

¿GOBERNABILIDAD vs INGOBERNABILIDAD en el siglo XXI?

Reflexiones desde la experiencia cubana

DR. RENÉ A. MÁRQUEZ CASTRO

ABRIL 2003

*“... en este mundo que se globaliza cada vez más(...)
Marx tendría las posibilidades de ver más próximos
algunos ideales por los cuales luchó...”¹*

INDICE

I. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: ¿ ECUACIÓN POLÍTICA ?.....	2
1. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA VERSUS DESARROLLO SOCIAL.....	3
2. DESCONCIERTOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	6
II. LA ALTERNATIVA CUBANA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	11
1. MIRADAS DESDE LA GOBERNABILIDAD: LA POLÍTICA Y EL DESARROLLO SOCIAL.....	12

¹ Fidel Castro, p. 281, Capitalismo Actual. Características y contradicciones. Neoliberalismo y Globalización. Selección temática 1991-1998, Editora Política, La Habana 1999. Ocean Press. Melbourne. Nueva York

1. El término de gobernabilidad constituye en la actualidad uno de los conceptos más recurrentes en los análisis globales y regionales frente a los desafíos de la humanidad en los umbrales del nuevo milenio.
2. El concepto de gobernabilidad pudiera dar la impresión de ser un concepto nuevo, mas no deja de ser un ejercicio que se remonta a la génesis misma de gobernar en la historia de la humanidad, expresándose en cada período histórico juicios y cuestionamientos políticos acerca del ser y del deber ser en el ámbito del Estado y del gobierno.
3. La gobernabilidad parece ser, más que un tema recurrente entre políticos y académicos, una ecuación a resolver mucho más compleja de lo que en apariencia parece, pues “ no hay faena en el mundo más complicada y sutil que la del gobierno, ni cosa que requiera más práctica del mundo, sumisión y ciencia “²
4. No es casual que en el debate contemporáneo para la construcción de paradigmas el término de gobernabilidad goza de una resurrección en el discurso global del neoliberalismo como expresión neoconservadora de dominación y explotación. Esta distinción es vital para comprender las razones por las cuales es válido esforzarnos en la construcción conceptual de un proyecto verdaderamente revolucionario de gobernabilidad.
5. Como es conocido existe consenso entre diversos analistas, investigadores y autoridades, en torno a que la globalización realmente existente constituye un proceso multilateral e interconectado que ha objetivado progresos económicos, sociales y culturales, etc.
6. Indisolublemente a ello es reconocido que este complejo proceso contradictorio ha sido hegemonizado por la mediación política de los centros de poder internacional, es decir, por el proceso de transnacionalización capitalista que a su vez ha generado estancamiento, regresión y

fragmentación social sobre todo hacia la periferia.

7. Todo ello permite aseverar que la globalización neoliberal no solamente implica impactos de fragmentación y crisis en la esfera económica, social y en el medio ambiente, sino que también exagera la alineación cultural, imponiendo nuevos valores y estereotipos en la manifestación de la vida política, ideológica y espiritual.

8. Evidentemente tales razones justifican al proyecto globalizador neoliberal la necesidad de proveerse, para su reproducción, no solamente de su doctrina económica, sino también de su doctrina política neoconservadora, patentizada mediante su modelo político de “*governabilidad democrática*”.

I. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: ¿ECUACIÓN POLÍTICA ?

9. La “governabilidad democrática” como ingrediente del discurso neoliberal en los años 70 constituyó un paso más en la derechización de la ideología y la cultura política del imperialismo. Como nuevo valor agregado representa la síntesis reaccionaria de la vertiente neoconservadora de la élite capitalista mundial frente al agotamiento del modelo de acumulación capitalista de tipo keynesiano y las crisis del denominado Estado de Bienestar que determinaron remodelar la viabilidad y el futuro del sistema.

10. Con esta sintomatología de ingovernabilidad en los años 70, fueron necesarios nuevos desarrollos teórico-políticos con la pretensión de que “sus patrones específicos de organización política de la sociedad” fungieran o se convirtieran en “paradigmas universales y en raseros uniformes de legitimidad o corrección”³, de los sistemas

2 José Martí, OC Tomo 13, p. 106, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1975.

3 Fidel Castro, “ Capitalismo Actual. Características y Contradicciones. Neoliberalismo y Globalización.” Selección temática 1991-1998, p. 102, Editora Política, 1999

políticos de la periferia y especialmente de los países del Tercer Mundo.

11. La plasmación original, de tales inquietudes políticas en el espíritu de la “governabilidad” en el ámbito internacional y especialmente en relación con América Latina, apareció en el informe del Grupo Trilateral denominado “La Governabilidad de las Democracias”, presentado al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral en la década de los 70.

12. En dicho informe, se formula el punto de vista de que el contenido democrático de la gobernabilidad debía limitarse dada su “amenaza intrínseca”, pues “(..) en cierta medida, gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad: una gobernabilidad fácil sugiere una democracia suficiente”⁴

13. Los fundamentos reales de la novedosa ecuación de la gobernabilidad democrática se remontan a las concepciones de los años 70 que revelaron la necesidad de ajustes por las inadecuaciones de los sistemas políticos, dados los reales síntomas de ingovernabilidad como disfunción del sistema, es decir, como la expresión de instituciones políticas carentes de solidez y coherencia en las cuales fueron ineficientes la burocracia, los partidos políticos y el control sobre los militares, así como un desenvolvimiento ineficaz de la participación popular en los asuntos públicos y de procedimientos que garantizaran la continuidad y frenaran los conflictos políticos⁵.

14. En el panorama de América Latina a inicios de los 80 y especialmente en los 90, tal disfunción estaba caracterizada por la crisis de

las dictaduras militares, el establecimiento de las democracias, la crisis de la deuda externa, la crisis del Estado desarrollista-populista y la imposición de medidas de ajuste de corte neoliberal, que acentuaban la ingovernabilidad al compás creciente de la pobreza, la inequidad, la exclusión y la marginación de la inmensa mayoría de la población.

