

AUTORIDADES DE LA U.N.La.M.

RECTOR

Prof. Lic. Daniel Eduardo MARTÍNEZ

VICE RECTOR

Prof. Dr. Víctor René NICOLETTI

DECANO DEL DPTO. DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Prof. Dr. Juan Carlos BUSNELLI

DECANO DEL DPTO. DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Dr. Alejandro FINOCCHIARO

DECANO DEL DPTO. DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Lic. Enrique VALIENTE

DECANO DEL DPTO. DE INGENIERÍA E INVESTIGACIONES TECNOLÓGICAS

Ing. Alfredo VÁZQUEZ

VICEDECANO DEL DPTO. DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Lic. Rubén Alejandro MARX

VICEDECANO DEL DPTO. DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Dr. Eduardo Rubén ROLLERI

VICEDECANO DEL DPTO. DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Lic. Mario GRECO

VICEDECANO DEL DPTO. DE INGENIERÍA E

INVESTIGACIONES TECNOLÓGICAS

Ing. Osvaldo SPÓSITTO

SECRETARIO GENERAL

Dr. Fernando LUJÁN ACOSTA

SECRETARIO ACADÉMICO

Dr. Jorge NARVÁEZ

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Cdor. Adrián Sergio SANCCI

SECRETARIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Lic. Ricardo O. CASTRO

SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Lic. Roberto Luis AYUB

SECRETARIO LEGAL Y TÉCNICO

Dr. Cristian Javier CABRAL

SECRETARIO DE PLANEAMIENTO Y CONTROL DE GESTIÓN
Lic. Gustavo DUEK

SECRETARIO DE POSGRADO
Dr. Mario Enrique BURKÚN

SECRETARIO ADJUNTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
Lic. Jorge ELBAUM

SECRETARIO INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES
Lic. Marcelo PÉREZ GUNTIN

PROSECRETARIA GENERAL
Dra. María Mercedes GONZÁLEZ

PROSECRETARIO ACADÉMICO
Lic. Juan Pablo PIÑEIRO

PROSECRETARIO ADMINISTRATIVO
Lic. Armando SEISDEDOS

PROSECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA
Ing. Gabriel Esteban BLANCO

PROSECRETARIO DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES
Ing. Alexis VILLAMAYOR

PROSECRETARIO LEGAL Y TÉCNICO
Dr. Javier Ignacio LORENZUTTI

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE FORMACIÓN CONTINUA
Lic. Alejandro MARTÍNEZ

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Dr. Andrés FONTANA

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE MEDIO AMBIENTE
Dr. Mariano JÄGER

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE TRANSFERENCIA
DE SERVICIOS Y TECNOLOGÍA
Dr. Luis Enrique BUSNELLI

DIRECTOR DEL LABORATORIO DE MEDIOS AUDIOVISUALES
Lic. Sergio BARBERIS

AUTORIDADES DE LA FUNDACIÓN CIGOB

PRESIDENTE

Lic. Luis Guillermo BABINO

VICEPRESIDENTE

Dr. Marcos Alfredo JASIN

RESPONSABLE EJECUTIVA

Lic. Luciana Inés CARPINACCI

RESPONSABLE EDITORIAL

Lic. María Eva HADIDA

LOS TRES CINTURONES
DEL GOBIERNO

Carlos Matus

LOS TRES CINTURONES DEL GOBIERNO



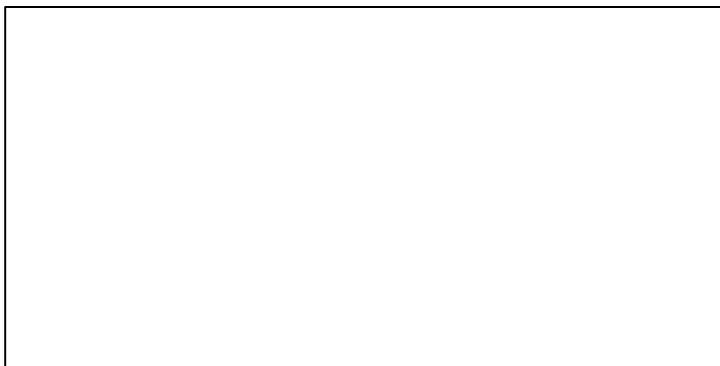
Consejo Nacional
de Asesores de
Economía



FUNDACION
*Desarrollo de Ciencias
y Métodos de Gobierno*



FUNDACION ALEDIR



© Universidad Nacional de La Matanza, 2007
Florencio Varela 1903 (B1754JEC) / San Justo / Pcia. Bs. As.
Tel.: (54-11) 4480-8900
e-mail: editorial@unlam.edu.ar
<http://www.unlam.edu.ar>

© Fundación CIGOB
Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno
Av. Roque Sáenz Peña 615 - piso 5 - of. 501
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel: (54-11) 4393-0186
[hppt://www.cigob.org.ar](http://www.cigob.org.ar)

© Fundación ALTADIR
Av. Andres Bello / Res. Villa Normanda / Apto. 31-A
Los Palos Grandes / Caracas
Tel/Fax: 58-212-2861340
e-mail: solcar@movistar.net.ve

Diseño y diagramación: Editorial UNLaM
Director editorial UNLaM: Rolando Echave

Ilustración de tapa: "La esclavitud", 1979. Autor: Carlos Matus

ISBN:
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

Prólogo	13
Introducción	15
Capítulo 1. Los tres cinturones del gobierno	17
1. ¿Son previsibles los resultados de un gobierno?	17
2. Los resultados se crean en la propuesta del gobierno	34
3. El manejo compensatorio de los tres cinturones del gobierno	49
Capítulo 2. Criterios de diseño organizativo	55
1. Diseño organizativo e intercambio de problemas	55
2. El fundamento científico de las ideologías: realismo versus voluntarismo	58
3. Propiedad y gestión en el ámbito público	62
4. Dimensiones del aparato público: confusiones bien difundidas	69
5. ¿Reforma o capacidad constante de reforma?	71
Capítulo 3. Niveles de diseño organizativo	75
1. Siete niveles de diseño	75
2. El nivel de macroregulación	78
3. El nivel de macrodiseño	105
4. El nivel de microdiseño	122
Capítulo 4. Teoría y reforma organizativa	145
1. ¿Qué es una macroorganización?	145
2. Reglas del juego y diseño macroorganizativo	154
3. El desempeño de una organización	168
4. El triángulo de hierro del juego macroorganizativo	174
5. Principios de macroorganización	183

Capítulo 5. Estrategias de reforma	195
1. Problemas de estrategia organizativa	195
2. Una propuesta de reforma	204
3. Modas que anuncian fracasos	210
4. ¿Quién moderniza a los modernizadores?	215
Bibliografía	219

En gratitud a Jorge Ahumada, Héctor Hurtado, José Agustín Silva Michelena y Ramón Gajardo, ejemplos de dedicación al servicio público, de quienes recibí mucho más de lo que yo pude darles.

Prólogo

Este libro que tienen hoy entre sus manos es el segundo que se publica en el marco del acuerdo entre la Fundación Altadir, la Fundación Ciencias y Métodos de Gobierno (CiGob) y la Universidad Nacional de La Matanza.

Teniendo en cuenta que Matus escribe esta obra a mediados de la década de los noventa, se puede apreciar la lucidez del autor en relación al foco de atención sobre lo que él llama “el barbarismo tecnocrático” en los intentos de modernización del aparato público.

“Los Tres Cinturones del Gobierno” constituye un abordaje diferente sobre la necesidad de modernización del aparato público y los criterios sobre los cuales se debe realizar este abordaje.

Los libros de Carlos Matus se nutren por un lado, de las diferentes disciplinas en las que el autor incursionó: las ciencias del lenguaje, la historia, las matemáticas, la física, las ciencias políticas y por el otro de la profunda reflexión sobre el fracaso de los gobiernos y de los intentos de reforma en América Latina.

