

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DOCTORADO EN CIENCIAS POLITICAS

TRABAJO FINAL DEL SEMINARIO

**GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y CALIDAD
INSTITUCIONAL**

AUTOR: ANIBAL LANZ.

PROFESOR TITULAR: DR.FERNANDO DOPAZO

Gobernabilidad Democrática y Calidad Institucional

Introducción	3
1. El caso de América Latina: Argentina y Venezuela	3
1.1 Sustentabilidad	3
1.2. Participación de actores sociales	4
1.3. Rendición de cuentas de los poderes públicos	5
1.4. Relación entre sectores público y privado.....	6
1.5. Accountability	7
1.6. Transparencia internacional	8
1.7. Desempeño institucional y democrático	8
2. Dinamarca y Finlandia: dos casos del occidente desarrollado	9
2.1. Sustentabilidad	9
2.2. Participación de actores sociales	10
2.3. Rendición de cuentas de los poderes públicos	10
2.4. Relación entre sectores público y privado.....	10
2.5. Accountability	11
2.6. Transparencia internacional	12
2.7. Desempeño institucional y democrático	12
3. Asia: República Popular China y Japón	13
3.1 Sustentabilidad	13
3.2. Participación de actores sociales	13
3.3. Rendición de cuentas de los poderes públicos	14
3.4. Relación entre sectores público y privado.....	14
3.5. Accountability	15
3.6. Transparencia internacional	15
3.7. Desempeño institucional y democrático	15
Conclusiones	16
Bibliografía	17

GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y CALIDAD INSTITUCIONAL

Introducción

En el presente trabajo se analizará el tema de la gobernabilidad democrática y la calidad institucional de acuerdo a la selección de siete variables u indicadores. Estos se tomarán para analizar particularmente los casos de Argentina y Venezuela –como representativos de América Latina-; Dinamarca y Finlandia –para exponer casos de países occidentales desarrollados económica e institucionalmente-; y por último los casos de China y Japón, del continente asiático.

1. El caso de América Latina: Argentina y Venezuela

1.1 Sustentabilidad

En Argentina, la posibilidad de un desarrollo sustentable con equidad se vuelve acuciante, teniendo en cuenta la experiencia de una década de aplicación minuciosa del recetario del “Washington Consensus” y sus terribles resultados para las economías regionales desguasadas, recesión continuada, distribución del ingreso muy desigual y las cifras crecientes de desempleo, subempleo y pobreza.

Al mismo tiempo, en los últimos años, se ha invertido importantes recursos en el ámbito social que solo han fomentado la corrupción y el clientelismo político en diferentes distritos. El desafío de una política con equidad social, crecimiento económico y de utilización racional de los desechos naturales, con el imperativo de integración en un proyecto común de desarrollo sustentable, se hace cada vez más imperioso.

Gobernabilidad Democrática y Calidad Institucional

En Venezuela, medidas en dirección a la implementación de políticas de sustentabilidad se han empezado a tener en cuenta desde la asunción de Chávez a la presidencia, con quien las políticas abiertamente neoliberales, antidistribucionistas, están logrando revertirse. Sin embargo es importante no dejar de mencionar que este proceso no se ha cumplido en su totalidad aún, debiendo implementarse con urgencia políticas relativas a la utilización racional de los desechos naturales.

1.2.Participación de actores sociales

En Argentina, luego de los estallidos sociales de diciembre de 2001, pudo apreciarse un crecimiento de la participación social de la sociedad y de movimientos sociales, asambleístas y comunitarios en los asuntos públicos, sin embargo, con un claro descrédito a las instituciones de representación política tradicionales y a los actores que estas tuvieron como protagonistas en los últimos 30 años.

Esta participación de la sociedad y de los movimientos sociales tuvo su pico en este suceso y en el año subsiguiente, sin embargo, con la recuperación económica y la normalización de la legitimidad –quizás no activa- institucional, este creciente movimiento participativo fue cediendo lugar a una cooptación por parte del gobierno y agrupaciones antes combativas (por ejemplo, piqueteros) giran bajo su órbita, tal como es el caso del movimiento sindical desde mediados del siglo pasado.

