

María Soledad Cabrera Araujo

DNI: 25.393.979

e-mail: solcabreraaraujo@gmail.com

Ana Elisa Kuznitsky

DNI: 25.469.282

e-mail: anaek22@hotmail.com

Mónica Cecilia Gómez

DNI: 22.774.322

e-mail: monica.gomez@arnet.com.ar

Centro de Estudios Avanzados – UNC

Eje Temático: Estado y Democracia

Palabras Claves: partidos políticos, industria, sistema judicial, accountability, políticas públicas

Título de la ponencia: “El advenimiento de la democracia en lo privado, lo público y lo social”

Resumen:

Abordando la presente exposición desde la temática compendiada en el eje temático “Estado y democracia”, analizaremos el impacto que el advenimiento de la democracia produjo en nuestro país en tres actores sociales: los partidos políticos, el sistema judicial y la empresa, esta última en su carácter de actor informal en la formulación de políticas públicas.

Así, partimos del fenómeno observable en Argentina, del cual no es ajena América Latina, relativo a la pérdida de personalidad del partido político como tal y al proporcional aumento de fuerza de los líderes de cada uno de ellos, en el sentido de que a la hora de votar ya no importa el partido o su propuesta electoral sino el candidato, quien por ello se torna fundamental.

El partido como institución deja de ser importante, con lo cual la denominada identidad partidaria se pierde y la pertenencia se genera no ya con el partido sino con su cabeza.

Ello apareja, entre otras consecuencias, la aparición de una serie de organizaciones no gubernamentales por las cuales se ejerce el control propio de la *accountability social*, ejercida antaño por la institución política que alguna vez fuera el instrumento fundamental de dicho mecanismo, los partidos políticos, quienes ya no cumplen dicha función. Entre ellas pueden enumerarse las acciones llevadas a cabo por asociaciones, movimientos de ciudadanos y actuaciones mediáticas, tales como la prensa independiente, las asociaciones civiles, las ONG y los movimientos sociales.

Finalmente, haremos especial hincapié en la relación entre las instituciones y el desarrollo, considerado como un proceso de superación de los modos tradicionales de pensar y actuar, mediante una apuesta al cambio para generar beneficios para la sociedad y dentro de ello, nos detendremos en el rol fundamental de la industria y su uso de las políticas de promoción.

1. Introducción

Con el advenimiento de la democracia nos interesa abordar la temática “Estado y democracia” desde tres actores como son los partidos políticos, la sociedad y la empresa. Los mecanismos de relación entre éstos y el gobierno se ven influenciados por el diseño institucional, que se encuentra afectado por intereses y objetivos propios de políticos y burócratas. En este contexto los funcionarios públicos pueden no saber cómo comprometerse en busca del bienestar general, ya que no cuentan con toda la información disponible y muchas veces deben soportar presiones por parte de intereses particulares. Por ello es importante suministrar al Estado elementos de intervención efectiva y a la vez generar incentivos a fin de que los funcionarios públicos trabajen para el bien común. “Para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía.” (Przeworski, 1998) Con esta visión de un proceso de superación de los modos tradicionales de pensar y actuar, mediante una apuesta al cambio para generar beneficios para la sociedad, cerramos nuestro trabajo con la importancia de orientar las políticas públicas para la industria hacia la gestión del conocimiento.

2. Actores de la democracia

A finales del siglo XX, principios del XXI los partidos políticos como instituciones organizadas comienzan a mostrar sus falencias estructurales, lo cual hace que no sean ya suficientes para sostener el aparato del Estado, y comienzan a emerger otras instituciones que pareciera que pueden paliar necesidades que antes les eran propias a los partidos políticos.

Al estudiar la naturaleza sociológica de los partidos políticos, Michels distingue entre partidos de clientela, basados en la fe y la autoridad de una sola persona (carisma), partidos de interés social o económico que tienen como base los intereses de clase, en especial los partidos obreros y campesinos, y partidos doctrinarios inspirados en las ideas políticas o morales que constituyen una visión del mundo.

Teniendo en cuenta esta definición de Michels podemos hablar de la visibilidad del candidato, y como empieza a cobrar notoriedad por encima del partido mismo, pero también surge el tema planteado en un principio: qué sucede con los partidos para que hoy en día no puedan responder a las demandas de sus votantes, algunos autores hablan de la falta de transparencia y claridad lo que produce un espacio para el surgimiento de organizaciones que canalizan demandas no siempre siendo éstas las misma que fueran competencia del partido.

Lo que se produce es una tensión entre el partido político y las organizaciones, por consiguiente en algunos casos trabajan en conjunto.

