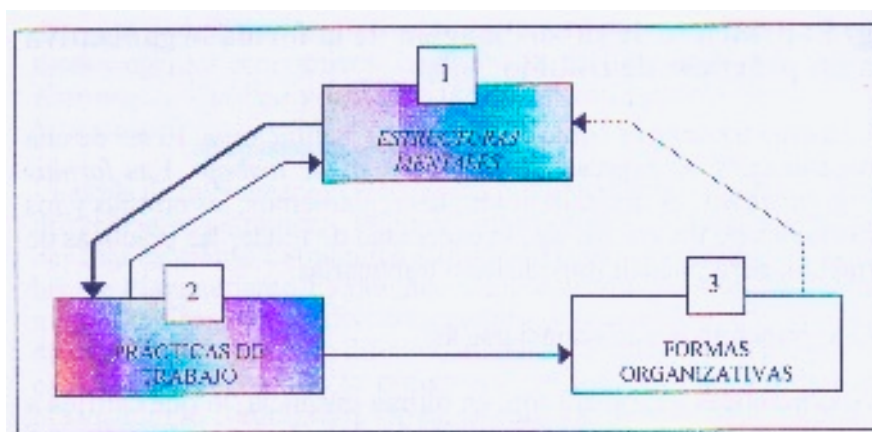


CAPACIDAD DE GOBIERNO



CARLOS MATUS:

“Es un tema sobre el cual hay poca teoría y mucha práctica frustrante. Todavía no conozco una reforma exitosa de la Administración Pública en América Latina. Tampoco veo indicios de corrección, ni en los **gobiernos** ni en los organismos internacionales de cooperación técnica. Espero que esta propuesta técnica sea un llamado a la reflexión teórica, pues las pérdidas en tiempo y recursos económicos que han acompañado estas experiencias fracasadas de modernización son gigantescas. En cada uno de nuestros países hay una muestra, La abundancia de recursos para elevar la **capacidad de gobierno** está desperdiciada. Se malgasta penosamente en asesorías y entrenamiento inadecuados. No se emplean en la **revolución organizativa y de métodos de gobierno** que exige nuestra realidad.....Los que sepan leer verán también en esta obra una señal de alerta sobre la mayor amenaza que enfrenta nuestra época: **el barbarismo tecnológico**. Estamos ante el peligro de destruir valores muy fundamentales para la vida humana y acumular **pobreza cultural**. Eso es tanto o más peligroso que la pobreza económica, porque, por lo menos, la llamada pobreza crítica es todavía un problema de conciencia. Mañana, desprovistos de valores, la ignoraremos como algo normal, como parte del paisaje social”
(Caracas, Venezuela 1997.).

La presentación se basa en el interés del Centro de Estudios de la Realidad Boliviana [CEREB], como representante en Bolivia de la Fundación ALTADIR presidida por el Prof. Carlos Matus Romo, por las Ciencias y Técnicas de Gobierno aplicando la Planificación Estratégica Situacional [PES]. Las ideas-fuerza y la producción durante cinco lustros, en particular los Seminarios-Taller en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, son los insumos que lo sustentan.

Por mucha importancia que pueda tener la conciencia individual de los ciudadanos, las iniciativas de los movimientos de base y de los actores sociales en cada país de América Latina, a la hora de imprimir los **cambios** necesarios a las Políticas Nacionales, la tarea sigue dependiendo en esencia de un **Actor** primordial: el **Gobierno** en su conjunto y los **gobiernos** en particular; por lo tanto, las reformas dirigidas a promover la **CAPACIDAD DE GOBIERNO** interesan especialmente al CEREB/ALTADIR. A esto cabría añadir el papel de la “capacidad de gobierno” como facultad crítica social, de marcada influencia para el futuro de los grupos y clases sociales a nivel nacional.

Esta ponencia reitera anteriores trabajos, si bien es diferente por cuanto va dirigido a una audiencia esencialmente universitaria y la necesidad de que sus integrantes asuman su rol de servicio a las futuras generaciones. Pretende, por ello, adoptar un enfoque más profesional, en el sentido de tender puentes entre el **conocimiento** abstracto y los temas concretos y, entre estos, el pensamiento orientado a la **acción**. El enfoque está en gran medida orientado, y se basa más, en una filosofía de la acción y del **buen juicio** que en la filosofía de la ciencia.

El rigor profesional no puede librarnos del deber ético y la necesidad personal de adoptar una postura moral en la que apoyamos las afirmaciones, situándose en el marco de los valores básicos de los Derechos Humanos y la Democracia. No por ello deja de lado las dudas, excepciones, advertencias y matices, planteando el interrogante de hasta qué punto es aplicable en todo el mundo la “democracia liberal occidental” y si los valores actuales pueden o deben dominar el futuro.