15. Tal panorama demostraba las carencias y el deterioro real de la democracia asociada a los frágiles procesos democráticos que reemplazaron a las dictaduras militares, y que paradójicamente favorecía un nuevo discurso axiomático con la resurrección de la “governabilidad democrática” en la región latinoamericana.

16. Precisamente la búsqueda de un soporte a tal crisis de dominación, mediante elecciones de nuevos gobernantes, coadyuvó a la mezcla mecánica entre gobernabilidad y democracia como términos de la nueva ecuación política, mientras simultáneamente eran aceptadas los nuevos requerimientos e imposiciones de los centros de poder del capitalismo mundial, como genuinos representantes de la real “*globalización de la ingovernabilidad*”.

1. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA VERSUS DESARROLLO SOCIAL.

17. ▪ Con la privatización de la crisis estructural, a partir de la lógica de los patrones de eficiencia, basados en rígidos programas de ajuste, se acrecentaban los costos sociales y las limitaciones de la soberanía de los estados nacionales al prestarse éstos a fuertes procesos de desnacionalización.

18. De tal manera, la gobernabilidad democrática está asociada al empeño de los gobernantes nacionales y de los centros económicos de poder mundial, por evitar una crisis de dominación frente a los gobernados y, en consecuencia, evitar la crisis de un modelo cada día menos creíble y sin porvenir. En tal sentido se ha subrayado que “El impacto de la globalización en realidad está siempre mediado

4 Informe del Grupo Trilateral sobre la Governabilidad de las Democracias, Cuadernos Semestrales, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Nº 2-3, p.380-385, México, 1977-1978.

5 Véase: Eisensdat, S.N. “ Ensayos sobre el cambio social y la modernización”, Madrid, Edit. Tecnos, 1970 ; Huntington, S. “ El Orden político en las Sociedades en Cambio” Buenos Aires, Edit. Paidós, 1972 ; Merton, Robert “ Teoría y Estructura Sociales” México, Fondo de Cultura Económica, 1972 y Bobbio, Norberto “ Diccionario de Política ” México, Siglo XXI, 1983.

por las políticas públicas y la conducta de los gobiernos. Y estas, a su vez, dependen de la correlación objetiva de fuerzas sociales que existen en cada sociedad y que estructuran el poder del Estado”.⁶.

19. ▪ En consecuencia, la gobernabilidad democrática como modelo político de la globalización neoliberal es un vehículo para garantizar los poderes del mercado a través de las políticas públicas y el comportamiento de los gobiernos con la intervención “mínima” del Estado y el rol “democrático” de la sociedad civil como salvaguarda del sistema.

20. La gobernabilidad democrática se reduce a un ideal abstracto de derechos civiles y políticos, ajeno a una voluntad estatal responsable, lo que significa una gobernabilidad enajenada de los derechos económicos y sociales, culturales y del derecho al desarrollo integral sostenible.

21. ▪ De ahí que, justamente a propósito de las múltiples declaraciones y preocupaciones referentes al desarrollo humano, que contiene el discurso de esta novedosa gobernabilidad, es oportuno repensar el concepto y amplitud del desarrollo social como condición de la gobernabilidad y el imperativo de rescatar la voluntad ética-política de los gobiernos frente a las realidades y desafíos del naciente milenio.

22. Las disparidades reales entre los países eufemísticamente llamados en desarrollo y los desarrollados, revelan no sólo el profundo abismo conceptual sino ante todo, la tarea inconclusa del desarrollo de la modernidad.

23. ▪ En la actualidad tales disparidades han encontrado en la racionalidad neoliberal un paradigma cada vez más incierto para el progreso de los pueblos, globalizando las diferencias, las injusticias sociales y la miseria, revelándose la incompatibilidad con las necesidades del desarrollo social.

24. ▪ El proyecto de gobernabilidad democrática al encarnar la “redefinición” del Estado, conduce a la fragmentación de procesos económicos y sociales como tendencia desestatalizadora que gravita sobre la referida modernidad inconclusa.

25. El neoliberalismo como imperativo postmoderno al promover la imposición de la racionalidad económica en el mercado ha sustituido el otrora Estado de Bienestar por el Estado de Malestar Social en países en desarrollo “humano” que se caracterizan por el incremento de la miseria, de la mortalidad infantil, de la desnutrición por la inaccesibilidad al agua potable y al saneamiento básico y, por el crecimiento del analfabetismo infantil y adulto y las peores esperanzas de vida.

26. El cuadro deprimente de la pobreza, del desempleo y la atomización social, según estudios, informes y documentos de diversas organizaciones e instituciones de América Latina, África y Asia y, de diversas agencias de la ONU, revelan que los denominados países en desarrollo, son realmente países en subdesarrollo creciente, por cuanto, la equidad y la justicia social se enajenan cada vez más de la economía de mercado. Un modelo de crecimiento económico, que subordine los derechos del progreso social de la sociedad civil y del estado al imperativo del mercado, acentúa la separación entre políticas económicas y sociales.

27. Esta tendencia creciente hacia una degradación social, paradójicamente, no sólo se manifiesta en los países subdesarrollados, sino también, en los desarrollados, donde los niveles de pobreza y marginación, el desempleo y la desintegración social revelan la exclusión, la discriminación y las privaciones más elementales de la dignidad humana.

28. En la literatura continúan expresándose controversias en torno a la construcción conceptual del desarrollo humano o del desarrollo social. Considero que el desarrollo humano es perse un factor económico y consustancial en todas las dimensiones

⁶Atilio A. Boron “Requiem por el neoliberalismo” Tricontinental, año 32 N° 139 OSPAL, Cuba, 1998.

estructural-funcionales de cualquier sistema social. Lo humano existe a través de lo social y por tanto lo humano perse no genera creación alguna.

