

Los retos de la nueva gestión pública en América Latina

Fecha de recepción: 1 de junio de 2009
Fecha de aprobación 18 de junio de 2009

*Alberto Guevara Baltazar**
*Jaime Espejel Mena***
*Misael Flores Vega****

RESUMEN

El presente ensayo tiene como propósito analizar el papel de los estados burocráticos en América Latina a la luz de factores económicos, sociales, políticos y administrativos en el último tercio del siglo XX, demostrando que la anhelada democracia político-electoral, poco a poco se ha ido desdibujando ante la debilidad o ausencia de un andamiaje institucional consolidado. Por lo anterior, diversos sectores han demandado hacer de los estados latinoamericanos, objetos de una transformación estructural a través de una reforma gerencial que trascienda los aspectos operativos de eficiencia y eficacia procedimental para incidir directamente en la existencia de un Estado fuerte en conjunción con una sociedad autónoma capaz de generar sus propios mecanismos e instancias de organización.

PALABRAS CLAVE: Estado, democracia, gobierno, debilidad institucional, gestión pública.

ABSTRACT

The intention is to analyze the role of the bureaucratic states in Latin America through the light of economical, social, political and administrative factors

* Candidato a Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Profesor en el Centro Universitario Texcoco, UAEM.

** Doctor en Administración Pública. Profesor de Carrera en el Centro Universitario Zumpango, UAEM.

*** Estudió la maestría en Humanidades. Profesor en el Centro Universitario Zumpango, UAEM.

in the last third of the 20th century, it demonstrates that the desired political electoral democracy, has been, little by little, getting blurred before the weakness or absence of an institutional consolidated scaffolding. Different sectors have demanded to make the Latin-American states objects of a structural transformation. Across a managerial reform beyond the operative aspects of efficiency and procedural effectiveness it will be possible design a strong State along with an autonomous society capable of generating its own mechanisms and instances of organization.

KEY WORDS: State, democracy, government, institutional weakness, public management.

INTRODUCCIÓN

Los albores de la década de los 80 constituyeron un gran desafío para los gobiernos de América Latina. Luego de años de desencuentros políticos, regímenes autoritarios, falta de garantías individuales, se reviró a un sistema democrático, iniciando un nuevo proceso político en el contexto institucional.¹ Se recuperaba una forma de vida, volvía el ciudadano a convivir con sus garantías civiles y políticas, su libertad le permitía elegir y ser elegido, votar y ser votado, decidir y participar en el modelo de país a construir. Esta vuelta al respeto de los derechos civiles parecía ser la agenda principal de la dirigencia política de esos años. Había que fortalecer el sistema republicano, que reconstruir el modelo institucional² de cada uno de los países y pensar que no se podían cometer los mismos errores del pasado en donde la debilidad institucional

originaba periódicamente interrupciones y crisis.

Así, la democracia latinoamericana fue creciendo gracias a una férrea convicción de sus ciudadanos, quienes se convirtieron en los principales defensores y garantes del sistema y entendieron que ese era el único camino para vivir en libertad; demandando a sus gobernantes la necesidad de ir transformando, mejorando y perfeccionando el sistema político y económico para vivir cada día con mayor dignidad. La democracia se fue convirtiendo en algo más que normas, leyes y una forma de organización social, se transformó en una cultura política con rasgos democráticos, es decir, un cuerpo de creencias y convicciones sustentadas por valores y expresada colectivamente a través de actitudes y conductas, de tal forma que, como lo expresa Cunill (1997), no hay democracia sin demócratas como sociedad sin ciudadanos.

Posteriormente en la década de los 90 se vislumbraba la necesidad de establecer un cambio integral en la economía y la administración pública de los países latinoamericanos, marcando una nueva etapa en los procesos de consolidación de las instituciones. Ningún sistema podía ser fortalecido con altos niveles inflacionarios, con aparatos estatales incapaces de administrar sus propios recursos y con esquemas de subdesarrollo generados por el propio descuido de sus dirigentes. Las transformaciones iniciadas en dicha década permitieron superar el sistema económico mercantilista tradicional en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas que garantizaran el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria para el desarrollo.

