

Título de la ponencia:

Bases conceptuales que sustentan la complementariedad de las políticas institucionales de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM) de Paraguay. La readecuación de las Unidades de Gestión de la Comunicación del Poder Ejecutivo.

Expositora:

Carla Caballero.

RESUMEN

La histórica alternancia en el ejercicio del poder producida en las elecciones presidenciales del 20 de abril de 2008 trajo, entre sus consecuencias a nivel de la administración del Estado en Paraguay, la emergencia de dos instituciones: por un lado, la creación de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM) y por otro, la visibilización de la Secretaría de la Función Pública (SPF).

Esta ponencia analizará la emergencia de ambas instituciones a nivel de la organización del Estado como respuesta institucional a la voluntad de cambio manifestada por la ciudadanía y concretizada en las urnas. Se aclara que las manifestaciones de dicha voluntad de cambio ciudadano no están reducidas al episodio electoral, sino que cada vez demandan más canales de participación, excediendo la capacidad de respuesta del Estado paraguayo.

La SICOM es el ente rector en materia de comunicación del Estado, y con su creación se dio un paso fundamental para establecer por primera vez políticas de comunicación orientadas hacia la ciudadanía, buscando superar la lógica de las oficinas de comunicación estatales articuladas en función a la promoción de la autoridad de turno. La creación de un ente rector en materia de comunicación también implicó la explicitación del área en la estructura del Estado (hasta entonces invisibilizada y/o subordinada a otras dependencias), a la vez que la creación de medios públicos.

La SFP es el organismo central normativo para la función pública en Paraguay y el desarrollo institucional de las entidades estatales. Entre sus principales atribuciones está la de formular la política de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público. Las áreas de gestión y desarrollo de las Personas (o recursos humanos) u otras equivalentes de los organismos y entidades del Estado, son las unidades operativas descentralizadas.

Hasta 2008, la SFP se caracterizó por la ausencia de políticas en el escenario institucional para implementar la ley que la crea. Pasó de ser una entidad casi desconocida para la mayoría de la gente a liderar procesos de modernización institucional del Estado paraguayo. El objetivo de esta ponencia es desarrollar bases conceptuales y socializar experiencias que sustentan la complementariedad de las políticas institucionales de ambas entidades, que buscan responder al desafío de crear espacios y mecanismos que comiencen a generar respuestas de una participación real de las energías sociales en la elaboración de políticas públicas.

Introducción

Paraguay es uno de los países más desiguales del mundo. Con un Coeficiente Gini (es una herramienta que mide la distribución del ingreso) que llega a 56,8%, se ubica en el noveno lugar entre los países más desiguales, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2008. Esa desigualdad se refleja en muchos ámbitos: económico, político, social; y también en un algo grado de concentración de la propiedad de los medios de comunicación (Segovia, 2010).

En el 2008 se produjo una alternancia en el ejercicio del poder político tras 61 años de hegemonía de una agrupación política (Partido Colorado), **34 años** de los cuales **correspondieron a la dictadura** de Alfredo Stroessner, la más longeva de América Latina.

El 2008 también fue la primera vez en la historia del país en que se producía un traspaso pacífico del poder político de un presidente civil a otro civil. La masiva participación de la gente en las urnas fue interpretada como un fuerte respaldo a una opción que fue percibida como oportunidad de cambio.

Sin embargo, la consolidación de la democracia como sistema político en Paraguay, tras el final del régimen dictatorial de Stroessner (1954-1989), no trajo consigo la democratización de la gestión pública. Varios de los vicios de la dictadura continuaron e, incluso, se afianzaron durante los últimos 20 años, y constituyen grandes desafíos actuales (Sánchez, 2001).

Prevaleció la discrecionalidad para la administración de las instituciones y del funcionariado. La Carrera Administrativa y la ley de la función pública jamás se implementaron. El Estado continuó con su característica burocracia patrimonialista. Otros de los vicios que perduraron fueron la opacidad en la gestión, y la carencia de disposiciones para la rendición de cuentas o la participación ciudadana, para que la ciudadanía controle y evalúe la gestión. Finalmente, no se había elaborado una política de comunicación institucional a nivel de Estado, que involucre a todas las instituciones públicas, y que sirva de herramienta de construcción de ciudadanía (Sánchez, 2011).

En los últimos dos años hubo esfuerzos en contrarrestar estos vicios, con el objetivo de democratizar y profesionalizar la gestión pública, a partir de avances en procesos que para ser efectivos necesariamente deberán ir articulados: la implementación de la Carrera Administrativa y las políticas de profesionalización de la función pública, con un fuerte componente dignificación laboral, inclusión y no discriminación; el rediseño estructural del Poder Ejecutivo, con instancias dirigidas a la implementación de la rendición de cuentas y la participación ciudadana; y una política de comunicación pública que incluye la atención ciudadana, inclusiva y de calidad (Sánchez, 2011).

El Estado que tenemos

Una breve caracterización del Estado paraguayo lo define como patrimonialista, clientelista y prebendario.

Un Estado patrimonial es “aquel en que sectores político partidarios, grupos económicos, clanes familiares e incluso agrupaciones criminales disponen de los bienes públicos y del funcionariado en función de sus intereses privados, y no de los intereses de toda la ciudadanía” (SFP 2011).

