivas con el sector privado, dejando a este último todos aquellos roles que pueda desempeñar con mejores resultados en términos de competitividad económica. La gestión por proyectos o programas se convierte en el instrumento imperante que, en el plano específico de las políticas sociales, adopta la forma de *asistencia focalizada*. La figura del ciudadano/a es reemplazada por la del consumidor y usuario de bienes y servicios públicos: él es el nuevo sujeto de derecho al cual deben encaminarse las regulaciones y la tutela estatal. Estas transformaciones son las que Oszlak clasifica como *reformas de segunda generación*.

No obstante, la falacia del modelo neoliberal, eclosionada a fines del siglo XX, y manifestada, entre otros aspectos, por crecientes índices de pobreza, indigencia, precarización laboral y exclusión social, conllevó que comenzara a cuestionarse la noción de gobernabilidad basada exclusivamente en la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos. La apremiante situación socioeconómica de millones de personas ha obligado a retomar, a comienzos del presente milenio, un concepto de gobernabilidad vinculado a la inclusión y a la justicia social, que proponga e implemente soluciones y acciones concretas y adecuadas para luchar contra las desigualdades existentes, previniendo también injusticias futuras. En el acápite siguiente analizaremos más detenidamente los principales caracteres de esta *nueva* perspectiva de la gobernabilidad democrática.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS FUNDAMENTOS
ASIGNADOS A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

“Modelo” de Estado	Ubicación histórica aproximada	Fundamento de la gobernabilidad “hacia dentro”	Fundamento de la gobernabilidad “hacia fuera”
Liberal clásico	Siglos XVIII a XX (hasta 1930)	Burocracia tradicional o <i>weberiana</i>	Estabilidad necesaria para el mantenimiento de las relaciones capitalistas
Estado de Bienestar	Siglo XX (1930 a mediados de la década de 1970)	Burocracia tradicional o <i>weberiana</i>	Equidad, justicia social
Neoliberal	Siglo XX (desde mediados de la década de los '70 hasta fines del 2000)	<i>Public management</i> (gerencia pública). Gestión por proyectos y resultados.	Eficiencia, economía y eficacia.
Postneoliberal	2000-...	Heterodoxo. (Combina elementos de la burocracia tradicional con otros propios de la gerencia pública y la gestión por resultados)	Equidad interna, internacional e intergeneracional. Participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

2.- La gobernabilidad para el desarrollo económico con inclusión social.

La noción de gobernabilidad basada en la inclusión social que ha comenzado a emerger y consolidarse en el contexto *postneoliberal* presenta numerosas y profundas divergencias respecto a los conceptos de ética y justicia social propios del Estado de Bienestar. En primer lugar, porque la equidad que se persigue actualmente es, a diferencia de la imperante en el *Welfare State*, no sólo una *igualdad presente*, sino también una *equidad intergeneracional*.

El reconocimiento nacional e internacional de los llamados “derechos de tercera generación” o “derechos de incidencia colectiva” –como el derecho a la protección del patrimonio natural y cultural-, implica que los horizontes de la justicia social no se agoten hoy en la

preservación de la igualdad de oportunidades entre los integrantes de las generaciones actuales, sino que abarquen, además, los derechos de las generaciones futuras. El desarrollo económico debe ser, en consecuencia, un crecimiento social, cultural y ambientalmente responsable y sostenible.

La segunda gran diferencia entre la noción de equidad propia del Estado de Bienestar y la vigente en el contexto postneoliberal se vincula con la *equidad internacional*. Este principio ha sido reconocido y sintetizado por la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000) en tanto expresa que:

Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados (...) La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente (...).

Es claro que este objetivo es todavía poco más que una declaración de deseos o una visión altruista de un orden internacional que, en rigor, aún tiene claros y repetidos sesgos de dominación y explotación económica y política. Los Estados latinoamericanos han sufrido sobradamente –y sufren hoy- las consecuencias de estos fenómenos. No obstante, la principal diferencia parece radicar en que los países que han sido tradicionalmente víctimas de estas desigualdades y opresiones, ya no están dispuestos a conformarse con el lugar que las grandes potencias pretenden imponerles en la distribución internacional del trabajo, la riqueza y los recursos. La conformación de bloques políticos como la UNASUR pone de relieve la voluntad de los Estados de Latinoamérica de exigir y trabajar por condiciones internacionalmente más equitativas, al menos en lo que se refiere a la capacidad de negociación y al posicionamiento fuera de cada una de sus esferas internas. El G20 es otro ejemplo de cómo las instancias internacionales han debido ir ampliando sus horizontes de participación a países tradicionalmente relegados o

excluidos, quienes ahora pueden ser protagonistas –y no meros espectadores- del tratamiento de sus problemas y de la construcción de sus proyectos.

