

La incógnita argentina.

Perfil de una cultura organizacional precaria,

claves para una gobernabilidad posible.

Por Marina Malamud
marinamalamud@gmail.com

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

La celeridad y profundización de las sucesivas crisis económicas y políticas de los últimos años han convertido a la Argentina en un gran signo de interrogación para otros países. Aunque los fenómenos sociales son siempre complejos por la encrucijada múltiple de factores, el caso presentado se caracteriza por la precaria cultura organizacional de sus instituciones.

Las instituciones estatales específicamente, en numerosos casos llegan a ser cooptadas por grupos de interés; funcionan de manera ineficiente; o carecen de mecanismos de control interno, por lo que se superponen trabajos en distintas áreas o se dificulta mediante trabas formales e informales, la toma de decisiones adecuadas. La Cultura organizacional señala, entre otras cosas, cómo se relacionan las personas con y desde las instituciones. La precariedad en este sentido, manifiesta la omisión o el no conocimiento de los márgenes de acción, pero sobretodo la dificultad de un seguimiento de objetivos comunes. Una cultura organizacional precaria en un país, es entonces la manifestación de la dificultad de concretar de manera funcional, la figura simbólica de Nación.

Como consecuencia de la acentuación del factor institucional, el estudio de una gobernabilidad democrática posible en Argentina, deberá tener en cuenta tres aspectos fundamentales: las reformas de Estado de la década de 1990 (que permite comprender parte del funcionamiento del Estado en la actualidad), las principales problemáticas de sus instituciones (exponiendo los factores intangibles propios de la sociedad civil) y finalmente las responsabilidades y roles públicos complementarios para dirigir esta necesidad.

Más allá de las reformas de Estado. Efectos no deseados de nuevas estructuras

La respuesta a una sobredimensión del rol de Estado caracterizado por acrecentadas demandas de diversos sectores de la sociedad, obtuvo como respuesta el término de un modelo

económico y social que encontraba su eje en el Estado como árbitro de los intereses sociales, manifestado en el fin de la llamada "Matriz Estado-Céntrica" y su reemplazo por una "Matriz Mercado Céntrica"(Cavarozzi: 1991). Esta transformación fue ratificada por la adopción de las pautas del Consenso de Washington, la Ley de Reforma del Estado (L.23.696) y la Ley de Emergencia Económica (L.23.697) principalmente.

La esencia de las reformas no constituye un problema en sí mismo, sino la falta de un estudio de factibilidad previo, la transparencia en las decisiones y el control de gestión posterior y en continuado para permitir una evaluación certera del desarrollo de las mismas en las diferentes Provincias del país. A modo de ejemplo, la estrategia de focalización intentaría una redistribución más equitativa, por que le permitiría al Estado establecer prioridades redireccionando el gasto social, sin embargo, la experiencia demuestra que los sectores con mayor organización se apropian de los recursos disponibles y la redistribución no llega a los sectores más pobres de la sociedad.

En relación con el proceso de descentralización, por otra parte, la consecuencia principal es la de aumento de la desigualdad entre los distritos de las Provincias, por que al no preverse las coyunturas particulares, las zonas de mayor fortaleza institucional y recursos han ganado en autonomía, por el contrario las comunidades que dependían del Estado Nacional o Provincial para abastecer sus necesidades primordiales han quedado más aisladas. Asimismo, las estructuras educativas y de salud descentralizadas, no se han constituido como tales sino que la misma burocratización nacional fue trasladada como espejo a las administraciones locales.

En síntesis, el particular modo de efectivizar las reformas de Estado en Argentina, acarreo una serie de consecuencias aparentemente inexplicables que condicionan la coyuntura sociopolítica actual, generando nuevas estructuras sociopolíticas, condicionadas por una progresiva polarización

y atomización del tejido social. Pasado el espejismo de los '90, la ciudadanía ha vuelto a exigir la contención del Estado y la asunción indelegable de sus roles, sin embargo se encuentra con que está debilitado en su conformación.

El valor de las instituciones

Siguiendo a Douglas North, " la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana" (North: 1998, p.16). De igual modo, las instituciones determinan las oportunidades que hay en la sociedad, y son afectadas por limitaciones formales e informales en su desarrollo. Según North, la dificultad de establecer el cumplimiento de contratos y procedimientos de forma eficaz se basa en la falta de regulación de las instituciones sumado al factor cultural de respeto por las limitaciones formales. Se puede establecer como efecto directo entonces, la ausencia de cooperación entre los agentes y la emergencia de transacciones no regladas que exceden o evitan las pautas preestablecidas.

Si las instituciones definen las oportunidades, las organizaciones las cristalizan, transformando a su vez, las instituciones conforme la evolución organizacional. Es así que la problemática institucional se muestra como consecuencia visible de un proceso interno de mayor envergadura que es el desarrollo organizativo. Al convivir con esta situación de precariedad la gobernabilidad posible en Argentina, exige fundamentalmente un mayor respeto hacia las instituciones, previsibilidad y estabilidad política.