Apelando frecuentemente al humor y a las metáforas nos presenta sus complejos desarrollos teóricos.

Es justamente una metáfora la que da título al libro “Los Tres Cinturones del Gobierno”, los tres cinturones son los tres balances de gobierno que conforman el balance global: el político, el económico y el de gestión cotidiana. Matus nos alerta a través de una imagen más que gráfica para los dirigentes: *¡nunca aprete los tres cinturones a la vez!*.

El olvido del balance político expresa el barbarismo tecnocrático. El olvido del balance económico refleja el barbarismo demagógico. El deterioro del balance de la gestión cotidiana implica el barbarismo gerencial.

Todo gobernante inicia su gestión con un determinado nivel de capital político, un adecuado manejo del balance de gobierno le permitirá acrecentar su capital político o verá como se pierde en una gestión ganada por la demagogia o la acción tecnocrática. En definitiva un buen gobernante debe tener presente que su balance global del gobierno siempre debe ser positivo.

Con otra metáfora, esta vez deportiva, Matus define el propósito de su libro: el gobernante es como un ciclista, el aparato público es su bicicle-

ta, que debe ser de calidad y estar apto para la carrera que enfrenta. Habrá otros corredores, que también querrán ganar. El entrenamiento del gobernante –su formación– y, la calidad de su bicicleta –el aparato público– le permitirán alcanzar la meta ganando la carrera: ver realizados los resultados de su proyecto de gobierno.

Luego de los fracasos de los intentos de reforma y modernización del aparato público que se llevaron adelante en diferentes países de América Latina y el Caribe, este libro se constituye en una lectura obligada para los dirigentes que quieren revertir los problemas que enfrenta la región.

Los invito a disfrutar y aprender de este libro que como aporte a las ciencias y técnicas de gobierno funciona como marco conceptual para los desarrollos metodológicos que a través de la fundación CiGob estamos llevando a cabo y como guía para la capacitación y la asistencia técnica a los organismos públicos.

Luis Babino, mayo 2007

Introducción

Este libro aborda, de un modo distinto al tradicional, el problema de la capacidad de gobierno y la modernización del aparato público. 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 teórica 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 tecnocrático. 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. Hay algo profundamente erróneo en el viraje político que ha ocurrido en los últimos años. Antes estábamos en el error contrario; mucha política y poco rigor científico. ¿Por qué nos movemos en extremos pendulares? ¿Dónde está la sabiduría del juicio humano almacenada en siglos de vida cultural?

Los comentarios de Claudia Costín, Carlos Neves Cristo, José Cayuela y Kilian Zambrano enriquecieron esta propuesta y los agradezco sinceramente.

Capítulo 1

Los tres cinturones del gobierno

1. ¿Son previsibles los resultados de un gobierno?

Lo que importa de un gobierno son sus resultados. Los resultados que la gente ilusiona, a pesar de su frustración reiterada con la política y los políticos. El gobierno empeña su palabra cuando anuncia su proyecto de gestión. Palabra que valida con su cumplimiento y el país evalúa por sus resultados. Resultados es la palabra que encumbra o hunde un gobierno. Pueden concomitar o distar con lo prometido, y lo prometido puede contrariar los deseos mayoritarios de la población. En América Latina ésta es una historia de desengaños y sueños tronchados. Nuestra democracia es débil y marcada por una tradición de promesas incumplidas. O lo que es peor, a veces, con resultados que apuntan en dirección opuesta a las metas. No se trata de metas fáciles. No son logros que se alcanzan por el simple impacto inexorable de una relación causa-efecto. El gobierno decide y hace W y el resultado puede *no ser* la meta B. El resultado no es seguro como en la física o la química determinista. En el juego social no existen tales relaciones mecánicas, precisas y ciertas. No basta con producir las acciones u operaciones que parecen necesarias para alcanzar los resultados. Es necesario que esas acciones venzan el roce, la inercia, la oposición y el rechazo de *otros*; superen la adversidad de las circunstancias; y tengan más peso que la mala suerte, la incerteza, las variables fuera de control y las tendencias contrarias al proyecto comprometido. Los resultados deben alcanzarse en un medio resistente, generalmente adverso y nebuloso. Gobernar para cambiar las cosas es navegar contra la corriente. A pesar de todo, cualesquiera sean las dificultades de cálculo, el gobierno debe anunciar resultados y su gestión será evaluada por ellos. No hay otra forma de liderar y gobernar. La política exige hacer ofertas para sumar apoyos.

Los resultados que anuncia y persigue un gobierno dependen de *apuestas* contra la incertidumbre y las resistencias. Todo es nebuloso e impreciso en el juego social. Los gobiernos *apuestan* a resultados con fundamento en algún tipo de *cálculo tecnopolítico*. El cálculo sobre resultados y

metas no es un cálculo técnico. Tampoco se basa en el azar o un juicio simplemente intuitivo. Tiene un fundamento. Pero ese fundamento no descansa en leyes científicas, mucho menos en leyes determinísticas. Es un cálculo impreciso. Opera en un *juego creativo* entre actores cercados por varios tipos de incerteza. Está dominado por la nebulosidad sobre el futuro y la ambigüedad de las relaciones entre muchas variables imprecisas. El cálculo técnico es, apenas, una parte del fundamento de las apuestas.

La palabra *apuesta* alude al azar, y ciertamente la suerte cuenta. Pero, no se gobierna con apuestas de azar. Un proyecto de gobierno es una apuesta con fundamento estratégico. Es una apuesta donde el apostador fuerza, hasta cierto límite, la mano de los resultados. Es un tipo de razonamiento que opera con varios componentes *condicionales*. El *si* condicional está siempre en la estructura del cálculo tecnopolítico para evitar las *predicciones* infundadas. *Si* las circunstancias son Z (variables fuera de control sobre las cuales tengo una influencia incierta entre poca y mucha), y *si* yo soy capaz de realizar la acción W (viabilidad de mi acción que depende también de otros), en *condiciones* que la eficacia de mi acción W sea J (variable sobre la cual tengo sólo influencia, también depende de otros), entonces puedo esperar un resultado en el rango entre A y B. Es un resultado mediatizado por muchas condiciones que escapan al control del gobierno. Hay condicionantes de circunstancias, condicionantes de viabilidad y condicionantes de efectividad. Además de la imprecisión típica de un cálculo que se refiere a *problemas cuasiestructurados*, donde las variables son imprecisas, en calidad y cantidad, las relaciones entre ellas son ambiguas y las propuestas de solución son conflictivas. No son problemas de geometría y matemáticas donde todo está dado, es preciso y es objetivo. En la realidad del juego social nunca estamos seguros si las variables consideradas son todas las que la representación de la realidad exige. Nunca hay consenso sobre todo. Es un sistema donde se combinan la razón con la pasión, el juicio intuitivo con el juicio analítico, las ciencias con los valores y las creencias, lo cualitativo con lo cuantitativo, la información con los supuestos, las conexiones de sentido con las conexiones causales, la imaginación con el rigor, y lo estable con lo creativo y cambiante. No hay matemáticas para hacer ese cálculo. Es una cuestión de *juicio humano* que se estructura en una apuesta.

Quien está en el juego social debe apostar a resultados como en un casino. O se retira del juego. El ciudadano vota por promesas sobre resultados. El gobernante debe hacer una *apuesta tecnopolítica*. Hay, sin embargo, una gran diferencia entre una apuesta tecnopolítica y una apuesta de azar. En la apuesta de azar, no hay control ni influencia sobre los

resultados. En la apuesta tecnopolítica el apostador tampoco controla el resultado, pero *influye* sobre él. Lo que el gobierno hace *pesa* en los resultados. Aún más, puede pesar de manera decisiva.