Muchas ONGs, asociaciones de consumidores, asociaciones de Comerciantes, entre otros, aun mantienen su independencia respecto del poder político de turno, sin embargo, sus acciones se resumen a investigación, consultoría, promoción, información y presentación de proyectos en instancias legislativas, que no tienen mayor incidencia en la política gubernamental.

Gobernabilidad Democrática y Calidad Institucional

Pese a esta situación, se debe destacar la recepción de algunas demandas ciudadanas en la agenda política del gobierno, como por ejemplo las de organismos de derechos humanos y las de ciertos sindicatos con los aumentos salariales concedidos.

Cabe destacar para el caso venezolano, las medidas tomadas por el gobierno, estableciendo la Constitución de 1999 estos paradigmas al sentar las bases para que todos los ciudadanos no permanezcan alejados de los asuntos públicos, lo cual siempre ha sido una práctica sana y conveniente para garantizar la marcha del Estado en cualquiera de sus competencias. Sin embargo, queda pendiente todavía la imperiosa necesidad de crear una cultura política diferente de las conocidas hasta el presente, elemento básico para una nación eficaz y productiva en donde el pueblo logre acceder a todas las instancias del sistema político.

1.3. Rendición de cuentas de los poderes públicos

La rendición de cuentas de los poderes públicos es uno de los aspectos más problemáticos y controversiales tanto de Argentina como de Venezuela, situación que lejos de solucionarse, viene agravándose año tras año, llegando a niveles de falta de transparencia altísimos durante la gestión de Kirchner, en el caso argentino.

De acuerdo a pensadores como Peruzzotti¹, existe un importante retroceso, en comparación con años anteriores, en los mecanismos que venía desplegando la sociedad civil para controlar las acciones de gobierno.

La transparencia financiera es muy dudosa y cabe traer el recuerdo de la aparición de un sobre con pesos y dólares en dependencias del área ministerial del Palacio de Hacienda de Argentina o la intervención del INDEC y la manipulación de sus índices. En Venezuela la situación no se presenta muy distinta; sin embargo queda

¹ Peruzzotti, E. "El Gobierno actúa sin el debido control". En: *Diario La Nación* del día 9-11-2006. Disponible en: www.lanacion.com.ar. Accedido el 1-12-2007

opacada a los ojos de la sociedad civil por la abundancia de recursos con que cuentan los poderes públicos desde la transferencia de la petrolera a manos de la administración pública.

Tampoco existe transparencia en los gastos de gobierno. Lo primero que se debe hacer en ambos países es aumentar los niveles de transparencia en la gestión financiera, desde los ingresos hasta los gastos, y poner fin a la impunidad de los políticos corruptos. Así, a pesar de los avances en la definición de leyes y normas anticorrupción, sigue habiendo una enorme necesidad de saneamiento de las prácticas de gobierno, debiendo elaborarse estándares de calidad, calculando de indicadores que garanticen niveles de alto de calidad en todos los servicios públicos, así como indicadores de gestión que contemplen la efectividad de la administración pública.

1.4. Relación entre sectores público y privado

En las últimas década del siglo XX, se dio tanto en la Argentina como en Venezuela un fenomenal reordenamiento de la relación entre el sector público y privado, en detrimento del primero, con un traspaso de activos y áreas de influencia al sector privado, que pasaron a regirse de acuerdo a las reglas del mercado y de una supuesta –y muy discutible- “mano invisible”.

Con un discurso deslegitimante de la intervención estatal y de todas sus empresas y ámbitos de actividad –que provenía desde círculos políticos y medios de comunicación y eran reproducidos de manera acrítica por la sociedad en general- a fines de la década del '80 se sentaron las bases que darían lugar a la desregulación estatal; la privatización de sus empresas y traspaso de activos; y el achicamiento de la estructura estatal a fin de reducir el gasto “innecesario” en estructuras administrativas ociosas y superpuestas, que implicó también el traspaso de áreas hacia dependencias gubernamentales provinciales y municipales, con la consecuente reducción de los costos que debía afrontar el Estado nacional.