El clientelismo es una forma de privatización de la esfera pública (CLAD 2010). Milda

Rivarola (2007) explica que “la lógica del clientelismo se basa en que el Estado entrega como favores lo que son derechos y obtiene por medio de sus intermediarios algunas ventajas de dicha entrega” y tiene algunas características: “es jerárquico, aunque parezca una relación entre iguales, hay alguien que sale ganando con la relación y hay otro que es el que termina sirviendo a través de favores”. Según Weber, el clientelismo solo es posible en el Estado patrimonial.

El prebendarismo es una forma de clientelismo. El sistema prebendario ha sido definido como “un conjunto de prácticas fincado sobre la repartición de puestos públicos, oportunidades de vida y de sustentación económica, de bienes y servicios y de derechos excepcionales. Su finalidad es la de cooptar adherentes al proyecto del bloque en el poder mediante un intrincado mecanismo de intercambios, donde el individuo o los grupos sociales le dan su apoyo al régimen, a cambio de un lugar en la repartición” (Martini y Yore, 1998: 59-60).

En la lógica prebendaria, el “patrón” moviliza al “cliente” con cargos públicos, lo que garantiza su adhesión activa y su lealtad, en la idea de que al “cliente” le irá bien en la medida que le vaya bien al “patrón”. Pero además aquí se crea también una pirámide de adhesiones, porque el cliente puede convertirse, a su vez, en patrón, y favorecer, desde su cargo público, a nuevos clientes”. (Corzo, 2002; citado en SFP/PNUD/JICA 2009).

Breve repaso al legado histórico de las administraciones públicas latinoamericanas (Gestión Iberoamericana para el Siglo XXI, CLAD 2010).

Fragilidad de la esfera pública, caracterizada por tendencias patrimonialistas (dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos) y privatistas (capacidad de influencia del poder económico sobre las decisiones gubernamentales, captura del poder público por parte de empresas privadas), con consecuencias que convergen en la opacidad (decisiones tomadas sin escrutinio público sobre las mismas) y el clientelismo.

Formalismo burocrático (gestión movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existe un “poder impersonal”), con consecuencias relacionadas a la pérdida de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, la dificultad de acceso de los ciudadanos al Estado y una burocracia no controlada públicamente escondida bajo aparente “poder impersonal”.

Aislamiento burocrático (instrumento de modernización incompleto que resultó casi negligente en el área social, cuya fragilidad estaba basada en la creencia que se podía separar la administración de la política), con consecuencias negativas para la dimensión democrática (favoreció ideologías autoritarias de élites técnicas que se unieron a civiles y militares en la construcción de regímenes dictatoriales). La burocracia no puede ser considerada meritocrática cuando no rinde cuentas a la sociedad de sus acciones.

Gestión pública en el área social no priorizada en el siglo XX: contribuyó a acentuar la desigualdad social (fruto del fracaso histórico del Estado en la construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socioeconómicas y mejorar el acceso y calidad de servicios públicos).

Excesiva centralización, con un modelo centralizador instalado en tres niveles: *intragubernamental* (modelo jerarquizado y verticalizado con poca autonomía para órganos gestores), *intergubernamental* (fragilización del poder local y ampliación de competencias y poderes del Gobierno Central), *perspectiva Estado céntrica* (poca

participación social en la generación de políticas).

Imitación de propuestas: incorporación pasiva de fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad social (“soluciones en busca de problemas”).

Déficit democrático: tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de dictaduras en determinados periodos (visión tecnocrática no visualiza posibilidades de aunar la meritocracia con la participación ciudadana en la producción de políticas públicas).

La especificidad del Estado en América Latina

El Estado “expresa en todos los casos el conjunto de las relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan una sociedad” (Faletto, 1989). También ha sido definido como “el poder de disponer de la economía” (Gonzalez Casanova, 1989)

En relación a los antecedentes históricos, el sistema es resultado de respuesta a los desafíos que implicó la organización nacional de los países latinoamericanos (siglo XIX) y el desarrollo económico (siglo XX de modo muy especial). Para Faletto, la expansión del Estado y sus grados y formas de diferenciación y especialización son fruto de los intentos para resolver los problemas planteados por el desarrollo de la sociedad; y la formación de la burocracia estatal es un *modo de cristalización institucional* de los distintos proyectos políticos.

En relación a la orientación de la burocracia estatal, Faletto distingue tres fuentes que difieren entre sí y generan fuertes tensiones en el interior del aparato del Estado: en primer lugar, “*cargos que están estrechamente vinculados al gobierno en ejercicio*”: los titulares de estos cargos procuran fijar las pautas y orientaciones políticas que emanan del Gobierno en un marco normativo aplicable a la gestión de las distintas organizaciones burocráticas”. En segundo lugar, las “*clientelas*”: que “pueden ser públicas, privadas o internacionales, expresan intereses específicos y se vinculan o presionan para vincularse con los diversos órganos que intervienen en la aplicación de medidas”. Y en tercer lugar, *las organizaciones propiamente “burocráticas”*: ejecutoras de medidas, programas y políticas.