29. De todas maneras un concepto responsable del desarrollo humano sostenible debe considerar el derecho al desarrollo con equidad y justicia social; sin embargo, las realidades revelan la asimetría de determinados países respecto a los derechos humanos de otros, por cuanto, el flagelo de la pobreza no es un destino ni un derecho humano, en todo caso, es la resultante de políticas que no centran su atención en el ser humano como protagonista y beneficiario de cualquier esfuerzo por el desarrollo social integral. El crecimiento no es siempre desarrollo en analogía con el crecimiento teratológico de los niños que aún esperan por el desarrollo humano real.

30. Es incuestionable que una real democracia requiere para su gobernabilidad de un estado de equidad que privilegie la inversión en el terreno social y excluya la absoluta consideración de los indicadores macroeconómicos así como la relación costo-beneficio, esencia de las políticas neoliberales que priva a la mayoría de los servicios sociales básicos como la salud, la educación, la seguridad social, el deporte o la cultura de masas en calidad de intereses más que vitales para cualquier sociedad.

31. Una valoración justa de cualquier proyecto de gobernabilidad democrática debe abordarse con pluralidad de criterios y sin desestimar otras experiencias de modelos políticos, como en el caso cubano, que ha obtenido logros en materia de justicia social, que continúan siendo para la inmensa mayoría de la región una quimera.

32. La realidad de los procesos socio-políticos en la región han continuado revelando la tendencia creciente de la separación de la gobernabilidad respecto a la reivindicación de los derechos de identidad nacional, cultural y política. Estos fenómenos aunque se manifiestan heterogéneamente y afectan en

mayor o menor grado, deberían dignificarse en los propósitos de una verdadera gobernabilidad.

33. La *gobernabilidad democrática* no ha ejercido contención alguna a las injusticias sociales, sino que ha continuado siendo incompatible con el desarrollo social, fragmentando y atomizando la diversidad política, económica y cultural, obstaculizando el progreso y confirmando la interrogante: ¿ será posible realmente alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática con justicia y esperanza para todos en el siglo XXI, en un mundo cada vez menos independiente y menos soberano ?

34. Hoy es evidente que el hambre, la marginalidad social, el desempleo, la deuda externa, la corrupción, la falta de fe en los partidos políticos tradicionales, los altos grados de abstencionismo en los procesos electorales, la pérdida de la soberanía y del patrimonio nacional como consecuencia de las privatizaciones, constituyen verdaderos síntomas de inestabilidad social y política, y, deslegitiman tal modelo de *gobernabilidad*.

35. La gobernabilidad será efectiva cuando las democracias trabajen sobre la base del consenso social y no de las exigencias de los grandes centros de poder económico, cuando los gobernantes tengan en cuenta los problemas reales de la población y cuando ésta se sienta verdaderamente representada en las diferentes instancias del poder estatal.

36. La integración social es un fenómeno fundamentalmente de voluntad política para el desarrollo de los países, por cuanto depende del empeño de los gobiernos; constituye un proceso que debe expresar condiciones y estructuras que eliminen toda forma de exclusión y, garanticen mecanismos de socialización armónica de las diferencias étnicas, culturales y regionales que contemplen sectores decisivos como la educación, la cultura, la salud, la información y las comunicaciones.

37. La *gobernabilidad democrática* continúa ofreciendo un modelo político neoliberal castrado de democracia real. En esencia, la

globalización de la gobernabilidad democrática ha devenido en síntoma político de ingobernabilidad e intenta sujetar las *democracias latinoamericanas*.

2. DESCONCIERTOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

38. La globalización neoliberal ha revelado su incompatibilidad con la recurrente gobernabilidad democrática, pues a pesar de la enorme euforia reinante, ya no goza de porvenir ni de la misma credibilidad.

39. En efecto, a la par del predominio de las ideas neoliberales, desde finales de la propia década de los 90 han aparecido desconciertos y distanciamientos políticos y académicos que testimonian el deterioro y el desgaste de la ideología neoliberal.

40. La celebración de diversos foros y cumbres ha propiciado un balance no desdeñable en materia de gobernabilidad. En tal sentido, las Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta la fecha han dado atención a la problemática de la gobernabilidad en su dimensión regional y nacional.

41. No fue casual que la III Cumbre en Salvador de Bahía (Brasil) prestara atención como eje central al “ Desarrollo con énfasis en lo social “. También en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Dinamarca, 1995, se reflexionó sobre los nexos del desarrollo social con la gobernabilidad asociada con las necesidades del crecimiento con equidad y el imperativo de rescatar la voluntad ética-política de los estados nacionales.⁷

42. En especial la VI y la VII cumbres, celebradas respectivamente en Viña del Mar (Chile 1996) y Margarita (Venezuela 1997), abordaron esta problemática bajo los títulos de “Gobernabilidad para una democracia eficiente

y participativa” y “Los Valores éticos de la democracia “. En ambas cumbres se enfatizó en las características formales de los sistemas políticos de democracia liberal en el sentido de la necesidad de una mayor participación y equidad como requerimientos de principio para una gobernabilidad democrática, todo lo cual le otorgó un tono más realista a las propuestas.