Esto implicó una larga lista de transformaciones institucionales: consolidación democrática, ajustes estructurales, estabilidad macroeconómica, apertura comercial, práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En este último rubro fue necesario proceder a asignaciones más eficientes, a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad. Sin embargo, estas implicaron dos políticas aparentemente contradictorias: en primera instancia, la desregulación, y en segunda, la creación, cuando procediera, de marcos reguladores más eficientes.

Es por ello que la administración pública latinoamericana del nuevo siglo se encuentra frente a una gran paradoja, por un lado las nuevas tendencias presionan hacia la racionalización, adelgazamiento y privatización de sus estructuras y forma de proceder, y por el otro se les exige ampliar la cobertura, eficacia, equidad y responsabilidad en la satisfacción de las demandadas, necesidades y expectativas de los ciudadanos, generando así una amplia gama de retos. De ahí la necesidad de encontrar y discutir nuevas alternativas al ejercicio de gobierno (Guerrero, 2008).

Esta exposición se estructura en cuatro partes: la primera reflexiona en torno a la transición política de América Latina y su integración a bloques comerciales; en un segundo momento se demuestra con datos cuantitativos que la democracia no ha logrado reducir los altos índices de pobreza, desigualdad y desempleo en la región; en tercer lugar se explican los retos de la gestión pública como alternativa gubernamental y, por último, se exponen las posibles oportunidades del enfoque para una integración regional y global.

LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA

En los 90 las democracias latinoamericanas atravesaron por enormes dificultades para alcanzar su firme establecimiento y consolidación, a saber: conjunción de un aumento de demandas sociales y de una aguda crisis económica; creciente deslegitimación del papel social del Estado y de sus procesos de reforma; inserción desventajosa de la región en los bloques comerciales; ineficiencia e ineficacia de los gobiernos en una gran diversidad de políticas; persistencia de una coalicionabilidad de actores antirrégimen de forma considerable; amplias prerrogativas políticas y económicas para los militares; ambigüedad en las conductas o en los comportamientos semileales de ciertos actores relevantes y problemas internos de difícil solución. No obstante, durante cuatro décadas, la agenda de temas públicos se orientó hacia modelos políticos y económicos. Si nos situamos retrospectivamente, encontraremos que eran cuatro grandes desafíos y objetivos los que se planteaban:

1. Pasar de las dictaduras deshonrosas a democracias relativamente estables.
2. Convertir al continente en una región de paz y darle certeza a las fronteras, reduciendo el gasto militar y controlando a las fuerzas armadas.
3. Iniciar la aventura de la integración regional económica, a través de un mercado común latinoamericano.
4. Lograr cohesión e integración social interna a través del crecimiento de programas que apuntalaran políticas sociales equitativas con administraciones públicas financieramente sanas (CEPAL, 2006).

En el lapso de unos cuantos años, Brasil, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Chile y Argentina han visto el retorno de gobiernos civiles y elecciones libres, después de años de dictaduras militares. En Centroamérica países como El Salvador, Panamá, Nicaragua, Guatemala y Honduras han iniciado, no sin problemas, prominentes procesos de pacificación interna y de democratización gradual. Mientras tanto, regímenes largamente dictatoriales como Paraguay, o cuasidemocráticos como México han logrado realizar transformaciones en sus instituciones democráticas.

Si observamos los cuatro objetivos planteados y los comparamos con lo que la historia muestra, nos encontraremos con una conclusión sorprendente: nuestros problemas más graves se sitúan, en el terreno de hace 40 años, donde las visiones conservadoras eran más optimistas.

“Los países desarrollados de hoy eran subdesarrollados ayer”. Esa era la oferta del pensamiento de los años 60 y 70, aunque es la predicción más incumplida de cuantas se han hecho en todo el siglo XX, porque nuestros problemas en Latinoamérica hoy día están exactamente en el campo del crecimiento insuficiente y en la falta de equidad e integración social. En cambio, se ha avanzado en los terrenos en que había más pesimismo, puesto que se ha podido; con grandes esfuerzos, construir la democracia. Se cuenta con regímenes electorales y procedimientos transparentes, gobiernos emanados de la soberanía popular y un catálogo de libertades públicas y de derecho mucho más amplio que hace 40 años (Prats, 1995). El inventario de problemas pendientes es mínimo y la posibilidad de conflictos

binacionales en función de enfrentamientos por definición de límites ha perdido toda la trascendencia y dramatismo que tenía dos o tres décadas atrás.

