



Cuadernos del INCaP

# Liderazgo político y gobernabilidad: El arte de gobernar

**INCaP**  
Instituto Nacional de  
**CAPACITACION POLITICA**



Ministerio del  
**Interior**  
Presidencia de la Nación





Cuadernos del INCaP

# Liderazgo político y gobernabilidad: El arte de gobernar

Programa Nacional de Formación  
de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional  
**Instituto Nacional de Capacitación Política**

Compilación  
**DR. GUILLERMO JUSTO CHAVES**  
**LIC. FRANCISCO SENEGAGLIA**

Elaboración y redacción:  
**DR. GUILLERMO JUSTO CHAVES**  
**ING. CLAUDIA BERNAZZA**  
**EMB. JULIÁN LICASTRO**  
**DR. DANIEL ARZADÚN**  
**DR. FRANCISCO LUCERO**

**INCaP**  
Instituto Nacional de  
**CAPACITACION POLITICA**



**Ministerio del  
Interior**  
Presidencia de la Nación

## Autoridades

**Cristina Fernández de Kirchner**

Presidenta de la Nación

**Florencio Randazzo**

Ministro del Interior

**Norberto García**

Subsecretario de Asuntos Políticos y Electorales

**Guillermo Justo Chaves**

Director del Instituto Nacional de Capacitación Política

# INDICE DE CONTENIDOS

<b>PREFACIO .....</b>	<b>7</b>
<b>INSTITUCIONES DEL ESTADO DE DERECHO .....</b>	<b>9</b>
Consideraciones generales. Estado de Derecho. Constitucionalismo. Constitución. Reforma Constitucional. Control de constitucionalidad. Los actores: Gobierno y oposición. Grupos de Interés. Grupos de Presión.	
<b>GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LO PÚBLICO .....</b>	<b>15</b>
¿Se puede planificar el desarrollo?. Relación entre política, desarrollo y gestión pública. Despolitizar el desarrollo, despolitizar el Estado. El proceso de despolitización. El regreso a la política. La planificación del desarrollo local. Las cuestiones del desarrollo. Más allá del concepto de desarrollo humano. El concepto de proyecto nacional. El rol del Estado en la construcción del porvenir. Respuestas posibles. La producción política del Estado: la definición del proyecto de gobierno. Proyecto de gobierno y acción de planificación. Las soberanías presentes en el sistema de conversación. La agenda de gestión. Liderazgo para la acción. La organización del Estado. La estructuración de las comunicaciones. La innovación permanente. Formación para el cambio cultural. Los ámbitos de legislación y administración de justicia.	
<b>LIDERAZGO POLÍTICO .....</b>	<b>30</b>
Liderazgo. Evolución del concepto. Naturaleza. Necesidad. Tipos de liderazgo. Atributos. Tareas del líder. Representación. Interacción con los seguidores. Liderazgo y poder. Dimensión moral. Un modelo de liderazgo.	
<b>LIDERAZGO Y CONDUCCIÓN POLÍTICA .....</b>	<b>34</b>
El Líder como Maestro de Vida. Liderazgo como ejemplo. El ser del líder es dar y darse. Convicción y lealtad recíproca. Liderar hombres, no dirigir estructuras. La Formación de los Líderes. Desarrollar las condiciones innatas. Personificar el liderazgo sin individualismo. Lograr eficacia sin arrogancia. Alcanzar prestigio sin vanidad. Estrategia de acción y estrategia de vida. El Liderazgo Organizado. Las virtudes del liderazgo y su código de símbolos. El líder en el orden democrático. Ni autoritarismo ni debilidad. El modo de relación con el grupo. Ampliar la perspectiva de acción. Metodología del Liderazgo. Dar vida a los proyectos. Un buen comienzo es la mitad del éxito. Adelantarse a los acontecimientos. La exigencia del deber compartido.	
<b>ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL LIDERAZGO .....</b>	<b>43</b>
<b>CONDUCCIÓN POLÍTICA .....</b>	<b>47</b>
Introducción. Concepto. Elementos. Caracteres. El conductor. Visión de conjunto. Estrategia y táctica. Conducción política, presidencialismo y fortalecimiento institucional.	
<b>GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>52</b>
La cuestión de la Gobernabilidad. Concepto. Historia. Gobernabilidad y Democracia. Requisitos para la gobernabilidad democrática. Crisis de Gobernabilidad. Las Democracias de la región. Caracteres. Democracias emergentes y crisis de gobernabilidad. Particularidades. Modelo de Gobernabilidad en Democracias Emergentes. Esquema.	

***“La calidad de las instituciones se mide  
por la capacidad de respuesta  
frente a las demandas de los ciudadanos”***

***Florencio Randazzo***  
*Ministro del Interior*

# PREFACIO

**Guillermo Justo Chaves <sup>1</sup>**

El cuarto Módulo del Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional se titula “Liderazgo Político y Gobernabilidad: El arte de gobernar” y con su simple lectura podemos identificar tres conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y en interacción.

En primer lugar, corresponde reflexionar acerca del liderazgo político, y cuando lo analizamos nuestra misión consiste en evaluar acerca de qué pretendemos de un líder. Habiendo aprendido de experiencias de historia reciente, podemos concluir que nuestros líderes- dirigentes deben tener un doble perfil. Ese doble perfil que exige, en primer lugar, la faceta del compromiso con lo público, su visión de formar parte de un proyecto colectivo que trascienda al individuo. Su conciencia de que la propia realización está en la realización de la comunidad. Ser militante. La militancia tomada como actitud de dar y darse hacia esa causa común en una forma mas comprometida aún, que la de participar.

La otra faceta es la capacidad adquirida para hacer frente a los desafíos que nos impone una realidad compleja como la actual, esa idoneidad que se obtiene a través de la formación y la capacitación, termina por brindar herramientas para resolver situaciones. Ambas condiciones son necesarias ya que una no puede funcionar eficientemente sin la otra. Si contamos sólo con la primera no alcanza, y si contamos sólo con la segunda nos encontramos frente a los tecnócratas que en la búsqueda de esa eficiencia toman a los destinatarios de las decisiones como un número o una variable más. El dirigente completo exige hoy aquella doble cualidad.

Ese doble talante del líder-dirigente hace que gobernar trascienda la lógica de la mera toma de decisiones de carácter técnico, para transformarse en un arte donde se conjuga la técnica con ese espíritu y especial sensibilidad del que conduce. Su visión de conjunto lo lleva a ver más allá que la mayoría de los hombres y mujeres. Por eso “el arte de gobernar”.

Y desde ya que la cuestión de la gobernabilidad, como tema de actualidad, emerge como el gran desafío de las comunidades en el siglo XXI. Crear las condiciones para que un sistema brinde respuestas a las demandas ciudadanas, así como generar igualdad de oportunidades, consenso y desarrollo dependen de como se manifieste ese liderazgo a través del “arte de gobernar”

Tres ejes sobre los que versarán los contenidos de este manual que intenta comprender los cambios en la política y en la sociedad actual, para cuando llegado el momento de conducir –en cualquier ámbito- tengamos en cuenta las distintas variables que influyen en una democracia de este siglo: las demandas ciudadanas, las crisis de legitimidad de los actores políticos, las crisis por distribución o por ausencia de desarrollo equitativo, por pérdida de la confianza, por falta de transparencia, por corrupción, etc.

Por eso, el desafío es pensar una nuevo tipo de liderazgo, una nueva visión del dirigente, que trascienda ampliamente las virtudes o cualidades personales. Su desenvolvimiento en este contexto de interacción continua y compleja aparece como una condición imprescindible para el éxito, en su misión de representar los intereses de su comunidad y garantizar la gobernabilidad.

---

<sup>1</sup> - Director del Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación.



## UNIDAD I

# INSTITUCIONES DEL ESTADO DE DERECHO

**Guillermo Justo Chaves**

**Francisco Lucero<sup>2</sup>**

Consideraciones generales. Estado de Derecho. Constitucionalismo. Constitución. Reforma Constitucional. Control de constitucionalidad. Los actores: Gobierno y oposición. Grupos de Interés. Grupos de Presión.

---

## Consideraciones generales

En las siguientes páginas haremos un breve recorrido sobre algunos conceptos indispensables cuando hablamos de democracias modernas y fundamentalmente de Estado de Derecho. Palabras como constitución, separación de poderes, soberanía popular, derechos individuales y colectivos, así como las garantías para hacerlos efectivos son la herencia de una lucha del hombre contra los abusos del poder y una conquista indiscutible y de fuerte arraigo dentro de cualquier sociedad que se precie de democrática.

Sin embargo, haciendo referencia a lo antedicho, todos los conceptos enumerados reconocidos hoy por el mundo Occidental, tuvieron su origen en un contexto histórico determinado, marcado fundamentalmente por los procesos revolucionarios de impronta liberal del siglo XVIII que hirieron de muerte -pese aun efímero retorno- a los absolutismos.

Dicho esto, analizaremos el Estado de Derecho, que se entiende por constitucionalismo, como se distribuye el poder y quienes lo ejercen.

También intentaremos explicar la importancia que tiene la Constitución dentro un Estado, su posibilidad de reforma y como se garantiza que los actos de gobierno y las leyes se sujeten a la misma. Además, analizaremos gobierno y oposición; grupos de interés y de presión, su influencia en el poder.

## Estado de Derecho

Es una construcción histórica que surge como consecuencia de las revoluciones burguesas del siglo XVIII (norteamericana 1776 y francesa de 1789) y sus constituciones de 1787 y 1791 respectivamente.

Dichos movimientos, inspirados en el liberalismo filosófico, político y económico, tuvieron como fin limitar el poder de los monarcas y modificar de raíz los regímenes políticos vigentes, exaltando

---

2 - Docente de Derecho Político, Universidad Nacional de La Plata, Maestrando en Ciencias Políticas.

los valores y derechos de los individuos frente al gobernante, implantando un nuevo paradigma en cuanto a la distribución del poder del Estado.

El principio rector de esta construcción histórica es el **imperio de la ley**, o sea, la subordinación por parte de los gobernantes al orden jurídico preestablecido limitando su discrecionalidad y subordinando su conducta a lo prescrito por esa ley, la cual surge de la voluntad popular y se plasma a partir de la de mayor jerarquía que ostenta la Constitución.

Los principios esenciales del Estado de Derecho son:

- **División de poderes o funciones: mediante este principio se limita la arbitrariedad de los gobernantes, estableciéndose la división de funciones de gobierno dentro de un Estado, actuando los poderes constituidos como un “sistema de frenos y contrapesos”, para garantizar el goce efectivo de los derechos y garantías de los ciudadanos.**
- **Soberanía popular: principio básico de los regímenes políticos modernos, consistente en atribuir el poder de decisión al pueblo, que solo lo delega a sus representantes por medio de elecciones a fin de garantizar el sistema democrático.**
- **Periodicidad de los mandatos: limita la perpetuidad en los cargos públicos.**

## Constitucionalismo

El constitucionalismo es un movimiento histórico-político de carácter doctrinario que en razón de sus principios y finalidades postula que el Estado debe estar sometido al Derecho. Es decir, la finalidad del constitucionalismo es la vigencia del Estado de Derecho. Se corresponde con el proceso de institucionalización del poder mediante una constitución escrita.

Los antecedentes del constitucionalismo moderno son varios, y su germen lo situamos en el siglo XIII -etapa de transición entre la Edad Media y el Renacimiento- con instrumentos tales como la Carta Magna de 1215 y los fueros de Aragón, que limitaban el poder del monarca.

La Carta Magna concedida por el rey Juan a los nobles y clérigos ingleses significó el nacimiento de la institución del Parlamento. Mas adelante en el tiempo podemos ubicar los principios contenidos en el **“Agreement of the People”** (pacto del pueblo) 1653, documento previo a la Revolución Inglesa de 1688.

Por último, entre los antecedentes más importantes encontramos el **“Bill of Rights”**, contenido en la Constitución de Virginia de 1776, siendo esta la primera Constitución escrita que contiene los elementos necesarios para ser considerada como tal, expresa que el poder reside en el pueblo y por ende, de él se desprende que los gobernantes son representantes del pueblo y responsables ante él. Establece la división de poderes en: poder ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo se protege y garantizan los derechos naturales a la vida, a la libertad y a la propiedad.

La primera etapa propiamente dicha comienza con las revoluciones norteamericana (1776) y francesa (1789), con la declaración de derechos de Virginia (ya mencionada) y la famosa “declaración de derechos del hombre y del ciudadano”. Continúa con las constituciones de la República (1791) en Francia y la de Filadelfia (1787) de los Estados Unidos. Herederos de estos procesos son los acontecimientos revolucionarios en Sudamérica. A esta etapa se la denominó del constitucionalismo liberal, ya que consagró “las libertades individuales”, es decir, los derechos personales (civiles y políticos). Nuestra constitución es producto de este momento histórico.

Luego de la síntesis realizada sobre los orígenes históricos del constitucionalismo corresponde hacer hincapié en las características de este proceso durante en el siglo pasado.

El siglo XX presenta una peculiar situación respecto al constitucionalismo liberal, ya que entra en crisis como consecuencia de la falta de respuestas a los reclamos de mayor igualdad y a la introducción en la agenda de la cuestión social, primero por los llamados socialistas utópicos, luego por Marx y finalmente por la Iglesia, a través de la encíclica Rerum Novarum de finales del siglo XIX, que da nacimiento a la Doctrina Social de la Iglesia.

Por un lado, el fracaso de las ideas liberales, dió paso a la aparición de los regímenes totalitarios de izquierda (comunismo soviético) y de derecha (fascismo italiano y alemán) durante la entreguerra; pero por otro, el avance de las ideas de igualdad provocó el surgimiento del llamado **constitucionalismo social**, plasmado en las constituciones de México y de Weimar de 1917 y 1919 respectivamente. Dichos instrumentos consagraron los denominados “derechos sociales o colectivos”, incorporando principios tales como la función social de la propiedad, regulando -por ejemplo- la forma de adquirirla. Entre los derechos de carácter social, encontramos el derecho a la salud, vivienda y educación, el derecho a huelga, y otros derechos de los trabajadores tales como la jornada laboral de ocho horas, el descanso semanal, reducción del trabajo infantil, salario mínimo y el derecho a asociarse .

Cabe mencionar que Argentina no estuvo al margen de este proceso histórico, mediante la reforma constitucional del año 1949, durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952), se incorporaron a nuestra Carta Magna los derechos sociales, económicos y culturales.

## Constitución

Según Carlos Fayt, la Constitución es “la ley primera, fundamental y suprema de la organización política” esta adjetivación del término se explica de la siguiente forma: primera –ninguna le es anterior-, fundamental, -porque de ella derivan todas la leyes- y suprema –no reconoce ninguna superior-.

Otra definición, la de Mario Justo López, la caracteriza como la norma primera, cronológica y jurídicamente, que vale de fundamento a las demás, pero que no requiere de otra.

En Argentina rige, sin perjuicio de sus posteriores reformas, la constitución sancionada en Santa Fe en el año 1853, basada en la ingeniería constitucional de los Estados Unidos.

Nuestra Ley Fundamental se divide en dos partes, la primera de ella es la dogmática, contiene una enunciación de declaraciones, derechos y garantías; la segunda denominada orgánica, establece los órganos de gobierno, sus autoridades y funciones.

Respecto al sistema de gobierno, establece un régimen presidencialista, emulado del sistema norteamericano, dando primacía a la autoridad presidencial sobre el poder legislativo y judicial respectivamente.

Una de las condiciones esenciales para que haya Estado de Derecho, es que exista efectivamente la división de poderes. En realidad, el poder del Estado es uno sólo, lo que se “divide” o “distribuye” son las funciones de administrar y gobernar, legislar y juzgar. Esas funciones son ejercidas por órganos, que por tradición histórica se los menciona como “poderes”. A su vez esos órganos o “poderes” resultan ser instituciones que deben ser integradas por hombres y mujeres, denominadas “autoridades”.

Ahora bien, cuales son las funciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial? ¿Y quienes ejercen dichas funciones?

El Poder Ejecutivo lo encabeza el Presidente de la Nación (art.99, CN), el cual es elegido directamente por el pueblo mediante elecciones, su función es el gobierno y la administración del país, durando en el mandato cuatro años y teniendo la opción de ser reelegido por un periodo igual.

El Poder Legislativo, cuya función primordial es la sanción de leyes, es ejercido por el Congreso de la Nación, integrado por dos Cámaras (art. 44, CN), la de Senadores -representa a las provincias, tres por cada una, garantizando el sistema federal- dos por la mayoría y uno por la minoría y la Cámara de Diputados que representa al pueblo de la nación. Su número de representantes por provincia es proporcional y varía de acuerdo a la cantidad de habitantes.

Respecto a la duración de los mandatos, la misma es de cuatro años para los diputados y de seis años para los senadores, pudiendo ambos ser reelegidos indefinidamente. (arts. 50 y 56 CN)

El Poder Judicial, cuya competencia es juzgar –aplicar al caso particular las normas generales (leyes), es ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por los demás tribunales inferiores que el Congreso establezca. ( art. 108 CN).

Esta separación de funciones o sistema de frenos y contrapesos no es total, a continuación vamos a analizar zonas de contactos entre los distintos poderes del Estado.

En virtud del art. 99 inciso 3 de la CN, el presidente se encuentra facultado para dictar decretos de necesidad y urgencia que como podrán apreciar tienen naturaleza netamente legislativa, asimismo la facultad establecida en el art. 99 inciso 5 de la CN, por la cual puede indultar o conmutar penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, es un claro ejemplo de ejercicio de funciones de tipo judiciales por parte del Poder Ejecutivo.

No sólo el Presidente ejerce funciones legislativas y judiciales, a modo de ejemplo se puede mencionar que el Poder Legislativo, por medio del juicio político (art. 59 de la CN), realiza tareas de tipo judicial.

Por último, el Poder Judicial a través de la del art. 113 de la CN, se encuentra facultado para dictar sus reglamentos internos (Acordadas), ejerciendo de esta manera funciones. Asimismo, administra su propio presupuesto, actividad esencialmente ejecutiva.

## Reforma Constitucional

Para analizar esta cuestión en principio hay que considerar que las constituciones, según la doctrina, pueden clasificarse en rígidas o flexibles, según el mayor o menor grado de dificultad que requieran para su reforma.

Las primeras se caracterizan por establecer para su modificación un procedimiento especial, generalmente a cargo de una convención reformadora o a través del sistema de enmiendas; las segundas, no establecen procedimiento especial alguno, pudiendo ser reformadas por el órgano legislativo ordinario (como una simple ley).

Dicho esto, analizando el caso argentino, vemos que la Constitución Nacional en su art 30 establece: **“La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.**

En consecuencia, nuestra Constitución es calificada de rígida, atento a las formalidades exigidas, como primer paso, el Congreso debe declarar la necesidad de reforma y asimismo establecerse los puntos susceptibles de ser modificados y como segunda etapa convocar a una Convención Constituyente, integrada por convencionales elegidos mediante el voto popular, que realiza la reforma en concreto.

## Control de constitucionalidad

Considerando la importancia que en si mismo tiene la vigencia de la Constitución para la plena existencia del Estado de Derecho y a fin de poder garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos emanados de ella, se hace imprescindible establecer un sistema que asegure su vigencia y lo preserve de violaciones.

En el constitucionalismo comparado encontramos dos sistemas de control de constitucionalidad de los actos y leyes emanados de los órganos de gobiernos, el político y el judicial.

Un ejemplo del primero es el sistema francés, que ejerce el control mediante un Comité Constitucional establecido en 1946. En relación al segundo de los sistemas podemos mencionar al de nuestro país, netamente jurisdiccional, en el cual la facultad de velar por la constitucionalidad de las leyes o actos recae en el Poder Judicial. Los jueces declaran la inconstitucionalidad de la norma o acto, al caso concreto y a pedido de parte, vedándose la posibilidad de declararla de oficio.

## Los actores: Gobierno y oposición.

En el módulo Estado y Democracia se analizaron lo que denominamos fuerzas políticas. Las fuerzas políticas son organizaciones que tienen por finalidad la obtención del poder para llevar adelante las transformaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Las conocemos como partidos políticos y no profundizaremos en su estudio porque ya fueron objeto de análisis. Si queda claro que son la intermediación entre el ciudadano y el poder del Estado y la única manera acceder al gobierno en una democracia -por lo menos en nuestro sistema- es a través de las fuerzas políticas (partidos).

La fuerza política o grupo de partidos (alianza o frente) que obtiene el triunfo electoral pasa a cumplir la función de gobierno con el nombre de “oficialismo”, pero tan importante como ese rol, es el que cumple el partido o partidos políticos que no logran acceder a los cargos públicos o aún así resultan ser minorías en los cuerpos colegiados (llámese Parlamento). Es la denominada “oposición”.

La oposición, reconocida constitucionalmente, tiene una misión importante por cumplir ya que conlleva con la responsabilidad de controlar a quien se encuentra ejerciendo el poder y lo que es aún mas relevante de canalizar por las vías institucionales cualquier tipo de reclamo o cuestionamiento a la autoridad de turno. Es decir, la estabilidad institucional y la gobernabilidad son dos aspectos en los cuales se encuentran comprometidos tanto gobierno como oposición, ya que en última instancia -y desde una visión utilitarista- la vigencia del Estado de Derecho y el principio de alternancia en el poder hace que esos roles sean meramente coyunturales.

## Grupos de Interés. Grupos de Presión.

Así como las fuerzas políticas tienen como principal objetivo la búsqueda del poder, existen otro tipo de fuerzas orgánicas, son los llamados grupos de interés. Los grupos de interés son organizaciones de seres humanos que se agrupan en torno a un interés común para defenderlo.

Ese interés sectorial que defienden puede estar vinculado a la actividad laboral o empresarial (sindicatos, organizaciones profesionales, etc.), a un sector de la actividad económica (Unión Industrial Argentina, Sociedad Rural, Federación Agraria Argentina), a la actividad social (clubes, asociaciones civiles, sociedades de fomento), a la actividad religiosa (diferentes grupos dentro de la Iglesia Católica u otros cultos).

Estos grupos adquieren otra entidad cuando, en la búsqueda de su propio interés sectorial, intentan influir en los ocupantes de los cargos de gobierno. En ese momento se “politizan”, y de grupos de interés pasan a convertirse en fuerzas orgánicas politizadas; son los llamados “grupos de presión”. Ejercen presión mediante dos formas: el “lobbyng”, palabra que viene del inglés, ya que el lobby del Congreso (norteamericano) era el lugar para intentar influir en la voluntad de los legisladores; y la “acción directa”, mecanismo que se denomina así por oposición a la acción parlamentaria -que sería la acción indirecta-.

La acción directa es llevada adelante sin respetar los canales institucionales que la democracia propone para resolver los conflictos (ej: lockout patronal , cortes de ruta, etc.)

Para terminar, queda por agregar que tanto las fuerzas políticas como las fuerzas politizadas, quienes abarcan la estructura de poder y quienes no, en la medida que ejerzan o traten de ejercer influencia fuera de sus funciones específicas, son considerados factores de poder (allí incluimos además a la prensa, la opinión pública, la burocracia y -hoy en menor medida- a las fuerzas armadas).

## UNIDAD II

# GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LO PÚBLICO

**Claudia A. Bernazza<sup>3</sup>**

¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública. Despolitizar el desarrollo, despolitizar el Estado. El proceso de despolitización. El regreso a la política. La planificación del desarrollo local. Las cuestiones del desarrollo. Más allá del concepto de desarrollo humano. El concepto de proyecto nacional. El rol del Estado en la construcción del porvenir. Respuestas posibles La producción política del Estado: la definición del proyecto de gobierno. Proyecto de gobierno y acción de planificación. Las soberanías presentes en el sistema de conversación. La agenda de gestión. Liderazgo para la acción La organización del Estado. La estructuración de las comunicaciones. La innovación permanente. Formación para el cambio cultural. Los ámbitos de legislación y administración de justicia.

---

### ¿Se puede planificar el desarrollo?

El propósito de este artículo es revisar cómo la despolitización progresiva de la sociedad y su retiro de la vida pública como colectivo organizado ha dejado en manos de la acción técnica -y su ideología subyacente en las últimas décadas- la discusión del modelo de desarrollo.

Este escenario se agrava por el hecho de que las instituciones que deben sostenerlo -especialmente el Estado- también resignaron la acción política en nombre de la eficiencia y la transparencia, perdiendo los objetivos que las proyectaban hacia el porvenir.

Frente a estos “cuerpos sin alma” (modelo social productivo dictado por las condiciones y presiones del contexto – modelo estatal de tipo gerencial) urge vincular los modelos de desarrollo y los sistemas públicos con la *acción política* y, a partir de la legitimidad y sentidos que ésta otorga, proponer su configuración y las estrategias de transformación del orden vigente. A la manera de las preocupaciones tomistas, presentamos una propuesta de reencuentro entre *los cuerpos y sus almas*.

En este contexto, se revisará si la actividad de *planificación de gobierno* es una herramienta válida para alcanzar el desarrollo<sup>4</sup>. A lo largo del siglo XX, la actividad de planificación ha expresado

3 - Ingeniera Agrónoma (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Subsecretaria de la Gestión Pública 2003/2007. Diputada Nacional por la provincia de Buenos Aires.

4 - Se entenderá por desarrollo la plena realización de las comunidades en el marco de los valores que sustentan como identidad y expresan como cultura.

con claridad el auge y el retiro de la política en diferentes etapas históricas de América Latina. En su campo, se dirimió la importancia relativa de lo político y lo técnico a la hora de gobernar.

Pero aún cuando fue la técnica una clara vencedora, los cuerpos sociales y las instituciones públicas perdieron progresivamente terreno a la hora de pensar y direccionar su futuro. La economía real dictó los modelos y la planificación pasó a ser una pieza de museo, mientras las comunidades -en un proceso que se retroalimentó- dejaron de reconocerse como tales por el debilitamiento de lo que denominaremos la *comunidad imaginada* (Anderson, 1993)<sup>5</sup>.