La ponencia presta especial atención a **La Capacidad de Gobierno** del Gobierno nacional, las estructuras supra-estatales y la proto-gobernación global. Se deja de lado los gobiernos departamentales y municipales, las organizaciones de base, comunitarias y de macrociudades, las de cada vez más influyentes organizaciones no gubernamentales (ONG's), las religiosas y muchas otras instituciones corporativas. Esto se debe a las limitaciones de conocimiento y de espacio-tiempo, pero también a mi punto de vista, según el

cual a pesar del papel y la importancia cada vez mayor de otras instituciones, en la actualidad los **“gobiernos”** continuarán siendo la forma dominante.

Muchas de las ideas pueden sorprender a los participantes acostumbrados a las obviedades políticas y los eslógan ideológicos que impregnan buena parte del discurso público. A modo de ejemplo, las propuestas para elevar los niveles de conocimiento de los **“políticos electos”** pueden parecer, a primera vista. Insultantes y no-democráticas; sin embargo, tenemos el convencimiento de que para afrontar los desafíos de la “capacidad de gobierno” en el contexto de transformaciones globales, muchos puntos de vista “obvios” tienen que ser no solo revisados sino trastrocados, en el marco de los valores democráticos fundamentales pero alejados de la proyección folklórica de los “políticos” contemporáneos. Por lo tanto, es frecuente que la eliminación y el rediseño marchen al mismo ritmo para permitir mejoras esenciales en la “capacidad de gobierno”.

Muchos de los puntos de vista que se plantean son discutibles. Pero si nos limitamos a seguir con **“más de lo mismo”** no será posible adecuar la **“capacidad de gobierno”** a las exigencias producidas por las “transformaciones globales”. Por útiles que sean las reformas administrativas y gubernamentales para, incrementando la eficiencia en servicio del bien público, mejorar la ejecución de los cometidos “normales” de **gobierno**, estas son del todo inadecuadas cuando se piensa en las tareas de responsabilidad que los gobiernos tendrán que encarar en épocas de **“cambio”**. A la hora de plantear “reformas”, por tanto, hay que estar dispuesto a **“pensar lo impensable”** pero respetando siempre los hipervalores de la Democracia y la dignidad humana.

La ponencia va dirigida a una audiencia que abarca desde el profesional preocupado por el futuro local y nacional, hasta los dirigentes que toman en serio sus responsabilidades. Las recomendaciones nos incumben a todos y, por consiguiente, es de esperar que interesen tanto a los estudiantes como a los profesionales, activistas y **“Políticos”**.

En consecuencia, hasta donde ha sido posible, se han evitado la jerga técnica y los argumentos eruditos. Se ha hecho un esfuerzo para exponer los razonamientos con la mayor claridad. Pero a la vez se proveen suficientes referencias sobre conocimientos pendientes de manera que ayuden a los participantes que, espero, se interesen por explorar más a fondo los numerosos aspectos tratados.

Tomando en cierta perspectiva la ponencia pertenece a la literatura **“contestataria”**; cuestiona muchos rasgos del presente y realidades manifiestas, al tiempo que procura sugerir patrones de **gobierno** que incrementen la capacidad colectiva para influir sobre el futuro con la idea de mejorarlo. Me hubiera gustado hacerlo mejor, siguiendo la máxima de

Heidegger: “rigor en la meditación, meticulosidad en el decir, frugalidad en las palabras”. En cualquier caso, se ha hecho todo lo disponible de nuestra capacidad y espero que perdonen las posibles carencias.

“La amistad verdadera significa mirar el trabajo de un amigo con ojos de enemigo”. Invito a los participantes a seguir este consejo y a ayudarme en futuros trabajos sobre “**gobierno, planificación, mercado y Democracia**”, compartiendo conmigo pensamientos, comentarios, críticas y sugerencias en base a la producción intelectual del Prof. Carlos Matus.

I. LA MISION: MEJORAR LA CAPACIDAD DE GOBIERNO

Es una ironía histórica que tantos teóricos del **mercado libre** parezcan compartir la creencia marxista de que hay que dejar marchitar al **Estado**, olvidando que una mano oculta necesita el sustento de un cuerpo y una cabeza. Está de moda la idea de que los “negocios” son más efectivos, eficientes y fiables que los gobiernos, por lo que las funciones de gobernación tendrían que ser transferidas hasta donde fuera posible a los mercados, dejando que el gobierno se ocupara de sus asuntos como si se tratara de “cuestiones de negocios”.

Refutando el argumento de que los mercados acabarán por erosionar el papel de la gobernación, volvemos al punto de vista de que la sociedad civil reduce la **autonomía** de los gobiernos, por lo que las reformas centradas exclusivamente en los gobiernos carecen de sentido. La sociedad civil y sus equivalente son, con toda seguridad, extremadamente influyentes. Sin embargo, hay buenas razones para llegar a la conclusión de que tanto la gobernación en general como los gobiernos en particular disfrutan de considerable independencia en la toma de decisiones críticas, lo que los convierte en importantes objetivos de reforma.

