

JOSÉ EMILIO GRAGLIA

Innovación política

7 llaves para recuperar
la confianza perdida



INNOVACIÓN POLÍTICA:

7 llaves para recuperar la confianza perdida

JOSÉ EMILIO GRAGLIA



Graglia, J. Emilio

Innovación política : 7 llaves para recuperar la confianza perdida / J. Emilio Graglia. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

148 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-65-5

1. Política. I. Título.

CDD 320.01

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3°

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentinien/es/

info.buenosaires@kas.de

ISBN:978-987-1285-65-5

Impreso en Argentina

Marzo 2019

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores.

*A mi esposa, María Claudia,
y a nuestros treinta años de matrimonio.*



AGRADECIMIENTOS

A Carla Tassile, Victoria Romero Ratti y Leandro Graglia, por sus críticas y recomendaciones, su capacidad y su compromiso.

*Quien no está contra nosotros,
está a nuestro favor.*

Mc 9:40

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
PRESENTACIÓN	15
CAPÍTULO INTRODUCTORIO: EL LLAVERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1 Planes y actividades	21
2 Políticas de Estado	25
3 Análisis, diseño, gestión y evaluación	28
4 Las fallas en el diseño y la gestión	31
CAPÍTULO 1 LA LLAVE DEL ESTADO RESPONSABLE	35
1 Gobierno y administración del Estado	35
2 Gobernabilidad y gobernanza	39
3 Integración y descentralización	42
4 El Estado subsidiario	45
CAPÍTULO 2 LA LLAVE DE LA SOCIEDAD PARTICIPE	49
1 Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos	49
2 La dignidad de la persona humana	53
3 La búsqueda del bien común	56
4 Satisfacción social y aceptación ciudadana	59
CAPÍTULO 3 LA LLAVE DE LOS VALORES COMPARTIDOS	65
1 La verdad y el diálogo	65
2 La libertad y la responsabilidad	68
3 La justicia y la reparación	72
4 La solidaridad y el compromiso	75

CAPÍTULO 4	
LA LLAVE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	79
1 Desarrollo del capital físico	79
2 Desarrollo de la actividad económica	83
3 Desarrollo del capital humano	86
4 Desarrollo del capital social	90
CAPÍTULO 5	
LA LLAVE DE LOS PROBLEMAS PRIORITARIOS	95
1 Ineficiencia económica	95
2 Corrupción política	98
3 Debilidad institucional	102
4 Anomia social	105
CAPÍTULO 6	
LA LLAVE DEL MANDATO CONTROLADO	109
1 Representatividad y deberes de los representantes	109
2 Crisis de los partidos políticos y sistemas electorales	113
3 Rendición de cuentas y poderes de los representados	116
4 Crisis de los mecanismos de control y evaluación	120
CAPÍTULO 7	
LA LLAVE DE LA DEMOCRACIA RECEPTIVA	125
1 Receptividad y efectividad de los gobernantes	125
2 Crisis de las políticas públicas	128
3 Legitimidad y convicciones de los gobernados	132
4 Crisis en el apoyo a la democracia	135
EPÍLOGO	139
BIBLIOGRAFÍA	143

PRÓLOGO

El humanismo cristiano y la economía social de mercado tienen mucho para aportar sobre el descrédito y la desconfianza de la sociedad actual respecto de la capacidad de la política y de la propia democracia para desarrollar una economía más justa y más transparente.

En todo el mundo, y en América Latina en particular, la desconfianza es ley. Y, como señala José Emilio Graglia, ello se debe a diversos factores. Este libro, que constituye una continuación y una profundización de *Políticas públicas, 12 retos para el siglo 21*, trabajo previo del mismo autor, no solo describe con precisión lo que nos ha conducido a este atolladero sino que también ensaya propuestas concretas para la recuperación de la confianza, elemento clave de la vida democrática.

Se trata de innovar, de reflatar el rol del Estado en tanto responsable principal de llevar a cabo políticas públicas de interés general, sobre todo dirigidas a los más necesitados. Pero innovar es, también, recobrar el diálogo, la comunicación franca, la solidaridad, al igual que apostar por un desarrollo sostenible y que respete el medio ambiente.

La confianza, elemento central de una verdadera democracia representativa y republicana, se recuperará cuando se ataquen sin ambages la

ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social.

ACEP y la Fundación Konrad Adenauer celebramos y acompañamos la puesta en discusión de modelos de desarrollo injustos, autoritarios y desiguales, así como el debate y la reflexión en pos de la construcción de un mundo más humano, más solidario y que contenga a todos.

Olaf Jacob

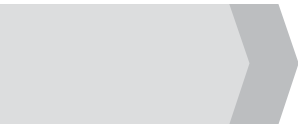
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer
en la Argentina

Oscar Ensinck

Presidente ACEP



PRESENTACIÓN



En política, innovar es encontrar las llaves que abren el tesoro de la confianza ciudadana.

La confianza ciudadana ha sido y sigue siendo el tesoro de nuestras democracias. Sin esa confianza ciudadana, las democracias representativas y republicanas son un continente sin contenido o, dicho en otros términos, una forma sin fondo. La mala política (ni vieja ni nueva, mala) ha perdido las llaves de ese tesoro. La buena política (ni nueva ni vieja, buena) debe buscarlas. A lo largo y a lo ancho de América Latina, eso es innovar la política: encontrar o reencontrar las llaves que abren el tesoro de la confianza perdida. Nada más y nada menos. De eso depende que las democracias formales sean, también, democracias reales, que los ciudadanos voten y, sobre esa base, que las personas mejoren la calidad de sus vidas.

Hay situaciones nacionales muy diferentes, obviamente. Con progresos y retrocesos, algunos países están mejor y otros países están peor, por supuesto. Pero, en general, la forma representativa republicana atraviesa una crisis que podría ser terminal si no se recupera la confianza perdida. Hoy por hoy, la gran mayoría de los latinoamericanos desconfía del Poder Ejecutivo (Gobierno) y del Poder Legislativo (Congreso o Parlamento).

Tampoco confía en el Poder Judicial de sus respectivos países. Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), apenas el 22% confía en el Gobierno y el 21% confía en el Congreso o Parlamento, mientras que solamente el 24% confía en el Poder Judicial.¹

Se trata de una crisis de confianza o, mejor dicho, de desconfianza, que, lejos de disminuir, se mantiene o aumenta. La desconfianza a la nos referimos no es nueva. Su persistencia, ampliación o profundización deterioran la organización y el funcionamiento de la democracia. A su vez, a lo dicho sobre la inmensa desconfianza en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debemos agregar que el 79% de los latinoamericanos percibe que sus respectivos países están gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio (Latinobarómetro, 2018).²

La desconfianza ha trasvasado las formas representativas republicanas de la democracia y, peligrosamente, se ha instalado en las personas. Lamentablemente, los ciudadanos ni siquiera confían en ellos mismos: apenas el 14% de los latinoamericanos confía en la mayoría de las personas (Latinobarómetro, 2018).³ Frente a esta realidad, será improbable

1 Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), por arriba de la media de confianza en el Gobierno, hay siete países: Uruguay (39), Chile (38), Costa Rica y Bolivia (33), Paraguay (28), Honduras y Ecuador (25). Luego, por arriba de la media de confianza en el Congreso o Parlamento, hay siete países: Uruguay (33), Bolivia (28), Costa Rica (27), Panamá y Argentina (26), Paraguay y Ecuador (25). Finalmente, por arriba de la media de confianza en el Poder Judicial, hay cinco países: Costa Rica (49), Uruguay (39), Brasil (33) Chile (26) y Honduras (25). En 2017, las medias fueron del 25, 22 y 25%, respectivamente.

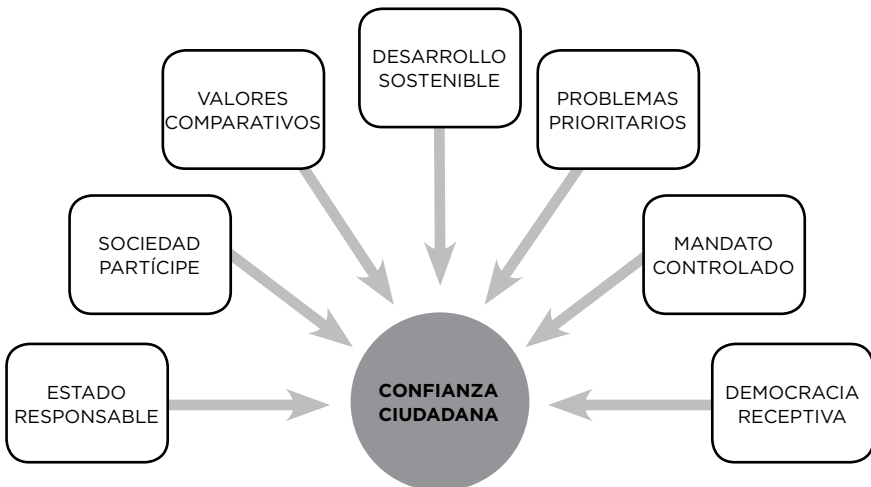
2 Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), solamente un 17% de los latinoamericanos percibe que sus respectivos países están gobernados para el bien de todo el pueblo. Por arriba de la media, hay siete países: Bolivia (33), Uruguay (27), Nicaragua (25), Chile y Honduras (22), Guatemala y Costa Rica (21).

3 Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), por arriba de la media de confianza interpersonal, hay seis países: Colombia, Uruguay y Guatemala (20), Argentina y México (18), Paraguay (17) y Bolivia (15). En 2017, la media fue del 14%.

recuperar la confianza en las instituciones. Si los ciudadanos no confían en ellos, difícilmente confiarán en los poderes del Estado, los partidos políticos o las instituciones electorales. Ese es el reto de los retos: recuperar la confianza en nosotros y, sobre esa base, en nuestras instituciones.

Desde nuestro punto de vista, en América Latina la desconfianza ciudadana constituye una de las resultantes del péndulo entre el neoliberalismo y el populismo. Los países latinoamericanos han oscilado de un extremo a otro, sin solución de continuidad. Los defectos de los gobiernos neoliberales dan lugar a los populistas y, a su vez, los excesos de los gobiernos populistas dan lugar a los neoliberales. Aquellos ajustan los gastos porque estos derrocharon los recursos y, paradójicamente, estos derrochan los recursos porque aquellos ajustaron los gastos. Este vaivén de fracasos y frustraciones ha sido muy dañino para la eficiencia económica y el bienestar social de nuestros países.

FIGURA 1. LAS SIETE LLAVES DE LA CONFIANZA CIUDADANA.



Desde el humanismo y, particularmente, desde el humanismo cristiano, frente a esa realidad que es dramática y podría ser trágica, insistimos: es necesario y urgente innovar la política, recuperando las llaves de ese tesoro llamado “confianza”. Este libro trata de presentarlas, no para cerrar un debate, sino para abrir una discusión. A ese fin, sostenemos que son siete las llaves del tesoro de cualquier democracia, a saber: 1) un Estado responsable, 2) una sociedad partícipe, 3) algunos valores compartidos, 4) el desarrollo sostenible, 5) los problemas prioritarios, 6) un mandato controlado y 7) una democracia receptiva. Todas ellas agrupadas en un mismo llavero: el de las políticas democráticas.

No nos referimos al neoliberalismo ni al populismo como ideologías “en estado puro”, porque no las hay. Ambos son fenómenos (económicos y políticos) en permanente proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción. Eso los hace cambiantes y variables, según los tiempos y espacios. Por lo tanto, para caracterizarlos, no indagamos en los planteos de los intelectuales, sino en los comportamientos de los dirigentes o gobiernos que se llaman o son llamados “neoliberales” o “populistas”. No deducimos ni etiquetamos sus comportamientos políticos a partir de planteos académicos previos. Al revés, inducimos o ensayamos nuestros planteos académicos a partir de sus comportamientos políticos.

Desde ya, aclaramos que el esquema “neoliberalismo versus populismo” al que apelamos no se corresponde al esquema “derecha–centro–izquierda”. No es correcto, desde nuestro punto de vista, asemejar el neoliberalismo a la “derecha conservadora” y el populismo a la “izquierda progresista”. Tampoco es correcto reservar el “centro” a los dirigentes o gobiernos que no son ni una cosa ni la otra. Luego, la realidad latinoamericana demuestra que algunos neoliberales no han sido tan conservadores y que algunos populistas no han sido tan progresistas, paradójicamente. Por último, ha habido y hay dirigentes y gobiernos latinoamericanos que representan un “populismo de derecha”.

La crítica al neoliberalismo no va en contra de la economía de mercado. En rigor, esta admite dos enfoques diferentes: la economía “liberal” de mercado y la economía “social” de mercado. Una cosa es aceptar al mercado como forma de organización económica de la sociedad y otra, muy distinta, es atribuir su configuración política y social a las fuerzas de la oferta y demanda de bienes y servicios. No se trata de negarlas, sino de regularlas legalmente, para que la libertad económica no provoque deslegitimación política ni inequidad social. El neoliberalismo profesa la economía “liberal” de mercado. Desde el humanismo cristiano, en cambio, adherimos a la economía “social” de mercado (Resico, 2010).

Asimismo, la crítica al populismo no va en contra de la noción de pueblo. Al contrario, es una reivindicación de “lo popular”. En los dichos, el populismo enaltece al pueblo. Pero, en los hechos, lo envilece. El pueblo es una comunidad organizada de personas que, a partir de sus diferencias, logran coincidencias. Por el contrario, para los populismos, el pueblo es una masa uniforme de individuos que siguen a un líder o caudillo, condenando al resto a la categoría de “anti-pueblo”. No hay coincidencias y diferencias, están ellos y los otros, sus enemigos. El populismo profesa la confrontación militante. Desde el humanismo cristiano, por el contrario, adherimos a la búsqueda del bien común (Castillo, 2017).

El neoliberalismo al que criticamos promueve un Estado ausente, que se desentiende de las necesidades sociales, y una sociedad individualista, que elimina a la comunidad. El pragmatismo neoliberal desprecia o menosprecia los valores. El neoliberalismo cree en el derrame de los ricos como fórmula de desarrollo y en la eficiencia privada como la solución a todos los problemas. El formalismo neoliberal limita la representación a las formas de las instituciones representativas republicanas, es institucionalista. Finalmente, para los neoliberales, la democracia parte del mérito de los individuos y termina aceptando las inequidades sociales como algo natural, al no garantizar igualdad de oportunidades.

El populismo al que criticamos propicia un Estado omnipresente, que se adueña de las necesidades sociales, y una sociedad corporativista, que suprime a la persona. El dogmatismo populista impone sus valores. El populismo confía en el asistencialismo a los pobres como fórmula de desarrollo y en el designio mesiánico como la solución a todos los problemas. El personalismo populista restringe la representación a la voluntad del mandamás de turno, es voluntarista. Finalmente, para los populistas, la democracia parte de los deseos o intenciones del líder o caudillo y termina admitiendo la obsecuencia política como algo lógico, al no garantizar la libertad de divergencias.


FIGURA 2. NEOLIBERALISMO *VERSUS* POPULISMO.

NEOLIBERALISMO	POPULISMO
ESTADO AUSENTE	ESTADO ONNIPRESENTE
SOCIEDAD INDIVIDUALISTA	SOCIEDAD CORPORATIVISTA
VALORES PRAGMÁTICOS	VALORES DOGMÁTICOS
DERRAME PARA EL DESARROLLO	ASISTENCIALISMO PARA EL DESARROLLO
EFICIENCIA PRIVADA COMO SOLUCIÓN	DESIGNIO MESIÁNICO COMO SOLUCIÓN
REPRESENTACIÓN FORMALISTA E INSTITUCIONALISTA	REPRESENTACIÓN PERSONALISTA Y VOLUNTARISTA
MERITOCRACIA, SIN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	AUTOCRACIA, SIN LIBERTAD DE DIVERGENCIAS



CAPÍTULO INTRODUCTORIO

EL LLAVERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



En política, innovar es diseñar y gestionar políticas que busquen el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana.

1. Planes y actividades

De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional,⁴ las políticas públicas son planes (programas o proyectos) y actividades que tienen al Estado (nacional o subnacional) como responsable principal y a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria. Esta definición implica que el Estado decide y acciona a través de un gobierno y una administración, pero no a solas sino junto con los actores privados y ciudadanos. Además, implica que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. De esa manera, este enfoque teórico toma distancia tanto del neoliberalismo como del populismo (Graglia, 2017a).

4 El marco teórico del modelo relacional de políticas públicas puede verse en los capítulos 1 al 6 del libro *Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017b).

Sin planes no hay políticas públicas. Desde este enfoque, no importa si las políticas son neoliberales o populistas. Si no hay planes, no hay políticas. Se entienden los planes en un sentido amplio, abarcando varios programas y proyectos. En un sentido restringido, los planes comprenden diferentes programas y estos contienen diversos proyectos. A su vez, los planes buscan satisfacer las necesidades sociales y son a largo plazo (más de diez años), mientras que los programas y proyectos buscan resolver los problemas públicos y remover sus causas pendientes, a mediano plazo (entre cinco y diez años) y a corto plazo (menos de cinco años), respectivamente. Vale destacar que se trata de un convencionalismo a los fines técnicos.

Sin actividades tampoco hay políticas públicas. Desde este enfoque, no importa si las políticas son neoliberales o populistas. Si no hay actividades, tampoco hay políticas. Se entienden las actividades en un sentido amplio, abarcando obras y servicios públicos. Los planes se formulan a los fines de implementarse y, de esa manera, resolver problemas prioritarios y satisfacer necesidades graves o urgentes. Si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades, los problemas y las necesidades siguen intactos. La planificación es necesaria, pero solo su puesta en marcha es suficiente para que las políticas públicas cumplan sus fines, objetivos y metas en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana.

Los planes sin actividades no son políticas públicas. Son simples planes que hasta pueden estar bien formulados y mostrar la preocupación de un gobierno en la satisfacción de una necesidad. Las actividades sin planes tampoco son políticas públicas. Son simples actividades que hasta pueden estar bien implementadas y demostrar la ocupación de una administración en la resolución de un problema. En América Latina sobran ejemplos de planes que se formulan pero nunca se implementan como actividades, por un lado, y actividades que se implementan pero nunca

se formulan como planes, por el otro. Desde nuestro punto de vista, no son políticas públicas.

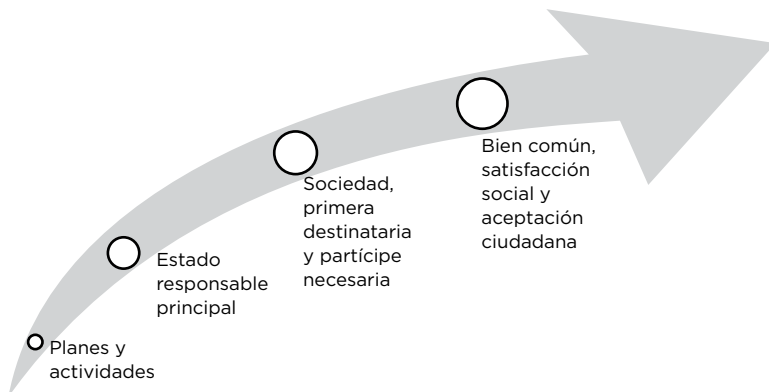
Solamente juntos, los planes y las actividades configuran una política pública. Resulta trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción. Este es un punto de inflexión en el proceso de las políticas públicas que no debe descuidarse ni menospreciarse. La experiencia comparada muestra que en los gobiernos y las administraciones latinoamericanas abundan planes que son papeles escritos y nada más que eso, sin concreciones ni realizaciones, por una parte, y sobreabundan actividades que son usos y costumbres y nada más que eso, sin objetivos ni metas, por la otra. Esta disyunción ha provocado un sinfín de reveses, tanto de los neoliberales como de los populistas.

El Estado –como responsable principal de las políticas públicas– puede ser nacional, pero también subnacional. A su vez, los Estados nacionales pueden ser unitarios o federales, con ventajas y desventajas de acuerdo con las características de cada país. De eso dependen las competencias y los recursos de los Estados subnacionales. Sin embargo, tanto en unos como en otros, las decisiones son tomadas por los gobiernos, mientras que las actividades son implementadas por las administraciones. Este es el sector estatal, también llamado “sector público”. Este enfoque nos distancia tanto del Estado ausente del neoliberalismo como del Estado omnipresente del populismo.

La sociedad –como primera destinataria y partícipe necesaria de y en las políticas públicas– refiere a una población que vive y convive en un territorio, independientemente de la cantidad de esa población o la superficie de ese territorio con necesidades insatisfechas. Esa misma sociedad se organiza y funciona por medio de diferentes y diversos actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos. Entre los privados, se

distinguen los sectores empresariales, con fines de lucro, y los sectores civiles, sin fines de lucro o “tercer sector”. Este enfoque nos distancia tanto de la sociedad individualista del neoliberalismo como de la sociedad corporativista del populismo.

FIGURA 3. NOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental que las políticas públicas se planifiquen y, sobre esa base, se implementen. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que el Estado sea el responsable principal del diseño y la gestión de las políticas públicas, que la sociedad sea la primera destinataria y, sobre todo, la partícipe necesaria en dichos procesos.
- ▼ Hace falta que el gobierno no decida sin consultar y que la administración pública no accione a solas, que trabajen en equipo y en colaboración con los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos.
- ▼ Hace falta que las políticas públicas busquen el bien común, la satisfacción social de las necesidades y la consiguiente aceptación ciudadana de los resultados.

2. Políticas de Estado

Inicialmente, las políticas públicas son planes. Pero no todos los planes son políticas públicas, sino solamente aquellos que se implementan a posteriori. Los planes no son mejores o peores por su formulación, sino por su implementación. Asimismo, las políticas públicas son actividades, pero no todas las actividades son políticas públicas, sino solamente aquellas que se formulan a priori. Las actividades no son mejores o peores por su implementación, sino por su formulación. Se trata, pues, de planes accionados o de acciones planificadas (Aguilar Villanueva, 1996a). En América Latina, tanto las políticas neoliberales como las políticas populistas han fallado en este punto crítico.

El planeamiento puede ser estratégico (Ossorio, 2003) o no. Más allá de las metodologías al respecto, la planificación estratégica implica consensos políticos e intersectoriales a largo plazo (más de diez años) y sobre temáticas muy amplias y profundas. Esa es su fortaleza y, también, su debilidad. Sin dudas, al momento de formular y luego implementar una política pública, si hubiera un plan estratégico, la recomendación sería tomarlo como punto de partida. Pero si no lo hubiera, lo recomendable sería iniciar los procesos de formulación e implementación y, a partir de los proyectos, programas y planes formulados e implementados, comenzar la elaboración del plan estratégico.

Sin dudas, un plan estratégico puede y debe ser un insumo a los fines de planificar políticas públicas. Pero no es un requisito imprescindible. Como se dijo, cualquier plan estratégico exige consensos políticos e intersectoriales, a más de diez años y en temáticas tan amplias como profundas. Pues bien, muchas veces la realidad estatal y social de un país, una región o localidad, dificulta dichos consensos a esos plazos o en esas temáticas. Tal vez porque no se da la oportunidad o porque no alcanzan los tiempos o recursos para hacerlo. Sería ilógico sostener que, por lo tanto,

no se pueden diseñar políticas públicas. A menudo, lo ideal es enemigo de lo posible.

Sin grandes discrepancias entre neoliberales y populistas, la experiencia latinoamericana demuestra que no pocas gestiones prometen y hasta elaboran planes estratégicos que nunca implementan. Paradójicamente, dichas gestiones anuncian planificar estratégicamente y, al mismo tiempo, ponen en marcha acciones de manera imprevista e improvisada. Cientos de planes estratégicos muy bien impresos (tapas duras y papel ilustración) y jamás puestos en marcha atestiguan esa contradicción. Asimismo, hay muchas políticas públicas que han dado respuestas a problemas o necesidades en tiempo y forma, sin grandes acuerdos, a corto o mediano plazo y sobre temáticas focalizadas.

Al momento de planificar cualquier política pública, sería bueno tener un plan estratégico y, sobre esa base, decidir la puesta en marcha de los planes con sus programas y proyectos integrantes. Obviamente, si lo hubiera, ignorarlo sería una necedad. Pero si no lo hubiese, esperarlo sería una imprudencia. Ni la necedad de la ignorancia ni la imprudencia de la espera. En este caso, la salida es elaborar un plan estratégico, pero no deductiva sino inductivamente. La recomendación es formular e implementar las políticas públicas incrementalmente y, sobre esa base, elaborar el plan estratégico. Es decir, ir de los proyectos a los programas y de estos a los planes y a la estrategia.

Respecto de la diferencia entre políticas públicas y políticas de Estado, sostenemos que la distinción no es el planeamiento estratégico. Tampoco el consenso inicial, ni el largo plazo ni los grandes temas, sino la continuidad. Esa es la distinción fundamental entre cualquier política pública y una política de Estado. Las coincidencias políticas e intersectoriales siempre son bienvenidas, sobre todo si son propuestas a largo plazo y en temas amplios y profundos. Pero, insistimos, no son esas las diferencias que convierten una política pública en una política de Estado. El vaivén

entre políticas neoliberales y políticas populistas es la explicación a la ausencia de políticas de Estado en América Latina.

Más allá de la ideología dominante, toda política pública es decidida por un gobierno y accionada por una administración, directamente o a través de terceros. Sobre este punto, no hay demasiadas discusiones. Toda política pública es, pues, una política gubernamental. Luego, una política gubernamental se convierte en una política de Estado cuando ha sido formulada e implementada por un gobierno y es seguida por otro u otros gobiernos. No importa si los gobiernos subsiguientes son del mismo partido político o de otro signo partidario, sino la continuidad de los contenidos centrales. Se trata de una comprobación empírica más que de una hipótesis analítica.

FIGURA 4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS DE ESTADO.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial la continuidad de las políticas públicas, independientemente de los consensos previos, los plazos o las materias de la planificación. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los gobiernos continúen las políticas en función de sus resultados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana.
- ▼ Hace falta que las políticas que han sido capaces de satisfacer necesidades sociales y, por consiguiente, han sido aceptadas por sus destinatarios y por la sociedad en general, sigan implementándose.
- ▼ Hace falta superar la mezquindad partidaria y continuar lo que es bueno para la gente, por encima de los dirigentes que la pusieron en marcha.

