

## **Informe de Conclusiones**

Área Temática: **Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia**

Coordinador: **Carlos Hugo Acuña \***

El Informe persigue sistematizar los contenidos y características de los aportes que se efectuaron en los paneles correspondientes al Area Temática en el marco del XIII Congreso del CLAD. Debo destacar que el Informe no pretende brindar una radiografía exhaustiva de las ponencias y debates, sino identificar las temáticas y líneas analíticas dominantes que se desplegaron, sin que esto implique un desmedro de la calidad de alguna temática o postura no contemplada en el Informe.

El Informe está estructurado en cuatro apartados: 1) el primero es una descripción de las características generales de los paneles y ponencias que estructuraron el Area Temática; 2) el segundo identifica acuerdos generalizados en la forma de abordar las diversas temáticas; 3) el tercero sintetiza y analiza de manera crítica, algunos de los contenidos, fortalezas y debilidades del debate desplegado en esta Area; 4) y el cuarto contiene breves comentarios sobre aspectos o cuestiones a priorizar como futura agenda de acción y análisis.

### **I. Los paneles: su estructura, dinámica y ejes predominantes**

Los paneles originariamente propuestos sobre la temática fueron 69, demostrando esta excepcionalmente alta oferta la relevancia y pertinencia de la incorporación como foco de atención específico de la relación entre reformas político-institucionales y la capacidad de gobierno democrático. Entre estas propuestas, 16 fueron las seleccionadas lo que, ineludible y lamentablemente, implicó dejar de lado a un buen número de propuestas de excelencia.

El conjunto de los paneles seleccionados incluyó 74 ponencias cubriendo análisis globales de la región latinoamericana y, de manera focalizada o comparativa, a nivel nacional o subnacional, análisis de experiencias en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela. De esta manera los paneles y ponencias del Area ofrecieron un excepcional mosaico y estado del arte sobre experiencias y líneas de pensamiento en la región.

La convocatoria del Area Temática, de esta forma, se mostró suficientemente inclusiva como para asegurar un tratamiento y exposición pluralista de la heterogeneidad de experiencias, posturas políticas y visiones teórico-metodológicas que hoy nutren las estrategias y procesos de reforma político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia.

Con una sistemática presencia en casi todos los paneles de la preocupación por la relación exclusión/pobreza/desigualdad/ciudadanía con las lógicas político-institucionales abordadas, las ponencias y debates del Area Temática mostraron algunos generalizados acuerdos y tres cuestiones dominantes y entrelazadas en su relación con la democracia: a) participación social y su relación con la gestión y políticas públicas y el gobierno democrático; b) descentralización, gobierno, gobernabilidad y gobernanza a nivel local; y c) transparencia, rendición de cuentas y su relación con el buen gobierno.

---

\* Director. Maestría en Administración y Políticas Públicas. Departamento de Humanidades. Universidad de San Andrés (UDES). Argentina.

## II. Sobre los acuerdos generalizados en el debate

Tres fueron los acuerdos generalizados que, con mayor o menor intensidad, surgieron en las ponencias y debates del Área:

a) El reconocimiento de que la política y la redistribución de poder son cuestiones constitutivas e ineludibles en el análisis e implementación de políticas y de la administración pública, al momento de pensar reformas institucionales que apunten a mejorar la capacidad de gobierno en democracia.

Este reconocimiento implica un distanciamiento de los principios neo-liberales que animaron la ilusión y pretensión de tomar (tanto en el análisis como en la acción reformadora) a la administración pública y a las políticas que la guían, como procesos preponderantemente técnicos, valorativamente neutros y despojados de ideología.

Las implicancias de este acuerdo no apuntan a minar la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia técnica sino a reconocer que los procesos en los que se despliega la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene la decisión e implementación de reformas político-institucionales y estatales, no son procesos técnicos sino eminentemente políticos. Y este reconocimiento hace tanto a que la implementación de la reforma fortalezca sus probabilidades de sustentabilidad intertemporal, como a que no se pierda de vista que el sentido de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública está en la forja de políticas públicas más legítimas y eficaces, lo que es decir de buen gobierno.