“Elementos esenciales de los gobiernos ejercen una poderosa influencia en el futuro de las sociedades. Conforme el reajuste de las trayectorias se convierta en una tarea cada vez más importante, uno de los mayores desafíos a la hora de reformar la gobernación será elevar el tipo de valores perseguidos y la efectividad de los instrumentos para alcanzarlos”

Es asombroso que se preste tan poca atención a la posibilidad de influir en las tendencias futuras y, en cambio, se dedique tanto esfuerzo a las reformas que persiguen el **ahorro**, la **eficacia**, -la **solidaridad ciudadana**- y el **crecimiento democrático**. Pero, con escasas excepciones, se pasa por alto un eslabón crítico cómo capacitar a los gobiernos nacionales, puesto que siguen jugando un papel principal, para afrontar los nuevos y exigentes cometidos producto de la dirección tomada por sus sociedades. Se suele hablar equivocadamente de “**ingobernabilidad**” cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la **incapacidad de gobernar**.

De ahí que el rediseño enfocado hacia la **capacidad de gobierno** sea un desafío crítico que afronta la humanidad y un requisito previo para encarar los problemas y las oportunidades del siglo XXI.

La opción colectiva contra la individual

“Se requieren élites de gobernación democrática, comprometidas y adecuadamente cualificadas para representar el futuro y los intereses de la humanidad, y para perfeccionar el estabón entre **conocimiento** y **poder**. Al mismo tiempo deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación con temas complejos”

“Perfeccionar las capacidades de gobernar, en su sentido moral, significa *inter alia* basarse más en la *razon d'humanité* como principal criterio para las decisiones significativas de gobernación”

II. SOCIEDADES SIN PREPARACION Y GOBIERNOS OBSOLETOS

“Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de **gobierno** no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio”

“Dada la naturaleza de los actuales cataclismos, cualquier fallo de los seres humanos y de las sociedades par mantenerse a la altura de estas transformaciones es en extremo peligroso y tal vez pueda, incluso, llevar a nuevas formas de barbarie y amenazar la supervivencia de la raza humana”

Es una arrogancia creer que podemos “**elegir el futuro**”, pero la humanidad puede ejercer una notable influencia en lo que suceda; como mínimo reduciendo la probable catástrofe y, en el mejor de los casos, tratando de ofrecer las salidas deseadas. Para que este constructivo potencial cristalice, todas las habilidades humanas deben ser realizadas pero, en especial, las capacidades para gobernar.

III. LA GOBERNABILIDAD DE UN SISTEMA SOCIAL

La capacidad del gobernante se verifica por los resultados de su gestión en relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. Tres variables que se entrelazan en la teoría del gobierno: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.

Esta argumentación destaca la idea de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, y sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad. Los líderes políticos se hacen en la práctica según las exigencias de la lucha política. Pero el estrato político-técnico de una sociedad se forma en escuelas y, a la larga, eleva las exigencias de

la lucha política con el consiguiente efecto sobre la misma formación de los líderes. Por esta razón, podemos afirmar que la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de los políticos y de la acción política práctica.

Desgraciadamente, el nivel tecnopolítico es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional. El resultados de tales conversaciones es obvio: el acuerdo es imposible salvo que se funde en la fe mutua. Así, un problema teórico complejo de interacción entre las ciencias sociales se transforma en la práctica política en otro de confianza entre personas. El dirigente político tiene confianza en algunos economistas y no tiene confianza en otros, pero no entiende el problema económico. Es como un paciente que descansa en los conocimientos de un médico y no puede juzgar por si mismo. La confianza es la única posibilidad de entendimiento. Lo grave de la situación radica en que, por su parte, el economista no entiende el problema político, bajo el supuesto no siempre verificable que domina realmente el problema de su capacidad. Naturalmente, ese diálogo no es creativo y no conduce al fondo de los problemas, al mismo tiempo que incita a políticas superficiales. La explicación económica no ilumina la explicación política, y lo mismo ocurre en el sentido inverso. Entre ambos interlocutores es imposible una apreciación profunda de la situación, sólo es posible una mera agregación de conocimientos y experiencias, sin cambio de calidad en la naturaleza de la explicación.