El corolario de todo esto fue que al poco tiempo de efectuadas estas reformas estructurales (impulsadas también por las recetas neoliberales desde Washington) no se apreció una disminución del Gasto Público sino, por el contrario, su aumento, sólo que pasó a afrontarse vía endeudamiento, y pasó a beneficiar a actores distintos que los tradicionales: al sector privado, al gran capital concentrado y transnacionalizado.

1.5. Accountability

Concepto elaborado originalmente por Guillermo O'Donnell², apunta a analizar las acciones emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil para controlar al Gobierno. Incluye e iniciativas y actores bastantes heterogéneos, que tienen en común la preocupación por la legalidad de las acciones gubernamentales. Tiene en cuenta un papel informal de los controladores, como la sociedad civil y el periodismo, que no son parte del sistema formal estatal de peso, contrapesos y controles oficiales. Con la fuerza de estos grupos (movilizaciones, exposición mediática) las agencias públicas deben ponerse en funcionamiento y rendir cuentas porque, de lo contrario, los costos políticos pueden ser muy altos. La efectividad va a estar dada por la visibilidad que tenga la acción para el público

En los países que estuvieron influidos por el populismo, como lo son Argentina y Venezuela, la idea de accountability es muy débil. Se suele delegar mediante elecciones el poder a un líder, al que ve como excepcional y que está por encima de cualquier tipo de control. Sin embargo, en los últimos años se está cuestionando este tipo de actitudes por parte de ciertos sectores de la ciudadanía que se están preocupando por controlar cómo se ejerce el poder.

² O'DONNELL, Guillermo (2000). "Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Estado de derecho y democracia en América Latina*. X Seminario Eduardo García Máynez sobre teoría y filosofía del derecho. Ciudad de México. México.

1.6. Transparencia internacional

De acuerdo al índice de Percepción de la Corrupción 2007 de la ONG Transparencia Internacional (TI)³, la Argentina se ubica entre los países con mayor corrupción de América Latina, con 2,9 puntos sobre 10 posibles. La corrupción en el país es descripta como "desenfrenada" (por ubicarse debajo de los 3 puntos), de acuerdo a los parámetros del organismo. La Argentina aparece en el lugar 105 del rankin, sobre un total de 180 países. Los países considerados como menos corruptos, son Dinamarca y Finlandia, con 9,4 puntos. En tercer lugar se ubica Suecia con 9,3 puntos. Haití, Venezuela y Ecuador se encuentran al final con 1,6, 2,0 y 2,1 puntos. El informe alertó sobre la relación directa entre pobreza y corrupción.

1.7. Desempeño institucional y democrático

El desempeño institucional y democrático puede medirse de acuerdo a varios factores. Incluye el grado de aceptación y satisfacción de la población con los mecanismos institucionales. Para la Argentina, puede decirse que este grado de aceptación se ha estabilizado, luego de haber presentado altos indicios de rechazo en el 2001, durante el famoso "que se vayan todos". En Venezuela, el otro país considerado como representativo de América Latina, esta medida se encuentra muy polarizada en la sociedad, ya que se encuentra un gran rechazo por parte de ciertas elites y grupos económicos con la política y gobierno del Presidente Chávez, a la vez que éste cuenta también de un amplio apoyo entre las clases de raigambre popular, quienes se ven beneficiadas por sus políticas y están en pleno acuerdo con las transformaciones que se están llevando en los últimos años en el marco de la Revolución Bolivariana.

Otro medio para determinar el desempeño institucional es la estabilidad y competencia entre partidos. En Argentina, se presenta un escenario de alta volatilidad,

³ "La Argentina, entre los más corruptos de América Latina". Documento disponible en www.perfil.com. Consultado el 5-12-2007

reflejado en el poco compromiso partidario y la cambiante oferta electoral de una elección a otra, producto de la crisis de identidades políticas y de la massmediatización de los procesos electoral.