Este presupuesto conlleva también el reconocimiento de que las reformas institucionales que mejoran capacidades de gobierno en democracia, son procesos conflictivos dado que no implican puntos de llegada pareto-superiores en los que algunos ganan y nadie pierde. Ineludiblemente la democratización del Estado y de la democracia implica redistribución de recursos y capacidades, en definitiva redistribución de poder socio-político, lo que afecta a intereses de actores otrora, con mayor o menor visibilidad, dominantes.

En este contexto en el que se reconoce que las reformas político-institucionales no sólo persiguen mayor eficiencia y eficacia del accionar gubernamental y público sino una redistribución de capacidades/poder con miras a profundizar la democracia e incluir a los excluidos, se despoja de neutralidad ético-normativa e ideológica a la lógica que las guía.

b) El acento en las ventajas y necesidad de mejorar la participación social para asegurar el carácter democrático, transparencia y la sustentabilidad de las reformas político-institucionales, en confrontación con miradas paternalistas tecnocráticas de los procesos de mejoramiento de capacidades gubernamentales.

c) El paralelo reconocimiento de las dificultades y complejidades que conlleva el avance hacia formas de articulación entre participación social y la gestión pública, dado que las estructuras de gestión se han visto debilitadas en las últimas décadas así como que, en aquellos casos que han mantenido integridad y capacidades burocrático-administrativas significativas, la matriz de su concepción organizacional tiende a mostrar, comprensiblemente, rigidez y aislamiento frente a las demandas y participación de la sociedad.

### III. Sobre diferencias en los patrones de abordaje de las cuestiones dominantes en el debate

Ya se destacó que las cuestiones dominantes y entrelazadas en su relación con la democracia: a) participación social y su relación con la gestión y políticas públicas y el gobierno democrático; b) descentralización, gobierno, gobernabilidad y gobernanza a nivel local; y c) transparencia, rendición de cuentas y su relación con el buen gobierno.

Más allá de matices (algunos, concedido, de envergadura), y dentro del marco de los acuerdos arriba destacados, en general las posturas o abordajes que se mostraron en tensión pueden ser clasificados en dos campos a los que podríamos denominar (con algo de inevitable simplificación) el “societalista-localista” y, por otra parte, el “democratizador empíricamente precavido”. Para ilustrar la diversidad de contenidos y de lógicas analíticas y de acción en tensión entre los trabajos de estos dos campos, sintetizaré las características del primero para, en forma escalonada y más detallada, reconstruir los aportes/argumentos del segundo.

Las experiencias y análisis expuestos en el conjunto de ponencias de carácter **societalista-localista**, apuntan a mejorar las capacidades gubernamentales y profundizar la democratización de la gestión y las políticas públicas a partir de una tríada que articula participación de la sociedad civil con descentralización y gobierno local. Los presupuestos, más o menos explícitos en estas ponencias son cuatro:

a) Dada la mayor cercanía entre representante-representado, funcionario-ciudadano, que a nivel local facilita la participación y control ciudadanos así como la constatación de preferencias y demandas (necesidades) por parte de gobernantes/funcionarios públicos, la ciudadanía “real” se corporiza a nivel local. A niveles más agregados, y especialmente a nivel nacional, los obstáculos a la participación y control por parte de la sociedad así como a una fluida constatación de preferencias y demandas por parte de los gobernantes, los ciudadanos se tornan abstractos, la ciudadanía débil y la democracia una formalidad.

b) La sociedad civil, con sus organizaciones (ONGs) como órganos mediadores, cuenta con las capacidades para resolver los problemas de agencia que están en el corazón de la crisis de legitimidad/representación sufrida por los partidos y políticos.

c) La participación de la sociedad civil a nivel de gobiernos locales fortalecidos por procesos de descentralización, profundiza la democracia, asegurando más transparencia, eficiencia y eficacia en la formación de agenda pública, diseño de políticas e implementación/gestión de las mismas. En definitiva, está en esta articulación participación social-descentralización-gobierno local el germen o punto de partida de las reformas político-institucionales para mejorar las capacidades de gobierno en democracia, para forjar buen gobierno.

d) Consecuentemente, las reformas político-institucionales para mejorar las capacidades de gobierno en democracia, demandan un proceso que va de lo micro (lo local) a lo meso (provincial-estadual), para arribar finalmente a lo macrosocial (nacional). De no seguir este proceso de lo micro a lo macro no se contaría con los necesarios microfundamentos para asegurar la sostenibilidad y avance de reformas político-institucionales que profundicen la democratización estatal y la propia democracia. Sin estos microfundamentos que aseguren solidez de la estructura político-social nacional, la democracia no sólo es formal sino que resulta un endeble castillo de naipes.