CUADRO 2: PRINCIPALES DIFERENCIAS DE LA NOCIÓN DE EQUIDAD EN EL ESTADO DE BIENESTAR Y EN EL *POSTNEOLIBERAL*.

Modelo de Estado	<i>Equidad desde una perspectiva temporal</i>	<i>Equidad desde una perspectiva territorial</i>	<i>Equidad desde una perspectiva de los instrumentos democráticos</i>
Estado de Bienestar	Presente	Únicamente nacional	Basada únicamente en la democracia representativa
Estado <i>posneoliberal</i>	Intergeneracional	Nacional e Internacional	Basada en un creciente protagonismo de la participación ciudadana directa como instrumento de legitimación democrática

Fuente: Elaboración propia

Un tercer elemento del actual concepto de gobernabilidad basado en la equidad y en la inclusión social se vincula con la *participación ciudadana*. Los mecanismos de intervención directa de la población en la gestión y el control de los asuntos públicos –audiencias públicas, elaboración participada de normas, contralorías ciudadanas, etc.- son reconocidos como herramientas necesarias para alcanzar la justicia y la igualdad de oportunidades en las democracias postneoliberales. Los considerandos de la Carta Democrática Interamericana aseveran que la participación en los distintos ámbitos de la actividad pública constituye un carácter de la democracia de los Países Miembros, y que la misma contribuye, asimismo, a la

consolidación de los valores democráticos. Concordantemente, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana -adoptada por los Estados miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Estoril, Portugal, en 2009-, califica a la participación como una herramienta consustancial al perfeccionamiento de la democracia y al logro del “paradigma social de una democracia plural”.

3.- Nuevos actores de la gobernabilidad local y “global”. Su rol en el desarrollo con inclusión social y su presencia e incidencia en las democracias latinoamericanas.

La gobernabilidad en el contexto postneoliberal se caracteriza y diferencia, además de por las particularidades ya apuntadas en cuanto a los alcances de la noción de equidad, por el creciente peso que actores diversos al poder público han adquirido en las últimas décadas, y por el trascendente rol que dichos actores cumplen –o deberían cumplir- en el desarrollo con inclusión social. Entre dichos actores cabe destacar a la *sociedad civil* –y las organizaciones que la componen- y las grandes empresas privadas.

Según Abal Medina (2010), la gravitación que estos colectivos han adquirido en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, debe ser englobada dentro del concepto de “gobernanza”, entendiendo a esta última como “...un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e inter-organizacional...” en la cual “...las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre éste y la sociedad y entre las distintas jurisdicciones y agencias del Estado”.

En cuanto a la sociedad civil, su conceptualización y rol distan de ser unívocos, y han sufrido profundas modificaciones durante las últimas décadas. La transición democrática operada en América Latina durante la década del '80 implicó el “resurgimiento” de la sociedad civil, cuyo

concepto mismo había sido suprimido en virtud de los flagrantes atentados contra el orden constitucional y los derechos humanos cometidos durante los gobiernos de facto. La noción de sociedad civil pasa a ser identificada, entonces, con un “espacio de democratización” (De Piero, 2005:39), “...una contrarrespuesta a un Estado caracterizado habitualmente como hipertrofia de la autoridad central, autoritarismo y excesiva injerencia”. (García Delgado, 1994:39).