3. Análisis, diseño, gestión y evaluación

Según el modelo relacional, el análisis de las políticas existentes alimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, mientras que la evaluación de los resultados conseguidos lo retroalimenta, en términos de David Easton (1965). Desde nuestro punto de vista, antes de diseñar o rediseñar una nueva política pública se deben describir, interpretar y criticar las políticas existentes, detectar si hay faltantes o sobrantes y las eventuales fallas, tanto en el diseño como en la gestión. Ese análisis lo denominamos “estudios de determinación” y su propósito es establecer la coherencia o incoherencia entre “lo que se debería hacer” y “lo que se hace real y efectivamente”.⁵

El diseño⁶ anticipa y configura la gestión de políticas públicas y consta de dos fases principales: el diagnóstico de necesidades, problemas y soluciones posibles y, luego, la decisión de planes, programas y proyectos. A su vez, la gestión⁷ realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas y, también, consta de dos fases principales: la dirección de las actividades planificadas y, sobre esa base, la difusión de las actividades planificadas o ejecutadas. De esta suerte, las “cuatro “D” del proceso de políticas públicas son: diagnóstico – decisión – dirección – difusión. Se busca un diagnóstico participativo, una decisión representativa, una dirección productiva y una difusión transparente.

En el diagnóstico se identifican las necesidades y los problemas y se formulan las alternativas posibles. En particular, se plantean las siguientes

5 El modelo relacional de análisis de políticas públicas o “estudios de determinación” puede verse en el capítulo 7 del libro *Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017b).

6 El modelo relacional de diseño de políticas públicas puede verse en los capítulos 8 y 9 del libro *Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017b).

7 El modelo relacional de gestión de políticas públicas puede verse en los capítulos 10 y 11 del libro *Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017b).

fases a seguir por los diagnosticadores con los actores políticos y sociales: 1) enumerar y jerarquizar las necesidades, según criterios de urgencia y gravedad, 2) enumerar y priorizar los problemas, según criterios de frecuencia e incidencia, 3) enumerar las alternativas para remover las causas de los problemas, según fortalezas u oportunidades y 4) seleccionar las posibles, según criterios de capacidad real de intervención (financiera y humana), efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal).

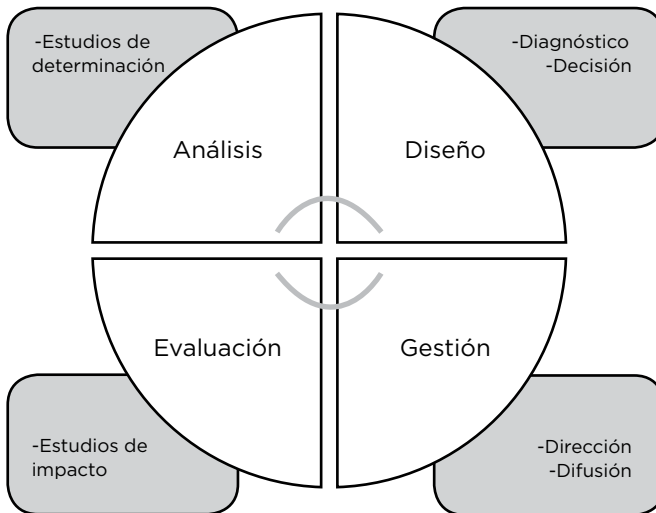
En la decisión se define la agenda gubernamental y se formulan los planes, programas o proyectos y las actividades a gestionar. En particular, se plantean las siguientes fases a seguir por los gobernantes con los equipos de diagnóstico y de planeamiento: 1) valorar los criterios del diagnóstico desde un punto de vista político, o sea, que busque el bien común, 2) adoptar las alternativas o estrategias políticas para remover las causas pendientes de los problemas prioritarios, 3) planear los objetivos de los planes con sus programas y proyectos integrantes, los indicadores de gestión y de resultados y 4) listar, ordenar, programar y presupuestar las actividades a gestionar.

En la dirección se ejecutan las actividades planificadas y se controla la ejecución. En particular, se plantean las siguientes fases: 1) los gobernantes deben implantar social y legalmente las actividades planificadas, es decir, legitimarlas y legalizarlas, mediante negociaciones con actores sociales y políticos, 2) los gobernantes y administradores deben operarlas con efectividad, mediante la coordinación administrativa, gubernamental e intergubernamental y la concertación con actores de los sectores privados y ciudadanos, 3) los equipos técnicos deben analizar lo ejecutado y 4) los gobernantes deben corregir la ejecución, si se hubieran detectado fallas.

En la difusión se comunica a los sectores privados y ciudadanos lo planificado o lo ejecutado y se controla la comunicación. En particular, se

plantean las siguientes fases: 1) los administradores deben informar las actividades planificadas o ejecutadas, comunicándolas de manera personalizada a los destinatarios, por medio de las oficinas de información administrativa, presenciales o virtuales, 2) los gobernantes deben divulgarlas, comunicándolas masivamente a la sociedad en general, a través de los medios de comunicación social, 3) los equipos técnicos deben analizar lo comunicado y 4) los gobernantes deben corregir la comunicación, si se hubieran detectado fallas.

FIGURA 5. ENFOQUE METODOLÓGICO DEL MODELO RELACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.



Según el modelo relacional que propiciamos, la evaluación de los resultados conseguidos retroalimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, mientras que el análisis de las políticas existentes lo alimenta, de conformidad con las categorías para el análisis sistémico de la política de David Easton (1965). Desde nuestro punto de vista, después de ejecutar, comunicar y controlar la gestión de una política pública, se deben apreciar y calificar los resultados conseguidos. Esta evaluación la denominamos

“estudios de impacto” y su propósito es estimar y medir la satisfacción social de las necesidades y la aceptación ciudadana de los resultados.⁸

Para recuperar la confianza perdida, es indispensable el análisis de las políticas existentes, el diseño o rediseño, la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta diagnosticar las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y las soluciones posibles, decidir la agenda gubernamental y los planes, programas o proyectos a gestionar y evaluar.
- ▼ Hace falta ejecutar, comunicar, controlar la gestión y evaluar los resultados en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana.
- ▼ Hace falta que el análisis y la evaluación alimenten y retroalimenten el proceso de diseño y gestión.

4. Las fallas en el diseño y la gestión

Como se dijo, el diseño consta de dos fases principales: el diagnóstico de necesidades a satisfacer, problemas irresueltos y soluciones posibles y, sobre esa base, la decisión de planes, programas o proyectos y actividades a gestionar. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: la dirección (ejecución y control de lo ejecutado) de las actividades planificadas y, sobre esa base, la difusión (comunicación y control de lo comunicado) de las actividades planificadas o ejecutadas. Ahora bien, este proceso no es perfecto ni mucho menos. Durante su desenvolvimiento suceden fallas, es decir, desviaciones o discontinuidades de la secuencia lógica y cronológica de las fases, independientemente de su ideología.⁹

8 El modelo relacional de evaluación de políticas públicas o “estudios de impacto” puede verse en el capítulo 12 del libro *Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017b).

9 Al respecto, véanse los retos 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del libro *Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017b).

Al interior del diseño de políticas públicas, las dos fallas más comunes en el proceso de diagnóstico son la “imprevisión” y la “ceguera”, mientras que las dos fallas más corrientes en el proceso de decisión son la “indecisión” y la “improvisación”. La falta de diagnóstico (imprevisión) o el diagnóstico sin análisis previo (ceguera), por una parte, la falta de decisión (indecisión) o la decisión sin diagnóstico previo (improvisación), por la otra, distorsionan el diseño de cualquier política pública, sean neoliberales o sean populistas, y ponen en riesgo sus objetivos y resultados. Las primeras perjudican la participación en el diagnóstico y las segundas afectan la representatividad en la decisión.

La “imprevisión” es la falta de diagnóstico y, particularmente, de diagnóstico participativo. Hablamos de imprevisión cuando no se identifican las necesidades a satisfacer o los problemas irresueltos. También detectamos esta falla cuando no se formulan las soluciones posibles. La “ceguera”, en cambio, no supone la falta de un diagnóstico, sino la ausencia de un análisis previo de las políticas existentes y sus eventuales inconsistencias. Algunas veces, la falla se da porque se diagnostica sin describir, interpretar y criticar previamente los planes, programas o proyectos existentes, faltantes o sobrantes. Otras veces, porque no se detectan las fallas en el diseño o la gestión que los ocasionan.

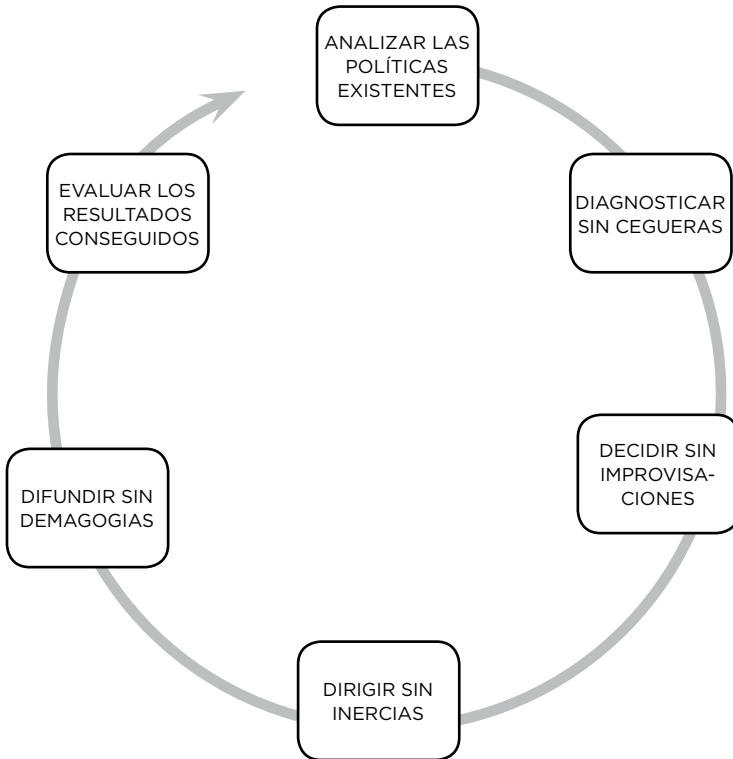
La “indecisión” es la falta de decisión y, particularmente, de decisión política. Hablamos de indecisión cuando no se define la agenda gubernamental. También detectamos esta falla cuando no se formulan los planes, programas o proyectos y las actividades a gestionar. La “improvisación”, en cambio, no supone la falta de una decisión, sino la ausencia de un diagnóstico previo de las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y las soluciones posibles. Algunas veces, la falla se da porque se define una agenda gubernamental sin un diagnóstico. Otras veces, porque se formulan planes, programas o proyectos y actividades a gestionar sin un diagnóstico o sin una agenda gubernamental.

Al interior de la gestión de políticas públicas, las dos fallas más comunes en el proceso de dirección son la “inacción” y la “inercia”, mientras que las dos fallas más corrientes en el proceso de difusión son el “secretismo” y la “demagogia”. La falta de dirección (inacción) o la dirección sin decisión previa (inercia), por una parte, y la falta de difusión (secretismo) o la difusión sin decisión o dirección previas (demagogia), por la otra, distorsionan la gestión de cualquier política pública, sean neoliberales o sean populistas, y ponen en riesgo sus objetivos y resultados. Las primeras afectan la productividad en la dirección y las segundas perjudican la transparencia en la difusión.

La “inacción” es la falta de dirección. Hablamos de inacción cuando no se ejecutan las actividades planificadas, porque no se implantan social o legalmente o porque no se operan las obras o los servicios. También detectamos esta falla cuando no hay control de las actividades ejecutadas. La “inercia”, en cambio, no supone la falta de dirección, sino la ausencia de una decisión previa de los planes, programas o proyectos y las actividades a gestionar. Algunas veces, la falla se da porque se implantan social o legalmente actividades no planificadas. Otras veces, porque se operan obras o servicios sin planificación o sin implantación social (legitimación) o legal (legalización).

El “secretismo” es la falta de difusión. Hablamos de secretismo cuando no se comunican actividades planificadas o ejecutadas, porque las administraciones no las informan o porque los gobiernos no las divulgan. También detectamos esta falla cuando no hay control de las actividades comunicadas. La “demagogia”, en cambio, no supone la falta de difusión, sino la ausencia de actividades planificadas o ejecutadas previamente. Algunas veces, la falla se da porque las administraciones informan planes o actividades no planificadas o ejecutadas. Otras veces, porque los gobiernos divulgan planes o actividades sin planificación o ejecución o sin información a los destinatarios.

FIGURA 6. CICLO VIRTUOSO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.




Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible que se eviten o, en su defecto, se enmienden las fallas que pueden darse en el proceso de diseño o gestión de políticas públicas. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta diagnosticar participativamente las necesidades, los problemas y las soluciones posibles, sin imprevisiones ni ceguerras, y decidir políticamente los planes, programas o proyectos a gestionar, sin indecisiones ni improvisaciones.
- ▼ Hace falta dirigir productivamente las actividades planificadas, sin inercias ni inacciones, y difundir transparentemente las actividades planificadas o ejecutadas, sin secretismos ni demagogias.
- ▼ Hace falta, pues, poner en marcha un ciclo virtuoso de análisis, diseño, gestión y evaluación que tenga continuidad.



CAPÍTULO 1

LA LLAVE DEL ESTADO RESPONSABLE



En política, innovar es rescatar un Estado responsable, equidistante del abstencionismo neoliberal y del intervencionismo populista.

1. Gobierno y administración del Estado

El Estado (nacional o subnacional) es el responsable principal tanto del análisis y el diseño como de la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Eso no significa que el Estado es el único responsable, exclusiva y excluyentemente, sino que es el más importante y que su rol es insustituible. Sin Estado no puede haber políticas públicas. Pero tampoco puede haberlas con un Estado que decida y accione a solas, sin ver ni considerar a los actores privados y ciudadanos. El enfoque de gobernanza que propone el profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010) y al que adherimos, lo define con claridad y nos aleja tanto del abstencionismo neoliberal como del intervencionismo populista.

Luego, el Estado decide a través de un gobierno y acciona mediante una administración pública. Tanto el gobierno como la administración

pública son elementos constitutivos del Estado. Esa es la semejanza entre ellos. Pero no son lo mismo. El gobierno no es la administración pública y viceversa. Confundirlos es dañino para ambos. ¿Cuáles son, entonces, sus diferencias? La responsabilidad del primero es la decisión política de los planes, programas o proyectos a gestionar. La segunda es responsable de la acción operativa de las actividades planificadas (Arnoletto, 2004). Esas son sus naturalezas. Por eso es elegido el gobierno y para eso está organizada la administración pública.

Puede ser neoliberal o populista, lo cierto es que un gobierno que no toma decisiones, no gobierna. Porque la decisión es la esencia del gobierno entendido como acto y no solamente como institución. La “indecisión” es una falla de las políticas públicas. También la “improvisación”, o sea, la decisión de planes, programas o proyectos que no han sido diagnosticados previamente. Asimismo, una administración pública que no implementa acciones, no administra. Porque la acción es la esencia de la administración entendida como acto y no solo como burocracia. La “inacción” es una falla de las políticas públicas. También la “inercia”, o sea, la ejecución de actividades que no han sido planificadas.

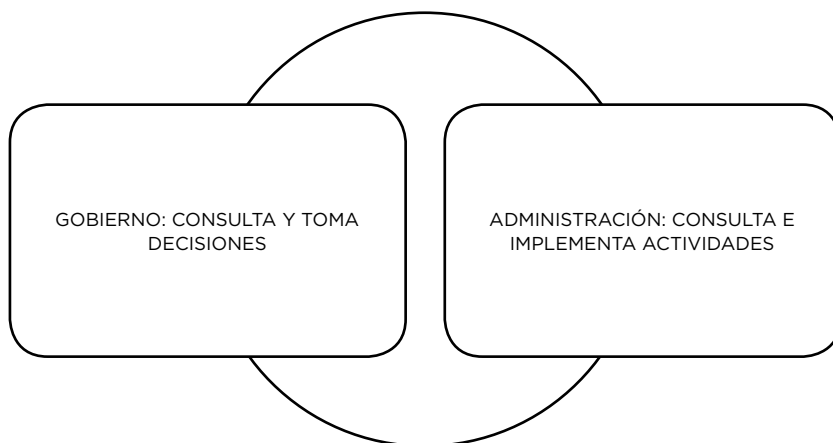
Generalizando, la indecisión y la inacción son propias de los gobiernos neoliberales, mientras que la improvisación y la inercia son típicas de los populismos. Para evitar o minimizar la ocurrencia de esas fallas, es necesario que el gobierno y la administración pública colaboren y cooperen relacionadamente. La participación de los administradores potencia la eficacia de las decisiones tomadas por los gobernantes. A su vez, el apoyo de los gobernantes potencia la eficiencia de las actividades implementadas por los administradores. Gobierno y administración pública son anverso y reverso de una misma realidad estatal. Las relaciones entre ambos es una de las claves en el proceso de políticas públicas.

Claramente, no hay Estado sin gobierno que tome decisiones y sin administración que implemente actividades. Pero, en relación con sus responsabilidades, debe establecerse un orden de prelación. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la segunda no puede responsabilizarse del gobierno del Estado. Si la administración pública es ineficiente, el gobierno debe hacer las reformas administrativas que sean necesarias, reorganizar las plantas de personal y las estructuras organizacionales. Pero si el gobierno es ineficaz, la administración pública no puede hacer las reformas políticas que hagan falta. Una vez más, la realidad se impone sobre las ideologías.

Finalmente, que el Estado sea el responsable principal de las políticas públicas no significa que deba prestar los servicios o realizar las obras por sí. No se trata de reeditar el viejo antagonismo entre estatistas y privatistas a ultranza. La casuística permite enumerar éxitos y fracasos tanto de estatizaciones como de privatizaciones, a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica. Las actividades pueden ser planificadas o ejecutadas directamente o a través de terceros. Desde nuestro punto de vista, este no es un debate ideológico, sino una opción metodológica que debe ser vista y considerada puntualmente. En cualquier caso, se requiere “la profesionalidad del servicio civil” (Villoria Mendieta, 2000).

El diagnóstico o el planeamiento de una política pública pueden encargarse a una asociación civil o a una universidad, por ejemplo. La realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada. Pero lo que no se debe delegar es la responsabilidad estatal, tanto del gobierno como de la administración pública, en relación con los resultados de las actividades planificadas y ejecutadas. La responsabilidad de cara a la sociedad es indelegable. Esa debe ser la característica fundamental de un Estado como responsable principal de las políticas públicas, sin caer en las tentaciones del Estado ausente del neoliberalismo ni del Estado omnipresente del populismo.

FIGURA 7. RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental el cumplimiento de las funciones específicas del gobierno y de la administración del Estado, siempre al servicio de la sociedad y no de los gobernantes o administradores de turno. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los gobernantes tomen las decisiones y que los administradores públicos implementen las acciones, cada uno en el marco de sus respectivas competencias legales.
- ▼ Hace falta un trabajo en equipo entre gobernantes y administradores, atentos a sus responsabilidades como servidores públicos.
- ▼ Hace falta que unos y otros se consulten, para que las políticas públicas puedan lograr sus objetivos y resultados en términos de satisfacción social de las necesidades y aceptación ciudadana de los resultados.

2. Gobernabilidad y gobernanza

De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva (2010), en cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto (o la institución gobierno) al proceso de gobierno (la gobernación o la gobernanza). En los términos que se utilizarán en los capítulos 6 y 7 de este libro (“La llave del mandato controlado” y “La llave de la democracia receptiva”), es necesario que el gobierno sea representativo y rendidor de cuentas, por supuesto. Eso genera gobernabilidad. Pero no es suficiente. También hace falta que el proceso de gobernar sea receptivo, satisfaciendo las necesidades sociales, y legítimo, ganando la aceptación ciudadana. Eso genera gobernanza.

Claramente, “la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 5). Durante este siglo, en las ciencias sociales, y particularmente en la ciencia política, este es uno de los grandes temas en tratamiento. También forma parte de los debates políticos, sectoriales y ciudadanos. El mismo autor sostiene que dos han sido las líneas generales de respuesta en relación con los problemas de la eficacia directiva de los gobiernos. Por un lado, la “gobernabilidad” y, por el otro, la “gobernanza”, cada una de ellas con sus respectivos fundamentos a favor y en contra.

El primer supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. El supuesto principal del enfoque de gobernanza también es preciso: en las actuales condiciones sociales, un gobierno capaz es necesario pero insuficiente para la conducción de la sociedad. Claramente, no son enfoques opuestos ni mucho menos. Al contrario, ambos se complementan. De esa manera, la gobernanza es un enfoque posgubernamental y no antigubernamental, como algunos intelectuales y dirigentes sostienen

erróneamente. “La gobernanza incluye a la gobernabilidad” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 30), es decir, la supone como un requisito.

En el marco de las democracias latinoamericanas, la gobernabilidad implica representatividad y rendición de cuentas, es decir, que los gobernantes sean elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (sufragio universal, sin fraudes ni proscripciones) y que estos controlen y evalúen las decisiones y las acciones de aquellos mediante mecanismos idóneos. La gobernanza incluye ambos factores de la representación política, pero además agrega la receptividad y la legitimidad, es decir, que los gobiernos diseñen y gestionen políticas públicas que satisfagan las necesidades sociales y que los ciudadanos apoyen tanto su origen como su desempeño.

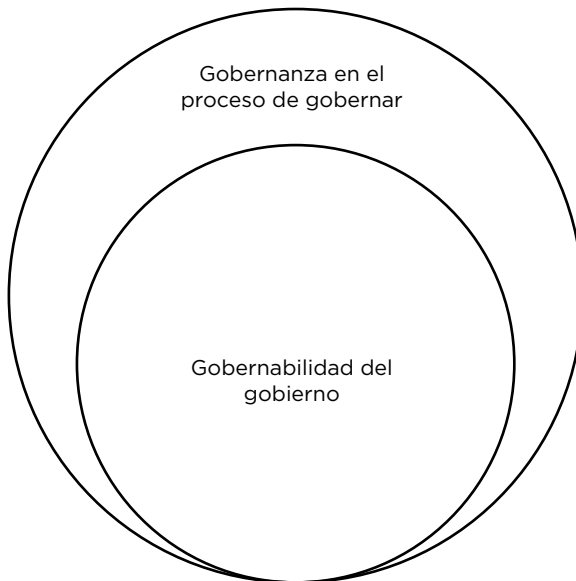
El enfoque de gobernanza que propone este autor representa el perfil que en años recientes ha ido tomando el modo de gobernar y “destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (‘coproducen’) un buen número de políticas, inversiones, proyectos, y servicios públicos” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 35). Consecuentemente, el nuevo proceso de gobernar implica una redefinición de los roles del sector estatal y de los sectores privados, tanto del empresarial como del civil, y, por ende, de sus relaciones. Ni el neoliberalismo ni el populismo han interpretado correctamente este enfoque, que es clave para recuperar la confianza perdida.

La conclusión que compartimos es doble y de gran importancia para el desarrollo en democracia de los países y de las regiones y localidades de América Latina. Claramente, en las actuales circunstancias, “la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental como si la sociedad fuera dependiente y precaria” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 43). Es la enseñanza que deberían aprender algunos intelectuales y dirigentes partidarios de un populismo sin efectividad. Se

equivocaron y se equivocan cuando restringen la gobernabilidad a la voluntad del mandamás de turno y cuando, en nombre de la gobernanza, justifican la obsecuencia política como algo lógico.

Pero “gobernanza no denota ni ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante la mano invisible de mercados o solo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 43). Es la enseñanza que deberían aprender algunos intelectuales y dirigentes partidarios de un neoliberalismo sin sensibilidad. Se equivocaron y se equivocan cuando limitan la gobernabilidad a las formas de las instituciones representativas republicanas y cuando, en nombre de la gobernanza, justifican las inequidades sociales como algo natural.

FIGURA 8. RELACIONES ENTRE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial la gobernabilidad del gobierno y la gobernanza en el proceso de gobernar, sin apriorismos

ideológicos que sesguen los enfoques al respecto. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta un gobierno que sea representativo y rendidor de cuentas y, sobre esa base, un proceso de gobernar que sea receptivo y legítimo.
- ▼ Hace falta que los representantes sean fieles a los representados, para que haya gobernabilidad, y que los gobernantes sean servidores de los gobernados, para que haya gobernanza.
- ▼ Hace falta que la gobernabilidad del gobierno sea la base de la gobernanza en el proceso de gobernar y que, por lo tanto, esta sea el punto de partida de aquella.

3. Integración y descentralización

Se ha adjudicado al Estado la responsabilidad principal de analizar, diseñar, gestionar y evaluar planes y actividades que tengan a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria. Nada más y nada menos. Pues bien, ese Estado ha sido y sigue siendo fuertemente impactado por la globalización económica y financiera (Blomeier, 2003). La respuesta a la globalización de la economía y, sobre todo, de las finanzas internacionales, es un doble proceso de adaptación de los Estados (nacionales o subnacionales) a la realidad global. Por una parte, la integración y, por la otra, la descentralización. Ambos procesos son complementarios, con progresos y retrocesos que varían.

A partir de la globalización de la economía y las finanzas internacionales, los Estados resultan demasiado pequeños para ciertos asuntos y, paradójicamente, demasiado grandes para otros. La lucha contra el delito y la violencia, el narcotráfico o la trata de personas, así como la preservación del ambiente, entre otros, son temas tan complejos y complicados que no pueden ser atendidos por los Estados nacionales individualmente. Se

impone la integración. El desarrollo local y regional, en cambio, es una cuestión tan específica y particular que no puede ser considerada por el Estado nacional centralizadamente. Se impone la descentralización, de competencias y de recursos.

La integración es un proceso a través del cual los Estados nacionales se asocian en uniones interestatales o supraestatales. Un ejemplo fue y sigue siendo la Unión Europea, a pesar de la salida del Reino Unido. También lo fue la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), integrada por la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que por primera vez reunió a los 33 países de América Latina y el Caribe. Lamentablemente, el librecambismo neoliberal y el proteccionismo populista han puesto en duda este proceso a escala multilateral.

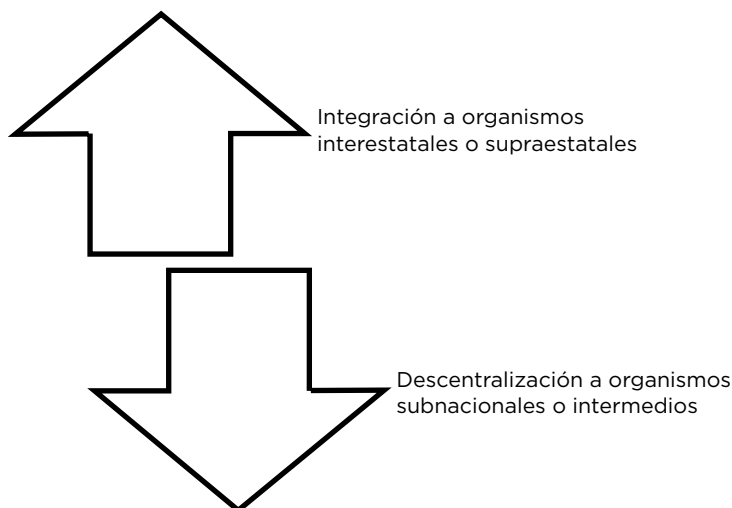
Si bien esa es su característica más destacada, la integración no se limita a las asociaciones entre distintos Estados nacionales. También los Estados subnacionales se asocian en organizaciones intergubernamentales. Dichas organizaciones se estructuran y funcionan dentro de un mismo Estado nacional y, también, entre Estados subnacionales de distintos Estados nacionales. Las experiencias son muy variadas, según las diferentes materias y los diversos territorios. Sin embargo, en general, estas organizaciones buscan coordinar competencias y recursos para resolver problemas públicos y satisfacer necesidades sociales que comparten, independientemente de los partidos y las ideologías predominantes.