43. En la Cumbre de Viña del Mar fue subrayado que “La gobernabilidad democrática supone también transformaciones sociales, económicas y culturales profundas que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social. En este punto corresponde a nuestros Estados una importante e intransferible función “. ⁸

44. En la Cumbre de Margarita se enfatizó: “Manifestamos que corresponde primordialmente al Estado atender a los sectores más vulnerables de nuestras poblaciones, a fin de combatir la exclusión social, superar la pobreza, la desnutrición, la marginalidad y el analfabetismo, lograr un mayor acceso a los servicios de salud, con el fin de acordar mecanismos de inserción de estos sectores en nuestras sociedades “. ⁹

45. En otro momento se añade: “Reconocemos que los conceptos de estabilidad democrática y desarrollo económico y social tienden a reforzarse mutuamente, pues las democracias requieren políticas sólidas que aseguren un desarrollo económico integral de la sociedad. Reconocemos que la vigencia de la justicia social comporta que aquellos con mayor disponibilidad de bienes y servicios asuman una mayor contribución en la responsabilidad del Estado de lograr una distribución de la riqueza más equitativa, con base sólida y estable. De allí que la lucha por la justicia social sea un compromiso ineludible para nuestras naciones”¹⁰

46. En la Declaración de la X Cumbre celebrada en Panamá, consagrada a los temas

7 En Cuba fueron efectuados, previamente a esta Cumbre, los siguientes eventos: El Derecho de los Pueblos al Desarrollo Social, OSPAAAL, La Habana 18-20 Nov/1994/ Seminario Estrategia para el Desarrollo Social, MINREX, 30 Nov-2Dic. 1994 y Taller de las ONGs cubanas (Revista Acuario, Suplemento Cumbre Mundial Desarrollo Social, Centro Félix Varela, p. 16-25, La Habana, 1995.

8 Declaración de la VI Cumbre, Viña del Mar, Chile, 1996.

9 Declaración de la VII Cumbre, Isla Margarita, Venezuela, 1997.
10 Idem.

de la niñez y la adolescencia, base de la justicia y equidad en el nuevo milenio, fue explícito el compromiso de los gobernantes de enfrentar la situación de decenas de millones de niños y adolescentes latinoamericanos que viven en la pobreza y están expuestos a las drogas y a los abusos de todo tipo, según estudios de organismos de Naciones Unidas. Asimismo fue señalado el reto de mejorar los sistemas de salud de la región para evitar la alarmante situación de la mortalidad infantil por causas previsible, unido a las deliberaciones en la búsqueda de políticas para atender los problemas de más de 200 millones de infantes y adolescentes que habitan en las 21 naciones de la región iberoamericana.

47. Entre los diversos temas abordados en la XII Cumbre celebrada en República Dominicana (nov. 2002), a propuesta de la previa XII Conferencia Iberoamericana de Educación, 1º y 2 de julio/02), fue objeto de debate la necesidad de la construcción de una política social de carácter universal que sirva como instrumento para la consolidación de la equidad social. Además se reafirmó el espíritu de la Declaración de Panamá (X Cumbre) en cuanto a la educación inicial como uno de los factores estratégicos para garantizar la equidad, disminuir los efectos de la pobreza y promover la justicia en pos de la consolidación de la democracia, la convivencia social, así como el apoyo al desarrollo económico y a la competitividad de nuestros países. Unido a ello fue reconocida las responsabilidades indelegables que poseen los Estados Nacionales en la formulación, la sustentabilidad y la continuidad de las políticas educativas.

48. Paradójicamente, a pesar de los sesgos positivos de las Declaraciones presidenciales, la realidad es que América Latina continúa sobresaliendo por

49. su elevada inequidad, y crece la incertidumbre en el seno de los representantes del neoliberalismo, ya que “Evidentemente hay una relación muy directa entre la política neoliberal aplicada y sus resultados sociales, no

nos preocupa sólo a nosotros, sino que ya incluso les preocupan al FMI, al Banco Mundial, a la OMC y a todo un conjunto de organizaciones emblemáticas, que nada tienen que ver con la izquierda ni con las posiciones críticas”.¹¹ A ello se suman recientes evaluaciones de instituciones y organismos regionales que advierten sobre la acumulación de las disparidades y las implicaciones más serias que pueden contraer para el funcionamiento de los sistemas políticos y los contrastes que se revelan en las declaraciones reiteradas como plataformas “virtuales”.
50. Ya con anterioridad se había advertido que “ la experiencia de los últimos años ha vuelto evidente en todos los países de la región, que en general, las políticas públicas que se han ejecutado adolecen de importantes limitaciones que pueden comprometer la gobernabilidad democrática”.¹² Al respecto, según comentaristas en 1998, Carlos Moneta, ex-Secretario Permanente del SELA, había declarado en Caracas que los gobiernos del planeta cercenaron su capacidad de elaborar políticas contra las crisis cíclicas al delegar su poder a mercados financieros que se tornaron explosivos.

51. Si se añade a lo referido anteriormente, los recientes informes de la UNCTAD y en especial del PNUD, puede apreciarse las razones por las que se indica que la globalización genera nuevas amenazas sobre la seguridad humana, pues paradójicamente, con la implantación del neoliberalismo se ha progresado más en materia de normas, políticas e instituciones relativas a los mercados mundiales que respecto a la gente y sus derechos, cuando los mercados no son ni |a

11 Osvaldo Martínez en el Segundo Encuentro Internacional sobre Globalización, Palacio de las Convenciones, Habana, Periódico Granma p.3, 26 enero del 2 000.

12 Salvador Arriola, Secretario Permanente del SELA, “ La Cumbre Social y el SELA: Crecimiento económico con Equidad Social” p.6, UNESCO. Diálogo, Publicación Trimestral, Caracas Nº 14-15 Marzo 1995; Karin Stahl “ Política Social en América Latina. La privatización de la crisis” p. 48-71 Revista Nueva Sociedad Nº 131, Mayo-Junio 1994, Venezuela.

primera ni la última palabra en el desarrollo humano.

52. Los esfuerzos loables de los redactores de los Informes sobre Desarrollo Humano, desde 1990 hasta el más reciente, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) continúan demostrando que los intentos por precisar cuantitativamente los niveles de cada país y establecer comparaciones internacionales y regionales, han quedado a la zaga de las realidades.