No obstante, la profunda crisis y la posterior reforma político-económica e institucional sucedidas a fines de dicho decenio significaron importantes transformaciones en esta conceptualización. Por un lado, la ineptitud del Estado para gestionar con eficiencia y afrontar adecuadamente las demandas sociales fue la “excusa perfecta” para convertir a la sociedad civil en gerenciadora y canalizadora de esas necesidades e intereses a las cuales el sector público estatal aparecía como incapaz de responder. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se constituyen así, y junto con los gobiernos locales, en receptoras principales de la delegación de competencias –fundamentalmente asistenciales- que presupone el drástico achicamiento del aparato estatal llevado adelante por los gobiernos de corte neoliberalista. Al mismo tiempo, resurge una noción decimonónica de “sociedad civil”, que la concibe como un espacio privilegiado para la defensa del derecho de propiedad y los restantes derechos económicos, frente a su posible avasallamiento por parte del Estado, y que, a su vez, permite a este último desentenderse de su responsabilidad en la redistribución de la riqueza (Cortina, s/d año imp.).

A fines de los `90, el ya palmario fracaso del modelo neoliberal -manifestado principalmente por los crecientes índices de pobreza, desempleo y exclusión- provocó que la sociedad civil deje de ser funcional al abandono, por parte del Estado, de su rol de garante del “bienestar general”, para transformarse en reclamante activa de la reasunción de dicha función. La protesta y la movilización social se erigieron así en instrumentos claves para lograr la visibilidad de aquellos reclamos que las vías institucionales o tradicionales no estaban capacitados o dispuestos a canalizar.

El rol de las OSC también aparece fuertemente ligado, en las últimas décadas, a la lucha contra la corrupción. La falta de capacidad y voluntad de los “actores tradicionales de la gobernabilidad global” –los gobiernos y las empresas- en controlar la corrupción, y la instauración de esta última como un patrón de conducta generalizado a nivel internacional (Eigen, 2004), erigieron a las OSC en protagonistas de numerosos procesos e iniciativas tendientes a “transparentar” la gestión pública.

En cuanto a las grandes empresas, su influencia en los *escenarios actuales de la gobernabilidad* viene dada, principalmente, por su enorme poderío económico, que supera en ocasiones el de muchos Estados, y las posiciona, por ende, como actores claves a nivel nacional e internacional. Tal realidad ha obligado a que el tema de la *Responsabilidad Social Empresaria (RSE)* o *Responsabilidad Social Corporativa (RSC)* debiera ser incluido en las agendas de los organismos internacionales y que se crearan, incluso, foros e instrumentos especialmente destinados a abordar este nuevo y necesario rol de las grandes corporaciones. El Pacto Global de Naciones Unidas es en la actualidad la política más extendida a nivel internacional, que busca “alinearse” la actuación de las empresas con las principales pautas de respeto a los derechos humanos y al medio ambiente.

A nivel regional, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) -asociada al *Global Compact*- ha incursionado también en temas de RSC, produciendo, por ejemplo, informes relativos al estado de situación de esta temática en varios Estados (en particular, Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México, Panamá y Perú). Según dicho informe, la RSC es un tema presente en la Región desde comienzos del Siglo XX, donde esta última comenzó a surgir asociada a la idea de “caridad empresarial”; no obstante, en tanto “concepto integral” –es decir, como una “...forma de hacer negocios que toma en cuenta los efectos sociales, económicos y ambientales de la acción empresarial...”- sólo aparece en las últimas décadas, desarrollándose la mayor parte de las iniciativas claves en la materia a partir de los ‘90 (CEPAL, 2004:9/15).

Según el mismo documento, a la fecha de su elaboración el Estado más avanzado en RSC –entre los siete mencionados- era Brasil, donde cerca de 500 empresas ofrecían ya reportes públicos de su accionar (“balances sociales”), al tiempo que las corporaciones que hacían oferta pública de acciones habían comenzado a ser *rankeadas* por la Bolsa de Valores de San Pablo según su grado de compromiso en RSC y el tema formaba parte, de este modo, de la agenda privada, gubernamental y de la sociedad civil. En Argentina, por su parte, el interés por la RSC habría surgido –según el estudio-, junto con la crisis de 2001, debido a las circunstancias económicas, y “...a la incapacidad demostrada por el Gobierno para rescatar al país”; factores éstos que “...resaltaron la importancia de la participación del sector empresarial en el proceso de *revitalización...*” (Ibídem: 27, la bastardilla es nuestra).