A partir de este proceso de integración, es indispensable tener en cuenta las asociaciones intergubernamentales como nuevos actores políticos, a la hora de diseñar y gestionar políticas públicas. Cualquier política nacional debe considerar a los gobiernos subnacionales, a otros gobiernos nacionales y a las asociaciones entre ellos. Asimismo, cualquier política subnacional

debe considerar al gobierno nacional, a otros gobiernos subnacionales y a las asociaciones entre ellos. No hacerlo sería una equivocación teórica y práctica. Las asociaciones intergubernamentales, multilaterales o bilaterales, son fundamentales como actor político a considerar, sin dudas.

A su vez, la descentralización es un proceso de transferencias de competencias y, en el mejor de los casos, también de recursos, que va de los niveles gubernamentales superiores a los inferiores. Este proceso puede darse en Estados tanto federales como unitarios. En los Estados federales, dichas transferencias de funciones y fondos dependen de las normas constitucionales vigentes. En los Estados unitarios, en cambio, dependen de las decisiones políticas de los Estados nacionales. En cualquier caso, la clave para que la descentralización sea una solución y no un problema es la transferencia de las funciones junto con los fondos.

FIGURA 9. INTEGRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.



La experiencia comparada demuestra que, en América Latina, la descentralización de competencias sin recursos ha caracterizado las estrategias

de minimización del Estado nacional, propias de los enfoques neoliberales y de sus políticas de ajuste fiscal. Por el contrario, la descentralización de recursos sin competencias ha caracterizado las estrategias de maximización del Estado, propias del populismo y sus políticas de derroche fiscal. El vaivén entre ambas modalidades de descentralizaciones ha sido muy negativo para los Estados, tanto nacionales como subnacionales. Lejos de fortalecerlos, ambas modalidades los han debilitado de cara a las necesidades de la sociedad.

Para recuperar la confianza perdida, es indispensable que los Estados nacionales se integren y, a la vez, descentralicen sus competencias y recursos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que no se aíslen de la región del mundo a la que pertenecen por su geografía y su historia, por encima de los partidos o las ideologías de sus gobernantes de turno.
- ▼ Hace falta que los gobiernos y las administraciones públicas no tomen decisiones ni implementan acciones lejos de sus destinatarios.
- ▼ Hace falta que la integración no se detenga frente a los extremos del librecambismo ni del proteccionismo y, también, que la descentralización supere los límites del ajuste y del derroche.

4. El Estado subsidiario

En el marco de sociedades y mercados que son internacionales o transnacionales, los Estados nacionales y, particularmente, los latinoamericanos, sufren discapacidades directivas. Sin dudas, deben ser “Estados de derecho”. El debate sigue siendo cuándo y cuánto deben intervenir para contrarrestar las desventajas y aprovechar las ventajas de la globalización. La discusión sobre el Estado “liberal” o el Estado “social” de derecho se mantiene y se mantendrá. Ambos enfoques han alternado fracasos, en general, por los defectos de aquel y por los excesos de este. Unos

confiaron demasiado en la eficiencia económica como medio y otros, en cambio, confiaron demasiado en el bienestar social como fin.

A la luz de los principios de la dignidad humana y el bien común, se impone un modelo relacional de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas para el desarrollo en democracia, particularmente para Latinoamérica. Desde nuestro punto de vista, dichas políticas se deben analizar, diseñar, gestionar y evaluar de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de participación. Ambos principios deben inspirar las relaciones entre el Estado, como principal responsable de las políticas públicas, y la sociedad, como primera destinataria y partícipe necesaria de y en dichos procesos. La subsidiariedad del Estado y la participación de la sociedad son principios complementarios.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda o *subsidium* respecto de las menores, es decir, de apoyo, promoción y desarrollo (Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 127). Consecuencia de la subsidiariedad es la participación, que se expresa, esencialmente, en “una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano, como individuo o asociado a otros, directamente o por medio de los propios representantes, contribuye a la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece” (ibíd., p. 127). La subsidiariedad alimenta la participación y esta retroalimenta aquella.

¿Cuándo debe intervenir el Estado y cuándo no debe intervenir? ¿Cuándo debe participar la sociedad y cuándo no debe participar? ¿Cuánto debe intervenir el Estado y cuánto debe participar la sociedad? Las preguntas son recurrentes en cualquier actividad de capacitación o formación y en cualquier debate político, sectorial o ciudadano. Los ideologismos han tratado de imponer respuestas únicas, reglas sin excepciones. Así, se han enfrentado, con respecto al Estado, los partidarios del intervencionismo

versus los partidarios del abstencionismo del Estado y, en cuanto a la sociedad, los que ven la sociedad como una sumatoria de individuos y los que la consideran un conjunto de corporaciones.

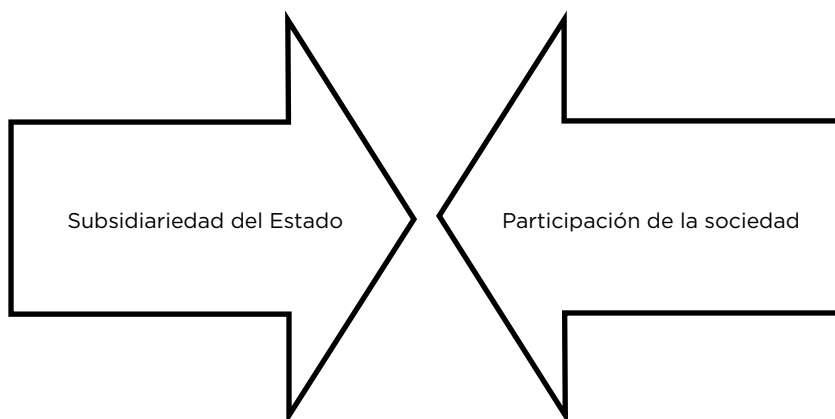
El principio de subsidiariedad tiene una doble aplicación. Hacia el interior de la organización estatal, implica que los Estados nacionales no deben hacer lo que pueden hacer los Estados subnacionales. Este es el fundamento de la descentralización política, una de las dos respuestas a la globalización expuesta en párrafos precedentes. Dicha descentralización supone la transferencia de funciones y recursos de los niveles centrales a los niveles intermedios del Estado. Se entiende que los gobiernos y las administraciones que están más cercanas a las necesidades y los problemas deben encargarse de tomar las decisiones e implementar las acciones a los fines de su satisfacción y su resolución.

En lo social y económico, implica que el Estado no debe intervenir si las organizaciones no gubernamentales (empresariales o civiles) o las personas pueden satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas por sí mismas. Por el contrario, el Estado debe intervenir si dichas organizaciones o personas no pueden hacerlo. En este caso, el Estado debe intervenir a los fines de empoderarlas para que puedan hacerlo y no para sustituirlas. La regla y sus excepciones dependen de la realidad de cada país y de cada región o localidad de Latinoamérica. La aplicación del principio requiere un discernimiento sobre la realidad del Estado y de la sociedad, sin dogmatismos.

Cuando el Estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades que son propias de las personas y las comunidades menores de la sociedad, caemos en el “estatismo”, propio del populismo, y se abandona el principio de subsidiariedad “por exceso”. Cuando el Estado no protege al débil frente a los más fuertes o no brinda su ayuda económica, institucional o legislativa a las entidades sociales más pequeñas, caemos en el “privatismo”, propio del neoliberalismo, y se

abandona el principio de subsidiariedad, no por exceso sino “por defecto” (Conferencia Episcopal Argentina, 2005). El desarrollo integral de Latinoamérica requiere un justo equilibrio entre ambos extremos.

FIGURA 10. SUBSIDIARIEDAD ESTATAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.




Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible que el Estado intervenga cuando deba intervenir y que no lo haga cuando no deba hacerlo, siempre para fortalecer y nunca para debilitar a la sociedad. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta un gobierno que tome decisiones y una administración pública que implemente acciones subsidiariamente, a favor de la participación de los actores privados y ciudadanos.
- ▼ Hace falta un Estado que esté presente, que no se desentienda de las necesidades sociales ni abandone a los ciudadanos en nombre de la iniciativa individual.
- ▼ Hace falta un Estado que no sea omnipresente, que no se adueñe de las necesidades sociales ni someta a los ciudadanos en nombre del destino colectivo.



CAPÍTULO 2

LA LLAVE DE LA SOCIEDAD PARTÍCIPE



En política, innovar es recobrar una sociedad partícipe, equidistante del individualismo neoliberal y del corporativismo populista.

1. Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos

Las políticas son públicas por dos motivos. El primero, porque el Estado es visto como el responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas. El segundo, porque la sociedad debe ser considerada como la primera destinataria y la partícipe necesaria de y en dichos procesos (Calderón Sánchez, 2016). En ese marco, la respuesta del Estado a la globalización de la economía y las finanzas internacionales es un doble proceso de integración y descentralización. Pues bien, la respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores sociales, privados y ciudadanos. Esto nos aleja del individualismo neoliberal y del corporativismo populista.

A su interior, los Estados nacionales se integran y, a la vez, descentralizan competencias y recursos. Mientras tanto, al exterior de la organización

estatal, se observa el crecimiento del rol protagónico de los actores sociales provenientes de los sectores privados y de los ciudadanos sin pertenencia sectorial. El creciente protagonismo de dichos actores ha provocado la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal, tanto en el análisis y el diseño como en la gestión y la evaluación de las políticas públicas. No se trata del triunfo del mercado ni de la derrota del Estado, como equivocadamente interpretan los neoliberales y los populistas, sino del avance de la sociedad.

A inicios de este siglo, Roberto San Salvador del Valle Doistua (2000) advertía sobre esta tendencia que, lejos de debilitarse, se ha fortalecido. Hoy por hoy, las políticas públicas exigen la participación de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos junto con los actores del sector estatal. No se trata solamente de un enfoque teórico, sino también de una requisitoria práctica. Los actores políticos no pueden gobernar ni administrar sin los actores sociales como partícipes de y en los procesos que las políticas públicas entrañan. Mucho menos en contra de ellos o con ellos en contra. Ni los neoliberales ni los populistas han sido capaces de entender dicha tendencia.

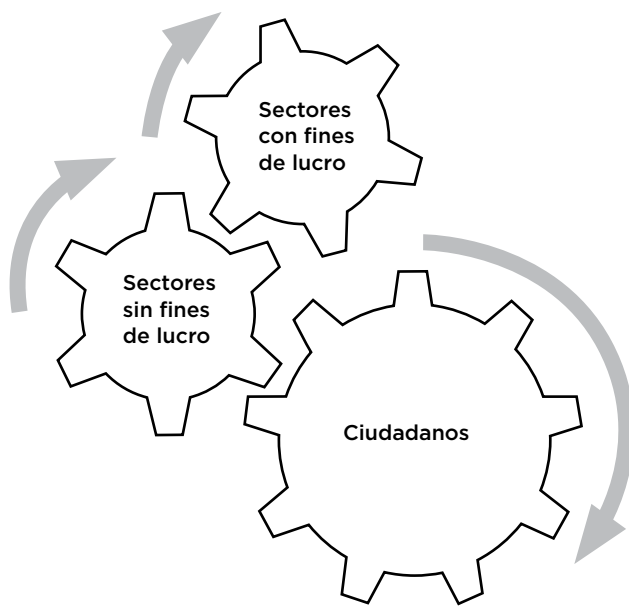
Podemos clasificar a los actores sociales en dos grandes categorías. Por un lado, los actores de los sectores privados: directivos de empresas privadas (grandes, pequeñas y medianas) y dirigentes de organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.), es decir, con fines de lucro y sin fines de lucro. Por el otro, los actores del sector ciudadano, es decir, las personas individualmente consideradas, sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles. Este sector es cada vez más importante y así debe ser tenido en cuenta, si se busca recuperar la confianza perdida. No son clientes ni súbditos, como equivocadamente los ven el neoliberalismo y el populismo.

Actualmente, si se analiza, diseña, gestiona o evalúa una política, nacional o subnacional, para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social, de cualquier país, región o localidad de América Latina, no basta con la intervención de los actores políticos, es decir, con los gobernantes y administradores del sector estatal. Es imprescindible, además, la participación de los directivos y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales, tanto empresariales como civiles. También es indispensable la participación de los ciudadanos que viven y conviven en ese territorio, compartiendo necesidades a satisfacer y problemas irresueltos.

Desde lo teórico, la conclusión es clara y no admite grandes discusiones. Los actores sociales deben ser partícipes antes de la decisión de los planes, durante la gestión de las actividades y en la evaluación de sus resultados. Luego, desde lo práctico, los mecanismos para esos fines son diversos. Básicamente, se pueden distinguir dos tipos de mecanismos. Por un lado, los mecanismos formales: consejos económicos y sociales, audiencias públicas, mecanismos de democracia directa, etc. Por el otro, los mecanismos informales: desde las entrevistas a informantes clave hasta los grupos focales, incluyendo, por supuesto, las encuestas de opinión pública.

Se impone, pues, un modelo relacional de políticas públicas, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos y, al mismo tiempo, que se vinculen con directivos y dirigentes privados, empresariales y civiles, y con ciudadanos. Sin este relacionamiento, la sociedad no puede ser destinataria de las políticas públicas ni partícipe en sus procesos. La realidad latinoamericana de este siglo impone que se gobierne y administre “por el pueblo y para el pueblo”, pero también “junto con el pueblo”. Esa es una de las grandes diferencias respecto de la meritocracia neoliberal, que no asegura la igualdad de oportunidades, y la autocracia populista, que no garantiza la libertad de divergencias.

FIGURA 11. SECTORES PRIVADOS Y CIUDADANOS.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental la participación de los actores privados, con fines de lucro y sin fines de lucro, y, por supuesto, de los ciudadanos, tanto en el diseño como en la gestión de las políticas públicas. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que la participación, tanto sectorial como ciudadana, sea capaz de transformar una simple sociedad en una comunidad organizada.
- ▼ Hace falta que los gobernantes y administradores del Estado faciliten la participación social, que la vean como una oportunidad y no la consideren como una amenaza.
- ▼ Hace falta que los actores privados y ciudadanos ejerzan su derecho a la participación porque, a la vez, esa es su obligación.

2. La dignidad de la persona humana

De acuerdo con nuestro marco teórico, la sociedad, a través de los sectores privados y ciudadanos que la integran, debe ser destinataria de las políticas públicas y, consiguientemente, partícipe necesaria en los procesos de análisis, diseño, gestión y evaluación. No todos piensan lo mismo. Algunos consideran que el mercado, y no la sociedad, debe ser el primer destinatario de las políticas públicas. Otros aceptan que la sociedad debe ser la destinataria, pero rechazan la participación sectorial y ciudadana o no la consideran necesaria sino voluntaria. Nosotros sostenemos que se debe gobernar y administrar “para” la sociedad, lo que significa gobernar y administrar “con” la sociedad.

La sociedad debe ser la primera destinataria, pero no la última. La última destinataria es la persona humana. Es decir, la gente, los habitantes de cualquier país, los vecinos de cualquiera de sus regiones o localidades, los seres humanos de carne y hueso que viven y conviven en un tiempo y un espacio definidos, que sufren las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos. Cada persona y todas las personas que integran esa sociedad son las destinatarias máximas y supremas de las políticas, preferentemente aquellas con menos posibilidades de desarrollarse material y espiritualmente. Las políticas públicas se justifican por todas y cada una de ellas.

El individualismo neoliberal, en un extremo, y el corporativismo populista, en el otro, tienden a proponer estilos de ser y de vivir contrarios a la dignidad del ser humano. “El impacto dominante de los ídolos del poder, la riqueza y el placer efímero se han transformado, por encima del valor de la persona humana, en la norma máxima de funcionamiento y el criterio decisivo en la organización social” (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007, pp. 178-179). En ese marco, “se sitúa nuestra angustia por los millones de latinoamericanos y latinoamericanas que no pueden llevar una

vida que responda a esa dignidad” (ibíd.). La violación de la dignidad humana es la resultante de dichos extremos.

Ante esa realidad, anunciamos el valor supremo de cada hombre y de cada mujer (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007), iguales en derechos y en obligaciones, viviendo y conviviendo en una sociedad. Las políticas públicas se deben orientar al bien común, es decir, al desarrollo integral, la satisfacción social de las necesidades y la consiguiente aceptación ciudadana de los resultados, por encima de los intereses partidarios y de las demandas sectoriales. Pero siempre a favor de las personas singulares. Nunca la satisfacción social ni la consiguiente aceptación ciudadana pueden ser causas o consecuencias de la violación de la dignidad humana a manos del individualismo o el corporativismo.

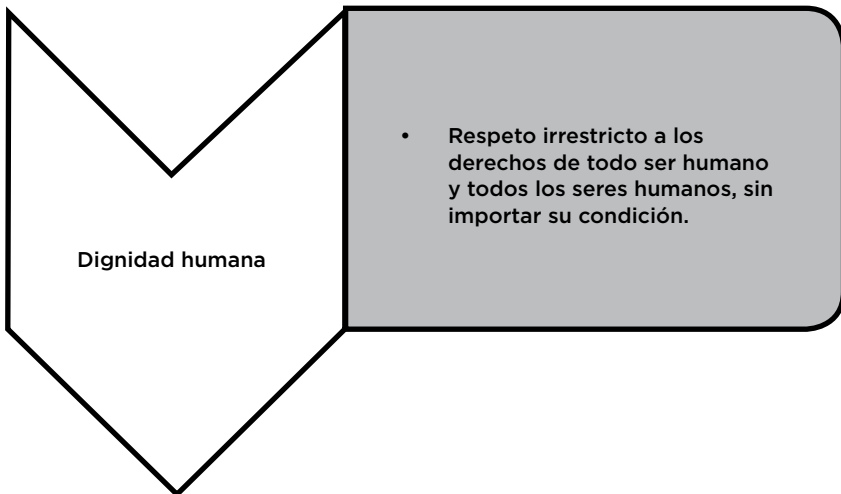
De esta dignidad brotan los derechos de todo ser humano, fundamentales e inalienables, “que no lo abandonan nunca, desde su concepción hasta su muerte natural. Y esto, no importa su condición: varón o mujer, rico o pobre, sabio o ignorante, inocente o reo, y cualquiera sea su color”. Esta dignidad es la clave y el centro del desarrollo del hombre y de todo lo que a él atañe. “Desde ella todo problema humano puede ser iluminado y hallar solución. Esta dignidad nos ilumina también para apreciar la grandeza sublime de la vida terrena y de los esfuerzos con que el hombre procura hacerla más plenamente humana” (Conferencia Episcopal Argentina, 2005, N° 2).

Hay humanistas de orígenes diferentes y diversos. Están aquellos que profesan algún credo religioso, pueden ser cristianos, católicos o protestantes, judíos o musulmanes. Están quienes no profesan ningún credo religioso, pueden ser ateos o agnósticos. Las diferencias entre unos y otros son significativas, pero las coincidencias entre ellos son mucho más significativas. Todos los humanismos y los humanistas de hoy y de todos los tiempos coinciden en la defensa de la dignidad humana y en los derechos

derivados de dicha dignidad. Se diferencian en su fundamento, pero coinciden en su respeto irrestricto. Ese es el punto que debe reunirnos en la búsqueda del bien común.

Reivindicamos los valores del humanismo cristiano, sabiendo que el mundo contemporáneo requiere una “ética global”. Como enseña Joan Carrera i Carrera (2003), esta propuesta pretende encontrar unos mínimos éticos compartidos por todos los hombres y todas las mujeres. El humanismo cristiano es, primero, humanismo y, luego, cristiano. Con diferencias pero también con semejanzas respecto de otros humanismos no cristianos o no creyentes. Claramente, se puede ser humanista sin ser cristiano, pero no se puede ser cristiano sin ser humanista. Desde esta perspectiva humanista, en busca de aquella “ética global”, planteamos nuestras diferencias con el pragmatismo neoliberal y el dogmatismo populista.

FIGURA 12. EL PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial el respeto irrestricto de la dignidad humana. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta buscar una “ética de mínimos” que parta del irrestricto respeto a los derechos de todo hombre y de todos los hombres, varones y mujeres, sin importar su condición.
- ▼ Hace falta progresar en la defensa de la dignidad humana, sobre la base de consensos y, también, de disensos entre humanistas de disímiles orígenes.
- ▼ Hace falta asumir que ninguna persona debe claudicar de sus propios máximos éticos para encontrar algunos mínimos compartidos que nos permitan vivir y convivir en paz.

3. La búsqueda del bien común

Desde el humanismo y, particularmente, desde el humanismo cristiano, sostenemos que las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común, a la satisfacción social de las necesidades y a la consiguiente aceptación ciudadana de los resultados. Así, el bien común es su razón de ser, mientras que sus finalidades son, primero, la satisfacción social y, luego, la aceptación ciudadana. De lo contrario, los planes y las actividades estatales no merecen llamarse políticas públicas. Desde esa cosmovisión, el bien común no es la sumatoria ni la síntesis de los intereses individuales ni corporativos, como equivocadamente lo entienden los neoliberales y los populistas, respectivamente.

Desde un punto de vista teórico, no hay dudas al respecto. En América Latina, todos los gobernantes y administradores públicos, de ayer y de hoy, han dicho y siguen diciendo que gobiernan y administran por el bien común, para la satisfacción social y la aceptación ciudadana, independientemente de sus ideologías económicas o políticas, sean neoliberales

o sean populistas, de derecha o de izquierda. Sin embargo, no todos lo han hecho ni todos lo hacen. Consiguientemente, las diferencias no están en los dichos de los discursos, sino en los hechos de las realidades. Desde un punto de vista práctico, la clave es cómo reconocemos la búsqueda del bien común.

El bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual (Conferencia Episcopal Argentina, 2005). Los valores del bien común son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad. Desde ya, no hay verdad sin diálogo, no hay libertad sin responsabilidad, no hay justicia sin reparación y no hay solidaridad sin compromiso. A su vez, en el marco de cualquier democracia latinoamericana, las condiciones para la realización de aquellos valores se resumen en dos: la gobernabilidad (representatividad y rendición de cuentas) y la gobernanza (receptividad y legitimidad).

En síntesis, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral, verificándose en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad. Diseñar y gestionar políticas que tengan al bien común como razón de ser supone la formulación de planes, programas o proyectos y la implementación de actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad, en particular de los más débiles y desprotegidos. Dicho esto, queda claro que ni los neoliberales ni los populistas gobiernan ni administran por el bien común: aquellos creen en el derrame de los ricos y estos creen en el asistencialismo a los pobres como fórmula de desarrollo.

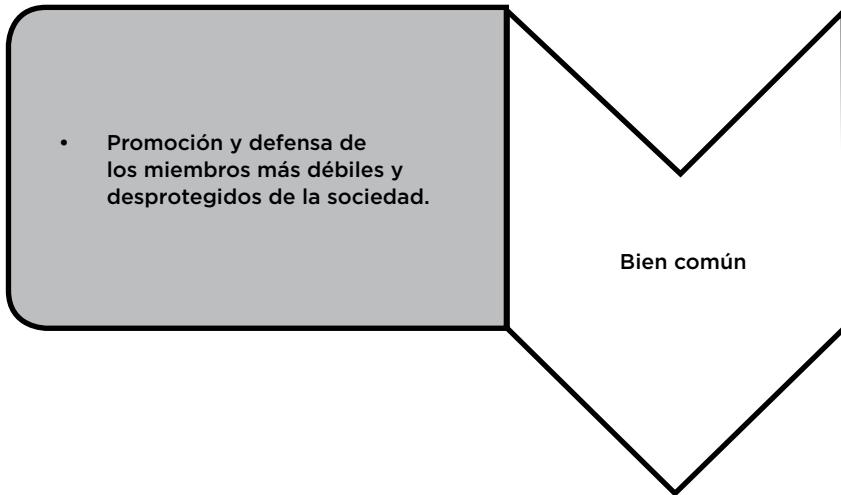
Posiblemente llame la atención que hablemos de valores. Sincera y sencillamente, creemos que sin la realización de dichos valores no hay desarrollo que sea integral. En América Latina, necesariamente,

debemos reconciliar los valores provenientes de la ética con el diseño y la gestión de políticas para el desarrollo. Ética y política son dos dimensiones que deben ir juntas, siempre. El divorcio entre ellas es el origen de muchos fracasos políticos y de muchas frustraciones sociales. Ni el pragmatismo neoliberal, que desprecia o menosprecia los valores, ni el dogmatismo populista, que impone los propios, sirven a los fines de la reconciliación entre ética y política que propiciamos desde el humanismo.

En América Latina hay hoy una sed de ética, según las palabras de Bernardo Kliksberg (2008) que compartimos plenamente. La subordinación de la política y de la economía a la ética “no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo” (Kliksberg, 2008, p. 13). El mismo autor concluye con una afirmación que hacemos nuestra: “El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo” (ibíd.).

Como tan bien ha sostenido el Consejo Episcopal Latinoamericano (2007, p. 177), urge crear estructuras que consoliden “un orden social, económico y político en el que no haya inequidad y donde haya posibilidades para todos”, que promuevan “una auténtica convivencia humana”, que impidan “la prepotencia de algunos” y faciliten “el diálogo constructivo para los necesarios consensos sociales”. Se trata de un asunto tan grave como urgente: el porvenir de la humanidad depende de esto. Esas estructuras implican igualdad de oportunidades y libertad de divergencias, negadas por el neoliberalismo y el populismo, respectivamente. Sin la reconciliación entre ética y política, son imposibles.

FIGURA 13. EL PRINCIPIO DEL BIEN COMÚN.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable la búsqueda del bien común, privilegiando la satisfacción de las necesidades de las personas y familias que tienen menos recursos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta realizar cambios de fondo en las estructuras políticas y económicas, asegurar la igualdad de oportunidades y garantizar la libertad de divergencias.
- ▼ Hace falta que esos cambios se basen en la práctica de los valores de la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad.
- ▼ Hace falta comprender que esos valores son el sustento del desarrollo de cada hombre y de todos los hombres en las sociedades donde viven y conviven, en general y particularmente en América Latina.

