

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**LOS NUEVOS CAMINOS DE AMERICA LATINA:
ESTADO, MERCADO Y DEMOCRACIA**

**LIDERAZGOS, POLITICAS Y GESTION PUBLICA
PARA LA NUEVA GOBERNABILIDAD**

¿SERA TODO TAN NUEVO Y TAN DIFICIL?

José Octavio Bordón

Montevideo, Uruguay.
7-8 de octubre de 1996

1253 01

LIDERAZGOS, POLITICAS Y GESTION PUBLICA PARA LA NUEVA GOBERNABILIDAD

¿SERA TODO TAN NUEVO Y TAN DIFICIL?

José Octavio Bordón

I. ¿Por qué hablamos hoy de Estado, mercado y equidad?

Es indudable que después de casi 20 años de vigencia de las llamadas ideas neoconservadoras, la realidad de América Latina, y en alguna medida la de otros lugares del mundo, ha demostrado que éstas no han generado todos los resultados que quienes las impulsaron imaginaron íbamos a vivir. Es claro que durante este período, algunos de los objetivos regionales fueron logrados. Primero, el de la recuperación del funcionamiento de la democracia. Segundo, el de la superación de las inflaciones e hiperinflaciones crónicas y reiteradas. Pero no es menos cierto que, en general, las tasas de inversión no han sido las esperadas y en consecuencia tampoco se ha crecido como se imaginaba. Para agravar aún más la situación, en aquellos casos en que hubo crecimiento, éste no se expresó en mayor empleo. Las tasas de desempleo han crecido dramáticamente en algunos países como la Argentina. El impacto conjugado del aumento del desempleo, de la precarización del trabajo y de la disminución de los salarios, junto con la ineficiencia de muchas políticas sociales, ha aumentado significativamente la pobreza.

Son numerosos los trabajos, entre ellos el realizado, oportunamente, por Nora Lustig que demuestran la relación que hay entre inequidad y pobreza. Es claro que a mayor equidad, menor pobreza y a mayor inequidad, mayor pobreza. No significa esto negar la importancia que tiene el crecimiento para la lucha contra la pobreza, para el mejoramiento de la situación del empleo y de las condiciones de vida. El crecimiento es, obviamente, condición necesaria pero no suficiente. Michel Bruno y Lyn Squite, economistas del Banco Mundial, acaban de afirmar que una distribución más equitativa de la riqueza contribuye a acelerar el desarrollo. Desde el punto de vista político son conscientes del temor que existe en todo el mundo acerca de que la creciente brecha entre pobres y ricos, de origen a la agitación social. Sostienen que cuanto mayor sea la desigualdad en la distribución de la riqueza de una país, tanto más lento será su crecimiento económico. Este, a su vez, no tiene efecto sistemático sobre la igualdad pero está estrechamente vinculado con la reducción de la pobreza. En los países en desarrollo, en los que la distribución de la riqueza es más equitativa, el crecimiento económico es más rápido que en aquellos en que es más despareja. En los países muy inequitativos, a muchas personas les resulta muy difícil o imposible invertir, incluso en su propia salud o educación. Por todo ello es que recuperan una de las ideas más interesantes de lo que yo considero "el Desarrollo Humano y la Democracia Integral": los gobiernos no tienen que elegir entre la igualdad y el crecimiento. Las políticas más eficaces serán aquéllas que promuevan ambos aspectos al mismo tiempo.

Es por ello oportuno y necesario reordenar dinámicamente y de una manera actualizada la relación entre el Estado, el mercado y la equidad. Hubo una sobrevaloración, especialmente en las ideas neoconservadoras, de la mano invisible o el automatismo del mercado. Se exageró la crítica a la presencia del Estado. Se confundió el justo y correcto análisis de los excesos de la burocratización y la ineficiencia que tenía el viejo Estado de Bienestar, con la creencia de que, prácticamente tendría que tender a la desaparición.

Esta crisis comienza a tener no sólo preocupantes indicadores en la desocupación y la pobreza, sino también en la violencia ciudadana, en estados de anomia individual y colectiva y en la falta de confianza en la democracia. Por eso, es también pertinente preguntarnos qué significa, en estas nuevas condiciones, hablar de gobernabilidad. Hace poco tiempo analizamos un trabajo realizado por Graciela Römer en varios países de Latinoamérica, que demuestra que si bien existe confianza en lo que en términos generales y abstractos podemos llamar democracia, la desconfianza en las instituciones y en los actores de la democracia real es extremadamente alta.

La Argentina es, en ese sentido, un ejemplo muy especial. Es uno de los países del continente que más "crece" en la democracia, pero al mismo tiempo es uno de los que tiene menor confianza en sus instituciones. Casi el 90% de la sociedad expresa desconfianza hacia el actual gobierno y sus principales dirigentes, pero también hacia el parlamento y los legisladores, los partidos y los políticos; la justicia y los jueces; la policía y los miembros de los organismos de seguridad. Sólo unos pocos dirigentes y algunas instituciones, como la Iglesia y los medios de comunicación alcanzan a substraerse del desprestigio generalizado. Esta situación contradictoria, confianza en la democracia y desconfianza en las instituciones y en los actores de las mismas, debe ser abordada con premura. Si bien este escenario deja abierta, por un lado, la oportunidad y el tiempo para recuperar la credibilidad, basándonos en la fe democrática de la gente; por otro lado, es necesario tener en claro que una sociedad democrática no se puede sostener sobre una sensación de inequidad, de miedo a la inestabilidad y de falta de confianza en sus instituciones y en los representantes de las mismas. Graciela Römer y Asociados muestran un cambio significativo en la opinión de la población (510 casos de Capital Federal y Gran Buenos Aires), frente a la afirmación de que "La Argentina es un país que está dando señales de ir fortaleciendo y profundizando su sistema democrático". En octubre de 1995 el 56% estaba

de acuerdo y el 36% en desacuerdo. En septiembre de 1996 sólo el 42% estaba de acuerdo y el 51% en desacuerdo. El desempleo, la pobreza, la inseguridad y la falta de ejemplaridad impactan negativamente.

Por eso cuando nos preguntamos acerca de las nuevas formas de gobernabilidad, hay que recordar que hace algunos años hablábamos de ella como el proceso de defensa, desarrollo y fortalecimiento de las transiciones desde las dictaduras hacia las democracias. La preocupación fundamental era cómo nos alejábamos del autoritarismo, cómo se ponían en vigencia los derechos humanos y las libertades fundamentales. Cómo rompíamos el círculo vicioso en el que el sistema democrático era un pequeño periodo entre dos gobiernos militares. En este periodo el enfrentamiento con esos gobiernos agotaba casi todos los esfuerzos e impedía poner en marcha las transformaciones de fondo que necesitaba la región.

En una segunda etapa, la gobernabilidad significó garantizar los procesos de transformación del Estado y el funcionamiento de las reglas del mercado que permitieran luchar en forma eficiente contra los procesos de inflación y de hiperinflación.

Pero hoy estamos frente a una nueva situación, cuando hablamos de gobernabilidad, no podemos referirnos exclusivamente al fortalecimiento y profundización de la estabilidad democrática y monetaria. Se trata también, ahora, de superar la baja calidad de nuestros sistemas institucionales, el estancamiento y retraso tecnológico que sufre nuestro sistema productivo y de recuperar las décadas socialmente perdidas, expresadas de manera dramática en el aumento del desempleo, la creciente inequidad en la distribución del ingreso y el lógico y consecuente aumento de la pobreza.

2. Hoy repensar la gobernabilidad implica volver a la vieja idea de democracia integral.

Es imprescindible recuperar y actualizar una visión integral de la democracia que, obviamente, no es nueva. La vieja discusión sobre la relación y las tensiones entre legitimidad y eficiencia y entre igualdad y libertad que tan profunda y apasionadamente desarrollara Alexis de Tocqueville se vuelve vigente. Debemos recrear, desarrollar y afirmar una democracia moderna, justa, participativa y transparente.

Aparece como novedosa una visión integral, que estuvo presente en el pasado de la construcción de los sistemas democráticos en nuestro continente y en el mundo, pero quedó olvidada frente a los graves problemas de las dictaduras y la hiperinflación.