53. No obstante, es atinado señalar que en estos Informes se “han eliminado aquellos discutibles planteos que suscitaban críticas, y se advierte un intento -parcialmente logrado- de evitar los juicios de valor, las recomendaciones de política y los “rankings” o escalones de países, elaborados a partir de un pensamiento único supuestamente portador de todas las respuestas”¹³

54. En cuanto a otros desconciertos y distanciamientos de perfiles académicos, que denotan el desgaste de las ideas neoliberales, en diversas publicaciones desde principios de los años 90, se aprecian esfuerzos por diferentes

55. especialistas e investigadores y representantes de organizaciones latinoamericanas que concentran sus valoraciones en los problemas actuales y en los desafíos del desarrollo social en América Latina. En tal sentido, se inscriben diversas publicaciones, como la Revista Nueva Sociedad y la Revista Reforma y Democracia que desde principios de los años 90 incluyen trabajos relacionados con las problemáticas abordadas. Entre las publicaciones mencionadas se inscriben las ediciones del Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)¹⁴.

13 Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba, 1996, XIV Editada por Caguayo, S. A., La Habana, 1997.

14 Publicación semestral del CEDAI del CLAD con apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) Selección de Documentos Clave, Caracas, Venezuela, Vol.8 Nº2 Dic.1991 “Las Políticas Sociales .Aporte de Nuevas

56. En las publicaciones de referencia se pueden apreciar reflexiones diversas que, independientemente de los matices y aspectos controversiales, contienen aspectos positivos, y, cuyas características generales apuntan a:

- 57. ♦ La creciente importancia de la conceptualización de las políticas sociales dada la crisis del quehacer de las políticas “ambulatorias, compensatorias y paliativas”, consideradas por varios autores como versiones neoliberales y expresiones concretas del “achicamiento de la intervención del estado” y las relaciones de éste con la sociedad civil.
- 58. ♦ Las consecuencias perniciosas para los servicios sociales y el análisis de los problemas sociales como síntesis de múltiples y heterogéneas determinaciones, así como un creciente interés sobre aspectos conceptuales del desarrollo social incluyendo la necesidad de la integración de las políticas económicas y las sociales.
- 59. ♦ Los criterios relacionados con las estrategias del crecimiento económico y del desarrollo social asociados al problema de la equidad como cuestión urgente de las políticas latinoamericanas y caribeñas para la superación de la pobreza; también el vínculo de los problemas del desarrollo social con la democracia, obviando el sectorialismo y el necesario énfasis de la democracia respecto a todo el conjunto de las sociedades.

Perspectivas” Tabla de Contenido: “Políticas Sociales en una era de crisis: Algunas experiencias latinoamericanas” CEPAL División de Desarrollo Social p.7-18 ; “Políticas Sociales para América Latina y el Caribe en la década de los noventa” SELA p.19-29 Caracas, 1990 ; Roberto P. Guimaraes “ Desarrollo con equidad: ¿ un nuevo cuento de hadas para los años 90? ” p 31-92 ; Carlos Franco “ Participación y Concertación en las Políticas Sociales ” p 93-104 ; Giovanni Andrea Cornia “ Formulación de la Política Social: Reestructuración, objetivos, eficiencia” Cap.VIII del libro “ Ajuste con Rostro Humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento”

60. En nuestra consideración son interesantes las valoraciones de varios autores latinoamericanos que han reflexionado en torno a la gobernabilidad e ingobernabilidad, enriqueciendo la controversia sobre las dimensiones reales que poseen ambos conceptos y sus nexos con los procesos de democratización.

61. Entre los autores se encuentra el sociólogo guatemalteco Edelberto Torres-Rivas¹⁵ quien aborda la gobernabilidad en dos planos: Primero, la relación Estado-Sociedad Civil como dos dimensiones básicas, y, segundo, la gobernabilidad como política democrática.

62. En lo referente al primer plano, la gobernabilidad es concebida como la problemática del ejercicio del poder-estado y las condiciones sociales necesarias para que la racionalidad del poder pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y con respaldo ciudadano.

63. En tal sentido, la gobernabilidad es definida como la capacidad de la autoridad estatal para canalizar los intereses de la sociedad civil, lo que presupone una interacción mutua entre ambos factores que favorezca el desarrollo y la construcción de una democracia política, o de una sociedad democrática en América Latina. Además, se refiere a la interacción necesaria entre el gobierno y los ciudadanos, como creación mutua, en que el referente final es el ciudadano y cuya voluntad colectiva debe legitimar al Estado, pero sin cuya protección y reconocimiento -advierde Torres Rivas- el sujeto aislado no existiría.

64. En cuanto a la gobernabilidad como política democrática, Torres-Rivas, la concibe como aquella que garantice la estabilidad institucional con participación ciudadana para resolver los problemas sociales. “La gobernabilidad democrática es la existencia de ese puente, cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando lo democrático deja de ser sólo institucional para trasladarse también a la

sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así un vínculo continuo entre el individuo y el Estado, como un flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal-político”¹⁶

65. Destaca la importancia de tomar en consideración en dicho flujo, la opinión pública como factor clave en la participación política que la democracia supone, y que regenera o reproduce la vida ciudadana, fortalece las organizaciones intermedias entre las que señala como importantes, los partidos políticos y también los sindicatos, cooperativas y otras formas de grupos de interés.

66. ▪ Respecto a los partidos políticos en la región, se refiere a la grave crisis de representación y credibilidad por la que atraviesan. Cataloga como carentes de sentido analítico las opiniones acerca de la dicotomía Estado-Sociedad Civil, por cuanto los límites entre lo público y lo privado son constantemente fluidos, necesariamente imprecisos y cambiantes según las épocas o las necesidades de la propia sociedad.

67. En su lógica, Torres-Rivas concibe que el fortalecimiento del mercado aumenta la necesidad de los controles estatales, porque ninguna política macroeconómica es ajena al poder político. Incluso, subraya que la mercantilización de las relaciones sociales, tal como ocurre hoy día, plantea un problema de integración social, de un orden social y político distinto: el fortalecimiento de las modalidades de organización de la sociedad civil, lo que implica una profunda transformación de ésta en la política y viceversa, una permanente penetración de lo estatal en lo privado. Es ésta - afirma- la articulación ideal del Estado con la sociedad, tan perseguida como ideal, de tener una democracia política basada en una sociedad democrática.