El peso de la acción sobre los resultados hace que el efecto de la acción pública sea *previsible*. La palabra *previsible* significa que el resultado no depende enteramente de quien actúa. También depende de *otros* participantes del juego social y de las circunstancias. Lógicamente, la previsión de resultados está relacionada con ciertas capacidades y propósitos del gobierno. Capacidades bajas y propósitos muy ambiciosos, producen una previsión pobre de resultados. Mientras mayor es la capacidad de previsión de resultados, mayor es la credibilidad del gobierno. Y, en política, la credibilidad es casi todo. En consecuencia, es importante analizar las variables que están detrás de una buena previsión de resultados.

Los resultados de un gobierno son más *previsibles* en la medida que se cumplen cinco condiciones:

- 1) alta capacidad de gobierno,
- 2) buen diseño organizativo del aparato público,
- 3) proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional de gobierno, es decir, con las dos primeras condiciones,
- 4) contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno, y
- 5) buena suerte.

En todo caso, esta *previsión* no debe confundirse con *predicción* de resultados, según las concepciones determinísticas. Previsión significa delimitación del *espacio* de los resultados posibles según sean las circunstancias que abrigan la acción. Sin capacidad de previsión de resultados, no hay gobierno. El concepto mismo de gobierno es inherente a la capacidad de anticipar los resultados del proyecto comprometido, de llegar a la situación esperada y disfrutar de ella.

Estas cinco variables pueden reducirse a tres, una vez descartada la suerte y reordenados los otros cuatro componentes. La calidad de la organización del aparato del gobierno es un aspecto de la *capacidad institucional de gobierno*, y también contribuye a la *governabilidad*. El contexto situacional sintetiza, a su vez, los principales factores determinantes de la *governabilidad*.

Gobernar, entonces, exige articular tres variables:

- a) el *proyecto de gobierno*, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada,

Estas tres variables sintetizan un modelo muy simple, pero potente para entender el proceso de gobierno.

EL PROYECTO DE GOBIERNO (P), es una propuesta de *intercambio de problemas*. El dirigente ofrece a la ciudadanía una empresa de realización y acciones que produce beneficios y costos potenciales. Los beneficios eliminan problemas para algunos. Los costos crean problemas para otros. El proyecto hace un balance del valor de los problemas que elimina frente al valor de los problemas que crea. Un proyecto de gobierno bien diseñado genera, en su período de vigencia, un *intercambio favorable* de problemas para la mayoría de la población. Precisa objetivos y medios, y su debate versa sobre el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, los cambios en el nivel y calidad de la vida, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Se expresa en una *selección de problemas* y en un conjunto de *operaciones* para enfrentarlos. Lógicamente, el proyecto de gobierno no sólo es el producto de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su *capacidad* de gobierno. La *eficacia del proyecto* depende del acierto para combinar el mundo de los *valores* con el aporte de las *ciencias*, en un acto de *creatividad* humana que es propio del arte de la política. No bastan las ciencias. Deben complementarse con los valores. No bastan los valores. Deben ser coherentes con las ciencias. Y la combinación adecuada de ambas esferas se logra sólo con imaginación creativa en relación con las circunstancias, los desafíos y los objetivos perseguidos.

LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA (G), es una relación entre el peso de las variables que *controla* y *no controla* un actor durante su gestión. Se trata, naturalmente, de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno. También, depende de la *influencia* que el actor tiene sobre dichas variables, o sea del grado y el peso con que *comparte* tales controles con otros actores. El peso de las variables relevantes varía de acuerdo con el contenido del proyecto de gobierno y la capacidad del gobernante. Mientras más variables decisivas controla un actor, mayor es su libertad de acción y mayor es *para él* la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables de peso controla, menor será su libertad de acción, o sea, su gobernabilidad sobre el sistema respecto de *ese* proyecto. La gobernabilidad es siempre relativa a un *actor* y un *proyecto*. Se pierde o se gana en el ejercicio del gobierno, según sean la *aceptabilidad*, la *eficacia* y el *valor de las decisiones*. La pérdida de gobernabilidad deteriora la capacidad de tomar decisiones. El aumento de la gobernabilidad amplía tales capacidades. En síntesis, la gobernabilidad expresa el poder de *un* actor para realizar *su* proyecto. Es

relativa a cada actor. Yo, tu y él tenemos proyectos distintos, controlamos diferentes variables, influimos sobre ellas con peso desigual y atendemos a demandas o exigencias de grupos sociales con intereses específicos. El grado de dificultad de mi proyecto es distinto al del proyecto de mi oponente. Y para sortear esas dificultades, cada uno tiene su propia capacidad de gobierno. La *primera* relativización apunta a distinguir que un sistema social no es igualmente gobernable o ingobernable para los *distintos actores*, pues cada uno de ellos controla una porción distinta de variables del sistema. La *segunda* relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del proyecto de gobierno. El sistema es más gobernable para objetivos modestos y menos gobernable para objetivos ambiciosos y significativamente redistributivos. La *tercera* relativización indica que la gobernabilidad del sistema es mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno. La gobernabilidad expresa la capacidad de resistencia que ofrece el sistema político-social a un proyecto de gobierno y al actor de ese proyecto.

En el uso común del concepto de *gobernabilidad* hay una gran 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 del estilo de hacer política en América Latina. Es lo que Dror¹ llamaría la *falta de profesionalismo* en el arte de gobernar. Es el dominio del *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 dominante 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.

LA CAPACIDAD DE GOBIERNO (C), es una capacidad de liderazgo, ponderada por la experiencia y los conocimientos en Ciencias y Técnicas de Gobierno. Es una capacidad de conducción o dirección que se acumula en la *persona* del líder, en su *equipo de gobierno* y en la *organización* que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso

1. Dror, Yehezkel, *El profesionalismo en el arte de gobernar*, Revista N° 1, CLAD, 1994.

social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de *pericia* para realizar un proyecto. El dominio de teorías, métodos y técnicas potentes de gobierno y planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de gobierno y planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la *capacidad de gobierno*. En la capacidad de gobierno, sea personal, del equipo o de la organización, convergen tres elementos: *experiencia, conocimientos y liderazgo*. En la experiencia se acumula el arte que el conocimiento científico es incapaz de proveer. Aunque el arte, sin la compañía de las ciencias, es arte en bruto. Ningún componente de esta tríada vale por sí mismo. Lo que vale es el producto inseparable de sus interacciones. Los conocimientos sin experiencia y la experiencia sin conocimientos valen poco, y ambos quedan muy disminuidos ante la carencia de liderazgo. Lo mismo ocurre con esta última, si no está asociada con los conocimientos y la experiencia pertinentes. La experiencia sólo vale en relación al capital cognitivo con el cual se acumula, y ese capital cognitivo está inmaduro sin la dosis de experiencia necesaria.

Capacidad de gobierno conocimientos liderazgo experiencia			
Persona del líder	Falla común	Bien	Variable
Equipo de gobierno	Falla común	Bien	Variable
La organización	Falla común	Falla	Desvalorizada

Sin capacidad de liderazgo, los conocimientos y la experiencia sólo pueden producir un buen asesor. A su vez, la capacidad de liderazgo, sin conocimientos y experiencia, produce *cabecillas*; es incapaz de producir un líder estadista. El político común es un actor con liderazgo y experiencia, aunque con gran debilidad en su capital cognitivo.

En el triángulo de gobierno se *diferencian* variables que son *distintas* y, al mismo tiempo, mutuamente *condicionadas*.

La *diferenciación* reconoce tres *sistemas* de distinta naturaleza: el sistema *normativo* y *propositivo* de acciones que conforma el proyecto de gobierno, el sistema político-social que exige la ciencia *positiva* para el análisis de la gobernabilidad del sistema, y el sistema de dirección y planificación que, como sistema de *gestión*, caracteriza la capacidad de gobierno.