En el uso común del concepto de *governabilidad* hay una falta de rigor. A veces se la confunde con el *sistema* que expresa el triángulo de gobierno en una situación concreta, y se habla de *crisis de gobernabilidad*. Otras veces se la confunde con la capacidad de gobierno. En ambos casos, se pierde la especificidad del concepto de *capacidad de gobierno*, con lo cual se oculta la causa principal de la crisis de hacer del estilo de hacer política. Es lo que el Profesor DROR llamaría la *falta de profesionalismo* en el arte de gobernar. Es el dominio de *político improvisado*, cuyo capital se limita a la experiencia y la capacidad de liderazgo. Un curandero o brujo que, para sobrevivir, teme y niega la medicina. Esta falta de rigor en la precisión del concepto de gobernabilidad, que es dominio en algunos círculos intelectuales, impide un buen análisis del potente modelo conceptual que expresa el triángulo de gobierno. Oculta y confunde el importante espacio que debe ocupar esta nueva disciplina *transversal*

que podemos llamar *Ciencias y Técnicas de Gobierno*. Es una disciplina destinada a potenciar el arte del político.

IV. CAPACIDAD DE GOBERNAR: EL GRAN TEMA

El gran problema político de nuestro tiempo es la *capacidad de gobierno*. Naturalmente se expresa con más fuerza y adquiere mayor importancia en países que están a la zaga del progreso científico. Esta capacidad de gobierno depende del grado de desarrollo del capital intelectual en algunos estratos claves de la sociedad que son determinantes de la calidad de la gestión pública. Estos estratos son: El **liderazgo político**, en el nivel nacional, departamental, municipal, regional y local, el **nivel tecnopolítico**, integrado por directivos, ejecutivos, asesores y planificadores, el **nivel de los investigadores** en el campo de las ciencias y técnicas de gobierno, el **nivel general de los profesionales universitarios y de los científicos**, situados en el ámbito público o privado, fuera o dentro de las universidades, y el **ciudadano** y sus organizaciones de base.

1. El **liderazgo político**. El *líder político* se hace en la práctica. Se forma en la calle, en el partido político, en interacción con el medio cultural y en su paso por la Universidad. Su calidad responde al nivel cultural de la competencia política democrática, aunque el dirigente puede ser estimulado para obtener una formación en ciencias y técnicas de gobierno que lo sitúe por encima de la media de las exigencias del sistema. Esa formación académica no sustituye ni crea la **dosis de arte** que requiere la política, pero potencia el arte del político, si los otros estratos elevan el nivel de sus exigencias.
2. El **nivel tecnopolítico**. El *estrato tecnopolítico* de la sociedad es un corte heterogéneo que cruza todas las profesiones y todos los ámbitos de la gestión pública o privada en un cierto nivel de las prácticas de trabajo. El ciudadano que hace su oficio en este estrato, recibe en la universidad una formación *vertical*, departamentalizada, que lo prepara para ejercer una práctica *horizontal* que cruza casi todos los departamentos de la formación académica. La capacidad técnica cuenta poco frente a la lealtad política, la cual se confunde e identifica con capacidad política. Los integrantes de este estrato adquieren sus conocimientos y desarrollan su arte por la vía de la práctica, a partir de una formación universitaria que lo prepara sólo como profesionales especializados. Esa base profesional excluye las disciplinas pertinentes a su posible y probable ingreso al estrato tecnopolítico de la sociedad. El **médico** no egresa preparado para administrar y dirigir servicios de salud; el **ingeniero** está impreparado para organizar y planificar obras públicas y lidiar con el nivel político; el **arquitecto** que más tarde puede ser responsable del plano regulador y del desarrollo de una ciudad tiene limitados conocimientos de la

planificación de gran estrategia y del diseño de reglas en el juego social; el **abogado** que se convierte en ejecutivo o en asesor de dirigentes políticos no sospecha de las complejidades de la teoría de las macroorganizaciones ni del análisis estratégico de construcción de viabilidad política; el **economista** que debe concebir planes de ajuste económico e incorporarse a las oficinas de planificación no puede hacerlo con sentido político si es víctima del tecnocratismo deterministas; etc. En otras palabras, este estrato cumple una función compleja para la cual no se forman sus integrantes, se improvisan. Por ahora, este profesional está obligado a realizar su práctica con la base cognitiva adquirida en escuelas universitarias muy departamentalizadas que, en general, ignoran la mayoría de las disciplinas propias de una **Escuela de gobierno**. La Universidad en que se forma ignora el concepto de **problema** y trabaja por facultades o departamentos que en la realidad indivisible no existen.