68. Finalmente, explicita que la gobernabilidad como problema en nuestra región está abocada a otro tipo de crisis, el de la construcción

15 Edelberto Torres-Rivas, “Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis” Revista Nueva Sociedad N° 128, Nov-Dic 1993, p. 88-101

16 Edelberto Torres-Rivas, ob. citada.

democrática en sociedades post-autoritarias y empobrecidas, problema que tiene, según, este autor, dos dimensiones constitutivas: la eficacia y la legitimidad, subrayando: “La gobernabilidad exige una nueva fuente de legitimidad, apoyada en las exigencias de las mayorías, en su participación libre, que buscan que sus carencias elementales empiecen a ser atendidas y satisfechas”¹⁷

69. Otro de los autores latinoamericanos que brinda interesantes reflexiones desde una perspectiva general de la evolución de las teorías políticas, es el mexicano Omar Guerrero Orozco¹⁸, al tomar como punto de partida el concepto de gobierno como objeto de reflexión y establecer relaciones entre la gobernabilidad y la ingobernabilidad.

70. Al referirse a la gobernabilidad la define como valor agregado a las prácticas continuas de gobierno, es decir, como el conjunto de mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad, y que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. En cuanto a la ingobernabilidad la define como la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad y de los fundamentos del gobierno en sí.

71. ▪ Según Guerrero Orozco, la gobernabilidad e ingobernabilidad son conceptos afines o momentos constitutivos de un mismo proceso político, la primera como función y la segunda como disfunción, que debe ser concebida - insiste el autor- de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, reiterando que su configuración epistemológica tiende su fundamento en la idea de “disfunción”, distinguiendo tres versiones disfuncionales de la ingobernabilidad:

72. ▪ 1) como resultado de una sobrecarga de exigencias sociales,

73. ▪ 2) como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales o del déficit fiscal

74. ▪ 3) como el producto de la crisis de gestión de gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos.

75. ▪ En el conjunto de razones que alega es interesante su insistencia en las vicisitudes del enlace entre insumos y productos del sistema político, pues en su opinión, la ingobernabilidad se deriva tanto de la “crisis de salida” como crisis de racionalidad y en la “ crisis de entrada” como crisis de legitimidad.

76. ▪ Añade a lo anterior el punto de vista según el cual, tal crisis de racionalidad expresa el substrato de contradicciones en que yace la economía en el capitalismo tardío, pues a la vez que representa la necesidad de la socialización, conserva el imperativo de la propiedad privada.

77. Otro momento significativo para este autor, lo ocupa el análisis de la ingobernabilidad por causas estructurales que puede manifestarse, entre otras variantes, distinguiendo tres modalidades:

78. 1) por decadencia política

79. 2) por autoclausura de los procesos de dirección

80. 3) por explosión de complejidad

81. Como denominador común, Guerrero Orozco, introduce el concepto de grado de gobierno para aquilatar el nivel de gobernabilidad o ingobernabilidad, “ pues hay países cuya política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad, en tanto que otros carecen de tales elementos “¹⁹

82. ▪ Con las reflexiones hasta aquí presentadas podrá comprenderse la compleja importancia que han adquirido en la teoría y en la práctica política actuales, categorías tales como gobernabilidad y democracia en el contexto de la globalización neoliberal y sobre todo la inconciliabilidad entre la globalización de la justicia social y el neoliberalismo.

17 Edelberto Torres-Rivas, ob. citada

18 Omar Guerrero Orozco “Ingobernabilidad, Disfunción y Quebranto Estructural”, p.67-88, Revista Reforma y Democracia Nº 3, Enero 1995.

19 Omar Guerrero Orozco, ob. citada

II. LA ALTERNATIVA CUBANA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

83. La incuestionable naturaleza polémica de la relación entre los conceptos de gobernabilidad y democracia nos revela paradójicamente el valor heurístico y práctico-metodológico lo que significa a su vez concretizar su validez en la práctica política de las realidades de la sociedad cubana actual develando, sin desconocer sus imperfecciones, la originalidad y autenticidad que los mismos han adquirido, posibilitando continuar profundizando la participación democrática en todos los ámbitos de la vida nacional.

84. ▪ Cuba parte de su propia experiencia republicana y considera agotado el presidencialismo como opción política de la democracia, y, por lo tanto, promueve y estimula el desarrollo de un sistema asambleario de poder que surja de un proceso electoral donde se prescinde de los partidos y se le concede a la población y a las organizaciones sociales y de masas las facultades de la nominación de los candidatos.

85. ▪ El contenido democrático de la gobernabilidad en Cuba no se acredita mediante ilusiones de mecanismos formales para avalar una supuesta representatividad, y ha desterrado prácticas como el clientelismo, el fraude, el incumplimiento de los compromisos electorales y otras manifestaciones que deslegitiman a los gobernantes y debilitan el sistema democrático, impidiendo que la gente sienta en su vida cotidiana la utilidad de la política.

86. La democracia en Cuba se sustenta en el presupuesto de la existencia de vínculos orgánicos entre la autoridad y el pueblo. Se parte de la concepción de un Estado con división de funciones que se sustentan en la indivisibilidad del poder que radica en el pueblo.

87. ▪ La sociedad cubana transita por un proyecto socialista propio, renovado, auténticamente popular y democrático, con una

diversificación económica que admite variadas formas de propiedad de manera irreversible, pero con una prominencia en el papel conductor del Estado. De otra parte, la legitimidad del sistema de partido único se acredita por el consenso mayoritario que respalda su actuación como fuerza política que representa los intereses vitales de la nación.