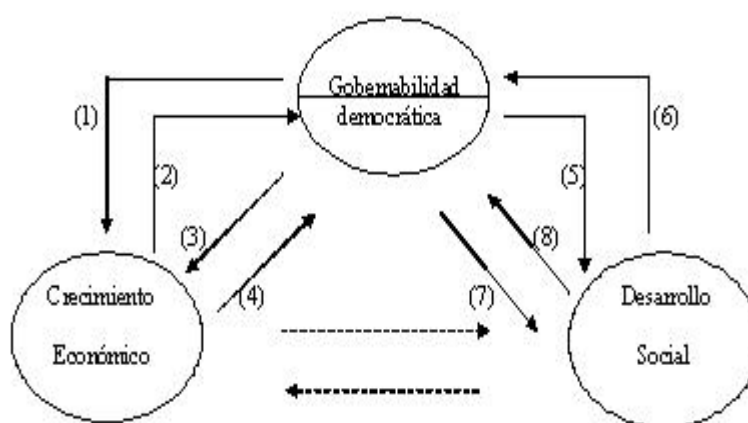
Un informe más reciente, producido por un foro que nuclea a representantes del sector privado (Forum Empresa, 2009), y elaborado sobre una “muestra” más amplia -15 Estados latinoamericanos¹-, al analizar las siete dimensiones de la RSE (gobierno corporativo, medidas anticorrupción, relaciones con la comunidad, medio ambiente, consumidores y usuarios, relaciones con trabajadores y expectativas a futuro), en cuanto a sus tendencias por subregiones, señala a Centroamérica como la zona más avanzada en la materia, seguida por la región Andina. La subregión Mercosur, en cambio, obtuvo la menor proporción de “apreciaciones elevadas” para la totalidad de las dimensiones señaladas.

4.- El papel de la gobernabilidad democrática en el proceso de desarrollo. Su análisis desde la historia reciente de Latinoamérica, y, en particular, de Argentina.

La concepción postneoliberal de la gobernabilidad democrática implica, pues, asumir que esta última debe cumplir un papel concreto en el proceso de desarrollo (y viceversa). En el presente acápite, intentaremos analizar brevemente las retroalimentaciones existentes entre estos

conceptos, con especial referencia a su dinámica en las democracias latinoamericanas, y, en particular, en la Argentina. Para dicho análisis, tomaremos como base los impactos e interrelaciones identificadas el gráfico: “*El papel de la gobernabilidad democrática en el proceso de desarrollo*”, presentado por Guzmán Cuevas y Romero Luna en su trabajo: “*Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador*” (2008), y que reproducimos a continuación:

CUADRO 3: EL PAPEL DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PROCESO DE DESARROLLO



Fuente: Guzmán Cuevas- Romero Luna (2008:130, Cuadro 6)

Impacto 1: Impacto de la estabilidad política como factor propulsor del crecimiento: La falta de estabilidad y continuidad política e institucional ha sido, sin dudas, uno de los rasgos característicos de Latinoamérica, y uno de los principales factores que ha impedido un crecimiento sostenido y con inclusión social en la mayor parte de los países de la Región. Rupturas contra el orden constitucional, mandatos inconclusos y, sobre todo, una magra tasa de continuidad de políticas, planes y proyectos, han sido las causas más significativas de dicha inestabilidad.

Algunas estadísticas pueden contribuir a graficar esta nota distintiva de las democracias latinoamericanas y su impacto sobre la gobernabilidad para el desarrollo. Por ejemplo, Scatarcini,

Stein y Tommasi (2010), en base a un estudio de Martínez-Gallardo (2005), analizan la influencia de la duración de los mandatos de los ministros de América Latina en el proceso de planificación y ejecución de políticas públicas. Como afirman los autores mencionados en primer término, se trata de datos de suma relevancia ya que “...la habilidad de los ministros para coordinar no se relaciona únicamente con la identidad y el número de actores políticos sino con también con la frecuencia con que estos cambian...”; de este modo, “...la estabilidad es también necesaria para promover políticas a largo plazo, y, fundamentalmente, para observar la implementación de los programas y políticas hasta su finalización” (2010: 137-138, la traducción es nuestra).