El mutuo *condicionamiento* indica, en cambio, algo común a los tres sistemas: la acción humana. El proyecto de gobierno es un conjunto de *propuestas de acción*, la gobernabilidad del sistema se refiere a *posibilidades de acción* y la capacidad de gobierno apunta a las *capacidades de acción*.

La *capacidad de gobierno* es la variable central. Sin embargo es la menos valorada. Es sinónimo de *pericia* acumulada en la persona de los dirigentes, en su equipo y en la institución misma. En el primer caso hablamos de *capacidad personal* de gobierno. En el segundo de *capacidad institucional*. En esta capacidad de gobierno confluyen también la calidad de los *sistemas de trabajo* y la estructura del *diseño organizativo*. Por consiguiente, elevar la capacidad de gobierno requiere actuar sobre la pericia de los gobernantes y de las instituciones, sobre sus sistemas de trabajo –especialmente los *sistemas de alta dirección*– y sobre el diseño organizativo. En este último nivel, el *diseño macroinstitucional* define todo. Pero, la cabeza que encabeza este diseño está en el *gabinete del dirigente*. Esa cabeza impone un *techo de calidad* a todos los componentes de la capacidad de gobierno.

En general, los líderes políticos tienen una *pericia mutilada*. Son proclives al inmediatismo, la micropolítica, y a un exceso de confianza en el arte, con menosprecio de los métodos de gobierno. La atracción de la práctica política es tan fuerte, que aun los políticos con buena formación académica y buen nivel intelectual caen en las mismas deficiencias. Son personas inteligentes que han superado un proceso de selección muy duro. Alcanzan experiencia, tienen o desarrollan capacidad de liderazgo, pero poseen una formación intelectual *departamentalizada*. Son abogados, economistas, ingenieros, sociólogos, médicos, y otros profesionales especializados en alguna *disciplina vertical*. No saben de *métodos de gobierno*. No pueden aprender, porque *no saben que no saben*. Pero, la práctica política ignora esta carencia, porque asume que *saben de lo que no saben*. Después de todo, es su especialidad.

Los problemas de gobierno *cruzan horizontalmente* todas las especialidades. No sólo en el sentido temático o ya tradicional de lo *interdisciplinario*, por el cual los problemas de salud son, al mismo tiempo, problemas políticos, económicos, organizativos, jurídicos, etc. Eso es evidente y bien conocido.

La interdisciplinariedad no es el problema central ni el más complejo que presentan los problemas reales. No basta con equipos interdisciplinarios que aportan conocimientos especializados en idiomas particulares incapacitados para la interacción que exige la deliberación que precede a la toma de decisiones. Un chino no forma un equipo interlingüístico con un ruso si ambos no tienen una formación lingüística en común. No se

trata de una simple *traducción*, sino de una *interacción creativa*. Hay un *cruce horizontal, transdepartamental*, que exige una *metateoría* para comprender el proceso de producción social desde la perspectiva práctica del actor comprometido en la acción. Toda decisión exige un soporte de conocimiento especializado vertical. Pero, además requiere del soporte transversal de las ciencias y técnicas de gobierno.

Disciplinas verticales			
medicina	ingeniería	economía	teoría política
Problemas de salud			
Problemas de desarrollo urbano			
Problemas económicos			

Problemas de la realidad

No basta con poner en interacción las diversas *disciplinas verticales* ofrecidas por la variedad de profesiones universitarias.

Se requiere una *metateoría común*, en un nivel más general que las disciplinas verticales, para que ellas puedan interactuar de un modo productivo y eficaz. Sin ese meta idioma común, el análisis de problemas y la toma de decisiones complejas serán el resultado improductivo de una controversia de opiniones que alimenta el *conflicto cognitivo*, sin posibilidad de superar las contradicciones en un nivel superior de comprensión. La simple oposición de opiniones no resuelve el problema. Debemos construir la teoría de la acción en juegos complejos con alta incertidumbre: *una Teoría del Juego Social*². La construcción de tal teoría está en etapa embrionaria y apunta al desarrollo de la teoría del análisis de problemas cuasiestructurados, de la teoría de la acción en ámbitos complejos de múltiples dimensiones, el análisis de sistemas complejos con multiplicidad de recursos escasos, el análisis de situaciones, el análisis estratégico, la planificación estratégica pública, el análisis de la incertidumbre, la teoría de las macroorganizaciones, el fundamento de las apuestas sociales, el monitoreo y evaluación de la gestión pública, el estudio de actores, la simulación histórica, los juegos de simulación y varias otras disciplinas propias de las ciencias y técnicas de gobierno, que hasta hoy

2. Matus formuló algunos desarrollos en este sentido, dejando un manuscrito que lleva por nombre *Teoría del Juego Social*.

están ausentes de la docencia universitaria. La *Teoría PES*³ es un aporte en esa dirección, y el método *PES* sintetiza sus propuestas operacionales.

Se trata de dos exigencias: a) teorizar en la cabeza de un *actor*, del hombre de acción, no de un observador científico, y b) teorizar sobre el proceso de *producción social* y el *juego social*, por encima de los cortes verticales de las facultades universitarias. La simple interdisciplinariedad no permite el análisis horizontal de los problemas *cuasiestructurados* que la realidad genera. En la experiencia del autor, los profesionales formados en los departamentos verticales de las universidades, aún los más destacados, tienen serias dificultades para analizar problemas cuasiestructurados, elaborar planes bajo fuerte incertidumbre, explorar estrategias de construcción de viabilidad política y diseñar organizaciones capaces de actuar con eficiencia y eficacia en el ámbito público. La universidad no los prepara para la práctica del juego social ni para dirigir organizaciones.

Esta idea de formar a los dirigentes para gobernar es vieja, pero ha tenido poca acogida entre los políticos. Ya he citado en otro libro al segundo presidente de Los Estados Unidos, John Adams, cuando reclama el desarrollo de las ciencias para gobernar⁴. Adams no sólo fue un político destacado, sino un pensador profundo, original y de fuerte personalidad. Con visión mucho más larga y previsiva que el político de su época, hace unos doscientos años, propuso una Escuela de Gobierno:

“Debe haber una Escuela de Profetas Políticos, Yo supongo, escribió a James Warren, entonces su amigo más cercano, un semillero (nursery) de Estadistas Americanos”.⁵

Éste es un punto clave. Hay una *crisis del estilo de hacer política* y la causa principal de esa crisis está en la formación moral e intelectual de los líderes políticos. Esta obra no intenta profundizar en la primera causa. Su objeto es la segunda: la baja capacidad de gobierno, cuyo origen está en la ignorancia sobre las ciencias y técnicas de gobierno. 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 política es una actividad democrática, abierta a todos, no es una profesión cerrada a los iniciados. Y así debe ser. Es como el canto, la poesía y los deportes. En una democracia, cantar, hacer poemas

3. PES: Planificación Estratégica Situacional

4. Matus, Carlos, *El Líder sin Estado Mayor*, Fondo Editorial Altadir, La Paz, Bolivia, 1997.

5. Ellis, Joseph, J., *Passionate Sage*, Norton, New York, 1994.

y practicar deportes es una actividad libre, abierta, pero sólo destacan los que hacen de esa actividad una *profesión*, a partir de sus condiciones personales excepcionales. La *profesión exige* arte, estudio, experiencia y buen soporte de ciencias. Cuando una pequeña minoría canta y crea poemas con alta calidad, nadie nos obliga a sufrir las consecuencias de la actividad no profesional de la mayoría de aficionados. Simplemente cerramos nuestros oídos y nuestras puertas. 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. Eso ocurre aun cuando cerremos nuestros oídos y nuestras puertas, aun cuando rechacemos *ese* modo de practicar la política y *no* participemos. 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. Vivimos una época de gobernantes impreparados para gobernar.