La pregunta que queremos responder surge de la certeza de que **el desarrollo y las instituciones públicas se sustentan en una voluntad social organizada**, por lo que todo será una suerte de simulacro sino se construye al mismo tiempo una comunidad que se reconoce soberana y que procesa sus intereses. Cuando un pueblo se reconoce como tal, tanto a nivel nacional como regional o local<sup>6</sup>, protagoniza su desarrollo. Cuando esto no ocurre, el desarrollo lo actúan *los otros*, a los que podríamos definir, genéricamente, por su cualidad de *interesados en territorios que no habitan*.

Para reunir la energía social y las expectativas de los habitantes de un territorio<sup>7</sup>, la actividad de orientación y planificación del desarrollo promovida desde el ámbito público ¿continúa siendo válida? Y si no sirviera ¿la única alternativa es reconocer el triunfo de la posmodernidad y sus interrelaciones sin direccionalidad?

## Despolitizar el desarrollo, despolitizar el Estado

A fines del siglo XX, se pretendió reducir el problema de la organización material del Estado a una cuestión instrumental, posible de resolver desde las ciencias de la administración. Se hizo sentido común, incluso, un convencimiento generalizado acerca de los males que acarrea la política dentro de un aparato pensado para administrar.

Nadie puede asomarse con ingenuidad a la intencionalidad del poder cuando define la elaboración del presupuesto o la evaluación del gasto social como una cuestión técnica, separando, precisamente en esos casos, lo técnico de lo político. En todo caso, para abordar las actividades públicas habrá que *hacer bien la política* (Garnier, 2004: 134).

Las acciones técnicas, económicas o financieras del ámbito público son hábiles para el logro de objetivos que se postulan a partir de una determinada cosmovisión. Por esta razón son, en principio, actividades políticas.

El modelo gerencial aplicado a las instituciones públicas es una opción por la que se trabaja activamente. En este marco, se elaboran numerosos documentos y circula una profusa bibliografía que destaca las fallas de los gobiernos así como los problemas de una representación política que tramita demandas a través de relaciones clientelares.

El mejor desarrollo, el mejor *futuro*, depende de cada grupo poblacional y de cada cultura. El desarrollo no puede concebirse ni naturalizarse como aquel que alcanzaron los países centrales o aquel por el que optaron otros países: el desarrollo es el camino hacia el "mejor futuro" que cada comunidad define para sí (Bernazza, 2006).

5 - El concepto de comunidad imaginada fue presentado por B. Anderson para sugerir la importancia que la representación simbólica adquiere en la conformación de un "pueblo", una "nación" o una comunidad local: Todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas (dado que) aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oírán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión... El concepto supera la idea de límites temporales y espaciales precisos para la construcción de una identidad territorial común, pero a la vez reconoce que esa identidad se imagina limitada. Es decir, tiene "fronteras finitas, aunque elásticas" (Anderson, 1993: 24-25).

6 - El concepto "nacional" y la idea de ámbitos regionales y lo locales como definiciones de una comunidad y su territorio, se retomará más adelante.

7 - El concepto de territorio que aquí se toma remite al *espacio donde podemos hallar al sujeto*. Estos espacios pueden ser reales o simbólicos, pero en todos los casos sus fronteras son difusas y las define el propio sujeto. Este *lugar en el mundo* colabora con la construcción de una identidad (Bernazza, 2006).

Al mismo tiempo, se introduce el concepto de “mercado político” asociado al mercado económico, que reduce la acción política a la maximización de las ganancias electorales. La ganancia se erige en patrón de los programas, imágenes y discursos políticos, y los “clientes-ciudadanos” eligen entre diferentes promesas o “mercancías” según parámetros de satisfacción (Garnier, 2004: 104).

Resulta evidente, entonces, que se difunde una visión de la acción pública que pretende, sin reconocerlo, lograr sus propios objetivos políticos.

## El proceso de despolitización

En una primera etapa post consenso de Washington, la retórica antipolítica estuvo dirigida a minimizar el papel de Estado en la economía. Pero como las fallas del mercado pusieron en evidencia la necesidad de la intervención estatal, esta retórica se centró en otro objetivo: “despolitizar al Estado” y, en definitiva, “despolitizar la política”. La técnica emergió, entonces, como la herramienta que posibilitaría la eficiencia económica requerida por el neoliberalismo (Garnier, 2004: 105).

Pero a pesar de su lenguaje despojado y neutro, la técnica de gobierno no puede encubrir sus opciones. Cuando la técnica recomienda y, por lo tanto, elige *a priori* un enfoque de programación (participativo, estratégico, etc.), una escala (el desarrollo “local”), un recorte temporal (preciso, acotado, con final cerrado), un tema o un tipo específico de destinatarios (díada madre/hijo, jóvenes, portadores de HIV/SIDA); cuando selecciona prioridades, cuando opta a partir de diagnósticos de prolija racionalidad –desde los más cerrados a los más participativos-, *hace política*. Sus elecciones no están desprovistas de valores y los planes y programas así diseñados no pueden invocar, como lo hacen, un origen racional y por lo tanto objetivo.

Este fenómeno condujo a la persistencia del problema que Carlos Matus quiso resolver proponiendo un enfoque “estratégico situacional” superador del enfoque “normativo”. A pesar de sus esfuerzos por *situar* las decisiones y regresarlas al gobernante como sujeto político, la planificación vuelve una y otra vez a ser formulada por “expertos”, poseedores de la claves para acceder a las explicaciones del mundo.

Esta guardia pretoriana que en otro tiempo conformaron los equipos técnicos de organizaciones supranacionales o nacionales dedicadas al desarrollo (CEPAL, CLAD, universidades nacionales, entre otras) quedó gradualmente conformada por los expertos en finanzas de los organismos multilaterales de crédito, a la luz de las teorías que postulaban la preeminencia de la racionalidad económica y la existencia de un mercado político y de gobierno. En esta nueva etapa, se anunció la superación del normativismo y su pesadez burocrática a través de un enfoque estratégico. Las razones por las que se propusieron proyectos focalizados y se abandonó la preocupación por un *desarrollo nacional* quedaron encubiertas. Los estados nacionales vivieron un proceso acelerado de descentralización y resignación de funciones como consecuencia “natural” del avance del nuevo paradigma.

El Estado y la programación de sus acciones deben *regresar a la política*, incluso la planificación que conocemos como estratégica. La nueva escuela contó con maestros como Matus pero con aprendices que, como los viejos planificadores, se iniciaron en un saber con el que *negaron la política para poder ejercerla*.

## El regreso a la política

Un plan o agenda gubernamental cobra sentido a partir de una convicción que la precede y la preside. Si esta convicción se oculta, o si se expresa como una activa militancia por la *no política*, la paradoja se instala y las instituciones públicas pierden el rumbo.

Bertolt Brecht<sup>8</sup> alertó tempranamente sobre los peligros que acarrea la convicción de que la política nada tiene que decirles a las instituciones públicas y a la vida en sociedad:

*El peor analfabeto es el analfabeto político. No oye, no habla, no participa de los acontecimientos políticos. No sabe que el costo de la vida, el precio del poroto, del pan, de la harina, del vestido, del zapato y de los remedios, dependen de decisiones políticas. El analfabeto político es tan burro que se enorgullece y ensancha el pecho diciendo que odia la política. No sabe que de su ignorancia política nace la prostituta, el menor abandonado y el peor de todos los bandidos que es el político corrupto, mequetrefe y lacayo de las empresas nacionales y multinacionales.*

Cuando la política se ejerce expresamente y, en todo caso, revisa sus peores prácticas, *el alma regresa al cuerpo* y forma parte indisoluble de éste. La voluntad humana se convierte así en compromiso militante, transformando expectativas y anhelos en proyectos realizables. Esta acción política aporta sentidos, pasiones y también razones, indisolubles a la hora de la acción pública. La historia de la planificación gubernamental en la Argentina da cuenta de este rol de la política: los planes quinquenales del peronismo, los primeros planes desarrollistas, el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional del período 1974/77 así como los planes de desarrollo local más sustentables, reunieron y reúnen convicciones profundas, compromiso, acción militante y razones técnicas en diálogo permanente.

Benjamín Hopenhayn, integrante del equipo técnico que a fines de 1973 elaboró el Plan Trienal 1974/77 -el último de alcance nacional- reconoce que todos los participantes se sintieron convocados por un proyecto surgido de una concertación política y social. A pesar del debilitamiento de esta concertación y de las variables externas que no fueron tomadas en el cálculo de viabilidad, este compromiso es uno de los aspectos que Hopenhayn señala como fortaleza de la experiencia:

*Aquella época (la del Plan Trienal) es tal vez la época más rica de mi vida en cuanto al compromiso permanente que tengo con la transformación de la sociedad (Hopenhayn, 2003).*

Si los sentidos religiosos están en crisis, los sentidos sociales no deberían sucumbir con ellos: siempre vale la pena vivir por una causa. Matus diría que siempre hay intereses en juego, explícitos o implícitos, por lo que el abandono de su defensa es también una opción política.

## La planificación del desarrollo local

La planificación local propuesta durante los noventa merece un párrafo especial. El auge del concepto *desarrollo local* durante dicho período no fue casual<sup>9</sup>. Su irrupción pareció responder a la necesidad de remarcar las identidades y legitimar los programas que la descentralización imponía.

En las experiencias locales hubo una preocupación por aplicar técnicas novedosas –aportadas por el enfoque estratégico- pero se las difundió despojadas de connotaciones políticas. Este fenómeno se producía porque la política no estaba prevista en las *formas de gobernar* que proponían sus impulsores o las consultoras contratadas, o porque la planificación estratégica era una suerte de “refugio de la política” ante el avance de la racionalidad económica en el ámbito nacional. En el primer caso, primaron los enfoques gerenciales; en el segundo, se prestó especial atención a los postulados que Carlos Matus volcó en numerosos seminarios y una profusa bibliografía.<sup>10</sup>

8 - Bertolt Brecht (1898 – 1956).

9 - Para ampliar este tema, ver Bernazza, (2004): *El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa*.

10 - Política, planificación y gobierno; Adiós, señor presidente; Chimpancé, Machiavello y Gandhi; El líder sin Estado Mayor; Los tres cinturones de

El ámbito local fue también una suerte de “refugio” del enfoque integral: allí se siguió pensando la planificación de gobierno como una actividad que integra el conjunto de problemas del territorio y que no postula, *a priori*, una programación por sectores o temas. Asimismo, mientras la planificación se *focalizaba* y *localizaba*, los equipos de desarrollo local preservaron e incluso enriquecieron las metodologías de participación y concertación relegadas en el nivel central.

Sin embargo, esta mirada integral y mucho más política encuentra su límite en la *escala*: la capacidad de gobierno local no alcanzaba, *per se*, a cumplir con las metas que se proponía la población. Un marco regional alineado a un proyecto nacional hubiera permitido no sólo afrontar de manera conjunta la situación de endeudamiento internacional, sino sostener políticas sociales, territoriales y productivas que garantizaran la gobernabilidad. Pero esta posibilidad excedía y excede las capacidades políticas e institucionales de un intendente.

A pesar de este límite objetivo, las experiencias municipales contribuyeron a la consideración de lo local como un ámbito estratégico para la programación de acciones, capaz de configurar nuevas identidades y sujetos. El problema, seguramente, ha sido difundir esta fortaleza sin señalar al mismo tiempo que la aparición de esta escala no ha sido “natural”<sup>11</sup> ni casual, sino el resultado de una voluntad política vinculada a la declinación de los proyectos nacionales.

## Las cuestiones del desarrollo

Para revincular el Estado y la gestión de lo público con la política y el proyecto colectivo, se debe partir de concebir el desarrollo como *derecho de los pueblos*, a la manera del derecho a la educación o al trabajo de mediados del siglo pasado (García Delgado y Molina, 2006).

El desarrollo ha transitado concepciones estructuralistas (R. Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer) y llamados de atención sobre su dependencia a través de Fernando Cardoso, Enzo Faletto, Theotonio dos Santos y André Gunder Frank. Sobre este tópico también se expresaron intelectuales del peronismo como Raúl Scalabrini Ortiz<sup>12</sup>. En la oportunidad que abre el fin de la utopía liberal, el concepto de desarrollo debe reunir los valores culturales y resolver los problemas latinoamericanos. Seguramente, la inclusión de todas las personas en una dinámica productiva ocupará un lugar central. Del mismo modo, deberán debatirse la propiedad de los recursos, la concentración y extranjerización del territorio y las razones de la pobreza y las migraciones internas hacia centros urbanos colapsados. Son los problemas de, por lo menos, la mitad de la población latinoamericana, pero, justamente, de la mitad “sin voz”. Darle voz a estas preocupaciones es un problema de recuperación de valores y sentidos sociales, de militancia política, en ningún caso un problema técnico.

Sin una escala de valores a la vista, debatida entre coetáneos y transmitida de generación en generación, se hace difícil procesar las preocupaciones y expectativas de la población trabajadora con o sin empleo, así como los intereses del capital productivo y financiero. Para acordar los grandes principios que se comparten y el modelo económico social se deben recuperar canales de comunicación y vinculación. Recuperar estos canales y lograr estos acuerdos obliga a repensar el rol y la organización del Estado.

---

*gobierno*, son algunas de las obras en las que despliega sus hipótesis. En el año 1998 dictó en Buenos Aires el Seminario sobre el *Método PES* con el que difundió sus postulados en toda Latinoamérica.

11 - La escala local se valoró especialmente por la proximidad geográfica de los actores. El concepto de *comunidad imaginada* demuestra que no existen distancias ni espacios “naturales” y por lo tanto objetivamente ventajosos, ya que lo próximo y lo distante también es una construcción cultural.

12 - En su ensayo *La república de Otaria*, Argentina es Otaria y por lo tanto los argentinos son otarios. Un economista de renombre de este país imaginario se llama, sugestivamente, “Postbich”.

García Delgado y Chojo Ortiz señalan que un nuevo modelo de desarrollo debe ser “consensual en la definición de un rumbo y visión estratégica”, lo que supone que, frente a tensiones e intereses en conflicto, se asumirán determinadas “opciones” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 41). El logro de esa visión compartida “interpela el modelo democrático institucional y ciudadano. La democracia representativa está legitimada y consolidada, pero no es suficiente, está actuante pero está, a la vez, desprestigiada. Se observa la emergencia de nuevas formas de hacer política, de acción por fuera de las instituciones y de movimientos sociales de impacto nacional (que no prestan demasiada credibilidad a las habituales mediaciones) que son deliberativas, asambleísticas y mediáticas al mismo tiempo” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 61).

La primer certeza, orientadora de todo lo que habrá que hacer, es que el Estado debe dejar de lado un rol reducido a garantizar la seguridad jurídica e institucional para “remitir a proyectos colectivos y promover una sociedad con más esperanza” (Giraud, 2005, en García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 63).

### **Más allá del concepto de *desarrollo humano***

La concepción del desarrollo como despliegue de las capacidades del ser humano –promovida por las Naciones Unidas como *desarrollo humano*– puede resultar contraria a la idea de responsabilidad social, política y estatal en la materia. Si el desarrollo es “directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio” (Boisier, 2001, en Díaz de Landa, 2006: 99), se excluyen los intereses en juego y la puja distributiva que generan los recursos ya existentes o ya “inventados”, devaluando el rol que deben jugar la acción política y el Estado.

Debe tenerse en cuenta que el desarrollo implica un debate sobre la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales. También retoma la cuestión de la *liberación* -como conquista de la libertad y autonomía de los pueblos- ya no como discurso de “barricada” sino como responsabilidad ética de la acción política.

Sergio Boisier asume que “no hay receta posible para alcanzar el desarrollo de un territorio dado. El desarrollo tiene mucho de heurístico, de descubrimiento permanente, de rizo, de creación de futuro recogiendo lo valioso del pasado, pero sin la pretensión de construir un futuro como extrapolación del pasado” (Boisier, 1998: 11). Esta definición remite a un ejercicio de autoorganización que resuelve, únicamente, la acción política.

### **El concepto de *proyecto nacional***

La crisis de 2001 develó las debilidades de una clase política más abocada a sostenerse electoralmente que a construir un proyecto político consensuado o, en principio, concertado. Sin poder o querer diferenciar los intereses nacionales de los intereses del mercado, terminó cooptada por estos últimos, restringiendo la función del Estado a la asignada por el nuevo sistema capitalista mundial. A esta clase política, integrada a una maquinaria electoral y de poder que ella misma contribuyó a consolidar, “le faltó una lectura de los signos de los tiempos (y) manifestó una falta de capacidad para construir agenda propia, para gobernar más que para administrar” (García Delgado, 2003: 45). Este abandono de los *intereses* nacionales en nombre de un nuevo orden que los volvía obsoletos fue funcional a la exclusión de las mayorías de un sistema económico que ya no las consideraba como fuerza productiva ni consumidora.

El estallido popular de diciembre de 2001 demostró que la planificación a escala local no alcanzaba a cubrir las necesidades básicas de poblaciones con riesgo social creciente. Como cruel metáfora, mientras la economía se derrumbaba y los bonos de deuda reemplazaban la moneda, el BID y otras agencias reclamaban la devolución en dólares de los créditos solicitados para planes de desarrollo local.

Esta crisis impuso la revisión del modelo económico, político y social, así como del Estado a construir. El descreimiento y el desencanto de la política no fueron obstáculo para un resurgimiento del debate sobre la “situación nacional”. Así, el Plan Fénix propuso “recuperar los resortes del poder nacional para las determinaciones estratégicas que hacen a los grandes temas del país” (Plan Fénix.2002: 12). Candidatos de distintas extracciones partidarias, la Central de Trabajadores de la Argentina, movimientos sociales, consejos profesionales, equipos académicos, la Iglesia y organizaciones convocadas por el “Diálogo Argentino”<sup>13</sup> y numerosos dirigentes comenzaron a hablar, sin eufemismos ni reemplazos, del *proyecto nacional*.

García Delgado señala que “un proyecto nacional es al mismo tiempo de configuración de un bloque, porque efectivamente no hay un lugar en el mundo sin un bloque consistente con capacidad de generar estrategias comunes para negociar con el ALCA, la UE y otras regiones de Asia. Una construcción regional que defina un tipo de inserción en la agenda global con alguna capacidad, con alguna voz y un lugar propio en el mundo, y para plantear y cuidar los propios intereses” (García Delgado, 2003: 255).

## **El rol del Estado en la construcción del porvenir**

Para un paradigma que promovió la hibridación de valores y los proyectos individuales, el Estado es un compendio de fracasos, incapaz de generar renta y riqueza y de organizar trabajadores en pos de la eficiencia. A partir de una difusión sistemática de este diagnóstico, numerosos intelectuales, empresarios, funcionarios y agentes públicos asumieron la inoperancia y la ineficiencia como cuestiones inherentes al propio Estado, lo que paralizó cualquier iniciativa transformadora. Así, “en numerosos cursos y actividades del Estado escuchamos frases tales como ‘esto es así y siempre será así porque es el Estado’ o ‘todo tarda más porque no somos una empresa privada’, ‘si trabajáramos en lo privado seríamos más cuidadosos’, etc.” (Ciappina, 2004: 1).

Una ética basada en la responsabilidad política que genera la administración de lo público asume al Estado como una herramienta (quizás la única) que permite a las mayorías acceder a porciones crecientes de inclusión (cultural, social, económica, política) a la vez que preserva la historia y la identidad y promueve el desarrollo.

Debe reconocerse, sin embargo, que las reglamentaciones y contratos acumulados han recalentado la maquinaria institucional al punto de hacerla perder de vista objetivos y mandatos constitucionales. Es una máquina que se ha vuelto pesada, injusta y distante. Para superar este estado de cosas, nos preguntamos si es adecuado seguir hablando de planificación, plan de gobierno, plan estratégico o cualquier otro nombre que recomiende o prefiera la teoría. En todo caso, la pregunta que más imperiosamente se nos presenta es cómo alcanzar el desarrollo anhelado por un colectivo social que se reconoce como pueblo, y cómo lograr que el Estado aporte a ese objetivo.

En un escenario de apatía y cinismo inéditos, se debe pensar cómo se produce el autorreconocimiento de una comunidad y cómo se genera el proyecto convocante. Debe tenerse en

---

13 - Una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promovida en el marco de la crisis, de la que participaron, a lo largo del año 2002, el Estado Nacional, organizaciones civiles, políticas y empresariales, y la Iglesia, con un rol moderador.

cuenta que comunidad y proyecto se configuran en una relación dialéctica: la consolidación de la identidad en torno a una *comunidad imaginada* y la expresión de un proyecto de desarrollo son procesos simultáneos, concurrentes y que dialogan entre sí.

El proceso de autorreconocimiento es difícil y complejo en contextos de dependencia. La fragmentación experimentada en las últimas décadas y las comunicaciones globalizadas duplican los esfuerzos a realizar en este sentido, sobre todo cuando el proceso de liberación –en tanto conquista de la libertad de decisión - está inconcluso.

Lo que resulta claro es que la autoorganización y las decisiones surgidas de este proceso son la base de una programación posterior, nunca su consecuencia. Una vez expresadas como *voluntades políticas*, se presenta el desafío de diseñar los programas que dan a estas decisiones la posibilidad de incidir en la realidad. Los equipos de gestión, con responsabilidades de gobierno y diseño programático, deberán reunir o formar perfiles que construyan puentes permanentes entre estas voluntades políticas y su viabilidad técnica, puentes que se recorrerán a lo largo de la gestión en uno y otro sentido. A estos perfiles, que Matus denominaba *perfiles tecnopolíticos*, preferimos definirlos como *perfiles político técnicos*.

En la actualidad, resulta claro que existen principios que rigen la acción política que aún no han sido previstos por la técnica de programación. Por esta razón, en el mejor de los casos, la política “delega” la elaboración de planes en la técnica. Por su parte, la técnica siente amenazado su saber cuando la realidad política interfiere en los pasos y tiempos que ella estipula y cree necesarios. Por algún motivo, aún no se reconoce la planificación como un hecho que se origina y se despliega sólo como *hecho político*.

## Respuestas posibles

En las páginas siguientes se presentarán reflexiones que, a nuestro entender, pueden contribuir a una reconfiguración de la organización y la gestión estatal para ponerla al servicio de la voluntad popular y de un modelo de desarrollo inclusivo. Estas recomendaciones surgen de una experiencia concreta e histórica<sup>14</sup>, por lo que debe asumirse como un insumo preliminar que deberá cotejarse con otras experiencias e hipótesis.

### - La producción política del Estado: la definición del proyecto de gobierno

El sistema público debe recuperar el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido en el marco de un diálogo entre actores sociales, las más de las veces con identidades y proyectos difusos. Para este diálogo, es preciso encontrar nuevos dispositivos y mediaciones, es preciso poner la *política en acción*. Este es un rol estatal que no se agota en las contiendas electorales ni en “la atención del ciudadano” y que obliga a pensar en la recuperación del protagonismo legislativo y la apertura de espacios de diálogo.

A partir de este diálogo, se consolida el **proyecto de gobierno** que la organización material del Estado necesita para orientar su accionar, incluso desde la interpelación. Este proyecto de gobierno puede definirse como una **organización expresa de voluntades**, dado que se inscribe en un *sistema de conversación entre actores políticos con mandatos más o menos explícitos, que intercambian y construyen argumentos referidos a la identidad y el destino de la comunidad a la que imaginan pertenecer*. Como sujetos soberanos, pactan dinámicamente objetivos y agendas de acción.

14 - Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007 de la provincia de Buenos Aires.

El sujeto político que conduce este proceso elige entonces los canales que mejor expresan esta voluntad. Un plan, un presupuesto por programas, una propuesta electoral o un discurso de apertura de sesiones legislativas, el organigrama que modifica o permanece sin cambiar, los mensajes ante los medios de comunicación, las conversaciones, charlas y debates que se producen en el marco de la gestión, son las múltiples formas de expresión entre las que el sujeto elige. Es la técnica la que, para hacer visible el proyecto, debe adaptarse a cada estilo de concertación y, en última instancia, a la voluntad de quienes producen el fenómeno de gobierno.

En este contexto, el proyecto no puede registrarse ni conocerse en su totalidad *ex ante*, porque caeríamos en el error de los geógrafos del cuento de J. L. Borges: no hay un mapa de la China que pueda registrar todo lo que pasa, todo lo que es, todo lo que sucede en China. Lo único que tenemos *a priori* es un pre proyecto o una agenda preliminar, así como la memoria de los sucesos pasados o recientes, por lo que las decisiones cotidianas de gobierno siguen construyendo el proyecto a partir de una recuperación selectiva y compleja de preocupaciones, intereses y expectativas en el marco de conversaciones donde estos intereses juegan, en un presente sin redes, el juego del poder. La **capacidad de gobierno** se manifiesta entonces como capacidad para expresar un entramado axiológico y las principales convicciones y líneas de acción previstas, en el marco de un sistema de conversación. Si la capacidad de gobierno juega este rol central, la primera recomendación refiere a su aumento a través de *la formación y el ejercicio de la política*.

#### - Proyecto de gobierno y acción de planificación

¿Se puede hablar hoy, entonces, de planificación? Creemos que este concepto quedó atrapado en una tradición tecnocrática y resulta muy difícil resignificarlo. Existe un proceso en el que el sujeto decisor, a través de la expresión de su voluntad y su mandato, define el cauce y el rumbo de la acción (comunidad a la que convoca, valores a sostener, objetivos a alcanzar). Este sujeto bosqueja los caminos a transitar y luego busca viabilizar sus obras. El gobernante, para la concreción del proyecto, debe lidiar con un presente que es siempre coyuntura y en el que la herramienta más apropiada es la “conversación”<sup>15</sup>.

Luego, la técnica pondrá a disposición de esta conversación lo mejor de su artillería: foros, asambleas, mesas barriales, gabinetes y mesas de trabajo o concertación. Los resultados de este diálogo se registrarán de la manera que mejor convenga a los actores y no como recomiende una u otra técnica de registración. Del mismo modo, la técnica de gobierno deberá adaptar sistemas de información y diagnóstico, marcos normativos, programas presupuestarios y sistemas de ejecución del gasto a los problemas a resolver y/o los objetivos a alcanzar.

