

## **Gobernabilidad democrática, desarrollo sustentable e implicancias en la enseñanza y la práctica de la administración pública**

---

**Lilian Soto**

Conferencia Anual de la Asociación Internacional  
de Escuelas e Institutos de Administración Pública

**Agosto-2009**

Muy buenos días a todos y a todas, agradezco a IASIA la invitación por la oportunidad que implica para debatir un tema, que si bien resulta importante para cualquier sociedad, por el impacto que tiene todo lo que sucede a nivel de las respectivas administraciones públicas, resulta particularmente relevante para países que se encuentran iniciando procesos de profesionalización de sus administraciones públicas, tomándolos con seriedad y prioridad para impulsar la transformación del Estado y de las sociedades que lo constituyen.

Y Paraguay es uno de esos países. A partir de la asunción de un gobierno que resultó de una de las rupturas más importantes en la historia política del Paraguay, e implicó el desalojo del gobierno del partido que condujo el país con una hegemonía monopartidaria por más de 60 años, tanto en el proceso de 35 años de dictadura militar como en el intento de transición que vivimos los últimos 20 años.

Es así que el 15 de agosto del 2008 se inició una apuesta que apunta a convertir a la administración pública paraguaya, y en particular a su componente humano, sus funcionarios públicos, en un cuerpo profesional altamente capaz de generar e implementar las políticas públicas que necesitamos como sociedad para superar los grandes problemas que arrastramos desde hace décadas.

Es por eso que un debate como este es clave para nosotros como sociedad, pues los contenidos de lo que se trasmite a través de la academia, de los círculos de pensamiento, de los eventos de formación, capacitación e intercambio de experiencias, respecto a la administración pública, pueden apuntalar o retrasar nuestro proceso de transformación.

En este marco y desde esta mirada, es que quiero exponer algunos de los puntos que colocaré en este debate centrando mi exposición, en un primer momento, en los contenidos del concepto de gobernabilidad y lo que esos contenidos implican para la administración pública. Sobre todo porque esos contenidos definen en realidad los enfoques transversales de lo que se enseña y se practica en las administraciones públicas. Y en un segundo momento quisiera referirme, siempre desde una mirada que parte de una sociedad que se encuentra en proceso de construcción de su administración pública, a algunas cuestiones que hacen a la práctica en el sector público.

### **Los contenidos del concepto Gobernabilidad democrática**

Cuando nos referimos a la gobernabilidad, no pocas veces la reducimos exclusivamente a la capacidad de los gobiernos de ejecutar sus proyectos, más aún cuando la mencionamos en solitario, sin los apellidos necesarios para dotarle de un contenido que no habilite resquicios para el autoritarismo. A esto hay que sumar que frecuentemente, como lo hace notar Chantal Mouffe, la gobernabilidad se ve encorsetada por la suposición de que el término engloba de por sí la necesidad de consensos, cuando en realidad un concepto como este nos enfrenta a antagonismos claros.

Es decir, por una parte resulta evidente que cuando reducimos la gobernabilidad a la mera posibilidad de implementar proyectos de gobierno concedemos la posibilidad de que las dictaduras existan, porque ¿quiénes más capaces que los dictadores de implementar sus proyectos? Tienen la represión, tienen la imposición, tienen las armas. En consecuencia el paradigma no es la gobernabilidad a secas sino la gobernabilidad democrática. Sin embargo, el agregado del concepto democracia al de gobernabilidad implica todo un conjunto de componentes conceptuales que resultan necesarios explicitar y acordar. Sobre todo porque la lógica más simple, o quizás debiéramos decir la más simplista, apuesta a reconocer como democrático aquello que cumple estrictamente las reglas de la democracia formal, y aún en casos más extremos y que forman parte de nuestro pasado latinoamericano reciente, la etiqueta democrática pudiera ser adosada, por ejemplo, al anticomunismo, como lo recuerda la propia Mouffe.

Y este debate y el traslado del mismo a los ámbitos donde se forman quienes integrarán el sector público, resulta fundamental para la

práctica de la administración pública. En efecto, al asociar la democracia, de forma reduccionista, al cumplimiento de los aspectos exclusivamente formales de la democracia: Estado derecho, o encuadramiento en las leyes, selección de gobernantes por voto popular, sistema de separación y balance de poderes formales, olvidando lo sustancial de la democracia vinculada a la justicia social, que implica cuán respondidas están las necesidades y demandas de las personas que componen las sociedades, estamos definiendo un enfoque respecto a las políticas públicas que con mucha dificultad da cabida al abordaje de los problemas sociales, y menos aún a la participación de los propios demandantes en las diversas etapas de las políticas públicas.

Ahora, cuando en nuestro espectro de análisis y decisiones se incorpora la pregunta ¿cuánto responden nuestros sistemas políticos a lo que necesitan nuestras poblaciones?, la gobernabilidad democrática deja de ser la posibilidad de ejecutar proyectos de gobierno por parte de gobernantes que surgen de procesos electorales formales, y pasa a ser la posibilidad de ejecutar proyectos de gobierno que responden a las necesidades y demandas de la población. La gobernabilidad democrática se convierte así en el sistema que permite la generación de los bienes que se suponen los objetivos del contrato social y que Boaventura de Sousa Santos categoriza en la legitimidad de los gobiernos, el bienestar económico y social, la seguridad y la identidad colectiva.