Hace pocas horas, el Presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz Tagle, decía: *"Es cierto que el ejercicio del derecho a elegir las autoridades en forma libre y periódica es esencial para la vigencia de la democracia. Del mismo modo, los derechos humanos básicos son una condición éticamente ineludible. Pero eso no es suficiente. Los ciudadanos nos están reclamando nuevas fronteras para una vida democrática más profunda. Nos reclaman el fortalecimiento de los derechos humanos, la consolidación de las instituciones, el fortalecimiento de los partidos y de la sociedad civil, la expansión de una cultura democrática. Nuestra preocupación por la equidad va a la par con el desarrollo de una democracia plena. El impulso de buscar mejores oportunidades para todos, está ligado a la ampliación de una conciencia ciudadana comprometida con la democracia, a partir de una experiencia personal donde hombres y mujeres encuentren una inserción positiva en ella. Las tendencias al escepticismo y la autorreferencia que surgen en ciertas áreas de nuestras sociedades nos colocan a quienes tenemos la tarea de construir futuro, ante un profundo desafío humanista"*.

Desde hace algunos años nuestra región y el mundo viven la tensión de un doble proceso. Por un lado el de la globalización, el de la creciente interdependencia, el del achicamiento del mundo como producto de las grandes transformaciones en las comunicaciones, el transporte, el conocimiento, las nuevas formas de producción flexible, la virtualización de la economía y la creciente capacidad de reflexión de los individuos. Y por otro lado un fuerte proceso de descentralización que expresa las necesidades del ser humano de sentirse más seguro y protegido en lo cercano, lo cotidiano, lo pequeño.

Queda claro que el buen gobierno democrático de las sociedades actuales, se ha convertido en una tarea compleja y difícil. Las presiones sobre ella son crecientes y en algunos casos contradictorias entre sí. A esto se suma el proceso de mundialización social y de tensión, al que hacíamos referencia, que impide confinar la gobernabilidad a cada país. Se percibe la preocupación por la precariedad de estas democracias pluralistas basadas en la ciudadanía y la crisis de gobernabilidad frente al choque entre la cultura del hiperconsumo y las políticas de ajuste económico. En este contexto expresan la incapacidad de generar las estructuras productivas y laborales que permitan satisfacer los bienes que su propia cultura propone consumir. El estado de insatisfacción que viven las personas es aún mayor que las carencias objetivas que tienen. La sensación de vacío se intensifica cuando los hacedores de "símbolos identificadores" deciden por impotencia proponer la sociedad "light", carente de valores y objetivos. Aparecen en consecuencia nuevas formas de anomia social: el malhumor generalizado, la violencia, el retraimiento, el suicidio, son algunas de sus expresiones.

La capacidad de gobernar se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno; cuando líderes y constructores de políticas, se

perciben como meros administradores de ideas ajenas, incluso de "no ideas", que son incapaces de resolver los desafíos que la realidad plantea

3. ¿Será todo tan nuevo y tan difícil?

Si bien es fundamental tomar conciencia de la magnitud y trascendencia que el proceso de globalización tiene para nuestras vidas y para tomar decisiones políticas, debemos evitar caer, con superficialidad, en el mito de que los actuales problemas son absolutamente inéditos, y en consecuencia dramáticamente insolubles. Un sencillo ejemplo es el de las migraciones. Algunos trabajos y reflexiones del pensamiento político describen los actuales procesos migratorios como sin parangón en la historia; sin embargo, si comparamos la situación de fines del siglo XIX y principios del siglo XX encontraremos que la cantidad de gente que migraba, en especial desde el norte hacia el sur era, en relación a la población mundial, aproximadamente el doble que en la actualidad. Es claro que ha cambiado el signo, en aquella época los europeos excluidos del proceso industrial capitalista emigraban hacia las viejas colonias recientemente independizadas, donde encontraban espacio y posibilidades de crecimiento, empleo y mejoramiento en la calidad de vida. Hoy se da el proceso inverso, emigran latinoamericanos y africanos desde el sur, expulsados por la falta de desarrollo hacia el norte superdesarrollado y blanco.

Este análisis permite reordenar la situación y evaluar magnitudes para proponer soluciones. ¿Si estos problemas pudieron ser enfrentados por las sociedades y las economías del siglo pasado y comienzos de este siglo, cómo no podrán ser enfrentados por las del tercer milenio? Fueron sabias, aunque poco escuchadas en 1990, las palabras del Ex- Primer Ministro

Michel Rocard: "Francia no puede acoger toda la miseria del mundo, pero debe saber asumir su parte en ella. Francia no es ella misma sino cuando es justa".

Frente a la tensión existente entre globalización y descentralización, que adquiere características específicas según cada región y país, se observan tendencias reaccionarias, que tratan de regresar al pasado negando las bases técnicas irreversibles que fundamentan la actual globalización. También se observan otras visiones que asumen estos procesos con un optimismo ingenuo y una visión acrítica. Es necesario articular y comprender integralmente ambos procesos para poder cabalgarlos con un objetivo moral: el de humanizar la globalización. Se vivió una situación similar durante la explosión de la revolución industrial. Frente al tremendo impacto de explotación, injusticia, pobreza, violencia social y personal que ese proceso de industrialización implicaba para numerosos estratos de la sociedad, algunos querían retroceder hacia el pasado. Otros creyeron, con inocencia, que la revolución industrial iba a traer, automáticamente, crecimiento y con el crecimiento mejores condiciones sociales. Se necesitó un pensamiento que entendiera que los cambios de la industrialización eran indetenibles, pero que hacía falta que los hombres, con ideas, con voluntad, con nuevas formas institucionales y otras reglas de juego para la producción y la vida, condujeran a ese proceso hacia un avance en las condiciones de vida de la gente. Menos horas de trabajo, mayor descanso, posibilidades de tener una vivienda propia sonaron a utopías en un momento de la historia. Hoy la globalización nos exige actitudes similares, debemos proponernos humanizar la globalización. Debemos aceptarla y entenderla para poder ponerla al servicio de los hombres en sus dimensiones espirituales y materiales.

4. Humanizar la globalización

Un instrumento fundamental para humanizar la globalización es entender el nuevo rol de los regionalismos. Como otros aspectos de la globalización, éstos ponen en tensión las viejas formas del Estado - Nación y las viejas definiciones de la soberanía. Los regionalismos no deben ser Estados - Naciones más amplios, sino formas abiertas y dinámicas que permitan integrarse con equidad al proceso de globalización mundial. En nuestra región es extraordinario el avance que ha significado el Mercosur. Un Mercosur que no solamente debe ser medido en términos del crecimiento excepcional de su comercio, sino también por el papel que ha jugado para la estabilización democrática y para el proceso de pacificación y de convergencia de nuestros países. Estos, durante años estuvieron separados, gastando innecesarios recursos en planes armamentistas que tenían como objetivo los conflictos entre las propias naciones de la región. Un Mercosur que permitió que la Argentina y Brasil pasaran de la desconfianza y la competencia en el plano nuclear, al conocimiento y la posibilidad de la colaboración (lamentablemente aún no desarrollada suficientemente). Un Mercosur que expandió el clima de amistad y de paz permitiendo la incorporación de Chile, que pronto lo hará con Bolivia y seguramente con otros países del Cono Sur; que tuvo trascendencia en el acuerdo firmado en Mendoza entre Chile, Argentina y Brasil, de no fabricación y no uso de armas químicas.

Es claro que tenemos importantes asignaturas pendientes. Es casi inexistente la agenda tecnológica, la agenda social y la agenda cultural, pero en algunos ámbitos ya se comienza a trabajar (en el sector privado, en el de las universidades, en el de los parlamentos y en algunos casos desde los gobiernos) en estos temas que son el futuro del proceso de integración.

Otro instrumento fundamental para humanizar la globalización es el rol de los organismos internacionales. Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial,

Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, la FAO, etc. Estos surgieron como producto de la tremenda crisis del capitalismo occidental hacia fines de la década del 20 o como consecuencia de la afirmación de los valores democráticos frente al surgimiento del fascismo y del nazismo. A partir de la caída del muro de Berlín deben asumir un rol y una visión diferentes. Cada región, cada país, cada gobierno local, debe realizar los máximos esfuerzos por demostrar la capacidad que tienen de ser representativos y eficientes en el uso de los recursos con el objetivo de conseguir un desarrollo humano integral. Es importante entender que cada uno de nosotros debemos asumir nuestra responsabilidad de liderazgo y organización en cada nivel; pero también es necesario comprender que este proceso sin precedentes, de incremento de la interacción entre todas las partes del mundo le pone límites a los esfuerzos locales y exige nuevas ideas.

La globalización de los problemas exige una globalización de las respuestas. La recuperación del equilibrio ecológico perdido, la producción y uso adecuado de la energía, el uso del espacio aéreo y de los océanos, los inéditos desafíos al derecho de propiedad y a las aduanas nacionales que provocan los avances en la informática y las comunicaciones, el flagelo mundial de la pobreza, el control de armas nucleares y bacteriológicas, la bioética y la sociética; son un listado de demandas más que suficientes para comprender la necesidad de un paradigma dinámico y flexible que reordene el papel de los organismos internacionales y su nueva relación con el Estado, la sociedad civil, el mercado y los partidos políticos. El nuevo pensamiento que necesitamos tiene que tener fuerza y decisión, pero también sagacidad. Esta es una síntesis de sabiduría y experiencia muy necesaria a la hora de encontrar y transitar los desfiladeros hacia la salida que la complejidad y peligrosidad que los actuales desafíos de la aldea global exigen.