Es por ello que el rol del candidato se vuelve fundamental ya que los acontecimientos sociales, políticos y económicos llevaron a una pérdida de personalidad del partido político como tal y al proporcional aumento de fuerza de los líderes de cada uno de ellos, en el sentido de que a la hora de votar ya no importa el partido o su propuesta electoral sino el candidato, quien por ello se torna fundamental.

Generando una identificación con la cabeza del partido que se acerca mas a una perspectiva de una democracia representativa, donde el líder político se convierte en un ciudadano común que logra identificarse con el pueblo.

Esta es una de las formas que encuentran los partidos para evitar su total fragmentación, la identificación primero con la persona, luego con el líder político y por último con el partido.

Los cambios que acarreó el advenimiento de la democracia en América Latina trajeron aparejados cambios en las formas sociales de representación y el surgimiento muy fuerte de organizaciones sociales generando líderes propios, con componentes políticos diversos restándole espacio a los partidos políticos tradicionales y obligándolos a reinventarse continuamente para estar a la par de los nuevos problemas, sociales, económicos y políticos, siendo más de una vez las primeras parte de una política democrática del desarrollo.

La falencia que demuestran los partidos de base lleva al surgimiento de un mayor control ciudadano para poder entender esto se debe hacer una revisión de la accountability Simon Zadek (2013) lo define como el proceso de “lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas”, mientras David Bonbright (2013) dice que “la rendición de cuentas es una parte esencial del proceso de democratización, del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede retar y reconfigurar las dinámicas del poder social”.

En política y en las democracias representativas, la rendición de cuentas asegura la legitimidad del poder público, por lo mismo en algunos países es parte de la agenda del debate público.

Considerando la accountability como mecanismos de control del poder político, y ciñéndonos a la de tipo social, debemos destacar que como lo señala Przeworski (2002:74) la institución política que alguna vez fue el instrumento fundamental de accountability social, los partidos políticos, ya no cumplen esa función, a lo que se suma que los mecanismos electorales constituyen un instrumento débil de control popular, siendo la democracia la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios.

Someramente referimos, que junto a la *accountability* de tipo vertical, donde encaja la social eje de esta exposición, encontramos la *accountability* horizontal (AH) la cual alude al control interpoderes, o lo que es lo mismo agencias de la esfera pública destinadas a controlar a otras agencias o individuos situados en la misma esfera. La *accountability* vertical (AV), a diferencia de la AH, requiere la existencia de un agente de control social externo al Estado, siendo su principal y tradicional exponente el electorado.

La AS es, entonces, un mecanismo de control vertical no electoral de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Intenta auscultar el comportamiento de los funcionarios públicos, denunciar sus actos ilícitos y poner en funcionamiento los mecanismos horizontales de control.

Forman parte, entonces, de este mecanismo de *accountability*, la prensa independiente, las asociaciones civiles, las ONG y los movimientos sociales, los que se suman a la lista de actores tradicionales que antaño podían ejercer la AV,

Se diferencia la AS tanto de la AV electiva como de su par horizontal, por la circunstancia de que las sanciones a que da lugar son simbólicas más que formales, sin perjuicio de que si por medio de ella se activa el mecanismo horizontal de control, pueda dar lugar, indirectamente, a un castigo formal.

Tres tipos de estrategias se distinguen en la AS (a) la jurídica, (b) la movilizacional y (c) la mediática.

La (a) jurídica implica incitar la actividad jurisdiccional del Estado, su Poder Judicial, a través de demandas o presentaciones formales por parte de ciudadanos o asociaciones civiles. Se configura asimismo cuando se recurre a otros organismos del Estado creados a efectos de receptor denuncias. Su mediación determina dotar de legitimidad al reclamo social, así como imponer al Estado la obligación de pronunciarse sobre determinada cuestión política y/o social ignorada *per se*. Por su intermedio se origina la llamada judicialización de las cuestiones políticas, punto sobre el que volveremos.

La (b) movilización social es el segundo tipo de estrategia que puede utilizarse para efectivizar la AS, la cual refiere al control que se alcanza cuando los actores

sociales organizados logran que la atención pública recale en un determinado problema o reclamo particular derivado del accionar de autoridades públicas, con el término movimiento social referimos aquí a aquella movilización susceptible de efectivizar la *accountability* legal, vinculada al surgimiento de asociaciones civiles dedicadas al control de procesos públicos.

La (c) estrategia mediática es la tercera forma de vehiculizar la AS y viene dada por la visibilidad que puede otorgarse a determinada pretensión, lo que se logra eficientemente recurriendo a los medios de comunicación. Su poder deriva del hecho de que dar publicidad a determina cuestión impone costos de reputación a quienes tienen que resguardar su perfil moral, funcional y/o profesional para asegurar la continuidad en su cargo público.