Estas tensiones producidas por las diversas orientaciones de las clientelas que presionan al interior del aparato estatal, sumadas a la función asignada al Estado de atenuación o amortiguación del conflicto social, explican la dificultades usualmente generadas en los procesos de normalización estatal (conjunción de racionalidades: política y administrativa). El papel de las clientelas también está estrechamente vinculado a lo que Faletto caracteriza como “*estratificación invisible*” en el aparato estatal, que replicaría la estructura social y de poder vigentes en la sociedad¹. Las particularidades de estas formas de articulación dependen de la naturaleza del régimen imperante.

Señala como criterio analítico muy realista del funcionamiento de la burocracia el tipo de relación establecida con las “*clientelas*” (que presionan para orientar hacia sus propios intereses al organismo estatal al cual se vinculan). Cuando la presión de la “*clientela*” tiene éxito, la satisfacción de sus demandas se convierte en el real y verdadero objetivo

1 A más de la *estratificación invisible*, otras formas de articulación del aparato estatal son la *distribución de los tipos de políticas* (espacios específicos que reflejan la “división social del trabajo” en el interior del aparato estatal) y la *estructura jerárquica* (organigrama de mando).

de ese organismo estatal.

Faletto además señala la influencia de los regímenes autoritarios en la formación de las conductas burocráticas. En los Estados autoritarios, la burocracia se caracteriza por un fuerte predominio del funcionamiento jerárquico y un sistema de procedimientos que establece, en la práctica, una gran diferenciación entre los administradores de alta jerarquía (tomadores de decisiones) y los ejecutores. Esta marcada separación de funciones incide en la transparencia del proceso y hace muy difícil determinar la responsabilidad política en las acciones de la burocracia. Lo usual es que siempre es posible “derivar la responsabilidad hacia arriba”, de modo que culmina en personas que están más allá del escrutinio público. Así, la tendencia es a no rendir cuentas ante la ciudadanía, sino solo ante la cúpula de poder.

Por todo ello, es muy común encontrar en América Latina grandes diferencias entre los supuestos sobre las características del aparato estatal y la realidad concreta. El error suele consistir en que las políticas propuestas se basan en la existencia de esos supuestos² y se diseñan como si ellos fueran reales.

Para Faletto, el aparato estatal es “una estructura sumamente compleja, que se ve obligada a enfrentar tareas cada día más difíciles en que múltiples actores o *clientelas* tratan de imponer sus propios intereses y para lo cual utilizan distintos recursos de poder”.

La gestión estatal es en general “resultado de procesos de decisión muy complejos y en ella intervienen muchos poderes, tanto estatales como privados”³.

El problema entonces es como puede el Gobierno llegar a controlar la burocracia, como lograr mayor congruencia entre el proyecto político y el modo de funcionamiento del aparato institucional. Señala que para lograr coherencia entre la gestión estatal y los objetivos y las políticas que deben regirla es fundamental lograr una mayor coordinación entre la eficacia administrativa y la eficacia social (que supone cierta sensibilidad a las demandas sociales, que contribuye a la construcción de legitimidad).

En cuanto al aparato estatal “la cuestión de fondo es rediseñar su gestión con nuevos criterios cualitativos”, ya que lo fundamental es “que la administración pública o el aparato de Estado sean realmente eficientes para ejercer la democracia”.

El caso paraguayo: la institucionalización del prebendarismo durante el régimen autoritario y la pervivencia del clientelismo en la transición.

Con 35 años de duración el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner fue el más longevo de América del Sur. Se construyó en base a una tripartita de poder articulada en torno al dictador (Fuerzas Armadas, Gobierno y Partido Colorado), una organización prebendaria del Estado y una fachada democrática.

En el marco de esa articulación, Stroessner “estableció la obligación de afiliarse al Partido Colorado a todos los empleados públicos (militares incluidos) y a los empleados de empresas que perteneciesen a los miembros del régimen” e “instauró un sistema

2 Ejemplos de “supuestos”: existe unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen el Estado, y existe efectiva y real respuesta de estos agentes a las orientaciones y directivas emanadas de los líderes gubernamentales.

3 La verdadera “racionalidad” de la decisión es a veces una mezcla confusa de racionalidades: técnica, burocrática y política.

prebendario por el que se permitía un acceso privilegiado a los miembros del partido a los bienes y recursos del sector público” (Barreda y Castafreda, 2003). Así, uno de los elementos distintivos del stronismo es la organización de un sistema de prebendas y privilegios para los diferentes actores políticos, sociales y económicos, a cambio de una lealtad al régimen.

Martini y Yore sostienen que si bien la concepción patrimonialista del Estado (el Estado es propiedad, patrimonio del gobernante) ya está presente en los gobiernos del siglo XIX, “fue durante el régimen stronista cuando más amplia y profundamente se tejió el prebendarismo estatal, sobre todo desde los años setenta, con motivo de la construcción de la represa de Itaipú y, más tarde, de Yacyreta”.