#### - Las soberanías presentes en el sistema de conversación

Si el fenómeno de gobierno lo producen múltiples voluntades inscriptas en un sistema de conversación, los esfuerzos de articulación de soberanías no ocupan un capítulo menor. Las soberanías que conviven en un territorio se sitúan dentro y fuera del Estado. Algunas, incluso, sobrevuelan el territorio y lo eligen o desechan a partir de intereses extraterritoriales. Por este motivo, el estudio de las soberanías presentes en el sistema, con vocación de poder y de acción, esto es, con vocación política, se convierte en un estudio prioritario. Las autonomías, siempre relativas, deben reconocer la porción de poder que les es asignado en el sistema de conversación. Este reconocimiento dispara otros estudios a realizar en forma permanente: posición relativa en cada momento y situación, estrategias para acrecentar el nivel de soberanía, alianzas favorables a los objetivos planteados, etc.

15 - La elección de este término no es casual. Estas conversaciones han dado origen al término “rosquear”. La “rosca” es un tipo de conversación política que se olvida de sus fines y se autorreferencia, en una preocupación por los posicionamientos personales en el juego del poder. Sin embargo, este olvido de *fin*es no debería confundirnos acerca de la actividad que debe desplegar el sujeto político. La comunicación oral, la más dinámica entre las opciones de la comunicación humana, es el medio más propio de la acción política.

Matus proponía la apertura de una sala de situación que acompañara permanentemente al gobernante aportándole información sobre su contexto y su posición relativa en el juego. Hoy, los celulares y las formas electrónicas de comunicación las hacen posibles, pero debemos asumir como algo propio de la acción de gobierno el desorden que supone una “conversación permanente”. Asimismo, la preocupación por alianzas, rupturas y posición relativa de los “jugadores” no debería ser motivo de escándalo mediático, si queremos recuperar gobernantes abocados a gobernar. En todo caso, deberíamos estar especialmente atentos a que este juego no se juegue en función de intereses individuales o para favorecer a determinado grupo.

#### - La agenda de gestión

Si la acción política sustenta la gestión de lo público, su función relevante es garantizar *la expresión de un proyecto de gobierno a través de la acción estatal*. El proyecto puede comunicarse con enfoque de marco lógico, como agenda, como plan de gobierno, plan estratégico, o la expresión técnica que mejor se adapte al perfil de quien gobierna. Lo que el gobernante no puede delegar en la coyuntura o en los “otros sujetos que también planifican”, son sus decisiones primarias. Los medios técnicos de los que se valga para organizar la acción, son, en términos políticos, irrelevantes, mientras cobra una importancia capital la direccionalidad y el sentido de su accionar.

El gobernante debe dejar de lado la “culpa inextinguible” de ser alguien que no conoce el aparato de gobierno y administración –y que por lo tanto debe dejar su lugar a los “expertos”-. El conocimiento del aparato institucional surgirá de la conformación de equipos político técnicos acordes, mientras la recuperación de demandas y expectativas para su transformación en grandes idearios y, en la medida de lo posible, en objetivos para la acción, encierra la verdadera naturaleza de su responsabilidad. En este marco, el gobernante debe “hacerse cargo” de la *organización material* que plasme el proyecto de gobierno. Cuando se pierde la iniciativa en esta materia, resulta claro que son otros los sujetos que gobiernan el sistema, dado que la omisión o ausencia de gobierno es una imposibilidad objetiva.

#### - Liderazgo para la acción

En materia política, el ejercicio del liderazgo permite recolectar, aunar y expresar las expectativas sociales para transformarlas en plan acordado y acciones transformadoras. Descubrir los anhelos más profundos, conocer cuáles se comparten, “adivinar” cuál es el futuro al que se aspira, definir los problemas a sortear, es el desafío del sujeto político, por lo que necesitará contar con destrezas y capacidades para este cometido.

Una mirada administrativa o tecnocrática privilegiará, para el aumento de estas capacidades, el conocimiento de las materias del desarrollo tal como las presenta el sistema científico, desestimando la asunción de opciones éticas y el aumento de habilidades comunicativas y de conducción. Pero debe tenerse en cuenta que la acción de movilización, organización y formación de la comunidad a partir del proyecto es una actividad prioritaria del sujeto político. *La propuesta, comunicación y debate de causas o razones colectivas* respetuosas de la diversidad pero superadoras de los intereses de clase o grupo, es el desafío central de la conducción política.

Si bien la crisis económica y la reacción contra la clase política dieron origen a novedosas formas de organización comunitaria, este proceso se caracterizó por la fragmentación de los proyectos y la limitación de la acción política a la interpelación de un Estado al que se consideró como el único “otro” homogéneo en su corrupción. La inserción de estos proyectos y organizaciones en un proyecto más amplio y consensado es un desafío pendiente, en el que cobrarán particular relevancia los espacios que se abran para la formación ética y política y la recuperación de la militancia.

Sin duda, no hay técnica que pueda prescribir cómo se lidera este proceso. Del mismo modo, no existe un proyecto o agenda de gobierno que logre, *per se*, movilizar a la sociedad. Este es el campo de los líderes políticos, en el que se ponen en juego sus capacidades más propias.

Las preocupaciones de Matus en relación con los estilos de liderazgo abrieron el debate en torno a su importancia en el fenómeno de gobierno, pero la interrupción de sus investigaciones dejó pendiente la caracterización de este liderazgo, una cuestión en el que no parecen ser relevantes los estilos, sino las posibilidades y capacidades de proposición, movilización, mediación y conversación para la orientación de la acción.

El reencuentro de la política con la gestión pública necesita del *buen hacer* de la vocación política a partir del fortalecimiento de las capacidades que necesita para expresarse. Es válido que los sujetos políticos demuestren capacidades para ocupar espacios de poder, pero eso ya no alcanza. Tampoco sirve que se proponga una profesionalización a partir de una especialización técnica en alguna temática del desarrollo.

La vocación política deberá fortalecerse en lo que hace a su propia naturaleza: la viabilización de una propuesta a partir de sistemas de conversación y concertación que permitan llevar adelante una agenda plausible. En este sentido, podemos afirmar que *la gestión pública es el nuevo nombre de la política*.

#### **- La organización del Estado**

La acción política deberá retomar, entre otras iniciativas, las referidas a la estructuración material del Estado. En las instituciones públicas, el organigrama dirime cuestiones de poder interno de sus múltiples actores y su diseño parece alejado de las posibilidades de decisión de quien “gobierna”.

Del mismo modo, los planteles básicos que regula la legislación vigente en nuestro país, tanto a nivel nacional como en provincias y municipios, le deja márgenes de acción acotados al gobernante, por lo que se suelen proponer estructuras más ágiles (agencias, unidades ejecutoras, sociedades empresarias o de administración mixta) que tampoco están exentas de una cristalización contra voluntades de gobierno explícitas una vez alcanzado cierto poder o status institucional.

Lograr que esta estructuración no se naturalice y que la organización pueda adecuarse a un proyecto que es cambiante por definición, deberá encontrar a la política con muchas más herramientas que en el pasado. En general, en este campo se han desplegado las peores prácticas de la política: por decisión o por debilidad se han creado “administraciones paralelas” a partir de la contratación de personas de confianza, o se diseñaron estructuras sin reconfigurar las preexistentes.

La creación o modificación de estructuras, la agilización de las tramitaciones, la mejora en la provisión de servicios y la definición de una carrera profesional, son responsabilidades inherentes a la política. La abdicación de esta responsabilidad niega la naturaleza misma de la acción política, convirtiéndola en una actividad autorreferenciada que se desentiende de los fines que la justifican.

Específicamente, “las mesas de trabajo” constituyen un mecanismo valioso para el diálogo, la participación y la coordinación entre las distintas organizaciones del Estado que tienen responsabilidad en la creación y modificación de unidades organizativas. La participación en la mesa supone el análisis, por parte de diferentes equipos político técnicos y de destinatarios de políticas, de la viabilidad de las propuestas de modificación o creación de unidades orgánicas. Los diferentes organismos formulan y reformulan sus propuestas en un proceso de intercambio de sugerencias y opiniones, y la coordinación de esta actividad garantiza la circulación de sugerencias y recomendaciones conceptuales, legales y presupuestarias<sup>16</sup>.

---

16 - Sobre esta propuesta, puede consultarse el proceso previsto por el Decreto N° 1322/05 –*Diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial* del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2005.

Del mismo modo, las reuniones de concertación laboral son ámbitos en los que deben debatirse y formularse modalidades e instrumentos propios de la relación de empleo público, especialmente los sistemas de carrera y los procesos relativos a la ocupación de cargos. Para el desarrollo de la carrera o la asunción de funciones jerárquicas, deben evaluarse las opciones éticas, el compromiso institucional, las actitudes grupales e individuales y las capacidades referidas al liderazgo y la conformación de equipos. Ya no alcanza con evaluar saberes técnicos, y por otra parte, éstos deben evaluarse “en acto”. En ningún caso, las acreditaciones académicas o la permanencia en un puesto de trabajo pueden revelar, *per se*, un saber al servicio del bien común<sup>17</sup>.

Asimismo, la legalidad y la legitimidad deberán ser preocupaciones centrales de la política a la hora de gestionar y administrar lo público. Si un proyecto político no se conforma con recorrer la superficie del Estado y pretende transformar su orgánica más profunda, hace incontables esfuerzos por plasmarlo en leyes y ordenanzas.

La legitimidad necesita además de una comunicación que convoque a la participación y el involucramiento. Por esta razón, los canales de comunicación no pueden reducirse a la relación con los medios masivos de comunicación a través de voceros y oficinas de “prensa”. Esta estrategia dio resultados en la modernidad temprana, cuando la tecnología no había abierto canales alternativos y las noticias se conocían, fundamentalmente, por medios escritos. La cooptación actual de los canales de comunicación por parte de corporaciones suma variables difíciles de desentrañar. Además, es ampliamente conocida la dificultad de los gobiernos para entablar comunicaciones plausibles, alejadas de un tono publicitario que aumenta escepticismos y resistencias.

#### - La estructuración de las comunicaciones

La acción política tiene la responsabilidad de incidir en los sistemas de conversación. Tanto hacia el interior del gobierno como en las comunicaciones externas, se abren un sinnúmero de posibilidades para el diálogo y la formulación dinámica del proyecto y la agenda de gobierno. Las reuniones de gabinete reducido (con los colaboradores con alto nivel de responsabilidad en la toma de decisiones), de gabinete ampliado (con la integración de colaboradores más vinculados a la gestión técnica y operativa pero también portadores del sentido político del proyecto), las mesas de trabajo o concertación pautadas con representantes gremiales, políticos o sociales, con organizaciones económicas o de otra naturaleza, los cuerpos colegiados, los foros y las comisiones son modalidades que se implementan con entusiasmo y se abandonan con rapidez. La falta de preparación de sus responsables o coordinadores en técnicas y dinámicas grupales colabora con la declinación de estos ámbitos cuando se desconocen los mecanismos para lograr, a partir de ellos, acuerdos o decisiones colectivas.

En las reuniones de gabinete o equipo, el gobernante construye en forma constante su liderazgo expresando su proyecto, compartiendo las reflexiones sobre su curso, comprometiendo en las acciones futuras a sus colaboradores, recibiendo la información acerca de los procesos de gestión de los diferentes responsables, abriendo espacios de participación y estimulando la comunicación interna y externa. En ese sentido, las organizaciones humanas no han encontrado todavía formas más eficaces para lograr la cohesión alrededor de una visión de futuro que el *diálogo direccionado*.

Los foros con participantes o destinatarios de políticas permiten consensuar las acciones específicas en materia de seguridad, salud, desarrollo social, desarrollo productivo, derechos humanos, infraestructura, etc. Por su parte, las comisiones y los consejos permiten analizar problemas o aprobar proyectos que requieren de gestiones y decisiones intersectoriales. Estas prácticas han

17 - Sobre este tema, ver: *Criterios de selección para la selección de personal*. Resolución N° 8/07, Subsecretaría de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires, 2007.

dado resultados, en términos de diálogo y concertación, según la situación y la oportunidad en que han sido aplicadas.

Las audiencias y consultas públicas abren espacios más efectivos para la toma de decisiones pero menos eficaces como sistemas de conversación, y su convocatoria también depende de decisiones de oportunidad que se enmarcan en una estrategia de gobierno más amplia.

Por su parte, los consejos federales son un ámbito de integración de las políticas provinciales a una estrategia nacional. En la actualidad se reúnen el Consejo Federal de Medio Ambiente, el de la Función Pública, el de Educación, el de Salud, entre otros, y la diferencia de su gravitación en la gestión la determinan los liderazgos políticos de sus integrantes.

Son conocidos los debates en torno a la currícula que se dan en el ámbito del Consejo Federal de Educación, y la ley de responsabilidad fiscal surgió en el seno de un Consejo Federal coordinado por la cartera de Economía.

#### **- El presupuesto del plan**

Al igual que el resto de los recursos, los recursos materiales y financieros necesarios para la acción no son algo “dado”. El pacto fiscal forma parte de las responsabilidades primarias del sujeto político. Este pacto es dinámico, cambia con el tiempo y depende en gran medida de la apropiación por parte del conjunto de lo que el proyecto propone, por lo que, otra vez, adquiere relevancia la movilización social.<sup>18</sup>

#### **- La innovación permanente**

Los dispositivos de relevamiento y procesamiento de la información, el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos, los procesos sustantivos y administrativos, la delegación de responsabilidades o la coordinación intersectorial son algunos de los aspectos del sistema institucional que deben pensarse y adecuarse al modelo de desarrollo y a los acuerdos alcanzados.

Para que este sistema funcione y se adapte a las mejores tecnologías disponibles, la práctica de innovación deberá formar parte de la cultura institucional. Pero las tecnologías y las innovaciones deben adecuarse a los valores que se asumen: si trabajamos por un desarrollo con inclusión, debe tenerse en cuenta que muchas de las soluciones tecnológicas que el mercado ofrece pueden resultar en una *modernización excluyente* del aparato público.

Las reformas acotadas, a partir de recomendaciones “desde afuera”, han demostrado, a lo largo de la década del noventa, las limitaciones propias de un recurso que naturalizaba los problemas del Estado como propios de un tiempo y lugar (en nuestro caso, América Latina y sus problemas de corrupción). Los límites e imperfecciones de los sistemas de gobierno y administración están siempre presentes, por lo que la conducción política debe promover y orientar la innovación como actividad permanente.

Uno de los principales desafíos en este campo son los procesos administrativos. La tramitación pública no ha encontrado todavía formatos ágiles y sencillos, por lo que se deben revisar normas y rutinas naturalizadas. El enfoque de gestión por resultados aporta alguna pista, pero debe abrir debates al interior del Estado sin prejuicios contra el “empleado público”.<sup>19</sup>

18 - Estudios realizados por el municipio de Moreno en el período estudiado, revelan que la población del Gran Buenos Aires priorizaba el pago de la televisión por cable antes que el pago de las tasas municipales. Varios municipios, ante este fenómeno y durante toda la década del noventa, organizaron sorteos para seducir a los contribuyentes.

19 - Para ampliar este tema, ver Res. Nº 16/07 de la SSGP: Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial, y Anteproyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo, elaborado por la comisión redactora de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires.

### - Formación para el cambio cultural

Carlos Matus consideraba que no había ciencia que fuera soporte de la política, ni Universidad que formase para la acción de gobernar. Por esta razón, propuso la apertura de Escuelas de Gobierno y una paciente construcción de las ciencias de gobierno. Estas escuelas debían ser capaces de formar a partir de la reflexión sobre la práctica de gestión. En nuestro país, la Escuela Superior Peronista, así como numerosas escuelas gremiales y experiencias políticas y de educación popular dieron cuenta, hasta mediados de los setenta, de este saber.

La formación para la alta dirección pública puede encerrar algún equívoco a la hora de diseñar el sistema y convocar a los formadores. En general, se cae en la tentación de imitar a la “academia”. Incluso, una actividad formativa parece jerarquizada cuando los expositores provienen de instituciones universitarias de países centrales. Pero desde un enfoque constructivista, son los actores políticos e institucionales los que pueden aportar las pistas para el fortalecimiento de su accionar. Los ámbitos de formación para el gobierno deben ser ámbitos de circulación de saberes antes que un espacio de revelación de verdades por parte de sujetos que “saben”.

Si las nuevas propuestas de gobierno y gestión de lo público se piensan sin los agentes del Estado, el proceso tendrá horizontes muy limitados. Si, en cambio, se concibe la formación como un proceso de retroalimentación inscripto en las necesidades de un proyecto, el aprendizaje será más efectivo. Y si esta afirmación es sospechada de antidemocrática -en virtud de que se debería aprender por fuera de las necesidades de un proyecto-, se estaría negando que toda acción humana se inscribe en algún proyecto, aún cuando no se lo alcance a percibir.

La formación, como actividad para poder pensarnos en el marco de un proyecto, colaborará con nuestra libertad mucho más que la defensa de la libertad de cátedra y la valoración de la objetividad. Las cátedras y las razones vehiculizan proyectos con el mismo entusiasmo que los actores políticos, muchas veces sin correr sus riesgos.

### Los ámbitos de legislación y administración de justicia

La producción de las leyes nacionales y leyes locales debe reubicarse como la actividad política más específica. Las asambleas de representantes no pueden operar como espacios que compiten con las organizaciones comunitarias llamadas a participar. El ámbito institucional de representación son los cuerpos legislativos, y esta afirmación pretende colaborar con su resignificación, ya que su desprestigio tampoco fue un proceso casual. Los legisladores deberán aplicar metodologías participativas para expresar mejor las voluntades populares y acrecentar la base de su representación, hoy deslegitimada.

Las reformas en este campo deberán priorizar la recuperación de los supuestos originales de las asambleas de la democracia formal, antes que insistir en la disminución de los representantes o el regreso a formas de democracia directa que resuenan y complacen pero que no colaboran con la organización de sociedades complejas.

La administración de justicia no es ajena a este debate, pero tanto la producción legislativa como la gestión judicial merecen sus propias hipótesis y propuestas, las que están surgiendo tanto en ámbitos académicos como públicos.

## Bibliografía

Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Méjico D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bernazza, Claudia (2004). "El paradigma de desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa". La Plata. Disponible en: [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar).

Bernazza, C. (2006) *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis de doctorado, FLACSO. Disponible en: [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar)

Boisier, Sergio (1998). "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial", en *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 2, 5-18.

Chiappina, Carlos (2004): "Política formativa en el ámbito público. Ejes y principios para orientar el cambio cultural en el Estado", en *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*, La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Díaz de Landa, M. (2006): "Los nuevos supuestos del desarrollo local y la estrategia del desarrollo regional", en: Rofman, A y Villar, A. (coord.): *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (2002). *Plan Fénix*.

García Delgado, Daniel (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

García Delgado, Daniel y Molina, María Gabriela (2006): "Ética y desarrollo. El conflicto de las interpretaciones", en Scannone, Juan Carlos y García Delgado, Daniel (comp.): *Ética, desarrollo y región*. Buenos Aires: Grupo Farrell, Ciccus.

García Delgado e Ignacio Chojo Ortiz (2006). "Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo", en: García Delgado y Luciano Noretto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ciccus, FLACSO Argentina.

Garnier, Leonardo (2004). "El espacio de la política en la gestión pública", en Bresser-Pereira, L.; Cunill Grau, N; Garnier, L.; Oszlak, O.; Przeworski A. (2004): *Política y gestión pública*, Buenos Aires: CLAD, Fondo de Cultura Económica.

Hopenhayn, Benjamín. "Cómo definir políticas propias en un mundo en guerra", testimonio tomado de la entrevista de Fabián Bosoer, Clarín. Argentina, 23 de marzo de 2003, Sección Opinión.

Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: ALTADIR.

Matus, Carlos (1997-1). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas: ALTADIR.

Matus, Carlos (1997-2). *Los tres cinturones de gobierno*. Caracas: ALTADIR.

Matus, Carlos (1998): *Método PES*, Caracas: ALTADIR.

Matus, Carlos (1994). *Adiós, señor presidente*. Caracas: ALTADIR. Reeditado por la Universidad Nacional de Lanús, 2007.

Matus, Carlos (1995). *Chimpancé, Machiavello y Gandhi. Estrategias Políticas*. Caracas: ALTADIR.

Scalabrini Ortiz, Raúl (1973): "Bases para la Reconstrucción Nacional, aquí se aprende a defender a la patria", Tomo 2, Editorial Plus Ultra.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (2007): *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial*, Res. N° 16/07. Disponible en: [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

Subsecretaría de la Gestión Pública, Comisión redactora (2007): *Anteproyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo*, Disponible en: [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

## UNIDAD III

## LIDERAZGO POLÍTICO

Guillermo Justo Chaves

Liderazgo. Evolución del concepto. Naturaleza. Necesidad. Tipos de liderazgo. Atributos. Tareas del líder. Representación. Interacción con los seguidores. Liderazgo y poder. Dimensión moral. Un modelo de liderazgo.

---

**Liderazgo. Evolución del concepto. Naturaleza. Necesidad.**

Cuando se habla de liderazgo se parte siempre de la premisa de hacernos una serie de preguntas. La primera de ellas consiste en interrogarnos acerca de por qué no tenemos mejores líderes. Luego casi inmediatamente nos preguntamos, pero en realidad **¿Qué es ser un líder? ¿Líder se nace o se hace? ¿Son todos los liderazgos iguales? ¿Son necesarios los líderes? ¿Cuál es el papel del líder?**, en las respuestas a estas preguntas estará el desarrollo de una temática que es clave en la vida de las organizaciones. Para nosotros, el análisis desde el punto de vista del Estado, va a estar enfocado al liderazgo y la conducción política.

Hay un concepto corriente de liderazgo que se remonta al pensamiento clásico y en una formulación moderna de esas ideas podríamos definirlo como “la capacidad de persuadir o dirigir a los hombres que se deriva de cualidades personales independientemente del oficio”<sup>20</sup>, de manera que el liderazgo sería un proceso en el cual un individuo induce al grupo a perseguir objetivos sostenidos por el líder o compartidos por sus seguidores.

Este concepto derivado de la tradición clásica se identifica con la idea de una biología particular del líder, que lo vincula finalmente con la concepción de “héroe” carismático”.

Esto, mas allá de los dones y talentos propios de cualquier capacidad humana desarrollada, rodea a la palabra “líder” y “liderazgo” de un aura que nos va a dificultar el estudio de la cuestión.

Siempre está presente el análisis convencional y superficial de ver al líder como la figura paterna que arregla todo en una sociedad de niños-adultos. Pero la idea es trascender este pensamiento popular y saber que nuestras preocupaciones acerca de la necesidad de líderes ejemplares, que encarnen ideales o causas y que formulen y logren metas son reales y concretas. De manera que el liderazgo se transforma en un tema apasionante ya que atrás de éste se encuentra la realización de los propósitos comunitarios.

Desde un concepto mas actual se considera al liderazgo un papel que a) se desempeña en un contexto específico de interacción y refleja en sí mismo la “situación” de este contexto; b) manifiesta ciertas motivaciones del líder y requiere ciertos atributos de personalidad y habilidad, además de ciertos recursos en general, que son todos (motivación, atributos y recursos) variables en función del contexto, c) está ligado a las expectativas de sus seguidores, con sus recursos, demandas y actitudes.

20 - R.M. Maclver y C.H. Page, Sociología (1937), Madrid, Tecnos, 3ª. Edición, 1977.

A su vez, también está claro que pese a considerar el liderazgo como un papel, es el líder quien puede por sí mismo elaborar y determinar su papel.

Antes de seguir avanzando es necesario realiza una aclaración para evitar equivocadas interpretaciones: No debe confundirse el “liderazgo” con el “status”, ni tampoco “liderazgo” con “poder” o con “autoridad oficial”. Todos hemos observado personas que se hallan en las posiciones mas importantes y que no pueden guiar a un grupo de chicos de jardín de infantes. Cuando hablamos de “poder” el ejemplo es claro: un dictador tiene poder.

La palabra élite es incompatible con nuestra concepción del mundo igualitaria, pero para diferenciarlo de lo anterior podríamos concluir el liderazgo es una suerte de “élite de desempeño”

Asimismo no está demás destacar que al haber líder y seguidores puede haber a veces alguna cuota de coerción, aunque sea sutil, pero es importante destacar que los procesos que entrañan menor coerción el liderazgo adquiere mayor altura.

## Tipos de liderazgo

Del filósofo y sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) heredamos una de las clasificaciones mas conocidas del liderazgo, también llamado por el sociólogo “tipos de dominación”. Hace una distinción entre:

- **Liderazgo carismático:** se basa en la personalidad del líder, se lo sigue en virtud de una confianza personal en lo revelado, en lo heroico o en lo ejemplar dentro de un determinado ámbito.
- **Liderazgo tradicional:** se apoya en la fe cotidiana de las tradiciones. Se cree en la rectitud absoluta de la forma tradicional de hacer las cosas. El liderazgo se transmite por mecanismos como la herencia. La estructura de organización es del tipo patriarcal o feudal.
- **Liderazgo racional-legal:** donde la vigencia del liderazgo tiene carácter racional, se apoya en la legalidad de los órdenes establecidos y del derecho, de forma impersonal. Es el liderazgo democrático.

Otros autores como Bertrand de Jouvenel (1958) plantea la oposición entre Liderazgo subsistente y emergente o emprendedor. Siguiendo esa línea Gerth y Mills (1953) distinguen:

- **Liderazgo rutinario:** no crea (ni reelabora) ni su papel ni el contexto donde se desempeña, cumple un rol dentro de los límites previstos e instituciones existentes.
- **Liderazgo innovador:** reelabora radicalmente un papel de guía de una institución existente.
- **Liderazgo precursor:** crea tanto su papel como el del contexto donde lo realiza (por ejemplo el que se convierte en fundador de un grupo, partido, estado, etc.)

Sin perjuicio de ello debemos remarcar la frase de Hegel cuando decía que “los grandes líderes surgen mas fácilmente en las sociedades en fase de rápida transformación estructural.

## Atributos. Tareas del líder

Tanto los atributos de la personalidad o habilidades intrínsecas, así como las tareas realizadas por el líder terminan de desentrañar este apasionante temática.