Esta crisis tiene tres vértices: a) el líder no sabe que no sabe, b) la maquinaria organizativa que comanda es deplorable, pero no sabe cómo reestructurarla, y c) el proyecto de gobierno que ofrece es deficiente, porque no sabe identificar y procesar problemas cuasiestructurados. Los dos últimos elementos son una simple consecuencia del primero: la *capacidad personal de gobierno*. Este triángulo constituye un círculo vicioso, pues el primer componente asegura la *autosatisfacción*, en vez de la lucha contra la causa principal. Ese político autosatisfecho, a veces ciego, sordo, superficial y soberbio, se siente superior a los ciudadanos que representa y no percibe que es inferior a las capacidades que necesita. Es un pragmático con arte y sensibilidad en la micropolítica, pero torpe y burdo en el análisis de la macropolítica.

Esta limitación intelectual del liderazgo político crea una brecha creciente entre las capacidades de gobierno y la complejidad de los problemas sociales. Es una complejidad que se acelera con la evolución del juego social. La política es una lucha tan dura y obsesiva, que sus líderes principales, apasionados por los problemas del juego concreto, no captan que buena parte de dichos problemas se deben a su falta de profesionalización.

El vocablo *profesión*, aplicado a la política y el gobierno, exige un comentario. La palabra *político profesional* tiene, hasta hoy, un significado algo menospreciativo. Apunta a alguien que hizo de la política su actividad exclusiva. Y, a través del tiempo, adquirió todos los vicios de la micropolítica tradicional. Es un político a tiempo completo que subordina todas sus otras actividades, incluidas las comerciales, a su acción política. En esta propuesta teórica propongo rescatar la palabra *político pro-*

fesional y reservarla para caracterizar al dirigente con *pericia integral*. Aquel que combina en dosis adecuadas los conocimientos, la experiencia y el liderazgo. En este sentido, hay una carencia del profesional de la política en la práctica política. Esta carencia, en el nivel más alto de liderazgo, es explicable y, aún, aceptable. Se trata de cargos de elección popular. Lo que es inexplicable e inaceptable, es la carencia del profesional de la política en el nivel asesor y en los equipos de gobierno. O sea, en el nivel donde los cargos no son de elección popular, sino, justamente, ocupados de acuerdo con alguna calificación profesional.

Esta falta de profesionalización crea deficiencias en el proyecto de gobierno, en la administración de la gobernabilidad y en las organizaciones públicas que comanda. El político tradicional es como un mal ciclista. No sabe elegir la carrera y la meta conveniente, no está preparado para administrar sus fuerzas en la carrera, y maneja una bicicleta de gimnasia, estacionaria, donde pedalea mucho, avanza poco o nada, y no sabe cómo mejorarla.

Todo esto 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 cuadro adjunto* relaciona el *triángulo de gobierno* con los factores determinantes de la capacidad de gobierno. Esta última se descompone en: *pericia personal*, *sistemas de trabajo* y *diseño organizativo*.

En el *primer componente*, la *pericia personal*, destacan las deficiencias más comunes en la formación intelectual de la dirigencia política y los cuadros directivos:

- a) El *egocentrismo objetivista*, que ignora el *análisis situacional* y acentúa el mal uso del concepto de *diagnóstico* para explicar la realidad. Crea la incapacidad de ver la realidad en la cabeza de los *otros* participantes del juego social y estimula el dogmatismo. Incapacita al dirigente para hacer análisis estratégico, pues su formación le impide identificar y comprender las diversas lecturas que los *otros* actores sociales hacen sobre la realidad. Sin análisis situacional no hay fundamento para el *cálculo interactivo* que se realiza en el juego social. La visión única del diagnóstico califica a los que discrepan como enemigos e incapacita para discrepar con tolerancia, es decir con comprensión de la posición de los oponentes.

* El cuadro puede consultarse en la página 33.

- b) El *determinismo* que limita las posibilidades de lidiar con *problemas cuasiestructurados*, con la incertidumbre y con las sorpresas que depara el cálculo sobre el futuro. El porvenir se explora con proyecciones basadas en predicciones. Todo cálculo es cierto, preciso y cuantitativo. Ignora el cálculo de *previsión* de posibilidades, opera como si el futuro fuera conocible y menosprecia la dimensión cualitativa de las variables sociales. Es un vicio muy común en algunos economistas.
- c) El *departamentalismo*, propio de las facultades universitarias. Adopta la visión distante y externa de las ciencias. Ignora la teoría del actor y la acción en el juego social, asume una visión unidimensional de la realidad, reduce las decisiones a un sólo criterio de eficacia sin comprender el concepto de *vector variado de recursos escasos*, encierra el análisis de cualquier problema en un cálculo compartimentado estrecho y se aísla cercado en una casilla profesional especializada. Se niega a explorar el *intercambio de problemas* con los otros departamentos convencionales de la realidad. Sus extremos son el *barbarismo político* y el *barbarismo tecnocrático*, basados en juicios unilaterales de eficiencia y eficacia. El departamentalismo es una limitación que impide comprender la necesidad y el alcance de las Ciencias y Técnicas de Gobierno.
- d) El *accionismo*, que concentra la atención en el debate sobre las *soluciones*, sin valorar el paso previo del procesamiento sistemático de los problemas. Siempre hay una solución preferida de antemano. Asume que el mundo está *sobrediagnosticado*. Lo que se necesita es *actuar*. Encajona al actor que decide en soluciones parciales y de baja efectividad, con pérdida de la visión del sistema al cual pertenece el problema y el papel que *su* preconcepto de solución preferida juega en el plan para enfrentar el problema. Es una limitación muy dominante en el político práctico que aún no ha gastado todas sus energías en la bicicleta de gimnasia.
- e) El *normativismo*, que se manifiesta en dos vicios: *el voluntarismo político* y *el voluntarismo tecnocrático*. El primer vicio reduce el complejo problema de la inviabilidad política a una cuestión de voluntad política. El segundo vicio ignora el problema de la viabilidad política. El normativismo destaca, de modo excluyente, el raciocinio en el plano del *debe ser*, sin conciencia del análisis estratégico. Acentúa el *barbarismo tecnocrático*, por la vía del exceso de confianza en el argumento científico. Extrema el *barbarismo político*, por hipervaloración del atractivo que atribuye a la propuesta ideológica para vencer los obstáculos que se oponen al proyecto de gobierno. La voluntad política puede vencer

siempre a las teorías positivas. Todo es cuestión de rigor técnico o de voluntad política. El análisis estratégico sobra. Las vías por las cuales se llega al normativismo son el exceso de ideologismo, o su opuesto, el tecnocratismo.

- f) *El inmediatismo*, del caminante con vista baja, de espaldas al horizonte. Hipervalora el presente sin proyección en el tiempo. Estimula el vicio de navegar sin brújula. Es la táctica sin estrategia, el caminar sin explorar nuevos caminos, la imitación de los caminos ya transitados, la copia sin creación, el utilitarismo del *ahora* sin futuro y sin metas. Es el estilo político del chimpancé⁶. Lo que cuenta es el poder ahora, no el proyecto. El inmediatismo es un tipo de ceguera situacional que, reforzado por la pasión del juego político, establece el dominio absoluto del presente. El inmediatismo tiene muchas facetas. La faceta temporal y la faceta sustancial. En el primer vicio domina la incapacidad de razonar más allá del corto plazo. En el segundo, el inmediatismo se convierte en *facilismo*, en adaptación a los deseos de los grupos de poder. No interesan los desafíos, ni los grandes problemas. Es un absurdo contrariar la corriente dominante o de más peso. Hay que gobernar de acuerdo a las encuestas. La política consiste en interpretar deseos, no en orientar y conducir sobre los grandes objetivos y los grandes problemas.