Según Barreda y Castafreda, en la organización prebendaria organizada por el régimen stronista destacan tres elementos:

a) *la posición central que ocupaba dentro de esa organización el Partido Colorado (a través del doble mecanismo de afiliación al partido para el acceso a privilegios estatales y de administración de tales privilegios a través de los distintos órganos partidarios);*

b) *el sistema prebendario afecta tanto a las élites políticas, sociales y económicas; como a importantes segmentos de clases medias y bajas (con distinción del tipo de privilegios: las élites con beneficios económicos y de poder sustanciosos, las clases medias y bajas limitadas a privilegios para economía de subsistencia).*

c) *el sistema incluía prebendas de carácter lícito e ilícito (en el caso de los militares, por ejemplo, según explican Martini y Yore, las lícitas permitían a los militares de alto rango acceder a la dirección de empresas públicas, o desarrollar actividades privadas incompatibles formalmente con su actividad militar, como el sector financiero, bancario, de importación de mercancías libres de gravámenes aduaneros, etc. Las actividades ilícitas, por su parte, estaban vinculadas a mafias delictivas, dedicadas básicamente a contrabando de todo tipo de productos: desde armas, drogas a productos de consumo).*

Así, el prebendarismo se constituyó en un elemento básico del régimen stronista y un legado a la transición que ha logrado sobrevivir hasta hoy. ¿Cómo?

Según varios autores, el clientelismo sobrevivió a la caída del régimen autoritario y a la implantación de un nuevo sistema político, articulado en torno al eje de un sistema de partidos de características premodernas. Este sistema de partidos reprodujo en el Congreso la estructura social y económica desigual del país, lo cual implica una baja representatividad y escasa capacidad para la concertación.

“La imposibilidad de impulsar la concertación en el Parlamento durante la transición, por su baja representación de grupos políticos, sociales y económicos en pugna, condujo a la repetición parcial de métodos ya empleados durante el stronismo: distribución de espacios de poder, prebendas y la represión, menos violenta y más circunscrita que en el pasado” (Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay, Congreso Nacional/PNUD,2008).

Al diseñar un sistema presidencialista contrapesado de manera determinante por el Poder Legislativo (con potestad de tutela permanente y hasta bloqueo de las acciones del

Ejecutivo), la Constitución Nacional de 1992 buscó cerrar cualquier resquicio que pudiera favorecer un retroceso autoritario. Paradójicamente, ese diseño institucional permitió la pervivencia del clientelismo, debido a las ya mencionadas características del sistema de partidos del Paraguay.

“...el sistema de los grandes partidos paraguayos dista de ser moderno, está estructurado alrededor de un sistema de Partidos de Notables. Son organizaciones políticas integradas por personalidades locales, financiados por grupos de grandes propietarios y empresarios, cuya estructura partidaria, casi inactiva entre una elección y la otra, sólo se pone en marcha durante las campañas electorales” (IGD, 2008).

Aún así, el fuerte contrapeso asignado al Poder Legislativo determinado en la Constitución de 1992 hizo recaer el peso de la gobernabilidad⁴ sobre el Congreso Nacional, integrado por este sistema de partidos. Para Morínigo (2002), “el sistema de partidos tampoco favoreció el desarrollo de una nueva institucionalidad democrática; por el contrario, se convirtió en el eje sobre el cual se articuló la continuidad de la dominación patrimonialista sostenida sobre una concepción de partido de patronazgo”.

Para Morínigo, la crisis del sistema de partidos tiene dos componentes claves: “por una parte, la forma en que se construye la identidad de los partidos, y la segunda, su tremenda incapacidad de forjar un cuadro administrativo para un Estado con capacidad de responder a las complejas demandas sociales”.

4. Aproximación conceptual. Crisis del Estado y modernización.

Una de las aproximaciones más frecuentes al concepto de *Estado contemporáneo* es el análisis de la difícil coexistencia entre el *Estado de Derecho* y el *Estado Social*. Así, mientras los derechos fundamentales (garantizados por el Estado de Derecho) representan la tutela tradicional de las libertades civiles (libertad personal, política, económica) y constituyen una defensa contra la intervención del Estado; los derechos sociales representan derechos de participación en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida. Los derechos sociales “representan un camino a través del cual la sociedad entra en el Estado, alterando su estructura formal”. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se ha producido un cambio fundamental, caracterizado por la gradual integración del Estado político con la sociedad civil, que ha terminado por alterar la forma jurídica del Estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración (Bobbio, Matteucci, Pasquino 2002).

Faletto (1989) sostiene que el concepto de Estado social se aproxima pero no se confunde con el de “Estado de bienestar social”. El Estado social implica que “el ordenamiento jurídico del Estado debe ser capaz de hacerse presente en la organización del conjunto de la sociedad”. En América Latina estuvo asociado a un proceso de

4 En su acepción común, la gobernabilidad “pura y dura” es la capacidad de un régimen político para integrar a sus actores estratégicos y asegurar el ejercicio eficaz de la autoridad, una institucionalidad capaz de generar orden, asegurar estabilidad e impedir el caos social. En su forma democrática, la gobernabilidad está relacionada con la calidad de vida de la población y con el desarrollo humano del país. Trasciende la acepción primitiva de “control de los conflictos sociales” y abarca la capacidad de un gobierno de concertar con diferentes actores sociales y económicos y desarrollar políticas públicas orientadas a satisfacer sus demandas. Se sostiene que un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, según un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales -con diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (IGD 2008).

expansión de ciudadanía, incorporando el ingrediente de que a la igualdad formal se agregará una igualdad material de derechos. Así, el postulado básico del Estado social es que la relación en la sociedad debe ser una relación entre ciudadanos dotados de iguales derechos.