A partir del reconocimiento de la gobernabilidad democrática como el paradigma, con la connotación de la democracia que abarque sus contenidos de respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas, no pueden estar ausentes de las apuestas a la gobernabilidad los valores y las prácticas de igualdad, equidad, diversidad y participación.

El análisis de los contenidos de estos valores y su traducción en las políticas públicas se convierten en claves para la enseñanza de administración pública, y el objetivo debe ser la transversalización de los mismos en todas las áreas de la administración pública. Porque la igualdad entendida como igualdad de oportunidades de partida y la equidad como apuesta al equilibrio de las condiciones de desigualdad, cuando están presentes en lo que hacemos desde el sector público, generan los procesos de inclusión de colectivos de nuestras sociedades que han estado históricamente excluidos de la atención

que el Estado es debe. Es decir, se convierte en sustento conceptual de la inclusión. Y la diversidad comprendida como valor en las sociedades, no sólo permite reconocer la riqueza que aportan los distintos grupos con sus características particulares sino permite que el Estado genere políticas de restitución y fortalecimiento de identidades que acrecientan el caudal cultural de nuestras sociedades. En cuanto a la participación, cuando se la reconoce como constitutiva de la democracia, se torna en el fundamento de los mecanismos a través de los cuales se produce una contrastación permanente respecto a cuán respondidas están siendo las necesidades de nuestras sociedades.

Es decir esos conceptos se convierten en los que moldean aquello que hacemos desde el sector público, trátase de políticas sociales, económicas, ambientales, de seguridad, o de cualquier otro ámbito.

El otro contenido que considero fundamental para este debate con respecto a la gobernabilidad y la enseñanza de la administración pública lo mencionaba al inicio respecto al supuesto del consenso que a menudo lleva implícito el concepto de gobernabilidad, y que desconoce los conflictos y antagonismos que se encuentran presentes en las sociedades.

Estos antagonismos son constitutivos de nuestras sociedades y se resuelven por la vía de las relaciones de poder. Este –el poder– cuando es entendido, como aquello presente en todas las relaciones sociales y que posibilita hacer, generar, construir, producir, y no como la imposición de unas voluntades sobre otras, lo que en realidad requiere es el saber decidir, utilizar el poder. Saber reconocer la diversidad de intereses y los antagonismos expuestos debe ser la apuesta para el sector público, así como la capacidad de tomar decisiones a partir de procesos que permitan la expresión de las diversas opiniones y la articulación en torno a priorizaciones que beneficien al país y su gente. Por el contrario, negar la diversidad, la existencia de antagonismos y las relaciones de poder que intervienen en la acción de los gobiernos, lleva a la imposición, la no perdurabilidad de las políticas y a lo que en realidad debemos considerar ingobernabilidad, imposibilidad de construcciones duraderos que produzcan verdaderas transformaciones.

## **Algunos elementos de la práctica de la administración pública**

Quiero referirme ahora, ya muy brevemente a tres elementos que considero claves en la enseñanza y la práctica de la administración pública: la ética, la participación ciudadana y la investigación permanente.

Con respecto a la ética, es necesario decir que las prácticas antiéticas han llevado a nuestras sociedades a la pobreza y a la miseria. La corrupción, en todas sus dimensiones, ha generado beneficios personales a grupos de administradores públicos que no dudaron en apropiarse de los recursos públicos sustrayendo al resto de la ciudadanía los recursos necesarios para resolver los problemas sociales. Es por ello que los contenidos programáticos orientados a la construcción de competencias éticas así como la detección de las prácticas antiéticas resultan claves en cualquier área de la administración pública.

También necesitamos capacidad de implementar y conducir procesos participativos, pues estos son claves para la transformación de las relaciones de poder. Las metodologías participativas promueven la iniciativa y la creatividad en las pesadas burocracias. Cuando desde la gestión del Estado y desde las capacitaciones tecnocráticas no existen estos contenidos metodológicos se imposibilita una lectura crítica de la realidad, y el cambio de muchas situaciones de injusticia.

Finalmente quisiera mencionar que la investigación permanente como práctica en la administración pública, puede orientarnos hacia el futuro. Los análisis prospectivos son los que pueden brindarnos la capacidad de prever aquello que puede suceder en nuestras sociedades y que requerirán soluciones al corto o mediano plazo.

## **En resumen**

La gobernabilidad es gobernabilidad democrática y sustancial, no meramente formal, y los contenidos de estos conceptos requieren ser incorporados en la formación de quienes se incorporarán al sector público para que nuestras administraciones públicas se orienten hacia procesos transformadores de sociedades que han sido excluyentes y opresoras con grandes mayorías.

La gobernabilidad no puede entenderse como búsqueda de consensos sino como capacidad de adopción de decisiones ante las realidades de antagonismos que existen y seguirán coexistiendo. Saber tomar decisiones, y decidir de qué lado ubicarse es lo que quienes formamos parte de las administraciones públicas debiéramos aprender.

Y la práctica de la administración pública, si está permeada por la ética, las metodologías participativas y la investigación permanente, puede probablemente aportarnos, además de las transformaciones de las sociedades que lo necesitan imperiosamente, la capacidad de pensar en el futuro y aportar a la construcción de ese futuro