Venezuela no se encuentra exenta de este proceso, visible en la crisis de los partidos tradicionales –AD y COPEI- y la gran legitimidad otorgada por el pueblo a Hugo Chávez desde hace años, quien arribó a la escena política como un *outsider*.

A su vez, el desempeño institucional se ve reflejado por la alta concentración de poder en el ejecutivo que ostentan los presidentes de ambos países, utilizando indiscriminadamente el derecho de veto, de dictar decretos y de intervenir en el proceso presupuestario, interrumpiendo las funciones legítimas correspondientes al Poder Legislativo. Esto puede apreciarse también en la escasa independencia de los jueces del poder político de turno, si bien en la Argentina, por ejemplo se han emprendido medidas tendientes a contrarrestar la nocividad de las medidas adoptadas por el gobierno de Menem que alteraban la composición de la Corte Suprema de Justicia.

2. Dinamarca y Finlandia: dos casos del occidente desarrollado

2.1. Sustentabilidad

Estos dos países presentan altos indicios de desarrollo sustentable: poseen una distribución de ingresos muy equitativa, desempleo que es simplemente estacional, buenos sistemas de seguridad social y, a su vez, presentan las empresas con mayor sustentabilidad del mundo. El apoyo gubernamental ha sido uno de los principales motores; entre los principales factores para la adopción de este sistema de producción están las muestras de apoyo por parte del gobierno, la remoción de barreras institucionales, el acceso a la información de los empresarios, así como el interés por parte de los consumidores y la ciudadanía.

2.2. Participación de actores sociales

Tanto Dinamarca como Finlandia cuentan con altos niveles de participación de los actores sociales en la política y en los asuntos de gobierno. Sin embargo, la participación social está bajando en toda Europa, sobre todo entre los jóvenes, dato muy preocupante sobre todo si se tiene en cuenta el envejecimiento de la población. La participación de los jóvenes está más desarrollada en los países escandinavos y en Europa Central debido a tradiciones.

Sindicatos, ONGs, asociaciones de consumidores, asociaciones de Comerciantes, entre otros, nuclean la participación de los ciudadanos. Cabe destacar que la afiliación sindical es voluntaria, evitándose de esta manera las nefastas consecuencias que pueden apreciarse, por ejemplo en la argentina, donde la afiliación es obligatoria y los líderes sindicales permanecen cuasi vitaliciamente en sus cargos, cristalizándose una capa de dirigentes corrupta y alejada de los problemas y demandas de sus verdaderos representados.

2.3. Rendición de cuentas de los poderes públicos

En estos países la rendición de cuentas funciona correctamente, presentando tradicionalmente altos índices de transparencia financiera, contando con publicidad de los resúmenes de gastos e ingresos y de designaciones de partidas presupuestarias, entre otros; así como estándares de calidad en todos los servicios públicos.

2.4. Relación entre sectores público y privado

En Dinamarca y Finlandia se da un equilibrio en las relaciones entre el sector público y el sector privado. Por su condición de países pertenecientes al capitalismo central y desarrollado, sus economías se encuentran lideradas por el sector privado, con altos beneficios para la población que se encuentra cercana a una situación de

pleno empleo. Sin embargo, lejos de la creencia de que la mano invisible es la causante de esta feliz situación, el sector público regula activamente la actividad privada, con altos porcentajes de la población económicamente activa trabajando para el sector público

Sin embargo, algunos problemas comienzan a perfilarse para estos países, relativos al sistema de seguridad social. Aunque Dinamarca parte desde una posición de ventaja, será necesario emprender algunas reformas y ajustes para poder sacar el máximo partido de la globalización y hacer frente a los retos que se presenten.

2.5. Accountability

Dinamarca y Finlandia cuentan con un estado desarrollado dotado de instituciones sólidas, operativas y legítimas y autoridades políticas eficaces y legítimas, lo que se traduce en una importante capacidad de gobernanza y de desarrollo.