A través de la historia se ha intentado resumir estas cualidades, así Platón en “La República” plantea al líder como el conocedor del bien y del mal (filósofo rey), así como el custodio de la “polis”, es decir no sólo hace referencia a sus dones naturales sino también a la educación.

Aristóteles, nos dice que “desde el nacimiento, algunos están destinados a mandar y otros a obedecer” (Política). Robert Michels en su obra “Partidos Políticos” (1911) va a escribir sobre las “dotes específicas de los líderes”:

- Talento oratorio.
- Fuerza de voluntad.
- Superioridad de conocimientos.
- Profundidad de convicciones.
- Solidez ideológica.
- Confianza.
- Capacidad de concentración.
- Bondad de ánimo y desinterés (en casos especiales).

Nicolás Maquiavelo, en su obra mas conocida, El Príncipe, va a elaborar el concepto de “virtu”, entendido como virtud política.

Otros van a hablar de la vitalidad física y el vigor, inteligencia y decisión en la acción, voluntad de aceptar responsabilidad, capacidad para las tareas, comprender a los seguidores y sus necesidades, habilidad para tratar a la gente, coraje, resolución, constancia y flexibilidad de método (adaptación).

Estos atributos de personalidad y habilidad del líder, se perciben cuando se ponen en juego para la conquista y conservación del liderazgo.

## Tareas del líder

**Trazar Objetivos.** Los líderes desempeñan la función de trazar metas. En el complejo mundo en el que hoy vivimos, de intereses contrapuestos, se trata, simplificando de definir metas comunes en grupos divididos. Por otro lado, debe resolver la tensión inevitable del corto y largo plazo.

**Afirmación de valores.** Una comunidad vive en la mente de sus integrantes. Allí hay ideas, valores, costumbres. Se trata de interpretarlas y representarlas. La actitud moral y el mantenimiento de convicciones profundas. La búsqueda del equilibrio armónico entre los derechos individuales y los derechos colectivos. Esencialmente, el reconocimiento de las necesidades reales de la gente, la redefinición de sus valores.

**Motivación.** Es ni mas ni menos que lograr el alineamiento de las voluntades individuales y colectivas. Tiene que ver también con la forma de comunicarse, pero objetivos y motivación se encuentran en el imaginario popular como las dos tareas excluyentes del liderazgo

**Administración.** El liderazgo tiene aspectos “administrativos” como, por ejemplo, la planificación y fijación de objetivos, la formación de instituciones y organizaciones (convertir propósitos en instituciones), la imposición de la agenda y por último la toma de decisiones.

## Representación. Interacción con los seguidores

Desde ya que representar al grupo en sus relaciones con los otros es una tarea sustancial del liderazgo. Pero el vínculo complejo es el del líder con sus seguidores. En primer lugar, debemos remarcar que lo mas importante para decir acerca de los seguidores es que éstos desempeñan

papeles activos, los líderes casi nunca tienen control sobre ellos, como se piensa. No es una relación unilateral guía-guiado. Sobre esa relación pueden existir tres tipos de liderazgo:

- Los que arrastran a la gente: con una gran idea fuerzan a la muchedumbre.
- Los intérpretes de la gente: clarifican las ideas de la masa.
- Los líderes representantes de la gente: manifiestan la opinión establecida.

## Liderazgo y poder

Ya hicimos referencia a que liderazgo y poder no son lo mismo. Por definición, los líderes siempre tienen aunque sea mínima, una cuota de poder. Pero, muchas veces quienes tienen el poder, carecen de liderazgo.

Los líderes que además tienen poder institucional, no dudan en usar ese poder, pueden ser persuasivos por sus dotes de liderazgo pero unen la persuasión con el ejercicio efectivo del poder.

Sin embargo más allá de ese poder institucional hay otras fuentes de poder, como por ejemplo: la riqueza, el conocimiento y la información, el atractivo personal, la fuerza, la costumbre, las creencias, la opinión pública, los símbolos, o simplemente...estar cerca del poder.

## Dimensión moral

Desde ya que cuando pensamos en el liderazgo, o en un líder sabemos que si cumple con los atributos que estamos analizando llevará adelante su rol con eficacia, la cuestión es que aquí se trata de vincular al líder con los valores de la sociedad en la que se desenvuelve y su cultura.

En el punto IV del programa volveremos a reflexionar acerca de la dimensión ética del liderazgo, cuando tratemos el líder conductor como ejemplo a seguir o el liderazgo ético como factor aglutinador y generador de expectativa y de un círculo virtuoso en la sociedad.

En este caso, la idea era hacer una referencia a otra parte de la dimensión moral: a los transgresores. A través de la historia podemos hacer un recorrido de personajes que han ejercitado métodos crueles con sus propios ciudadanos. Idi Amin en Uganda, Stalin, en la U.R.S.S., Duvalier en Haití, o el mismo Adolf Hitler.

## Un modelo de liderazgo

Como un aporte más, acercamos un simple modelo de liderazgo asimilable a diferentes organizaciones. Para esta postura el líder auténtico se expresa en el llamado “modelo diamante del liderazgo” ya que se estructura en torno a cuatro formas:

- 1- Visión: Perspectiva amplia, piensa en lo grande y en lo nuevo.
- 2- Realidad: Responde rápidamente ante los hechos.
- 3- Ética: Está al servicio de los demás. Sensibilidad frente a las personas.
- 4- Coraje: Audacia y acción. Reclama el poder y arriesga. Toma la iniciativa.

## UNIDAD IV (PRIMERA PARTE)

# LIDERAZGO Y CONDUCCIÓN POLÍTICA

Julián Licastro<sup>21</sup>

El Líder como Maestro de Vida. Liderazgo como ejemplo. El ser del líder es dar y darse. Convicción y lealtad recíproca. Liderar hombres, no dirigir estructuras. La Formación de los Líderes. Desarrollar las condiciones innatas. Personificar el liderazgo sin individualismo. Lograr eficacia sin arrogancia. Alcanzar prestigio sin vanidad. Estrategia de acción y estrategia de vida. El Liderazgo Organizado. Las virtudes del liderazgo y su código de símbolos. El líder en el orden democrático. Ni autoritarismo ni debilidad. El modo de relación con el grupo. Ampliar la perspectiva de acción. Metodología del Liderazgo. Dar vida a los proyectos. Un buen comienzo es la mitad del éxito. Adelantarse a los acontecimientos. La exigencia del deber compartido.

## 1- El Líder como Maestro de Vida

*«Somos lo que hacemos repetidamente, por eso la excelencia no es un acto sino un hábito»*

ARISTÓTELES

### Liderazgo como ejemplo

El liderazgo encarna la conducción y la encamina eficazmente en un sistema para realizar la estrategia. Esta definición reúne tres conceptos inseparables: el **liderazgo como don personal** educado para el mando, la **conducción como su desarrollo sistemático**, y la **estrategia como visión inteligente de avance**.

Sin embargo, las condiciones esenciales que caracterizan a un líder surgen de una fuente más vital y profunda, ya que **el conductor de hombres lo es por su cualidad y no por su cargo** [Confucio].

Distinguimos, en consecuencia, la mera jefatura que proviene de designaciones formales o burocráticas, del verdadero liderazgo y sus cualidades esenciales vocación, carisma y formación. Esta diferencia de fondo presupone un núcleo de virtudes espirituales, éticas e intelectuales que hacen a la razón de ser de quienes se proponen como guías de sus semejantes, lo que los expone también a la crítica inexorable de sus limitaciones y errores, por la evaluación colectiva del rol

21 - Ex Secretario político del Presidente Perón, embajador y actualmente Jefe de la delegación argentina ante la Junta Interamericana de Defensa.

especial que asumen.

Los grupos humanos, valga la aclaración, no se establecen como estructuras mecánicas. Más allá de sus reglas de funcionamiento son organismos vivientes, existentes, cuya necesidad primaria es de afirmación, implicando el sentido de responsabilidad del mando humanizado que ampara, protege y desarrolla. Esta es la acción que hace crecer algo en el alma de las personas que participan de una entidad plural que los trasciende.

Quién está al frente del grupo se constituye por lo tanto en modelo de ejercicio laboral o profesional, y también del plano espiritual que refiere su actividad específica, es decir se convierte en un ejemplo de vida. Este puede ser positivo o negativo, constructivo o destructivo del accionar del grupo, pero nunca resulta neutral.

He aquí el campo principal del líder, ante todo como maestro de vida, evitando que las relaciones humanas se deslicen al mundo inanimado de las cosas. Por esta causa, aún en la preocupación normal por el criterio de producción, no debe resaltar en ninguna acción del grupo la idea de «objeto» [*Kusch*].

### **El ser del líder es dar y darse**

El concepto «ser», desde los clásicos hasta la actualidad, fue adquiriendo el valor de verbo activo, de ejecución, de ejercicio, como el esforzado sostenerse en la existencia [*Ortega y Gasset*]. En esta acepción del vocablo, que es distinta a su significado ontológico, vemos al ser del líder comprometido en la acción, en el hacer. Es el ser del dar y el darse, que en una cultura solidaria demuestra abnegación al no trabajar para uno mismo como acumulación, sino sirviendo a los demás con espíritu equitativo.

La concepción comunitaria postula el protagonismo de todos dentro de la organización, impidiendo que las personas se sientan individualmente insignificantes y predispuestas a subordinar su propia existencia a propósitos ajenos y alienantes (*Fromm*). Por eso, **el protagonismo plural es el mérito del liderazgo**, encargado de luchar en el lugar en que se encuentre contra la decadencia cultural que divorcia el saber y el tener del vivir y el sentir, anulando la esperanza en una vida auténtica.

El líder hace de la organización una manifestación de cultura, y por esa razón la considera un organismo viviente y no una estructura inerte, como ocurre cuando se soslaya lo natural y espiritual y se hace la apología de lo artificial y material. Por esta senda, que se angosta con el paso del tiempo, desaparece el ideal del compartir, y se piensa que el significado de la existencia se reduce primero a competir y después a sobrevivir.

### **Convicción y lealtad recíproca**

El rol del líder exige el ejercicio constante de estas verdades interiores que siempre se expresarán en su conducta más que en su declamación, porque la fe en sí mismo es imprescindible para infundirla a los demás. Un equilibrio entre la elocuencia y la reserva, entre la pasión y el tacto, entre la argumentación propia y la asimilación de lo que piensa y dice cada integrante del equipo. Es la clave además para lograr la adhesión activa y la cooperación de la gente.

El líder es un mediador entre contradicciones que está forzado a superar, si quiere conducir los acontecimientos y no dejar que los acontecimientos lo conduzcan a él. Los problemas que enfrentará son más humanos que técnicos, y en su solución tendrá que apelar a procesos psicológicos complejos. Muchas veces deberá llevar al plano consciente ciertos estados emocionales reprimidos, con su secuela de ansiedad y tensión. En esa instancia toda violencia es negativa y la ira mala consejera, porque al timón tienen que estar la calma y la prudencia.

No hay líder fuerte y duradero para salvar la crisis, si su poder se ha construido sobre el miedo [Confucio]; porque el poder es el producto de la maestría.

Ella se reflejará en la actitud conjunta de luchar con convicción y lealtad recíproca. El líder como formador de su gente debe enseñar constantemente conducción, en la teoría y en la práctica, para que haya el máximo posible de autogobierno en cada sector y participante, y reine en todos una disciplina consciente y voluntaria.

### **Liderar hombres, no dirigir estructuras**

Las formas orgánicas no sirven para nada si carecen de verdadero contenido, porque la mera apariencia en conducción mata la esencia. Y estos contenidos están dados siempre por las mentes y los corazones de sus integrantes.

La antinomia es clara: dirigir estructuras o liderar hombres. Este último concepto, que es el verdadero, corresponde a la actitud de sembrar, de cultivar, de cosechar en un trabajo que, como tiene raíz y arraigo, puede fructificar y reproducirse en la continuidad del proceso estratégico.

La maestría del liderazgo es de vida, y no sólo de trabajo o profesión, porque debe responder a la interrogación existencial del ser humano que siempre duda, lo reconozca o no en el seno del grupo, sobre la necesidad. y permanencia de los esfuerzos que se realizan. Si el devenir aparece como temor, no sólo a las dificultades en cuanto a empleo, familia, país, sino al sentido en sí de la existencia hundido en el escepticismo, es el líder quien debe responder con su ejemplo, apoyo y sentido de justicia.

## **2- La Formación de los Líderes.**

*«El conductor nace y se hace»*

*PERÓN.*

### **Desarrollar las condiciones innatas**

La potencialidad personal del liderazgo se desarrolla a partir de condiciones básicas como la sensibilidad vocacional, la capacidad natural para conducir y la aspiración a hacerlo con toda dedicación. Estas condiciones son prácticamente innatas, pero tienen que educarse para alcanzar su mejor efecto. Significan además tres ejes de desenvolvimiento de la personalidad del líder, que debe avanzar con armonía, porque la asimetría de virtudes puede generar negativamente una conducción sin temple, incapaz o individualista.

La sensibilidad vocacional procede tempranamente de comprender la conducción como una necesidad de la existencia, ya que todos los seres de la creación giran alrededor de una energía orientadora y de leyes naturales de ordenamiento de la vida. En la sociedad este fenómeno lo encarnan los líderes que en diferentes lugares, momentos y circunstancias desean entrar en acción y «hacerse cargo» de la situación. Este primer don del aspirante al liderazgo se educa con los fundamentos de la filosofía de la acción, el estudio del comportamiento social y grupal y la teoría y práctica del arte de conducir.

Aquí tenemos ya una conclusión importante, porque para liderar es tan valiosa la actitud como la aptitud. La capacidad innata es la habilidad o destreza espontánea que se manifiesta en los episodios iniciales de vida grupal, donde las personas más dotadas para el arte se destacan enseguida. El temperamento inherente al guía de sus propios compañeros o amigos se pone en evidencia fácilmente y va siendo aceptado por un número cada vez mayor de ellos. Sin embargo, para alcanzar el nivel de un conductor esta cualidad en estado natural no es suficiente y requiere el dominio paulatino de la metodología del poder con criterio orgánico y sentido estratégico. Aquí

el temperamento se convierte en carácter y la habilidad se traduce en un verdadero estilo.

En cuanto a la aspiración de conducir, ella representa la ambición proporcional a asumir grados progresivos de liderazgo, siempre en función de los objetivos del conjunto. Pero la ambición, necesaria como «vocación de poder para hacer», pierde legitimidad cuando es egocéntrica o sectaria y se desvía del rumbo del bien común. Por eso la aspiración propia del líder, fuerza impulsora de su trayectoria de dirigente, tiene que armarse éticamente con el cumplimiento de las proposiciones de unidad, cohesión y espíritu de cooperación. Es la exigencia de un conductor solidario.

### **Personificar el liderazgo sin individualismo**

Tanto en la historia de una comunidad como en la vida cotidiana, la prueba más difícil es la prueba de la autoridad ejercida de manera honorable y ecuánime. La dificultad de este desafío se comprueba en la perspectiva del tiempo, con tantos fracasos éticos y contrastes estratégicos. Por eso se dice que para conocer de verdad el carácter de alguien habría que conferirle poder. De todas maneras y en cada lugar que sea, la personificación del liderazgo es inexorable porque, si bien representa una situación subjetiva de quien quiere dirigir, obedece orgánicamente al principio objetivo de «unidad de conducción». Esta necesidad se cubre precisamente con los conductores capaces de asegurar la coherencia de la acción común, sin divisiones ni interferencias.

En la personalidad especial del líder ocurren, como algo normal, una serie de percepciones, elaboraciones y expresiones propias de la conducción, pero que son vistas como excepcionales cuando logran la eficiencia buscada. En realidad en este arte como en otros «el genio es trabajo», queriendo simbolizar que el talento recibido al nacer exige su perfeccionamiento con esfuerzo, seriedad y constancia [*Perón*]

### **Lograr eficacia sin arrogancia**

La personificación del liderazgo es entonces insoslayable. Si no se realiza de manera adecuada da origen a algunas de las fallas estructurales insalvables para una organización. Estas son: el vacío de conducción, seguido de anarquía y pérdida de identidad por falta de referencia para contener; la despersonalización del liderazgo, por criterios burocráticos y métodos mecánicos que desmotivan y deshumanizan; y en el otro extremo, el personalismo exagerado que transgrede las pautas de ecuanimidad con actitudes individualistas y arrogantes (Sun Tzu).

El líder tiene como función indelegable el definir, custodiar y procurar los objetivos comunes del grupo. El amor a la responsabilidad señala que el logro o no de esos objetivos será producto directo de su capacidad de conducción, y no podrá adjudicarlo a la casualidad o a la suerte. Es obvio que hay cuestiones atribuibles al azar, o mejor dicho contingencias extrañas o poco previsibles, pero esto no sirve como regla de la conducción ni axioma del liderazgo.

En rigor, el logro de los objetivos, que hay que perseguir tenazmente, es la conclusión del proceso creador que implica conducir como un arte, respetando su teoría y su técnica. Este proceso que cumple el liderazgo y su equipo abarca etapas sucesivas para construir el éxito: la concepción, que es pensar, sentir y querer la coronación del esfuerzo; la preparación, que es organizar, planificar y ensayar las actividades necesarias, la realización, que es llevar de la mano la capacidad reunida sobre la línea de avance, y por último, la explotación del propósito alcanzado, por el empleo activo de sus efectos consecuentes.

Es el aprovechamiento de cada éxito logrado, para la continuidad del plan estratégico.

### **Alcanzar prestigio sin vanidad**

La realización de la personalidad del conductor, y la eficacia demostrada en su accionar, construyen su prestigio. Sin él no hay liderazgo sino jefatura como mera autoridad formal carente

de dotación ética, afectiva intelectual para adquirir el poder de la adhesión directa y el acuerdo sincero. El prestigio que corresponde a la excelencia no expresa un mando impuesto sino querido y respetado, que incluso actúa en ausencia porque ha sabido internarse en los sentimientos del grupo, que se identifica con él y participa de sus anhelos y motivaciones.

Este tipo de prestigio incluye lo carismático, sin exagerar el sentido de éste concepto que no abarca la demagogia pero sí la popularidad. Tal condición proyecta y multiplica el liderazgo, porque equivale a ser conocido y seguido en sus iniciativas de acción, entendiendo todas sus razones cuando convoca a la unión y al trabajo. Esto es imprescindible para resolver casos difíciles o producir saltos de calidad en el grupo. Retornamos así a una valoración correcta del poder, dentro del código de conducta que implica compartir, cooperar y convivir; porque en la teoría de la acción el concepto de código significa que el actuar sensato es gobernado por reglas (Ricoeur).

#### **Estrategia de acción y estrategia de vida**

La llamada de la vocación, que ubicamos al principio de las condiciones del líder, tiene representada en la imagen de la buena conducción el fin de un arte superior, porque va directo al corazón de los hombres y no a las cosas. En conducción nada es tácticamente correcto cuando está éticamente equivocado, aunque esto se disimule en la apariencia que el tiempo al final descubre. El ejemplo del líder es crucial porque, o frustra en muchos las esperanzas, o promueve en todos el desarrollo de las mejores virtudes. Por eso decimos que sólo es líder quien une a la estrategia operativa una estrategia de la vida personal.

Un líder prestigioso y aplomado puede desempeñarse sin riesgo aún en situaciones críticas; porque «estar centrado» entraña la fuerza de carácter y el dominio personal para recuperar el equilibrio ante el impacto de circunstancias adversas. Centrarse expresa con sencillez, en la sabiduría de antiguas tradiciones de filosofía y estrategia, el acto de recomposición espiritual con el cual el conductor sabe asimilar los golpes sorpresivos y superar las emociones súbitas. (Lao Tse).

### **3- El Liderazgo Organizado.**

*«Una buena intención se reviste de poder para realizarse o se anula».*

EMERSON

#### **Las virtudes del liderazgo y su código de símbolos**

Hemos visto que existe una equivalencia entre el ejercicio del liderazgo y la consecución de objetivos, lo que lleva a investir la intención estratégica con el poder de la organización. Esta necesita a su vez la manifestación de las virtudes del mando, que debe «ser» y «parecer» efectivo. En nuestra perspectiva cultural, aparentar estas virtudes sin tenerlas es simulación o hipocresía; y tenerlas sin demostrarlas es un exceso de sobriedad o de bajo perfil, que dificulta la reciprocidad entre atracción y persuasión encargada de poner en marcha las fuerzas de la organización. Por supuesto que lo aparente es frágil e ingenuo en la vida y en la conducción, y que en cambio lo sólido y seguro es lo esencial, pero no nos referimos a este aspecto de la cuestión.

En el arte de conducir hay un contexto de utilización de signos y significados, de actitudes y gestos que facilitan la dirección. Es un código de símbolos que posee un carácter organizador, porque enmarcan el ámbito de acción y dan prioridad a determinadas jerarquías y conductas que preservan la unidad común (Kusch).

En el código de conducta correcto, el «yo» del egoísmo evoluciona al «sí mismo» de una conciencia armonizada con el todo. Y los participantes del grupo pueden aportar al trabajo colectivo

desde «adentro» y desde «afuera », o sea en el orden espiritual y en el orden material. Es el «ser» y el «hacer» de la organización, que se revela plenamente en la función para la cual fue creada. Aquí el liderazgo no es el resultado automático de la simple acumulación de títulos y cargos, ni sus integrantes caen en la paradoja de ser sujetos «organizados sin organización», porque, más allá de las estructuras, los participantes se integran e identifican como conjunto activo.

### **El líder en el orden democrático**

Democracia significa lo contrario de arbitrariedad, porque implica desterrar la sumisión personal, garantizar igualdad de oportunidades y respetar la equidad. Supone prevenir toda forma de absolutismo, estableciendo claramente los límites legales del poder, porque sólo donde hay ley es posible la libertad. (Locke).

Pero las leyes son nulas sin las costumbres (Horacio), porque la legitimidad no nace de la mera formalidad de la norma, sino de las convicciones y prácticas sociales que la sustentan. Esto no sólo vale en el marco general de la sociedad civil, sino que su espíritu debe penetrar en los distintos grupos y organizaciones para producir liderazgos con reales criterios y métodos democráticos, adecuados naturalmente al tipo funcional de cada estructura.

En consecuencia, lo importante de éstas definiciones no está en las virtudes que se declaman sino en las que realmente se practican, sin caer en extremos o sobreactuaciones. Por ejemplo: la fe en sí mismo del líder no debe llegar al mesianismo; su deber de vencer no tiene que confundirse con el triunfalismo; y la lealtad que exige al grupo no puede entrañar sumisión, porque establece una disciplina voluntaria y recíproca.

### **Ni autoritarismo ni debilidad**

El liderazgo no nace repentinamente de la voluntad de conducir, porque requiere fijar y cumplir un itinerario adecuado: la educación para la organización, la organización para la dirección, y la dirección para la acción y el resultado. En este camino por tramos bien pautados, educar es integrar los valores, las ideas y los sentimientos que constituyen la concepción del grupo; organizar es ubicar a cada participante en su espacio exacto de trabajo; y dirigir es ordenar el tiempo de avance hacia los objetivos programados, aprovechando los momentos apropiados y las ventajas del terreno.

Por simple contraste quedan señalados los principales defectos que anulan la conducción: en el campo intelectual, la ineptitud y la carencia de capacitación; en el campo ético, la deshonestidad individual y la corrupción estructural; en el campo táctico, la simulación y el oportunismo; en el campo estratégico, la imprevisión, la ambigüedad y la vacilación en el mando.

El ideal del liderazgo es el liderazgo democrático sin debilidades erráticas. Este liderazgo se diferencia de la dirección autoritaria, reacia al diálogo y a la participación y de la dirección permisiva sin firmeza para tomar en control.

La debilidad es una condición riesgosa porque se expresa en la indecisión que es lo contrario de conducir y se realimenta sin cesar acumulando situaciones indefinidas que terminan por-explotar en un total fracaso.

En cuanto al «genio estratégico», es un concepto especial que debe reservarse solamente a aquella mente que, poseyendo un alto grado de discernimiento y creatividad, se manifiesta por hechos extraordinarios (Clausewitz).

### **El modo de relación con el grupo**

El modo como algo se presenta a sí mismo forma parte de su propio ser (Gadamer). En tal sentido el verdadero liderazgo se organiza para descartar todo riesgo improvisación, porque

un plan no depende de un acierto casual, sino de una suma cualitativa de logros sucesivos. Por consiguiente considera al propio sistema de conducción como la prioridad en la tarea de organizar; estableciendo una relación de apoyo mutuo y ayuda recíproca con los integrantes del grupo. De este modo, puede concentrarse en el propósito y utilizar eficazmente los recursos a su alcance, sin distracciones ni incoherencia. Con este criterio de centramiento y concentración anímica el líder no sólo utiliza mejor las fuerzas, sino que con su conducción acertada las consolida e incrementa.

Del sentido y la calidad de la relación del líder y su grupo, surgen distintos modelos de liderazgo.

Comencemos por definir y descartar al dirigente inorgánico, que no educa ni organiza y manda de manera individualista y autoritaria. Le sigue el líder gregario, que inicia el proceso de formación y constitución del grupo y dirige con tono paternalista. Luego, en el primer rango de esta tipología, se destaca el líder orgánico, quien consolida la labor educativa y organizativa y dirige con amplia participación. Finalmente y con la más baja calificación, tenemos al dirigente burocrático, que cierra el sistema conceptual y corta los lazos solidarios al actuar con mentalidad de «aparato».

Excluidos por su falta de procedencia y eficacia los esquemas inorgánico y burocrático, quedan en pie los modelos gregario o paternal y orgánico o fraterno. En realidad una transición de uno a otro nivel, en la evolución relativa a una mayor madurez de la participación alcanzada. Paralelamente, corresponde incentivar la integración de equipos de liderazgo para un mejor asesoramiento y asistencia de la conducción, ya que el líder sin equipo puede inclinarse a actitudes inorgánicas, improvisadas y aún autoritarias cuando es desbordado por los acontecimientos.