Las cifras presentadas por los autores citados revelan que entre 1985 y 2003 únicamente el 19% de la totalidad de los ministros de México, Costa Rica y toda Sudamérica permanecieron seis meses o menos a cargo de una misma jurisdicción, mientras que menos de un tercio alcanzaron gestiones de más de dos años (cuando la extensión de los mandatos presidenciales según las respectivas Constituciones oscila, en cambio, entre cuatro y seis). El país con mayor estabilidad relativa de sus gabinetes para ese período histórico fue Uruguay, con un promedio de 61% de ministros que permanecieron durante los cuatro años de duración del mandato presidencial, seguida por Costa Rica (58%) y México (55%). Argentina se ubica en el séptimo lugar, con un 34%, y Perú en el décimo tercero y último, con sólo un 22%.

En vista de estos datos, no es difícil comprender por qué la mayor parte de los Estados latinoamericanos no han logrado planificar e implementar políticas macroeconómicas a mediano y largo plazo sino más bien –y, con suerte–, medidas contracíclicas y proyectos cortoplacistas, pocas veces integrados en una verdadera noción de Plan Económico.

*Impactos 2 y 4: **Posibles impactos del crecimiento económico sobre la gobernabilidad democrática**: El crecimiento económico y social tiene un evidente impacto sobre la gobernabilidad democrática. Cuando la economía crece de modo generalizado y sostenido, es*

mucho más probable que el gobierno pueda obtener los consensos necesarios para mantenerse y perpetuarse, disminuyendo los riesgos de conflictos entre los *actores estratégicos*. En cambio, una economía estancada -o, peor aún, en recesión- es un escenario altamente propicio para que la gobernabilidad de desgaste y hasta se destruya por completo.

La profunda crisis socioeconómica que afectó a la mayor parte de los países latinoamericanos durante la década de los 90', a raíz de la aplicación del modelo neoliberal, constituye un ejemplo elocuente de esta interrelación. Con una tasa de crecimiento promedio del 3,2%, que fue cayendo al final del decenio, y que, además, no tuvo impacto positivo para las clases más pobres -quienes, por el contrario, fueron empobreciéndose aún más en virtud de la destrucción de la cadena productiva-, una galopante tasa de desempleo y una crisis financiera que dificultaba y dificulta aún el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, fueron surgiendo y profundizándose el descontento social y las consiguientes manifestaciones contra las políticas adoptadas (Vargas Hernández, 2003). “La inhabilidad de los gobiernos de superar estos problemas condujo a la ausencia de acuerdos apropiados de gobernabilidad. En algunas áreas, las reglas de gobierno están virtualmente ausentes (...) La gobernabilidad, en términos de la capacidad del Estado de resolver los problemas de la sociedad, ha quedado reducida a acuerdos entre diferentes elites políticas” (idem, p. 3, la traducción es nuestra).

No obstante, es importante destacar, como lo hacen Kaufmman y Kray (2003), que no es posible esperar que el enriquecimiento de un país opere cambios automáticos en la gobernabilidad, y sobre todo, en la *calidad de la gobernanza*. El fenómeno de la “captura del Estado” –es decir, la influencia ilícita que las elites más beneficiadas por el crecimiento económico pueden ejercer sobre las leyes, políticas y regulaciones del Estado-, es un ejemplo elocuente de los *problemas de gobernanza* que el crecimiento económico no es capaz de resolver por sí mismo.

Impacto 3: Impacto de la democracia sobre los procesos económicos (en particular, el crecimiento): Durante las últimas décadas, numerosos estudios han tratado de demostrar los impactos que la gobernabilidad democrática tendría sobre el crecimiento económico de los países; sin embargo, no han sido menos los trabajos dedicados a criticar la técnica empleada para medir dichos impactos, y las conclusiones obtenidas en consecuencia. Rivera-Batiz, por ejemplo, sostiene que si bien la democracia puede considerarse un factor estadísticamente relevante, en cuanto a sus efectos sobre la productividad e ingresos brutos *per cápita*, el mismo análisis demuestra que esta relación estaría condicionada, a su vez, por otros factores como la calidad de la gobernanza. Agrega el autor que, a medida que la buena gobernanza es introducida en la “ecuación de crecimiento”, la democracia va perdiendo peso estadístico significativo. En síntesis, el crecimiento económico sería más una consecuencia del buen gobierno, que de una forma de gobierno en particular (en este caso, la democracia).