Frente a este planteo, un segundo abordaje (desplegado en ponencias que cubrieron temáticas y focos

diversos en sus objetos de análisis) que denominamos **democratizador empíricamente precavido**, tiende a sugerir cautela al momento de construir una mejor institucionalidad pública que permita una profundización democrática. Con el objetivo de revisar, a partir del análisis empírico de procesos socio-políticos, presupuestos que resultan en visiones sesgadas que obturan el reconocimiento de las complejidades propias de la sociedad, del Estado y del gobierno en democracia, este abordaje o conjunto de ponencias y debates llama la atención sobre los riesgos de las simplificaciones y generalizaciones destacando, de diversas maneras:

. Con respecto a la *participación*,

a) Que la misma se puede dar sin mayor impacto de inclusión social y, en algunos casos, con aumento de la exclusión social. Este tipo de análisis identifica procesos concretos en los que la participación *per se* no muestra los resultados esperados, por lo que se acentúa que tan importante como “participar” es la necesidad de especificar (en el análisis y en la acción) para qué se participa y por qué la participación puntual/específica permitirá alcanzar los objetivos perseguidos.

b) Ligado al punto anterior, que la participación puede ser despolitizada, restringida a cuestiones de implementación y alejada de la formación de agenda y toma de decisiones de política, por lo que puede terminar adecuándose a la distribución de poder pre-existente y sin mostrar mayor impacto sobre las históricas estructuras de exclusión. No existe condición de suficiencia para que la participación lleve, en un proceso de desarrollo y maduración de capacidades, tarde o temprano a niveles de mayor incidencia política. La participación despolitizada puede constituir un punto de equilibrio de alta estabilidad, funcional a la lógica de exclusión de las viejas estructuras socio-institucionales.

c) En síntesis, esta línea de trabajos recomienda poner en cuestión los presupuestos que tienden a sugerir que toda participación o incidencia social aporta un mejoramiento de las políticas públicas, por considerarlos más cercanos a un axioma o principio ideológico que a un evento corroborado empíricamente. La multiplicidad de las manifestaciones concretas de participación social impone una mirada cauta sobre las bondades de la participación: primero, si en ciertos casos implica un aprendizaje democrático, en otros (como cuando ONGs implementan políticas o programas públicos) designa a la realización de actividades de baja calificación sin salario, que sobre todo benefician a la continuidad organizacional. Segundo, la eficacia de la participación es cuestionable en áreas donde el saber especializado es imprescindible para la correcta realización de prestaciones públicas. Finalmente, en tercer lugar, la propensión a valorar el aspecto participativo de la incidencia de la sociedad civil por sobre el de su impacto efectivo sobre el contenido de políticas y resolución de problemas sociales, tiende a justificarse por el supuesto valor de aprendizaje de grupos sociales en los planos de la organización, la demanda, el debate y la elaboración de propuestas, mientras que desestima el aprendizaje de estos mismos grupos con respecto al “sin sentido” e “impotencia” cuando la participación no muestra mayores resultados.

. Con respecto a la *sociedad civil* estos trabajos destacan,

a) Que no toda la sociedad civil es bella, transparente y despojada de poderes e intereses ocultos. Los presupuestos que nos presentan una imagen ideal y necesariamente positiva de los actores de la sociedad civil no dejan demasiado espacio para el reconocimiento y la comprensión de la dinámica e impacto ya sea de ONGs oligarquizadas (à la Michels y por su propia dinámica de maduración organizacional), ya sea de ONGs con valores autoritarios y cuyo accionar (¡je incidencia!) resultan negativos para la profundización de procesos democráticos y el mejoramiento de la legitimidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

b) Que la sociedad civil muestra asimetrías y luchas de poder en su seno y que sigue siendo necesario destacar el malentendido de reducir a la sociedad civil a las Organizaciones No Gubernamentales. No sólo está compuesta por otros actores (sindicatos, etc.) sino que surge como clave reconocer que los grupos sociales más débiles no logran ni alcanzar la condición de actor, por lo que tan relevante como interrogar la lógica de acción colectiva de (todos) los actores de la sociedad civil es indagar, comprender y actuar sobre la lógica de la ausencia de acción colectiva de grupos de la sociedad civil (justamente los que sufren mayor exclusión...).