En lo referente a la integración económica, no se ha logrado concretar un mercado común. La oleada por implantar tratados de libre comercio para América Latina y el Caribe, así como para homogeneizar a todas las economías del mundo occidental bajo un solo signo, comenzó en los años 90, al efectuarse en 1994 la Cumbre de las Américas con sede en Miami. Los jefes de Estado y de gobierno de 34 países acordaron establecer el Acuerdo del Libre Comercio de las Américas (ALCA) por el que progresivamente se irían reduciendo las barreras al comercio y a la inversión.

Estas negociaciones que aparecieron en los medios de comunicación como una nueva alianza continental para la integración, obedecían a una lógica de intereses y a bloques comerciales más que a un acuerdo para promover el desarrollo regional. Asimismo, las iniciativas que surgieron para la integración continental americana derivan de múltiples acuerdos regionales que comenzaron por la década de los 50 y 60 en América Latina. La experiencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Integración Centroamericana, el área andina, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Plan Puebla Panamá y numerosos tratados bilaterales y trilaterales que lubrican, simplifican, acercan y aumentan los flujos comerciales y económicos (Fernández, 2008). En consecuencia, se ha aprendido a administrar la agenda de gobierno, empero, en el terreno del cambio social aún hay una agenda pendiente. Si bien es cierto que los albores del siglo XXI

presentan en América Latina un nuevo escenario con períodos democráticos producto de las elecciones nacionales, aún hay algunos puntos que son interesantes de analizar.

DESAFÍOS: LOS CAPÍTULO PENDIENTES

Cuando diversos países latinoamericanos recuperaron su orden institucional en los años 80 parecía que el sistema democrático llegaba para quedarse definitivamente, la creencia en las virtudes del mismo como vía de solución a los problemas hizo que la satisfacción de los ciudadanos alcanzara altos niveles de credibilidad para los gobiernos. Sin embargo, en los últimos tiempos y ante el considerable aumento de las terribles realidades sociales y el masivo descontento popular, se presenta la interrogante sobre el funcionamiento de los mecanismos democráticos en la región.

Un informe reciente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) revela el dramático hallazgo en el que más de la mitad de los latinoamericanos (54,7%) apoyaría un régimen autoritario si éste le solucionara sus problemas económicos. En el mismo tema, 56% de los encuestados considera que es más importante el desarrollo económico que la democracia. Estos resultados son parte del difundido reporte *La democracia en América Latina* preparado por una comisión de trabajo del *pnud* y coordinada por el ex canciller argentino, Dante Caputto. El estudio que incluye 18 países, reconoce que aún cuando existe una extensión casi total de regímenes democráticos en América Latina, los

gobiernos no han cumplido las aspiraciones políticas, sociales y económicas de los ciudadanos. En ese sentido, las evaluaciones del reporte indican que sólo 43% de los ciudadanos tienen actitudes democráticas, 30,5% actitudes ambivalentes y 26,5% actitudes no democráticas (PNUD, 2008).

En cuanto a los lugares que ocupan los países en los indicadores, el primero lo ocupa Uruguay con 71,3% de los países calificados como “demócratas”, mientras que entre los peores situados se encuentran Colombia (16%), Ecuador (23%) y Brasil (30%). Grandes países, como México (54%), Perú (54%) y Argentina (51%) aparecen con valores medios (PNUD, 2008). Aunque los datos que revela el informe no dejan de llamar la atención, debemos recordar que casi 44% de la población latinoamericana, es decir, unos 225 millones de personas viven en situación de pobreza; esto hace que las personas tengan como prioridad mejorar la situación en la que viven, antes de pensar en los regímenes de gobierno. A esto se suma el creciente descreimiento en el sistema político de los últimos años, ya que en 1996, el porcentaje de los que preferían la democracia a cualquier otro régimen político era de 61% (PNUD, 2008), aunado a lo anterior, el estudio señala que 64,6% opina que los gobernantes no cumplen sus promesas, sólo mienten para ganar las elecciones.