4. Satisfacción social y aceptación ciudadana

Las políticas públicas deben buscar la satisfacción de las necesidades sociales y la consiguiente aceptación de sus destinatarios y de la sociedad en general. Las necesidades son carencias de los sectores privados

o ciudadanos integrantes de la sociedad. Es decir, lo que los actores de estos sectores precisan o requieren para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Se pueden definir por la negativa, es decir, como “necesidades insatisfechas” (inseguridad o desempleo), o por la positiva, o sea, como “necesidades a satisfacer” (seguridad o empleo, por ejemplo). Si bien la mayoría de los indicadores existentes miden la insatisfacción, nos parece recomendable la definición por la positiva.

La definición de las necesidades sociales a satisfacer depende del entorno cultural, político y económico de cada sociedad. Una necesidad puede estar insatisfecha en una sociedad y satisfecha en otra, puede estar satisfecha hoy, estuvo insatisfecha antes o lo estará después. De ahí la importancia de un diagnóstico participativo como insumo de la decisión política. Asimismo, no se puede negar la influencia de los “lentes conceptuales” de los actores políticos y sociales y, también, de los equipos técnicos de diagnóstico, planeamiento, análisis y evaluación. Inevitablemente, las necesidades insatisfechas o a satisfacer dependen del cristal con que se las mire.

Las necesidades sociales deben ser tratadas específica y no genéricamente, en particular en América Latina. No hay dos sociedades iguales o con las mismas necesidades. Atento a ello, el modelo relacional que propiciamos recomienda que los analistas y diseñadores identifiquen cada una de las necesidades a satisfacer por la materia de la que se ocupa y, luego, por el sector y el territorio a los que se destina. Por dos razones. En primer lugar, porque el análisis y el diseño son menos costosos y más rápidos. En segundo lugar, porque la gestión y la evaluación pueden enfocarse a las materias estratégicas y a los sectores o territorios menos desarrollados.

Sin dudas, el punto de partida es la ideología económica o política de los gobernantes, que es previa a los procesos de análisis, diseño, gestión y

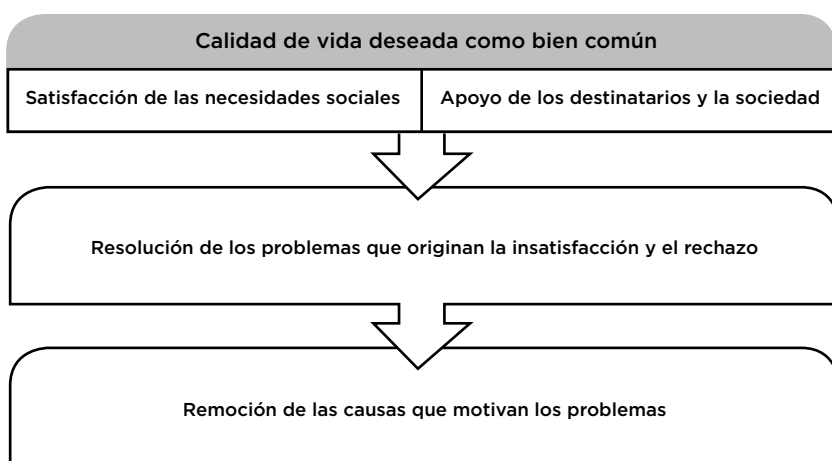
evaluación de las políticas públicas. Sobre esa base, las autoridades y los funcionarios, en consulta con los administradores públicos, los actores privados y ciudadanos, deben definir cuáles son esas materias estratégicas, esos sectores y territorios a atender preferentemente mediante sus políticas públicas. Aunque rara vez sucede, esas definiciones deberían estar en la plataforma electoral del partido político que los propuso al electorado como candidatos a un puesto ejecutivo o legislativo. En su defecto, podrían estar en la visión de un plan estratégico, si lo hubiera.

Las necesidades sociales pueden estar demandadas o no demandadas. Las primeras son carencias cuya satisfacción es peticionada por actores privados o ciudadanos, formal o informalmente. Las segundas, en cambio, son carencias cuya satisfacción no es requerida. Son varias las razones por las cuales hay necesidades no demandadas, entre otras: la persistencia de necesidades más urgentes, la falta de conciencia de quienes sufren las carencias con respecto a sus derechos y la falta de medios de expresión de sus necesidades. Tanto el neoliberalismo como el populismo suelen asemejar necesidades y demandas, ignorando las necesidades no demandadas, que provienen de los sectores más débiles y desprotegidos.

Junto con las necesidades (demandadas o no), hay demandas que no responden a necesidades. No pocas veces los actores privados y ciudadanos demandan lo que no necesitan, tal vez, a partir de las promesas electorales. Atender dichas demandas puede causar crisis fiscales, pero no hacerlo puede provocar crisis políticas y, en ambos casos, situaciones de ingobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010), como las que han provocado los gobiernos populistas y neoliberales, respectivamente. Finalmente, hay planes o actividades que no responden a necesidades ni a demandas. Obras o servicios públicos de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación, a la que no escapan ni los neoliberales ni los populistas.

Finalmente, los problemas son las dificultades que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades y el apoyo de los destinatarios y la sociedad. Si hay necesidades insatisfechas y rechazo ciudadano es porque hay diversos problemas irresueltos. A su vez, si hay problemas irresueltos es porque hay varias causas pendientes. Se puede decir, entonces, que las políticas públicas buscan satisfacer necesidades sociales y, de esa manera, ganar apoyo de sus destinatarios y de la sociedad en general, mediante la resolución de los problemas que originan la insatisfacción y el rechazo. A esos fines, se identifican las causas que los motivan y las alternativas para removerlas.

FIGURA 14. SATISFACCIÓN SOCIAL Y ACEPTACIÓN CIUDADANA.



Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible que un buen gobierno conozca y entienda cuáles son las necesidades demandadas y no demandadas de la sociedad. Eso es innovar la política.


- ▼ Hace falta que se ocupe de resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades demandadas por los actores sociales.

- ▼ Hace falta que se preocupe de las necesidades no demandadas por dichos actores, elaborando planes y buscando recursos para satisfacerlas.
- ▼ Hace falta que desactive las demandas que no respondan a necesidades, con la firmeza necesaria para no causar crisis fiscales, pero con la prudencia suficiente para no promover crisis políticas.



CAPÍTULO 3

LA LLAVE DE LOS VALORES COMPARTIDOS



En política, innovar es reivindicar algunos valores compartidos, lejos del pragmatismo neoliberal y del dogmatismo populista.

1. La verdad y el diálogo

En América Latina, un desarrollo integral no puede basarse en la falsedad o la falacia. Debe fundamentarse en la verdad, es decir, en la realidad de los dichos y hechos de los actores políticos y sociales. El primer y principal requisito del respeto a este valor es no mentir, o sea, no ocultar la realidad ni fingirla. Los candidatos no deben estafar a los electores en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben engañar a los gobernados en el ejercicio de las funciones públicas. Los empresarios no deben embaucar a los consumidores ni explotar a los trabajadores. Los habitantes y ciudadanos no deben mentirse ni dejarse mentir por los medios de comunicación.

La mentira es la negación de la verdad como valor. No es fácil sostener la verdad, por supuesto. Pero, sin dudas, más difícil es sostener la mentira.

Se puede ganar una elección sin estafar a los electores. Se puede gobernar una sociedad sin engañar a los gobernados. El lucro empresarial es posible sin embaucamientos comerciales ni explotaciones laborales. La convivencia social requiere relaciones interpersonales basadas en la sinceridad y la sencillez. La hipocresía, la simulación, la deslealtad y el fingimiento son conductas que van en contra de la convivencia social, la desnaturalizan. El neoliberalismo y el populismo han hecho de la mentira una táctica de construcción de poder económico y político.

En las relaciones sociales, vivir en la verdad tiene un importante significado: “La convivencia de los seres humanos dentro de una comunidad, en efecto, es ordenada, fecunda y conforme a su dignidad de personas, cuando se funda en la verdad” (Consejo Justicia y Paz, 2005, pp. 136-137). Nuestras sociedades requieren una intensa actividad educativa y un compromiso correspondiente por parte de todos, “para que la búsqueda de la verdad, que no puede reducirse al conjunto de opiniones o a algunas de ellas, sea promovida en todos los ámbitos y prevalezca por encima de cualquier intento de relativizar sus exigencias o de ofenderla” (ibíd.). No se trata, pues, de la posverdad, sino de la búsqueda de la verdad.

Del respeto a este valor depende la posibilidad del diálogo, tanto político como intersectorial, imprescindible a los fines del desarrollo de las diferentes localidades y regiones y de los diversos países latinoamericanos. Hace falta un diálogo entre los actores políticos, es decir, entre los gobernantes, oficialistas y opositores, que ponga el interés general por encima de los beneficios partidarios o los provechos personales. A la par, hace falta un diálogo entre los actores políticos y los actores sociales, directivos de empresas privadas y dirigentes de organizaciones civiles, que ponga el bienestar general por encima de los reclamos sectoriales o las exigencias corporativas.

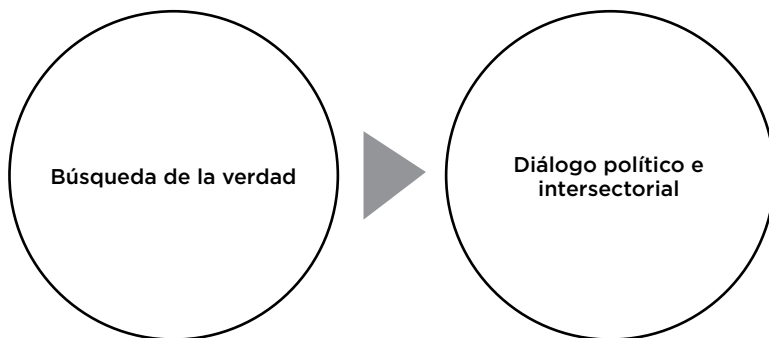
El diálogo del que hablamos no es un fin sino un medio en la búsqueda de la verdad. No se trata de dialogar para charlar o conversar, sino para

buscar consensos. Por ende, ese diálogo implica decir la verdad propia y, sobre todo, escuchar las verdades ajenas, buscando, entre todos, las verdades compartidas. Hacen falta actores políticos y sociales que sean racionales para explicitar sus argumentos y, a la vez, razonables para entender otras argumentaciones. Nadie debe abdicar de sus posiciones u oposiciones. Semejante pretensión sería ilógica y antinatural. La clave es encontrar las coincidencias básicas entre las diferencias existentes y, sobre esa base, avanzar y volver a dialogar.

En ese sentido, dos grandes enemigos de la verdad son “el hablar imprudente” y “el silencio imprudente”. San Gregorio Magno decía al respecto: “Así como el hablar imprudente conduce al error, también el silencio imprudente deja en el error a los que tendrían que ser instruidos” (Regla Pastoral, II, 4). La prudencia es la clave del diálogo político e intersectorial. Tanto al decir como al callar, la insensatez de los actores hace que el diálogo sea una charla inconducente o una interminable sucesión de monólogos. El neoliberalismo y el populismo reniegan del diálogo en busca de la verdad: uno lo limita al mérito de los individuos y el otro lo restringe a la voluntad del mandamás de turno.

No pocas veces la verdad y el escándalo van juntas. El mismo San Gregorio Magno decía: “Debemos evitar el escándalo. Pero si el escándalo se produce por la verdad, antes que abandonar la verdad se debe permitir el escándalo” (Homilías sobre Ezequiel, VII, 5). No es fácil, pero es imprescindible. La estafa electoral, el engaño gubernamental, el embaucamiento comercial y la explotación laboral son escándalos que deben ser denunciados. La verdad puede ser escandalosa, pero mucho más escandalosa es la mentira. Se trata, pues, de un dilema ético y político: gestionar la mentira o gestionar la verdad. Ya sabemos que el pragmatismo neoliberal y el dogmatismo populista son tácticas de gestión de la mentira.

FIGURA 15. EL DIÁLOGO EN LA BÚSQUEDA DE LA VERDAD.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental la reivindicación del valor de la verdad, mediante un diálogo liso y llano, político e intersectorial. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los oficialistas y opositores de turno dialoguen como adversarios circunstanciales y no como enemigos irreconciliables, que las diferencias no entorpezcan las coincidencias.
- ▼ Hace falta que los dirigentes empresariales y sindicales dialoguen, que las ganancias de los empresarios no sean a costa de los derechos de los trabajadores, sino a partir de la producción y prestación de bienes y servicios.
- ▼ Hace falta que los inescrupulosos no se impongan sobre la sencillez de los ciudadanos comunes y silvestres.

2. La libertad y la responsabilidad

En América Latina, un desarrollo integral debe fundarse en la libertad. Según las enseñanzas del humanismo cristiano, la verdad nos hará libres: "*veritas liberabit vos*". Evidentemente, la mentira nos ha hecho esclavos. Ahora bien, la verdad es una condición necesaria, pero insuficiente a los fines de la libertad. Una sociedad estafada, engañada, embaucada

o explotada, sea por los candidatos o los gobernantes, sea por los empresarios o los medios de comunicación, no puede ser una sociedad libre. La verdad y, más precisamente, el diálogo en la búsqueda de la verdad son las bases para la construcción de una sociedad libre, pero no la garantizan.

Un desarrollo que sea integral supone dos dimensiones que son complementarias: “estar libre de”, por una parte, y “ser libre para”, por la otra. La primera es la libertad en sentido negativo o restringido, también denominada “libertad formal”, tan necesaria como insuficiente. La segunda, en cambio, es la libertad en sentido amplio o positivo, llamada también “libertad real”. Esta no va en contra de aquella, obviamente. Al revés, “ser libre para” presupone “estar libre de”. La primera es la base y el punto de partida de la segunda, indudablemente. El formalismo neoliberal no se ha ocupado de las libertades reales, mientras que el personalismo populista se ha despreocupado de las libertades formales.

Los golpes de Estado y los consiguientes gobiernos de facto que durante tantas décadas expoliaron a los diversos países latinoamericanos, prohibieron los derechos y las garantías constitucionales y legales. De esa manera, eliminaron las libertades formales, lisa y llanamente. Por el contrario, las constituciones de los Estados de derecho, tanto del Estado liberal como del Estado social, las han ampliado y profundizado. Este avance institucional ha sido muy costoso y, por lo tanto, no debe ser despreciado ni menospreciado. Todo lo contrario, debe ser asegurado y protegido. Eso significa no limitar la democracia a las formas de las instituciones ni restringirla a la voluntad del mandamás de turno.

Estas conquistas del Estado de derecho parecen consolidadas en la opinión pública latinoamericana. Sin embargo, a partir de los derechos y las garantías constitucionales y legales, la posibilidad de realizarse personalmente en la sociedad depende de otros factores. Una persona sin

vivienda, sin empleo, sin salud o educación no es tan libre como otra persona con acceso a esos bienes o servicios públicos. Sin dudas, la inseguridad, el delito y la violencia restringen las libertades reales, muy a pesar de las libertades formales. El Estado de derecho (liberal o social, pero de derecho) permite estar libre de un gobierno de facto, pero no garantiza ser libres para realizar la propia vocación personal.

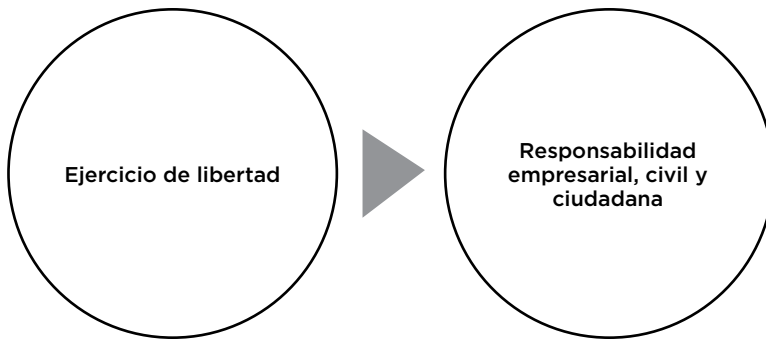
A pesar de aquellas conquistas del Estado de derecho en relación con las libertades formales, en el otro extremo no sucede lo mismo. En cuanto a las libertades reales, estas siguen siendo las grandes asignaturas pendientes. Paradójicamente, estas falencias también parecen consolidadas en la opinión pública latinoamericana. La gran mayoría de los latinoamericanos percibe, por ejemplo, que la distribución de la riqueza es injusta o muy injusta y la inseguridad sigue siendo uno de los dos grandes problemas de casi todos los países de América Latina. Pues bien, sabemos que sin una justa distribución de la riqueza y sin seguridad, las libertades reales se restringen.

Una exigencia inseparable de la dignidad de la persona humana es el derecho al ejercicio de la libertad. “No se debe restringir el significado de la libertad, considerándola desde una perspectiva puramente individualista y reduciéndola a un ejercicio arbitrario e incontrolado de la propia autonomía personal” (Consejo Justicia y Paz, 2005, pp. 137-138). Como expresión de la singularidad de cada persona humana, el valor de la libertad es respetado cuando cada miembro de la sociedad puede realizar su propia vocación personal, “dentro de los límites del bien común y del orden público y, en todos los casos, bajo el signo de la responsabilidad” (ibíd.). Sin esa responsabilidad, la libertad es libertinaje.

Claramente, si los integrantes de una sociedad no pueden realizarse individual y personalmente, no son libres. Ahora bien, la libertad y la responsabilidad son el anverso y el reverso de una misma moneda. El ejercicio

responsable de la libertad que sostenemos desde el humanismo nos diferencia del neoliberalismo meritocrático, que no asegura igualdad de oportunidades, y del populismo autocrático, que no garantiza libertad de divergencias. Aquel, en nombre de la libertad, termina justificando las inequidades sociales. Este, en nombre de la responsabilidad, termina justificando la obsecuencia política. Se trata, pues, de una libertad responsable que reivindica los propios derechos y respeta los derechos ajenos.

FIGURA 16. LA RESPONSABILIDAD EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial la reivindicación del valor de la libertad, ejerciéndola con responsabilidad, defendiendo los derechos propios y respetando los ajenos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los dirigentes políticos sean responsables, que se preocupen de las libertades formales y se ocupen de las libertades reales.
- ▼ Hace falta que los empresarios defiendan la libertad de sus empresas, sin restringir la de los consumidores o usuarios, y que los sindicalistas defiendan la libertad de sus sindicatos, sin restringir la de los trabajadores.
- ▼ Hace falta que los irresponsables no se impongan sobre la sensatez de los ciudadanos comunes y silvestres.

3. La justicia y la reparación

En América Latina, un desarrollo integral debe fundarse en la justicia. Tampoco puede haber desarrollo integral sin ella. No hablamos de la administración de justicia como un poder del Estado, que debe asegurarse y garantizarse, sin dudas, como un requisito republicano. Hablamos de la justicia social como un valor que debe ser ampliado y profundizado. Dijimos que la verdad es una condición necesaria, pero insuficiente a los fines de la libertad. Pues bien, lo mismo decimos de esta en relación con la justicia. Las libertades individuales no aseguran una sociedad justa. No pocas veces el ejercicio irresponsable de dichas libertades empeora la injusticia social.

La justicia social es una exigencia que hoy se manifiesta con una dimensión mundial, “conciene a los aspectos sociales, políticos y económicos y, sobre todo, a la dimensión estructural de los problemas y las soluciones correspondientes” (Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 139). La justicia social resulta particularmente importante en América Latina, ya que “el valor de la persona, de su dignidad y de sus derechos, a pesar de las proclamaciones de propósitos, está seriamente amenazado por la difundida tendencia a recurrir exclusivamente a los criterios de la utilidad y del tener” (ibíd.). El neoliberalismo y el populismo se equivocan al creer que la justicia social debe ser definida por el mercado o por el Estado.

Específicamente en América Latina, la justicia social implica la reparación de la inequidad en la distribución de los ingresos y, sobre todo, de la riqueza. Sobre esa base, se debe planear el objetivo de la reducción de la población bajo la línea de pobreza y la erradicación de la indigencia, a mediano y largo plazo. Sin avances en estas cuestiones, no hay justicia social. Decía al respecto San Gregorio Magno: “Dar lo necesario a los pobres es devolverles a ellos lo debido: no es beneficencia. Es el pago de una deuda de justicia y no la satisfacción de una obra de misericordia”.

Se equivocan los neoliberales y los populistas al creer que la lucha contra la pobreza es dádiva o limosna. Es justicia.

No puede haber justicia social con un Estado injusto. Los Estados de derecho, a diferencia de los Estados totalitarios, son legales y deberían ser justos. Sin embargo, muchas veces, la legalidad y la justicia se han separado. Los Estados de derecho son justos cuando sus gobernantes, además de acatar las leyes, respetan la dignidad humana y buscan el bien común, la satisfacción de las necesidades sociales más urgentes y graves y la resolución de los problemas prioritarios, con la consiguiente aceptación de los ciudadanos. En América Latina, lamentablemente, los populismos han violentado la legalidad en nombre de un voluntarismo disfrazado de “justicia popular”.

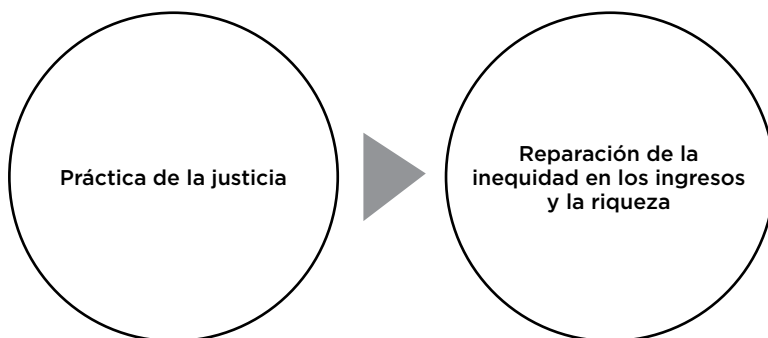
Tampoco puede haber justicia social con un mercado injusto. La economía “liberal” de mercado no es justa ni debe serlo, por definición. No corresponde pedir al neoliberalismo que haga lo que no quiere, no puede y no sabe hacer. Conforme a las leyes del libre mercado, los ricos pueden ser cada vez más ricos mientras los pobres son cada vez más pobres, libremente. El agrandamiento de la desigualdad y el aumento de la pobreza y la indigencia no son fallas, sino secuelas de la economía “liberal” de mercado. Esto no supone repudiar el mercado como una forma de organización económica de la sociedad, sino regularlo de acuerdo con los principios de subsidiariedad estatal y de participación social.

Esa ha sido una de las grandes contribuciones de la economía social de mercado. “Desde el punto de vista ético de la lucha por la paz social, Alfred Müller-Armack llamó a la Economía Social de Mercado una ‘fórmula que intenta establecer un equilibrio racional entre los ideales de justicia, libertad y crecimiento’” (Quaas, 2008, p. 153). Nada menos que un equilibrio entre la libertad y la justicia como valores y entre estos y el crecimiento como meta de cualquier política económica. “Al mismo tiempo, es el intento de alcanzar los objetivos públicos orientados hacia el bienestar

común con base en un orden estable y resolver los eventuales conflictos de la política económica por la vía pacífica” (ibíd.).

Ciertamente, la injusticia social es la mayor y, a la vez, la peor debilidad de América Latina. El derrame neoliberal es falso y el asistencialismo populista es hipócrita, para nada ayudan a reparar esa injusticia. De cara a esta realidad, hacemos nuestras las palabras del entonces arzobispo de Buenos Aires, cardenal Jorge M. Bergoglio: “Es necesario proyectar utopías y, al mismo tiempo, hacerse cargo de lo que hay. (...) Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que esta se presente” (Bergoglio, 2005, p. 78). La justicia social es la gran utopía que debemos proyectar en América Latina, conociendo y entendiendo la realidad existente.

FIGURA 17. LA REPARACIÓN EN LA PRÁCTICA DE LA JUSTICIA.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable la reivindicación del valor de la justicia, practicándola con equidad, generando oportunidades para todos y, en particular, para los que menos tienen. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los dirigentes políticos sean justos, que no abusen del poder ni se enriquezcan ilícitamente en el ejercicio de sus funciones públicas.

- ▼ Hace falta que los empresarios tengan ganancias lícitas, sin perjudicar los derechos de los consumidores o usuarios de bienes y servicios, y que los sindicalistas defiendan conquistas laborales, sin perjudicar los derechos de terceros.
- ▼ Hace falta que lo que a algunos les sobra no sea lo que a otros les falte, como requisito de una justicia reparadora.

4. La solidaridad y el compromiso

El desarrollo latinoamericano del que hablamos supone el valor de la solidaridad y su realización en un tiempo y un espacio determinados. Dijimos que la verdad es una condición necesaria e insuficiente a los fines de la libertad y lo mismo de esta en relación con la justicia. Pues bien, por sí sola, la justicia no basta. Hace falta la solidaridad o “la vía de la caridad”. Esta vía ha sido malinterpretada muchas veces en América Latina, tanto por los neoliberales como por los populistas. Unos y otros, con matices, han proclamado este valor, pero, en la práctica, lo han desvirtuado a través del clientelismo político y electoral. Nada más lejos de estas malas prácticas que la caridad.

El derrame que prometen los neoliberales y el asistencialismo que militan los populistas, ambos, son negaciones o degeneraciones de las políticas de promoción social. En nuestra Latinoamérica, hay personas y familias con hambre. Ellas no pueden esperar que, a través del crecimiento de la economía, aumente el empleo y esto disminuya la pobreza y la indigencia. Esa emergencia explica y justifica la ayuda social directa e inmediata que, por definición, debe ser específica y transitoria. Cuando no llega, estamos en presencia de una negación, propia del neoliberalismo. Cuando se vuelve genérica y permanente, estamos en presencia de una degeneración, típica del populismo.

Los valores de la verdad, de la justicia y de la libertad nacen y se desarrollan de la fuente interior de la solidaridad o, como la denominamos desde el

humanismo cristiano, de la caridad. La solidaridad presupone y trasciende la justicia. Claramente, las relaciones humanas no se pueden regular únicamente con la medida de la justicia. “Ninguna legislación, ningún sistema de reglas o de estipulaciones lograrán persuadir a hombres y pueblos a vivir en la unidad, en la fraternidad y en la paz; ningún argumento podrá superar el apelo de la caridad” (Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 140-141). El amor al prójimo sigue siendo la llave del diálogo, la responsabilidad y la reparación.

En la XIII Jornada de Pastoral Social (organizada por la Comisión de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires el 16 de octubre de 2010), el entonces cardenal Jorge M. Bergoglio dijo lo siguiente: “En la vida actual, existe una tendencia, cada vez más acentuada, a exaltar al individuo en contra del hombre como un ser en relación. (...) Esto ha sido calificado como el nuevo individualismo contemporáneo” (Bergoglio, 2011, p. 29). Este nuevo individualismo contemporáneo, asocial y amoral, y el corporativismo, que suprime a la persona, son los grandes enemigos de la solidaridad y, por lo tanto, del desarrollo integral. En una sociedad individualista o corporativista, no puede haber solidaridad.