Los organismos internacionales tienen que comprender que si bien el mercado local e internacional se ha mostrado como un instrumento importantísimo para que la libertad, la creatividad y la voluntad del hombre de competir generen un espectacular crecimiento, también ha dado como resultado tendencias inéditas hacia la concentración y monopolización del poder financiero, del poder del conocimiento, del poder político y del poder militar. Esta realidad exige hoy, a nivel internacional, procesos similares a los que permitieron, en otros momentos, la supervivencia de las democracias con mercado. Son necesarias nuevas reglas de juego que, sin eliminar la iniciativa personal, le pongan límites a las concentraciones excesivas que terminan generando profundas injusticias y explosiones sociales y medio ambientales que ponen en peligro la propia supervivencia de la humanidad.

Las democracias pluralistas con mercado no triunfaron frente a los autoritarismos sin mercado por su salvajismo ni por su rigidez. Lograron ganar, justamente, por su humanización y por su mayor capacidad dialéctica de incorporar los actualizados desafíos que la mayor capacidad de reflexión de los individuos, la creciente complejidad de la sociedad y la rápida e incommensurable innovación tecnológica le plantearon a las ideologías y sistemas políticos durante el siglo XX.

Otro aspecto muy importante para este proceso de humanización de la globalización es el rol que pueden cumplir las organizaciones no gubernamentales. Ellas no solo son esenciales para fortalecer el proceso de participación que debe acompañar a la descentralización, sino que también, en algunos casos, tienen peso y trascendencia internacional, especialmente en temas relacionados con la juventud, el género, el medio ambiente y otros. Quizás una de las más trascendentes y significativas es Green Peace, en la lucha por la defensa del medio ambiente. Amnesty Internacional ha realizado una trascendente tarea en la defensa de los Derechos

Humanos, y en una línea similar viene desarrollándose el accionar de Transparencia Internacional en la lucha contra la corrupción. A nivel regional, el "Grupo de ex-Presidentes y Jefes de Estado Democráticamente Elegidos", cumple un novedoso accionar para fortificar las instituciones democráticas. En un plano y con una consideración diferentes, es significativo el papel que juegan la Iglesia Católica y otras Iglesias en la defensa de la Paz y de los derechos de las minorías y excluidos.

Es fundamental evitar dos problemas habituales con relación a las ONGs. Uno de ellos es el "clientelismo": su utilización mediante recursos del Estado para convertirlas en aparatos partidarios del gobierno de turno. El otro es que la financiación directa de programas de ONGs por parte de organismos internacionales puede desarticular formas de organización y participación que se estén generando a nivel local, o instrumentos institucionales eficientes que estén implementando los gobiernos.

El siguiente aspecto para humanizar la globalización tiene que ver con la hipermovilidad del capital. Esta aparece como limitación y oportunidad, y es propia de esta era de la humanidad. Miles de millones de dólares se movilizan a gran velocidad, aprovechando las nuevas tecnologías, del este al oeste y del norte al sur y viceversa. Esto ha llevado a un proceso peligroso de virtualización del capital y a una exigencia permanente de disminución de las condiciones sociales del empleo para aumentar de manera permanente la productividad. Han aparecido ya, especialmente en Europa, ciertas reacciones contra el denominado "dumping social", con especial referencia a algunos países del este del Asia.

Aparece aquí una de las paradojas de nuestro tiempo. Por un lado es explicable la preocupación de empresarios y asalariados de países desarrollados y emergentes por tener que competir con algunas economías que producen en condiciones inhumanas, pero al mismo

tiempo es peligroso que las naciones más avanzadas utilicen en forma incorrecta y exagerada este tema para levantar proteccionismos frente a naciones que muchas veces han financiado con su subdesarrollo algunas de las economías florecientes del presente. El tema se vuelve aún más complejo cuando observamos que en algunos casos la "competencia desleal con dumping social" la ejercitan grandes empresas trasnacionales con fuerte inserción económica y legal en las economías nacionales afectadas. Es evidente, frente a la complejidad de estos temas, la necesidad de nuevos consensos internacionales que permitan un desarrollo global más integrado y equitativo. Es éste un nuevo rol que los líderes nacionales y los organismos internacionales deben cumplir. Desde esta perspectiva de "Cooperación-Competencia" es posible visualizar al crecimiento del capital internacional y de los nuevos instrumentos financieros como una posibilidad de financiamiento sistemático y permanente para el desarrollo integral de nuestros países, y no como limitantes para la gobernabilidad de nuestras democracias.

5. Desarrollo, Globalización y Washington Consensus.

Desde principios de la década venimos sosteniendo que algunos de los principios del denominado Washington Consensus, eran necesarios para sentar las bases de la estabilidad y el desarrollo en nuestros países. Pero también sostuvimos que los mismos no eran suficientes. Que había que criticar los errores y excesos de la implementación y posterior burocratización de las ideas económicas del keynesianismo y del Estado de Bienestar, pero sin negar los avances conseguidos en términos a una mejor distribución del ingreso, a una mayor y mejor cantidad y calidad de puestos de trabajo y a una realidad de mayor movilidad social que supusieron las distintas formas de humanización del capital que se desarrollaron durante el presente siglo.

Hemos insistido que no alcanza con establecer ciertos equilibrios macroeconómicos para defender y reimpulsar los procesos de desarrollo en nuestro continente. Entendemos que hay que poner más énfasis en la calidad institucional, en la definición de políticas productivas eficientes y compatibles con la salud fiscal a mediano y largo plazo y en la necesidad de políticas sociales universales (fundamentalmente educación y salud). También es cierto que debemos analizar en profundidad los problemas de control que para el Estado suponen las políticas de descentralización y de focalización.

Asimismo hemos insistido en que son muy importantes los cambios a nivel local, pero que no son suficientes. Recordamos el debate que mantuvimos a principios de los '70 con André Gunder Frank que, en el marco de la teoría de la dependencia, sostenía que la realidad de cada Estado - Nación, era casi una consecuencia automática de los grandes desarrollos que a nivel global tenían el capitalismo y el imperialismo. Esta teoría, que buscaba impulsar un pensamiento independiente, se convertía de manera paradójica, en una de las mayores formas de parálisis mental y sociopolítica que impedía la generación de pensamientos locales originales y sugerentes capaces de luchar contra la injusticia y el subdesarrollo. Por el contrario, era necesario encontrar en cada lugar nuestras propias fuerzas y realizar nuestros propios esfuerzos para mejorar la situación. El éxito de estos esfuerzos locales y nacionales nos daría energía no solamente para impulsar un proceso de desarrollo justo, sino también para sentarnos en la mesa del reordenamiento de ideas y acciones que permitieran un mundo más equitativo.

6. Las prioridades de la agenda mundial

Es fundamental que las dirigencias locales y nacionales lleguen a mínimos acuerdos sobre cuáles son hoy las prioridades de la agenda mundial. Para iniciar un debate proponemos distintos temas: a) La defensa a nivel universal de los derechos humanos, las libertades básicas y las democracias pluralistas; b) la lucha contra el peligro que supone la articulación a escala internacional de los grupos fundamentalistas con las distintas formas del delito internacional (narcotráfico, juego, tráfico de armas, etc.); c) la lucha por el crecimiento con empleo y contra la pobreza; d) la lucha contra los superpoderes y e) la defensa del medio ambiente.

Es indudable que esta nueva visión del mundo cuestiona y exige redefinir los conceptos tradicionales de soberanía. No se trata de anunciar extemporáneamente la disolución de los Estados Nacionales, de eliminar todo vestigio de integración territorial y de capacidad de decisión autónoma, que sería un gravísimo error y en la práctica implicaría la imposición de la "soberanía" de los más poderosos en detrimento de los más débiles. Pero sí supone comprender que hoy la capacidad de producir, intercambiar e incorporar eficientemente el conocimiento a la producción de bienes culturales y materiales es el principal instrumento de la soberanía; también implica comprender que realizar cesiones de autonomías tradicionales nacionales para administrarlas en forma democrática en espacios regionales e internacionales puede ser, en muchas ocasiones, una manera de fortalecer la capacidad de desarrollo local de gobernabilidad democrática. Exige que las naciones más poderosas acepten reglas de juego pluralistas y equitativas.