### **Ampliar la perspectiva de acción**

Podemos ya sintetizar el perfil de un líder. Una reseña de atributos y cualidades que vimos pasar en este panorama de su desempeño ideal, incluye: su presencia, conducta y representatividad que emana de su identificación con la organización y sus integrantes; su actitud vocacional, ejemplo personal y sentido acendrado de responsabilidad; su formación y deseo de perfeccionarse; su don de atracción, poder de convocatoria y dedicación al trabajo y, finalmente, su capacidad resolutive, constancia y perseverancia.

Es el conductor en potencia y en acto, que concentra su atención, aprecia la situación, reúne energías genera proyectos. Él tiene una gran visión para advertir tendencias, posibilidades, alternativas y ocasiones de éxito. Líder orientador y constructor que sabe unir eficacia operativa, respecto del cumplimiento de funciones y tareas, la solidaridad interna que se refleja en el espíritu de cooperación, motivación y afecto que brilla a su alrededor. Así su grupo prevalece y se abre a más y mejores perspectivas de acción.

El liderazgo es al mismo tiempo principio y proceso, «qué» y «cómo», porque en la acción además de «saber» hay que «sentir» la situación que se vive.

Con su guía los acontecimientos no se fuerzan ni se precipitan y todo se despliega por sí, de acuerdo a la naturaleza de las cosas. La lucidez del líder viene de sus meditaciones reflexiones, expresadas con claridad y a su turno, para facilitar el desenvolvimiento del grupo sin coartar el entusiasmo ni la inventiva de nadie.

## 4- Metodología del Liderazgo.

*«Existimos en tanto hacemos proyectos para afirmar el ser, porque existir implica ser posible».*

*KUSCH*

### **Dar vida a los proyectos**

Liderar es dar vida a la organización e impulso a la estrategia, por obra de la energía personal que emana de quienes tienen la fuerza espiritual y el talento especial correspondiente. Esa energía crece por la voluntad de conducir y la voluntad de vencer, sostenidas por una base de fe y creencias que anidan en la personalidad del líder. Toda creencia que se expresa y se practica, empezando por una vocación íntima poderosa, se irradia naturalmente a los demás, como prolongación del alma de las personas. Este es el primer fenómeno del liderazgo, más ligado al sentir que al saber.

De un modo sencillo podemos describir esta relación afectiva que se mueve alrededor del liderazgo. Quien lo protagoniza percibe las posibilidades contenidas en una situación, y las procesa con agilidad en su entendimiento: porque «ve» la realidad con penetración, «cree» en el éxito. A su vez la gente, en un acto de comprensión, «cree» en el líder y «ve» como útil su proyecto. Así, mediante una regulación intuitiva de juicio, le brinda su adhesión y lo acompaña.

Todo lo humano, pues, tiene un sentido, y si la lógica estricta no se lo otorga, el sentimiento y el deseo se lo confieren. En sentido inverso, cuando la autoestima de los líderes y su capacidad creadora declinan, la adhesión de la gente se repliega para volcarse a otros focos irradiantes de energía. Porque la acción es una necesidad de la existencia y el liderazgo es una necesidad de la acción. Y la naturaleza humana y social aborrece al vacío de conducción.

### **Un buen comienzo es la mitad del éxito**

La clave de la actuación del liderazgo es lograr un buen comienzo de cada acción. Un viejo axioma dice que allí reside una gran parte del éxito final, además de reducir el volumen de esfuerzo. A partir de este inicio auspicioso, es preciso continuar con el aprovechamiento de oportunidades que se presentan. Ellas provienen de los acontecimientos que se producen, de las tendencias que se insinúan y de las condiciones que se generan.

Para identificar y utilizar dichas oportunidades a favor del plan propuesto, hace falta golpe de vista, mentalidad previsor y audacia. Esto permite compendiar la situación e interpretar con rapidez la modalidad que van tomando las acciones propias y adversas a fin de decidir la situación con el empleo de los medios necesarios, según sugiera la misma realidad de los hechos.

### **Adelantarse a los acontecimientos**

La conducción siempre debe anticiparse a los acontecimientos para controlarlos. Por este motivo se adelanta a los hechos, en la medida adecuada, procede a formular las perspectivas, conjeturas y proyecciones que manifiestan su capacidad creadora. En ese marco también, la previsión de los peligros permite superarlos, ya que: lo difícil de conocer, como un mal incipiente, es fácil de curar, mientras lo fácil de ver, por el avance del mal, es difícil de tratar. (*Maquiavelo*).

La dirección de la estrategia por parte del liderazgo requiere no exagerar esta anticipación a los hechos, propias en cambio de la pose falsamente intelectual y de la actitud arbitraria. El intelectualismo simula indiferencia ante la conducción de la organización que construye un poder, que sin embargo envidia. En el otro extremo, el estilo arbitrario quiere conquistar poder a cualquier precio. Ambas alternativas muestran una conducta irracional, no importa la causa que invoquen ni el signo que se atribuyan.

### La exigencia del deber compartido

Es imprescindible descartar el carácter posesivo que potencia la arbitrariedad.

Quien padece este hábito destructivo, y se lo hace sufrir a su grupo, no quiere ver ni admitir en torno suyo sino manifestaciones de su propio poder.

Se presenta como el único capaz de tomar iniciativas, inhibiendo esta facultad tan importante de la participación, sin la cual el orden orgánico cae en la inactividad cuando no se siente vigilado (*Gavet*). Otro tanto ocurre con el procedimiento de acción por temor, que plantea con exageración y asimetría la ecuación «mando-obediencia», en desmedro de quien ocupa circunstancialmente un nivel subordinado.

En realidad la relación de conducción no se establece entre dos términos aislados, sino vinculados con un término mayor que los integra: la misión común. Esta trae aparejada la disciplina de trabajo forjada por la vocación de servicio, valores que hay que preservar a toda costa, porque no deben ser sustituidos por medidas represivas o intimidatorias.

Obviamente, la persuasión no excluye la firmeza con la que es preciso asegurar el cumplimiento de las medidas necesarias, y que se han dispuesto con referencia a la autoridad orgánica que corresponde. Pero este recurso indicativo de un error a corregir y de una crítica a aceptar, no significa un sistema sino la excepción. Se trata de infracciones pequeñas y puntuales que merecen una sanción temporaria, pasada la cual urge reconstruir la calidad de un vínculo fundado en la exigencia del deber compartido.

La acción del verdadero liderazgo es una práctica vital que se orienta por los principios y se apoya en los valores. Su expresión fundamental se concreta en las ideas y planes que su particular energía moviliza. El orden democrático que establece es un situarse «con» el otro y no «ante» el otro, lo que no implica debilidades ni vacilaciones, pero sí descarta de plano la opresión y la represión.

En este orden equilibrado y dinámico, que no se dicta sino que se alcanza, el respeto y el afecto recíproco de los integrantes del grupo, cualquiera fuere su función y precedencia, garantizan su efectividad por obra del espíritu de cooperación. Es el ambiente propicio donde surgen y se sostienen los proyectos porque, como leímos al comienzo de este tema, sin convertir nuestra vida en proyectos no podemos realmente existir.

## UNIDAD IV (SEGUNDA PARTE)

# ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL LIDERAZGO

Daniel Arzadún<sup>22</sup>

1. Cuando las jerarquías y el orden vigente son fuertes y estables, no hace falta explicar por qué el líder manda (sea de una agrupación barrial o de la Nación). Su lugar está asegurado. Muchas veces, entonces, se vuelve la atención hacia sus cualidades personales, hacia su carisma: el líder manda porque es seductor, porque tiene cualidades “mágicas” que logran generar obediencia. Cuando, por el contrario, aquellas jerarquías y aquel orden se debilitan y tambalean, no sólo se vuelve más difícil explicar por qué manda el líder, sino que muchas veces no se sabe bien quién es el que manda. En este último caso, la falta de certezas hecha un manto de duda sobre todo aquel que es visto como líder: siempre puede ser, en realidad, el títere de otro, un invento mediático o un simple oportunista.

Esta incertidumbre parece hoy constituirnos, es un rasgo de nuestro presente. Y no refiere sólo a los líderes, sino también a las instituciones y proyectos que representan. La aparición de nuevas formas de organización de la política y el permanente entrecruzamiento de prácticas tradicionalmente reconocidas como políticas con otras no políticas vuelven aún más incierto el panorama. En la sociedad de masas la palabra “política” tenía un punto fijo de referencia en el Estado. En nuestro presente de fragmentación, en cambio, el Estado se ha desplazado del centro y compite hoy con otras instituciones.

Construir políticamente hoy supone interrumpir la tendencia a la fragmentación. Ni ignorarla ni subestimarla, sino impedir su pleno despliegue. En ese sentido, construir políticamente es recomponer, de algún modo, aquello que la fragmentación tiende a disolver: el lazo social. Un proyecto político surge, entonces, cuando personas o instituciones que permanecían dispersas, logran reconocerse ahora bajo un mismo nombre y articular en torno a él un conjunto común de prácticas, ideas y objetivos. Por otra parte, un proyecto político no se construye de igual modo en todas partes, sino que se encuentra ligado a unas condiciones territoriales específicas. En este sentido, es posible entender la construcción de un proyecto político como una forma de ocupación del territorio.

2. Un proyecto político es una apuesta en común. Pero que un conjunto de hombres comparta un mismo camino, no quiere decir que todos son idénticos. No sólo cada uno posee distintas particularidades, sino que, dentro de un proyecto cada uno cumple un rol distinto. El líder es aquel que representa el proyecto y posibilita así su articulación. En este sentido el líder produce unidad en un contexto de dispersión social. La representación no refiere aquí, entonces, a la delegación formal de un mandato, sino al reconocimiento de las acciones y palabras del líder como expresivas del proyecto político, tanto por los miembros del mismo, como por sus adver-

---

22 - Doctor en Ciencias Políticas (UNSA), Lic. En Ciencias Políticas (U.B.A),

sarios. En tanto líder, todo lo que un hombre dice o hace no es referido a él como individuo, sino al grupo que representa en su conjunto. La representación pues no refiere a los intereses particulares de individuos aislados, sino a la subjetividad política que se constituye en un proyecto. Esta subjetividad, sin embargo, no es anterior a la representación, sino que se constituye a través de ella. Es decir, no existe una unidad anterior que posteriormente es representada por un líder, sino que la representación es la que produce aquella unidad. Aquí se hace referencia a un hombre, pero es posible imaginar —y existen numerosos ejemplos— de grupos y proyectos liderados por un conjunto de hombres. En este punto lo decisivo no es tanto el número, sino el hecho de que sean vistos como una unidad. En tanto sean reconocidos de esa manera la relación de liderazgo será la misma.

**3.** La posición de liderazgo tiene dos aspectos fundamentales y solidarios entre sí: la hegemonía y la legitimidad. Contrariamente a la idea más difundida que la equipara con autoritarismo, la coerción y la imposición de un proyecto, la hegemonía es autoridad, mandato reconocido y construcción de un proyecto. No es una relación basada en la violencia (aunque está pueda tener lugar), sino en el reconocimiento: no se obedece al líder por temor a una respuesta violenta, sino porque se reconoce su autoridad para conducir. La legitimidad es la misma relación que la hegemonía, pero vista desde otra posición. Mientras que esta última refiere al carácter fundamental del líder en la articulación de las prácticas que constituyen un proyecto, la primera remite al reconocimiento que permite al líder ocupar una posición hegemónica. La legitimidad es la base en la que se apoya la hegemonía, pero esa base sólo subsiste si esta última es efectivamente ejercida: sin legitimidad no hay hegemonía y viceversa, sin hegemonía no hay legitimidad. No hay líder sin seguidores, pero tampoco hay unidad sin un punto de referencia hegemónico, es decir sin liderazgo.

**4.** ¿Cómo es posible en una época donde los hombres tienden a separarse, reunirlos bajo un mismo nombre? ¿Cuáles son las operaciones que dejan paso a tal unidad? Es justamente la operación de liderazgo la que permite realizar esta tarea de unificación. El liderazgo consiste, en este sentido, en la articulación de un proyecto político. Es decir, en la reunión de personas e instituciones que permanecían por sí solas dispersas, en torno a un conjunto de prácticas, ideas y objetivos en común.

Pero esta operación de Liderazgo no se da en el aire ni en todos los lugares y en todos los momentos del mismo modo. La construcción política se realiza siempre en una territorialidad específica. No es lo mismo construir políticamente dentro de una institución ya consolidada con vistas a ganar el control sobre la misma, que construir en un barrio donde falta toda institución. La posibilidad de llevar adelante un proyecto político no puede ignorar entonces la territorialidad particular en la que ese proyecto habita y busca ganar. Este espacio de disputa no refiere, entonces, meramente a coordenadas geográficas. La territorialidad es, más bien, un lugar de cruce de distintas prácticas y determinaciones que lo surcan y definen como espacio de construcción política. Así, una territorialidad está constituida tanto por unas coordenadas espaciales (barrio, municipio, ciudad, provincia, Nación, pero también: ministerio, secretaria, comedor, escuela, etc.) como por determinaciones simbólicas (una bandera, un determinado objetivo, un nombre, una imagen, etc.), estéticas (estilos de conducción, de construcción, una retórica, etc.), históricas (homenajes, figuras históricas, historias locales, etc.), conceptuales (una doctrina, un corriente de pensamiento, etc.). En la construcción política se lucha tanto por ganar un barrio como por ganar un nombre (p. ej. “piqueteros”) o una imagen (p. ej. Evita ¿llevaba el pelo recogido o suelto?).

El reconocimiento de la territorialidad en la que se juega la construcción política no es, sin embargo, una tarea “objetiva”, científica, sino eminentemente política. Reconocer los límites del espacio que se busca ganar y los medios para ganarlo supone una resignificación de lo dado en el territorio. La operación de liderazgo no consiste meramente en contabilizar empíricamente los recursos disponibles (humanos, morales, políticos, simbólicos, institucionales, materiales, etc.); sino que es, a la vez, una puesta en acto de la imaginación política que resignifica esos recursos, ya que los piensa y reconoce en función de un proyecto que es, justamente el que les otorga un nuevo sentido. La operación de liderazgo, pues, no consiste solamente en proponer los fines e ideas que constituyen un proyecto, no se trata de decir lo que hay que hacer, sino pensar cómo hacerlo, con qué hacerlo y con quiénes hacerlo.

Y, si bien es cierto que un proyecto da un nuevo sentido a los recursos dados en un territorio porque los pone a su servicio, también lo es que esos recursos también dan sentido al proyecto. Porque un proyecto que se presenta sólo como una buena idea, pero que no se sitúa en una territorialidad específica y no se articula los recursos para ser llevado a cabo, puede ser valioso como objeto de contemplación y goce estético, pero se vuelve impotente en el ámbito de la política.

La operación de liderazgo consiste entonces en la articulación de personas e instituciones en torno a un proyecto político y en una territorialidad específica. Pero ¿por qué se juntan aquellos que antes permanecían dispersos? ¿Qué es lo que tienen en común? Y, más precisamente, ¿qué es lo que tienen *políticamente* en común? Porque si bien todas las características de las personas que se integrarán en el proyecto son en cierto modos relevantes (y aquí se cuenta el espacio que habitan, la historia, la ideas, las costumbres, la apariencia física, etc.), ninguna de ella es por sí sola determinante. Antes de la operación de liderazgo, en verdad, no tenían nada en común políticamente. Es justamente esta operación la que crea el lazo específicamente político. Si aquellos que forman parte de un proyecto político ya hubiesen tenido en común lo que los reúne en torno a él, entonces no hubiese sido necesaria operación alguna.

Al tener lugar, la operación de liderazgo pone en común un conjunto de prácticas, ideas, objetivos, etc., que antes, por sí solos no lograban unificar nada. Esta operación de “poner en común” se expresa y resume en la creación de un nombre para sí mismos y en la definición de un sentido de la política. Puede decirse que una operación de liderazgo tiene lugar cuando un nombre expresa todo un conjunto de prácticas que tiene un sentido político definido para un grupo, constituido, precisamente en torno a ese nombre. A la luz de las operaciones y procedimientos que constituyen la operación de liderazgo es posible referirse a la construcción de un proyecto político como manera específica de ocupar un territorio.

**5.** Ahora bien, en la medida en que la operación de liderazgo se relaciona estrechamente con la construcción política, en el sentido de creación de lazo social, los cambios en las condiciones de esta última suponen asimismo cambios en el modo en que se da aquella. Es que, como se ha dicho, la operación de liderazgo tiene lugar en una territorialidad y una situación específicas, y esto no refiere únicamente a las diferencias que pueden darse entre un barrio, una provincia o una institución, sino también a las condiciones históricas en que tiene lugar. No es lo mismo construir políticamente en el Estado de bienestar que en nuestro presente en el que el Estado ha dejado de ser el centro.

Así, cuando la construcción política tenía como referencia exclusiva al Estado, la territorialidad era más homogénea. Todas las luchas políticas pisaban un mismo suelo, aun cuando hubiese importantes diferencias de terreno. El Estado era garante de una meta-operación de liderazgo que era la Nación. Y la construcción política partía de ese suelo firme. Las diferencias y la diversidad

eran puestas en suspenso por la identidad nacional. La tendencia social predominante era la cohesión. El lazo social y la operación de liderazgo no eran percibidos como frutos de un trabajo y un esfuerzo, sino que aparecían como “naturales”.

En tiempos de fragmentación, por el contrario, ya no es posible presuponer esa homogeneidad. Hoy espacios en los que se juega la construcción política son heterogéneos de raíz; no hay ya una base común garantizada. Lo común no tiene ya la fuerza para poner en suspenso lo diverso, pero tampoco es inalcanzable. Lo común se construye hoy *en* la diversidad. Es decir, lo diverso permanece a la vista y en permanente riesgo de fractura. Podría decirse que siempre fue así, pero que en una época de fuerte estatalidad no era visible. Lo mismo sucede con la operación de liderazgo: hoy en día pierde la pretendida “naturalidad” que aparentemente poseía y es percibida como un esfuerzo.

**6.** En situación de fragmentación la política es confinada cada vez más a espacios reducidos y problemáticos. En este sentido, el desprestigio de la política tiene como contracara su desplazamiento de espacios que le eran propios y la ocupación de dichos espacios por otras prácticas que ya no poseen el potencial de producción de lazo social que tenía aquella. Con relación al liderazgo y al intento de construcción de lo común puede nombrarse el ejemplo del lobby que logra influir en las decisiones políticas respecto de cuestiones particulares, pero en ningún caso produce lazo social. Es mero ejercicio del poder. Contrariamente, ligado a la operación de liderazgo es posible identificar al poder *político* que articula el poder con la construcción de lo común. Otro caso, por ejemplo, es la idea de que un proyecto político puede surgir espontáneamente del encuentro azaroso de personas con algunos rasgos y objetivos en común. Frente a esta idea, el liderazgo opone la decisión y la acción creadora como artífices de todo proyecto específicamente político. Otros ejemplos podrían ser: la aterritorialidad, el determinismo y la mediatización.

**7.** En nuestro presente de fragmentación, la operación de liderazgo ha perdido el respaldo institucional que poseía en tiempos del Estado de bienestar, y debe ser hoy sostenida y recreada permanentemente. En fragmentación el liderazgo es, entonces, un ejercicio permanente. La construcción de lo común no tiene ya un garante institucional fuerte y requiere entonces una lectura permanente de las condiciones y del territorio, un continuo desarrollo de nuevas estrategias y una constante puesta en acto de la imaginación política. Todo esto constituye las dos dimensiones fundamentales del liderazgo. Por un lado, la dimensión propiamente política referida al aspecto agonal propio de la construcción de un proyecto y, por otro, la dimensión ético-política referida a la necesidad de un constante ejercicio del pensamiento con vistas al cuidado del proyecto.

## UNIDAD IV (TERCERA PARTE)

# CONDUCCIÓN POLÍTICA.<sup>23</sup>

**Guillermo Justo Chaves**

Introducción. Concepto. Elementos. Caracteres. El conductor.

Visión de conjunto. Estrategia y táctica.

Conducción política, presidencialismo y fortalecimiento institucional.

---

### **Introducción. Concepto.**

En la estructura del poder, cualquiera sea ella, adquiere singular importancia la presencia de algunos seres humanos cuya actividad como conductores determinan en alta dosis el comportamiento de la sociedad.

El liderazgo político<sup>24</sup> caracterizado por el poder, status, visión, integridad, inteligencia, es clave en las democracias actuales y fue vituperado por los tecnócratas y los fundamentalistas de la racionalidad económica y del mercado.

El sostenido ataque de la ortodoxia neoliberal hacia el Estado y la política intentó desvirtuar la trascendencia de la conducción política en el arte de gobernar, jerarquizando aspectos técnico-económicos en detrimento de las múltiples facetas que presenta la vida humana en comunidad y que el líder político virtuoso se halla en condiciones de aportar.

Por ello resulta por demás imprescindible recuperar la noción de conducción política y colocarla en el lugar que le corresponde en la esfera de la política y mas precisamente del arte de gobernar.

En definitiva la conducción política consiste en tener una visión actual y de futuro; la autoridad moral para lograr el compromiso participativo de la sociedad; la preparación necesaria para enfrentar la realidad. La conducción como función política integradora y de equilibrio entre las fuerzas sociales, con capacidad para maniobrar y negociar.

El conductor político debe seguir el objetivo fundamental del Estado soberano que consiste en defender los intereses de la comunidad de la cual es instrumento, ya sea en el ámbito político, el económico y el cultural. Debe tener la capacidad para cumplir con una función integradora de los muchas veces intereses contrapuestos de una sociedad; una actitud previsoras ante el escenario de oportunidades y amenazas, siendo consciente del poder real con que cuenta. Asimismo debe contar con el talento de poder “ver mas allá”, de manera de saber “crear el futuro”<sup>25</sup>

---

23 - “Se ha llegado a discutir muchas veces si la conducción es un arte o una ciencia. Asunto difícil de establecer en forma categórica, porque en ella uno utiliza todos los conocimientos, sean éstos de la ciencia o de la vida, que es la mas grande de todas las ciencias, para un conductor. Sin embargo, es indudable que la conducción es un arte; es puramente un arte, y utiliza como las demás artes, parte de la ciencia. Si en lugar de arte fuese ciencia, ya existiría alguna fórmula para crear una obra de arte como la de Napoleón, como la de Alejandro o la de César. Creo que no existe una ciencia que capacite al hombre para este trabajo. La ciencia, en general difiere del arte y se rige por leyes, las cuales establecen que a los mismos efectos, corresponden las mismas causas. El arte, en cambio, es una cosa distinta; no tiene reglas fijas ni leyes, sino que se rige por principios que se enuncian en una misma forma pero que se aplican de diferentes modos y maneras. Vale decir que nada nos da la posesión del arte, de un principio como cierto, sino mediante la transformación que el criterio y la capacidad del conductor hace en su aplicación en cada caso concreto; porque las mismas causas en la conducción no producen los mismos efectos.” Perón, Juan Domingo, *Conducción Política*, Ed. CS, Buenos Aires, 1998, p.189.

24 - “...Construcción de acuerdos, armado de redes, ejercicio de poder no jurisdiccional, construcción de instituciones y flexibilidad, son cinco habilidades clave para un mundo interdependiente...” Gardner, John W., *El Liderazgo*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, p.152.

25 - N. del A.: Tal como decía G. F. Hegel en su *Filosofía de la Historia*.

No es sencillo, pero debe ser un modelo de conducta a emular,<sup>26</sup> inspirador de confianza y sobre todo de credibilidad.

La democracia se debilita y pierde *governabilidad* cuando la ciudadanía llega a la convicción de que ni el interés general ni sus intereses, aspiraciones y valores están protegidos por el sistema político y el régimen de gobierno.<sup>27</sup>

La *governabilidad* requiere de liderazgos transformacionales, se trata de una parte vital para el cambio institucional, en sociedades como las actuales donde los nuevos escenarios exigen líderes que orienten el proceso de aprendizaje colectivo.

Juan Domingo Perón, sostenía que “la habilidad del conductor está en percibir el problema, en captar cada uno de sus factores en su verdadero valor, sin equivocar ninguno de los coeficientes que, con distinta importancia, escalonan las formas principales y secundarias de los hechos. Captado el problema en su conjunto, elaborado por el propio criterio y resuelto con espíritu objetivo y real el hecho se penetra; el análisis lo descompone, la síntesis lo arma y el método lo desarrolla. Eso es todo cuanto se puede decir de la operación que, naturalmente, se produce en la personalidad del conductor. Es algo tan extraordinario como lo que sucede con los organismos fisiológicos que, ingiriendo distintas sustancias, producen reacciones y efectos similares”.<sup>28</sup>

Por ello, hoy en lo que denominamos “el arte de gobernar”, la conducción política asume un protagonismo del cual en algún momento se la había desplazado, fundamentalmente en los noventa a partir de las “mágicas recetas” del *Washington consensus*.

## Elementos

Hemos pasado por numerosos autores antes de arribar al conocido texto de Juan Domingo Perón “Conducción Política”, en él su autor hace una distinción de tres elementos (en tanto sujetos) de la conducción política:

- 1- El Conductor.
- 2- Los cuadros auxiliares de la conducción.
- 3- El pueblo o “la masa” y su organización.

También hace una distinción de elementos (en tanto aspecto espiritual, intelectual y material):

- 1- Doctrina.
- 2- Teoría.
- 3- Formas de ejecución (preparación, publicidad, propaganda, medios de acción, ejecución estratégica y táctica, agentes de ejecución, la lucha política).

Estos tres elementos deben actuar en forma interdependiente, la doctrina como “concepción de la vida” o “del mundo”, la teoría como esa doctrina que se conoce y explica y las forma de ejecución es como llevar a la acción lo anterior.

26 - “Si el conductor debe ser también maestro, debe enseñar; y debe enseñar por el mejor camino, que es el del ejemplo...”, Perón, Juan Domingo, *op.cit.*, p.214.

27 - “...Así es como, lo mas importante, motorizador de la sociedad y su desarrollo se ha perdido: la confianza entre gobernantes y gobernados. El capital moral. Ella —la confianza— es la esperanza firme que se tiene en una persona, un proyecto o un partido político. Cuando alguien la pierde deja de ser “creíble”, “fiable” y así es como se desmorona la legitimidad de un gobierno. Sin credibilidad no hay confianza, no hay legitimidad y tambalea peligrosamente la “governabilidad”. Además, sin credibilidad no hay liderazgo ni conducción política...”, ver Chaves, Guillermo Justo, “Credibilidad, el verdadero poder”, en Diario *EL DIA* de La Plata del viernes 7 de junio de 2002, p.4.