“Para que un Estado democrático funcione deben hacerse presentes las demandas de los distintos sectores y, además, el comportamiento de los gobiernos debe sancionarse periódicamente por medio del voto político. Esto obliga al Estado a formular explícitamente una política de desarrollo que tenga en cuenta los intereses de los distintos grupos sociales y fomente una capacidad real para satisfacerlos (..)”

Por otra parte, la modernización se define en general como el “conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que ha caracterizado a los últimos dos siglos” (Bobbio, 2002). Se vincularía al “desarrollo de la racionalidad instrumental” y se refiere a la “calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales”; contraponiéndose a la noción de modernidad (racionalidad normativa), que apunta a la “autodeterminación política y autonomía moral” (Ramírez Alujas, 2003).

Las características principales de la modernización política (no confundir modernización con democraticidad) son: *igualdad* (a nivel de la población), *capacidad* (a nivel del sistema político), *diferenciación* (a nivel de subsistemas gubernamentales). Bobbio; Matteucci, Pasquino (2002).

A nivel de la población (de súbditos a ciudadanos): “hay modernización política respecto de la población de una comunidad política en su conjunto cuando se verifica el pasaje de una condición generalizada de súbditos a un número cada vez mayor de ciudadanos unidos entre sí por vínculos de colaboración, pasaje acompañado por la expansión del derecho al voto y de participación política, por una mayor sensibilidad y adherencia a los principios de igualdad y por una más amplia aceptación del valor de la ley *erga omnes*”.

A nivel del sistema político: “hay modernización política respecto de las prestaciones gubernamentales y del sistema en su conjunto cuando se verifica un aumento de las capacidades de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema”.

A nivel de los subsistemas, con mayor énfasis sobre el subsistema gubernamental: “hay modernización política cuando se verifica una mayor diferenciación estructural, una mayor especificidad funcional y una mayor integración de todas las instituciones y de organizaciones que forman parte de la esfera política”.

Los estudios sobre gobernabilidad/ ingobernabilidad en las ciencias políticas tuvieron su auge a mediados de los 70 en relación con esta incapacidad del Estado en responder a las demandas sociales. La gobernabilidad (Di Tella, 2001)⁵ y la ingobernabilidad no son “fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político” (Bobbio, Matteucci, Pasquino 2002).

Para Faletto, en su versión más generalizada, el supuesto principal de la tesis de ingobernabilidad es que “el problema mayor que enfrentan los Estados democráticos deriva de una situación de exceso de demandas”. Esta versión más generalizada

5 Con la expresión “gobernabilidad” se alude al “control político e institucional del cambio social, indicando la posibilidad de orientar los procesos e intervenir sobre las variables, de programar objetivos y prever resultados; en fin, de garantizar coherencia interna a todo proceso social en vías de transformación.

corresponde a la formulada por las teorías neoconservadoras, cuyo diagnóstico del problema indica que proviene de “la desproporción entre las expectativas siempre crecientes que emanan de la sociedad civil y la capacidad que tiene el sistema político para satisfacerlas”. Es “causa y efecto de una desmesurada expansión y complejidad de las tareas del Estado, hasta alcanzar una presencia totalizadora y sofocante”. Ese “círculo vicioso” se traduce así en un efecto perverso de la democracia⁶.

Para Offe, sin embargo, la causa del problema estriba en la “imposibilidad de mantener unidas las dos caras de la integración social, por un lado, y la integración en el sistema, por otro”. Así, “se produce una situación de “ingobernabilidad” en circunstancias en que las variables decisivas escapan al control del Gobierno, y los objetivos perseguidos quedan relegados por consecuencias indeseables, sin que se pueda actuar eficazmente sobre estas; en suma, cuando la función de gobierno de la sociedad resulta prisionera de los mecanismos o las fuerzas que pretende gobernar”.

Faletto sostiene que la conclusión apresurada podría llevar a que solo un régimen autoritario y no participativo podría asegurar la gobernabilidad, ya que el pensamiento asociado en el transcurso tiene relación con la “insistencia en aplicar una ansiada disciplina social”, ya que el argumento asocia el incremento de demandas con “desorden”.

“El debate reciente en torno a las condiciones de gobernabilidad en América Latina intentó disociarse de la matriz conservadora que ha producido, en los años 60, una intensa discusión acerca de las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad. En aquella oportunidad, la contribución de Huntington introdujo un nuevo parámetro de evaluación de los procesos de desarrollo en las sociedades periféricas, más allá de su capacidad de generar estabilidad política. Esta tesis vinculaba la gobernabilidad con el exceso de demandas dirigidas al Estado en sociedades que atravesaban un intenso proceso de modernización. La necesidad de orden, vista como imprescindible para asegurar el desarrollo económico, pasa a ser el valor que justifica, en ese contexto, las soluciones políticas autoritarias.