La primera generación de latinoamericanos que ha alcanzado la mayoría de edad en las democracias vigentes, prácticamente no ha experimentado crecimiento del ingreso *per cápita*, por el contrario, se registran disparidades sin precedentes en la distribución del ingreso nacional. Por ejemplo, de 561 914 845 personas que habitaban América

Latina en 2008, 225 millones situaban sus ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Los autores del informe del PNUD recomendaron cuatro esferas de acción fundamentales que incluyen: a) revalorizar el contenido y la relevancia de la política como el ámbito en el que se adoptan las decisiones fundamentales que afectan a la sociedad; b) construir una nueva legitimidad del Estado; c) promover una mayor diversidad y flexibilidad de las opciones de política económica al tiempo que se mantiene la estabilidad macroeconómica y, d) considerar el impacto de la globalización en América Latina como parte del debate sobre la democracia.

Esta apreciación se vio fielmente reflejada en los resultados del Latinobarómetro 2006, una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina que mide el apoyo de los ciudadanos a los gobiernos. La información emergente de dicho estudio es preocupante y cobra actualidad día a día. De esta manera, el apoyo a la democracia cayó de 60% en 2005, a 48% en 2006 en toda Latinoamérica; y continúa disminuyendo al mismo tiempo que la satisfacción de los ciudadanos con el sistema democrático bajó de 37% a 25%, lo que significa que menos de uno de cada dos latinoamericanos apoyan la democracia y sólo uno de cada cuatro está satisfecho con ella. Por su parte, los partidos políticos y el Congreso retrocedieron 20% en la credibilidad popular, lo que refleja que sólo 26% de los habitantes confía en sus dirigentes.

Con esta situación, el estudio revela que el concepto de legitimidad, pilar en todo régimen democrático, se está erosionando en casi toda la región. ¿Cuándo un régimen es legítimo? En palabras de Juan Linz (1991)

“un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia que para un país concreto y en un momento histórico dado, ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos.

Derivado de lo anterior, la eficacia y la efectividad cobran importancia como dimensiones que caracterizan un sistema político; ambas pueden, a lo largo del tiempo, fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad. Linz entiende que “la eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político”, mientras que la efectividad es “la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado” y más adelante agrega que “la falta de efectividad debilita la autoridad del Estado, y como resultado, su legitimidad” (Linz, 1991).

La utilización de estos conceptos ayuda a explicar los resultados del estudio realizado por Latinobarómetro, puesto que la falta de eficacia y efectividad por parte de los gobiernos para resolver los problemas políticos, administrativos, económicos y sociales, en suma de gestión, que padecen sus sociedades, van desgastando poco a poco la legitimidad de las mismas.

En el terreno de lo político, las demandas de la sociedad son numerosas, y en contrapartida, escasas las respuestas. Por tanto, en un contexto dominado por el escepticismo hacia la política como herramienta de transformación de la sociedad y hacia los políticos como artífices de esa trans-

formación, el déficit es notable en asuntos tales como:

1. La calidad y representatividad de las instituciones democráticas.
2. El establecimiento de una justicia independiente del poder político y económico.
3. Vinculado con esto, la lucha contra la corrupción, disminuyendo los altos niveles de impunidad.
4. El rol específico de los partidos políticos como canalizadores de demandas de la sociedad.
5. La eficiencia de la gestión ante el clientelismo y patrimonialismo político (Pirez, 1999).

En lo referente al ámbito económico, según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2006, la región presentó índices realmente desalentadores, ya que en su conjunto sólo tuvo un crecimiento de 0,5%, mientras que para 2009 las proyecciones son similares. El informe también consigna que este organismo internacional está preocupado por el futuro de la estabilidad macroeconómica y de las reformas estructurales logradas en el pasado; al igual que por la sensible disminución de la entrada de capitales a la región, ya que tomando en cuenta a las siete economías más grandes de América Latina (Brasil, México, Argentina; Chile, Colombia, Venezuela y Perú, quienes representan 90% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región), éstas cayeron de 100.000 millones de dólares a 58.000 dólares anuales entre 1998 y 2005; además de que su deuda externa, en el 2008, asciende a los 602,490.760 millones de dólares.

Desde el punto de vista social la situación es similar. Un informe de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece que:

1. La pobreza en la región, si bien se mantiene casi estable desde 1990, presenta niveles alarmantes con 35% de la población en pobreza (210 millones de personas), y 14% en indigencia (87 millones de personas).
2. En cuanto al empleo, la región presentaba en 2005, 8,6% de la población económicamente activa desempleada, contra 4,6% de 1990 (CEPAL, 2006).