Frente al idealismo utópico que no alcanza a comprender las nuevas exigencias del mundo y frente al pesimismo de otro tipo de pensamientos propugnamos la necesidad de un

realismo utópico que levante valores morales, que comprenda la nueva situación mundial que exige de un claro conocimiento de la realidad y al mismo tiempo de valores y fuerzas morales que relancen permanentemente al hombre hacia el futuro para ser capaces de encontrar respuesta a los problemas del presente. La nueva situación mundial y regional que hemos descripto plantea nuevas exigencias al Estado - Nación, a los partidos políticos, a las organizaciones sociales y a los liderazgos.

El Estado - Nación es demasiado grande para responder a las necesidades cotidianas de la gente y demasiado pequeño para asumir los desafíos que la globalización plantea. Los partidos políticos que han estado íntimamente ligados a la concepción, administración y uso de este tipo de Estado, viven esta crisis aún con mayor intensidad aún. Los dirigentes políticos tratan de "maquillar" su imagen a través de los medios. Pero, en general, no logran encontrar nuevas formas de participación y gestión que fundamenten un nuevo discurso. Esto profundiza la crisis y la falta de credibilidad. La reproducción y reformateo de esta situación a través de los medios de comunicación, fortalece el círculo vicioso de desesperanza y desprestigio, ya que la gente común se aleja de los partidos y de los cargos y este aislamiento fortalece las prácticas burocráticas y corruptas en los distintos estamentos del gobierno y los partidos políticos. Las luchas inmensas para alcanzar posiciones gubernamentales y la posterior caída por la incapacidad o desinterés por cumplir las plataformas electorales y resolver los problemas, acelera el desprestigio de los políticos, el escepticismo hacia la política y potencia la sensación de ingobernabilidad.

Cuando hablamos de gobernabilidad, no estamos hablando de un tema abstracto, éste será visualizado desde distintas ópticas en función del pensamiento político desde el que lo hagamos. La explosión de lo social, la pluralidad de los elementos que "definen la posición

estamental de una persona" cuestionan a los partidos políticos, pero incrementa la importancia de la política como práctica capaz de "hacer y deshacer grupos". Pero esta práctica no necesariamente se expresa de manera exclusiva en el aparato partidario dado que lo fundamental no es el control o liderazgo de éste, sino el dominio de los recursos materiales y simbólicos para poder "constituir" el mundo social.

Estamos hablando de una complejidad política muy grande que no se puede definir, sencillamente, como el campo donde se enfrentarán los "incluidos" con los "excluidos". Por un lado, son muchas más ricas las clasificaciones sociales: incluidos satisfechos, excluidos insatisfechos, recludos, nuevos pobres, pobres estructurales, etc. Por el otro, los campos de integración-enfrentamiento no sólo están dados por categorías socio-económicas, sino también por sistemas simbólicos y estados de ánimo que son producidos y reproducidos por los sistemas masivos de comunicación. La concentración y globalización de la información no es menor al momento de inhibir o potenciar fuerzas de protesta, cambio o conservación.

La unificación de información, sonido e imagen en grandes multimedios ha cambiado la percepción y el accionar de los candidatos y de los electores, de los gobernantes y los ciudadanos. Los partidos no sólo han perdido el monopolio en el proceso de selección de sus candidatos, también ceden espacio en la discusión de las plataformas electorales y hasta en la selección de objetivos y ejes de discusión. Los medios y los comunicadores sociales han superado el rol de interconexión con la gente o de analistas de la realidad, instalan los temas, convocan a gobernantes y ciudadanos para que los discutan ante ellos, y por último se reservan la síntesis final. En otros casos imágenes y frases de los dirigentes y opiniones seleccionadas de entrevistas al "público" reformatean el contenido original y reinstalan una nueva realidad que

comenzará a ser de nuevo debatida por similares actores en un espiral ascendente que va construyendo la realidad.

Dice bien Graciela Römer, en un informe que hizo para "The National Democratic Institute of International Affairs" sobre las "Actitudes hacia los partidos políticos en América Latina", que la masificación de los medios crea una legitimidad política diferente, basada no ya en las elecciones sino en la opinión pública que es soberana, pero también maleable e inestable. Se genera una modalidad de adquisición del saber basada principalmente no sólo en la reflexión y el análisis, sino también en una lógica de la saturación, la redundancia de los mensajes y la imagen visual. En alguna medida, estas democracias parecieran estar pasando de un sistema apoyado en partidos y elecciones a otro sustentado en los medios y las encuestas. Desde una ciudadanía social a una ciudadanía personal.

Mientras esto ocurre, se comienzan a visualizar reacciones y propuestas. A partir de la toma de conciencia de la decadencia de las viejas formas de gobernar y hacer política, se comienzan a proponer ideas, estilos e instrumentos que permitan impulsar una gobernabilidad para el desarrollo.

Queremos aportar, humildemente, algunas experiencias que hemos vivido en estos quince años de democracia en nuestro país. El intercambio de experiencias entre dirigentes políticos y dirigentes sociales; entre dirigentes con responsabilidades locales, nacionales e internacionales puede servir como primer paso para enfrentar el círculo vicioso anteriormente descrito e impulsar un círculo virtuoso de nuevos liderazgos.

7. Experiencias de descentralización y participación

Es necesario desarrollar al máximo la capacidad anticipatoria de la práctica política, cuando entendemos que ella debe tener como prioridad los problemas de la gente y no las ambiciones de los dirigentes por aferrarse a los símbolos del poder. Los hombres de Estado auténticos son los que comprenden la dirección de los vientos de la historia y saben encauzarlos hacia el bien común.

Necesitamos más gobierno y menos Estado; más sociedad civil y menos sociedad política. No podemos permitirnos el lujo de pasar del decadente Estado de Bienestar a uno peor que podríamos llamar de Malestar. Se requiere una sociedad con mejor calidad de vida, que tenga un Estado eficiente al servicio de la comunidad.

Una reforma del Estado que no tome en cuenta ambos conceptos corre el riesgo de seguir un modelo que privilegie meramente los aspectos cuantitativos y espontaneistas del cambio social, y no aquellos cualitativos que obedezcan a un proyecto racional y previsible.

No es lo mismo reducir las funciones del Estado que fortalecer la sociedad civil. Ambos propósitos pueden ser perfectamente complementarios como profundamente opuestos. Pero en un caso u otro, se trata de un tema de decisión política y exige una dirigencia apropiada.

En sociedades como las nuestras, con Estados en gran situación de crisis, durante muchos años se establecieron ocultas relaciones entre las burocracias públicas y los intereses privados. Las meras privatizaciones, o las reformas estatales que privilegian el ajuste nos pueden conducir a un mayor fortalecimiento de los vicios existentes si los actores y las relaciones de poder siguen intactos.

Se reemplaza la capacidad arbitral que, mal o bien todo Estado posee, por una relación más estrecha, ahora institucionalizada, entre los poderes que antes conformaban la cara oculta de las estructuras políticas.

Hacer transparentes relaciones perversas es culturalmente importante pero, si no es acompañado de un proyecto político, produce aparte de las atrofas económicas y políticas que ya generaban antes, una atrofia simbólica. El Estado aparece imposibilitado, incapaz y profundamente débil para equilibrar esos poderes en relación a los intereses generales de la sociedad.

Lo mismo ocurre con la descentralización motivada por el exclusivo interés de transferir funciones que el Estado central hace mal. Sin una concepción política clara, los Estados provinciales o municipales reciben nuevas funciones sin recibir nuevo poder, ni mayores recursos y sin tener capacidad de liderar y gestionar los cambios.

Sin cambiar las estructuras tradicionales del poder, la descentralización de funciones nada cambia y, muy posiblemente, aumenta vicios que ya existían en las mismas administraciones locales.

En un caso o en otro, es necesario evaluar por los resultados. Todo cambio estructural de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado debe partir de objetivos compartidos socialmente, explícitamente fundamentados y consensuados. Aquí aparece una de las tareas centrales para la cual deben formarse los nuevos liderazgos. Se exige una formación espiritual y técnica adecuada. No se trata ya de convocar voluntades para llevar adelante ideas que deben ser ejecutadas por los representantes en el Estado. Supone generar consensos a partir de un

progresivo proceso cultural que permita, a partir de él, articular políticas públicas y privadas que serán gestionadas en un ámbito de cooperación y competencia por organismos estatales, privados y de gestión social; que deberán ser, además, controladas por sistemas de similar carácter. Esto supone un cambio de gran profundidad, en especial, para culturas como las nuestras que tienen un fuerte desarrollo de la solidaridad en las relaciones familiares o personales: pero que tienen muy bajo compromiso con lo público a lo que considera como responsabilidad del Estado y con una visión de éste como algo ajeno.