El nuevo debate sobre la gobernabilidad en los años 90 vuelve a la discusión sobre la necesidad de construcción del orden, pero en un contexto más complejo porque se trata de mantener el orden democrático. El concepto gana entonces el adjetivo actual, de ‘gobernabilidad democrática’, y busca distanciarse tanto de las soluciones autoritarias cuanto de una restricción conceptual a la mera capacidad estatal de gobernar. La gobernabilidad democrática pasa a ser vista como la aptitud de un sistema democrático para autogobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se presentan. El actual reto es la construcción de un orden institucional distinto, que necesariamente debe ser abierto, conflictivo y plural” (Fleury).

Según los análisis marxistas, “la ingobernabilidad está implícita en la dependencia del Estado (su autonomía relativa) respecto de los resultados de un proceso (el de acumulación) sustraído a su intervención”. Así, la ingobernabilidad se produce como problema político (como crisis del sistema y las formas de la política) “solo cuando la lucha de clases da lugar a una situación de equilibrio inestable entre las fuerzas”.

Aceptando como válido el conflicto que se plantea, una salida sería entonces la “búsqueda de una mayor democratización y capacidad de recepción por parte del Estado” (Faletto, 1989). No se trata de frenar las demandas sino de ampliar la capacidad de

6 Idem 21.

satisfacerlas. Esto implica percibir las dificultades como producto de la rigidez de los instrumentos dedicados a atenderlas y no como derivación de un “desborde reivindicativo”.

Así, las estrategias de incremento de la capacidad de gobierno político constituyen una de las tres variantes de la solución propuesta por las concepciones reformadoras o democráticas, que proponen un “orden regulado, con un Estado con renovada capacidad de Gobierno, en la búsqueda de la realización del interés general”. La primera de las tres variantes es la *racionalización y modernización del Estado*, y una planificación que sea capaz de prever los problemas. La segunda es enfatizar la preocupación por el problema de la capacidad de integración y formación del consenso por parte del sistema político, proponiendo un mayor entendimiento de las grandes organizaciones de los intereses (a través de concertaciones, pactos sociales, nuevas formas de contrato social, etc). Y la tercera propone modificar las restricciones externas ocasionadas por la estructura económica y relaciones de poder capitalista a través de una politización y movilización política de los intereses afectados, hasta transformar al sistema en su base política.

Las teorías neoconservadoras proponen estrategias de reducción de las demandas y, como necesidad de Gobierno, un retorno al mercado y a su “orden espontáneo”: reducción de las expectativas, de las demandas y su politización, y una limitación de las tareas del Estado, hasta convertirlo en un “Estado mínimo”.

Democratización del Estado.

“La lucha por la democracia en América Latina ha estado ligada a la lucha por la independencia, por la justicia social, y por el poder, por el Estado” (González Casanova, 1989)

El proceso de democratización no cesa con una transición exitosa hacia la democracia electoral. Casi todos los países de América Latina actualmente son oficialmente “poliarquías” puesto que tienen elecciones libres y limpias y medios de comunicación independientes. Pero la lucha por “democratizar el Estado” continúa.

Según Ackerman (2006), la literatura contemporánea sobre la “consolidación democrática” y la reforma del Estado” tiene a caer en cuatro peligrosas trampas conceptuales: 1) la definición “minimalista” de la democracia (que sí fueron fructíferas para el análisis de las transiciones), 2) el pensamiento teleológico (se espera que después de una transición democrática exitosa los países en desarrollo deberían de una forma o de otra naturalmente convertirse en una versión idealizada de las democracias del norte), 3) visión “maximalista” de la democracia (al plantear la “dependencia estructural del estado en el capital”, no ven ninguna utilidad en la reforma institucional a secas; no es muy útil para conceptualizar las intervenciones estratégicas que se necesitan a fin de impulsar una amplia reforma del Estado), 4) tendencia al “economismo” (subordinan la reforma administrativa -o a favor de la “rendición de cuentas” en general- a la reforma económica del Estado).

Señala que “el mejoramiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho en América Latina requiere de innovación institucional y un debate público abierto, no un retraimiento hacia las cámaras internas del Estado”.

Apuntes del debate sobre comunicación y democracia

“El espacio público y la disputa de sentidos es un ámbito fundamental de la lucha por el poder. Es un ámbito comunicacional” (Augusto Dos Santos⁷)

Con la creación de la SICOM, en Paraguay se ha instalado el debate sobre comunicación y democracia. A continuación incluimos algunos párrafos de la ponencia presentada por Augusto Dos Santos, ministro de la SICOM de Paraguay, en el XVI Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública.

“La democracia necesita construirse también desde la comunicación, particularmente en el escenario político social actual atravesado y condicionado por los sistemas de medios de comunicación. Por ello, es necesario pensar en una comunicación para el desarrollo en clave de servicio público, que construya sobre la diferencia y la pluralidad, permitiendo el debate de ideas, la confrontación de miradas y el diálogo sobre alternativas.