28 - Perón, Juan Domingo, *op.cit.*, p.190.

La complementación de estos factores permite lograr lo que Perón llamaba “unidad de concepción y de acción”, es decir en la doctrina y la teoría “unidad de concepción” y “unidad de acción en la ejecución”.

## Caracteres

Perón habla de las características de la conducción política moderna, remarcando que depende de las circunstancias de tiempo y lugar, de la misma manera que hay una evolución en las artes y en las ciencias, también ocurre con esta disciplina.

Ese encuadramiento en las condiciones de tiempo y lugar hacen que pensemos la conducción política en el contexto del siglo XXI -por ejemplo-, y teniendo en cuenta que no son los mismo “los argentinos que los suecos, noruegos o japoneses”<sup>29</sup>

## El Conductor

Hemos definido las capacidades del líder o del conductor, el perfil que se traza en la obra que estamos analizando lo tratamos mas arriba, pero para agregar algo mas a esta cuestión resulta de utilidad la caracterización que hace Napoleón del genio del conductor y dice: “representando los valores morales por las coordenadas verticales y los valores intelectuales por la base, el genio es aquel que tiene una base igual a su coordenada”, es decir que tiene repartido armoniosamente sus valores morales y sus valores intelectuales, o sea que es capaz de concebir el bien y de ejecutarlo.

Sin embargo, a decir de Perón (a la que agrega condiciones partidarias), los valores morales están por sobre los intelectuales. Estos serían entre otros la capacidad, el criterio, el método, la creatividad, entre otros. Y los espirituales serían el optimismo, la fuerza de voluntad para las grandes acciones, la decisión o el deber de vencer, el carácter, la energía y la tenacidad. El espíritu de sacrificio y el sentido innato de la justicia. Por supuesto, la visión de conjunto.

## Visión de conjunto

La visión de conjunto es sin duda una cualidad fundamental del conductor, pero su tratamiento individual tiene sentido porque es un aspecto que coinciden unánimemente los autores y se vincula con el liderazgo estratégico, es ni mas ni menos que esa mirada panorámica que hace que el conductor vea mas allá, abarcando todas la partes de la realidad política.

## Estrategia y táctica

En el capítulo III de la obra, el autor hace referencia al método de la conducción diciendo “siendo la conducción todo un sistema de acción, es indispensable recurrir a un método, que le da racionalidad”.

Ello contempla dos tipos de acciones, la acción estratégica y la táctica. La conducción estratégica es la conducción total, busca dominar a los adversarios de conjunto, y con una visión total ordena el rumbo. La conducción táctica es la de las partes y prepara el éxito de la estratégica.

Es como mirar con un lente panorámico o mirar con un lente de concentración. Así también hay conductores tácticos y estratégicos. Ambos son necesarios. Dentro del esquema anterior el conductor sería el estratégico y los cuadros auxiliares los tácticos.

---

29 - Perón, Juan D., op.cit. p.57.

La conducción estratégica da grandes directivas pues deben ser llevadas adelante en distintos lugares, circunstancias y tiempos.

La conducción táctica se dirige directamente por disposiciones, por “órdenes” específicas.

No queda mucho para decir sólo que el éxito se mide por los resultados y la conclusión es que si la conducción es buena, resulta; si es mala fracasa.

### **Conducción política, presidencialismo y fortalecimiento institucional.**

Como último aspecto a analizar es la vinculación entre estos tres grandes temas en la realidad argentina y latinoamericana.

El presidencialismo “es el régimen político por el cual el Jefe del Estado es el Presidente, resulta electo popularmente, no puede ser despedido del cargo por votación del pueblo durante su período y encabeza el gobierno, que además, designa”.<sup>30</sup>

En la actualidad en América Latina tenemos concentrada la mayoría de los sistemas presidenciales puros.

Sin embargo, las contradicciones que impiden determinar el verdadero papel del presidente de la Nación en el sistema político emanan de la doble tradición (republicana y monárquica) que se presenta –por ejemplo- en la historia argentina.<sup>31</sup>

Los que critican al presidencialismo hablan de un doble peligro. Si el mandatario es exitoso tiende a avanzar sobre los demás poderes. Si, en cambio, fracasa en su gestión, las exageradas expectativas en sus atribuciones generan una frustración colectiva y una crisis institucional.

Una solución propuesta desde mediados de la década de 1980 es la del reemplazo del presidencialismo por un régimen parlamentario. Pensamos que difícilmente la sociedad argentina se preste a un ensayo institucional de semejante naturaleza y, por lo tanto, tenemos que avanzar en fortalecer el modelo de un presidente ciudadano con gran capacidad de gestión pero que coexista con un Congreso fuerte.

Es necesario, por lo tanto, cambiar la óptica de enfoque del “problema” del presidencialismo. Hasta el año 2001, la preocupación fue la concentración de facultades en el presidente, alterando el principio de equilibrio de los poderes.

Pero el problema en la Argentina de la crisis fue la debilidad estatal y la consecuente debilidad del máximo responsable de la marcha del país. Por lo tanto hay que apuntar a fortalecer el presidencialismo, no en detrimento de los otros poderes sino en favor de su capacidad de gestión.

En cuestiones de ejercicio del arte de gobernar se separa la política de la economía, lo social y lo cultural. En el caso latinoamericano debe reconocerse que las dificultades están relacionadas con el estancamiento económico, las grandes desigualdades y las herencias sociocultu-

30 - Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional comparada*, Ed. FCE, México (1994), cuarta reimpresión, 2000, p.99.

31 - “...Si consideramos que la primera autoridad política directa se remonta a 1536 encontramos que, hasta estos días, nuestro territorio conoció 274 años de gobierno absoluto, 193 de gobierno republicano y, dentro de éstos, 43 del período de organización nacional, 127 de gobierno constitucional y 23 de dictaduras militares. Por un lado, el presidente es heredero de la tradición republicana del ciudadano presidente, cuya persona no se identifica con el cargo que ejerce. Durante los primeros tiempos de nuestra vida nacional éste fue el pensamiento prevaleciente. En el primer gobierno patrio se estableció que “ni el presidente, ni algún otro individuo de la Junta en particular, revestirán carácter público, ni tendrán comitiva, escolta o aparato que los distinga de los demás ciudadanos”. También que “en las diversiones públicas, los individuos de la Junta comprarán entrada como cualquier ciudadano...”, Frossasco, Diego Luis, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba, “La institución presidencial”, en diario *La Voz del Interior*, del Jueves 16 de agosto de 2001, Córdoba, Argentina, p.6.

rales. Sin embargo otra vez remarcamos que el único instrumento para resolver los problemas es “la política”.<sup>32</sup>

Resulta imprescindible remarcar que la reorientación hacia el eje de la política (superando paradigmas economicistas) como factor esencial de cambio de la realidad social, incluyendo la necesidad de una gestión activa por parte del Estado, nos pone en el sendero del análisis desde la óptica del régimen político a fin de buscar las soluciones a la problemática en Argentina y la región.

Pero para ello es necesario un elemento fundamental: la CONDUCCION POLITICA. Aquí hallamos el centro de la cuestión.

Insistimos, el problema es la conducción como función política integradora y de equilibrio entre las distintas fuerzas sociales.

Quién está al frente debe conducir con decisión un proceso que apunte a que la sociedad civil se organice, a fortalecer los partidos políticos como representantes de la comunidad, las organizaciones sociales y a que la economía funcione mínimamente sobre valores éticos.

La conducción política implica asumir un firme compromiso de combatir la corrupción, estimular la participación de la sociedad y que en el complejo social existan valores morales y normas compartidas: una ética, una moral para el trabajo, la producción, el comercio, la política, la cultura.

Es el conductor quien debe alinear voluntades y objetivos insistiendo con el sentimiento de identidad nacional, y de pertenencia, buscando exaltar los valores individuales y promoviendo el resurgimiento de los colectivos como el orden social, la responsabilidad familiar, la moderación, y la solidaridad. Todo con el fin último de lograr el desarrollo integral de la sociedad, la reconstrucción de las instituciones y la “CONFIANZA”.

Sin conducción política un país se halla sin rumbo, la carencia deriva en un vacío de poder que sí o sí termina ocupado por alguien (llámese, mercados financieros, grupos concentrados de poder económico, etc.).

Entonces, ante un escenario habitual de debilidad partidaria, o muchas veces de fragmentación parlamentaria, la combinación que garantizará el ejercicio efectivo del gobierno o la “*governabilidad*” teniendo en cuenta los singulares factores políticos, sociales, culturales e históricos será: ***presidencialismo mas calidad institucional con un fuerte grado de conducción política.***

La eficacia de las políticas públicas, la existencia de órganos y actores sociales comprometidos, el funcionamiento de los canales institucionales para satisfacer las demandas de participación social y la cultura cívica de la población basada en la ética, los valores morales y la transparencia, son elementos trascendentes pero estarán condicionados por la combinación esbozada en el párrafo anterior.

No es un desafío sencillo ya que la elección del conductor muchas veces quedará sujeta a imponderables, pero en condiciones institucionales adecuadas estará garantizada la estabilidad, el camino del fortalecimiento institucional y se evitarán los escenarios de crisis.

---

32 - Sartori, Giovanni. *op. cit.* p.109.

## UNIDAD V

## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Guillermo Justo Chaves

La cuestión de la Gobernabilidad. Concepto. Historia. Gobernabilidad y Democracia. Requisitos para la gobernabilidad democrática. Crisis de Gobernabilidad. Las Democracias de la región. Caracteres. Democracias emergentes y crisis de gobernabilidad. Particularidades. Modelo de Gobernabilidad en Democracias Emergentes. Esquema.

**La cuestión de la *Gobernabilidad*. Concepto. Historia.**

En el mundo anglosajón, “*governance*”<sup>33</sup> es una palabra que ha sido utilizada habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de un determinado ámbito. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, desde el Estado pasando por una empresa o por la universidad.

Aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, expresa la existencia de un proceso político: “*gobernabilidad*” significa crear consenso, u obtener el consentimiento para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

El término aparecido en los setenta no fue receptado en principio por los grandes diccionarios de Ciencia Política. Uno de los pocos que lo ha hecho es el que en forma conjunta han publicado Norberto Bobbio de la Universidad de Turín, Nicola Mateucci de la Universidad de Bolonia y Gianfranco Pasquino también de la Universidad de Bolonia. Este último ha definido la *gobernabilidad* por su opuesto (*ingobernabilidad*) para hacer referencia a los problemas que deben afrontar las democracias occidentales.<sup>34</sup>

Sin embargo, a pesar de lo novedoso y central, la cuestión de la *gobernabilidad* se ha transformado en un concepto mediático que urge reconvertirlo en uno estrictamente político, ya que existe el riesgo de vaciar de contenido el término. Como parece que el marketing político recomienda hablar siempre de “*gobernabilidad*”, se crean frases y se estructuran discursos en torno a ella. Si pasa a convertirse en monólogos vacíos en lugar de ser la materia prima de las democracias actuales se convertirá en mero “packaging” de la política.<sup>35</sup>

33 - El término “*governance*” (gobernancia) es utilizado por Anthony Giddens en su obra “La Tercera Vía” (Ed. Taurus, 1999, Madrid, España, p.45) para distinguirlo de “gobierno”. En castellano no existe todavía un claro acuerdo acerca de este barbarismo. En el campo de las ciencias de la administración, por ejemplo, no tiene el sentido que le da el citado autor que en realidad lo identifica con algo de mayor alcance que la mencionada palabra “gobierno”.

34 - El análisis del enfoque que realiza el eximio politólogo Gianfranco Pasquino lo veremos en el capítulo destinado a la crisis de *gobernabilidad*.

35 - “En todos los países avanzados, los patrones, altos funcionarios internacionales, intelectuales mediáticos y periodistas reconocidos parecen haberse puesto de acuerdo para hablar un extraño dialecto cuyo vocabulario, surgido aparentemente de ninguna parte, está en boca de todos: “globalización”, “flexibilidad”, “*gobernabilidad*”, “underclass”, “exclusión...” Bourdieu Pierre y Wacquant Lóic, “La nueva vulgata planetaria” en *Pensamiento y acción*, Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2002, p.121.

Y eso se debe a que quizá como ningún otro padece los equívocos de la ambigüedad y la indefinición conceptual. Lejos de tener claridad ha pasado –siguiendo distintas modas– desde el extremo de la racionalidad económica, transitando por el eficientismo institucional hasta el otro extremo de la refundación democrática.<sup>36</sup>

El término *governabilidad* ha sido utilizado para explicarlo todo o por lo menos para dar cuenta de lo que no se puede explicar con claridad. Lo mediático del mismo lo hace comparable a un “fast food” que se produce y rápidamente es consumido. Quizá tenga que ver con su origen “economicista” propio del Consenso de Washington, signo de una profunda desideologización, en la que se ha perdido todo el contenido político implícito en la noción de conducción (política) que define el ejercicio del *gobierno*.<sup>37</sup>

Pese a ese génesis vinculado a la economía, la *governabilidad* hace referencia a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, sea se trate de un gobierno o administración o varios gobiernos considerando la capacidad de adoptar oportunamente decisiones simples o complejas, la efectividad de esas decisiones, la aceptación social que puede variar de esa mera aceptación al apoyo activo y la coherencia de aquellas determinaciones. Es decir que el aspecto central de la *governabilidad* excede el marco de competencia meramente técnica: expresa una cuestión de índole política.

*Dieter Nohlen*<sup>38</sup> la califica como una interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas. Hace referencia a la continua tensión existente entre las dos partes, cuestionando el sistema político como productor de decisiones y encargado de su ejecución, así como su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.

Otra definición habla de “...el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder con legitimidad, apoyo suficiente, eficiencia y estabilidad en una sociedad, mediante la interacción con la sociedad civil, el sector privado y los agentes económicos y sociales aunque recayendo la mayor responsabilidad en el *Estado*...”<sup>39</sup>

La fundación *Poder Ciudadano*<sup>40</sup> entiende por *governabilidad* el contexto que debe garantizar la buena ejecución de políticas públicas que han de ser consensuadas por el sector social. Ello a través de la interacción entre sector público y privado, fortaleciendo al Estado en su rol de control de políticas aplicadas, solidez de organismos institucionales y garantía de participación ciudadana.

La amplia aplicabilidad del término, su referencia a problemas básicos de orden político (incluyendo la eficacia y la legitimidad), y su carencia de toda relación necesaria con el Estado han hecho de él en el último decenio un instrumento útil para un número creciente de participantes en el debate sobre el desarrollo.

36 - Nótese que la polisemia caracteriza a los términos empleados en las Ciencias Sociales. Pocas veces se encuentran en este campo términos que remitan a conceptos totalmente claros (para un tratamiento de este tema véase Marradi, Alberto, “Linguaggio scientifico o torre di Babele” en *Rivista Italiana di Scienza Política*, XVII, p.1, 1987).

37 - La palabra gobernar se deriva de la raíz griega kubernaō, que significa literalmente dirigir con el timón. ¿Qué significa gobernar una nave? “Significa por supuesto ocuparse de los marineros, pero también de la nave, del cargamento; Gobernar una nave significa además tener en cuenta los vientos, los escollos, las tempestades; esto es lo que caracteriza el gobierno del navío, poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir al puerto, y todo ello en relación con los sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades, etc.” Foucault, Michel, *La Gubernamentalidad*, Ed. La Piqueta, 1977).

38 - Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania) y Director Científico del Heidelberg Center para América Latina, en Santiago de Chile.

39 - En la Revista de Ciencia Política “El Príncipe” Edición n°3, año 1994 en su artículo “Estado, *Governabilidad* y Desarrollo” el autor Luciano Tomassini esboza esta definición.

40 - Nota del Autor: Capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Así, por ejemplo, aquellos que están convencidos de que el rol del Estado en los asuntos económicos y sociales se ha vuelto demasiado amplio y debería ser reducido, han podido desplazar parte de la discusión sobre los asuntos públicos del ámbito de “gobierno” al terreno mucho más amplio de “*governabilidad*”.

La novedad relativa del término “buena *governabilidad*” en círculos internacionales también ha facilitado los intentos de reformar los programas y burocracias del Estado en muchos países apelando a un modelo aparentemente más técnico y menos político que el evocado por los llamamientos a la reforma del Estado.

Al mismo tiempo, muchas personas que quizá no tengan demasiado interés en reducir el espectro de actividades de los gobiernos nacionales han visto en el concepto de “*governabilidad*” una importante herramienta para abordar problemas que requieren una acción en común en ámbitos donde el Estado no desempeña o no puede desempeñar un papel de liderazgo. Estos ámbitos se encuentran en diferentes niveles de la sociedad, desde lo más local a lo supranacional.

También resulta cada vez más importante en el análisis de cómo la comunidad internacional puede crear las instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización.

Al igual que muchos otros conceptos, el de “*governabilidad*” está siendo usado por sectores de orientaciones ideológicas muy diferentes, para diversos fines, a menudo contradictorios. En el inicio fueron las instituciones financieras internacionales quienes adoptaron tan ampliamente este concepto. A éstas suele atribuirse la atención renovada que, durante los años ‘80, se proyectó sobre el concepto de “*governabilidad*” y el apoyo a su interpretación del término con un volumen de financiación considerable.

Así fue como organizaciones como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional y el FMI que carecen de toda competencia para intervenir en cuestiones políticas de los Estados (sus estatutos lo prohíben expresamente) hablando de “*garantizar la gobernabilidad*”, excedieran sus límites interviniendo en los asuntos de política interior de los Estados soberanos exigiendo reformas del Estado y cambios políticos y *sociales*, bajo esa denominación relativamente inofensiva, revestida con seguridad de un lenguaje muy técnico.<sup>41</sup>

Pero haciendo un breve repaso de la historia, vemos que es hacia fines de la década de los sesenta cuando las democracias occidentales experimentaron un conjunto de fenómenos que presagiaban el fin de una época y el nacimiento de otra.

El mayo francés, los movimientos pacifistas en Inglaterra, las gigantescas marchas contra la intervención militar norteamericana en Vietnam, la crisis de las ideologías, el agotamiento de la fórmula de estabilización política y desarrollo económico surgida bajo el modelo del Estado benefactor, la crisis de la economía capitalista mundial a raíz de las modificaciones a los precios del petróleo, se constituyeron como expresiones visibles y espectaculares de que los desequilibrios económicos internos e internacionales estaban generando cambios profundos en la manera en que las sociedades y los Estados estaban procesando el agotamiento de un sistema, pero todavía no alcanzaban a vislumbrar la aparición de uno nuevo.

Para las ideas políticas neoconservadoras, la imagen dominante era de una situación potencial de *ingovernabilidad* política y anomia social, riesgos que fueron interpretados como efectos de la

---

41 - Esta posición, compartida por nosotros, es sostenida -entre muchos- por Cynthia Hewitt de Alcántara (Directora Adjunta del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social), en su ensayo “Usos y abusos del concepto de *governabilidad*”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* n°155, marzo de 1998.

sobrecarga de demandas de la sociedad hacia el gobierno; y en muchos casos se habló de “exceso” de democracia a los problemas de *governabilidad* que aquejaban a los países occidentales.

Desde el otro extremo del arco ideológico, la nueva izquierda atribuía básicamente la situación a la erosión de la legitimidad del sistema político como la causa de los disturbios y la incapacidad del gobierno para enfrentar los problemas.

Así pues, resulta explicable el pragmático interés de los gobiernos occidentales por comprender lo que sucedía en sus sociedades a mediados de los setenta. En el conflictivo contexto descrito, surge entonces la iniciativa de tres países por realizar un diagnóstico de la situación y perspectivas de solución para los problemas y fenómenos de sociedades cada vez más complejas y desafiantes. Para ello, se acuerda la creación de un grupo de trabajo compuesto por tres especialistas para analizar las relaciones entre gobierno y democracia. El resultado fue el “Informe de la Comisión Trilateral” y un nuevo modelo, el ya famoso -y agotado- *modelo neoliberal* producto de lo que se llamó *Consenso de Washington*.<sup>42</sup>

La noción de *governabilidad* aparece, como afirmamos, nítidamente asociada al pensamiento neoconservador de Estados Unidos y a los propósitos de éste de criticar y destruir al Estado de Bienestar. Quién primero empleó la expresión “*governabilidad*” fue precisamente *Samuel Huntington*, a principios de los años 70. La formalización de su planteamiento se produjo en 1975, en ocasión de los debates del Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral que, bajo la influyente convocatoria de *Nelson Rockefeller*, intentaba avanzar hacia una mayor coordinación de las políticas públicas de Estados Unidos, Japón y los países de lo que en ese momento era la Comunidad Económica Europea.

*Huntington*, junto al politólogo francés *Michel Crozier* y al profesor japonés de la Universidad de Sofía, *Joji Watanuki*, redactaron el mencionado “Informe sobre la *governabilidad* de las democracias”, en que dio forma a un conjunto de preocupaciones de los sectores conservadores frente al surgimiento de lo que denominaban “una democracia anómica”.

Según su razonamiento, el auge de las sociedades democráticas requiere de un crecimiento económico sostenido que fue posible para los países industrializados en los veinticinco años que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial, sobre la base de un conjunto de condiciones que se estimaba habían desaparecido en forma permanente. A partir de allí, se preveía un proceso de debilitamiento democrático y la consolidación de cuatro disfunciones principales que complicaban el funcionamiento de dichos sistemas políticos.

En este reporte, sus autores concluían que después de un periodo relativamente “exitoso” de consolidación democrática y desarrollo económico (que coincidió con el ascenso y desarrollo del *Welfare State*), las sociedades occidentales postindustriales enfrentaban problemas que impedían el funcionamiento eficaz de los gobiernos democráticos. Dichos problemas eran, en síntesis:

- La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- La expansión democrática de la participación y compromiso políticos han creado una ‘sobrecarga’ en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.

42 - El Consenso de Washington hace referencia al acuerdo al que llegaron los técnicos de los organismos multilaterales y los círculos políticos norteamericanos en torno a diez puntos para superar los problemas que las economías enfrentaban. Estos eran: 1. Disciplina fiscal; 2. Reorientación del gasto público; 3. Reforma Tributaria; 4. Liberalización financiera; 5. Tasa de cambio unificada y competitiva; 6. Liberalización comercial; 7. Eliminación de las barreras a la inversión extranjera; 8. Privatización de empresas públicas; 9. Promoción de la competencia; 10. Protección de los derechos de propiedad.

- La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.
- Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.

Así, de una visión pesimista frente a las perspectivas de la democracia, se planteaba originalmente el dilema de la *governabilidad* asociada a las necesidades de introducir una serie de restricciones a las formas más abiertas de este tipo de regímenes políticos tal como venían funcionando desde que se establecieron los correctivos determinados por la gran recesión de 1929.<sup>43</sup>

De manera más específica, *Huntington*<sup>44</sup> relaciona, para el caso estadounidense, los problemas de *governabilidad* con el grado de participación. Para él, estas relaciones llevan a una suerte de círculo vicioso donde, a) el incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización de la sociedad; b) el aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política; y c) esta sensación conduce a su vez a una baja en la participación.

Más allá de lo expuesto, se concluye que el concepto es reciente en el ámbito de la ciencia política y más en el de la ciencia política empírica por lo que es importante distinguir entre estabilidad<sup>45</sup> y *governabilidad*. Hasta ahora los teóricos habían vislumbrado el problema desde la perspectiva de buscar estabildades. Pero es más que eso. Consiste en un estado del funcionamiento no sólo del sistema político, es un estado moral, colectivo acerca de la calidad y deficiencia de nuestras representaciones sociales para entender como debemos practicar la política. Es decir que, debe existir consenso social, ahí es donde entra en el esquema la democracia que viene a conformar un estrecho vínculo con la *governabilidad*, relación que trataremos en el siguiente punto.

Ahora bien, la "*governabilidad*" a secas en una aproximación a la realidad latinoamericana, a decir de *Heinz Sonntag*<sup>46</sup>, es un concepto que hace referencia a un conjunto de condiciones del sistema político que median entre la sociedad y el Estado; un poder ejecutivo con un proyecto y con capacidad de articular canales para tomar decisiones, una burocracia que suele traducirlas en el empleo de las reglas de racionalidad formal que la caracterizan, una fuerza pública que ejerce el uso del monopolio de la fuerza para garantizar la seguridad interna y proteger el territorio.

Siguiendo con el enfoque latinoamericano el autor uruguayo *Juan Rial* conoce la *governabilidad* como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para perseguir esas metas previamente definidas".<sup>47</sup>

43 - Ejemplos de los correctivos al sistema capitalista fueron desde lo político el "*new deal*" llevado adelante por Franklin D. Roosevelt y desde lo económico la aplicación de las recetas de Lord John Maynard Keynes, lo que se llamó "*keynesianismo*", instaurando una etapa que se consolidó en la posguerra con el llamado "*Welfare State*" o Estado de Bienestar.

44 - Ya había hecho referencia a la cuestión de la relación entre instituciones, participación y estabilidad política, conceptos e ideas que luego trasladó al abordar la temática de la *governabilidad*. (ver Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades de cambio*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1968).

45 - Morlino, Leonardo, voz "estabilidad política" en Bobbio, Mateucci y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*, 12ª.ed., Ed. Siglo XXI, México, marzo de 2000.

46 - Sociólogo, Universidad de Munster/Alemania, 1964. Doctor en Ciencia Social de la Universidad de Bochum/Alemania, 1967. Profesor de Sociología en la Universidad Central de Venezuela, autor de numerosos libros y artículos acerca de problemas socio-políticos de América Latina y el Caribe. Esboza estos conceptos en "Globalización y pobreza en América Latina", ver <http://www.clad.org.ve>, p.1.

47 - Rial, Juan. "*Governabilidad*, partidos y reforma política en Uruguay" (1987), en *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio de 1988, p.11.