La capacidad de los ciudadanos para elegir a sus representantes en la política es un elemento formal fundamental para la democracia, para la relación entre gobernantes y gobernados.

Sin embargo, no es el único y la accountability juega también un rol crucial, no solamente en épocas de elecciones, sino monitoreando todo el proceso gubernamental y exigiendo siempre la rendición de cuentas.

Y, bajo esta consideración, en estos dos países esta capacidad de la ciudadanía funciona eficazmente, controlando que se cumpla con el sistema de *check and ballances*, pero también ayudado por una gran transparencia por parte de los poderes públicos.

2.6. Transparencia internacional

Ya hemos hecho referencia, en un apartado precedente, al informe realizado por Transparencia Internacional, en el cual ubica a Dinamarca y Finlandia, con 9,4 puntos, una posición cercana a la transparencia total, que esta ONG expone como modelo para otros países en su lucha contra la corrupción.

2.7. Desempeño institucional y democrático

El desempeño institucional y democrático puede medirse de acuerdo a varios factores. A nivel general, se aprecian altos índices de aceptación y satisfacción de la población con los mecanismos institucionales, que gozan de legitimidad.

Con respecto a la competencia entre partidos, la volatilidad del sistema electoral no es alta, comparativamente, en sistemas que se destaca por estar altamente fragmentados y de competencia centrífuga.

El poder se encuentra dividido correctamente entre los tres poderes y funciona correctamente el sistema de *check and ballances*, o pesos y contrapesos, con fuertes improntas del legislativo de ambos países.

3. Asia: República Popular China y Japón

3.1 Sustentabilidad

La República Popular China ha presentado un crecimiento económico gigante en las últimas décadas del siglo pasado, y un desafío pendiente es convertir este desarrollo económico en uno sustentable y extender los beneficios que ha acarreado a la población en general.

Japón ha logrado traducir su crecimiento económico en mejoras para muchos sectores de la población, sin embargo la sustentabilidad del mismo sigue siendo una meta. De acuerdo al presidente japonés en la actualidad, la protección ambiental es un pilar de la política de desarrollo sustentable de Japón.

3.2. Participación de actores sociales

Con respecto a la participación de los actores sociales, en China la democracia todavía debe de extenderse a la totalidad del pueblo, controlando que el poder gubernamental e ejerza en su beneficio.

El sindicalismo en China, por ejemplo, cuenta con un gran poder y gravitación en la política nacional, pero cabe preguntarse por su representatividad efectiva de los trabajadores.

El régimen político en Japón es más abierto (monarquía constitucional) y se ha modernizado más, permitiendo márgenes más amplios de participación social que, sin embargo, comparada con occidente, sigue siendo muy pobre.

3.3. Rendición de cuentas de los poderes públicos

La rendición de cuentas no es todavía un mecanismo conocido en la República Popular China, ya que con un partido único que gobierna desde hace décadas en un país con una tradición política imperialista que todavía hoy hace sentir sus efectos, el lugar restante a mecanismos semejantes es muy estrecho.

Japón, en cambio, debido al impulso modernizador recibido en la década del '60 y a la influencia de Estados Unidos, presenta una situación distinta, caracterizada por una mayor apertura de su régimen político por lo cual mecanismos como este tiene mayores perspectivas de instaurarse en un largo plazo.

3.4. Relación entre sectores público y privado

Luego de años de un control total por parte del PCCh en un régimen comunista cerrado a cualquier iniciativa privada y al resto del mundo, la economía china comienza a dar señales de una mayor flexibilización; sin embargo, el control ejercido por el comité central del partido sigue siendo cuasi absoluto, ahogando las ansias de la empresa privada, así como de una mayor desregulación del gobierno en otras instancias.

La economía de Japón creció a pasos agigantados en primer lugar por la política de Estados Unidos de contención del comunismo y por su involucramiento militar en la zona, que generó un clima de inversión favorable y, posteriormente, en la década del ochenta, por el aumento de liquidez de Norteamérica para mantener el crecimiento mundial, sin importar que a largo plazo esto le terminara siendo perjudicial. Las empresas filiales de corporaciones de Estados Unidos en Japón, sirvieron de estímulo directo para la industrialización de este último país.