Parafraseando a Uranga (2010), no hay desarrollo genuino sin comunicación; el desarrollo se entiende como un proyecto de sociedad que apunta al ejercicio pleno de los derechos, basado en la justicia y construido a través de la participación(...) La comunicación democrática genera condiciones para el desarrollo sustentable y es ella misma parte esencial del desarrollo.

(...) La comunicación pública promueve ciudadanía, como contraparte necesaria de todo proceso comunicativo desde lo público. El ejercicio del derecho a la comunicación se encuentra indisolublemente ligado al concepto de ciudadanía, pensada ésta como ejercicio de los derechos políticos y sociales de las personas mediante la participación en la toma de decisiones y en los actos de gestión. La participación ciudadana es el único camino para fortalecer la democracia y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas.

(...) Es necesario trabajar para alcanzar “una ciudadanía comunicacional que, en el marco de los procesos políticos y culturales, permita la participación creativa y protagónica de las personas como forma de eliminar la concentración del poder de cualquier tipo para así construir y consolidar nuevas democracias”, tal como lo propuso el congreso de comunicadores latinoamericanos y caribeños reunidos al comienzo del 2010 en Porto Alegre (Carta: 2010).

(...) Lo público se define como el ámbito común donde los ciudadanos y las ciudadanas pueden intercambiar y dialogar sobre las cuestiones que atañen a todos y a todas. Es un lugar de expresión, de información y de manifestación de opiniones y puntos de vista. Es también el ámbito de visibilidad de los diferentes actores políticos, sociales, culturales, étnicos. Lo público tiene que ver con lo común, con el interés compartido, con lo accesible. Es lo que nos pertenece, por derecho, a todos y a todas por igual. Lo público es también por excelencia el lugar de construcción de los consensos y de producción de sentidos colectivos que van modelando las características culturales de una sociedad.

(...) Debido al desarrollo tecnológico de los sistemas de comunicaciones, lo público está cada vez más “mediatizado”, es decir, atravesado, mediado y construido por

los medios de comunicación. Por esto mismo la ciudadanía requiere hoy de comunicación y hay un ámbito específico que puede considerarse como de ciudadanía comunicacional y que puede interpretarse como la acción positiva de construcción de valores ciudadanos a través de los sistemas de comunicación”.

Complementariedad de las políticas públicas de la SFP y la SICOM

“El estudio de las políticas públicas se concentra en aquellos problemas humanos que (...) son de interés público, así como en la forma en la cual quienes toman las decisiones deben enfrentarse a estos problemas” (Valenti Nigrini, 2009). Así, las políticas públicas estudian los problemas públicos y decisiones, a través de enfoques multidisciplinarios y multimetódicos; para contribuir a la resolución de los problemas que obstaculizan el bienestar público. Las políticas públicas “se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos”.

La modificación del carácter patrimonialista del Estado es un propósito fundamental al cual están direccionadas las políticas implementadas por la SFP. Carácter patrimonialista que “es decir, aquel en que sectores político partidarios, grupos económicos, clanes familiares e incluso agrupaciones criminales disponen de los bienes públicos y del funcionariado en función de sus intereses privados, y no de los intereses de toda la ciudadanía” (SFP 2011).

La dirección trazada está en busca de “un Estado moderno, democrático, igualitario, con la mirada puesta en la ciudadanía, con reglas claras para todos y todas, donde se hayan roto los lazos de la discrecionalidad y el abuso de poder, y los funcionarios y funcionarias encuentren todas las condiciones de dignidad para cumplir con sus objetivos”.

En ese sentido, la SFP busca aportar a la construcción de ese nuevo Estado impulsando condiciones para lograr una función pública profesionalizada, basada en la idoneidad de los funcionarios y funcionarias, “en la afirmación de derechos, en la igualdad e inclusión de todas las expresiones de diversidad de la población, y con transparencia para la ciudadanía”.

Así, las políticas impulsadas por la SFP surgen como parte de “un proceso general y amplio que va desplegándose desde muchas instituciones públicas y fuerzas sociales, en el marco de un proyecto de sociedad que tiene como fundamentos conceptuales la justicia, la igualdad, la equidad y la participación”.

La SFP ha desarrollado e implementado políticas y herramientas técnicas y jurídicas en el convencimiento de que las mismas “podrían transformar la función pública, siempre que, además del compromiso de las instituciones públicas, se contara con el apoyo de amplios sectores de la sociedad”.

En otro campo pero en el mismo escenario de disputa, la misma creación de la SICOM es, sin duda, una de las políticas más trascendentes en el ámbito de la comunicación impulsadas desde agosto de 2008, constituyendo un hito en la historia del país. La SICOM, como organismo rector del sector de información y comunicación para el desarrollo, es la encargada de dictar las políticas y aprobar las normas técnicas y legales, así como de la evaluación y supervisión del sector, a fin de contribuir a alcanzar un estado al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana y transparencia en su gestión.

La visión institucional de la SICOM es “establecerse como generador de un proceso amplio de inclusión social desde la comunicación, transparencia en la gestión gubernativa desde la información pública y compromiso de futuro desde la cultura y la identidad”. Y su misión institucional es “desarrollar procesos comunicativos que vinculen al estado y la comunidad en la construcción de un Paraguay justo, desarrollado y digno”.