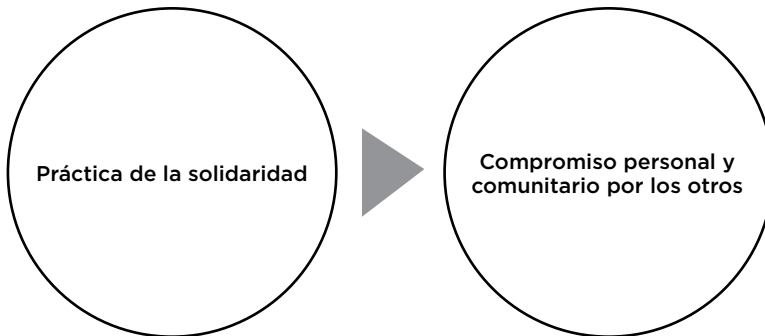
“Es la primacía del individuo y sus derechos, sobre la dimensión que mira al hombre como un ser en relación. Es la primacía de la razón sobre la inteligencia, ‘ratio’ sobre ‘intellectio’” (Bergoglio, 2011, p. 29). Esta individualización de la referencia por encima de la realidad misma, de los principios, los valores y las condiciones para su realización, es una amenaza para las sociedades latinoamericanas, porque “muchas veces tiñe el comportamiento de sectores o fragmentos de nuestra sociedad, que no se reconocen en un marco mayor, en un todo” (ibíd., p. 30). Ahora bien, la salida de ese individualismo, propio del neoliberalismo, no puede ser la caída en un corporativismo, típico del populismo.

La solidaridad significa entendernos y constituirnos “como ciudadanos en el seno de un pueblo”. Ciudadanos es una categoría “lógica”,

mientras que pueblo es una categoría “histórica y mítica”. El desafío de ser ciudadano comprende vivir y explicitarse en dos categorías de pertenencia. “Se vive en sociedad y se depende de un pueblo” (ibíd., p. 32). Se trata de un proceso, de una integración, de un trabajo lento, arduo y muchas veces doloroso. Se puede vivir en una sociedad sin solidaridad, pero sin solidaridad no se puede constituir un pueblo. El neoliberalismo identifica al pueblo con la sociedad, y esta con el mercado. El populismo identifica al pueblo con el Estado, y este con el líder o caudillo.

El compromiso, tanto personal como comunitario, es el comportamiento que señala la realización del valor de la solidaridad. El incremento de ese compromiso muestra una sociedad más activa y esto debe rescatarse como positivo. Ahora bien, el compromiso del que hablamos significa mucho más que el reclamo por los propios derechos. El compromiso “por los otros” supone que las personas reclamen por los derechos ajenos. Por ejemplo, que las personas que no son pobres reclamen por la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia, que los que tienen vivienda o empleo reclamen por los que no tienen, que los que acceden a la salud y la educación reclamen por los que no acceden.

FIGURA 18. EL COMPROMISO EN LA PRÁCTICA DE LA SOLIDARIDAD.



Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible la reivindicación del valor de la solidaridad, practicándola con compromiso, dando a los otros lo que les corresponde por lo que son y no por lo que hacen o logran. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los dirigentes políticos se comprometan, que abandonen, de una vez y para siempre, el clientelismo.
- ▼ Hace falta que los empresarios y sindicalistas se comprometan, que aquellos no confundan la solidaridad con alguna donación de una campaña comercial y que estos no la mezclen con algún beneficio de una mutual gremial.
- ▼ Hace falta que el egoísmo de algunos no se imponga sobre la generosidad de otros, como requisito de una solidaridad comprometida.

CAPÍTULO 4

LA LLAVE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En política, innovar es gestionar el desarrollo sostenible, lejos del derrame neoliberal y del asistencialismo populista.

1. Desarrollo del capital físico

El primer componente del desarrollo integral es el “capital físico”. Este componente implica la satisfacción de las necesidades de vivienda y, a la par, la realización de obras de infraestructura para la prestación de servicios de calidad. Sin viviendas, sin obras de infraestructura (sanitarias y educativas, entre las primeras) y sin servicios de calidad (agua y energía, entre los principales) no hay desarrollo del capital físico y sin este no hay desarrollo económico, social o humano. A esos fines, además de la inversión a cargo del sector estatal, hacen falta las inversiones del sector privado. Ni el derrame neoliberal ni el asistencialismo populista han sido capaces de hacerlo.

Según el Objetivo N° 9 de la Agenda 2030, es necesario construir infraestructuras resilientes, inclusivas y sostenibles. Las inversiones en infraestructura son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y

empoderar a las comunidades, para conseguir un incremento de la productividad, de los ingresos y mejoras en los resultados sanitarios y educativos. Considerando el crecimiento de la urbanización, las inversiones en infraestructuras son fundamentales para que las ciudades sean más resistentes al cambio climático, impulsar el crecimiento económico y la estabilidad social. Se equivocan los neoliberales y los populistas al creer que las inversiones privadas o públicas son opciones excluyentes.

De acuerdo con el Objetivo N° 11 de dicha Agenda, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades que sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Entre ellos, la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura. Dichos problemas se deben vencer para que sigan prosperando y creciendo y, al mismo tiempo, aprovechen mejor los recursos y reduzcan la contaminación y la pobreza. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) plantean ciudades con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos.

En particular, la satisfacción de las necesidades de vivienda es “una cuestión central de la ecología humana” (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, pp. 128-129). La vivienda requiere el acceso a la tierra y al techo. Estas son dos de las tres “T” que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares en Bolivia, el 9 de julio de 2015. Dos derechos humanos que hacen a la esencia y a la existencia de una vida digna, particularmente de las familias que viven (o sobreviven) hacinadas en las villas o favelas de las grandes urbes latinoamericanas. La vivienda es la sede de la familia y esta –con sus diversas composiciones– es el núcleo de la sociedad.

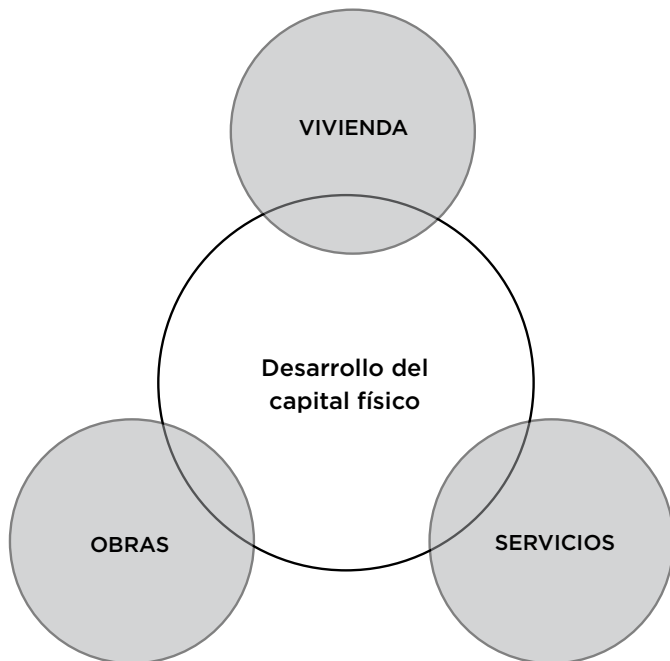
A lo largo y a lo ancho de Latinoamérica, las necesidades son diversas y los problemas son distintos. Cada uno de sus países, cada una de sus

regiones o localidades muestran una realidad que no es uniforme. Sin embargo, en relación con las obras a realizar y los servicios a prestar, se puede decir que las necesidades más graves y urgentes son dos: el agua y la energía. Al respecto, la Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea sendos objetivos (Nº 6 y Nº 7). Por una parte, “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” y, por la otra, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”.

Respecto del agua, el Objetivo Nº 6 sostiene: “El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño”. Sin embargo, la escasez de recursos hídricos, la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado “influyen negativamente en la seguridad alimentaria, las opciones de medios de subsistencia y las oportunidades de educación para las familias pobres en todo el mundo”. Finalmente, la sequía “afecta a algunos de los países más pobres del mundo, recrudece el hambre y la desnutrición”. Esta compleja realidad debe ser encarada por medio de políticas públicas, sin dilaciones.

A su vez, el Objetivo Nº 7 sostiene en relación con la energía: “La energía es central para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que hace frente el mundo actualmente”. Sin dudas, el acceso a la energía para todos es esencial “para los empleos, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos o para aumentar los ingresos. La energía sostenible es una oportunidad que transforma vidas, economías y el planeta”. De esa manera, junto con el agua, la energía es uno de los dos grandes servicios a atender de cara al porvenir de las sociedades latinoamericanas. Las discusiones ideológicas entre el neoliberalismo y el populismo se vuelven casi ridículas frente a estas perentoriedades.

FIGURA 19. COMPONENTES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL FÍSICO.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental la satisfacción de las necesidades de vivienda, obras y servicios públicos, no como fines, sino como medios para que mejore la calidad de vida de las personas y de los pueblos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta construir casas, para que las familias puedan vivir sin hacinamientos ni marginaciones, en ciudades amigables.
- ▼ Hacen faltan obras de infraestructura y servicios de calidad, para que los derechos a una vida digna no sean una declaración, sino una realidad.
- ▼ Hacen falta inversiones, tanto públicas como privadas, para satisfacer las necesidades sociales más urgentes y graves, sin especular con réditos partidistas ni rentabilidades especulativas.

2. Desarrollo de la actividad económica

El segundo componente del desarrollo integral es la “actividad económica”. Este componente implica el crecimiento de las economías nacionales, regionales y locales. El crecimiento del que hablamos requiere del aumento de la producción de bienes y, también, del consumo del mercado interno. Sin desconocer la importancia de una balanza comercial superavitaria, no se trata de vender afuera lo que no se compra dentro de cada país. Hay que buscar un equilibrio. De acuerdo con uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se trata de “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. Ni el derrame neoliberal ni el asistencialismo populista han sido capaces de hacerlo.

Según el Objetivo N° 12, el consumo y la producción sostenibles implican hacer más y mejores cosas con menos recursos, “incrementando las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida”. En dicho proceso deben participar los actores políticos y sociales, tanto empresariales y civiles como ciudadanos. “También es necesario adoptar un enfoque sistémico y lograr la cooperación entre los participantes de la cadena de suministro, desde el productor hasta el consumidor final”, todos son importantes.

Muchas veces se identifican crecimiento y desarrollo. Sin embargo, desde una visión humanista, el crecimiento no es desarrollo si no genera empleo o trabajo. Esta es la tercera “T” que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares, el 9 de julio de 2015, en Bolivia. Las economías latinoamericanas deben crecer para generar empleo y, al mismo tiempo, deben generar empleo para crecer. América Latina necesita un modelo de crecimiento inclusivo que alimente al trabajo y se retroalimente del trabajo. El neoliberalismo

cree que se puede crecer y, después, repartir, mientras que el populismo cree que se puede repartir y, luego, crecer. Ambos se equivocan.

Nos referimos a un “trabajo decente” en los términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es decir, con condiciones laborales y salariales que reconozcan los derechos sociales del trabajador. Dichas condiciones no son costos que los empresarios puedan ahorrar para maximizar sus ganancias. Si el crecimiento y el empleo no van juntos, la lucha contra la pobreza y la indigencia es una causa condenada al mismo y nefasto clientelismo del que han abusado tanto los neoliberales como los populistas. Por el contrario, si el empleo es digno, se convierte en el medio más idóneo para disminuir la pobreza y erradicar la indigencia.

El Objetivo N° 8 plantea “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Actualmente, la mitad de la población mundial vive con el equivalente a dos dólares estadounidenses diarios. Hay tres factores que impiden u obstaculizan “el derecho de todos a compartir el progreso”: la continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo. Si queremos conseguir el desarrollo económico sostenible, nuestras sociedades deberán crear “las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente”. Ese equilibrio es fundamental.

Según la ONU, los índices de pobreza extrema se han reducido a la mitad desde 1990 y ese es un progreso. Sin embargo, la pobreza implica mucho más que la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, por supuesto, pero también “el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la

falta de participación en la adopción de decisiones”. Consecuentemente, si queremos reducir la pobreza, el crecimiento económico “debe ser inclusivo con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad” (Agenda 2030, Objetivo N° 1). No hay otra alternativa.

Actualmente, existen 925 millones de hambrientos. Tal cual plantea la ONU, necesitamos una profunda reforma del sistema mundial de agricultura y alimentación si queremos nutrir a esos hambrientos y a las dos mil millones de personas más que vivirán en el año 2050. De cara a esa realidad, “la agricultura, la silvicultura y las piscifactorías pueden suministrar-nos comida nutritiva para todos y generar ingresos decentes” (Objetivo N° 2). Sin embargo, el cambio climático “está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos, y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones”. Ambos asuntos están directamente relacionados.

FIGURA 20. COMPONENTES DEL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial que el crecimiento económico genere más trabajo y menos pobreza. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que las economías crezcan, tanto las nacionales como las regionales y locales, es decir, que aumente la producción de bienes y mejore la prestación de servicios básicos.
- ▼ Hace falta que ese crecimiento provoque un aumento de los puestos de trabajo y que esos trabajos sean decentes.
- ▼ Hace falta que, en el mediano y largo plazo, ese aumento del trabajo decente provoque la erradicación de la indigencia y una disminución de la pobreza, sin descartar la asistencia directa en el corto plazo para combatir el hambre.

3. Desarrollo del capital humano

La satisfacción de las necesidades de educación y de salud es la base y el punto de partida de la equidad social. Un pueblo ignorante o enfermo es un pueblo esclavo. El desarrollo integral de América Latina impone más y mejores servicios de educación y de salud en general y, particularmente, a favor de las personas y familias con menos recursos. Una sociedad equitativa o que, por lo menos, tienda a la equidad, no puede resignarse a servicios privados para ricos que pueden pagarlos y, en el otro extremo, servicios estatales para pobres que deben sufrirlos. Ni el derrame neoliberal ni el asistencialismo populista han sido capaces de hacerlo.

La educación y la salud son derechos humanos que hacen a la vida de las personas y al progreso de los pueblos. Por ende, son obligaciones que el Estado debe cumplimentar, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La educación y la salud no son mercancías para que accedan los que puedan comprarlas y ganen los que puedan venderlas en la feria de la demanda y la oferta. Respecto de la educación, las necesidades

contienen tanto la escuela primaria y secundaria como la formación universitaria. En cuanto a la salud, las necesidades comprenden desde la promoción y la prevención hasta el tratamiento de las enfermedades en hospitales de mediana y alta complejidad.

Respecto de la salud, la Agenda 2030 plantea “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”. Si queremos conseguir el desarrollo humano sostenible “es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos a cualquier edad”. Según la ONU, se han obtenido grandes progresos en el aumento de la esperanza de vida y la reducción de algunas de las causas de muerte más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna. También, en el aumento del acceso al agua limpia y el saneamiento, la reducción de la malaria, la tuberculosis, la poliomielitis y la propagación del VIH/sida.

Sin embargo, a partir de dichos progresos, “se necesitan muchas más iniciativas para erradicar por completo una amplia gama de enfermedades y hacer frente a numerosas y variadas cuestiones persistentes y emergentes relativas a la salud” (Agenda 2030, Objetivo N° 3). Claramente, el acceso a los servicios de salud es una necesidad que hace al desarrollo del capital humano de cualquier país, región o localidad de América Latina. Una necesidad que debe ser satisfecha porque de eso depende la satisfacción de otras necesidades. La prevención y curación de las enfermedades es, evidentemente, un requisito necesario a los fines de la capacitación y formación de las personas.

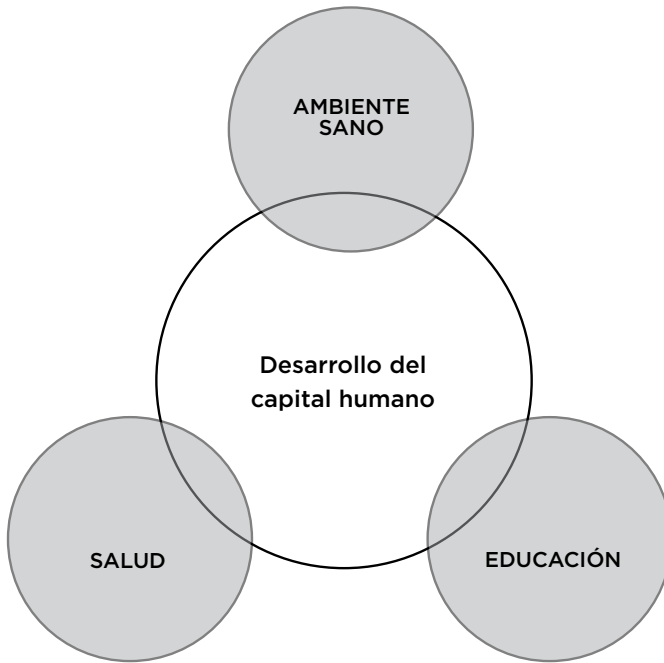
En cuanto a la educación, el planteo es “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Sin dudas, esa “es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible”. Según la ONU, se han producido importantes avances en la mejora del acceso a la educación

a todos los niveles y el incremento en las tasas de escolarización en las escuelas, sobre todo en el caso de las mujeres y las niñas, y en el incremento del nivel mínimo de alfabetización, “si bien es necesario redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances en la consecución de los objetivos de la educación universal” (Objetivo N° 4), clave para un desarrollo integral.

Hoy por hoy, junto con la educación y la salud, el cuidado del ambiente hace al desarrollo del capital humano. “No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente cuidar la naturaleza” (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, p. 118). Las problemáticas de la ecología ambiental son tan complejas y complicadas que van desde la contaminación y el cambio climático a la pérdida de biodiversidad, pasando por la basura y la cultura del descarte, todo en medio de la inequidad planetaria y la debilidad de las reacciones.

En relación con el ambiente, la Agenda 2030 de Naciones Unidas se plantea varios objetivos. Entre ellos, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo N° 13), conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (Objetivo N° 14) y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica (Objetivo N° 15). Sin un ambiente sano, no hay posibilidades de un desarrollo sostenible. Es lamentable, pero ni el neoliberalismo ni el populismo han entendido la trascendencia de este tema.

FIGURA 21. COMPONENTES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable la satisfacción de las necesidades sociales de educación, salud y ambiente, para todos y, particularmente, para los excluidos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta asegurar el acceso a los servicios sanitarios, a los dispensarios u hospitales, prevenir y curar las enfermedades.
- ▼ Hace falta garantizar el acceso a los servicios educativos, a las escuelas y universidades, alfabetizar, capacitar en oficios y formar profesionales para el mercado laboral y, sobre todo, para la vida ciudadana.
- ▼ Hace falta asegurar y garantizar un ambiente sano y reunir, en una misma lucha, los combates contra la contaminación ambiental y la exclusión social.

4. Desarrollo del capital social

El cuarto componente del desarrollo latinoamericano del que hablamos, integral y en democracia, es el “capital social”. Este componente implica, primero y principalmente, más y mejor inclusión. La inequidad en la distribución de los ingresos y de la riqueza, por una parte, y la exclusión de personas, sectores y territorios de los bienes y servicios básicos, por otra, deshumaniza a las sociedades, las agrieta. También las agrieta la desigualdad de géneros. Junto con la inclusión, el desarrollo del capital social implica seguridad y justicia. El delito y la violencia deben ser combatidos porque quitan libertades y derechos. Ni el derrame neoliberal ni el asistencialismo populista han sido capaces de hacerlo.

Inicialmente, el desarrollo integral de América Latina clama por la disminución de la desigualdad entre ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres. Es necesario y urgente disminuir la brecha de ingresos. Al decir del papa Francisco en aquel discurso a los movimientos populares: “La primera tarea es poner la economía al servicio de los Pueblos. Los seres humanos y la naturaleza no deben estar al servicio del dinero. Digamos NO a una economía de exclusión e inequidad donde el dinero reina en lugar de servir. Esa economía mata. Esa economía excluye. Esa economía destruye la Madre Tierra”. Desde el humanismo, sostenemos que solamente la economía social de mercado puede sacarnos de esta encerrona.

La Agenda 2030 plantea el objetivo de reducir “la desigualdad en y entre los países”. Este es, sin dudas, un requisito tan necesario como urgente. Según la ONU, la comunidad internacional ha logrado grandes avances sacando a las personas de la pobreza. Sin embargo, “siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos”. Además, a pesar de que la desigualdad de los ingresos entre países ha podido reducirse, “dentro

de los propios países ha aumentado la desigualdad” (Objetivo N° 10). Es bueno que la pobreza disminuya, pero es mejor que disminuya junto con el aumento de la igualdad.

Claramente, el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza “si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”. Sin dudas, para reducir la desigualdad, es necesaria y urgente “la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas” (Agenda 2030, Objetivo N° 10). Sin una opción preferencial a favor de dichas poblaciones, podrá haber crecimiento, pero no habrá más igualdad ni menos pobreza. Ni el derrame de los ricos ni el asistencialismo a los pobres sirven para generar un crecimiento inclusivo. Al contrario, eternizan la exclusión.

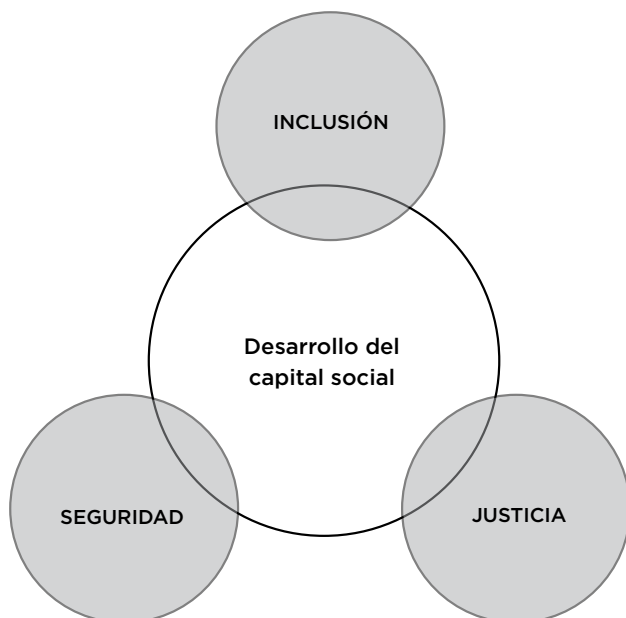
La Agenda 2030 plantea el objetivo de lograr “la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Según la ONU, se han producido avances. Sin embargo, “las mujeres y las niñas siguen sufriendo discriminación y violencia en todos los lugares del mundo”. Hay que facilitar a las mujeres y niñas “igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas”, por ellas mismas y porque, de esa manera, “se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiará a las sociedades y a la humanidad en su conjunto” (Objetivo N° 5). La equidad entre los géneros es un desafío de toda la humanidad.

La satisfacción de las necesidades de seguridad supone la prevención y la represión del delito y la violencia, en general y, particularmente, del narcotráfico. Todo en el marco de un Estado de derecho. También un sistema penitenciario que sirva para la reinserción de los condenados a la sociedad y no para el castigo de los reos. La seguridad es una condición para gozar de los derechos y las libertades, no una restricción. Los gobiernos

neoliberales y populistas, con matices discursivos, han planteado el canje de seguridad por derechos y libertades. Desde el humanismo, sostenemos que no se llega a la seguridad por perder derechos y libertades, sino para ganarlos.

Finalmente, el desarrollo del capital social requiere la organización y el funcionamiento de un Poder Judicial que debe caracterizarse por la independencia. Los jueces deben ser independientes de los poderes políticos y, también, de los poderes económicos. Solamente una justicia independiente puede garantizar la forma republicana de gobierno, tan profesada como traicionada por gobiernos neoliberales y populistas. El Objetivo N° 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea el objetivo de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Es fundamental.

FIGURA 22. COMPONENTES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL.




Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible la satisfacción de las necesidades sociales de inclusión, seguridad y justicia. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta combatir la discriminación por la edad o el género de las personas, por sus capacidades o discapacidades, por sus orígenes o creencias, incluir a los excluidos por una reparación social y no por una generosidad malentendida.
- ▼ Hace falta que la lucha contra el delito y la violencia no sea a costa de los derechos civiles, que se focalice en las víctimas sin caer en la tentación de la venganza.
- ▼ Hace falta que la administración de justicia sea independiente de los poderes políticos y económicos, que los débiles puedan acceder a ella y que los fuertes no puedan escapar de ella.



CAPÍTULO 5

LA LLAVE DE LOS PROBLEMAS PRIORITARIOS



En política, innovar es resolver los problemas prioritarios, lejos del efficientismo neoliberal y del mesianismo populista.

1. Ineficiencia económica

El primero de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral y la consiguiente recuperación de la confianza ciudadana en la política, es la ineficiencia económica. No importa si el gobierno de turno es de corte neoliberal o populista: sin eficiencia en la gestión de las finanzas públicas, tanto de los recursos como de los gastos del Estado, el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social es imposible. Por lo tanto, la insatisfacción social y el rechazo ciudadano serán crecientes. Los vértices del triángulo de la ineficiencia económica son: 1) el déficit fiscal, 2) la desinversión y 3) el endeudamiento.

Sin dudas, el déficit fiscal es uno de los orígenes de este problema latinoamericano. Muchas veces, los gobiernos gastan más de lo que recaudan

y, evidentemente, esto genera un desequilibrio de las cuentas públicas. Este comportamiento puede explicarse y justificarse en el corto plazo, considerando circunstancias especiales de cada país, región o localidad. Pero en el mediano y largo plazo, el déficit crónico de las finanzas públicas es insostenible y se convierte en un enemigo del desarrollo físico, económico, humano y social. Inexorablemente, el equilibrio fiscal es un requisito del desarrollo sostenible. A continuación, el asunto es cómo alcanzarlo sin ir en contra del mismo desarrollo.

Si son responsables, los gobiernos de turno no deben aumentar los gastos que hacen, sin incrementar proporcionalmente los recursos que recaudan. Tampoco deben recaudar mediante impuestos regresivos que vayan en contra de la inversión privada o el consumo interno. Mucho menos si se trata de financiar erogaciones prescindibles. La discusión sobre los gastos y recursos públicos tiene que ver con la cantidad y, también, con la calidad. Son importantes los montos, por supuesto, pero, sobre todo, los objetivos y resultados que se buscan. El vaivén entre el ajuste en los gastos de los gobiernos neoliberales y el derroche de los recursos de los gobiernos populistas ha sido nefasto para los países latinoamericanos.