Es por ello riesgoso el pensamiento débil que plantea que la mera eliminación del estatismo traería como beneficios inmediatos, un mayor poder de la sociedad civil y de los Estados locales, junto con una estructura capitalista no prebendaria dispuesta a la inversión y al riesgo; y además un mejoramiento notable de las funciones esenciales que todo Estado debe cumplir.

En realidad poco de esto ha ocurrido hasta ahora. Si bien el estatismo es parte de la enfermedad, él no es el único fundamento de nuestros males.

Se confundieron las consecuencias con las causas, y por eso muchas cosas han caído pero pocas nuevas se han construido, y por sobre todo, no ha mejorado significativamente el nivel de vida de la gente. Por el contrario ha decaído, drásticamente, en muchos casos. Desestatizar, desregular y descentralizar son instrumentos para devolverle poder a la sociedad civil y para reconstruir un Estado con verdadera capacidad de decisión. Pero no se deben confundir los instrumentos con los fines.

Con respecto a las funciones esenciales del Estado, no han mejorado significativamente, y en muchos casos han empeorado su atención. Es más, en la concepción de muchos funcionarios de los poderes centrales, se ha considerado a la descentralización de funciones básicas hacia los gobiernos locales, como un modo disimulado de desentendimiento de las mismas. Con lo cual se ha logrado que los Estados provinciales ahondaran su crisis, conjuntamente con el deterioro de la educación, la salud, la seguridad o la justicia.

La gran monopolización u oligopolización de funciones anteriormente cumplidas por los Estados, favorece la concentración económica y la constitución de islas comerciales, industriales y tecnológicas integradas dentro de sí mismas o entre sí, incluso con apertura al mundo, pero con escasa conexión hacia la sociedad en su conjunto.

El gran cambio civilizatorio ante el cual nos estamos asomando no es solamente un cambio en las relaciones de producción o en las tecnologías que se pondrán al servicio de la vida cotidiana. Se trata también, de un profundo cambio cultural que debe hacer surgir la construcción de un nuevo sistema sociopolítico más libre, más equitativo y más justo.

Pero ello no es un efecto espontáneo de la revolución tecnológica. Por el contrario, los efectos espontáneos de cualquier cambio civilizatorio de esta magnitud, son en principio negativos y se acercan más, en la vida diaria de la gente común, al final de un mundo que al nacimiento de uno nuevo. De allí la proliferación del desempleo, la pobreza, la exclusión, la marginalidad y sus efectos psicológicos de anomia, depresión, angustia y soledad.

Las modernas tecnologías producen más cosas con menos gente y esta debe poseer capacidades para las que no ha sido preparada en su gran mayoría. La transferencia de bienes

públicos mal administrados desde el Estado, hacia la actividad privada es recibida, en principio, por sectores que no contemplan entre sus prioridades inmediatas las de distribuir poder, sino la de concentrarlo. Por lo cual, la posible mayor eficiencia de los nuevos poseedores, no se traduce en beneficios directos para la mayoría de la sociedad.

Hoy más que nunca es imprescindible fortalecer la sociedad civil en todos sus estratos. No sólo por la necesidad de participación de los ciudadanos, sólo como forma de control de los grandes poderes, sino como la imprescindible manera de contar con nuevos actores y proyectos para perfilar un modelo de sociedad viable y distinto.

El papel de la política es el de transformar la realidad para que sean los propios ciudadanos quienes cuenten con los instrumentos para transformar su vida, su sociedad y su época. Ha llegado el momento de construir más que de derribar.

Antes de comenzar el análisis en particular de la experiencia de la provincia de Mendoza en materia de descentralización, conviene efectuar una breve síntesis de los principales aportes que, sobre este tema, realiza Robert Putnam en su original libro "Making Democracy work", ya que sus hipótesis y conclusiones son por demás sugerentes.

Putnam realiza una detallada investigación sobre la historia italiana desde 1970 hasta nuestros días, partiendo de un hecho clave ocurrido en ese año. En ese entonces el gobierno central crea una nueva institución: la "región", que es definida como una forma de gobierno autónoma de la administración nacional y de los gobiernos locales. Dicha institución aparece en la cultura política italiana como un profundo contraste con la tradición centralista que imperó desde la unificación de la península.

Asimismo, propone estudiar la evolución de las instituciones regionales en un contexto de laboratorio práctico no muy frecuente en las ciencias sociales. Su objetivo es, con un serio trabajo de campo, medir la performance de los veinte distintos gobiernos regionales y los resultados logrados en el proceso de negociación con el Estado central para obtener mayor autonomía en su poder y en sus recursos. Se dedica a estudiar de manera concreta un efectivo proceso de descentralización.

El autor construye para cada región indicadores que miden tres cosas: los procesos políticos de las regiones; la elaboración de políticas en respuesta a los reclamos de la población; y la implementación de dichas políticas. Luego combina todos esos indicadores en uno solo al que llama "indicador de performance institucional".

Encuentra una alta correlación entre ese indicador y los índices de satisfacción o conformidad de las comunidades con sus respectivos gobiernos regionales. En términos geográficos culturales llega a la conclusión de que las regiones del norte italiano tienen una performance institucional altísima, no así las del sur.

La primera interpretación de este resultado sería la convencional, aquella que en nuestros países llamaríamos "desarrollista": tratar de encontrar en el grado de desarrollo económico la causa de la performance institucional. Sin embargo, Putnam encuentra bajísima correlación entre la causa económica y el efecto institucional. Por eso construye un indicador de "civismo comunitario": el grado de participación y solidaridad que los ciudadanos tienen con el sistema público en el que viven. Y allí sí encuentra una altísima correlación, las regiones con más "civismo comunitario" son las que reflejan una mayor performance institucional.

A partir de esas constataciones inicia un análisis de la historia cultural de cada espacio geográfico ocupado por las nuevas regiones y encuentra valiosas constantes. El desarrollo económico sigue siendo poco determinante. Por ejemplo, durante el apogeo del reino de Nápoles el sur italiano tuvo mayor desarrollo económico que el norte itálico, pero no mayor civismo.

El civismo se fue construyendo a través de algo que Putnam conceptualiza como "capital social" que sería el corpus de tradiciones de confianza que subyacen en la cultura de una sociedad para animarse a la acción comunitaria, convencidos de que esa actitud será apoyada por la mayoría de sus conciudadanos. El capital social es muy distinto al financiero o al físico. Puesto que así como el capital físico se gasta o se amortiza con el uso, el capital social, inversamente, sólo se mantiene e incrementa con su mayor uso; una sociedad es más cívica en tanto más practica el civismo.

El modelo de descentralización que nosotros empezamos en la provincia argentina de Mendoza a partir de 1987 intentó considerar seriamente las variables culturales e institucionales para desarrollar los cambios económicos y sociales. Decidimos que nuestra tarea comprendería cuatro actividades conexas en todas las actividades del Estado y en relación con la sociedad civil: la descentralización, la desregulación, la desestatización y la participación. Esto motivó la elaboración por objetivos de todos nuestros programas de acción gubernamental. Nuestra primer consigna fue "gobernar a partir de las necesidades de la gente", y no a partir de las ofertas que las burocracias públicas podían ofrecer en ese momento.

Comenzamos por pensar en un presupuesto provincial que tratara de expresar esta filosofía de gobierno. Hasta ese entonces las estructuras presupuestarias desconocían la variable

territorial, presuponiendo que las necesidades se encuentran repartidas en formas más o menos homogéneas a lo largo del territorio. Esta modalidad, no sólo de nuestra provincia sino, de la Argentina en su conjunto, ha significado que las políticas, en cada nivel de gobierno se definan sectorialmente; lo que convierte a cada uno de ellas en compartimientos estancos.

Debido a la modalidad de formulación de los presupuestos, nunca se había discutido qué se debe hacer, dónde se debe hacer, cuánto se debe hacer y quién es el responsable. Nos propusimos que en el debate presupuestario se discutiera el sentido, la orientación y los objetivos del Estado y su articulación con las políticas públicas y privadas. En nuestra propuesta, para integrar el accionar de los distintos niveles de gobierno, debe fijarse como unidad territorial, el ámbito de nivel político inferior. El presupuesto nacional debe tener como unidad territorial a las provincias. Los presupuestos provinciales a los partidos o departamentos. Y los presupuestos municipales a los pueblos, distritos o aldeas.