3. Los **investigadores en el campo de las ciencias y técnicas de gobierno**. En este tercer estrato radica el problema central. Este nivel concentra la creación primaria de la oferta de conocimientos que el líder político necesita. Si este nivel es débil o inexistente, la oferta de conocimiento sobre ciencias y técnicas de gobierno será también pobre. En nuestro país este estrato de investigadores especializados no existe, o prácticamente no existe. Es un campo de interés para psicólogos, antropólogos, economistas, ecologistas, politólogos, historiadores y expertos en organización. Para citar un ejemplo, ocurre que las investigaciones de los psicólogos sobre ciencias, valores y juicio humano en la toma de decisiones complejas no trasponen su propia esfera de especialidad y no interactúan con las investigaciones de los economistas sobre el mismo tema; por un lado, los psicólogos investigan con amplitud de miras y mente abierta, mientras los economistas siguen una trocha mucho más estrecha, cerrada y mecanicista. Se trata de aplicar y desarrollar las ciencias pertinentes al proceso práctico de gobierno, la generación de las políticas y la toma de decisiones. Es un tema del mayor interés, pero sobre el cual existe poco consenso. No pueden desconocerse los obstáculos para hacer más científica la política y combinar las ciencias con el arte, pero justamente se trata, por un lado, de cambiar el estilo de hacer política para convertirla en más sistemática y más rigurosa y, por otro lado, de romper las fronteras de las ciencias tradicionales, el objetivismo, la precisión cuantitativa y los problemas bien estructurados. El mundo de las ciencias no puede limitarse a la constatación precisa entre lo verdadero y lo falso. No se trata sólo de aplicar las ciencias a la política, sino de *renovar* ambas partes. Y ese es el principal obstáculo. Debemos repensar las ciencias y repensar la política.

4. El **profesional universitario**. El cuarto estrato, el *profesional universitario*, es la base que alimenta *parcialmente* al estrato de dirigencia política y *totalmente* al estrato tecnopolítico. Es, además, la fuente de la cual se nutre el nivel medio del aparato público. La realidad no distingue, de antemano, si un profesional universitario ocupará un lugar en el primer, segundo, tercer o cuarto estrato. La formación universitaria básica es y debe ser la misma. Como es natural, nadie puede estudiar para dirigente y graduarse para ser Presidente o Ministro. Este estrato es la base de la **cultura institucional** de un país que, a su vez, determina la calidad de la **capacidad institucional de gobierno**. Este profesional recibe una formación especializada. Un médico, un ingeniero, un economista, un arquitecto, un abogado, que después puede jugar un importante rol directivo en el aparato público para dirigir, gerenciar, reorganizar, modernizar, planificar y procesar problemas cuasiestructurados, típicos del juego social, egresa de la universidad sin conocimiento de las disciplinas básicas para cumplir con eficiencia y eficacia esa función. Y, con esas deficiencias, conforma la base profesional del aparato público y privado medio.
5. Los **ciudadanos**. El quinto estrato, los **ciudadanos**, es responsable de elegir al primer estrato en las elecciones democráticas y evaluar su desempeño en el gobierno. Su formación depende muy fundamentalmente de la calidad de la enseñanza básica y de los medios de comunicación. Este quinto nivel define la cultura político-institucional de un país. Hasta ahora la Universidad no asume la responsabilidad de ampliar la formación del segundo, tercer y cuarto estrato, especialmente el tecnopolítico y el de los profesionales universitarios. Más del 90% de las personas que cumplen funciones públicas en el nivel directivo o desempeñan cargos de dirigencia política, son egresados universitarios. Por ello, a la larga, si la formación universitaria elevara su calidad y exigencia en el plano de la formación en ciencias y técnicas de gobierno, ello incidiría directa y significativamente en la formación teórica y práctica del primer estrato: **el liderazgo político**. La Universidad no puede ser una escuela para dirigentes, pero puede formar a *todos* los profesionales de un modo más eficaz para elevar la cultura institucional y dotar a *algunos* profesionales, a voluntad de ellos con las capacidades necesarias para dirigir y asesorar, si el sistema democrático los llama a esas funciones. Por esa vía, la base desde la cual se nutren los niveles políticos y tecnopolítico proporcionaría opciones de mayor capital cognitivo.. La incidencia sobre el estrato cinco es materia de una reforma educacional muy profunda y de un cambio de estilo en la actividad de los medios de comunicación, temas que si bien se reconocen como muy importante, pero sobrepasan en mucho el ámbito de su análisis. La dinámica de cambio surgirá por la presión del estrato profesional y del nivel

tecnopolítico, por su estrecha relación con la dirigencia política; por esta razón, la creación de un estrato tecnopolítico de alto nivel teórico y buena experiencia práctica, junto con la creación de canales de *desdepartamentalización* en la formación de todos los profesionales, estimulará el ascenso del nivel y calidad de la dirigencia política, de la acción política práctica y de la gestión de las organizaciones públicas y privadas. La modernización del Estado es imposible sin este cambio. No se trata, por supuesto, de formar líderes en la Universidad. Nadie puede decretar o diplomar el nacimiento de un **líder**. Sería una oferta sin demanda y sin sentido. Se trata de introducir en la formación universitaria, en todas sus facultades y carreras, y específicamente en un postgrado abierto a todas ellas, los temas propios de las ciencias y técnicas de gobierno. Esta reforma/revolución en la Universidad formaría profesionales de la tecnopolítica, ampliaría el ángulo de visión del profesional universitario y, al mismo tiempo, elevaría la calidad de la dirigencia política, ya que, en alto porcentaje, ella pasa por las aulas universitarias.