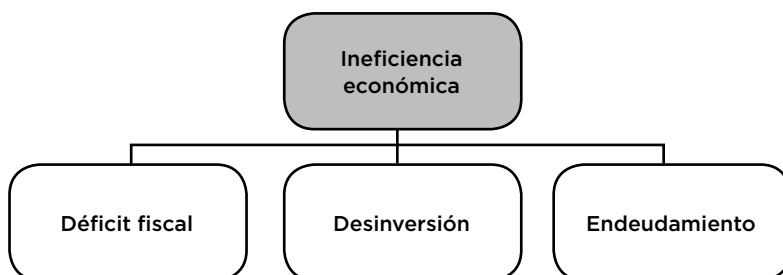
La ineficiencia económica se origina, también, en la desinversión. La falta de inversiones es una de las causas de ineficiencia en la gestión económica y financiera de los Estados nacionales o subnacionales. El crecimiento de las economías, el aumento del empleo, la disminución de la pobreza y la erradicación de la indigencia requieren inversiones del sector público y de los sectores privados, nacionales o extranjeros. Corresponde al Estado promoverlas y garantizarlas con los correspondientes marcos regulatorios. Obviamente, inversiones productivas y no financieras. No toda inversión debe ser privada o estatal, como equivocadamente creen los neoliberales y los populistas, respectivamente.

Ahora bien, sin inversión pública, es decir, del sector estatal, no hay construcción de obras de infraestructura ni prestación de servicios de calidad para los que menos tienen. Tampoco hay viviendas sociales. La igualdad de oportunidades, tanto en la educación y la salud como en la seguridad y la administración de justicia, precisan inversión estatal. Sepamos que el mercado se ocupa de satisfacer las demandas de los sectores con más recursos porque ese es su fin de lucro. No se trata de justificar el abstencionismo neoliberal ni el intervencionismo populista, igualmente aciagos, sino de delimitar el sentido y alcance del mercado y del Estado en relación con las inversiones.

Finalmente, el endeudamiento (interno o externo) puede originar eficiencia o ineficiencia en la gestión económica y financiera de un Estado nacional o subnacional. Es positivo si sirve para financiar a largo plazo las inversiones públicas. El límite es la capacidad de pago tanto del capital como de los intereses de la deuda que se toma, lo cual depende del producto bruto interno de cada país. En cambio, si la deuda se destina a financiar el déficit fiscal derivado de erogaciones prescindibles, típico de los gobiernos populistas, o si el pago reclama políticas de ajuste que provocan recesión y desocupación, propio de los gobiernos neoliberales, entonces, el endeudamiento es negativo.

No se trata de una discusión ideológica. Endeudarse o desendeudarse no hace que un gobierno sea más o menos neoliberal o populista, como a menudo se cree. Aumentar o disminuir la deuda no es propio ni típico del neoliberalismo ni del populismo. Sus beneficios o perjuicios dependen de la realidad de cada país, región o localidad. Ese debate es la entrada a un callejón sin salida. Las claves son las finalidades del endeudamiento y, además, sus consecuencias a mediano y largo plazo. Hay que razonar esta cuestión práctica y no teóricamente, respondiendo a dos preguntas básicas: para qué nos endeudaremos, por un lado, y cómo pagaremos, por el otro.

FIGURA 23. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA DE LA INEFICIENCIA ECONÓMICA.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental combatir el problema de la ineficiencia en la gestión de los recursos económicos y financieros del Estado, removiendo sus causas. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los gastos y recursos públicos se equilibren y se mantengan equilibrados, sin ajustes retrógrados ni derroches irresponsables que provoquen crisis fiscales recurrentes.
- ▼ Hace falta que las inversiones públicas y privadas sirvan para aumentar la producción de bienes y mejorar la prestación de servicios básicos.
- ▼ Hace falta que el endeudamiento sirva para financiar las inversiones y, sobre todo, que sea pagable.

2. Corrupción política

El segundo de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral y la consiguiente recuperación de la confianza ciudadana en la política, es la corrupción. No importa si el gobierno de turno es de corte neoliberal o populista: con autoridades o funcionarios deshonestos o ineptos, el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social es imposible. Por lo tanto, la insatisfacción social

y el rechazo ciudadano serán crecientes. Los vértices del triángulo de la corrupción política son: 1) las deficiencias en los mecanismos de *accountability* legal, política y social, 2) la impunidad judicial y 3) la indiferencia de la sociedad.

Siempre hubo y habrá delitos y contravenciones que perjudican la convivencia entre las personas y los grupos que ellas integran. El mal uso de los bienes propios, el abuso de los bienes comunes y el irrespeto de los bienes ajenos son formas de corrupción que perjudican “la ecología de la vida cotidiana” (Francisco, *Laudato Si'*, 2015). Pero no hablamos de esa corrupción, sino de la que ejercen los gobernantes que deciden o accionan en contra de la ley o poniendo sus intereses personales, partidarios o sectoriales por encima de los intereses generales. Hablamos, pues, de la corrupción política, a la que no escapan los gobernantes de cualquier ideología, por desgracia.

Claramente, el enriquecimiento ilícito de las autoridades elegidas y de los funcionarios políticos o, en general, la comisión de cualquier delito en el ejercicio de sus funciones, son formas de corrupción política. Al respecto, cualquier explicación o justificación es inadmisibles. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el concepto no debe limitarse a la violación de los códigos penales. También son corruptos los gobernantes que no cumplen las propuestas que hicieron en sus plataformas electorales, los que ajustan gastos o derrochan recursos sin sensibilidad ni efectividad. Finalmente, son corruptos los que asumen funciones para las cuales no están preparados, capacitados y formados.

Hay una raíz humana que explica los actos solidarios y, también, los miserables actos de corrupción en perjuicio del prójimo y la naturaleza. Más allá de esa cuestión antropológica, las deficiencias en los mecanismos de *accountability* legal, política y social facilitan la corrupción política. La verdad sea dicha, estas deficiencias no provocan la corrupción, solamente

la facilitan. No hay mecanismos de control que garanticen la transparencia de gobernantes inescrupulosos, sean neoliberales o sean populistas. Pero hay formas de evitar las ocasiones próximas a los actos de corrupción o, en su defecto, de detectarlas lo más rápidamente posible. Sobre esta cuestión hay que trabajar.

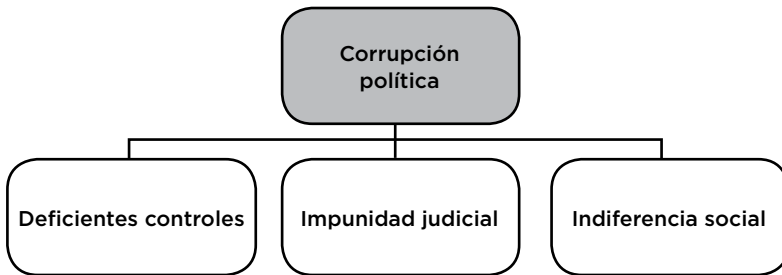
La solución de fondo al problema de la corrupción política no depende de las reformas legales, sino de las conductas éticas. Sin embargo, las reformas son necesarias y urgentes. Hay que mejorar y perfeccionar los mecanismos de *accountability*, tanto legal y política como social. Hay que luchar contra la corrupción con todas las armas que las normas legales y constitucionales permitan, aun sabiendo que los corruptos están preparados y listos para violar todos los mecanismos, habidos y por haber. Porque ellos no son neoliberales ni populistas. Más allá de las equivocaciones de estas ideologías, los corruptos son inmorales, en ambos extremos. Si, además, son inteligentes, las posibilidades de erradicarlos son menores.

Además de las deficiencias en los mecanismos de control, la corrupción política es la resultante de la impunidad judicial. Lastimosamente, los juicios y, sobre todo, las condenas por corrupción en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas o judiciales, son excepcionales. En América Latina, esta es una realidad que trasvasa a las ideologías dominantes. Lamentable pero real. La administración de justicia no siempre es independiente de los poderes políticos ni de los poderes económicos que corrompen o son corrompidos. En general, las leyes están, pero no se cumplen, por las demoras de poderes judiciales subordinados a los intereses de los poderosos.

A esa impunidad judicial se debe sumar una indiferencia social que es alarmante. Muchas veces, las sociedades toleran a los corruptos porque “roban pero hacen”, los celebran y hasta los reeligen en sus cargos.

Paradójicamente, cuando los indicadores sociales o económicos mejoran, las demandas de lucha contra la corrupción desaparecen. Claro, cuando no hay crecimiento económico, cuando aumentan el desempleo y la pobreza, rebrotan los reclamos a los corruptos de siempre, pero por las ineficacias de ahora. Nuestras sociedades deben ser intolerantes frente a la corrupción, siempre y más allá del corte ideológico del gobierno y los gobernantes de turno.

FIGURA 24. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial combatir el problema de la corrupción política, frontalmente y sin medias tintas, día a día, removiendo sus causas principales. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los mecanismos de control sean idóneos y, de esa manera, se minimicen las posibilidades de violar las normas legales o de incumplir las promesas electorales.
- ▼ Hace falta que el Poder Judicial juzgue y castigue a los corruptos, en tiempo y forma, sean autoridades o funcionarios, empresarios o sindicalistas.
- ▼ Hace falta que la honestidad sea premiada por la sociedad y que no se tolere la indecencia moral a cambio de resultados económicos.

3. Debilidad institucional

El tercero de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral y la consiguiente recuperación de la confianza ciudadana en la política, es la debilidad institucional. No importa si el gobierno de turno es de corte neoliberal o populista: sin instituciones fuertes, el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social es imposible. Por lo tanto, la insatisfacción social y el rechazo ciudadano serán crecientes. Los vértices del triángulo de la debilidad institucional son: 1) la descoordinación administrativa y gubernamental, 2) la falta de concertación entre el sector estatal y los sectores privados y 3) la ineficiente gestión de los recursos humanos.

La debilidad de las instituciones del sector estatal obedece a la falta de coordinación de las administraciones o de los gobiernos. Lamentablemente, muchas veces es la desorganización administrativa o gubernamental la que debilita su funcionamiento. Las instituciones estatales son débiles porque están desorganizadas hacia dentro y, por lo tanto, son disfuncionales hacia fuera. Las estructuras organizacionales y las plantas de personal son demasiado enmarañadas y esto las hace ineficientes e ineficaces de cara a las necesidades sociales. No se trata solamente del tamaño de dichas instituciones, como equivocadamente creen el neoliberalismo y el populismo, sino de su organización y funcionalidad.

Asimismo, la debilidad de las instituciones del sector estatal responde a la falta de coordinación entre los gobiernos. Muchas veces, los gobiernos nacionales y los subnacionales no coordinan sus competencias legales y, sobre todo, sus recursos económicos para decidir y accionar, eficiente y eficazmente, frente a las necesidades a satisfacer y los problemas irresueltos. Los motivos son varios, desde las discrepancias partidarias, políticas o ideológicas entre los gobernantes de turno, por un lado, hasta la ineptitud para hacerlo, por el otro. Esto también debilita a las instituciones

estatales y, por consiguiente, les quita capacidad de responder en tiempo y forma.

La descoordinación de las administraciones públicas, de y entre los gobiernos hace improbable una concertación de políticas públicas entre el sector estatal y los sectores privados, empresariales y civiles. Sin coordinación administrativa, gubernamental e intergubernamental, la concertación intersectorial es muy difícil. Luego, esta falta de concertación intersectorial retroalimenta la fragilidad de las instituciones del Estado. Si son capaces de coordinar sus planes, programas o proyectos y sus actividades, los gobiernos y las administraciones públicas se fortalecen en contacto con los actores provenientes de los sectores privados, con y sin fines de lucro.

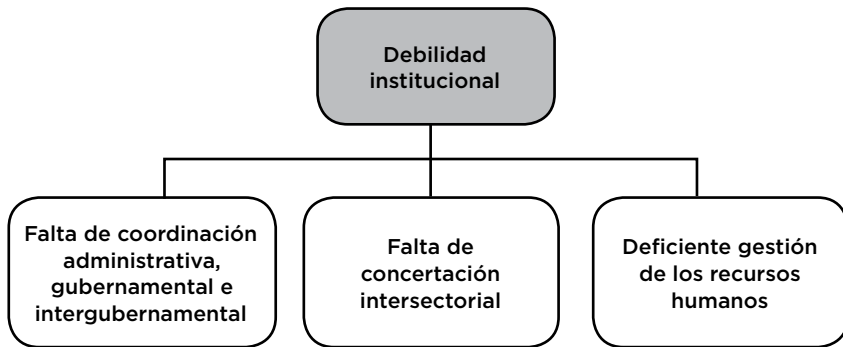
Finalmente, la debilidad de las instituciones estatales obedece y responde a la ineficiente gestión de las plantas de personal. Una asignatura pendiente de la que se habla mucho y se hace poco. Sin autoridades, funcionarios y empleados debidamente formados y capacitados, es imposible fortalecer a las instituciones del Estado. La formación y la capacitación de dichas plantas son fundamentales para fortalecer las instituciones del sector estatal, incluyendo la planta administrativa y, también, la planta política. No se trata solamente de la cantidad de empleados, funcionarios y autoridades, como equivocadamente creen el neoliberalismo y el populismo, sino de su capacitación y formación.

Nos hemos referido a las instituciones del sector estatal, gubernamentales o administrativas. Sin embargo, las causales señaladas no son ajenas a los sectores privados, con fines de lucro (empresariales) o sin fines de lucro (civiles). El problema no se limita a la organización y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas de cada país, región o localidad. La debilidad institucional abarca, también, a las empresas privadas y a las organizaciones civiles. Unas y otras están muy

lejos de la eficiencia y la eficacia que los neoliberales o los populistas, respectivamente, descuentan y han tratado de exportar a la gestión pública, con indisimulables fracasos.

La descoordinación, tanto empresarial como civil, y la falta de concertación con el sector estatal, también debilitan las organizaciones privadas. La debilidad se refleja en empresas privadas que sobreviven gracias al Estado. También en la cerrazón que demuestran los conductores de muchos partidos y sindicatos, de diversas orientaciones ideológicas, que se enquistan en la conducción de sus respectivas instituciones y cierran las puertas a la renovación. Sin la formación y la capacitación de los directivos empresariales y de los dirigentes partidarios y sindicales, no es posible fortalecer las organizaciones no gubernamentales y eso va en contra del desarrollo y la confianza.

FIGURA 25. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA DE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable combatir el problema de la debilidad de las instituciones, tanto las del sector público como las de los sectores privados, removiendo sus causas principales. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta coordinación al interior del sector estatal, tanto de la administración pública como de los gobiernos y entre los gobiernos.

- ▼ Hace falta concertación entre el sector estatal y los sectores privados, empresariales y civiles, que trabajen juntos, diseñando y gestionando políticas públicas, sin negociados.
- ▼ Hace falta capacitación y formación de los empleados públicos, de las autoridades y los funcionarios, de los dirigentes empresariales y sindicales.

4. Anomia social

Finalmente, el cuarto de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral y la consiguiente recuperación de la confianza ciudadana en la política, es la anomia social. No importa si el gobierno de turno es de corte neoliberal o populista: sin respeto a las leyes, el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social es imposible. Por lo tanto, la insatisfacción social y el rechazo ciudadano serán crecientes. Los vértices del triángulo de la anomia social son: 1) la incapacidad estatal para prevenir el incumplimiento de las leyes, 2) la incapacidad estatal para sancionar el incumplimiento de las leyes y 3) la crisis del civismo.

La anomia de la que hablamos es el desapego a las normas jurídicas, desde las simples contravenciones hasta los delitos complejos. En América Latina, el problema no es la falta de normas jurídicas, sino su incumplimiento consuetudinario. Los decretos se promulgan, las leyes u ordenanzas se sancionan, pero pocos las respetan. Hay un mundo legal y otro mundo real. Entre ambos, un abismo. Aquel es el mundo de los decretos, las leyes u ordenanzas, y este es el mundo de las conductas individuales y colectivas. El divorcio entre ellos es el problema al que denominamos anomia social. El individualismo neoliberal y el corporativismo populista han contribuido a la configuración de este fenómeno.

Una de las causas de ese problema es la notoria incapacidad de los Estados nacionales o subnacionales para prevenir el incumplimiento de

las normas que se promulgan o sancionan. Muchas normas prevén conductas indebidas y penas subsiguientes. Sin embargo, la ausencia –completa o parcial– de controles, fiscalizaciones o inspecciones las vuelve inconducentes. Prohibir una conducta y establecer una punición, sin la capacidad real y efectiva de vigilar su acatamiento, linda con la ridiculez en el ejercicio de las funciones públicas. Esto va desde el pago de impuestos hasta el respeto de las señales de tránsito, pasando por las políticas de prevención del delito y la violencia.

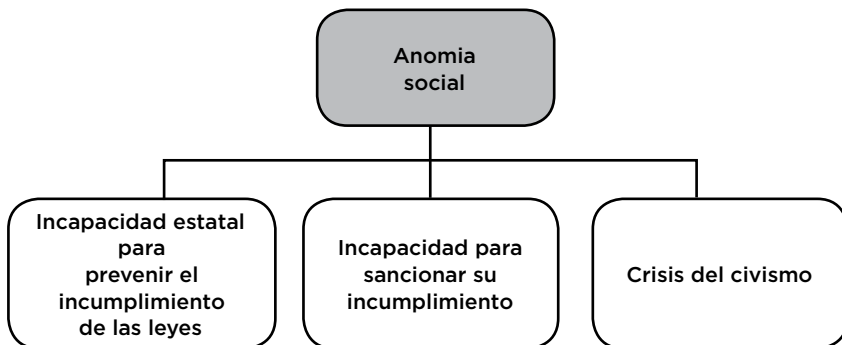
A esa incapacidad con respecto a la prevención, se suma la incapacidad de los Estados para sancionar o castigar a los incumplidores. No pocas veces, los ciudadanos que violan las normas jurídicas, sean contravenciones o delitos, no son penados por su incumplimiento con las sanciones o condenas legales correspondientes. Sin sanciones o castigos para los incumplidores, todos son iguales, no ante la ley, sino ante su inobservancia. Mucho peor si tampoco hay premios para los cumplidores. Esta incapacidad para sancionar o castigar a los que violan las normas y, a la vez, para premiar a los que las respetan, entorpece la prevención y, de esa manera, se pone en marcha la espiral de la anomia social.

La otra cara de dicha anomia es la crisis del civismo. Esta es, sin dudas, la causa más profunda. Las normas jurídicas se irrespetan porque no hay prevención ni castigo, pero, sobre todo, porque los incumplidores desdennan los perjuicios que ese incumplimiento provoca a los terceros y a ellos mismos. No es falta de conocimiento sobre las normas, los deberes o las penas, sino falta de conciencia y de compromiso. Esto provoca una ruptura de la persona con su comunidad. Se pierde el sentido cívico de la vida social, la ciudadanía se restringe a derechos sin obligaciones y la anomia se refleja desde las infracciones a las ordenanzas de higiene urbana, hasta las transgresiones al código penal.

Durante los últimos años, en América Latina ha crecido la protesta como una forma de reivindicar los derechos políticos o las libertades civiles. En general, la protesta es buena, porque habla de una ciudadanía activada en defensa de las conquistas que la ley le reconoce. Siempre y cuando la protesta no vaya en contra de derechos o libertades de terceros, es una vía legal y legítima que debe garantizarse. Sin embargo, llama la atención que, en la mayoría de los casos, se trata de una modalidad de protesta individualista y, a veces, corporativista. Cada uno clama por sus derechos y obligaciones y, sobre esa base, se une con otros que reclaman circunstancialmente por lo mismo.

Son excepcionales las protestas o luchas por los derechos y las libertades de los-otros y no solamente de nos-otros. La desatención a las personas y familias excluidas de bienes y servicios básicos es posible por una flagrante ausencia del bien común como principio rector de la organización política y económica de nuestras sociedades. Nunca habrá suficientes normas jurídicas, controles, castigos o premios para suplir la falta de conciencia y de compromiso que caracterizan la crisis del civismo. Muy posiblemente, si los ciudadanos velaran por los derechos ajenos como velan por los derechos propios, muchos decretos, muchas leyes y ordenanzas estarían de más.

FIGURA 26. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA DE LA ANOMIA SOCIAL.



Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible combatir el problema del incumplimiento de las leyes, sin otras excepciones que las previstas en las mismas leyes, removiendo sus causas principales. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que el Estado prevenga y sancione el incumplimiento de las normas jurídicas, en tiempo y forma.
- ▼ Hace falta que el gobierno y la administración pública aseguren y garanticen la vigencia de la legalidad, el respeto de los derechos y el consecuente cumplimiento de las obligaciones.
- ▼ Hace falta propiciar la convivencia social, mediante la recuperación de las buenas costumbres, como miembros de una sociedad y no habitantes de un territorio.

CAPÍTULO 6

LA LLAVE DEL MANDATO CONTROLADO

En política, innovar es refundar un mandato controlado, lejos del formalismo neoliberal y del personalismo populista.

1. Representatividad y deberes de los representantes

La representatividad es uno de los factores de la representación política (Martínez, 2004). Desde nuestro punto de vista, junto con la rendición de cuentas, la representatividad es una de las dos condiciones de la gobernabilidad democrática que hacen al “sujeto gobierno” (Aguilar Villanueva, 2010), pueden permitir el desarrollo integral y la recuperación de la confianza perdida. La representatividad implica que los representantes sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas. Este primer factor de la representación política se asienta en los deberes de los representantes como mandatarios (Bobbio, 1993), los partidos políticos y sistemas electorales.

Las elecciones competitivas implican, primero, que los electores tengan dos o más alternativas (partidos políticos o alianzas electorales) y, principalmente, que tengan la libertad necesaria y suficiente para decidir a

favor de cualquiera de ellas (Nohlen, 1995). Asimismo, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), además de libres, para que las elecciones sean competitivas debe haber sufragio universal y secreto (puede ser obligatorio o voluntario). Finalmente, no debe haber fraude electoral ni proscripciones de candidatos, partidos o alianzas. Ni el neoliberalismo ni el populismo pueden esquivar este fundamento de la representatividad.

A comienzos de los años noventa, al analizar el futuro de la democracia, Norberto Bobbio (1993) sostuvo que la democracia directa era materialmente imposible en sociedades cada vez más complejas y que la propuesta era insensata e indeseable. Luego, dio una definición difícil de superar sobre la democracia representativa. Según este autor, la expresión “democracia representativa” quiere decir que las decisiones que involucran a toda la sociedad son tomadas por personas elegidas a ese fin y no directamente por quienes forman parte de dicha sociedad (ibíd.). Eso significa un rechazo del formalismo institucionalista del neoliberalismo y del personalismo caudillista del populismo.

En contra del formalismo y del personalismo, aquella noción de Bobbio sigue siendo tan sencilla como correcta. Ese es el origen y también el sostén de las democracias representativas: los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas, o sea, caracterizadas por la libertad de los electores, el sufragio universal y secreto, la ausencia de fraudes o proscripciones. Sobre esa base, los sistemas electorales contienen, por una parte, la manera según la cual el elector manifiesta a través del voto al candidato, el partido o la alianza de su preferencia y, por la otra, el modo según el cual esos votos se convierten en escaños (Nohlen, 1995).

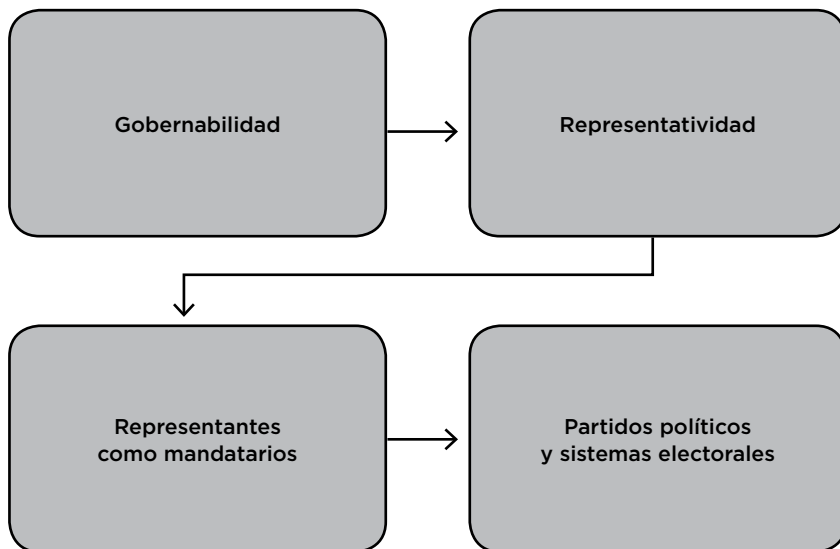
Bien observaba Bobbio (1993) que el debate sobre la representación política estaba dominado por dos temas: los deberes de los representantes y

el contenido de la representación. Respecto del primero, el representante puede representar al representado como delegado (mandato imperativo) o bien como fiduciario o mandatario. En cuanto al segundo, el representante puede representar los intereses sectoriales (mandato corporativo) o el interés general de los representados. Claramente, la democracia representativa de la que hablamos se funda en los deberes de los representantes como mandatarios en la búsqueda del bienestar general de sus representados.

En relación con los sistemas electorales, se han diferenciado los efectos del principio mayoritario y del principio proporcional (Martínez, 2004). El principio mayoritario potencia la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, mientras que el principio proporcional favorece la representatividad en perjuicio de la gobernabilidad. Por lo tanto, las ventajas del primero son las desventajas del segundo y viceversa. Claramente, las opciones dependen de las características geográficas e históricas de cada uno de los diversos países y no hay recetas al respecto. Sin dudas, este es un debate trascendente que sigue pendiente en América Latina, más allá de las ideologías dominantes.

Sin embargo, la crisis de representatividad que han sufrido y siguen sufriendo varios países latinoamericanos no se debe a los sistemas electorales, sino a los gobernantes que, a pesar de provenir de elecciones libres, con sufragio universal y secreto, sin proscripciones ni fraudes, traicionan el mandato de sus representados y gobiernan a favor de intereses corporativos y no en la búsqueda del bienestar general. Por ende, la mejora en la representatividad dañada no está en meras reformas electorales, ni en la democracia directa ni en el mandato imperativo o corporativo. Dicha mejora está en la dimensión simbólica o “de la empatía” de la representación política (Martínez, 2004).

FIGURA 27. LA REPRESENTATIVIDAD COMO CONDICIÓN DE GOBERNABILIDAD.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental que los representantes sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas y, sobre todo, que decidan y accionen en busca del bienestar general, como mandantes. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los representantes se pongan en el lugar de los representados, que los conozcan y entiendan.
- ▼ Hace falta que quieran, puedan y sepan identificar sus necesidades y problemas, decidir planes, programas o proyectos, y gestionarlos a favor de los sectores y territorios menos desarrollados.
- ▼ Hace falta que los representantes respeten y hagan respetar los derechos y las libertades de sus representados, con idoneidad y honestidad.