Las principales herramientas para la descentralización de las acciones del gobierno central fueron las siguientes:

1. Fuerte decisión política de trabajar conjuntamente con los intendentes. Independientemente del partido político que representaran, se sentaron a la mesa del poder político provincial y, con ellos, se convino iniciar un proceso de descentralización concertado
2. Reestructuración del sistema de participación de impuestos. Se incorporaron mecanismos de distribución dinámicos e inductores, destinados a incorporar racionalidad y mejorar la productividad de los municipios. Se propuso comenzar a desterrar la proverbial discrecionalidad en la transferencia de los fondos a los municipios, promoviendo a la vez las

conductas de racionalidad en el gasto y el mejor uso de los recursos humanos, dando como contrapartida la promoción en el aumento de la autonomía financiera y favoreciendo a los municipios de menores recursos. Se creó el Fondo de Apoyo Municipal, destinado a emergencias financieras o situaciones de fuerza mayor. Los aportes podían tener el carácter de reembolsados o no. El carácter de los mismos lo determina por un lado la política de remuneración del personal superior y, por el otro, la política de empleo. Si ambas políticas se encuentran por encima de la media del total de municipios, los aportes son reembolsables, y si están por debajo de la media no lo son. Estábamos estableciendo un principio de equidad y justicia en la distribución de recursos. La administración de ese fondo está a cargo de una comisión integrada por dos funcionarios del gobierno provincial y tres de los gobiernos municipales.

3. Federalización del presupuesto provincial. Se incorpora al territorio en forma explícita dentro del presupuesto provincial, haciendo la distinción en unidades urbanas, suburbanas y rurales. Este cambio estratégico y de largo plazo permite pensar la descentralización de funciones como un proceso que inevitablemente mejora la prestación de servicios y que, objetivamente, refuerza el poder de las entidades municipales locales.

4) Sistemas de Información.

Los objetivos elementales son tres:

- a) conocer cómo estamos (diagnóstico)
- b) cómo queremos estar (fijación de metas)
- c) cómo vamos (seguimiento).

Los indicadores agrupados muestran la demanda potencial, la demanda real, la capacidad instalada y el producto (oferta). Y a la vez explican la productividad, los costos, la excelencia o calidad.

Se generó un Sistema de Informática Provincial que tuvo comunicación con todos los departamentos e interconexión con la mayoría de los organismos públicos.

Nunca pretendimos descentralizar funciones para sacarnos de encima tareas, sino para generar un sistema provincial más dinámico, más eficiente, más equitativo y más participativo. Hubo logros y fracasos, pero nuestra concepción se mantuvo en pie tanto para admitir errores como para desarrollar innovaciones permanentes en los experimentos exitosos.

En el área de salud nuestras políticas se iniciaron con una transformación sustancial de las estructuras y las formas de prestación de los servicios con el objetivo de aumentar y mejorar la oferta de atención médica en centros de salud y hospitales.

La gratuidad indiscriminada del sector terminaba generando un sistema de subsidios de los que menos tienen hacia los que de un modo u otro podían realizar aportes. Luego de muchas discusiones se aprobó la ley que establecía que la cobertura de salud brindada en efectores públicos de la provincia a pacientes con cobertura. Comenzó el proceso de descentralización. Fondos recaudados por este nuevo sistema se consideraron recursos propios de cada hospital o centro de salud y se afectaron a la adquisición de insumos, equipamientos, mantenimiento y servicios necesarios para mejorar la calidad de la atención.

Los objetivos de nuestra política de salud fueron: mejorar la accesibilidad en las políticas de atención primaria; garantizar la resolución por el aumento de la capacidad de decisión autónoma de los hospitales regionales; garantizar el pleno financiamiento y funcionamiento del sector salud. Las medidas instrumentales que se aplicaron fueron, en consecuencia, a partir de esos objetivos y no primariamente por el mero ajuste del sector.

Varios años después de implementadas nuestras políticas integrales, se aprobó la ley de descentralización hospitalaria por la cual los hospitales públicos de alta y mediana complejidad se constituyeron en Entes Públicos Descentralizados y Autárquicos.

Con esos instrumentos en nuestras manos comenzamos de manera significativa a mejorar un sistema que tanto en lo público como en lo privado eran igualmente ineficientes, sobredimensionados y contribuían muy poco a una correcta utilización de los recursos de salud.

Nuestros objetivos logrados con mayor claridad fueron los siguientes:

- a) Aumento de la oferta de atención médica en los centros de salud (evitando la superpoblación de los hospitales públicos).
- b) Mejoramiento y complejización de la atención hospitalaria.
- c) Sistema descentralizado de recuperación de costos.
- d) Descentralización estructural de los Hospitales más importantes.
- e) Priorización de políticas preventivas.
- f) Control de calidad de los servicios públicos y privados.

A la vez se construyeron o terminaron de construir todos los hospitales regionales necesarios para asegurar dicho proceso de descentralización.

En el área económica inauguramos un sistema de privatizaciones dentro de la concepción de un modelo ético, productivo y social. Giol era una gran bodega estatal, que asistía a 5000 pequeños productores. Sin perjuicio de que el objetivo era correcto su mal funcionamiento le ocasionaba grandes pérdidas a los bancos provinciales. Su privatización se encaró con un criterio social, entendiéndose que había que conseguir que los productores se integraran para ocupar ellos la antigua función del Estado. Los hechos más significativos de este proceso de desestatización vitivinícola fueron los siguientes:

- a) La mayor parte de las cooperativas que alquilaron o adquirieron bodegas, devolvieron totalmente los préstamos dentro del año.
- b) De mayo de 1988 a enero de 1989 sumaron algo más de 500 las reuniones de expertos de Giol con viñateros de toda la provincia para optimizar la integración de productores, lo que pone de manifiesto lo complejo y delicado de este tipo de transferencias y la imprescindible capacitación previa que todo proceso de este tipo requiere instrumentar.
- c) La transferencia de las unidades de fraccionamiento y comercialización de Giol al sector privado permitió que más de mil quinientos agentes estatales pasaran a depender en 1990 del sector privado.
- d) Los agentes sobrantes que prefirieron quedar en el Estado fueron recapitados y reubicados en otras áreas del Estado provincial.

- e) Para soportar esta redistribución de personal sin aumentar el gasto público se "congeló" el ingreso al Estado con algunas excepciones en sectores críticos.
- D) El ahorro que el Estado tuvo al no financiar más las pérdidas que ocasionaba la bodega fue orientado al sector de la PyMEs para crear nuevas empresas o modernizar las existentes, con una especial orientación hacia el mercado externo. Esta política habilitó al sector privado y social como generador de los puestos de trabajo que antes creaba el Estado.

La importancia de las políticas económicas de desestatización no pueden medirse únicamente por los beneficios que puedan acarrear en las áreas privatizadas, sino por el modelo global de desarrollo a que inducen. Allí es donde se verifican los resultados positivos o negativos de estos procesos. Nuestro objetivo fue modernizar la producción, aumentar las exportaciones, mejorar los ingresos de productores y trabajadores, incentivar la capacidad de autogestión y en el mediano plazo ordenaron las cuentas fiscales del Estado.

Este proceso se realizó en medio de las hiperinflaciones más grandes que sufriera la Argentina en toda su historia, lo cual confirma que en estabilidad transformar, en lugar de ajustar, es un camino absolutamente factible.

Estoy convencido de la influencia benéfica de los procesos de descentralización para las transformaciones estructurales. Pero creo necesario ubicarlos dentro de un modelo establecido por los propios protagonistas y cuyos objetivos sean mejorar la calidad de vida de la gente y la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

8. Experiencias y propuestas de accountability.

Para salir de la crisis hay que reconstruir la credibilidad de los ciudadanos en el Estado y sus instituciones. En las actuales circunstancias, no existe la posibilidad de contar con una política económica eficaz si no se recupera la confianza en el gobierno. Con una fuerte decisión política es posible en poco tiempo revertir la situación con medidas concretas. La austeridad de los gobernantes y dirigentes aumenta la autoridad moral para luchar contra la corrupción, la ineficiencia y las incorrectas asignaciones de prioridades en el gasto y la gestión pública. La eliminación de indiscriminados, cuantiosos e innecesarios gastos reservados y de representación, ha demostrado ser una medida sencilla, rápida y de fuerte impacto para la legitimidad y eficacia del funcionario público. La confluencia de estos aspectos espirituales y materiales resulta fundamental para convocar a los actores públicos y privados a realizar el proceso de transformación para el desarrollo que proponemos, en reemplazo del ajuste para la concentración.

Para recuperar la confianza en un funcionamiento honesto, independiente y eficiente de la justicia, es fundamental que asegure nombramientos imparciales de los jueces, a través de un Consejo de la Magistratura, y la vigencia plena y efectiva del jury de enjuiciamiento. Junto a esto es de una gran importancia el correcto funcionamiento del Ministerio Público, que afiance la correspondiente confianza en el accionar de las fiscalías. No podemos continuar con la utilización cínica de las instituciones, que le pueden haber servido ocasionalmente a quienes detentan el poder, pero ahora le está cobrando un alto precio a la sociedad bajo la forma de recesión y desconfianza de quienes viven e invierten.