88. La gobernabilidad democrática que se construye como modelo promueve que se ajuste a su historia, su idiosincrasia y sus actuales realidades, donde sea viable el desarrollo con equidad y la transformación con justicia social, promoviendo la combinación entre los intereses colectivos y los intereses individuales donde prevalezca la concertación nacional.

89. No son sólo el orden y la estabilidad política y social los que definirían los factores de gobernabilidad en la Cuba de hoy, sino la capacidad de representación de intereses del Estado, la propia autoexigencia de la sociedad para construir la democratización y facilitar formas más ampliadas de participación a la civilidad ciudadana en todo el espectro de la vida de la nación, así como la prioridad gubernamental para propiciar formas de bienestar mediante un verdadero programa de justicia social.²⁰

90. La capacidad de gobernabilidad en nuestra experiencia más reciente ha sido demostrada con la Reforma Constitucional y la Ley Electoral N° 72 de 1992, el Decreto-Ley 147 de la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado y la integración del Consejo de Ministros de abril de 1994 y otras leyes y regulaciones(Reglamentos de las Asambleas Municipales, Provinciales y de la Asamblea Nacional) entre otras, que en medio de condiciones adversas han propiciado una mayor racionalidad en las estructuras y funciones gubernamentales, administrativas y

20 Véase el análisis de la experiencia autóctona de la democracia en nuestro país y los "niveles que no existen ni en los sueños de mucha gente en otras partes" en Ricardo Alarcón de Quesada "Cuba y la lucha por la democracia en el mundo de hoy" Revista Cuba Socialista, N°1 de 1996.

de justicia del poder estatal y jurídico, a diferencia de la percepción desde otras latitudes de que no se han realizado “cambios democráticos” hacia una verdadera “transición política”.

91. Precisamente estos cambios políticos han contribuido a un nuevo marco para proseguir articulando con mayor eficacia al Estado con la sociedad civil.

92. Las elecciones parciales y generales celebradas, incluyendo el proceso más reciente en el año 2002, han demostrado el respaldo popular y el elevado nivel de participación del electorado cubano legitimando la vitalidad de nuestro sistema democrático, a partir de la introducción de una mayor diversidad y grados de participación, libertad de oportunidades y de opinión pública que revelan con mucha mayor intensidad el protagonismo del pueblo en vinculación con sus delegados y diputados. No obstante, hoy se procura perfeccionar las funciones de los delegados municipales, y particularmente, los delegados provinciales y diputados en las instancias por las que fueron electos, sobre todo después del mandato por votación directa, con la aspiración de que actúen con mayor interacción entre las instancias de la sociedad local y la nación, para proseguir validando la máxima martiana de que “el parlamento sea la copia legítima del pueblo que lo eligió”²¹

93. Uno de los rasgos distintivos de la autoctonía de los cambios realizados, es el hecho de que desde 1993, se prescinde del método de nominación partidista, lo cual de ninguna manera significa menoscabar el rol del PCC, sino que su función fundamental consiste en fiscalizar el cumplimiento del sistema de nominación y de elecciones institucionalmente regulado por normas ético-políticas establecidas en la Ley Electoral, así como coordinar y viabilizar las condiciones sociales pues como sentenció José Martí “ los partidos no se

conservan en el gobierno si no tienen las manos limpias de interés y la raíz en la verdad”.²²

94. De tal manera, la gobernabilidad democrática en nuestro país implica continuar modificando y perfeccionando las formas del ejercicio del poder político en representación de todo el pueblo y la nación, incluyendo la lucha por una mayor eficacia funcional de la interrelación entre las instancias territoriales y al propio Partido.

1. MIRADAS DESDE LA GOBERNABILIDAD: LA POLÍTICA Y EL DESARROLLO SOCIAL.

95. Una mirada al camino recorrido en la experiencia cubana respecto al problema del desarrollo, con énfasis en lo social, ha sido reconocido por investigadores, especialistas y autoridades, como una alternativa concreta de búsqueda de crecimiento económico acompañado de desarrollo social sobre la base de una voluntad política que concibe dicha dimensión social como un factor potenciador de otras dimensiones del desarrollo verdaderamente humano.

96. El hecho indiscutible de que Cuba se sitúe entre las naciones subdesarrolladas que más han progresado en la reducción de la pobreza humana, no es fruto de la casualidad, ni de circunstancias coyunturales, sino de una política dirigida a promover el crecimiento en interacción con el desarrollo social.

97. La experiencia cubana ha desplegado una política social sustentada en los principios medulares siguientes:

98. 1. El desarrollo social significa la atención al ser humano como protagonista y fin de cualquier esfuerzo por el desarrollo integral, observando que el crecimiento económico en la transición socialista es imposible sin la dimensión social.

99. 2. El Estado es el sujeto principal en la aplicación y coordinación de las políticas sociales en cuanto a la interdependencia para garantizar la

21 José Martí, O.C. tomo 14, p. 364

22 José Martí, O.C. tomo 11, p.128

unidad de objetivos y los propósitos sociales.

100. 3. La participación popular como elemento cristizador de la identificación entre la población y los programas sociales desarrollados por el Estado y otras instituciones u organizaciones socio-políticas del sistema político.
101. 4. La atención preferencial a diversos sectores de la población más necesitados como los niños, la mujer, los ancianos, los discapacitados y habitantes de las zonas rurales.
102. 5. La solidaridad expresada en acciones de colaboración hacia los seres humanos en otras latitudes por razones diversas y más recientemente programas de salud y de educación.²³
103. Desde los primeros años difíciles del período especial y el natural desgaste político que ello significó para el conjunto de organismos e instituciones responsabilizados con la conducción del país, se ha validado un nivel de gobernabilidad que ha posibilitado continuar profundizando la participación democrática en todos los ámbitos de la vida nacional.²⁴
104. Con justeza es atinado recordar que “la elevada integración social alcanzada en Cuba y el proceso de consulta y participación popular, facilitó el consenso en torno a las medidas para el enfrentamiento a la crisis económica actual. Ello posibilita que a diferencia de lo sucedido en otros países, este proceso transcurra de manera ordenada, paulatina y sin grandes