Por nuestra parte, coincidimos con Prats i Català (2001), en cuanto a que, previo a analizar si la democracia debe ser considerada como un factor determinante del desarrollo, debemos definir qué entenderemos por este último concepto. Si el desarrollo se limita a la noción de crecimiento económico y social, pues cabe concluir junto al autor que, históricamente, este último no ha dependido, necesariamente, de la forma democrática o autocrática de gobierno adoptada. En cambio, si se introducen otros elementos definatorios en la conceptualización del desarrollo –como la equidad distributiva e intergeneracional–, aún cuando la democracia no garante estos objetivos, es claro que ella es el único régimen político en que existe, al menos, la posibilidad de que los mismos integren la agenda pública.

La experiencia latinoamericana de las últimas décadas parece abonar las conclusiones precedentes. Los gobiernos post-dictatoriales de la Región llegaron con la promesa de que la democracia era capaz, por sí sola, de alimentar, de curar y de educar. Pero lamentablemente no fue así. La falta de un plan económico consistente y sustentable, la dependencia externa, la crisis

del aparato productivo, y políticas cambiarias y financieras erróneas, entre otros factores, pusieron en evidencia que las elecciones periódicas y la representación del pueblo en el Parlamento no constituían condición suficiente para que Latinoamérica creciera al ritmo y con la profundidad esperados. El “mejoramiento” de las democracias latinoamericanas, y de sus “esquemas de gobernanza” aparece, entonces, como un desafío ineludible para alcanzar un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo.

Impacto 5: Impacto de la gobernabilidad y de la estabilidad política sobre el correcto desenvolvimiento del sistema educativo y la formación del capital humano. Como afirma Brown César (2000), la opción entre la conservación del anterior proyecto educativo y la instauración de uno nuevo constituye, *per se*, un *dilema de gobernabilidad* para todo nuevo régimen político. Mientras que la primera alternativa puede representar la pérdida de electores -que votaron esperando un cambio-, la segunda puede generar conflictos con los actores interesados en el mantenimiento del *statu quo*; principalmente, la burocracia estatal y los sindicatos docentes.

Los gobiernos de corte neoliberal instaurados en la Región entre fines de los 80 y comienzos de los '90, optaron por la segunda de las “soluciones posibles”, es decir, por una reforma integral del sistema educativo. La descentralización –consistente en transferir competencias hacia los gobiernos locales-, fue uno de los principales rasgos comunes a dichas reformas. Otro rasgo distintivo fue que tal delegación no estuvo acompañada por los recursos y la transferencia de capacidades y *know-how* necesarios para enfrentar adecuadamente dichas competencias, lo que condujo a un necesario debilitamiento del sistema educativo. Para completar el panorama, este debilitamiento tuvo lugar en un contexto donde a la escuela se le exigía actuar como un muro de contención de los crecientes índices de pobreza, exclusión, desempleo y marginalidad; creándose de este modo un “círculo vicioso” de descentralización educativa-escasez de recursos- mayores demandas sociales.

Las consecuencias que estos ataques contra el sistema educativo tuvieron –y tienen aún– para el desarrollo económico y social de la Región son profundas y de difícil de reversión en el mediano plazo. Entre otros aspectos, el deterioro de la educación pública –en el caso particular de Argentina– hizo perder a esta última su capacidad tradicional de operar como propulsora de la movilidad social ascendente que la misma garantizó durante el modelo de sustitución de importaciones.

Impacto 6: Impacto del desarrollo social sobre la gobernabilidad democrática: Es claro que un desarrollo social inclusivo y sostenido tiende a reforzar –retomando el concepto de gobernabilidad desarrollado por Camou– los acuerdos básicos sobre los cuales reposa el equilibrio entre las fuerzas políticas y sociales, y que permite hablar de *gobernabilidad*.