Desde 1992 impulsamos una Ley que denominamos "de manos limpias y libres" para garantizar la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y de los candidatos.

La reciente experiencia internacional ha demostrado que las democracias se debilitan en su representatividad, por los compromisos que los políticos contraen con sus fuentes de financiamiento, afectando la credibilidad de los representados en el propio sistema.

Las diversas experiencias internacionales reflejan una similitud en los problemas referidos a la clandestinidad del aporte económico a los partidos, así como sus consecuencias de corrupción política en los principales países del mundo desarrollado y con mayor énfasis aún particularmente vinculados al crimen organizado en los países del Tercer Mundo con democracias más débiles.

Los esfuerzos realizados han conseguido únicamente evitar la impunidad en ciertos casos pero, en modo alguno prevenir nuevos supuestos, ni menos aún hacer transparente el referido sustento económico de lo político.

Las ideas directrices en la formulación de esta Ley han sido:

- 1) Asegurar la transparencia de las fuentes de financiamiento de la actividad política, garantizando la existencia de controles públicos y privados sobre la misma, así como promover el control social directo a partir de la publicidad y difusión del movimiento de fondos en torno a los partidos y candidatos. Se trata de evitar los candidatos cautivos, comprometidos con intereses ocultos que utilicen el mandato popular con objetivos distintos de los que generaron su elección.

- 2) Atacar la corrupción que utiliza el financiamiento político como base de sustento de su impunidad e influencia, ya sea desde el sector privado, como del público.
- 3) Crear mecanismos adecuados de control externo e interno, con auditorías, obligación de presentación periódica de balances, publicidad en los medios de comunicación, facultades de control por los organismos administrativos y por parte del Poder Judicial.
- 4) Bajar el llamado "costo argentino", que tiene entre uno de sus rubros de particular importancia el costo de la actividad política. Es preocupación constante del plan económico del gobierno nacional reducir los costos ocultos de la actividad económica, limitar los mismos por un efectivo control y permitir que las actividades se autorregulen con transparencia y responsabilidad. En este sentido, el proyecto adopta mecanismos de limitación temporal de costos al reducir los tiempos de campaña y de autocontención del gasto político. El mismo elemento de transparencia y publicidad del financiamiento provocará un efecto que llevará a eficientizar las erogaciones, evitando exageraciones y derroches, que resultan particularmente irritativos para los sectores más postergados de nuestra sociedad. Este proyecto pretende golpear el corazón del elevado costo de la actividad política: la clandestinidad del origen y monto del dinero y el secreto de las erogaciones de candidatos y partidos.
- 5) Garantizar la equidad en la distribución de los fondos, fortaleciendo la actividad partidaria en un marco democrático. En este sentido, se ha buscado destinar fondos a partidos municipales o de representación minoritaria, pero cuya representatividad merece ser respaldada aun en términos económicos.
- 6) Fortalecer al partido político y a los candidatos, no sólo como protagonista de campañas electorales, sino como centros de formación de dirigentes, así como de estudio y consulta

permanente sobre temas de la realidad. En este sentido, el proyecto persigue el objetivo de asegurar una cristalina financiación también de los equipos técnicos de asesoramiento permanente, así como de escuelas de formación de dirigentes políticos. Para ello se ha previsto un fondo especial para formación política para partidos políticos.

- 7) Evitar el financiamiento proveniente de fuentes delictivas y de corrupción internacional, que utilizan a la actividad política como una forma de lavado de dineros espurios.
- 8) Acrecentar el ingreso de capitales. Una regulación transparente y racional de los dineros políticos, es un punto para hacer más atractivo un país a los ojos del inversor extranjero, que prefiere reglas claras y teme a las influencias ocultas que puedan alterar las condiciones económicas afectando sus intereses.
- 9) Castigar ampliamente a aquellos que cometen delitos y actos impropios en materia de financiamiento político. De allí que se impongan sanciones penales, civiles y administrativas con una motivación fundamentalmente ejemplar, para que nunca más queden impunes estos ilícitos.
- 10) Instaurar una regulación que incentive la ejemplaridad y la vigencia honesta de los hombres públicos, dificultando el ocultamiento y la oscuridad de sus dineros, limpiando de arriba hacia abajo una actividad socialmente sospechada como la política. Si la honestidad, la mesura y la prudencia en el manejo de los fondos se promueve y se ejemplariza, es muy probable que el control por parte de la gente no se limite sólo a señalar y castigar a los culpables, sino que se dirija fundamentalmente a saber elegir a los mejores hombres para la tarea política. Si esto se logra habremos de cumplir el objetivo final de nuestros desvelos: colaborar con la constitución de una democracia con valores éticos.

Sin perjuicio de que este proyecto no fue aprobado; desde 1993 en que lanzamos nuestra candidatura presidencial nos "autoimpusimos" las reglas de juego que ella planteaba convencidos de que hacer política es también ir gestando experiencias, fijando hitos culturales, acumulando capital social para mejorar la democracia y fortalecer su gobernabilidad. Creamos una Fundación Pública con el único fin claramente explicitado de aportes para la campaña. Abrimos una cuenta en un banco estatal nacional con sucursales en todo el país a la cual se podía aportar a través de una boleta de depósito o mediante el sistema de descuento automático en las tarjetas de crédito. Se contrató a una de las auditorías internacionales más prestigiosas para que hiciera el control de la evolución de los recursos y gastos. Se publicitó el sistema a través de los principales medios de prensa. Finalizada la campaña electoral el 14 de mayo de 1995 se entregó a la ONG Poder Ciudadano copia de las auditorías realizadas y se cerró la actuación de la Fundación. Con sólo 3 millones de dólares, en una campaña que estimamos insumió al conjunto de los candidatos más de 100 millones de dólares, logramos el segundo lugar con el 30% de los votos. Quince días antes de las elecciones tomamos la decisión de no hacer propaganda televisiva y radial para poder garantizar el pago de las boletas electorales y la organización de nuestro sistema de fiscalía y control del acto eleccionario. Reiteramos con Putnam que este capital social es el que se acrecienta cuanto más se usa.

Complementariamente con esta Ley presentamos en 1994 una Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública, que incluía a los miembros y funcionarios de alto nivel de los tres poderes republicanos, un régimen de incompatibilidad con el sector privado, sistemas de rendición y control del patrimonio personal de los funcionarios y la creación de una comisión nacional de ética pública: la CONADEP que tendría las siguientes funciones:

- a) Estudiar la legislación Nacional vigente en materia de probidad funcionaria con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas.
- b) Analizar el funcionamiento de los mecanismos de control y fiscalización existentes con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas.
- c) Sugerir eventuales perfeccionamientos o reformas de la legislación vigente en torno al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.
- d) Evaluar la reglamentación vigente en materia de contratos y licitaciones del Estado con el objeto de proponer eventuales perfeccionamientos y reformas destinados a garantizar la transparencia de los procedimientos.
- e) Revisar la legislación vigente respecto a los conflictos de intereses incompatibles entre sí de quienes ejerzan funciones públicas con el objeto de proponer perfeccionamientos o reformas.
- f) Sugerir políticas que tiendan a cautelar los intereses públicos y a prevenir y sancionar el uso indebido de las influencias.

Tampoco este proyecto fue aprobado. En las últimas elecciones presidenciales la ONG Poder Ciudadano hizo llegar un muy positivo formulario de declaración patrimonial para los candidatos a Presidente y Vice de la Nación. Los mismos fueron publicados por todos los medios de comunicación, aunque uno de los principales candidatos se excusó de presentarlo. Creemos que la declaración patrimonial debe ser complementada con una renuncia explícita de los políticos y funcionarios públicos al secreto bancario e impositivo.

9. Experiencias electorales de política abierta.

Desde que la Argentina recuperó la democracia en 1983 la ciudadanía ha demandado permanentemente la mayor transparencia de los partidos en la elección de sus candidatos lo que conllevó en algunos casos a respuestas favorables en esa dirección.

El Partido Justicialista, tras sufrir en 1983 su primer derrota electoral en casi 50 años de vida, ingresó en un profundo proceso de autocrítica y renovación interna. Este incluyó un gran debate que culminó con la incorporación del voto directo para la elección de todos los candidatos legislativos y ejecutivos en todos los niveles (años después le permitiría a Carlos Saúl Menem ser el candidato presidencial por este partido).