De todas las limitaciones mencionadas, algunas son más comunes y fuertes que otras. Quizá una de las más fuertes y difícil de vencer es el *egocentrismo objetivista*. Se confunde con la objetividad en el pensamiento científico. Las ciencias y la objetividad convergen aparentemente en el *rigor científico*. Sin objetividad no hay ciencias. Se trata de una cuestión compleja, pues como dice Monod:

“La objetividad, sin embargo, nos obliga a reconocer el carácter teleonómico de los seres vivos, a admitir que en sus estructuras y performances realizan y persiguen un proyecto. Hay pues allí, al menos en apariencia, una contradicción epistemológica profunda. Esta contradicción es el problema central de la biología, que se procura resolver si sólo es aparente, o se declara del todo insoluble, si en verdad lo es”.⁷

6. Matus, Carlos, *Chimpancé, Machiavelli y Gandhi*, Estrategias Políticas, Fondo Editorial Altadir, Caracas, 1995.

7. Monod, Jacques, *El azar y la necesidad*, Editorial Orbis, SA., Madrid, 1985.

Este tema de la subjetividad está en el centro de la teoría situacional y fundamenta el concepto de *situación*. Objetivo no es lo mismo que riguroso. La teoría y el método PES, en cuanto a la explicación de la realidad, descansan exactamente en la distinción entre un *diagnóstico objetivo* y el *análisis situacional* que explícita la *subjetividad* mediante la indicación inequívoca del autor de la misma, para diferenciarla de cualquier otra explicación. El *concepto de situación* es un divisor intelectual de aguas entre el pensamiento tradicional de las ciencias y la *teoría de la acción*, dónde el sujeto que explica es un actor comprometido con el resultado del juego que explica. No es un simple observador científico ajeno a los intereses del juego. Las Ciencias y Técnicas de Gobierno razonan a partir de un actor y de la *situación* en que está inserto.

El *voluntarismo político* es un vicio fuertemente arraigado en los casos en que el ideologismo ha llegado a su extremo. El dirigente pierde el sentido de la táctica y la estrategia para convertirse en un fiscal de lo que está permitido según la meta ideal de llegada. Cualquier desvío de la trayectoria lineal hacia esa meta es una transgresión a la línea política, y debe ser censurada. Cuando ese voluntarismo es tecnocrático, el problema sólo cambia de contenido. El razonamiento es igualmente lineal y unidimensional. Nada debe perturbar la aplicación rigurosa del paradigma de las ciencias. Son dos extremos. O la ideología o las ciencias. No hay espacio para la táctica y la estrategia.

El *inmediatismo político* es el dominio de los medios con un vacío de los fines. Es el vicio opuesto al voluntarismo. No hay metas, sólo hay un servicio de atención al *cliente*. Un miembro del equipo del Presidente Clinton, el profesor, retrata este vicio con suficiente precisión y agudeza:

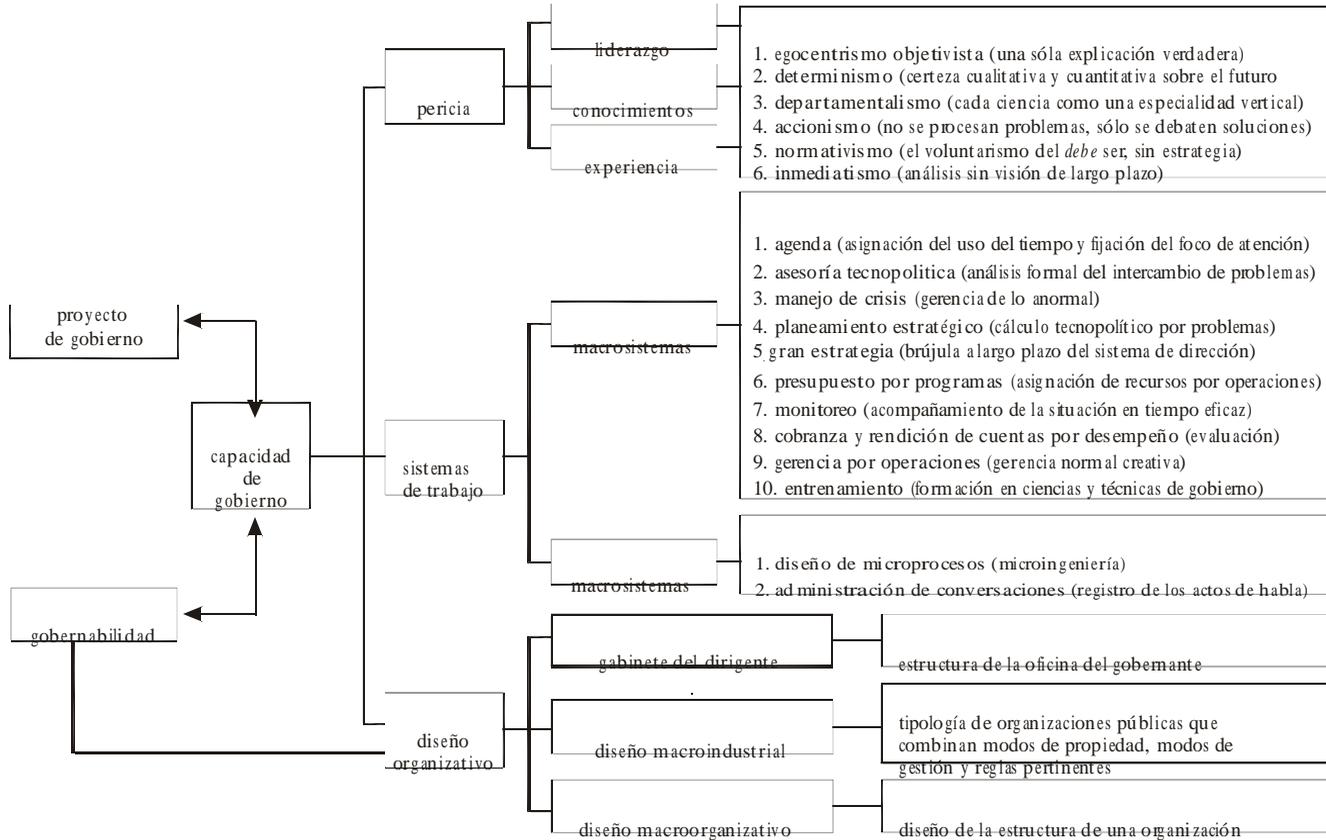
*“Morris es un consultor político, actividad que hasta muy recientemente no era reconocida como una profesión legítima. Algunos todavía cuestionan su legitimidad. Aunque todos los políticos se apoyan en consultores como Morris. Ellos venden candidatos exactamente del mismo modo que Madison Avenue vende cornflakes y jabón. Ellos hacen encuestas por teléfono, sondeos de opinión y estudios en profundidad de grupos focales en una interminable interrogación para descubrir lo que el público desea. Luego usan las técnicas de propaganda y mercadeo para convertir el candidato en un producto. En el mejor de los casos, los consultores políticos ayudan al hombre y la mujer de principios a ganar una elección educando al público acerca de lo que el candidato cree y la razón por la cual lo cree. En el límite de lo peor, los consultores políticos pelean ferozmente contra cualquier asomo de principios, construyendo un candidato cuya única característica es su aceptación en el mercado”.*⁸

8. Reich, Robert, *Locked in the Cabinet*, Knopf, New York, 1997.

Es el dominio del facilismo del *rating*, como en lo peor de la televisión comercial. Es la degradación de la política. ¿Alguien puede imaginar a Bolívar, Washington, Lincoln, San Martín y O'Higgins conduciendo la revolución americana de acuerdo con los *rating* de un profesional del mercadeo? ¿Cómo hubiera sido el *rating* de De Gaulle y Churchill en su lucha contra el nazismo?