No obstante, también es necesario remarcar que una sociedad con bajo desarrollo y equidad social puede ser, no obstante, “técnicamente gobernable”. Lo ocurrido durante los primeros años de la implantación del modelo neoliberal en Argentina y otros países latinoamericanos parece constituir un ejemplo de esta aparente paradoja. Si bien la deficiente *performance* de los gobiernos de la época en el plano del crecimiento económico y social desembocó, como ya se dijo, en una seria crisis de gobernabilidad –que eclosionó entre fines de los ’90 y comienzos del nuevo milenio–, no es menos cierto que durante sus primeros años las gestiones respectivas operaron en condiciones de razonable aceptación por parte de amplios sectores de la población (a pesar de que las inequidades sociales ya habían comenzado a manifestarse de forma concreta y profunda para algunos de dichos sectores).

Las causas de este fenómeno deben buscarse, tal vez, en el convincente y repetido mensaje de “domesticación” o “adoctrinamiento” impartido desde las esferas interesadas en la implantación y perpetuación del modelo neoliberal, que presentaban a este último como la única solución frente a una serie de problemas ante los cuales la población se encontraba particular y

fundadamente sensibilizada: la hiperinflación, la ineficiencia y “sobredimensionamiento” del aparato burocrático, la deficiente gestión de las empresas públicas –y las consecuencias para los usuarios de los servicios básicos por ellas prestados-, la falta de disciplina fiscal y el inadecuado manejo de las cuentas públicas:

El neoliberalismo se autodesigna como visión única y como única solución (...). Para el pensamiento único la historia había terminado, en cuanto lo único que cabía esperar era la universalización de su visión y aplicación (...). Pero la historia siguió e hizo un rotundo desmentido de las bondades anunciadas. Por el contrario, se produjo el aumento de la pobreza y la desigualdad, las asimetrías de todo tipo, las migraciones forzadas, el terrorismo, el narcotráfico, las guerras preventivas (...) Tales consecuencias no podían ya ser consideradas inexistentes o simples resultados de mediciones hechas con criterios distorsivos (Mealla, 2006:224).

Impactos 7: Impacto positivo de la democracia sobre el nivel formativo de la población y

8.- Impacto del nivel educativo y de la cultura política de la población en la consolidación del régimen democrático: Como ya dijimos, la afirmación de que la democracia podía, por sí sola, educar, ha demostrado ser una falacia, al menos en el contexto de las sociedades latinoamericanas de las últimas décadas. Por otro lado, cabe destacar que la existencia de un gobierno democrático no es garante suficiente de un sistema educativo también democrático; principalmente, en términos de su universalidad, accesibilidad y sus mecanismos de articulación y permeabilidad con el resto de las instancias y actores sociales.

La educación es un elemento clave para la consolidación del régimen democrático, y para el logro de adecuados niveles de gobernabilidad. Sin educación suficiente no hay posibilidades de concretar una democracia como la que postulamos propia del contexto “postneoliberal”, es decir, participativa, inclusiva, equitativa y sustentable.

Por ende, políticas adecuadas y activas en materia educativa resultan imprescindibles para comenzar a revertir la crisis del sistema educativo que han implicado las drásticas reformas implementadas durante el período neoliberal. En este contexto, el fomento y la construcción de una cultura política que tenga como premisas la participación y el pluralismo es, pues, una

necesidad y una responsabilidad de los actores políticos clave que constituyen la actual escena política (gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil).

5. Conclusiones y reflexiones finales.

Latinoamérica ha experimentado –y experimenta aún- las drásticas consecuencias de las medidas adoptadas en los '90; entre ellas, el endeudamiento, el ajuste fiscal, la desindustrialización, y, principalmente, la *retirada* del Estado como motor de un desarrollo socialmente inclusivo. Afortunadamente, varios gobiernos de la Región –como el de Argentina- han emprendido, desde hace casi ya una década, un nuevo camino, basado en la recuperación de aquellos roles que el poder público había abandonado durante la vigencia del paradigma neoliberal. Gracias a esta nueva presencia y orientación de las políticas públicas, se observa una mejora notable en varios indicadores fundamentales en materia social y económica (como el desempleo, la indigencia y la pobreza).