Otro indicador preocupante es la distribución del ingreso, siendo la desigual distribución un rasgo sobresaliente en la estructura económica y social de América Latina, lo que le ha valido ser considerada la región menos equitativa del planeta. Los datos son elocuentes, 10% de los hogares con mayores recursos recibe, salvo en Costa Rica y Uruguay, más 30% de los ingresos. Por el contrario, la fracción del ingreso recibida por 40% de los hogares más pobres es muy reducida, ubicándose en casi todos los países entre 9% y 15% de los ingresos totales, con excepción de Uruguay, donde el grupo mencionado recibe cerca de 22% (CEPAL, 2006).

Las respuestas inadecuadas para la resolución de estas cuestiones llevan a que una parte de la ciudadanía comience, progresivamente, a descreer en la democracia como el régimen político ideal (o, en su defecto, como el menos malo), para solucionar las demandas insatisfechas.

En el pasado, cualquier situación que enfrentara pérdida de legitimidad, era una excusa ideal para que los militares tomaran el poder a través de un golpe de Estado, los ejemplos en la historia son demasiados para enumerarlos. Durante las décadas de los 80 y 90 esta condición varió considerablemente y no hubo espacios para una alternativa militar; en primer lugar porque la creencia en la legitimidad democrática se mantuvo alta entre los latinoamericanos, y en segundo lugar, porque uno de los principales temas de la agenda internacional fue el apoyo irrestricto a la democracia por parte de los principales actores del sistema internacional.

Sin embargo, el mayor desafío que se presenta, es corregir la extrema heterogeneidad social y productiva de los 60, pasando a una lógica mucho más equitativa. En general estamos viviendo tiempos en donde el panorama se agrava a partir del descrédito que sufren las instituciones en su conjunto y los dirigentes en general (no sólo del ámbito político, sino también empresarial, sindical, clerical, entre otras). Las instituciones no canalizan demandas y la desconfianza por parte de la ciudadanía provoca un escenario donde se pone en riesgo la gobernabilidad.³

El peligro que se vislumbra es la entrada a un escenario caracterizado por una alta participación de los distintos sectores, pero con un bajo nivel de institucionalización; a esta situación Huntington (2006) la llamó: un régimen pretoriano de gobierno, en contraposición a un régimen cívico, caracterizado por una alta participación y con alta institucionalización.

EL PAPEL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Lo dicho hasta ahora muestra el complejo panorama que en la actualidad viven los países de América Latina, tanto en su consolidación democrática como en su efectividad gubernamental. Sin embargo, sus administraciones públicas han buscado reformular los problemas y dar respuesta a los ciudadanos desde diversos enfoques, fundamentalmente a través de la consolidación del espacio de lo público, como campo regulador de la conflictividad social, por su capacidad para generar elementos en común entre quienes frecuentan y forman parte de tal espacio y, por lo tanto, de crear relaciones de identidad entre quienes se presentan como opuestos en otros terrenos de la vida social. Asimismo, como objeto de resguardo indispensable del Estado, evitando con ello que en él se manifiesten relaciones de desigualdad e inequidad características de todo conglomerado social sin mediación externa alguna, como es lo propio del mercado.

En efecto, las administraciones públicas latinoamericanas enfrentan tres grandes desafíos: político, legal y gerencial. Así, la ciencia política y el derecho nutrieron a la administración pública cuando ésta no se había constituido en una disciplina independiente. Por su parte, la nueva gestión pública representa una de las fuentes de conocimiento más importantes de la administración pública moderna, la cual ha ido cobrando un auge acelerado desde hace algunos años para establecerse como el paradigma más destacado dentro de su objeto de estudio. La aparición de la gestión pública subraya la entrada en crisis de la forma burocrática

como modelo organizativo de referencia. La insuficiencia de los instrumentos tradicionales de intervención de los poderes públicos se convierte en una importante limitación de la capacidad para gobernar (Guerrero, 2003).

En este contexto, el uso del término *new public management* en América Latina ha sido cuestionado dentro del sector público, por ser una categoría que utiliza muchos conceptos del sector privado y que se cree está en franca oposición a los postulados sociales de la administración pública, afirmación que no es cierta, pues ésta es sólo una de las variantes que tratan a la gestión pública.