Estas son las principales limitaciones del ciclista de la política. Felizmente se reparten en proporciones desiguales entre los actores políticos, y casi nunca se juntan todas en una sola persona. También se combinan con virtudes, como la perseverancia, la honestidad, la lealtad y el coraje. El político es un ser humano heterogéneo, como todos nosotros. Sólo que él tiene una tarea excepcional de dirigente y nosotros una tarea común de ciudadanos. Podemos y debemos exigirle, por consiguiente, condiciones fuera de lo común. A todos nos interesa su entrenamiento y la calidad de su bicicleta. ¿Está preparado para la carrera en que nos representa? ¿Con cuáles teorías, métodos y técnicas puede mejorar sus resultados? El propósito de este libro es contestar esa interrogante. Cada tema de esta introducción exige una ampliación gradual y mayor profundidad. Pero antes conviene continuar la discusión sobre el triángulo de gobierno, avanzando hacia el *segundo* y el *tercer* componente de la capacidad de gobierno.

El *segundo componente* de la capacidad de gobierno se refiere a los sistemas de trabajo que practica una institución, a su modo de gestión. La capacidad institucional de gobierno se acumula en macro y microprácticas de trabajo. Las macroprácticas se refieren a sistemas fundamentales de dirección y gestión. Las microprácticas, en cambio, apuntan a procedimientos y modos de cumplir tareas. Los *sistemas de trabajo* constituyen las prácticas de gestión en el aparato público. Precisan cómo el aparato público opera cada día y los métodos o procedimientos que utiliza. Se refieren a modos de utilizar el tiempo, analizar opciones, calcular, decidir, evaluar, monitorear, dirigir y gerenciar. Aquí, la distinción fundamental es entre los *macrosistemas* y los *microsistemas* de trabajo. Los primeros constituyen los sistemas de *alta dirección*, determinantes de la capacidad institucional de gobierno. Los segundos apuntan a los microprocesos que determinan el *coeficiente de fricción burocrática* del aparato público.



El *tercer componente* de la capacidad de gobierno es el diseño organizativo. Es la herramienta de trabajo del gobernante. Es su capital institucional. Es su bicicleta. Con ella debe emprender la carrera del gobierno, en un período breve y fijo de tiempo. Su calidad determina las prácticas diarias de trabajo. Si es una bicicleta estacionaria, de gimnasia, el roce y la fricción burocrática consumen todas sus energías con resultados muy pobres. Los insumos de energía no tienen un producto correspondiente y proporcional. El diseño organizativo, que es el tema central de este libro, contempla tres niveles: el diseño macroinstitucional, el diseño macroorganizativo y el diseño microorganizativo.

2. Los resultados se crean en la propuesta del gobierno

Para evaluar la marcha de un gobierno hay que construir un *balance global de su gestión*. Este balance puede elaborarse *ex ante*, como un presupuesto de acciones y resultados previsible en el *proyecto de gobierno*. También puede verificarse *ex post*, al término de la gestión, como una contabilidad de resultados, como una rendición terminal de cuentas sobre la labor cumplida. Si es *preconstruido* en el proyecto de gobierno, con el uso de métodos adecuados, no habrá sorpresas ni frustraciones sobre los resultados alcanzados. Sólo se producirán las desviaciones normales propias de un cálculo complejo y nebuloso que se esclarece y precisa en la práctica nebulosa del juego social. Si se gobierna, en cambio, confiado en la improvisación, el arte y la simple experiencia, con olvido de los *métodos de gobierno*, entonces, el primer sorprendido y frustrado puede ser el Presidente. Los resultados se prefijan en el proyecto de gobierno, *antes* de comenzar el gobierno. Después, puede ser tarde.

Cada decisión *particular* sobre un problema se fundamenta en la previsión de resultados que anuncia el procesamiento tecnopolítico de ese problema. Así lo exige el método PES. Pero, la decisión *global* que reúne el *conjunto* de las decisiones acumuladas *sobre cada uno de los problemas, abordados* olvidados en un período de gobierno, se fundamenta en los resultados previsible de ese *conjunto* sobre el *balance político global de gestión*. Ese balance global compensa o suma los signos positivos y negativos de los resultados o impactos de cada problema, estén o no incluidos en el proyecto de gobierno. El impacto de cada problema sobre el balance global es una evaluación positiva o negativa basada en dos juicios: el *juicio de aceptabilidad* y el *juicio de eficacia*.

El *juicio de aceptabilidad* representa intereses inmediatos y preconceptos, es muy dominante en el corto plazo y ocurre con el anuncio de la

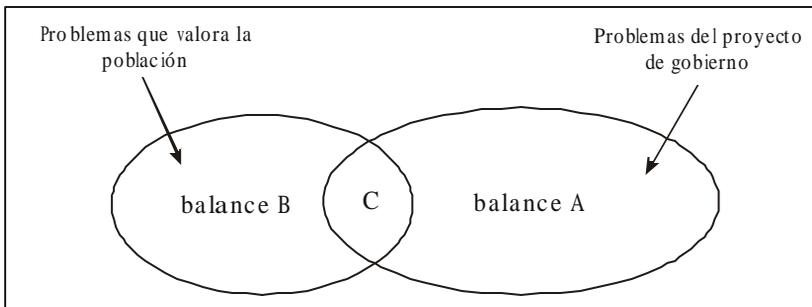
decisión, antes de esperar los resultados. Es un *prejuicio* que anticipa los efectos esperados y hace un balance de costos y beneficios.

El *juicio de eficacia*, en cambio, es una evaluación *ex post*, con los resultados a la vista. En última instancia tiene más peso y permanencia, pues se basa en los resultados que evidencian los hechos.

Ambos juicios pueden compensarse. El signo negativo del juicio de aceptabilidad puede ser desplazado por el signo positivo del juicio de eficacia, o lo contrario, hasta el límite en que el juicio de eficacia desplaza al juicio de aceptabilidad, sea para confirmarlo o rectificarlo. Pero, entre uno y otro juicio media el tiempo, y ese tiempo puede ser suficiente para deteriorar el soporte de un gobierno si domina el juicio negativo de aceptabilidad.

Naturalmente, el balance global de gobierno se construye a partir de una selección de problemas. Y la selección de problemas que hacen los ciudadanos y los partidos políticos de oposición no corresponde necesariamente a la selección de problemas del gobierno. Así, los actores sociales y los ciudadanos pueden seleccionar problemas que sólo intersectan (C) la enumeración del proyecto de gobierno. Hay pues varios balances sobre la gestión de un gobierno. El que hace el gobierno (A), con su propia visión, y los que hacen los actores sociales y los ciudadanos (B). Ambos balances pueden diferir, tanto porque incluyen distintos problemas, como por la calificación de resultados sobre los problemas considerados.

Por consiguiente; el saldo global de gestión puede ser positivo o negativo, según domine el impacto de los *problemas-carga* o el de los *problemas-beneficio* en la composición del balance de gobierno o en el balance que hacen los ciudadanos.



Son *problemas-carga* aquellos cuyo enfrentamiento durante el período de evaluación presentan más costos que beneficios para el capital político del gobernante. El juicio de *aceptabilidad* sobre las operaciones de go-

bierno que los enfrentan es *negativo*, y ese juicio no es compensado, en un plazo pertinente, con un juicio de *eficacia positivo*.

Por el contrario, *son problemas-beneficio* aquellos que, en el mismo período, presentan más beneficios que costos. El juicio de *aceptabilidad* sobre las decisiones públicas que los enfrentan es *positivo*, y dicho juicio no es contrariado por el juicio de *eficacia* en el período pertinente de gobierno.