2. Crisis de los partidos políticos y sistemas electorales

Según se dijo, como factor de la representación política, la representatividad se asienta en los deberes de los representantes como mandatarios, los partidos políticos y sistemas electorales. Al respecto, Antonia Martínez (2004) ha señalado las crecientes dificultades de las organizaciones partidarias “para integrar los diferentes proyectos y demandas presentes en la sociedad, para integrar y mantener las lealtades, su tendencia a situarse en escenarios autorreferenciales, su dependencia de los recursos económicos públicos, en definitiva, el progresivo alejamiento entre ellos y los ciudadanos” (Martínez, 2004, p. 681). Lamentablemente, este factor de la representación política está en crisis.¹⁰

Hans Blomeier (2006) ha sostenido una visión crítica respecto de los partidos políticos en América Latina, destacando su descrédito y su pésima imagen, todo esto a consecuencia de cuatro causas principales: la falta de democracia interna, la falta de renovación de sus cuadros directivos, la corrupción y la ineficacia a la hora de gobernar. En su opinión, estas causales “afectan directamente a la democracia misma y redundan en abstencionismo político (y no meramente electoral), desinterés de la ciudadanía por participar en la política y en sus organizaciones partidarias e imposibilidad de proyectar programas políticos de mediano y largo alcance” (Blomeier, 2006, p. 10).

En América Latina, mal que nos pese, los partidos políticos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, como bien

10 Solamente el 13% de los latinoamericanos confía en los partidos políticos. Por arriba de la media, hay nueve países: Uruguay y Paraguay (21), Ecuador (18), Costa Rica (17), Colombia (16), República Dominicana, Venezuela, Chile y Argentina (14). En 2017, la media fue del 15%.

Asimismo, apenas el 28% confía en las instituciones electorales. Por arriba de la media, hay siete países: Costa Rica (56), Colombia (48), Uruguay (47), Perú (33), México (32), República Dominicana (30) y Chile (29). En 2017, la media fue del 29%.

observa el especialista alemán, es decir, en estructuras que no tienen contenidos programáticos y se sostienen a través del intercambio de favores y de votos a cambio del acceso a la estructura estatal. A eso debe agregarse el financiamiento “muchas veces turbio e incluso ilegal” de la estructura partidaria y de las campañas electorales y, para colmo de males, “la construcción de la imagen de los políticos como herramienta principal para el ascenso a posiciones de gobierno” (Blomeier, 2006, p. 11). De eso hablamos al hablar de la crisis de los partidos políticos.

En opinión de Daniel Zovatto (2006b), el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos contribuye a la credibilidad y la consolidación de la democracia como régimen político. Inversamente, el desprestigio, la parálisis y la incapacidad de los partidos para ofrecer respuestas eficaces a las necesidades y demandas de los actores privados y ciudadanos debilitan el sistema democrático. Por ende, según el profesor argentino, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de los partidos en América Latina, “la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida” (Zovatto, 2006b, p. 36).

Ahora bien, transitando la segunda década del siglo XXI, la paradoja descrita por Juan J. Linz (2004) se renueva. Según este autor, en las sociedades donde hay derechos políticos y libertades civiles, existe un amplio consenso acerca de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno y, también, hay un acuerdo considerable sobre los partidos políticos como esenciales para el funcionamiento de la democracia. “Sin embargo, al mismo tiempo, en gran parte de los sistemas democráticos la opinión pública está caracterizada por una insatisfacción penetrante con, y desconfianza en, los partidos políticos” (2004, p. 187). Paradojalmente, para la gente, los partidos son tan necesarios como inútiles.

Esa es, precisamente, la paradoja que plantea Linz. En contraste con la primera mitad del siglo XX, las críticas a los gobiernos y los partidos

gobernantes no están acompañadas por un cuestionamiento radical a las instituciones democráticas y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia representativa. “En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático. (...) Afortunadamente, la ambivalencia hacia los partidos políticos que encontramos en nuestras sociedades democráticas, al menos por el momento, no ha llevado a su rechazo” (Linz, 2004, pp. 215-216). No deberíamos abusar de esta paradoja, agregamos.

Coincidimos con este autor con respecto al futuro de las organizaciones partidarias y lo que puede esperarse al respecto: “Algunos de los problemas con los partidos políticos son casi inherentes a su naturaleza y por lo tanto difíciles, sino imposibles, de corregir a través de la ingeniería institucional que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento” (ibíd., p. 216). En síntesis, probablemente los partidos no mejorarán. Es la mala noticia. Sin embargo, posiblemente su desprestigio no influirá sobre la legitimidad democrática. Es la buena noticia. Son “lo malo conocido”, sin que se atisbe “lo bueno por conocer”. Ni el neoliberalismo ni el populismo se preocuparán de fortalecerlos o recrearlos.

FIGURA 28. LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO FACTOR DE INGOVERNABILIDAD.



Para recuperar la confianza perdida, es primordial que la organización y funcionalidad de los partidos políticos legitimen la democracia o, por lo menos, que su desorganización o disfuncionalidad no la deslegitimen. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los dirigentes partidarios de todas las ideologías comprendan que los partidos no son de ellos, sino de sus afiliados y, en general, de los ciudadanos.
- ▼ Hace falta que los actores privados y ciudadanos los vean necesarios y, a la vez, los consideren útiles.
- ▼ Hace falta que la ciencia política y la dirigencia partidaria repiensen cómo fortalecerlos o, en su defecto, cómo justificar que son meras maquinarias electorales, sin descartar otras alternativas democráticas de cara al futuro.

3. Rendición de cuentas y poderes de los representados

La rendición de cuentas es uno de los factores de la representación política (Martínez, 2004). Desde nuestro punto de vista, junto con la representatividad, la rendición de cuentas es una de las dos condiciones de la gobernabilidad democrática que hacen al “sujeto gobierno” (Aguilar Villanueva, 2010), pueden permitir el desarrollo integral y la recuperación de la confianza perdida. La rendición de cuentas implica que los representados controlen y evalúen las decisiones y acciones de los representantes mediante mecanismos idóneos. Este segundo factor de la representación política se asienta en los poderes de los representados como mandantes (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006), los mecanismos de control y evaluación.

A inicios de la década de 1960, Gabriel A. Almond y Sidney Verba señalaban el valor de la cultura política en general y, particularmente, en relación con la estabilidad de la democracia (Almond y Verba, 1963).

Más de medio siglo después, aquella observación se ha puesto en evidencia con creces: actualmente, esa cultura política implica que los actores sociales participen y, de esa manera, controlen y evalúen las decisiones y acciones que toman e implementan los actores políticos a cargo del gobierno y la administración del Estado. Sin esa cultura política, las democracias se desestabilizan y eso es muy peligroso. Penosamente, el neoliberalismo y el populismo han ido en contra de esa cultura política.

Contraria a las ideologías dominantes, la rendición de cuentas como factor de la representación política supone que los actores privados, empresariales y civiles, por un lado, y los ciudadanos sin pertenencia sectorial, por el otro, quieran, puedan y sepan participar con el fin de controlar a los gobernantes y administradores del Estado. Dicha participación y dicho control son derechos y, también, deberes. A partir de esos poderes de los representados como mandantes, los representantes tienen la obligación de rendir cuentas en tiempo y forma, garantizando la transparencia en el ejercicio de sus funciones públicas. Dicha obligación va más allá de los gobiernos neoliberales o populistas de turno.

Desde nuestro punto de vista, está claro que en la democracia representativa, el representante es un mandatario del representado y no un simple delegado. Sería imposible que los representantes consultasen a los representados todas y cada una de las decisiones a tomar y las acciones a implementar. Ahora bien, si nos basáramos únicamente en el principio fiduciario, sin dar lugar a un elemento de control sobre el comportamiento del representante, se acabaría por atribuir a este un poder arbitrario, que contrastaría netamente con el sentido de la representación. Al decir de Cotta (1994), en este punto podrá hablarse tal vez de un “gobierno iluminado” pero no de un “gobierno representativo”.

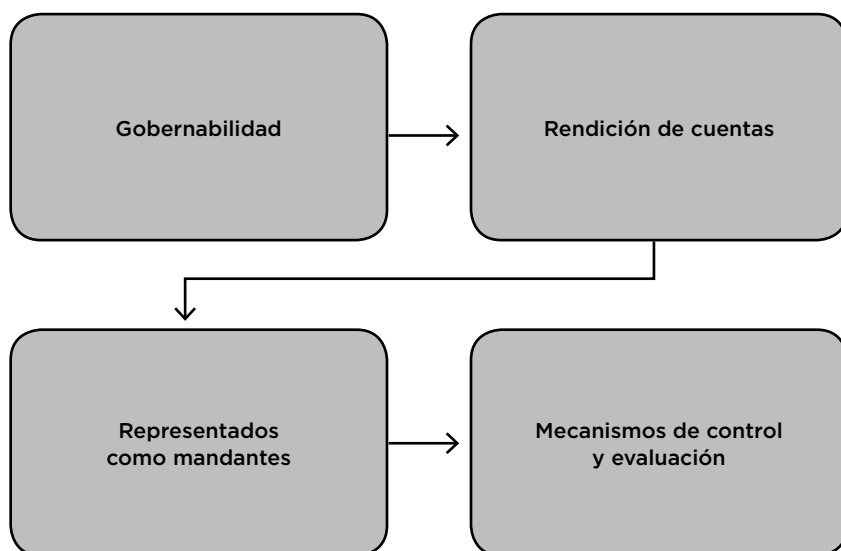
En ese marco, surge otro elemento de la representación política. Se trata de los deberes de los representantes como mandatarios, de los partidos políticos y sistemas electorales, como vimos al considerar la

representatividad. Pero, al mismo tiempo, se trata de los poderes de los representados como mandantes y de los mecanismos de control y evaluación. Deberes de los representantes y poderes de los representados son las dos caras de una misma moneda. Como bien señalaba Pedro J. Frías (1996), el control exorciza la impunidad. Las democracias representativas pueden soportar gobiernos neoliberales o populistas, pero no pueden admitir la falta de control y evaluación de los representados a los representantes.

Al respecto, dice Cotta (1994) que del modelo del fiduciario se extrae la indicación de la necesidad de un cierto margen de autonomía para los representantes que les permita una acción de respiro más amplio de lo que permitía la presencia del mandato imperativo. Asimismo, el modelo del delegado nos da el elemento del vínculo al que debe estar sometido el representante: sin tal elemento resultaría desnaturalizada la misma función de la representación que es justamente la de garantizar un cierto grado de control y evaluación de los ciudadanos sobre el poder político del gobierno de turno. Se trata, en definitiva, de un mandato controlado, es decir, sujeto a la rendición de cuentas.

Al respecto, Gianfranco Pasquino (1999) sostiene que la democracia continúa siendo un régimen político muy exigente, “puesto que actividades y contenidos, funcionamiento y futuro, y su propia naturaleza exigen la intervención activa de los ciudadanos” (Pasquino, 1999, pp. 80-81). Según el profesor italiano, estos ciudadanos podrán delegar conscientemente y retirar su confianza a equipos gobernantes. “Lo que marcará la diferencia será la propensión de los ciudadanos a mostrarse exigentes consigo mismos y con sus gobernantes, y la disponibilidad de instrumentos culturales e institucionales a través de los cuales se hacen valer los criterios en una democracia exigente” (ibíd., p. 81). Nos adherimos.

FIGURA 29. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO CONDICIÓN DE GOBERNABILIDAD.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable que los representados participen, controlen y evalúen las decisiones y acciones de los representantes, como mandantes. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los representantes rindan cuentas de las políticas públicas que diseñan y gestionan, en tiempo y forma, como mandatarios.
- ▼ Hace falta que los representados sean cada vez más exigentes con sus representantes, que los interpelen, juzguen, premien o castiguen, de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento de sus promesas electorales.
- ▼ Hace falta que los ciudadanos sean exigentes con ellos mismos, porque la participación, el control y la evaluación son derechos y, también, obligaciones.

4. Crisis de los mecanismos de control y evaluación

Según se dijo, como factor de la representación política, la rendición de cuentas se asienta en los poderes de los representados como mandantes, los mecanismos de control y evaluación. Al respecto, Antonia Martínez (2004) enseña que una de las principales críticas sobre el mandato representativo se fundamenta en la dimensión de la *accountability*, en sus dos vertientes: vertical y horizontal. El propósito de la *accountability* es controlar y evaluar a los gobernantes y administradores públicos para que estos decidan dentro del marco legal, de acuerdo con las necesidades y demandas sociales y, además, se hagan cargo de los resultados. Lamentablemente, este factor de la representación política también está en crisis.¹¹

El IDD-Lat distingue la *accountability* legal, la política y la social. La “*accountability* legal” busca que las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores estén enmarcadas legal y constitucionalmente, mientras que la “*accountability* política” busca que las políticas gubernamentales respondan a las urgencias y prioridades de la sociedad. La primera se mide a través de dos indicadores: “elección de los miembros de la Corte Suprema” y “actuación del Ombudsman”. La segunda, en cambio, se mide por medio de un indicador: “mecanismos de democracia directa”. En conjunto, los tres indicadores miden la “*accountability* legal y política” (IDD-Lat).

Por su parte, la “*accountability* social” busca criticar públicamente decisiones gubernamentales o acciones administrativas que se consideran incorrectas, incorporar nuevos temas a la agenda pública o activar los mecanismos

11 Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), el 65% de los latinoamericanos percibe que en sus respectivos países, la corrupción ha aumentado desde el año anterior. Por debajo de la media, hay nueve países: Honduras (43), Guatemala (51), Ecuador y Argentina (56), El Salvador (58), Uruguay (59), Paraguay (61), Bolivia y Colombia (63).

existentes de control y evaluación, todo esto mediante iniciativas que diversas organizaciones no gubernamentales realizan directamente o a través de los medios de comunicación social (IDD-Lat). A diferencia de la “*accountability* legal y política”, se mide mediante los siguientes indicadores: las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, el acceso a la información pública y el acceso y la protección de los datos personales (hábeas data).

El concepto tradicional de rendición de cuentas enfatiza la importancia del control de los representados mediante la participación en las elecciones de los representantes. Esta es la llamada “*accountability* vertical”. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que las elecciones son un mecanismo insuficiente a los fines de una efectiva rendición de cuentas. El concepto actual incluye, además, diferentes controles a cargo de distintos organismos estatales. Esta es la llamada “*accountability* horizontal”. Sin dudas, el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas –tanto vertical como horizontal– es una de las asignaturas pendientes del desarrollo democrático en América Latina (Carrillo Flórez, 2006).

La verdad sea dicha, las elecciones pueden servir como un mecanismo de control solamente cuando los gobernantes se presentan como candidatos a sus respectivas reelecciones o cuando no se presentan pero apoyan a los candidatos provenientes de sus mismos partidos políticos o alianzas electorales. Solamente en ese caso los votantes pueden usar el voto con el propósito de juzgar al gobernante, al partido o alianza que ha gobernado, premiando o castigando su gestión de acuerdo con los resultados conseguidos. Se trata de una aplicación del llamado “voto retrospectivo” (Przeworski, 1998). Para colmo de males, general y lamentablemente, estos castigos electorales son demasiado tardíos.

Atento a ello, además de las elecciones como mecanismo “vertical” de *accountability*, las democracias representativas requieren mecanismos de *accountability* “horizontales” (O’Donnell, 2001). Entre ellos, se puede

destacar una gran variedad, con diferentes competencias y distintos recursos. La separación de poderes o, más precisamente, la independencia del Poder Judicial con respecto a los poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo), es el más importante, sin dudas. Las auditorías generales o los tribunales de cuentas, por una parte, y los Defensores del Pueblo, por la otra, también son importantes a los fines del control y la evaluación.

El profesor Manuel Villoria Mendieta (2000) ha planteado la necesidad de una “infraestructura ética”, como un conjunto de esclusas o muros formales e informales de contención. Dicha infraestructura ética consta de sistemas de control (jurídicos y no jurídicos) y, también, de actitudes y comportamientos sociales y políticos: 1) el apoyo político, 2) un marco legal eficaz, 3) una sociedad civil activa y vigilante, 4) sistemas diversos y coordinados de control y 5) un organismo coordinador (Villoria Mendieta, 2000). La mayoría de los autores se refiere a los dos últimos puntos. Sin embargo, los tres primeros son clave y han sido esquivados por los gobiernos tanto neoliberales como populistas.

FIGURA 30. LA CRISIS DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN COMO FACTOR DE INGOBERNABILIDAD.




Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible que los mecanismos de rendición de cuentas sean idóneos, que sirvan para empoderar a la ciudadanía y no para distraerla. Eso es innovar la política.

- ▼ Hacen falta el apoyo político y un marco legal eficaz, porque sin ellos el resto es pura cháchara.
- ▼ Hacen falta las auditorías internas y externas, los tribunales de cuentas, las defensorías del pueblo y un Poder Judicial que sea independiente.
- ▼ Hace falta una sociedad activa y vigilante, porque el punto débil de la rendición de cuentas está en el desinterés de algunos actores que desprecian la calidad institucional cuando los indicadores socioeconómicos van bien.



CAPÍTULO 7

LA LLAVE DE LA DEMOCRACIA RECEPTIVA



En política, innovar es lograr una democracia receptiva, alejada de la meritocracia neoliberal y de la autocracia populista.

1. Receptividad y efectividad de los gobernantes

La receptividad es uno de los factores de la representación política (Martínez, 2004). Junto con la legitimidad, es una de las dos condiciones de la gobernanza democrática que hacen al “proceso de gobernar” (Aguilar Villanueva, 2010), pueden permitir el desarrollo integral y la recuperación de la confianza perdida. La receptividad implica políticas públicas que busquen satisfacer las necesidades sociales, como base y punto de partida de la aceptación ciudadana. Este tercer factor de la representación se funda en la “sensibilidad” (Martínez, 2004) y la efectividad o “eficacia directiva de los gobiernos” (Aguilar Villanueva, 2010) en el diseño y la gestión de políticas públicas.

Inicialmente, la receptividad de la que hablamos puede definirse como la correspondencia entre las señales emitidas por los actores privados,

empresariales y civiles, y ciudadanos, por una parte, y las políticas decididas y accionadas por los gobiernos y las administraciones públicas, por la otra (Martínez, 2004). El punto de partida de dicha correspondencia es la “sensibilidad” de los gobernantes ante las necesidades y demandas sociales (Linz, 2004), lo cual supone conocerlas y entenderlas. Paradojalmente, no son pocos los dirigentes e intelectuales que reclaman esa sensibilidad, pero critican a los gobernantes que toman sus decisiones a partir de encuestas de opinión pública o grupos focales.

Desde nuestro punto de vista, sin depender de ellas, dichas técnicas de investigación social son imprescindibles para que la sensibilidad no se restrinja a la percepción de los gobernantes de turno (Germano, 2008). Ahora bien, la receptividad supone, también, la capacidad gubernamental de responder en tiempo y forma a las necesidades de la sociedad (demandadas o no demandadas). Así, sensibilidad y efectividad o eficacia directiva son la cara y la contracara de la receptividad. De poco vale un gobierno que conoce y entiende las necesidades pero no las satisface o, por lo menos, intenta hacerlo. A la vez, de nada sirve un gobierno que decide y acciona a espaldas de la sociedad.

A partir del concepto que Seymour Martin Lipset planteó en 1959, entendemos que la eficacia del sistema político supone un gobierno que responda a “las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella” (Lipset, 1959). La experiencia comparada de las democracias latinoamericanas demuestra que las expectativas de las mayorías y las de los grupos de poder no siempre van juntas y muchas veces son contradictorias. Uno de los grandes desafíos de los sistemas democráticos en América Latina es, pues, ese justo equilibrio para no caer en los extremos ideológicos del neoliberalismo ni del populismo.

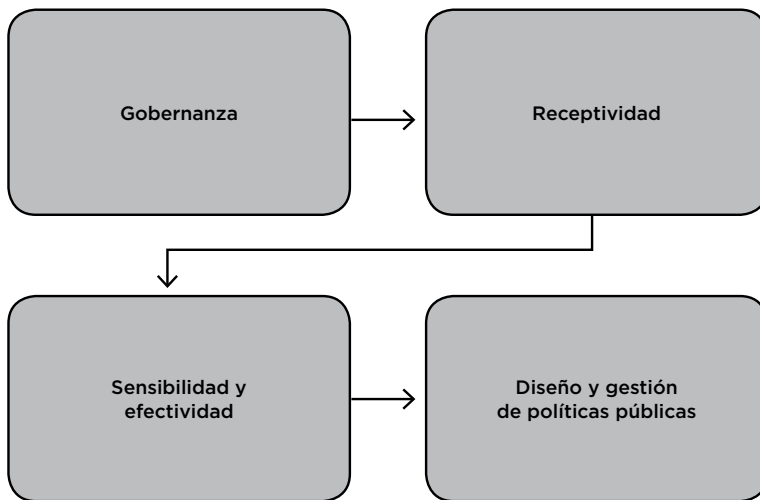
Apelando a las categorías para el análisis sistémico de la política de David Easton (1965), sostenemos que los gobiernos deben ser sensibles a las

necesidades y demandas (*inputs*) y responder efectivamente mediante políticas públicas (*outputs*). Esa satisfacción social debe convertirse en un apoyo que retroalimente al sistema (*feedback loop*). La persistencia de un sistema político y, particularmente, del sistema democrático, depende de la capacidad gubernamental de procesar las necesidades y demandas en políticas públicas que generen satisfacción y apoyo. A ese fin, la clave es la sensibilidad y efectividad para diseñar y gestionar políticas de bienestar y de eficiencia económica (IDD-Lat).

De acuerdo con David Collier y Steven Levitsky (1998), las características que sirven para una definición de democracia son las siguientes: 1) elecciones libres, 2) sufragio universal, 3) participación plena, 4) libertades civiles, 5) poder efectivo para gobernar y 6) igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas, control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de política. Los primeros tres atributos que señalan estos autores son considerados requisitos básicos de un régimen democrático. Por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos, sean autoritarismos o totalitarismos.

El agregado de los atributos cuarto y quinto configura lo que dichos autores llaman un “mínimo procedimental” y “un mínimo procedimental expandido”. A su vez, la incorporación del atributo final conforma las concepciones maximalistas o multidimensionales de la democracia. Se trata de una escalera de tres escalones que suben a una terraza. El primer escalón son las elecciones competitivas, el segundo es el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles y el tercero es la capacidad para gobernar. La terraza es la igualdad en lo social y en lo económico, la participación de los gobernados, el control y la evaluación a los gobernantes. Ni el neoliberalismo ni el populismo se han asomado a esa terraza.

FIGURA 31. LA RECEPTIVIDAD COMO CONDICIÓN DE GOBERNANZA.



Para recuperar la confianza perdida, es fundamental que los gobernantes, tanto las autoridades elegidas como los funcionarios políticos, sean receptivos en el proceso de gobernar, es decir, sensibles y efectivos. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los gobernantes sean sensibles a las necesidades de la sociedad, demandadas o no demandadas, que se hagan cargo y se encarguen.
- ▼ Hace falta que los gobernantes sean efectivos, es decir, eficientes y eficaces, al diseñar y gestionar políticas públicas para satisfacer dichas necesidades o, como mínimo, intentarlo.
- ▼ Hace falta reunir la sensibilidad y la efectividad, porque aquella sin esta no tiene sentido y porque esta sin aquella no tiene alcance.

2. Crisis de las políticas públicas

Según se dijo, la receptividad se funda en la sensibilidad y la efectividad de los gobiernos en el diseño y la gestión de políticas públicas. “Gobernar

en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público” (Aguilar Villanueva, 1996a, p. 30). Los gobiernos latinoamericanos deben ser receptivos, es decir, gobernar por políticas públicas y con sentido público. Si no lo hacen, “están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política” (ibíd.). Lamentablemente, este factor de la representación política está en crisis.¹²

Para un desarrollo integral en una democracia receptiva, los gobiernos latinoamericanos deben decidir y accionar políticas que tiendan a la eficiencia económica y al bienestar social. Específicamente, políticas públicas que respondan a las necesidades sociales de crecimiento económico, aumento del empleo, disminución de la pobreza y de la desigualdad. Desde nuestro punto de vista, sin perjuicio del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, por una parte, y de la calidad institucional, por la otra, aquellas son las cuatro grandes necesidades a satisfacer a los fines de una democracia social y económica que recupere la confianza perdida.

Evidentemente, también son clave los desempeños tanto en salud y en educación como en seguridad y justicia. Se trata de dimensiones que hacen al desarrollo del capital humano y social. No hay democracia real sin igualdad de oportunidades en el acceso a esos bienes y servicios básicos. Esto implica la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente y eficaz del gasto público que asegure dicho acceso, en especial a los sectores y en los territorios menos desarrollados. Pero en esta

12 Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), apenas el 20% de los latinoamericanos estima que sus respectivos países están progresando. El otro 80% dice que están estancados o en retroceso. Por arriba de la media hay diez países: Bolivia (44), Chile y República Dominicana (33) Colombia (27), Panamá (26), Honduras (23), Perú, Paraguay, Uruguay y Costa Rica (22).

América Latina del siglo XXI, el rombo del bienestar social y la eficiencia económica puede delimitarse entre cuatro esquinas: crecimiento con aumento del empleo y disminución de la pobreza y la desigualdad.

El desarrollo latinoamericano del que hablamos, integral y en democracia, supone el crecimiento del producto bruto interno (PBI). Para ese fin, el aumento de la inversión y la disminución del endeudamiento son sendos indicadores de eficiencia económica. Se supone que la inversión promueve un aumento en la capacidad de producción de bienes y servicios de una economía nacional. Se supone, a su vez, que el desendeudamiento suscita un mejoramiento en la capacidad de decisión y acción de una política nacional. Ambos supuestos son comprobables a mediano y largo plazo. Las excepciones a la regla son la inversión no productiva y el endeudamiento para inversiones en obras y servicios.

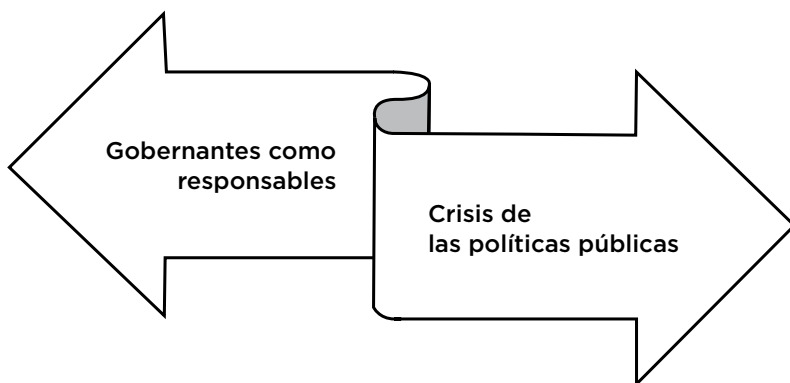
Ahora bien, para que ese desarrollo sea integral y, sobre todo, en el marco de una democracia social y económica, el aumento del PBI debe darse junto con la generación de empleo y la reducción de la pobreza, empezando por la erradicación de la indigencia. Estos resultados reflejan un mejoramiento de la calidad de vida de la población en general y no solamente de los desocupados o los pobres que salen de la desocupación o de la pobreza. Ambas son enemigas de una democracia social y económica. En el mediano y largo plazo, la generación de empleo es capaz de reducir la pobreza. Pero en el corto plazo, la pobreza y, sobre todo, la indigencia, deben combatirse mediante políticas de asistencia directa.