Este proceso electoral recuperó el entusiasmo de los afiliados por participar y generó la desarticulación de anquilosadas burocracias que manipulaban candidaturas desde los congresos partidarios. La renovación metodológica y doctrinaria del Justicialismo fue muy importante para afianzar desde la oposición la gobernabilidad democrática en los primeros años del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y en 1987 para triunfar en la mayoría de las elecciones de gobernadores provinciales recuperándose de las derrotas de 1983 y 1985.

En 1989 impulsamos, desde el Partido Justicialista de la Provincia de Mendoza, la ampliación del voto directo incorporándole las internas abiertas para la elección de concejales, legisladores y gobernador. En el padrón se incluían a todos los ciudadanos que estuviesen en el padrón general provincial, con la única exclusión de los afiliados a otros partidos. La elaboración del mismo fue realizada por la justicia electoral con relativa facilidad dada la modernización e informatización del padrón electoral general y de partidos. Así como el voto

directo buscaba priorizar al afiliado por encima de las burocracias partidarias, la interna abierta buscaba articular los méritos políticos y partidarios con la representatividad social. La respuesta de afiliados y ciudadanos fue muy favorable, se reforzó mutuamente y duplicó la participación en el acto electoral.

Para la misma época impulsamos las "agrupaciones internas con lista de preferencia" para la elección de concejales. Cada agrupación presentaba una lista de candidatos que era el duplo de los que había que elegir, el 50% debían ser varones y el otro 50% mujeres. Cada elector debía marcar en la lista elegida una preferencia sin distinciones de género y de esta manera "ordenaba" la lista; posteriormente un sistema asignaba desde ese ordenamiento la proporcionalidad para mayorías y minorías y para la Ley de cupo por género (1/3 como mínimo). Esto también generó gran movilización y el sintomático hecho de que la Ley de cupos tuvo que funcionar en un solo municipio para permitir el ingreso de un varón, fue el indicio de que a mayor apertura, menor discriminación y mayor representatividad social.

Finalmente en 1995 y luego de haber fundado en septiembre de 1994 un nuevo partido: PAIS (Política Abierta para la Integridad Social) obtuve la candidatura presidencial del FREPASO (Frente País Solidario) a través de las primeras internas abiertas que para ese nivel se hicieron en la Argentina. Más de medio millón de personas concurren a votar con el padrón electoral nacional que no excluía a ningún ciudadano, aunque estuviese afiliado a otro partido. El número de votantes fue muy significativo si observamos que entre los cuatro pequeños partidos que conformaban la alianza electoral no sumaban cien mil afiliados.

Todas estas experiencias apuntaron a incorporar metodologías de política abierta frente al escepticismo y apatía política que hemos descripto oportunamente.

10. Con preocupación y esperanza.

La nueva sociedad y el nuevo hombre que está surgiendo, exige un Estado y partidos dinámicos y flexibles; capaces de armonizar la legitimidad de origen de la democracia con la eficiencia en su accionar. Deben ser democráticos en los medios y en los fines. Ambos se refuerzan o debilitan mutuamente.

Los gobernantes son elegidos para "mandar" pero es muy difícil que "manden" más que los grandes poderes corporatizados o que los multimédios. Se necesita reencontrar nuevas formas de liderazgo. Formas que busquen reconectarse con la nueva ciudadanía personal que ha reemplazado a la ciudadanía social en la que nos formamos. A pesar de su aparente escepticismo la gente está esperando dirigentes honestos, sensibles y capaces.

La honestidad, que enfrente a la hipocresía y al cinismo, no debe ser un discurso tradicional; debe expresarse en una actitud austera y en la puesta en marcha de leyes, instituciones y sistemas que garanticen la mayor transparencia.

La sensibilidad es esencial frente a la angustia que provoca el desempleo, la pobreza y la incertidumbre; especialmente en los jóvenes y los ancianos. No se trata de reiterar las viejas y desgastantes formas de caudillismo, demagogia y clientelismo político. Hay que expresar una actitud de compartir los problemas, de acompañar si el camino es largo, de actuar con sencillez y humildad, de potenciar el desarrollo de compromisos individuales y solidarios frente a lo público.

La exigencia de capacitación, frente a la compleja realidad que hemos vivido, es muy alta. La "exigencia técnica" de las nuevas funciones no debe llevar al alejamiento y burocratización de los dirigentes, y en ese sentido hay que compensar las exigencias de dedicación que la dificultad de las tareas impone, con metodologías abiertas y participativas que permitan que la realidad cotidiana de la gente esté presente en el espíritu, en las decisiones y en la sencillez del lenguaje de los nuevos líderes.

En esta línea de ideas hay que advertir sobre el peligro de la desresponsabilización, por parte de las conducciones políticas o gerenciales frente al funcionamiento de los comités, consejos, expertos y consultores. Todos ellos pueden ayudar a una eficiente y previsible toma de decisiones, en la medida en que las realicemos desde nuestra realidad y cultura, en la medida en que nos responsabilicemos por los resultados. La complejidad de los problemas no puede ser la excusa para desresponsabilizarnos de los resultados.

La importancia que hoy tiene para un líder ser un buen comunicador no puede reemplazar la necesidad del trabajo directo con la comunidad y con la gente; incluso se deben utilizar los medios de comunicación para compartir las experiencias concretas y potenciarlas como una cultura generalizada. La importancia del "titular" y la imagen visual no puede ser la excusa para abandonar el análisis y la reflexión. Tampoco se puede, en este dinamismo comunicador, caer en la discrecionalidad y deteriorar los sistemas de funcionamiento de la autoridad institucional. No nos olvidemos que la gobernabilidad exige legitimidad y eficiencia. A veces, para respetar al público y al ciudadano, hay que atreverse a nadar contra la corriente.

Si bien los medios de comunicación han potenciado la seducción del público, la política como espectáculo, la sencillez en el discurso y la emotividad, ello no debe ser la excusa para dejar de estudiar, para no hacer propuestas responsables o para vaciar de contenidos a

candidatos, gobernantes y partidos. Los ciudadanos siguen esperando propuestas concretas y están frustrados por el incumplimiento de las promesas y plataformas electorales.

Hay que aceptar las nuevas condiciones que la realidad le plantea a instituciones políticas, gobiernos y líderes; pero no hay que aceptar las tendencias disgregantes existentes e instrumentar políticas abiertas que redefinan nuevos escenarios y permitan nuevas respuestas. No se puede permitir que frente a la frustración surjan liderazgos autoritarios. Esa misma gente que una primera mirada aparece como un público superficial son también ciudadanos que adhieren crecientemente a la tolerancia, al pluralismo, a la racionalidad y que quieren que la libertad y el respeto a la ley sean priorizados.

Los nuevos ciudadanos están escépticos con los políticos pero todavía creen en la democracia. Se sienten más representados por un medio de comunicación o por una ONG pero aún no decidieron cambiar a los partidos políticos por ellas. Se trata entonces de comprender qué es lo que encuentran en aquello con lo que se identifican y en volver a llenar de contenido a las instituciones políticas de la democracia. Esta es la promesa, la esperanza, de los nuevos liderazgos.

En ese sentido las crisis de gobernabilidad de una democracia pluralista no son consecuencia de las demandas sociales, sino de la inadecuación entre demandas y capacidad de respuesta. ¿Capacidad de respuesta de quién?. Obviamente no es sólo desde el Estado o desde la sociedad civil, sino desde el conjunto del sistema democrático que incluye al Estado, el Gobierno, la Sociedad Civil y los Individuos.

Esta visión integral de la democracia, exige un análisis detallado y preciso de las condiciones materiales de cada comunidad, de sus reglas e instituciones y de su capital social. En este proceso de mundialización, todas ellas están potenciadas o limitadas por el contexto

que excede a cada Estado Nación. Para enfrentar exitosamente los Nuevos Desafíos se necesita asumir las propias responsabilidades a nivel local y al mismo tiempo son necesarias nuevas condiciones en el nivel supranacional.

Esto es así porque en esta sociedad que se ha mundializado y corporatizado no todas las partes están en similares condiciones. Si bien es correcto decir que todos los Estados Naciones están en tensión frente a la transnacionalización y la globalización, es indudable que los Estados Unidos de Norte América tienen mucha mayor autonomía y peso frente a las grandes corporaciones que Guinea Ecuatorial, o que el peso de Alemania desde la Comunidad Europea es mucho más significativo que el de Argentina desde Mercosur.

Es cierto que la concentración y corporatización del poder, por un lado, y la velocidad del desarrollo tecnológico por el otro, hacen más compleja la gobernabilidad. Pero también es verdad que las nuevas herramientas del conocimiento, la informática, la comunicación social y sobre todo la creciente capacidad de reflexión social de los individuos nos pueden ayudar a simplificar la acción y a soñar que es posible una gobernabilidad para el desarrollo democrático. Lo contrario sería aceptar que el siglo XX fue una centuria perdida.