A su vez, *Angel Flisfisch* entiende que “la *governabilidad* está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o de una administración, o de varios sucesivos, considerando las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de las decisiones”<sup>48</sup>.

Como hemos podido apreciar la *governabilidad* no está condicionada a que el régimen político sea una democracia; en América Latina tenemos muchos ejemplos de sociedades gobernables a través de esquemas de dictaduras militares o cívico-militares.

El concepto de *governabilidad*, entonces, tiene tantas aproximaciones que es necesario definir el sentido lo mas claramente posible. Sobre todo por el abuso que se comete al señalar dos situaciones extremas: la *ingovernabilidad* y la crisis de *governabilidad*, como si fueran sinónimos para el tratamiento de los problemas derivados del conflicto que supone gobernar, independientemente de la coyuntura, país u orden de gobierno de los que se trate.

Sin embargo, hay diferencias respecto al momento y al grado de vulnerabilidad por el que atraviesan los sistemas políticos, en cada uno de los cuales repercutirá con distintos niveles de profundidad la aparición, la agudización o el estallido de conflictos en el gobierno. Asimismo, el grado de democratización de las relaciones Estado-sociedad, expresado en la consolidación de instituciones y prácticas democráticas que modelan al gobierno y sus políticas públicas, no es el mismo en los países centrales con democracias estables que en países periféricos, en donde hay democracias emergentes, o en países semi-periféricos que registran procesos de transición democrática inacabados.

Podríamos resumir, entonces que, la *governabilidad* es la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. En términos más amplios, la *governabilidad* también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

## **Governabilidad y Democracia.**

Como pudimos observar, *Governabilidad* y Democracia no necesariamente concurren, ambas han tenido trayectorias de encuentros y desencuentros desde que se empezó a debatir la cuestión. Pero quedó claro en la sección anterior que pensar la *governabilidad* al margen de la democracia promueve el autoritarismo en aras de la eficiencia. Asimismo la democracia sin *governabilidad* deriva en crisis y situaciones de inestabilidad política.

La *governabilidad* en democracia se apoya en el consenso básico de que, con sus limitaciones, la democracia es una forma de gobierno mejor que sus alternativas. Para que ese consenso perdure es necesario que los poderes del Estado y los actores políticos que participan en el proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas sean vistos por la ciudadanía como sus legítimos representantes.

Requiere de la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social. Éstas son variables en cuanto su contenido e intensidad en diferentes sociedades y contextos históricos, pero no están nunca ausentes y su insatisfacción quita legitimidad a los gobiernos.

---

48 - Flisfisch, Angel. “*Governabilidad* y consolidación democrática” (1987) en Revista Mexicana de Sociología, julio-septiembre de 1989, p.113.

Igualmente, después de la crisis generalizada de la democracia en América Latina en los últimos decenios, pareciera que en la mayoría de ellos la ciudadanía y las fuerzas políticas comparten ahora el supuesto de que la democracia es el régimen político más adecuado.

Desde finales de los años 80 y principios de los años 90, la democracia y el Estado de derecho se han convertido en dimensiones esenciales del desarrollo humano sostenible, en particular en países en transición o incluso en vías de consolidación democrática.

Podemos decir que una democracia es gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que son aceptadas por la ciudadanía sin que, aunque ellas los perjudiquen, éstos pretendan cambiar el régimen político.

La democracia está consolidada y es gobernable cuando actores políticos que pierden en el ejercicio del juego democrático aceptan ese resultado y siguen participando y apoyándolo.

Por consiguiente, *gobernabilidad* implica estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre en cuanto a los resultados del juego político, es decir, de las negociaciones y los acuerdos entre los actores políticos.

No hay nada extraordinario en los valores o los comportamientos básicos de la *gobernabilidad*. Hay un solo sistema de valores: el de la democracia y un solo comportamiento básico: el apego a la Constitución y a la ley.

Además en una democracia consolidada se cuenta con una serie de mecanismos institucionales para prevenir o atacar los problemas de *gobernabilidad*. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayoría y minoría, la periodicidad de elecciones, las posibilidades de alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir disensos de proyectos políticos.

La lógica neoliberal plantea que el dilema central de la *gobernabilidad* de la democracia es que las demandas sobre el gobierno crecen, mientras que la capacidad de respuesta se estanca.

Pero la *gobernabilidad* de la democracia es mucho más que un problema de cómo controlar un exceso de demandas sociales y evitar que ellas terminen por destruir la democracia. Exige un esfuerzo colectivo por establecer nuevas formas de cohesión e integración social, un nuevo orden capaz de disminuir las desigualdades y aumentar las oportunidades. En ese esfuerzo corresponde al Estado, reformado para adaptarlo al nuevo contexto, coordinar el sector público y privado en interés de la comunidad por sobre las especulaciones individuales. Un actor institucional del cual depende en gran parte el éxito y el fracaso del sistema.

Resulta fundamental la existencia de un Estado eficaz. Si no lo es afecta la credibilidad de la misma democracia, su vitalidad y la eficiencia del mercado. Un Estado capaz, eficiente y eficaz es necesario para garantizar la seguridad y el respeto a la ley; condiciones necesarias para el desarrollo económico y social. A pesar de ello el retorno al Estado no significa la rehabilitación del “*Welfare State*”.<sup>49</sup>

Por lo contrario, requiere una reforma radical del Estado y la modernización de sus instituciones: estos deben estar gobernados por los principios de legitimidad, transparencia y responsabilidad. Esta nueva concepción del Estado ha sido motivada en particular por la necesidad de asegurar el Estado de derecho y la preeminencia de la ley y del derecho.

Entonces, como sostiene *Daniel Filmus*<sup>50</sup>, la *gobernabilidad democrática* además de ser el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia,

49 - Ver Chaves, Guillermo Justo. “La alternativa: El Estado Inteligente”, en *Diario EL DIA* de La Plata, 29 de agosto de 2001, p.4.

50 - En Conferencia celebrada en la Municipalidad de La Plata, el día 9 de mayo de 2003.

eficacia, accountability)<sup>51</sup> consiste en la capacidad de todos los actores políticos para moverse dentro de determinadas reglas de juego, como una especie de *concertación*, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad.

Por consiguiente, se trata de una *governabilidad* positiva, orientada a crear un nuevo orden para la dignidad de todos y que implica inevitablemente un proyecto ético.

*Governabilidad* en democracia sería el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos, contemplando los mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones. El buen gobierno requiere de la participación de la comunidad, de transparencia de sus actos y de rendición de cuentas. Es equitativo y promueve el imperio de la ley.

Podemos definirla como la capacidad de ejercer el gobierno con el consenso, la participación y la corresponsabilidad de los gobernados.

Estamos, por lo tanto, atravesando una etapa de nuestra historia en la cual se acepta el consenso básico que hace posible la *governabilidad democrática*.

Sin embargo, como consecuencia de las crisis de fin de siglo, la literatura sobre el tema comenzó a llamar la atención sobre algunos síntomas de desafección ciudadana con las instituciones políticas que podrían indicar un cierto desencanto con la democracia y, eventualmente, una falta de apoyo a ella.<sup>52</sup>

Por eso, la promoción de la democracia y el fortalecimiento del Estado se han convertido en objetivos y condiciones para el desarrollo.

La idea de *governabilidad democrática* requiere entonces de definir el contexto del sistema político que se va a tratar, lo cual permite distinguir dos situaciones o rasgos definitorios de la *governabilidad*: 1) en la normalidad de las democracias avanzadas o, 2) en las situaciones de transición política o democracias emergentes. No obstante ello en cada una de ellas podemos distinguir condiciones o requisitos que sustentan la *governabilidad* y sirven para prevenir o evitar conflictos en la actividad cotidiana de gobernar.

El reto para las democracias del primer mundo va a estar caracterizado en lo que se llama “el nuevo Estado democrático” con devolución del poder (descentralización), renovación de la esfera pública-transparencia, eficiencia administrativa, mecanismos de democracia semidirecta (democracia participativa), el gobierno como gestor del riesgo, en suma: *democratizar la democracia*,<sup>53</sup> mientras tanto a las democracias emergentes se les exigirá un plus que la deposite en el camino de la consolidación de las instituciones y el desarrollo a fin de integrar las agendas de la democracia y la *governabilidad* en una sola estrategia que guíe, de manera simultánea, los enlaces intrincados que existen entre las reformas políticas y económicas.

---

51 - La voz anglosajona “accountability” que va a ser utilizada con frecuencia a lo largo del presente trabajo no cuenta con una traducción exacta a nuestra lengua pero podríamos asimilar su significado a la responsabilidad de los funcionarios por los actos de gobierno, así como su obligación de rendir cuentas periódicamente a la ciudadanía.

52 - Este desencanto y desafección es referido en algunos trabajos anglosajones como “*political cynicism*”. Véase por ej. Wiggins, R, Parsons, S. y Bynner J.: “Views, voting and values” en Bynner, Ferri y Sheperd (eds.) *Twenty something in the 1990s: getting on, getting by, getting nowhere*. Ashgate: Aldershot, 1997. Asimismo, este aspecto ya ha sido analizado oportunamente, ver; Chaves, Guillermo Justo, “*Governabilidad y democracias imperfectas*” del *Diario EL DIA* de La Plata del sábado 29 de julio de 2000, p.4.

53 - Tal como plantea el sociólogo y gurú del autodenominado nuevo laborismo inglés, Anthony Giddens en, *La Tercera Vía*, Ed. Taurus, Madrid 1999, p.94

### Requisitos para la *governabilidad democrática*.

Previo al tratamiento de los requisitos es necesario advertir que el abordaje del presente punto tiene como objeto de estudio la generalidad de las democracias occidentales.

Sentado lo expuesto, teniendo en claro el concepto sobre el cual estamos trabajando y habiendo precisado la estrecha vinculación con la democracia, desde una visión positiva de la cuestión de la *governabilidad democrática*, arribamos al momento de precisar los requisitos, ya que como dos caras de una misma moneda, podremos también identificar las causas indirectas de la eventual debilidad del sistema.

Entonces, las condiciones para garantizar la *governabilidad democrática* serían:

#### **1) Los órganos decisorios (los poderes del Estado) y los actores políticos (partidos políticos)**

En una democracia consolidada como ya lo hemos expuesto *ut-supra* se cuenta con una serie de mecanismos institucionales para prevenir o atacar los problemas de *governabilidad*. El federalismo, la separación de poderes, el imperio de la ley, el sistema de partidos, la correlación entre mayoría y minoría, la periodicidad de elecciones, las posibilidades de alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana constituyen el marco idóneo para generar consenso y dirimir disensos dentro de la institucionalidad.

La existencia de los órganos del Estado con un Ejecutivo con capacidad efectiva para la administración, legitimado por los mecanismos constitucionales que lo ha catapultado al poder, un Parlamento representante cabal de los intereses de la comunidad y no de una corporación; en el cual las mayorías se conforman con el objetivo de legislar en beneficio del Estado y no de obstruir la tarea del gobierno, y por último la presencia de un Poder Judicial realmente independiente garante de los derechos individuales y custodio de la Constitución, completan la estructura necesaria –aunque no suficiente– sobre la que se va asentar el edificio de la *governabilidad* en democracia.

A su vez emergen los órganos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado; los partidos políticos, actores indispensables para asegurar el debate de alternativas, la integración de intereses opuestos, buscando adaptarse a las nuevas necesidades del electorado, proponiendo un modelo de Estado afín a la cultura de la nación e intentando formar los líderes políticos necesarios.

Pero para que todo ello sea real es preciso que quienes participan directamente en el proceso de decisiones y formulación de políticas sean vistos por la ciudadanía como sus legítimos representantes. La existencia de una crisis de las instituciones de representación política lleva inevitablemente a la falta de *governabilidad* de la democracia representativa y al reemplazo de ésta por regímenes autoritarios o por otros en los cuales las instituciones representativas dejan de jugar el papel político central.<sup>54</sup>

A ello hay que agregar que los partidos políticos enfrentan problemas para adaptarse al nuevo contexto económico, social y político.<sup>55</sup>

Sus dificultades para desarrollar programas y estrategias que recojan las nuevas demandas sociales y, en algunos casos, para llegar a acuerdos entre ellos que permitan establecer coaliciones

54 - "La reconstrucción de las instituciones públicas y la confianza en su labor es una prioridad en las sociedades contemporáneas" Giddens, Anthony. *La Tercera Vía y sus críticos*, Ed. Taurus, Madrid, 2001, p.68.

55 - Un estudio realizado por *The Economist*, publicado el 17 de julio de 1999 ha comparado los resultados de diversas encuestas de opinión en una serie de países industriales. En casi todos ellos, la confianza en los políticos es baja. En Alemania, por ejemplo, el porcentaje de gente que dijo confiar en su diputado en el Parlamento Federal cayó del 55% de 1978 al 34% en 1992. La proporción de suecos que estaba de acuerdo con la afirmación de que los partidos sólo estaban interesados en los votos de la gente, no en sus opiniones creció del 49% en 1968 al 72% en 1994. En 1996 solo el 19% de los suecos confiaba en el Parlamento.

estables, han llevado a que un número creciente de votantes se declare independiente, es decir, ni militante ni simpatizante de un partido político.

Al mismo tiempo, la “volatilidad” electoral, es decir, el cambio de preferencias del electorado de una elección a otra, parece haber aumentado. Además, hay que recordar que los partidos políticos comparten con los legisladores la peor evaluación en las encuestas de opinión pública<sup>56</sup>.

Sin embargo, de lo anterior –pese a ser posible– no se deriva necesariamente la existencia de una crisis de representación. Para que exista una crisis que ponga en peligro la *governabilidad* a largo plazo y, en definitiva, la supervivencia misma de la democracia, sería necesario que la ciudadanía llegara al convencimiento de que no importa quien gobierne porque los que lo hagan no representarán sus valores, aspiraciones e intereses, o serán incapaces de satisfacerlos.

En este sentido, la legitimidad de los órganos y de los partidos políticos depende de su eficacia para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas. Mientras se piense que un cambio de gobierno, de acuerdo a las reglas democráticas, podrá dar mejor respuesta a esas inquietudes, podrá haber crisis de gobierno, pero ella no será de la democracia.

En todos nuestros países las transformaciones realizadas obligan a un cambio en el papel del Estado. Ese cambio incluye una modificación substancial en el papel integrador de la sociedad que ha jugado tradicionalmente el Estado y que lo había perdido.<sup>57</sup>

La cultura heredada de lo noventa, valora principalmente el esfuerzo individual, la competencia, el éxito económico y el consumo, mirando con desconfianza la acción del Estado.

Entonces, es necesario que el Estado oriente la acción política hacia las nuevas demandas ciudadanas a fin de recuperar la confianza.<sup>58</sup>

Ante ello, concluimos que resulta vital para la *governabilidad democrática* vigorizar el Estado, sus órganos y los partidos políticos, de esa manera tendremos la calidad institucional necesaria, puntapié inicial para abordar el tratamiento del segundo requisito.

## **2) Necesidad de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social.**

Siguiendo en la línea de lo argumentado en la sección anterior es preciso poner de relieve que los ciudadanos de las democracias occidentales exigen mayor participación en la toma de decisiones. Esas demandas son variables en cuanto a su contenido y su intensidad en distintas sociedades y contextos históricos, pero no están nunca ausentes y su no satisfacción por los gobiernos democráticos contribuye a quitarles legitimidad.

La democracia va madurando. El ciudadano exige que el vínculo con el gobernante sea cada día mas cercano y que los detentadores del poder deban rendir cuentas periódicamente a la comunidad. Es un dato de la realidad mundial contemporánea.

56 - Ver anterior nota al pie.

57 - “...El Estado Inteligente concentrado en roles estratégicos, promotor de la actividad de la sociedad civil insistiendo en una función clave: La interrelación articulada entre lo económico y lo social.

La intervención del Estado Inteligente debe estar dada por una alta eficiencia que permita prever un conjunto de condiciones esenciales para el desarrollo como: la ley, el orden, la política macroeconómica, la política fiscal, la infraestructura, la inversión en capital humano y la equidad.

Un Estado descentralizado, dinámico, flexible donde el peso de la gestión recaiga en los municipios, que trabaje con una planificación pero a sabiendas que la explosión de complejidad de la sociedad actual conlleva la posibilidad que aquella gestión se deba adaptar a la realidad variable...”; ver Chaves, Guillermo Justo, “La alternativa: el Estado Inteligente”, en Diario *EL DIA* de La Plata, miércoles 29 de agosto 2001, p.4.

58 - “...La confianza es un problema social y político, no es económico y depende de la reconstrucción de las instituciones que no han sido correctamente manejadas...”, ver Chaves, Guillermo Justo, “Crisis, conducción política y confianza”, en Diario *EL DIA* de La Plata, del viernes 16 de marzo de 2001, p.4.

A pesar de que los aumentos en la participación ciudadana organizada son considerados un componente importante de la consolidación democrática, la evolución reciente choca con las consecuencias de las políticas noventistas tanto en América Latina como en Europa, que no han sido favorable a su fortalecimiento. Factores estructurales, cambios en el rol del Estado y la emergencia de una nueva cultura más centrada en el individuo, se combinaron para debilitar a los actores sociales y la participación social.

Los bajos niveles de participación social y popular pueden afectar o no la *gobernabilidad* de la democracia según cuan fuerte sea la demanda por participar y si existen o no suficientes canales para ello. No olvidemos tal como afirmó *Huntington* la estrecha vinculación entre estabilidad política, instituciones y participación.<sup>59</sup>

A pesar de la influencia que ejercen los factores estructurales en la motivación a participar, estudios recientes muestran altos niveles de insatisfacción por la falta de oportunidades para participar. La ampliación de canales de participación pasa, así, a ser una forma de dar legitimidad a la democracia y asegurar su *gobernabilidad*.

La forma de lograrlo es a través de la expresión acuñada por *Anthony Giddens* cuando habla de “*democratizar la democracia*”, o dicho de otro modo pasar de la democracia representativa a una verdadera democracia participativa: con la utilización de formas de democracia semidirecta, el incentivo hacia las actividades llevadas a cabo por las organizaciones no gubernamentales, la posibilidad de expresarse de las minorías, el acceso a la información y la utilización de todo el bagaje de la tecnología de la información al servicio de la transparencia.

Por último podríamos agregarle un dato que hace jugar coordinadamente los apartados 1 y 2 y que sería el mejoramiento de la representación a través de la optimización de los sistemas electorales.

Con calidad institucional y canales de participación ciudadana, evaluaremos el tercer requisito.

### **3) Eficacia de los gobiernos para llevar adelante las políticas públicas..**

La eficacia es la capacidad para alcanzar los objetivos trazados y mantener la fe en los compromisos. Capacidad de respuesta con eficacia y eficiencia. De eso se trata ser un gobierno productivo.

Para muchos la *gobernabilidad* es esto. Es la capacidad para alcanzar objetivos prefijados con el menor costo posible. Es la dimensión eficacia/eficiencia trasladada a la gestión gubernamental, aspectos que se asemejan a la tradición de razón de Estado y la relación medios/fines tratada crudamente por el maestro florentino, *Nicolás Maquiavelo*.<sup>60</sup>

Entonces, la democracia pierde legitimidad cuando la población percibe que la clase política antepone sus intereses particulares al bien público o evalúa como ineficaces las políticas públicas para resolver los problemas que la afectan.<sup>61</sup>

La primera de esas razones se relaciona directamente con la falta de probidad y la corrupción política. Hay conciencia de que las denuncias y los casos comprobados de corrupción son factores que afectan a la legitimidad de los gobiernos y a la eficacia de la gestión, y en la medida en que

59 - “Un sistema político es o se hace estable sólo si posee o alcanza un nivel de institucionalización adecuado al nivel de participación existente”, *Huntington, Samuel* (1968), citado por *Leonardo Morlino* en voz “Estabilidad Política”, del *Diccionario de Política*, *Bobbio, Mateucci y Pasquino*, Ed. Siglo XXI, México 2000.

60 - N. del A.: En su admirado manual de técnica política: “*El Príncipe*”, en sus múltiples ediciones.

61 - La disminución de la confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad de los gobiernos provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas en un círculo vicioso que *Huntington* lo describe como espiral de la *ingobernabilidad*.

ellas lleven a la percepción por el electorado de que se trata de una corrupción que afecta a toda la clase política, hace ingobernable la democracia.

De allí que el reforzamiento de los mecanismos de control y responsabilización, tanto política como administrativa, de los órganos del Estado que permitan definir y precisar situaciones de corrupción e imponer sanciones a los que incurran en ellas, haya pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política.

Con relación a la eficacia/eficiencia son principios que van de la mano con la reformulación del rol del Estado –aspecto ya mencionado– de uno omnipresente e incompetente ya vetusto y uno ausente fracasado, a un Estado inteligente, descentralizado, transparente, rápido y eficaz.

Por otro lado, en el contexto latinoamericano a lo expresado se agrega la problemática que la eficacia de las políticas se mide en relación con su capacidad para disminuir la pobreza y la exclusión social, ampliar la igualdad de oportunidades y satisfacer los problemas concretos que afectan a la población.

#### **4) Conducción política.**

Nos remitimos a la Unidad III donde se analizó la temática, sin dejar de remarcar, como dijimos, que es imprescindible recuperar la noción de conducción política y colocarla en el lugar que le corresponde en la esfera de la política y más precisamente de la *governabilidad democrática*.

#### **5) Valores morales democráticos, ética, transparencia.**

Finalmente, la *governabilidad* de la democracia supone y se legitima en la aceptación y concreción práctica de valores morales que le sirven de sustento, tales como la tolerancia, la no violencia expresada en la resolución pacífica de los conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad, integrados en una cultura cívica democrática.<sup>62</sup>

Dentro del mismo esquema ubicamos a la lucha contra la corrupción a través de la existencia de mecanismos de transparencia, así como la conciencia de la obligación de rendir cuentas, la ya famosa palabra traída del mundo anglosajón *accountability*, condición ineludible para que una democracia moderna se precie de tal.

La *governabilidad* de la democracia depende también de los valores, las normas, las creencias y las actitudes que están orientando el comportamiento colectivo y las decisiones públicas, es decir, de que la cultura cívica refuerce o no las instituciones democráticas.<sup>63</sup>

En ese esfuerzo corresponde al Estado, reformado, coordinar los esfuerzos del sector público y el privado hacia el interés general por sobre los intereses particulares. Y un actor institucional del cual depende en gran parte el éxito o fracaso de esos esfuerzos es el sistema educativo.

La educación, a través del aporte a la cultura cívica, está llamada a contribuir de distintas maneras a la *governabilidad* de la democracia. Desde luego, el acceso a la educación básica de calidad es una condición para la *governabilidad* de la democracia, y resolver los problemas de

62 - “Los problemas de *governabilidad* y el desencanto con las políticas neoliberales han llevado al auge del pensamiento comunitarista en los últimos años. Según éste, la consolidación de las comunidades y la sociedad civil en su conjunto acabará superando la desintegración social provocada por el mercado. El comunitarismo representa un llamado a restaurar virtudes cívicas y apuntalar los fundamentos morales de la sociedad”, Giddens, Anthony. *La Tercera Vía y sus críticos*, Ed. Taurus, Madrid, 2001, p.72/73.

Para una visión mas amplia de la postura comunitarista, ver Miguens José Enrique, *Desafío a la política neoliberal. Comunitarismo y democracia en Aristóteles*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2001.

63 - “Sólo un sistema político que posee una cultura cívica tiene posibilidades de ser estable”, Almond G. A. y Verba S., *La cultura cívica*, Ed. Euramérica, Madrid, 1963. “La cultura cívica es una cultura participante, propia de ciudadanos orientados a asumir un papel activo de apoyo al sistema político”. Bobbio, Mateucci y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*, Ed. Siglo XXI, 12ª. Edición, México, 2000.

cobertura a ese nivel educacional, que aún sufren muchos de nuestros países, constituye la más alta prioridad.

Hay también consenso en que, en cuanto formadora de los recursos humanos, condiciona en gran parte el éxito o el fracaso de los países en sus esfuerzos por lograr el desarrollo. Se espera que juegue un papel central en la constitución y el reforzamiento de la ciudadanía. Por último, influye en las probabilidades de ascenso y promoción social de las familias y los individuos y afecta al grado de cohesión e integración sociocultural.

La contribución de la educación a la *governabilidad* de la democracia, va a depender en gran medida de su capacidad para contribuir a encontrar un equilibrio entre esas dos demandas, entre la dimensión instrumental-técnica y la ético-política. La construcción de ese equilibrio en el contexto político y cultural actual en el mundo, y muy especialmente en América Latina, no puede desconocer que la cuestión de los valores cívicos es inseparable de la cuestión ética.<sup>64</sup>

La reivindicación del componente ético-político fue planteada con fuerza por Jacques Delors, quien fuera Presidente de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI de la Unesco.<sup>65</sup>

La *governabilidad democrática* en las condiciones de profundas transformaciones del mundo actual exige una formación integral, asumiendo que el énfasis en la eficiencia no es contraria a la democracia, ni a los valores democráticos y que la educación para la ciudadanía va de la mano con el desarrollo.

Por lo mismo, la inculcación de valores ciudadanos y el refuerzo de la ciudadanía pasan a ser condiciones tanto para el desarrollo como para la *governabilidad democrática*.

### **Crisis de Gobernabilidad.**

Tal como lo expresamos, el concepto de *governabilidad* nace marcado por implicaciones pesimistas y conservadoras atribuyendo la *ingovernabilidad* a las demandas excesivas de los ciudadanos.

Para los autores del Informe a la Comisión Trilateral *Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki*, el corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas a la *governabilidad* de la democracia. Reconocían que “governable” y “democracia” son conceptos en conflicto. “Un exceso de democracia significa un déficit en la *governabilidad*; una *governabilidad* fácil sugiere una democracia diferente”.