Por tanto, la administración pública no se centra en un enfoque exclusivo, empero existen por lo menos tres “perspectivas conceptuales que sirven para organizarla; la ciencia política, la gerencial y la valorativa”. Es decir, la consolidación de las instituciones democráticas en América Latina reclaman una nueva gerencia pública, entendida como un proceso de gestión, sin mayor consideración que su identificación con el proceder propio del ámbito privado. Es una función del trabajo combinado, referida al conjunto de relaciones e interacciones entre los hombres en el proceso de producción de la organización de su actividad conjunta y a su interacción con los medios de producción (Guerrero, 2003).

Todo ello sin soslayar la fundamental naturaleza de las funciones del Estado y de su administración pública, como un mecanismo de legitimación y consenso. Organización que dentro del Estado moderno tiene como punto de origen un carácter centralizado en la figura del rey absolutista, pero que gradualmente, y por diversos procesos histórico-sociales, han derivado en la

conformación operativa de tres poderes: legislativo, judicial y ejecutivo.

La administración pública se define como el gobierno en acción, como el ejercicio del poder y de dominación que le es propio a todo Estado. Es el ente capaz de darle capacidad operativa, concreción y efectividad al gobierno, la responsable de las acciones que manifiesten la voluntad política de dominación y de búsqueda de consenso en continuidad operativa del ejercicio del poder que demanda acciones concretas de dirección de las voluntades de los gobernados (Bozeman, 1998).

Por lo anterior, es necesario emprender la tarea de formar gestores públicos en América Latina, basados en una moderna instrucción científica que conjugue el conocimiento administrativo de la función pública, el diseño teórico de la política económica y la formulación técnica de la disciplina gestionaría, conforme a criterios de eficacia, eficiencia y regulación, estimulando orgánicamente el progreso de la economía en beneficio de la sociedad (Cabrerero, 1995). Los gestores del sector público podrían estar listos para cualquier eventualidad, sobre todo en los giros y mecanismos que no se ven, a fin de solucionar problemas según las circunstancias. Porque hay un mundo de diferencia entre enfrentarse al futuro, ciegos e ignorantes o enterados y versados; o por lo menos, informados y tal vez preparados.

LOS ESCENARIOS LOCALES COMO INTEGRACIÓN REGIONAL Y GLOBAL

Ante estas realidades, se requiere de gestores públicos que apliquen sus conocimien-

tos y metodologías al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que aborden la exclusión social, principalmente en dos agendas: pobreza y equidad. Atender esta problemática orienta a la igualdad de oportunidades, indispensable para la inclusión y la estabilidad social.

Cualquier programa para la superación de la pobreza, hoy día, deberá contar con cinco puntos esenciales:

- 1) Apuntar a un programa de servicios básicos, luz, agua, alcantarillado, acceso a los servicios modernos.
- 2) Generar una infraestructura social, programas que ligen a las comunidades apartadas con los centros.
- 3) Rediseñar políticas sociales, sobre todo de salud, educación, empleo y vivienda, pero también los nuevos diseños de justicia como un derecho de todo individuo, o de capacitación para la reconversión productiva.
- 4) Reconversión de la capacidad de gestión administrativa de regiones y municipios.
- 5) Elaboración de proyectos productivos en localidades pobres, porque la solución última de la pobreza no es la asistencialidad o el gasto social, sino los proyectos productivos que tornan autónomos a los pobres y les dan trabajo digno y de calidad (Kliksberg, 1998).

Este panorama de contención, y no de exclusión social, necesita ser diseñado con una nueva noción de equidad, que por un lado cambie los viejos parámetros de asignación de los recursos públicos y los destine a los que realmente los necesitan y, por el otro, haga una negociación público-privada para

llevar el desarrollo a las localidades más marginadas. En consecuencia, se deberán construir los consensos políticos y sociales de gobernanza,⁴ esenciales para lograr mayor integración, fortaleciendo los diseños de cooperación entre los países a favor de marcar un equilibrio entre globalización y regionalismo abierto.

Consolidar los sistemas institucionales en América Latina es otro gran desafío. Hay que reafirmar la participación social a escala nacional, regional y local, sobretodo los procesos democráticos en el nivel subnacional, de tal modo que los ciudadanos y los actores sociales productivos participen en las decisiones y en la construcción de programas de desarrollo regional (Caiden, 1992). Se debe profundizar todo lo concerniente al proceso de descentralización administrativa en los municipios a través de acciones directas o intermedias que tiendan a su fortalecimiento.