Asimismo, el aumento del PBI debe darse junto con la reducción de la desigualdad. Sin políticas públicas de redistribución de los ingresos, la economía puede crecer y, paradójicamente, empeorar la desigualdad existente. La experiencia comparada de los países latinoamericanos demuestra que el aumento del PBI es una condición necesaria pero insuficiente para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Un buen

indicador de desigualdad es la “brecha del ingreso” (relación entre el quintil menor y el quintil mayor). Este indicador refleja la brecha existente en la apropiación de la riqueza entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población, considerando los ingresos totales del hogar.

Por defectos o por excesos, las políticas neoliberales y las políticas populistas están en crisis. Ni unas ni otras han sido capaces de avanzar hacia un desarrollo integral en el marco de una democracia social y económica. La recesión, el incremento del desempleo, el aumento de la pobreza o de la desigualdad que, en general, padecen los países latinoamericanos, demuestran esa incapacidad, lamentablemente. La experiencia latinoamericana demuestra que ni el abstencionismo neoliberal ni el intervencionismo populista pueden ser reglas sin excepciones. Un mercado sin Estado genera problemas que un Estado sin mercado no puede solucionar.

FIGURA 32. LA CRISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACTOR DE “DESGOBERNANZA”.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable que, en el proceso de gobernar, los gobernantes generen políticas de eficiencia económica y, a la vez, de bienestar. Eso es innovar la política.

- ▼ Hacen falta políticas públicas que generen un aumento del PBI y eso supone eficiencia en la gestión de los recursos económicos, sin dudas.

- ▼ Hace falta que el crecimiento económico sea capaz de aumentar el trabajo decente, disminuir la pobreza y erradicar la indigencia.
- ▼ Hace falta que dichos progresos sirvan para achicar la desigualdad en la distribución de los ingresos y de la riqueza, porque esa es la base de un desarrollo integral en una democracia receptiva, económica y socialmente.

3. Legitimidad y convicciones de los gobernados

Claramente, las democracias son representativas si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad) y si los gobernados controlan y evalúan las decisiones y acciones de los gobernantes (rendición de cuentas) mediante mecanismos idóneos. Además, si los gobiernos diseñan y gestionan políticas públicas con sensibilidad y efectividad (receptividad). Ahora bien, ese conjunto de principios y realizaciones que hacen a la representación política debe reflejarse en el apoyo al régimen (legitimidad de origen) y al sistema (legitimidad de desempeño) de la democracia. Porque gracias a ese apoyo ciudadano, las democracias representativas se legitiman y estabilizan.

Nada nuevo bajo el sol. Más de medio siglo atrás, Seymour M. Lipset (1959) sintetizaba en dos los requisitos sociales de la “democracia estable”: el desarrollo económico, que comprendía industrialización, riqueza, urbanización y educación, por una parte, y la legitimidad política, por la otra (Lipset, 1959). Evidentemente, la globalización (Blomeier, 2003) ha renovado y ha cambiado las condiciones tanto del uno como de la otra. Sin embargo, la estabilidad de las democracias en general y, particularmente, de las democracias latinoamericanas, sigue dependiendo de dichos factores y de las relaciones entre ellos. No hay estabilidad sin desarrollo integral y sin legitimidad política.

Siguiendo a dicho autor, consideramos que la legitimidad “implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o

apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1959, en Batlle, 1992, p. 130). El mismo autor sostiene que el nivel de legitimidad de los sistemas políticos democráticos “depende, en gran medida, de los medios con que se hayan resuelto los temas clave que hayan dividido históricamente a esa sociedad” (ibíd.). Ambas afirmaciones son tan fundamentales como actuales y permiten dimensionar el estrepitoso fracaso del neoliberalismo y del populismo a la hora de generar esas convicciones.

Mediante las realizaciones de los gobiernos elegidos, la democracia (como sistema) debe resolver los temas centrales de la sociedad y, de esa manera, generar y mantener la convicción sobre sus principios (como régimen). De ahí la importancia de que los gobiernos elegidos sean sensibles y efectivos en la satisfacción social de las necesidades y la consiguiente aceptación ciudadana de los resultados. En general, la falta de sensibilidad de los neoliberales y de efectividad de los populistas ha deslegitimado a sus respectivos gobiernos. Pero eso es apenas coyuntural. Estructuralmente, sus fracasos recurrentes han perjudicado y siguen perjudicando a la democracia como sistema y, consecuentemente, como régimen.

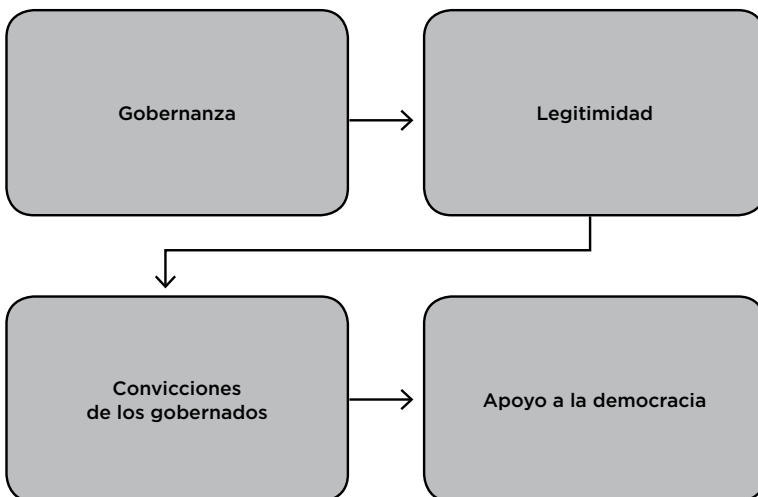
La legitimidad de la que hablamos se asienta en las convicciones ciudadanas, es decir, en un conjunto de creencias sobre la democracia como el sistema y el régimen más convenientes para el desarrollo de una sociedad, en un tiempo y un espacio determinados. Varios autores impugnan esta noción de legitimidad que se basa en las creencias de los ciudadanos, diciendo que sus opiniones pueden ser suposiciones o presunciones sin fundamentos “reales”. Es cierto que las creencias ciudadanas pueden no corresponderse con las estadísticas existentes sobre una necesidad, demandada o no demandada. Pero eso no las hace menos reales que la necesidad.

Por lo tanto, si no queremos una “democracia elitista” (Linz, 2004), de corte neoliberal o populista, debemos basarnos en las convicciones o creencias de los destinatarios de las políticas públicas y de la sociedad

en general, sin prejuicios ni temores. Las percepciones y las estadísticas pueden no coincidir, pero eso no significa que sean excluyentes a la hora de diseñar o gestionar una política pública. Ahora bien, a los fines de medir la legitimidad, desde nuestro punto de vista, deben primar las percepciones sobre las estadísticas. De ahí la importancia de conocerlas y entenderlas a ciencia cierta, apelando a las metodologías cuantitativas y cualitativas de investigación social (Germano, 2008).

Dicho eso, convengamos que las percepciones son insostenibles si no se asientan en la realidad. Tarde o temprano, la realidad se impone, siempre. Por lo tanto, si se quiere cambiar la percepción ciudadana sobre una realidad, hay que cambiar esa realidad y no enmascararla con el marketing. Porque, como bien ha dicho el papa Francisco (2014), “la realidad es más importante que la idea”. Si los ciudadanos no creen en los principios o las realizaciones de la democracia, hay que mejorar los partidos políticos, los sistemas electorales, los mecanismos de *accountability* y las políticas públicas de eficiencia económica y de bienestar social. De eso se trata la batalla por la legitimidad democrática que los neoliberales y populistas han perdido.

FIGURA 33. LA LEGITIMIDAD COMO CONDICIÓN DE GOBERNANZA.



Para recuperar la confianza perdida, es indispensable que las democracias representativas se legitimen mediante las convicciones de los ciudadanos y, de esa manera, se establezcan. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que los gobernados crean en los principios del régimen democrático, en las elecciones competitivas, los partidos políticos y sistemas electorales.
- ▼ Hace falta que los gobernados estén conformes con los resultados del sistema democrático, con sus progresos individuales y colectivos.
- ▼ Hace falta que los gobernados prefieran elegir a sus gobernantes, porque los gobiernos elegidos respetan los derechos y las libertades, rinden cuentas y generan políticas para satisfacer las necesidades y resolver los problemas.

4. Crisis en el apoyo a la democracia

En el edificio democrático, el frontispicio de la legitimidad descansa sobre dos columnas. La primera es la “legitimidad de origen” y presupone la convicción ciudadana sobre la democracia como el régimen más conveniente para el desarrollo de la sociedad: elecciones libres, sufragio universal y participación plena (IDD-Lat, 2016). La segunda es la “legitimidad de desempeño” y supone la convicción ciudadana sobre la democracia como el sistema más apropiado para dicho desarrollo: respeto de derechos políticos y libertades civiles, rendición de cuentas, políticas de eficiencia económica y bienestar (ibíd.). Lamentablemente, dichas convicciones están en crisis.¹³

13 Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), apenas el 48% de los latinoamericanos dijo que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Es el registro más bajo de todas las mediciones que Latinobarómetro ha hecho entre los años 1995 y 2018, ambos incluidos. Vale destacar que, a inicios de la década (2010), el apoyo a la democracia como régimen era del 61%.

No se trata de la existencia de esos principios o esas realizaciones. Eso es la legalidad de origen y de ejercicio. Se trata del convencimiento ciudadano sobre su beneficio o provecho para la sociedad. Un gobierno es legal en su origen si es elegido libremente, sin fraudes ni proscripciones. Luego, la conformidad respecto de las elecciones competitivas, como base para el desarrollo, hace a la legitimidad de origen del régimen. Asimismo, un gobierno es legal en su desempeño si respeta los derechos y las libertades, si rinde cuentas y si gobierna por políticas. Luego, la conformidad sobre los derechos y las libertades, sobre los mecanismos de *accountability* y los resultados de las políticas, como puntos de partida para el desarrollo, hacen a la legitimidad de desempeño del sistema.

La legitimidad de origen y la legitimidad de desempeño se manifiestan, respectivamente, en el “apoyo difuso” y el “apoyo específico” a la democracia, en los términos de David Easton (1965) que Pipa Norris (1999) ha desagregado en cinco componentes: 1) apoyo difuso a la comunidad política, 2) desempeño del régimen, 3) apoyo a los principios básicos del régimen, 4) apoyo a las instituciones del régimen y 5) apoyo a los actores políticos (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006). Mucho se ha discutido sobre las relaciones y correlaciones entre ambos. De acuerdo con nuestra hipótesis de trabajo, a largo plazo, el primero depende del segundo.

Para medir el “apoyo difuso” y el “apoyo específico” a la democracia, se puede apelar a las mediciones que la Corporación Latinobarómetro viene realizando desde el año 1995. En particular a dos indicadores: el “apoyo a la democracia”, para medir el apoyo difuso, es decir, la legitimidad de origen o la conformidad respecto de los principios del régimen democrático,

Asimismo, apenas el 24% dijo que está “satisfecho con el desempeño de la democracia”. Es el registro más bajo de todas las mediciones que Latinobarómetro ha hecho entre los años 1995 y 2018, ambos incluidos. Vale destacar que, a inicios de la década (2010), el apoyo a la democracia como sistema era del 44%.

y la “satisfacción con la democracia”, para medir el apoyo específico, o sea, la legitimidad de desempeño o la conformidad en cuanto a las realizaciones del sistema democrático. Los neoliberales se han despreocupado del apoyo al sistema y los populistas no se han ocupado del apoyo al régimen. Combinados, han puesto en crisis la legitimidad democrática.

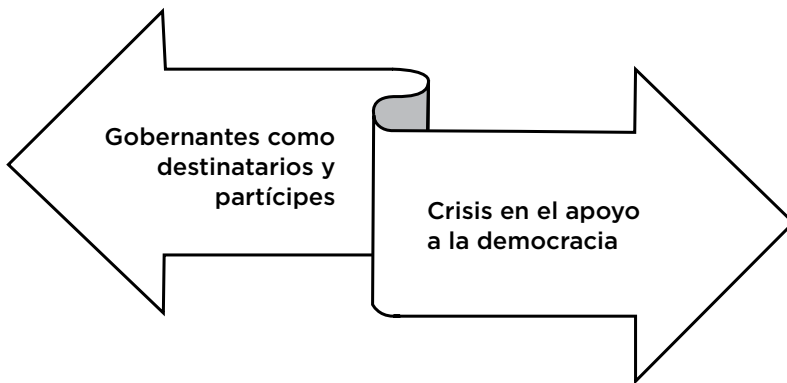
Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006, p. 297), “no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo” y de acuerdo con las circunstancias de cada país. Coincidimos con estos autores. Evidentemente, la consolidación de cualquier democracia depende del apoyo de la opinión pública. Eso no nos impide reconocer que la primera y principal crítica a los indicadores de percepción para medir el apoyo (difuso y específico) a la democracia es la eventual manipulación de la opinión pública.

Volvemos sobre el particular para reafirmar que los gobiernos, independientemente de su corte ideológico, pueden manipular la percepción de los ciudadanos a través del marketing político y la complicidad de los medios de comunicación, logrando, de esa manera, apoyos a sus gestiones que son infundados. También reafirmamos que, no pocas veces, son los medios de comunicación los que practican dicha manipulación para deslegitimar a los gobiernos de turno, cuando no comparten sus políticas. En cualquier caso, los ciudadanos son víctimas de intrigas o tramas que se operan para engañarlos. Es penoso, pero los neoliberales y los populistas han apelado a esos engaños, sin solución de continuidad.

Aceptamos esa amenaza, desde una noción de la comunicación que la distingue del marketing (Martínez Ocamica, 2006). De acuerdo con los profesores Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011, p. 11), la comunicación política “no se revela como una degradación de la política (más allá de algunas visiones en ese sentido) sino que, por el contrario, la revaloriza

y al mismo tiempo representa la condición de funcionamiento del espacio público ensanchado de la democracia de masas y prácticamente sin fronteras”. Si queremos innovar la política, debemos innovar sus estrategias y tácticas de comunicación, superando el secretismo y la demagogia de los neoliberales y los populistas de turno.

FIGURA 34. LA CRISIS EN EL APOYO A LA DEMOCRACIA COMO FACTOR DE “DESGOBERNANZA”.




Para recuperar la confianza perdida, es imprescindible que los gobernados creen en la democracia, por convicción y no por conveniencia, tanto en los principios del régimen como en el desempeño del sistema. Eso es innovar la política.

- ▼ Hace falta que el apoyo de los ciudadanos a los principios se sostenga cuando el desempeño de los gobiernos elegidos no sea satisfactorio y, a su vez, que aquel apoyo se incremente cuando este desempeño sea satisfactorio.
- ▼ Hace falta que la democracia se fortalezca por los buenos gobiernos y, al mismo tiempo, que no se debilite por los malos gobernantes.
- ▼ Hace falta que los gobernados creen en la democracia no como un régimen que impide las equivocaciones, sino como un sistema que permite rectificarlas.



EPÍLOGO



El humanismo cristiano puede y debe encontrar las llaves de la confianza perdida por los defectos del neoliberalismo y los excesos del populismo.

La llave del Estado responsable

El neoliberalismo promueve un Estado ausente, mientras que el populismo propicia un Estado omnipresente. Desde el humanismo cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que rescatar el rol del Estado como responsable principal del diseño y la gestión de las políticas públicas. La responsabilidad del Estado no implica un alegato a favor ni en contra de la estatización o la privatización de las obras o los servicios públicos. Un Estado responsable es un Estado subsidiario, que interviene cuando los actores privados y ciudadanos no pueden satisfacer sus necesidades y, en cambio, se abstiene cuando dichos actores pueden hacerlo. Siempre para fortalecer a la sociedad, nunca para debilitarla.

La llave de la sociedad partícipe

El neoliberalismo promueve una sociedad individualista, mientras que el populismo propicia una sociedad corporativista. Desde el humanismo

cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que recobrar el rol de la sociedad como partícipe necesaria en el diseño y la gestión de las políticas públicas. La participación de la sociedad no implica la eliminación de la democracia representativa ni mucho menos su sustitución por una democracia participativa. La participación social debe mejorar la representatividad política, no boicotearla. Una sociedad partícipe debe ser una sociedad organizada, es decir, con disensos que deben respetarse y, también, con consensos que deben buscarse y encontrarse.

La llave de los valores compartidos

El pragmatismo neoliberal desprecia o menosprecia los valores, mientras que el dogmatismo populista impone los suyos. Desde el humanismo cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que reivindicar algunos valores compartidos como base de las decisiones y acciones, políticas y sectoriales. Los valores son una fortaleza, no una debilidad, tanto para gobernantes y administradores como para actores privados y ciudadanos. Dichos valores son la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad. Practicarlos implica diálogo político e intersectorial, responsabilidad empresarial y civil, reparación social y compromiso personal.

La llave del desarrollo sostenible

Como fórmula de desarrollo, el neoliberalismo cree en el derrame de los ricos, mientras que el populismo confía en el asistencialismo a los pobres. Desde el humanismo cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que gestionar el desarrollo sostenible, porque el derrame nunca llega y el asistencialismo nunca dignifica. El desarrollo es más que el crecimiento del PBI. Supone viviendas, obras

de infraestructura y servicios de calidad. Una producción que genere más empleo y menos pobreza. Acceso a la educación y la salud, cuidado del ambiente. Una redistribución de los ingresos y de la riqueza, una lucha sin cuartel contra el delito y la violencia y una justicia independiente.

La llave de los problemas prioritarios

Como la solución a todos los problemas, el neoliberalismo cree en la eficiencia privada, mientras que el populismo confía en el designio mesiánico. Desde el humanismo cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que resolver los problemas prioritarios: ineficiencia económica, corrupción política, debilidad institucional y anomia social. A esos fines, las soluciones son más complejas. Suponen equilibrio fiscal, inversiones y desendeudamiento. Más y mejores controles, fin de la impunidad judicial y de la indiferencia social frente a los corruptos. Coordinación estatal, concertación intersectorial, capacitación y formación del personal. Cumplimiento de las leyes y fomento del civismo.

La llave del mandato controlado

El formalismo neoliberal limita la representación a las formas de las instituciones representativas republicanas, es institucionalista, mientras que el personalismo populista restringe la representación a la voluntad del mandamás de turno, es voluntarista. Desde el humanismo cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que refundar un mandato controlado, a partir de los deberes de los representantes y los poderes de los representados. Eso supone elecciones competitivas, mejorar la organización y el funcionamiento de los partidos políticos y sistemas electorales. Mecanismos idóneos de rendición de cuentas, para que los representados controlen y evalúen a sus representantes.

La llave de la democracia receptiva

La democracia neoliberal parte del mérito de los individuos y termina aceptando las inequidades sociales, mientras que la democracia populista parte de los deseos o intenciones del líder o caudillo y termina admitiendo la obsecuencia política. Desde el humanismo cristiano, en cambio, sostenemos que, para recuperar la confianza perdida, hay que lograr una democracia receptiva, a partir de la sensibilidad y la efectividad de los gobernantes. La sensibilidad sin efectividad es sensiblería. Esta sin aquella es insostenible. Juntas, se puede ganar el apoyo de los ciudadanos a los gobiernos de turno y, mediatamente, la convicción de los gobernados sobre la democracia como el mejor sistema y el mejor régimen.

En política, innovar es rescatar al Estado como responsable principal de las políticas públicas y recobrar a la sociedad como partícipe necesaria. Innovar es practicar los valores de una verdad dialogada, una libertad responsable, una justicia reparadora y una solidaridad comprometida. Innovar es gestionar el desarrollo sostenible y solucionar los problemas de la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social. Innovar es refundar las relaciones entre representantes y representados, como mandatarios y mandantes. Innovar es lograr una democracia receptiva, con gobernantes sensibles y efectivos y con gobernados convencidos de sus principios y realizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996a). *El estudio de las políticas públicas* (Segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996b). *La hechura de las políticas* (Segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996c). *La implementación de las políticas* (Segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996d). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Almond, G. A. y Verba, S. (1963). "La cultura política". En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 171-201). Barcelona: Ariel.
- Arnoletto, E. J. (2004). *La gestión organizacional en la Administración Pública*. Córdoba: EDUCC.
- Bergoglio, J. M. (2005). *La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires: Claretiana.
- Bergoglio, J. M. (2011). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad*. Buenos Aires: Claretiana.

- Blomeier, H. (2003). "Editorial". *Diálogo político - Globalización económica. Desafíos para un nuevo consenso*, 9-11.
- Blomeier, H. (2006). "Editorial". *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, 9-10.
- Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón Sánchez, D. (2016). "Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernabilidad". En *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (pp. 59-77). Bogotá: Ediciones USTA.
- Carrera i Carrera, J. (2003). "Mundo global, ética global". En N. G. Specchia y G. Morello (eds.), *Crisis, rupturas y tendencias: lecturas críticas de la globalización en la óptica de Cristianismo i Justicia* (pp. 217-257). Córdoba: EDUCC.
- Carrillo Flórez, F. (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas". En J. M. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 129-165). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Castillo, C. (2017). "Reinvindicar lo popular para enfrentar al populismo". *Diálogo Político*, 66-79.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1998). "Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa". En *La Política: Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad* (4), 137-160.
- Conferencia Episcopal Argentina (2005). *La Doctrina Social de la Iglesia. Una luz para reconstruir la Nación*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Consejo Episcopal Latinoamericano (2007). *Documento conclusivo V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe - Aparecida, Brasil, 13-31 de mayo de 2007*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.

- Consejo Justicia y Paz (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Cotta, M. (1994). "Representación política". En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Diccionario de política* (pp. 1384-1390). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Crespo, I., Garrido, A., Carletta, I. y Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Doistua, R. S. (2000). *Políticas de Ocio: Cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Easton, D. (1965). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 221-229). Barcelona: Ariel.
- Francisco, P. (2014). *Evangelii gaudium*. Buenos Aires: Santa María.
- Francisco, P. (2015). *Laudato Si'*. Buenos Aires: San Pablo.
- Frías, P. J. (1996). "El Congreso y los órganos de control". En *La Constitución reformada. Primer seminario sobre la reforma de 1994* (pp. 101-106). Buenos Aires: Ministerio del Interior.
- García Pizarro, M. (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Granada: UIM.
- Germano, C. (2008). "Opinión pública y gestión de gobierno". En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de marketing y comunicación política* (pp. 45-59). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung / Asociación Civil Estudios Populares.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

- Graglia, J. E. (ed.) (2014). *Políticas públicas para el desarrollo local y regional*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2016). “Modelo relacional de políticas públicas”. En *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (pp. 37-58). Bogotá: Ediciones UTSA.
- Graglia, J. E. (2017a). “Las prioridades de América Latina hoy”. *Diálogo político*, 154-168.
- Graglia, J. E. (2017b). *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2018). “Políticas públicas para gobiernos abiertos”. En *Gobierno abierto y ética* (pp. 365-398). Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- IDD-Lat. (2016). *Índice de desarrollo democrático de América Latina*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Jarquín, E. y Echebarría, K. (2006). “El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1959-2005)”. En M. J. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 1-19). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Kliksberg, B. (2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Laswell, H. D. (1971). “La concepción emergente de las ciencias de las políticas colectivas”. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (1959). “La ciencia de ‘salir del paso’”. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Linz, J. (2004). “Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: Problemas y paradojas”. *POSTData* (10), 187-224.

- Lipset, S. M. (1959). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política". En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 113-159). Barcelona: Ariel.
- Martínez Ocamica, G. (2006). "Introducción". En *Manual de campaña electoral: marketing comunicación política* (pp. 9-12). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Martínez, A. (2004). "La representación política y la calidad de la democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.
- Mateo Díaz, M. y Payne, M. (2006). "Tendencias de participación electoral". En J. M. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 263-297). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Mateo Díaz, M., Payne, M. y Zovatto, D. (2006). "El apoyo de la opinión pública a la democracia en América Latina". En J. M. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 297-331). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Nazareno, M. (2004). "Participación política". En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay y otros, *Índice de desarrollo local para la gestión* (pp. 155-173). Córdoba: EDUCC.
- Nohlen, D. (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". *POSTData* (7), 11-34.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: ILPES / CEPAL / ONU.
- Ossorio, A. (2003). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP.

- Pasquino, G. (1999). *La democracia exigente*. Buenos Aires: FCE.
- Payne, M. (2006). "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos". En M. J. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-129). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Priess, F. (2002). "Comunicación política en tiempos de crisis". En F. Priess (ed.), *Relación entre política y medios* (pp. 95-116). Buenos Aires: Temas.
- Przeworski, A. (1998). "Democracia y representación". *Revista del CLAD* (10), 7-32.
- Quaas, F. (2008). "Economía Social de Mercado". En R. H. Hasse, H. Schneider y K. Weigelt (eds.), *Diccionario de Economía Social de Mercado: política económica de la A a la Z* (pp. 150-154). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Resico, M. F. (2010). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Riorda, M. (2004). "Transparencia". En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay y otros, *Índice de desarrollo local para la gestión* (pp. 131-151). Córdoba: EDUCC.
- Rodríguez Alba, J. (2018). "Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional". En *Gobierno abierto y ética* (pp. 275-307). Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- Zovatto, D. (2006a). "Instituciones de democracia directa en América Latina". En J. M. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz, *La política*

importa. Democracia y desarrollo en América Latina (pp. 241-263).
Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.

Zovatto, D. (2006b). "Regulación de los partidos políticos en América Latina". *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, 11-39.

A lo largo de este libro, frente al vaivén de fracasos y frustraciones por los defectos del neoliberalismo y los excesos del populismo, el profesor José Emilio Graglia presenta las siete llaves para innovar la política y, de esa manera, recuperar la confianza perdida:

- 1) La llave del Estado responsable.
- 2) La llave de la sociedad partícipe.
- 3) La llave de los valores compartidos.
- 4) La llave del desarrollo sostenible.
- 5) La llave de los problemas prioritarios.
- 6) La llave del mandato controlado.
- 7) La llave de la democracia receptiva.

Todas ellas agrupadas en un mismo llavero: el de las políticas democráticas.