c) Que está cruzada por intereses e identidades diversos, en tensión, a veces contradictorios y, como se dijo, no siempre democráticos. Este reconocimiento confronta con la imagen de una sociedad civil con conflictos “exógenos”, esto es que no le son propios, y que proyecta un entendimiento que fija los cortes de tensión con el Estado y los partidos políticos, fuera de la propia sociedad civil, desestimando el conflicto entre los miembros de la sociedad civil ya incluidos en los procesos de toma de decisiones y los que pugnan por serlo. Dado que los procesos de inclusión desestabilizan el previo equilibrio excluyente y redefinen la capacidad de influencia social (poder) no sólo de los excluidos sino también de los incluidos, son procesos que necesariamente generan oposición y conllevan amenazas, riesgos y conflictos. La comprensión de la economía política de los procesos de inclusión de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas debe, desde este punto de vista, reconocer la complejidad y conflictividad que los caracteriza.

d) Que la sociedad civil en ciertas circunstancias puede reproducir la exclusión política, ya sea porque es débil, ya sea porque puede ser apática y -a la O’Donnell- hasta delegar concientemente el poder de gobierno a poderes absolutos.

e) En definitiva, de diversas maneras esta línea de trabajos apunta a despojar a la noción de sociedad civil de connotaciones ineludiblemente positivas y funcionales a la democracia, desagregando el análisis en la búsqueda de los condicionantes y propiedades que caracterizan la dinámica de la sociedad civil como lo que es: más que un actor colectivo, una estructura/arena de relaciones sociales donde despliegan su presencia actores y grupos sociales sin capacidad de acción colectiva (no actores), muchas veces con intereses e ideologías en pugna.

. Con respecto a la lo *local*,

a) Se destaca que, como en el caso de la sociedad civil, tampoco todo lo local es bello. Muchas veces las matrices de exclusión que muestran mayor intensidad e integralidad (abarcando de manera articulada y sin mayores fisuras, a lo social, económico y lo político) están en los niveles locales. En este contexto, la mayor cercanía entre gobierno-sociedad no sólo facilita mayor control de la sociedad sobre el gobierno, sino también mayor control del gobierno sobre la sociedad, por lo que si lo local facilita u obstaculiza la organización y protagonismo social, será relativo a la serie de factores que caracterizan relaciones sociales específicas, histórica y espacialmente acotadas.

b) Por lo antedicho, se reconoce que el nivel nacional muchas veces resulta clave para, con estrategias direccionadas de lo macro a lo micro, desmontar poderes oligárquicos locales. También por ello, la construcción de ciudadanía no necesariamente encuentra un nivel jurisdiccional como punto de partida dominante. Esto dependerá de la dinámica de las relaciones y procesos en cada sociedad, por lo que la direccionalidad de la construcción de ciudadanía y de priorización de reformas político-institucionales, no debe establecerse a partir de leyes generales (micro-macro o macro-micro). En este sentido, se necesita más elaboración teórica y análisis empírico para la comprensión de las condiciones en las que

las reformas político-institucionales democratizantes demandan dinámicas micro-macro o macro-micro.

c) Finalmente, y más allá del innegable proceso de descentralización y el "corrimiento" de la política y la relación Estado/sociedad hacia lo provincial y lo local que ha tenido lugar en las décadas pasadas, surgen como ejes importantes de la redefinición y entendimiento de la dinámica provincial-municipal las luchas, decisiones, políticas y programas, que se generan desde lo nacional e imponen también reglas y normativas que afectan la organización y participación de actores de la sociedad civil a niveles subnacionales. No es posible comprender lo observado a niveles provincial-municipal sin contemplar procesos y dinámicas nacionales, que incluyen desde políticas macroeconómicas que surgen o decaen, hasta políticas sociales nacionales que se diseñan para su implementación a niveles provinciales y locales. En este sentido, la matriz nacional de los niveles provincial-municipal, no actúa como "contexto" que fija límites a los procesos analizados, sino como constitutiva de su propia naturaleza y, en ocasiones, de los propios actores de la sociedad civil provincial y municipal.