Así, el sector privado creció enormemente en esta época, y actualmente se encuentra regulado eficazmente por el sector público.

3.5. Accountability

Mecanismos de rendición de cuentas y de accountability resultan inapropiados en países donde un partido único ejerce el poder total y centralizadamente, y donde la población presenta índices de desigualdad tan altos.

Como hemos afirmado, el régimen político japonés es mucho más abierto y flexible que el chino para este tipo de practicas, pero tampoco son moneda corriente.

3.6. Transparencia internacional

De acuerdo a Transparencia Internacional, China y la India ocupan los primeros puestos por su predisposición a realizar sobornos y por corrupción. Esta organización presionó a China, India y Rusia para que adopten voluntariamente las cláusulas de la convención de la OCDE y recomendó a los países que denunciasen a las empresas extranjeras que hayan sobornado en su territorio. Según este organismo, en su último informe que ha dado en conocer recientemente, Japón ocupa el puesto 17 con 7.5 puntos.

3.7. Desempeño institucional y democrático

Con respecto a la aceptación y satisfacción de la población con los mecanismos institucionales, que es un elemento para medir el desempeño institucional y democrático, puede afirmarse que no existe si quiera un espacio público en el cual la sociedad civil china pueda expresar su satisfacción o insatisfacción. Sin embargo, tradicionalmente estos mecanismos gozan de una legitimidad ancestral, y precisamente es característico de la sociedad china el respeto profundo por las autoridades establecidas.

Gobernabilidad Democrática y Calidad Institucional

No existe competencia alguna entre partidos, girando todo el poder político en la órbita de Partido Comunista Chino desde hace décadas, y tampoco existe mecanismo alguno de contralor ya que no hay separación de poderes, ni siquiera formal.

No sucede así en Japón, donde la calidad institucional puede ser considerada más alta, y puede verse que vaya en aumento, paralelamente al desarrollo de esta futura potencia.

Conclusiones

Podemos concluir brevemente, luego de esta exposición, que la situación por la que atraviesan los países occidentales del capitalismo desarrollado, entre quienes escogimos como ejemplo a Dinamarca y Finlandia, dista de ser así para países como los latinoamericanos, carentes del grado de desarrollo económico y político que permitan una mayor gobernabilidad democrática y calidad institucional, en los que muchas veces la democracia termina siendo tan sólo una formalidad del juego político.

En cambio, en los países asiáticos que aquí fueron considerados, el panorama económico se revela distinto: son economías que han crecido monumentalmente en las últimas décadas y que se proyecta serán las potencias del futuro. Sin embargo, una tradición política y cultural muy distinta a la occidental, inciden en el resultado de unas instituciones políticas más marcadas por el autoritarismo y el centralismo.

Bibliografía

BALCELLS-VENTURA, Laia *Elecciones y Accountability económica de los gobiernos: un estudio transnacional del voto al incumbent en la Unión Europea*. Paper presentado en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración; Barcelona 18, 19 y 20 de septiembre de 2003.

BEASLEY, W. G. *The Rise of Modern Japan*. Tuttle ediciones.

BOIX, Isidoro “China 2006 Una aproximación sindical”

DALLA NEGRA PEDRAZA, Luis *El orden mundial del siglo XXI* Ediciones de la Universidad, Buenos Aires, 1998

LOPEZ VILLAFañE, J. *Japón y EEUU en la cuenca del pacífico 1945-2000*. Siglo XXI ediciones, 1994

O'DONNELL, Guillermo (2000). “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”. En: *Estado de derecho y democracia en América Latina*. X Seminario Eduardo García Máynez sobre teoría y filosofía del derecho. Ciudad de México. México.

PERUZOTTI, Enrique “El gobierno actúa sin el debido control” En: *La Nación*, 9 de septiembre de 2006