23 Es por ello “significativo que el aporte solidario cubano a otros países pobres ha tenido lugar precisamente en períodos de estancamiento e incluso reducción de los flujos de la asistencia oficial al desarrollo, prometida por los países del Norte a las naciones del Sur. La práctica de solidaridad debería ser un indicador de especial importancia para determinar el grado de Desarrollo Humano alcanzado por un país, ya que la disposición a compartir con otros seres humanos, sean o no ciudadanos del mismo país, revela un estadio superior” Informe sobre el Desarrollo Humano en Cuba, 1996, XV, La Habana, 1997

24 Ver la valoración “El trabajo del Partido en la actual coyuntura(V) Granma, 21 de agosto de 1996.

conmociones, manteniéndose la estabilidad y la gobernabilidad del país”²⁵

105. A partir de las necesidades de rearticular el ritmo de la recuperación económica con las demandas sociales, los desafíos al Estado se orientaron a la promoción de programas con ajustes sin precipitación y sin sesgos economicistas que subestimaran los efectos sociales. Tal promoción cualitativa de programas sociales y sin rechazo a la universalidad distintiva de la política social cubana, ha transitado hacia la focalización integral del acrecentamiento de la heterogeneidad social como resultado del impacto de las nuevas condiciones socio-económicas en los procesos y tendencias de movilidad social que se han generado con diferentes ritmos y sentidos en la reproducción de los aspectos demográficos y profesionales de la estructura socio-clasista. Desde luego que tal rediseño de la política social, con nuevos enfoques y prioridades, ha estado asociada a los cambios, no sólo coyunturales sino ante todo a los estructurales y funcionales, que en términos de política económica se han operado, pues sin eficiencia económica no existe posibilidad de mantener siquiera niveles mínimos de bienestar con equidad y justicia social.²⁶ La eficiencia económica no puede alcanzarse con el pago de la desigualdad absoluta y con la renuncia al humanismo que ha caracterizado el proceso revolucionario, de lo que se trata es de lograr coherencia e integridad entre eficiencia económica y eficacia social como alternativa a la visión economicista de otras políticas de ajuste que sustentan el pseudo presupuesto de que “la mejor política social es una buena política económica”.

106. Se infiere de lo antes expuesto la legítima preocupación por esta problemática a nivel continental, pues a pesar de la frondosa retórica, e incluso de los buenos deseos de diferentes

25 Informe Nacional de Cuba a la Cumbre sobre Desarrollo Social, Copenhague, p. 123, La Habana, 1995

26 Ver René Márquez Castro “Rediseño de la política social cubana” Bohemia B 14-B-17, febrero 14, 1994

programas de gobierno, la realidad muestra el imperativo de integrar en su comprensión teórica las áreas existenciales de la política económica y social, es decir, se requiere un esfuerzo de abstracción y una orientación hacia la práctica con un amplio sentido de la realidad. De lo contrario, se corre el riesgo de que se desfasen, anden cada una por su lado, se fragmenten o disuelvan, todo ello derivado de problemas de relaciones interinstitucionales, de coordinación y de prioridades, pero también y sobre todo de concepción y desde luego, de poder político.

107. Es preciso superar la idea de que la única finalidad de la política económica ha de ser lograr un crecimiento adecuado, en tanto que a la política social le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni una ni otra son neutras en términos distributivos ya que ambas convergen en la capacidad de crecer. De ahí la necesidad del enfoque integrado que favorezca el desarrollo económico-social sostenible.²⁷

108. El asunto estriba en que el Estado cubano ha puesto el acento en la búsqueda de la complementariedad, cohesión e integridad entre la política económica y social, pues ambas constituyen elementos de la política como sistema, y por ende, tienden a propiciar simultáneamente objetivos de crecimiento con equidad y justicia social. De ahí que los resultados alcanzados, testifican que el impacto del período especial, “no ha puesto en crisis a las instituciones políticas de la sociedad cubana, las cuales están en plena capacidad de autorreflexión y autorrenovación a tono” con el proceso de las reformas económicas, revelando una experiencia autóctona que avanza progresivamente sin autocomplacencia y con insatisfacciones cualitativas.

109. Los desafíos al estado cubano, en definitiva, han conducido a la reformulación de determinados criterios básicos y políticas sociales específicas para poder afrontarlos con

mayor eficacia y garantizar un enfoque consensual del desarrollo social.

110. Un desafío fundamental se refiere a la necesidad de canalizar y viabilizar la política social de manera integral, es decir, no solamente desde el sector estatal, sino con el concurso de otros sectores de la economía, los sindicatos, las organizaciones sociales y de masas, las asociaciones y organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con el objetivo de una participación multiforme en el fomento del desarrollo social.

111. Unido a lo antes expuesto, es vital perfeccionar las experiencias transitadas así como creativamente retomar el hecho inobjetable de que no hay política social eficiente sin una creciente y multilateral participación de las instancias territoriales asociadas al trabajo social comunitario. En este sentido la dimensión dada a los asuntos territoriales implica continuar su jerarquización como eslabón principal en el ajuste de la política social tomando en consideración que la participación aún alberga nuevas potencialidades para promover la integración social y la legitimidad del proyecto de transición socialista.

112. El tema de la gobernabilidad democrática es un tema abierto y de indiscutible actualidad. La gobernabilidad democrática en nuestro país constituye una experiencia entre la pluralidad de lucha por seguir conquistando el ideal de la democracia verdadera del pueblo, por el pueblo y para el pueblo que recientemente arribó al XXVII aniversario del Sistema del Poder Popular en Cuba .

27 Ver Constitución de la República de Cuba, Artículos 16 y 27 en Gaceta Oficial Extraordinaria, 1º de agosto de 1992.