Las políticas que desde el gobierno han sido implementadas en el campo de la comunicación, básicamente van en tres vertientes: el apoyo a las organizaciones sociales, la creación y fortalecimiento de medios estatales, y la formación de capital humano en el campo de la comunicación para el desarrollo (Segovia, 2010).

Entre las tareas pendientes: desmontar un Poder Ejecutivo organizado por “feudos”, construir institucionalidad para fomentar la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia; jerarquizar las áreas de comunicación y propiciar una superestructura comunicacional que abarque las siguientes áreas: Información Pública y Participación Ciudadana⁸, Medios del Estado y Medios Públicos, Comunicación para el Desarrollo, Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías (TICS).

Así, tanto la SFP como la SICOM han trabajado en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para, en el marco de la complementariedad de sus políticas institucionales desde un enfoque de derechos y una perspectiva de inclusión, consensuar enfoques, definir estrategias y planes de acción conjuntos que permitan una mayor sinergia en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

En este plano se inscribe el Proyecto de Readequación de las Unidades de Gestión de la Comunicación (UGC) del Poder Ejecutivo, que consiste básicamente en estandarizar las estructuras de gestión de la comunicación de las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo, incluyendo una readequación administrativa y el fortalecimiento de sus capacidades, en el marco del Proyecto de Innovación Estructural impulsado por la SFP, en base al criterio de gradualidad. Se ha partido de un diagnóstico y se apunta al desarrollo de modelos de UGC que incluyan organigramas, manuales de funciones, perfiles de los cargos y procesos principales; incorporación de las áreas de atención ciudadana dentro de las áreas de comunicación.

Con la readequación de las UGC se busca obtener un efecto de transparencia en la gestión (especialmente desde las principales “bocas de acceso” como sitios web y áreas de atención ciudadana), producción de información de calidad y promoción de la rendición de cuentas (al menos cada seis meses) con una ciudadanía involucrada, con sus reclamos y sugerencias analizadas y contestadas, consciente de la importancia de estas instituciones y apoyando los procesos de democratización de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

SEGOVIA, Diego. *El oligopolio mediático y las políticas públicas en Paraguay*. En *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo, América Latina y sus encrucijadas*. Colección Grupos de Trabajo CLACSO. Junio 2010.

⁸ Propuesta para el Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo (PIEPE) presentada por la SICOM. La Secretaría Nacional de Información Pública y Participación Ciudadana se vincula con el Título IV, Espacios de Participación y Control Ciudadano, Art.66, inciso 1) y el Sistema de Medios Públicos.

BARREDA, Mikel; y CASTAFREDA, Andrea. *La transición democrática y el sistema político institucional*. Revista Paraguaya de Sociología. Edición 40 Aniversario, 1964-2003. Pág. 106.

RIVAROLA, MILDA. *El clientelismo, motor del Estado paraguayo*. Decidamos, Mesa de Análisis sobre “Desafíos para un Paraguay con más democracia”. 2007.

Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay. Congreso Nacional de la República del Paraguay y PNUD Paraguay. 2008.

MORÍNIGO, José Nicolás. *La transición circular*. Novápolis. Edición N° 1. 2002.

DOS SANTOS, Augusto. *Comunicación Pública, desafíos para el servicio público y el desarrollo*. Ponencia XVI Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. 2011.

SÁNCHEZ, José Tomás. *La necesaria conjunción de la comunicación, la participación ciudadana y la profesionalización de la función pública para la democratización del Estado*. Ponencia XVI Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. 2011.

DI TELLA, Torcuato; CHUMBITA, Hugo; GAMBA, Susana; GAJARDO, Paz. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Ariel. 2001. pp. 313-315.

FALETTO, Enzo. *La especificidad del Estado latinoamericano*. En Revista de la CEPAL, N° 38, 1989, pp. 69-88.

GONZÁLEZ- CASANOVA, Pablo. *La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina*. Nueva Sociedad N° 104, noviembre-diciembre 1989, pp. 95 al 104.

ACKERMAN, John M. *Democratización: pasado, presente y futuro. Perfiles Latinoamericanos, julio-diciembre, N° 28, 2006. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México*.

VALENTI NIGRINI, Giovanna; FLORES LLANOS, Ulises. *Ciencias Sociales y políticas públicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología N° 71, número especial (diciembre 2009): 167 – 191*.

SFP. *Informe 2 años de gestión*. Citado en SFP. *Informe de Gestión 30 meses*.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. 2008.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. 2003.

Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. 2010.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 2009.

RAMÍREZ ALUJAS, Alvaro Vicente. *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. INAP.

FLEURY, Sonia. *Reforma del Estado en América Latina*.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Carla Caballero. Socióloga y comunicadora. Con experiencia en gestión estratégica de la comunicación en instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil en niveles de dirección, jefatura y coordinación. Investigadora en comunicación y desarrollo organizacional. Secretaría de la Función Pública (SFP). Dirección General de Gabinete. Proyecto Investigación Acción “Readecuación de las Unidades de Gestión de la Comunicación del Poder Ejecutivo” (Proyecto SFP/GEAM/PNUD). Email: carlacabal@gmail.com (595 971) 922 900.