En consecuencia, era necesario restablecer el equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades, en el marco de la preservación de un régimen democrático:

64 - Así, el estudio de CEPAL-Unesco sobre la educación y el conocimiento en cuanto pilares de la transformación productiva con equidad, propone la ciudadanía y la competitividad como los dos objetivos estratégicos de su propuesta. Igualmente, la preocupación porque la educación contribuya a resolver problemas ligados con la *governabilidad* de la democracia ha estado presente, al menos implícitamente, en todas las Cumbres de Jefes de Estado de la Comunidad Iberoamericana y en las Conferencias Iberoamericanas de Educación convocadas por la OEA. Sin embargo, no puede desconocerse que el rol de formación de ciudadanos ha sido, en la práctica, minusvalorado frente al de formación de recursos humanos.

65 - Jacques Delors, destacado político y economista francés fue elegido en 1985 presidente de la Comisión Europea. Desde este cargo ha emprendido una labor fundamental para culminar con éxito el proyecto de la Unión Europea. Resumiendo los puntos centrales del Informe de esa Comisión, Delors sostiene que “la capacidad de los sistemas educativos para convertirse en clave del desarrollo, exige que cumplan el papel de formadores de mano de obra calificada, pero la educación no cumpliría su misión si no fuera capaz de formar ciudadanos arraigados en sus respectivas culturas y, no obstante, abiertos a las demás culturas y dedicados al progreso de la sociedad”.

A mayor abundamiento, al discutir algunas orientaciones de trabajo que tuvo en cuenta la Comisión que presidió, destaca en primer lugar “las relaciones de la educación con la cultura (la cultura concebida como un factor de conocimiento de sí mismo y de los demás), con la ciudadanía y, más generalmente, con el sentimiento de pertenencia a un grupo y con la cohesión social. Después, naturalmente, las relaciones entre educación, formación, trabajo y empleo, las relaciones con el desarrollo y, finalmente, el papel central que cabe a la educación en el progreso”.

Las demandas constantemente crecientes sobre el gobierno por grupos de la sociedad y la necesidad del gobierno también creciente de manejar las interrelaciones de una sociedad compleja, requieren de un incremento de los recursos materiales y de la autoridad política a disposición del gobierno.

La perspectiva formulada en el seno de la Comisión Trilateral fue rápidamente combatida desde las posiciones del liberalismo democrático y de la nueva izquierda. Los primeros, reconociendo el problema del desempeño estatal y la sobrecarga de demandas al sistema político, se orientaron a fortalecer las virtudes pluralistas-representativas de la democracia y a repensar el concepto de la autoridad política democrática operando en el seno de un sistema económico de mercado.

En la primera, se pueden distinguir las que se orientan a una visión “sobrecargada” del Estado, posición defendida por *O'Connor*<sup>66</sup> cuando habla de “sobrecarga y crisis fiscal del Estado” a lo que *Huntington* le agrega que, como consecuencia de la incapacidad del Estado para dar respuestas a las demandas se produce la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno, y esa falta de credibilidad en los gobernantes provoca automáticamente una disminución de capacidad para afrontar los problemas, lo que se transforma en un círculo vicioso que denomina *espiral de la ingobernabilidad*.

Los teóricos del Estado sobrecargado argumentan que la forma y el funcionamiento de las instituciones democráticas son en la actualidad disfuncionales para una regulación eficiente de las cuestiones económicas y sociales.

Desde un enfoque semejante, *Giovanni Sartori*<sup>67</sup> afirma que es un hecho que “todos los gobiernos democráticos se encuentran sometidos a un proceso de pérdida de autoridad y trabas por causa de las múltiples demandas a las que no se puede dar cauce”. Ello explica que vivamos una suerte de “democracia embotellada”, acosada por presiones de diversa índole, caracterizada por la escasa capacidad de gobierno, es decir, “por la poca resistencia ante las demandas y por la insuficiente capacidad para adoptar decisiones y llevarlas a cabo”.

En el otro caso, desde la izquierda, el neomarxismo atribuyó a la crisis de legitimidad del sistema político del capitalismo la causa principal de los problemas de *ingobernabilidad* que se presentaron desde la década de los sesenta.

Los que hablan de la crisis de la legitimidad sostienen que hay que centrarse en las relaciones de clase y en las limitaciones que impone el capital a la política para poder establecer unas bases adecuadas para la comprensión de las actuales tendencias de la crisis. Se orientan a argumentar sobre la crisis de legitimidad estatal y del sistema político.

Leal al pensamiento de la Escuela de Francfort, *Jürgen Habermas* sostiene que en el marco de las sociedades capitalistas las crisis se hacen endémicas porque los problemas de control no resueltos a tiempo, generados por el proceso de crecimiento económico, cada tanto amenazan la integración social.

Plantea que se detectan cuatro tendencias de crisis:

- El sistema económico no crea en la medida necesaria valores consumibles.
- El sistema administrativo no genera en la medida necesaria opciones racionales.
- El sistema de legitimación no aporta en la medida necesaria motivaciones generalizadas.
- El sistema sociocultural no genera en la medida necesaria una motivación para la acción.

66 - O'Connor J. *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martins Press, 1973, citado en Bobbio, Mateucci y Pasquino, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, 12ª. Edición, México, 2001, p.704.

67 - en *Teoría de la democracia*, Ed. Alianza, Madrid, 1989.

Niklas Luhmann<sup>68</sup> señalaba que la *ingobernabilidad* del sistema político es siempre un riesgo sistémico. Sin embargo, dado el alto nivel de autonomía alcanzado por este sistema en las sociedades democráticas postindustriales, las potencialidades destructoras de un conflicto político derivado de la *ingobernabilidad*, se disuelven en la politización misma del conflicto y en su posterior “normalización”. El mecanismo sistémico consiste en ubicarlo, primero, en el seno del sistema político para trasladarlo después al sistema jurídico, “despolitizando” los conflictos y “estandarizando” sus posibles soluciones.

Desde una perspectiva eminentemente política, se proponen, en general, dos tipos de soluciones: la neoconservadora, y la liberal-socialista. La primera sugiere que, dado el exceso de cargas y tensión en el gobierno, lo que se requiere es disminuir las expectativas de los ciudadanos, que haya menos participación política y que se desmantelen, al menos parcialmente, los servicios sociales del gobierno.

Los liberal-socialistas, por su parte, concluían que la solución radica en una mayor participación, una mayor compenetración del gobierno en los servicios sociales y su suministro, y una mayor centralización gubernamental.

Pero más allá de las posiciones extremas, existen también posturas teóricas que en los terrenos intermedios del conservadurismo y el neomarxismo, se esforzaron por reconocer los aportes de ambas tradiciones para comprender la cuestión de la *governabilidad*.

Un ejemplo de ello es el fallecido maestro *Norberto Bobbio*, quien tiene una posición distinta de la que esbozamos al comienzo cuando conceptualizamos el término *governabilidad*, explicando que podía existir en forma independiente a la democracia.

Para *Bobbio* la *ingobernabilidad* es un problema que afecta sólo a los regímenes democráticos, no a los autocráticos. Ello ocurre porque la democracia implica participación, concurrencia de ciudadanos en organizaciones múltiples que representan intereses variados, lo que desafía constantemente la capacidad gubernamental para dar respuesta a intereses diversos y, a menudo, contrapuestos. Los regímenes autocráticos, en contraste, no requieren de participación intensa, sino que reducen al mínimo los procesos de intervención ciudadana en las decisiones públicas. En un caso, la democracia genera problemas de *governabilidad*. En el otro, es un problema que, por lo menos en el corto plazo, puede resultar inexistente.

Desde esta perspectiva, señala tres grandes problemas de la *governabilidad democrática* que constituyen, a su vez, rasgos constitutivos de los regímenes democráticos postindustriales:<sup>69</sup> 1) desproporción entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales; 2) relación entre complejidad social y conflictualidad; y 3) distribución, dispersión y difusión del poder en las sociedades pluralistas.

El primero de ellos tiene que ver, a la vez, con el *quantum* de demandas sociales y la capacidad de respuesta estatal, y con el *timing* con que esos procesos se articulan. Es claro que la acumulación y velocidad de las demandas de la sociedad superan las capacidades y la velocidad de respuesta del aparato político-administrativo del Estado democrático.

El segundo tiene que ver con el aumento de la complejidad y la diferenciación de la sociedad, proceso que va irremisiblemente ligado al aumento del conflicto político-social. En sociedades pluralistas con sistemas representativos, nuevos actores demandan satisfacción de nuevas ne-

68 - Niklas Luhmann, (1927-1998) destacado jurista y sociólogo alemán en su obra: *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Ed. Alianza, Madrid, 1993.

69 - Está claro que Bobbio hace referencia a las denominadas democracias occidentales avanzadas.

cesidades, ya sea por los canales tradicionales de negociación política (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales) o por la vía de nuevos movimientos sociales, lo que aumenta el riesgo de los conflictos y la formación de disensos que no encuentran salida en las fronteras del sistema político.

Finalmente, señala que el tercer factor tiene que ver con la difusión y dispersión del poder en los sistemas políticos democráticos. Merced a la dinámica participativa y de representación que exige la democracia liberal, el poder se encuentra distribuido de manera horizontal y vertical en la sociedad y el régimen político. Si bien es cierto que el gobierno centraliza una gran cantidad de poder, sólo lo hace por tiempos específicos y bajo reglas determinadas.

En última instancia, la sociedad puede revocar ese mandato por la vía electoral y redistribuir el poder en otro gobierno y con otros actores sociales.

En suma, es posible distinguir con cierta claridad tres grandes posiciones. Una, la que continuó la línea interpretativa desarrollada por el neoconservadurismo, en la que se atribuye la causa de la *ingobernabilidad* a la sobrecarga del Estado. Otra, que critica precisamente esa posición, explica los riesgos de la *ingobernabilidad* en función de la crisis de legitimidad del Estado y del sistema político. Y una tercera, que explica, por el desarrollo mismo de la democracia y la creciente diferenciación sistémica de la sociedad, los problemas de la *gobernabilidad*.

El riesgo de la *ingobernabilidad*, sigue estando presente en el horizonte de la democracia. Aunque se han acotado los límites del riesgo (vía mecanismos sistémicos, vía negociaciones y mediaciones entre los gobiernos y la sociedad, o vía la reglamentación del pluralismo), lo cierto es que sigue siendo un fenómeno perfectamente posible en la medida en que la conflictividad se ha consolidado como un rasgo inherente a las sociedades democráticas.

Pero la conclusión tal vez más importante que se puede extraer del debate de los últimos veinte años, tiene que ver con la creación de modelos o paradigmas de *gobernabilidad* en las democracias occidentales.

El fin de un paradigma de *gobernabilidad* asociado a un modelo de funcionamiento estatal y del sistema político (el *Welfare State*), así como el fracaso del modelo neoliberal han provocado que estos años hayan sido de búsqueda de un nuevo paradigma de orden político y de gobierno en la sociedad, que permita construir los consensos y disensos básicos en una sociedad conflictiva, compleja y plural.

En síntesis, la posición de *Bobbio* nos acerca a la realidad compleja de las crisis de *gobernabilidad* de las democracias occidentales, partiendo del mérito de quienes plantearon el debate, pasando por un análisis teórico mas complejo por parte de la Escuela de Frankfurt y yendo hacia una dimensión mas política de la cuestión.

De esa manera arribamos a la conclusión que la crisis debemos evaluarla en términos de grados y no dicotómicos de *gobernabilidad - ingobernabilidad*,<sup>70</sup> así como que a través de una mirada hacia las condiciones objetivas tratadas en la sección anterior y su comparación con la realidad de una democracia, así como lo expresado en este ítem, ya estamos en condiciones de hacer un diagnóstico de *gobernabilidad*. Aclarando desde ya que los parámetros son las democracias

70 - Antonio Camou (UNLP/FLACSO) en su trabajo "Gobernabilidad y Democracia" publicada en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* n°5, México, distingue en término de grados: "**gobernabilidad ideal**" como concepto límite que designa un equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; "**gobernabilidad normal**" donde las discrepancias y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, dentro de márgenes tolerados; "**déficit de gobernabilidad**" como desequilibrio entre demandas y capacidad de respuesta percibido como inaceptable, anomalías en diversas esferas de la sociedad; "**crisis de gobernabilidad**" como proliferación de anomalías intolerables y por último "**ingobernabilidad**", un concepto límite que designa la virtual disolución del gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

occidentales en general, posponiendo para mas adelante las particularidades de las crisis en las democracias de nuestra región.

## **Las Democracias de la región. Caracteres.**

Al comenzar el nuevo milenio encontramos dos tipos de democracias. Unas son las democracias avanzadas donde, pese a las dificultades, las masas gozan de cierto bienestar desde hace décadas; las otras, son las que denominamos “democracias emergentes”, donde se lucha por instalar, por un lado, el capitalismo para el desarrollo, la producción y la competencia, y por el otro, la justicia social, la inclusión. Ambas enfrentan desafíos diferentes.

La cuestión de las democracias emergentes puede, entonces, ser analizada desde distintos criterios. *Angel Flisfisch*,<sup>71</sup> por ejemplo, las aborda desde la transición y la consolidación unido metódicamente a la *gobernabilidad*.

La historia reciente nos dice que las dos últimas décadas del siglo XX vieron la universalización de la democracia -limitada hasta entonces al llamado Primer Mundo de las naciones capitalistas avanzadas (Europa Occidental, América del Norte, Japón y Oceanía)- haciendo pie en el tercer mundo de las naciones subdesarrolladas y en el mundo del ex comunismo.

En América Latina dejó de ser un fenómeno para dominar la zona; en Asia, la India dejó de ser la única democracia y en la ex URSS comenzó una oleada democratizadora.

En el caso de nuestra región, ejemplo paradigmático de democracias emergentes, puede decirse que hoy una de sus fuerzas motoras es la democracia, siendo la otra el desarrollo económico regional. Eso sucede porque nuestro continente está intentando salir de un sistema político cerrado y autoritario a uno democrático y participativo. Estuvo a la vanguardia del movimiento democrático en los años 80, siguiéndole Europa del Este de una manera mas inestable y conflictiva.

En síntesis, las democracias emergentes por excelencia son las democracias latinoamericanas, regímenes políticos que intentan consolidarse en el contexto internacional con las dificultades propias de su condición; con la calidad institucional, el desarrollo y la inclusión social como objetivos y con instituciones políticas, muchas veces cuestionadas.

## **Democracias emergentes y crisis de *Gobernabilidad*. Particularidades.**

Promediando los 70', comenzaban a caer las democracias en América Latina dando paso a los autoritarismos. Hace algo mas de dos décadas –casi 25 años en Argentina- comenzaron a renacer.

Como mencionamos, con la llegada de los ochenta llegó un gran tiempo de esperanza democrática en cuanto a la superación de regímenes y prácticas autoritarias que habían afectado a la inmensa mayoría de los países latinoamericanos. A mediados de los años 70, en toda la región los únicos países que tenían regímenes democráticos eran Costa Rica, Venezuela, Colombia y, parcialmente, la República Dominicana y Panamá. Se encontraban bajo regímenes militares o dictaduras civiles: Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Haití. En un terreno de difícil clasificación para estos efectos estaban México y Cuba.

---

71 - analiza la cuestión en su artículo “*Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para su discusión*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, abril y junio, 1988.

Como resultado del efecto convergente de la oleada democratizadora que envolvió a América del Sur, al concluir los años 80 habían desaparecido todos los regímenes autoritarios y se vivía en ese ilusionado clima de apertura y cambios que lograba atenuar los malos resultados que las economías tenían.

En los últimos años del milenio, como consecuencia de las políticas neoconservadoras, de modo muy rápido se revirtió la situación, pasando a prevalecer una visión negativa, de déficit y restricciones en la enorme mayoría de los países de la región.

Así fue como a fines de los noventa y principios de este siglo, la consolidación del sistema sufrió una serie de problemas: la crisis socioeconómica por la que atravesaron la mayoría de los países; la agudización de las carencias financieras, las dificultades para modernizar la estructura productiva y los niveles de desempleo, pobreza y marginalidad social, llevaron a una desilusión con respecto a la democracia y a las instituciones que amenazó al mismo sistema. En Argentina lo vivimos crudamente con los sucesos de diciembre de 2001.

Cuando se trata de analizar las particularidades de las situaciones latinoamericanas es preciso también trazar un paralelo, aunque sea primariamente, con la Europa post-comunista. En los dos casos la economía de mercado no aseguró por sí misma ni el desarrollo ni la democracia.

La democratización impone una intervención política, una gestión concertada de los cambios económicos y sociales y sobre todo una firme voluntad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades que destruyen las sociedades nacionales.

Es preciso afirmar que la democracia está asociada al desarrollo endógeno pero también hay que reconocer la presencia de la acción democrática incluso allí donde la pobreza, la dependencia y las crisis políticas debilitaron las instituciones democráticas.

*Alain Touraine*,<sup>72</sup> expresa que un régimen democrático nunca es tan fuerte como cuando se asienta sobre una oposición de alcance general (ejemplo: lucha de clases) combinada, siempre, con la aceptación de libertad política, claro exponente de esto fue y es Gran Bretaña y en general las socialdemocracias del Norte de Europa.

Hoy, en América Latina se viven transiciones inestables ya que cuando la modernización no es endógena -esto significa con desarrollo social y económico a la vez- la democracia esta limitada.

A su vez el mismo *Touraine* expresa que en las democracias emergentes la apertura a la economía de mercado no asegura la democracia por sí misma. Es necesaria la acción modernizadora, como agente articulador y protagonista del Estado.

Por otra parte, la preocupación por el uso eficiente y transparente de los recursos lleva a incorporar la idea de *governabilidad*, los conceptos de rendición de cuentas o responsabilidad (accountability), predictibilidad, honestidad, etc.

Entonces, con lo dicho, podríamos señalar una serie de áreas problemáticas que podrían afectar la *governabilidad* en las democracias de la región. Por ello no dejan de ser notables los cambios introducidos a esta noción por los expertos y líderes políticos latinoamericanos. En nuestra región los problemas de la democracia no tienen que ver con ningún "exceso" de sus contenidos (visión clásica de "sobrecarga") sino como una dramática necesidad de su propio afianzamiento en medio de una agenda extensa y compleja de problemas emergentes.

Una de estas áreas o dimensiones está referida a la convivencia del sistema político entre diversos actores políticos, sociales y culturales.

72 - en su obra *¿Qué es la democracia?*, Ed. FCE, México 1995.

Otra dimensión consiste en el análisis del régimen político y de sus tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo, judicial). Las particulares características del presidencialismo<sup>73</sup> agregó mas inconvenientes a la problemática de la *governabilidad*, ante las crisis en el marco de este modelo.

Lo que en las democracias semipresidencialistas o parlamentarias se resuelve con una reestructuración en el gobierno con —a lo sumo— la remoción del primer ministro, en nuestras latitudes hace tambalear al mismísimo sistema democrático, al cuestionarse severamente la autoridad presidencial.

De manera que el presidencialismo ha provocado críticas en el sentido de que muchas veces no se ha cumplido el supuesto básico de un gobierno fuerte y efectivo. La existencia de una real separación de poderes mas que un sistema de contrapesos (“*checks and balances*”) muchas veces ha generado parálisis y estancamiento, transformándose en un sistema de bloqueos entre poderes.

Una tercera dimensión es la del proceso de reforma y modernización del Estado, la instauración de nuevos mecanismos y formas de gestión en el sector público, en el marco de la era de la tecnología y el conocimiento. Y la cuarta, las condiciones económico sociales de la democracia.

Con mas detalle podemos consignar algunos determinantes latinoamericanos específicos de la *governabilidad*:

- *Crisis de representatividad*: Ruptura en la relación entre gobernantes y gobernados, sean legisladores o autoridades ejecutivas, que no están cerca de la gente y no se hacen cargo de sus problemas. Aparecen sólo en los períodos electorales y hacen promesas que luego no cumplen. No existen prácticamente mecanismos para hacer efectiva su responsabilidad, siendo la única sanción la no reelección si postulan para un mandato en el período siguiente.
- *Inseguridad y ausencia del Estado*: debido a una falta de eficacia y, en casos determinados de probidad, la autoridad no puede proteger adecuadamente la vida y la propiedad de los ciudadanos.
- *El comportamiento oligárquico de las dirigencias políticas y la autoridad pública*. El único objetivo de éstas es la manutención del poder, para lo cual realizan maniobras y acciones poco transparentes.
- *Incapacidad para descubrir y expresar las demandas provenientes de la sociedad civil*. El llamado “tercer sector” se desarrolla a espaldas y en contradicción con los círculos políticos.
- La prevalencia de un *espíritu individualista* entre administradores públicos y dirigentes políticos lleva a la primacía de los proyectos personales por sobre las propuestas colectivas y a un debilitamiento de las nociones de interés general y bien común.
- *Una pérdida de credibilidad en los partidos políticos*. Se advierte que éstos han debilitado su convocatoria y han perdido creatividad en materia de presentación de programas y de representación de los sectores sociales más dinámicos de la sociedad.
- *Políticas públicas* asociadas a la percepción de un exceso de burocracia, ineficacia del gasto público y escasa capacidad de gestión.
- *Una creciente sensación de irregularidades y corrupción* entre los funcionarios y políticos, así como la aparición de nuevos y poderosos agentes que refuerzan esta tendencia, como los grupos que viven del crimen organizado.

73 - Fuera de los Estados Unidos, encontramos este sistema en la mayoría de los Estados latinoamericanos. Ver, Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, Ed. FCE, México (1994), Cuarta reimpresión, 2000, p.107.

**N.del A. La reconstrucción de la autoridad presidencial a partir del 25 de mayo de 2003 en Argentina con la asunción de Néstor Kirchner resultó clave para la consolidación de la gobernabilidad.**

- *La convicción de que el poder que debe tener el Estado*, y que hoy se disputa con *entes no institucionales* (poderes fácticos) ligados a las principales grupos económicos, organizaciones empresariales, los dueños de los grandes medios de comunicación y en menor medida a los círculos más conservadores de la Iglesia.

Concluimos, pues, que el desafío de la *governabilidad* para las democracias emergentes plantea una agenda enormemente más variada y compleja que la que enfrentan actualmente o enfrentaban los países desarrollados hace unos veinticinco años, cuando surgiera la cuestión.

Así y todo, ya no es materia de discusión –y no debiera serlo nunca más- el que los gobiernos deban originarse en elecciones libres y periódicas, que exista la alternancia entre los sectores políticos, que se reconozca la diversidad de las ideas, que se proclame el respeto a los derechos humanos y la vigencia del principio de legalidad, o que los poderes públicos funcionen de acuerdo a la Constitución y sus actos sean fiscalizados.

El tópico de la *governabilidad* se refiere en esta parte del mundo no a los fundamentos de un gobierno legítimo sino a la capacidad concreta de éstos para cumplir las tareas que la sociedad les señala. La agenda que resulta de estos temas es enteramente decisiva para el futuro de nuestros países, y su realización determinará su destino.

Para avanzar en esta agenda hay que apuntalar los requisitos básicos que analizamos oportunamente y aseguraron la existencia de un consenso básico respecto de una visión compartida de país, un proyecto nacional. De acuerdo al lenguaje más reciente, se trata de ensanchar el espacio de las “Políticas de Estado”, es decir, aquellas que cuentan con un apoyo que les garantiza su permanencia (más allá de las condiciones de alternancia en la conducción política, pese a su indudable importancia).

Tal debe ser el caso de los criterios que fijan las bases del funcionamiento del sistema político, de las bases financieras y productivas de la nación, de los esfuerzos para la superación de la pobreza y la exclusión y de la ampliación de la actividad social o de la estrategia para la inserción internacional y la integración.

Todos estos asuntos se deben trabajar de tal modo de construir los fundamentos de un proyecto compartido de nación, integrador, inclusivo, y fundamentalmente, generador de igualdad de oportunidades.

## **PARADIGMA O MODELO DE GOVERNABILIDAD EN DEMOCRACIAS EMERGENTES.**

### **REQUISITOS PARA LA GOVERNABILIDAD**

- ORGANOS DECISORIOS Y ACTORES POLITICOS.
- CANALES INSTITUCIONALES PARA SATISFACER DEMANDAS SOCIALES.
- EFICIENCIA DE LOS GOBIERNOS PARA LLEVAR ADELANTE POLITICAS PÚBLICAS.
- CONDUCCION POLITICA.
- VALORES MORALES, ETICA, TRANSPARENCIA. CULTURA CIVICA.

### **CRISIS DE GOVERNABILIDAD EN DEMOCRACIAS OCCIDENTALES (EN GENERAL)**

- CRISIS POR DEMANDAS EXCESIVAS DE LOS CIUDADANOS AL ESTADO –OVERLOAD-(HUNTINGTON-CROZIER-WATANUKI).
- CRISIS FISCAL (O’CONNOR).

- CRISIS ENDEMICA DEL CAPITALISMO -DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO Y DEL SISTEMA POLITICO- (HABERMAS).
- CRISIS DEL SISTEMA POR VACIAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD (LUHMANN).
- CRISIS POR DISTRIBUCION, DISPERSION Y DIFUSION DEL PODER EN SOCIEDADES PLURALISTAS (BOBBIO).

#### **CRISIS DE GOBERNABILIDAD EN DEMOCRACIAS EMERGENTES (EN PARTICULAR)**

- CRISIS POR PROBLEMAS DE DESARROLLO ENDÓGENO (TOURAINÉ).
- CRISIS POR DIFICULTADES FINANCIERAS.
- CRISIS DERIVADAS DEL REGIMEN POLITICO -PROBLEMÁTICA DEL PRESIDENCIALISMO Y RELACION ENTRE PODERES- (SARTORI).
- CRISIS POR INDEFINICION DEL ROL DEL ESTADO -PRESENCIA/AUSENCIA REFORMA/ MODERNIZACIÓN- (OSZLAK).
- CRISIS DE REPRESENTACION.
- CRISIS POR CORRUPCION Y FALTA DE TRANSPARENCIA.
- CRISIS POR PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD/CONFIANZA.









# INCaP

Instituto Nacional de  
**CAPACITACION POLITICA**



**Ministerio del  
Interior**

Presidencia de la Nación

**Informes:**

Alem 168 - 5º Piso (C1003AA0) Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel. (011) 4346-1545 • 4339-0800 int.: 71545 • 71294  
[cursos.incap@mininterior.gov.ar](mailto: cursos.incap@mininterior.gov.ar)