V. GERENCIA PRIVADA Y ALTA DIRECCION PUBLICA

Ante la crisis de diseño macroinstitucional, macroorganizativo, organizativo, de eficacia y eficiencia microorganizativa del aparato público, y el pobre desempeño de los dirigentes políticos, algunos creen encontrar la solución en la idea del gerente privado trasplantado al sector público. Se piensa, naturalmente, en las buenas cualidades de un gerente privado de alto nivel. Detrás de esta propuesta hay dos intenciones distintas: introducir los criterios de la empresa privada en el manejo público y reducir el espacio de los partidos políticos en el manejo de los asuntos públicos. Si el problema fuese tan simple ya estaría resuelto, incluso en América Latina donde las soluciones se copian con retraso. Ni los políticos son sustituibles por personas de negocios, ni la gerencia privada es aplicable directamente al aparato público. Cada vez es más numerosa la cantidad de gerentes formados en Escuelas de Negocios y su calidad es también creciente; sin embargo, por lo general, los gerentes no son buenos para ganar elecciones y tampoco están preparados para ejercer las funciones de alta dirección pública. La inadecuación del gerente privado a la función pública tiene tras raíces causales: vocación y valores, ámbito de experiencia y formación intelectual. Las Escuelas de Negocios y Gerencia acentúan esta inadaptación.

La formación intelectual del gerente privado y del dirigente político también difieren. Tienen algunos aspectos en común, aunque en lo esencial, son y deben ser muy diferentes. Para el **gerente privado** todo gira en torno a las ganancias y el desarrollo de su empresa, con estos criterios en mente debe analizar balances, manejar estoques, estudiar mercados, verificar rentabilidades, contratar créditos, cuidar la liquidez de sus finanzas, evitar huelgas, definir

procesos de producción, seleccionar tecnologías, etc. etc. El **político**, en cambio, piensa en torno a algún tipo de sociedad: su país, su Estado, su Departamento, su Municipio, su Comunidad. El lucro y el beneficio personal son una deformación de la política, no el principio general. Sus problemas giran en torno a la gente, las organizaciones públicas, el funcionamiento del sistema económico, la protección de la naturaleza, las relaciones internacionales, la seguridad nacional, la calidad de la democracia, el combate a la delincuencia, el desarrollo de las ciudades, el funcionamiento urbano, el desarrollo económico, el equilibrio entre los poderes públicos, el nivel cultural, la salud y la educación, la seguridad social, la ayuda a los más pobres, la lucha política con sus competidores, la conformación de ideologías y de un proyecto social que responda a los problemas de la sociedad, etc. etc.

Se trata de dos mundos diferentes aunque relacionados. El ideal del empresario llega a ser el Estado mínimo con mínima capacidad de regulación, no asume responsabilidades por la dinámica social. El político, en cambio, debe preocuparse por las causas de las desigualdades y de las diferencias de oportunidades. Son dos especies distintas; por consiguiente, se requieren dos tipos de Escuelas de Formación que respeten las diferencias y las interrelaciones. Basta mencionar algunas disciplinas para captar la diferencia de enfoques, en particular para el profesional de la tecnopolítica: planificación estratégica pública, teoría de la organización y macroorganizaciones, análisis estratégico, análisis de problemas, políticas públicas, la oficina del dirigente, estudio de actores, simulación histórica, análisis de gran estrategia, planificación económica, evaluación y monitoreo de la gestión pública, estrategias y técnicas de negociación, gerencia, diseño y evaluación de operaciones, administración de conversaciones, gerencia de empresas públicas, presupuesto por programas, planificación de campañas electorales, modernización del Estado y reforma organizativa, gestión en los sectores sociales, planes de ajuste macroeconómico, seguridad y defensa, desarrollo urbano, y técnicas de juegos. Este conjunto de disciplinas conforma, en lo esencial, el espacio del tipo de conocimiento que requiere el profesional de la tecnopolítica. Especialidad que hoy no existe, aunque es una *actividad productiva* con incidencia decisiva en la **calidad de la gestión pública** y en la conformación del estilo de hacer política.

VI. COMO ELEVAR LA CAPACIDAD DE GOBIERNO DEL DIRIGENTE

Los métodos de gobierno son en alguna medida, una formalización de una buena práctica que tiene un fundamento implícito o explícito en una teoría eficaz. Alemania es un buen ejemplo de buena **capacidad de gobierno** sin utilización de métodos sofisticados de

dirección y planificación; no utiliza planificación avanzada, presupuestos por programas, monitoreo computarizado por señales de la gestión pública, etc.; en cambio se aprecia una gran **madurez institucional** que produce un buen desempeño de la gestión de sus gobiernos y un alto grado de compromiso del gobierno con su palabra y de la población con su trabajo.