Puede llevarse a cabo por periodistas individuales, por un medio particular, por ciudadanos, por asociaciones civiles. Ejemplo de ello: la aparición y proliferación de periodismo de investigación a nivel regional, nacional y local, tendiente a cristalizar actos de corrupción y abusos.

Los medios tienen un gran poder para poner temas en el orden del día, para acelerar decisiones, para provocar la actividad de los funcionarios etc, situación ésta no desconocida por los ciudadanos quienes con más asiduidad originan sus reclamos a través de la prensa

Peruzzotti y Smulovitz (2002) concluyen que la AS tiene más chances de ser eficaz cuando interactúan las tres estrategias mencionadas, esto es, cuando para lograr sus metas los ciudadanos no sólo inician una acción legal, sino que apoyan esas acciones en algún tipo de movilización y exposición en los medios, situación que garantiza mayores probabilidades de éxito.

Al referir a las estrategias por medio de las cuales se ejerce la *accountability* social en América Latina, más específicamente a la jurídica o legal, Peruzzotti y Smulovitz (2002:42), refieren al fenómeno de judicialización de conflictos políticos, al que caracterizan por un aumento en la cantidad de reclamos legales en los tribunales judiciales, la aparición de instituciones legales nuevas que acrecientan el abanico de opciones de petición por derechos y la expansión de la cantidad de actores

autorizados para hacer reclamos. Como se desprende de ello, el concepto referido alude a la utilización de los procedimientos judiciales como vía de ejercicio de la AS.

En tanto la judicialización obliga a rendir cuentas y justificar conductas, permite alcanzar dos de los objetivos específicos de la *accountability*, siendo ello también demostrativo del lugar que ocupa la justicia como el espacio donde la democracia puede ser exigida.

De todo lo relacionado se desprende que un control eficaz y efectivo de nuestros representantes, requiere una mixtura de mecanismos de *accountability* no bastando ya, a tales fines, la actuación solitaria de los esquemas institucionales.

En la actualidad, un régimen de *accountability* puro soslayaría aspectos que, por limitaciones propias, no puede alcanzar, con lo cual se torna imperativo vincular a la esfera pública con sus procesos institucionalizados y formales, a la sociedad civil con sus mecanismos específicos tales como movimientos de grupos, asociaciones, organizaciones y su posibilidad de acceso a los medios masivos de comunicación, sumándose una probable mediatización del tópico sobre el cual se pretende lograr respuestas.

Estos arreglos institucionales disminuirían los problemas sobre información de que disponen los ciudadanos para controlar el comportamiento del gobierno. “Przeworski y Stokes (1996) promueven una lista con la información que los ciudadanos pueden utilizar en sus evaluaciones retrospectivas de los gobiernos.” Przeworski (1998) Una de estas opciones de evaluación se encuentra en las relaciones causales entre políticas y resultados, lo que nos lleva a la relación entre Estado y economía, “el Estado tiene un rol importante que jugar no sólo en cuanto a garantizar la seguridad material para todos y perseguir otros objetivos sociales sino también en relación a la promoción del desarrollo económico.” Przeworski (1998) Este autor examina tres clases de relaciones principal-agente: entre políticos y burócratas (supervisión), entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad, *accountability*) y entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación).

Las dos primeras relaciones estarían encuadradas dentro de los dos tópicos que hemos desarrollado y por último abordaríamos esta tercera relación entre gobierno y agentes privados. En los agentes económicos privados encontramos el sector

empresarial, y aquí el desafío desde el punto de vista de la política no es eliminar la influencia de las empresas, sino encauzarla de manera tal que contribuya a obtener buenos resultados. Particularmente nos interesa el rol de la industria y su uso de las políticas públicas de promoción.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX son numerosos y variados los programas, que se implementaron en Argentina, para el desarrollo industrial, como eje en el despegue del crecimiento económico del país.

Uno de los hitos más importantes que ha sido objeto de estudio y punto de partida de muchas investigaciones, fue el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Este tipo de reformas económicas fueron impulsadas desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la época de postguerra. Su objetivo era incentivar un desarrollo productivo, dirigido por el Estado, como forma de fortalecer a las economías latinoamericanas frente a las vicisitudes del comercio internacional.