Finalmente, se debe afianzar la identidad latinoamericana en un mundo de globalización comunicacional. Este ha de ser un tema de alto grado de relevancia, porque si bien la inversión social en educación y la voluntad de neutralizar el impacto de los cambios científicos y técnicos son decisivos, los temas alusivos a los valores, tradiciones, costumbres y folklore, son los únicos que nos van a permitir seguir siendo una región con identidad en un mundo que tiende al mínimo común denominador (Guerrero 2008).

CONCLUSIONES

Al mismo tiempo que en América Latina la democracia se ha vuelto más importante

como valor social general, parece haberse vuelto menos relevante para los ciudadanos. En el siglo XXI, los ciudadanos votan menos que en los años anteriores, y hay muchas menos posibilidades de que militen en un partido político. En tanto que, al tiempo que las virtudes de la democracia se pregonan por el mundo entero, mucha gente no participa aun cuando tenga la oportunidad de hacerlo. No obstante, sí parecen más interesados en participar para moldear la prestación de servicios (especialmente en sus áreas locales) como escuelas, hospitales, centros comunitarios, entre otros.

Esto representa un reto enorme para la gerencia pública, puesto que los administradores deben poseer conocimientos y destrezas idóneas para ocuparse del quehacer gubernamental. Asimismo, es necesario que desarrollen las habilidades orientadas al manejo de organizaciones complejas, con el único fin de rendir cuentas y ofrecer resultados. Todo ello enmarcado en un compromiso con la ética pública, la responsabilidad social y los intereses públicos en donde se desempeñen.

El camino de estos desafíos es arduo, por lo que se requiere convicción y coraje de los políticos y administradores para su ejecución. Políticamente se debe actuar con convicción para fortalecer a las instituciones y transformar la justicia que logre la aún no visible total independencia de los poderes. Por tal motivo, las instituciones deben asumir el compromiso de su transformación, erradicando el clientelismo, fomentando la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y evitando así el histórico protagonismo caudillista.

Las reformas iniciadas en el ámbito económico trajeron un innegable crecimiento

global aunque con fuertes desmembramientos sociales, por lo que se requieren reformas tales como: eliminar los gastos innecesarios del Estado; administrar en forma eficiente sus recursos; simplificar los sistemas impositivos; descentralizar y desconcentrar responsabilidades de gobierno.

El principal dilema al que se enfrenta la consolidación institucional de América Latina es cómo continuar con su proceso de modernización sin abandonar la imperativa necesidad de establecer un marco de contención social que evite la exclusión y la marginación. El peso de la decisión recae sobre sus gobernantes y sobre la sociedad, que no pueden permitirse la vuelta al populismo, pero tampoco al neoliberalismo a ultranza que tanto daño ha provocado.

Por su parte, los neoliberales en Latinoamérica consideraron al mercado como la realidad absoluta y al crecimiento económico una meta privada. La sociedad fue entendida como un complejo de mercados, los mecanismos del mercado bastaban para resolver el reto de la justicia y, en última instancia, la justicia se resolvía por sí sola. En lo social, promovieron el asistencialismo; el apoyo individualizado y focalizado, impuesto desde la autoridad para debilitar la organización popular; en las zonas donde resultó más evidente la inequidad, especialmente las rurales, promovieron métodos individualistas de producción. En general, alentaron el voluntarismo y la creación de asociaciones sin objetivos expresamente sociales. El resultado final fue el egoísmo y la soledad.

El neoliberalismo no modificó los métodos tradicionales de ejercer el poder desde un Estado centralizado, por el contrario, amplificó el control del Estado sobre indivi-

duos aislados, como si las decisiones económicas se dieran en un vacío político, sin confrontación de intereses y sin un marco de complejas circunstancias internacionales. No hubo espacio para políticas sociales que alentarán la organización popular. Se destruyó el capital social mediante la centralización y la dádiva individual de sus programas, y el rompimiento de las organizaciones colectivas. Hoy la única alternativa viable para fortalecer y consolidar nuestras instituciones, es la organización, participación y control ciudadano; recordemos que las instituciones las hacemos todos, día a día.