La reflexión anterior es importante para comprender que la elevación de la **capacidad de gobierno** puede seguir dos vías polares: **a)** la del consumo paciente de tiempo que crea después de cientos de años una *madurez institucional* que elude los métodos formales, porque están implícitos y resultan naturales en la práctica de la gestión pública; y, **b)** la del ahorro de tiempo que exige poner énfasis en los *métodos formales de gobierno* y en la formación acelerada de cuadros de liderazgo tecnopolítico, a fin de forzar una práctica que no surge naturalmente de la madurez institucional.

Un mismo nivel de capacidad de gobierno puede ser alcanzado con una combinación de distintas proporciones de madurez institucional y potencia de los métodos formales de gobierno. Un alto nivel de madurez institucional es compatible con una alta capacidad de gobierno, y ello sólo exige el uso de métodos no formales de gobierno que ya contienen la potencia coherente con la cultura general del país. Pero, si la madurez institucional es débil, entonces, para alcanzar el nivel adecuado de capacidad de gobierno se requiere aplicar métodos formales de dirección y planificación de una potencia que se aleja de la media cultural del sistema. En una situación de baja madurez institucional y uso de métodos de gobierno poco potentes, entonces la única alternativa para mejorar el nivel de capacidad de gobierno es reformar los métodos de dirección hasta alcanzar el nivel adecuado. Estos métodos ya no responden a la media natural del sistema: *son una imposición de avanzada*.

VII. EL TIEMPO RECURSO ESCASO

El *tiempo* para el gobernante no es el tiempo corriente del ciudadano común. Tiene particularidades bien especiales, aunque un día sea de 24 horas para todos. La **persona común** aprovecha el tiempo según sus capacidades. Cada espacio de tiempo le ofrece una oportunidad, una amenaza o una continuidad que él aprovecha según sea su capacidad para reconocerlas y la destreza para enfrentarlas. Esas destrezas son un producto de su práctica cotidiana y su formación intelectual. Hace lo que sabe hacer. No tiene que decidir sobre lo que no sabe o es ajeno a su práctica. El plazo que usa como referencia para lograr sus metas es elástico y, a veces, indefinido. En todo caso, tiene gobernabilidad para fijar y extender esos plazos según sean las circunstancias. Para el **gobernante**, en cambio, el espacio de tiempo es un *periodo fijo y breve de gobierno*, y sus destrezas no se refieren a su

vida familiar o al trabajo individual, sino al proceso de enfrentamiento de los problemas de la sociedad. El líder no está preparado para ese trabajo. Tuvo competencia política para llegar hasta la posición de gobernante, pero gobernar es un problema cualitativa y cuantitativamente distinto. Tiene tiempo limitado para enfrentar problemas de una complejidad mucho mayor a la que está habituado en su práctica política. A ello debe agregar otra dificultad: sigue siendo individuo, político y gobernante; necesita, por consiguiente, distribuir su tiempo entre su agenda individual; su agenda como político y su agenda de gobernante. Así, tiene mucho menos tiempo que el ciudadano común para realizar una tarea mucho más compleja. El *tiempo* se refiere tanto al lapso de vigencia legal de las competencias que asume el gobernante, como a los recursos más preciados y escasos de un líder: el poder real para ejercer las competencias y la destreza para utilizarlas. En este último caso, no hablamos del tiempo legalmente disponible, sino de la capacidad del líder para utilizarlo. Si consideramos al tiempo como periodo de vigencia de las competencias legales, debemos evaluarlo como el periodo de gobierno que resta en cada momento. En ese tiempo, limitado en una democracia, el líder debe mostrar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus promesas electorales y revalidar su liderazgo

VIII. EL PRINCIPIO DE SUBORDINACION DE LA FORMA ORGANIZATIVA A LAS PRACTICAS DE TRABJO

Una organización es como es su *cultura institucional*. El ser de una organización se expresa en sus *prácticas de trabajo*. Las *formas de organización*, es decir, las leyes, los reglamentos, las normas y los manuales no tienen, per se, la capacidad de cambiar las prácticas de trabajo, pero pueden impedirlos. Naturalmente, el ideal es crear una organización de la nada, sin historia, sin vicios, sin personal antiguo y sin cultura institucional. Pero ello ocurre rara vez y, cuando sucede, muestra su enorme ventaja. Por lo general, debemos actuar sobre organizaciones con historia donde pesan las viejas estructuras mentales. Es indispensable *revolucionar* esas *estructuras mentales*. Y pueden revolucionarse con teorías innovadoras, entrenamiento y práctica. Son tres componentes de una cadena que no debe mutilarse. Si falla la práctica o el entrenamiento es pobre, no hay cambio de las estructuras mentales. Las *prácticas de trabajo* se cambian con métodos y sistemas debidamente fundados en entrenamiento. En cambio las *formas organizativas* se cambian con decisiones formales. Pero, las decisiones formales son generalmente ineficaces para cambiar las estructuras mentales y las prácticas de trabajo. De este principio se deduce un criterio central para abordar las reformas del aparato público:

“cambiar una institución es cambiar sus prácticas de trabajo y, para cambiar las prácticas de trabajo es necesario transformar la cultura institucional”

Si el sistema no opera con un mínimo de responsabilidad, no hay demanda por planificación y dominará la improvisación disfrazada de experiencia práctica. Las reformas organizativas también requieren de planificación y estrategias para ser viables y eficaces, la eficacia de la planificación exige a su vez de algunas reformas organizativas. La improvisación es siempre la alternativa más fácil y se caracteriza por: el desperdicio de tiempo que origina tratar uno a uno los problemas bien estructurados; ausencia de una selección sistemática de los problemas que deben ser enfrentados, sólo se consideran los problemas que parecen evidentes, no se abordan los problemas más profundos y de mayor valor, tampoco se atacan a tiempo los problemas potenciales; los problemas se procesan rutinaria y parcialmente, sólo desde el punto de vista político o sólo el punto de vista técnico, no hay procesamiento tecnopolítico sistemático, se toman decisiones sobre los problemas crudos; y, el cálculo preventivo es mínimo, casi todo el cálculo es reactivo.

¿Cuántos gobernantes elegidos están condenados a la mediocridad o al fracaso porque su periodo eficaz de gobierno es *nulo*, dada su capacidad de gobierno inicial y su incapacidad de aprendizaje? ¿Cuántos de esos dirigentes tienen conciencia de esa determinación?. No parecen ser muchos, a juzgar por la pasión y competencia con que luchan para llegar a su nivel de incompetencia y la frecuencia con que dejan pasar las oportunidades de entrenarse en alta dirección.

A MANERA DE COLOFON

La idea de formar a los dirigentes para gobernar es vieja, pero ha tenido poca acogida entre los políticos. Hay una crisis del estilo de hacer política y, la causa principal está en la formación moral e intelectual de los líderes políticos, El político no acepta la necesidad ni reconoce la existencia de métodos de gobierno, está satisfecho con su arte, su experiencia y sus conocimientos departamentalizados.

La **profesión** exige arte, estudio, experiencia y buen soporte de ciencias En política, por el contrario, la actividad **no profesional** determina la calidad del estilo de hacer política y, además, estamos obligados a vivir y sufrir sus efectos. El político profesional es un aficionado, es profesional por su actividad, no por su capital cognitivo. Así se gesta la **crisis de capacidad de gobierno**. Esta crisis tiene tres vértices: **a)** el líder no sabe que no sabe; **b)** la maquinaria organizativa que comanda es deplorable pero no sabe como reestructurarla; y, **c)** el proyecto de gobierno que ofrece es deficiente, porque no sabe identificar y procesar problemas

cuasiestructurados. Los últimos elementos son una simple consecuencia del primero: **la capacidad personal de gobierno**.

En esta ponencia teórica proponemos rescatar la palabra **político profesional** y reservarla para caracterizar al dirigente con **pericia integral**.

Todo lo analizado influye sobre la capacidad de un gobernante para afinar su cálculo de resultados. Los resultados de la gestión pública serán inciertos, si **la capacidad de gobierno** es baja, **el proyecto de gobierno** es ambicioso y **la gobernabilidad** es inadecuada.

El triángulo de gobierno se relaciona con los factores determinantes de la capacidad de gobierno, ésta se descompone en **pericia personal, sistemas de trabajo y diseño organizativo**. En el primer componente destacan las deficiencias más comunes en la formación intelectual de la dirigencia política y los cuadros directivos, El segundo componente de la capacidad de gobierno se refiere a los sistemas de trabajo que practica una institución, a su modo de gestión. El tercer componente de la capacidad de gobierno es el diseño organizativo, como herramienta de trabajo del gobernante



BIBLIOGRAFIA BASICA

El Desarrollo desde Dentro: Oswaldo Sunkel. El Trimestre Económico [1991]

El Método PES: Carlos Matus. CEREB/ALTADIR [1996]

El Líder sin Estado Mayor: Carlos Matus. CEREB/ALTADIR [1997]

El Triángulo de Gobierno: Carlos Matus. ALTADIR [1997]

La Teoría del Juego Social : Carlos Matus. ALTADIR [2000]