Del análisis de lo ocurrido en el país, durante las últimas décadas, se registraron profundos cambios en la economía. Desde Frondizi con el desarrollismo hasta la década de 1990 (ya en el período democrático) con su modelo neoliberal, la industria no pudo avanzar, a pesar de haber incrementado su grado de modernización. “Como producto de la reestructuración económica operada en los '90, la industria local resultó sumamente afectada, consolidándose los procesos de “desindustrialización” y de desarticulación productiva y reestructuración regresiva del sector manufacturero cuya génesis histórica se remonta, en todos los casos, a la segunda mitad de la década del setenta” (Schorr, 2004)

Considerando entonces que una de las bases del desarrollo de un país se encuentra en su nivel de industrialización y que en la Argentina resulta difícil salir del paradigma de dependencia, el análisis de aquellas políticas públicas orientadas a la promoción de este sector se vuelve fundamental. Se observa que esa dependencia aumenta porque el desarrollo sólo se presenta asociado al aumento del capital de trabajo, visto como tecnología dura o tangible. Aquí radica la importancia de analizar también la recepción de las políticas por parte de las empresas.

Si pensamos a la tecnología en un sentido amplio, tangible e intangible, resultan de particular interés aquellas políticas orientadas al desarrollo estratégico de las empresas, lo que muchos autores engloban en la gestión del conocimiento. Éste se presenta como una oportunidad única para desarrollar la innovación en la empresa y en las universidades, para diferenciar información y conocimiento. Dentro de la Universidad y a través de los programas de pasantías de extensión universitaria como en el ejercicio de la práctica profesional, se observa que tanto en el ámbito educativo superior como en las organizaciones del medio donde la misma está inserta, el manejo del conocimiento es muy importante para la toma de decisiones. Las empresas no tienen dentro de sus prioridades la de “participar” ya sea de actividades informativas para conocer programas de promoción, o para conseguir datos que figuran en el registro de industrias, que ayudarían a determinar estrategias en función del sector y empresas con las que compiten.

A la vez declaran un grado de desconfianza en trabajar con el Estado ante la posibilidad de verse obligadas a corresponder al mismo, como contrapartida de la obtención de un programa. Muchas de ellas al no contar con profesionales actualizados, o no considerar importante una política de relaciones públicas, terminan accediendo a estos programas a través de consultores que suplen este defecto.

Como cierre podemos apuntar que Las políticas públicas son el resultado de transacciones intertemporales entre actores políticos. Dichas transacciones están condicionadas por las reglas del juego político, es decir por el funcionamiento de las instituciones políticas, que a su vez dependen de los rasgos institucionales básicos, nos referimos a su naturaleza constitutiva e histórica. Los rasgos fundamentales de las cuestiones políticas impactan en las características de las políticas resultantes.

En la Argentina el funcionamiento de las instituciones políticas ha limitado o condicionado la capacidad de emprender intercambios políticos intertemporales eficientes. Es aquí donde la cuestión se enfoca en las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales a conducirse de modos colectivamente beneficiosos, sean los mismos agentes económicos, políticos o burócratas.

3. Conclusión

Para concluir podemos decir que en este punto nos encontramos ante una idea de democracia que presenta varios desafíos, como hemos visto a lo largo del desarrollo de la presente exposición, la transparencia y eficacia en las políticas públicas, la pérdida de protagonismo de los partidos políticos y la importancia de instituciones como la empresa, lo cual presenta un abanico de posibilidades que se deben poder hacer tangible para la construcción de una democracia representativa en todo el sentido de la palabra por ello es fundamental articular los roles de los tres actores principales en este escenario.

Se puede analizar el funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo como una preocupación central tanto en los círculos internacionales de políticas como en los académicos. Allí se refuerza la idea que la ineficacia de las políticas y de las inversiones, a la que llevó la falta de capacidad institucional, generó un clima bastante pesimista sobre la posibilidad de superar las debilidades institucionales.

Es por ello que someramente hemos intentado explicar la función que cumplen en nuestra sociedad estos actores y la factibilidad de mejorar la democracia si se logra una articulación coherente entre ellas.

4. Bibliografía

Bernard Manin (2008), *Los Principios del Gobierno Representativo*, Alianza Editorial, Madrid.

Michels Robert (1996), *Los Partidos Políticos 1 y 2*, Amorrortu editores, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (2001), "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7.

Peruzzotti, Enrique- Smulovitz Catalina (2002), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.

Offe, Claus (1996), *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Editorial Sistema, Madrid.

Przeworski, Adam (1998), “Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente” en Revista Argentina de Ciencia política N° 2.

Przeworski, Adam (2002), Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Editorial Temas, Buenos Aires.

Schorr, Martín (2004), Industria y Nación, Edhasa, Buenos Aires.

Smulovitz, Catalina (2001), “Judicialización y Accountability Social en Argentina”, en XXII Internacional Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C.

Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2003), “The Institutional Foundations of Public Policy: A transactions Approach with Application to Argentina”. Journal of Law, Economics, and Organization 19 (2): 281-306

http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability

Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile. (2013).