No obstante, la profundidad de la crisis atravesada al comienzo del Milenio y sus consecuencias sobre la trama industrial y social plantean aún grandes desafíos en términos de gobernabilidad y, sobre todo, de sustentabilidad del modelo de desarrollo planteado. Con una distribución del ingreso todavía mucho más inequitativa que hace cuatro décadas, es claro que aún queda mucho para hacer en términos de gobernabilidad para el desarrollo socialmente inclusivo. Revertir la tendencia hacia la primarización de la economía, abordando políticas que coadyuven a la complejización y diversificación del aparato productivo; planificar respuestas para los problemas de financiamiento que plantean, a largo plazo, las (necesarias) políticas sociales de carácter no contributivo; profundizar los lazos, estrategias e institucionalizar la integración con los países de la Región, son algunos de los objetivos que se revelan, en este contexto, como esenciales.

En síntesis, los países de Latinoamérica están siendo, sin dudas, protagonistas de un notable cambio. Un cambio que, en la medida que sea consolidado a través de políticas adecuadas, tendrá la posibilidad de convertirse en un nuevo paradigma: el de un desarrollo basado en la inclusión, en la equidad nacional, internacional e intergeneracional y en la participación ciudadana en la gestión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ancira, A. (2003). *Gobernabilidad democrática en América Latina* (trabajo ganador del Concurso de Ensayos organizado por la Secretaría de Cumbres de las Américas de la Organización de los Estados Americanos, Octubre de 2003).

Brown César, J (2000). Cambio político y sistema educativo. *Revista latinoamericana de estudios educativos*. 3º trimestre. Volumen XXX. Número 3.

Camou, A (2006). *En busca de la gobernabilidad perdida. Sistema político y desempeño económico (otra vez) en la encrucijada*. Textos para pensar la realidad, Año 1, N° 1. 4-17.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2004)- División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (2004). *Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial*. Santiago de Chile, Abril de 2004.
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/14904/lcl2104.pdf>

Cortina, A. *La ética de la sociedad civil*, en:
<http://agora.edu.co/files/problemas%20eticos%20de%20la%20sociedad%2011%20grado%20trabajo.pdf>.

De Piero, S. (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós, Buenos Aires.

Eigen, P. (2004). *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, Editorial Planeta, Buenos Aires. Título original: *Das Netz der Korruption*. Traducción de Mireia Bartels, Natalia Franch y David Sánchez.

García Delgado, D. R. (1994) Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

_____ (2006). Introducción: el desarrollo en un contexto postneoliberal. En: García Delgado, D. R. y Noretto, L. (comps.) (2006): *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. CICCUS. Buenos Aires. 17-36.

Guzmán Cuevas, J.- Romero Luna, I. (2008) *Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador*. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Universidad Autónoma de México. Vol. 39, abril-junio de 2008. 119-137.

Herrera, J. C (2003). *Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina (Informe Introductorio)*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. 1-21.

Kaufmman, D.- Kray, A.. (2003). *Governance and Growth: Causality which way? -- Evidence for the World, in brief*. <http://www.uoit.ca/sas/governeaceAndCorr/GovGrowth.pdf>

Mealla, E. P., (2006). Vuelve el desarrollo. Del economicismo al giro ético”. En: García Delgado, D. y Noretto, L. (comps.) (2006). *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. CICCUS. Buenos Aires. 221-238.

Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 6. N° 14. Primavera 1999.

Prats i Catalá, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y normativo*. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. 103-148.

Red Forum Empresa (2009). El estado de la Responsabilidad Social Empresarial bajo la mirada de ejecutivos de empresas de Latinoamérica. Santiago de Chile, Noviembre de 2009.
http://www.empresa.org/sitio-2009/documentos/EstadoRSE_FE.pdf.

Rivera-Batiz, F. (s/d a. imp.), *Democracy, Governance and Economic Growth: Theory and Evidence*. Department of Economics. Columbia University.
<http://www.columbia.edu/cu/economics/discpapr/DP0102-57.pdf>

Stein, E.; Scartascini, C.; Tommasi, M. (Editores). (2010) *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Washington, DC : BID, august 2010. 351., disponible en formato electrónico en:
<http://cdi.mecon.gov.ar/doc/bid/documentos/24.pdf>

Vargas Hernández, J.. *The dilemma of governance in Latin America*. Trabajo presentado en el “Quinto Encuentro del Canal sobre Inequidad y Pobreza” (NIP), realizado en Alcalá, España, Octubre de 2002. http://www.grade.org.pe/eventos/nip_conference/private/Vargas-LATINgovern.pdf

ⁱ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.