La madurez organizacional como primer paso hacia la gobernabilidad posible

Gobernabilidad es una categoría analítica compleja utilizada por primera vez en la década de 1970 por Samuel Huntigton para referirse a un concepto específico del ejercicio de la democracia

que evitaría el exceso de demandas ciudadanas. Básicamente, la democracia es la base de la gobernabilidad por que solo en el marco de un estado de derecho se pueden resolver las discrepancias y tomar decisiones teniendo en cuenta las opiniones mayoritarias y minoritarias de la sociedad (Allende Bussi: 2003).

De acuerdo con un informe del Banco Mundial, los indicadores de gobernabilidad serían seis (Kaufmann: 2005):

1. Voz y rendición de cuentas (mide derechos humanos, políticos y civiles)
2. Estabilidad política y ausencia de violencia (mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo)
3. Efectividad gubernamental (mide la competencia de la burocracia y la calidad de prestación de servicios públicos)
4. Calidad regulatoria (mide la incidencia de políticas hostiles al mercado)
5. Estado de derecho (mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía y la independencia judicial)
6. Control de corrupción (mide el abuso del poder público para el beneficio privado)

Las variables presentadas en el informe son exhaustivas a nivel analítico pero no excluyentes en términos cualitativos; el estudio de grados o aún condiciones de gobernabilidad en los países latinoamericanos especialmente, deben tener en cuenta factores no rígidos conceptualizados como limitaciones informales como se expresa en la corriente neoinstitucionalista de Douglas North.

Una visión más cercana a la realidad de nuestros países, estima que la forma de gobernar tradicional, basada exclusivamente en la acción del gobierno debe contar con la necesidad de la gobernanza, entendida como "gestión de las interdependencias entre los gobiernos y actores no

gubernamentales para crear o fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva del desarrollo humano"(Esteve: 2005). Sin embargo al menos en el caso argentino, es difícil pensar en una ciudadanía comprometida en áreas geopolíticamente aisladas o donde la población no cuenta con condiciones básicas de desarrollo como salud, educación, trabajo y movilidad.

Se propone aquí una nueva definición general de gobernabilidad que estime el ejercicio democrático del gobierno, basado en instituciones sólidas y en el fomento progresivo de la participación ciudadana en temas de agenda pública. Una categorización básica debería consistir en dos tipos ideales:

- Gobernabilidad simbólica: implica la legitimación intangible de los actos de gobierno, medida generalmente desde la opinión pública. La apelación al imaginario colectivo en sus distintas formas, es una dimensión de análisis fundamental para cualquier democracia. Una subdivisión de gobernabilidad simbólica puede ser a su vez, externa e interna. La primera implica dos instancias, la imagen considerada desde otros países y la emitida hacia el exterior; la segunda asimismo, manifiesta las vivencias adjetivas dentro de una sociedad, las percepciones de sentido sobre la vida pública.
- Gobernabilidad institucional: supone la capacidad de las instituciones del gobierno y de la comunidad política en conducir los procesos políticos básicos en forma legal y efectiva.

Como conclusión, es posible pensar que solo la acción competente del Estado en coordinación con la participación sistemática de la sociedad civil permitiría ambos tipos de gobernabilidad. La gran incógnita de la Argentina es cómo inducir al crecimiento institucional con una cultura organizacional precaria. Resulta difícil la planificación estatal para la protección de los intereses comunes cuando no se comparten objetivos, y se multiplican las presiones sectoriales. El cambio

argentino es entonces cualitativo: revalorizar máximas básicas como educación, trabajo, solidaridad, estabilidad política, planificación, son los primeros pasos hacia la madurez organizativa.

Encontrar puntos de coincidencia, será una de las claves para erigir un destino próspero. Una misma visión de Nación, respetando la diversidad, hace un país gobernable. Pero sobretodo, el respeto por las instituciones y la participación constructiva en el espacio público, hace de un país gobernable, una verdadera Democracia.

Bibliografía

- Allende Bussi, Isabel: " Gobernabilidad en América Latina" en **Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo**, Conferencia efectuada en Biarritz, Noviembre de 2003.
- Cavarozzi, Marcelo: " Beyond transitions to Democracy" en **1er Congreso mundial de Ciencia Política**, Buenos Aires, 1991.
- Cohen, Michael y Gutman, Margarita(Ed): **Argentina in Collapse? The Americas Debate**, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIEED América Latina, New School University, 2002.
- Cruz, César Nicandro: " La legitimidad como prerequisite de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental" en **Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)**, Catalunya, Instituto Internacional de Gobernabilidad, N.15.
- Esteve, José María: " Cómo enfrentar los Nuevos Problemas Sociales en relación a los desafíos de la Gestión Pública-Privada: el Gobierno Red o Gobernanza" en **Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo**, Chile, 2005, www.gobernabilidad.cl

- Isuani, Ernesto: " Política Social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?" en **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, Abril/Junio 1992, V.32, N.15.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay: "Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: Evidencia para Latinoamérica y el mundo" en **Banco Mundial**, 2002.
- Kaufmann, Daniel y otros: "Governance Matters IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos" en **Banco Mundial**, Borrador, Mayo de 2005.
- North, Douglass: **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, México, FCE, 1998.
- Pucciarelli, Alfredo: " ¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado histórico de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina" en **Revista Sociedad**, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Octubre 1998, N.13.