. Con respecto a la *descentralización*,

a) En el contexto antedicho, este abordaje destaca que la descentralización no necesariamente lleva a más democratización y a políticas públicas y una gestión más eficaces y transparentes. Se acentúa que el alcance de los resultados buscados, dependerá de una serie de factores que es necesario identificar, de nuevo, en un análisis más específico/desagregado.

b) Se sigue que en el planteo descentralizador en gran medida no está claro qué mantener centralizado y por qué, para que la descentralización alcance sus objetivos democratizantes y de mejoramiento de las políticas y la gestión pública.

c) Este abordaje tiende a considerar que mientras las propuestas descentralizadoras han tendido a presentar a la descentralización como contrapuesta a la centralización (excluyente, tecnocrática, formalista en términos democráticos y basada en ciudadanía abstractas), centralización y descentralización no necesariamente son esquemas/funciones organizacionales contrapuestos sino complementarios. Es necesario mantener ciertas funciones centralizadas para asegurar los efectos democratizadores y de mejor gobierno de la descentralización. Y sin claridad al respecto, no sólo no se alcanzarán estos efectos, sino que se minará la reproducción de la integridad nacional.

d) Un último aspecto que emerge de las ponencias y debates que podemos ubicar en esta línea de elaboración, es aquel que resalta que tan importante como reconocer el potencial valor de la descentralización es reconocer las precondiciones y tiempos políticos para su implementación exitosa. Seguir la consigna de "en caso de duda, rompa el vidrio y descentralice" cuando las sociedades civiles locales son débiles o apáticas, los poderes socio-económicos y políticos locales están concentrados oligárquicamente y/o los Estados locales no cuentan con las capacidades para cumplir mínimamente las nóveles funciones públicas que se les asigna en el proceso de descentralización, no sólo llama al desastre sino que resulta, paradójicamente, en una mayor concentración de poder en aquellos que no necesitan del Estado para realizar sus intereses. En definitiva, descentralizar a "destiempo" sólo redundará en una mayor concentración de poder en los ya poderosos y en mayor exclusión.

. Con respecto a la relación *Estado-sociedad civil*

La aproximación que este segundo abordaje hace al entendimiento de la relación entre la sociedad civil y el Estado, destaca los problemas de mantener una mirada dicotómica entre la sociedad civil y el

Estado. En general, estos problemas se manifiestan al considerar al Estado en una posición ya sea amenazante (cuando muestra tendencias colonizantes de la sociedad civil y excluyentes), ya sea como punto de llegada del accionar social. La debilidad está en que el Estado no debe ser pensado ni como mera arena-objeto o punto de "llegada" del accionar de la sociedad una vez que ésta haya alcanzado el grado de organización suficiente. Tanto porque el Estado puede haber cumplido el papel de originador de las organizaciones sociales, como porque es un actor que resuelve problemas de acción colectiva de grupos sociales de la sociedad civil, permitiendo su constitución como actores. El Estado aparece, entonces, como un actor insoslayable en el proceso de construcción política de la propia sociedad civil, pudiendo constituir el punto de "partida" de su organización y autonomía. El Estado es una condición necesaria para pensar la sociedad civil y lejos están de una relación suma-cero (salvo en contextos totalitarios): no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público (estatal y no estatal) debe apuntar a construir un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos. Cuando el Estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil sino que resultan con más poder los ya poderosos.

En otras palabras, la distribución de poder está en la relación Estado/sociedad tanto como en las relaciones establecidas dentro de la sociedad civil, cuestión esta última que no se resuelve de antemano o en forma independiente del accionar estatal. Es necesaria una mirada más "sistémica", esto es, que no piense al Estado o a la sociedad como términos divorciados o, al menos, discretos temporalmente donde uno necesariamente predata al otro. La "interfase" entre ambos, en este sentido, no articula piezas forjadas independientemente, no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido del accionar de la sociedad y el Estado como "polos" de la relación, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada polo.