NOTAS

¹ La transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas (definidos y controlados discrecionalmente por la élite del poder) por otro acuerdo en el que la definición y funcionamiento de la estructura y prácticas políticas se someterá a la discusión, además de estar garantizado por la Constitución y respaldada por la participación ciudadana (O' Donnell y Schmitter, 1994).

² El presente ensayo parte de la idea de que las instituciones son patrones estables de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional. Así, una rutina es un procedimiento que debe seguirse mecánicamente para obtener un cierto resultado, los actores saben que las rutinas organizacionales les ofrecen un resultado al menos satisfactorio –en el sentido de Herbert Simon– y prefieren ese comportamiento sobre la incertidumbre que significaría seguir una alternativa maximizadora. En este sentido, las rutinas son mecanismos de simplificación del mundo que

facilitan la toma de decisiones (Peters, 2003). Además, para Douglas C. North (2002) las instituciones son reglas de juego de una sociedad, son límites puestos por el hombre para organizar la interacción humana. Sus principales funciones son: reducir la incertidumbre; proporcionar una estructura a la vida diaria; ser una guía para la interacción humana en tanto que definen y limitan el conjunto de las elecciones de los individuos.

³ Existen por lo menos tres conceptualizaciones de gobernabilidad: la primera cita los diversos indicadores del nivel de gobernabilidad como disciplina, inestabilidad, ineficacia e ilegalidad (Schmitter, 1994); la segunda considera las características que afectan la capacidad de gobierno: calidad y liderazgo en la formulación de las políticas, el compromiso con los objetivos de gobierno, el entorno institucional y de mandatos claros de acción (Sundquist citado en Peters, 2003), y la tercera propuesta, de Tomassini (1993), hace depender la gobernabilidad de tres variables: fortalecimiento de la sociedad o comunidad, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de actores más amplios al sistema productivo.

⁴ *Governance o gobernanza* es la capacidad de recuperar el elemento político de la administración pública, mediante la construcción de opciones colectivas. En la literatura se le conoce como: a) una modalidad de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de formación de orden social y, b) un nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y sus actores no estatales, al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. Proviene de *governing* que significa el elemento procedimental de gobernar. También

se utiliza como sinónimo de *politische steuerung*, que significa dirección política. El servicio de traducción de la Comisión Europea decidió convertirla al español como *gobernanza*, aunque Carlos Fuentes, en un discurso ante el Senado de la República el 16 de noviembre de 1999, la introdujo como *gobemancia* (Rivera, 2007: 307-308).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2007), *Informe centroamericano*, núm. 3, Buenos Aires, Instituto para América Latina y El Caribe.
- Bozeman, Barry (coord.) (1998), *La Gestión Pública, su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- Caiden, Gerald (1992), “Frente a la década 1990. Desafíos para los gerentes del sector público”, en *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 1, julio-diciembre, México, CIDE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, CLAD, Nueva Sociedad.
- Douglas, North (2002), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Fernández Rozas, José Carlos (2008), *Tratado del arbitraje comercial en América Latina*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Guerrero Olvera, Miguel (2008), *La Nueva Gestión Pública: un modelo privatizador del proceder del Estado. Alcances y consecuencias*, México, IAPEM.
- Guerrero Orozco, Omar (2003), *Gerencia pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa.

- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós.
- Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2005-2006.*
- Kliksberg, Bernardo (1998), “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos”, en *Reforma y democracia*, Caracas, Venezuela, Revista del CLAD.
- Linz, Juan (1991), *La quiebra de las democracias*, México, Alianza.
- O'Donnell Guillermo y P. Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, España, Paidós, II Tomo.
- Prats, Joan (1995), *Reforma de los legislativos latinoamericanos. Un enfoque institucional*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peters, Guy (2003), “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 27, octubre, Caracas, CLAD.
- Pírez, P. (1999), “La descentralización y los niveles nacional, provincial y local de la organización estatal”, en Estesó, R. y Tormo, S. (comps.), *Municipio y región. Descentralización estatal y promoción de actividades productivas*, Santiago, Chile, ILPAS.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) ((2008), *Informe. La democracia en América Latina*, Nueva York, PNUD.
- Rivera Lugo, Fidel Roberto (2007), *Gerencia cataléctica: anatomía de la nueva gerencia Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa-IAPEM.
- Tomassini, Luciano (1993), *Estado. Gobernabilidad y desarrollo*, serie de monografías 9, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.