. Con respecto a los *partidos políticos*,

Otra diferencia entre estos diversos abordajes, aunque –se debe destacar- no con la claridad de corte de las anteriores, está relacionado a que gran parte de los trabajos desde el socialismo-localista muestran una irresuelta y problemática tensión entre sociedad civil, la gestión pública y los partidos políticos como estructuras de organización y canales de representación y participación popular. La relación, en general se presenta como negativa y a los partidos políticos se los percibe/coloca en el papel de obstáculos a la democratización, fuente ineludible de clientelismo, corrupción, ineficiencia e ineficacia de la gestión pública. De esta forma, la participación de la sociedad civil muchas veces se plantea no como complemento de la representación partidaria, sino como su reemplazo. Este preocupante nudo que, por acción u omisión, desestima el papel partidario en los procesos de reforma político-institucional democratizante (salvo como obstáculos a superar o, peor, remover), no sólo muestra un paradójal parecido de familia con la mirada neo-liberal hacia las estructuras partidarias, sino que no termina de comprender sus implicancias profundas con respecto a la democracia, ni de identificar como prioridad de estos procesos de reforma político-institucional, el carácter indisociable que existe entre la necesidad de fortalecer y mejorar el sistema partidario para mejorar y fortalecer la participación de la sociedad civil y profundizar la eficacia y legitimidad democráticas.

#### **IV. Breves comentarios sobre la futura agenda de análisis y acción pública**

En el contexto de lo apuntado, surgen varios puntos convenientes de ser tomados en cuenta para la elaboración de futuras agendas de acción/análisis.

Primero, parece claramente necesario desagregar la investigación de manera de contar con más elaboración teórica y análisis empírico que permita reformas político-institucionales con mayor fundamento en relación a la participación social; factores y lógicas organizacionales en el Estado y la propia sociedad, que dinamizan o traban los resultados democratizadores de estas reformas; el papel, lógica e impacto de descentralizaciones en las capacidades y democratización de gobiernos locales, etcétera.

Segundo, esta desagregación demanda, paradójicamente, marcos analíticos más integrales, sistémicos, sobre las dinámicas y variables que estructuran la relación Estado-sociedad, las relaciones intraestatales, las relaciones intrasociales, entre lo nacional y lo local, etcétera.

Tercero, de particular relevancia surge como necesidad una mayor y focalizada comprensión y accionar sobre la relación partidos políticos-gestión pública-sociedad civil. Siendo una relación estratégica para la construcción de mejor institucionalidad democrática y la forja de políticas y una gestión pública más eficiente, eficaz y legítima, hoy la comprensión de esta relación muestra insuficiente teoría y el accionar sobre la misma importantes falencias y prejuicios.

Por último, cuarto, no parece factible contar con estrategias y llevar a cabo reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia, de manera aislada, independiente o carente de una estrategia más amplia de desarrollo inclusivo. Toda etapa histórica que mostró inclusión/democratización contó, al menos, con un relato sobre el papel y la interacción de alianza u oposición entre intereses y actores políticos y socio-económicos clave. Este juego de intereses y actores no se circunscribía a las organizaciones sociales y el Estado, sino que incorporaba, al menos, a los citados partidos políticos, así como a los sindicatos y a la burguesía (cada uno con sus diversos cortes, contradicciones y ubicación de cooperación/confrontación con la estrategia de desarrollo en juego). En la actualidad no se observa en el análisis y diseño de reformas político-institucionales, un relato o mayor atención hacia estos actores, sus intereses y la potencial alianza política y socio-económica encaminada a tornar factible y sostener intertemporalmente las reformas en cuestión. Por ello, considero que un punto relevante de la futura agenda es el avance hacia la indagación y construcción de la relación entre este tipo de reformas político-institucionales y los actores y alianzas políticas y económico-sociales que estructuren estrategias de desarrollo inclusivo, contexto ineludible para el sentido y la lógica de las referidas reformas.