Tipo de problema	problema beneficio	problema beneficio	problema carga	problema carga
Tipo de juicio	puro	duro	blando	puro
Aceptabilidad	positivo	negativo	positivo	negativo
Eficacia	positivo	positivo	negativo	negativo

Hay varios tipos de problemas-beneficio y problemas-carga. En los extremos están los problemas puros. Son de beneficio puro cuando ambos signos positivos son coincidentes durante el período de gobierno. Son de carga pura cuando ambos signos negativos son iguales durante el período de gobierno.

También es necesario evaluar el peso de los *problemas duros* en relación con los *problemas blandos*. Algunos problemas-beneficio pueden ser duros, si el juicio de aceptabilidad es inicialmente negativo. Algunos problemas-carga pueden ser blandos, si el juicio de aceptabilidad positivo resulta, al final, en un juicio de eficacia negativo. Todos los problemas de beneficio puro son blandos. Todos los problemas de carga pura son duros.

Son problemas *duros* aquellos que contradicen mitos arraigados y exigen formar, orientar y crear consciencia sobre ellos, porque las minorías dominantes o los prejuicios de la mayoría no los dejan aflorar a la formación de opinión. Hieren intereses de grupos con fuerte peso en la correlación de fuerzas del gobierno. Son problemas que deben enfrentarse navegando contra la corriente y, por su peso y valor, marcan el rumbo de un gobierno.

En cambio, son *blandos* aquellos problemas que ya tienen formación de conciencia creada, están en el debate de la opinión pública y existe sobre ellos una correlación de fuerzas actual o potencialmente favorable. Descubrir los problemas blandos es la *meta pasiva* preferida de los sondeos de opinión política. Transformar los problemas duros en problemas blandos es el propósito *creativo* y difícil de un buen líder y un buen asesor

político. Los problemas blandos tienen asegurado el *signo positivo* del beneficio político por el juicio de aceptabilidad; sólo es necesario verificar su eficacia. Pero su *valor* puede ser muy dudoso, pues generalmente responden a intereses muy inmediatos. Un buen proyecto de gobierno difícilmente se logra sólo con problemas blandos. Tampoco se logra sólo con problemas duros. Es una cuestión de dosis, para facilitar la digestión política de las decisiones.

Por último, es necesario considerar los problemas-carga de largo alcance. Son aquellos que no se compensan con beneficios políticos durante un período de gobierno, sino en varios. Son generalmente problemas críticos de alto valor que difícilmente encuentran actor que los declare. Sólo el gran estadista los asume.

Los costos se originan en los medios para enfrentarlos, y los beneficios se crean por las metas alcanzadas. Pero, también las metas negativas constituyen costos y los medios positivos pueden generar beneficios.

Un balance global negativo para un gobierno puede originarse en el *balance A*, de los problemas del proyecto de gobierno, o en el *balance B-C*, de los problemas no enfrentados, excluidos del proyecto de gobierno, a pesar del alto valor que tienen para la población. En el *balance A*, el signo negativo se produce por el exceso de costo de los medios en relación al beneficio de los resultados. En el *balance B-C*, el signo negativo se produce porque el gobernante no asume el costo de su enfrentamiento, e ignora la acumulación de sus marcadores negativos.

Balances	Causas de un balance negativo
(A-C) Proyecto de gobierno, excluidos los problemas comunes con la selección del balance B de la población	Deficiente selección de problemas y dominio de los problemas de carga
(C) Problemas comunes a ambos balances	Deficiente enfrentamiento de los problemas
(B-C) Selección de problemas de la población, excluidos los problemas comunes con el proyecto de gobierno	Carga negativa por omisión de problemas de alto valor en el proyecto de gobierno

En el análisis del balance global de gobierno es necesario considerar que hay problemas que el *gobierno selecciona* y hay también problemas que *seleccionan al gobierno*. Los primeros son *problemas de gestión*, que la iniciativa del actor declara. Los segundos son *problemas de ocasión* que someten a prueba su capacidad de reacción. Ésta es una de las formas en que la

suerte se hace presente. La proporción entre ambos, su peso relativo, es decisivo, e indica el grado de conducción y gobernabilidad. Si examinamos la historia política, es fácil advertir la influencia y el peso de los problemas de ocasión. A veces es la naturaleza que se ensaña contra el gobierno, terremotos, avalanchas, sequías, inundaciones, erupción de volcanes, ciclones, etc. Otras veces son huelgas, protestas, sabotajes, una fuga de delincuentes connotados, un acto de corrupción o pequeños incidentes que se amplifican inesperadamente.

Evaluación de problemas en el balance de gobierno

Preparación del gobierno	Período del gobierno		Postgobierno
Problema carga de largo alcance	A Negativa (-)		Positiva (+)
	E Negativa (-)		Positiva (+)
Problema con desviación populista	A Positiva (+)	Negativa (-)	
	E Positiva (+)	Negativa (-)	
Problema carga blando	A Positiva (+)		
	Negativa (-)		
Problema carga duro	A Negativa (-)		
	E Negativa (-)		
Preevaluación en la sección de problemas	Evaluación en el período de gobierno		<i>Evaluación en tiempo social</i>

También, los actores de la micropolítica son productores de problemas de ocasión: un escándalo amoroso, una declaración poco feliz, la

actuación censurable de un pariente, un incidente en el Congreso Nacional, el ataque reiterado de los medios de comunicación, divisiones internas en la fuerza de gobierno, el abuso de las rivalidades personales, y muchos otros asuntos menores pueden elevarse a consecuencias mayores y contrarrestar el peso de los problemas de gestión.

En una buena organización del gabinete del dirigente, algún equipo vela preventiva y reactivamente para que los problemas de *ocasión* no desborden los límites del manejo del balance global de gobierno.

En este análisis importa el saldo del balance político *antes, durante, al término* del período de gestión, y *más allá* del período de gobierno. En cada momento de evaluación, interesa su proyección hasta el final del gobierno. Es al principio del gobierno cuando conviene construir la imagen realista de su término.

En la construcción de un buen *balance global de gobierno* es necesario considerar las siguientes variables:

- a) El período de maduración que demandan los beneficios del enfrentamiento de los problemas. Está representado en el gráfico adjunto por la extensión del rectángulo antes, durante o hasta después del término del período de gobierno.
- b) Los momentos y criterios de evaluación. Hay tres momentos de evaluación: *pregobierno, gobierno y postgobierno*. Los criterios también pueden ser variados: mostrar resultados de inmediato, compensar beneficios terminales con sacrificios iniciales durante el período de gobierno, o gobernar pensando en la eficacia postgobierno.
- c) La *dosificación* de los diversos tipos de problemas. Es conveniente buscar compensaciones entre los problemas-carga y los problemas-beneficio.
- d) El significado político de la selección de problemas, considerando el valor de los problemas tanto en la visión del gobierno como en la visión de la población, y
- e) La correspondencia o discordancia entre los supuestos que fundamentan el cálculo de eficacia y la realidad del aparato organizativo que debe gerenciarlos.

Es un *balance* de gobierno porque tiene en el *debe* el costo político de la acción o inacción sobre los problemas que aquejan a la sociedad, y en el *haber* los beneficios políticos producidos con dicha acción u omisión.

Es *global* porque resume tres balances parciales que distinguen tres tipos de problemas:

El *Balance Político de Gestión (I)*. Sintetiza la acción y resultados en el ámbito de los *problemas macropolíticos*. Se refiere al esfuerzo para profundizar la democracia, respetar los derechos humanos, descentralizar hasta alcanzar un equilibrio de gobernabilidad en las diversas instancias de gobierno y la sociedad, asegurar la ética y celeridad de la justicia, asegurar la legitimidad y legalidad del gobierno, de los partidos políticos, del Congreso Nacional, las relaciones con los medios de comunicación, el ejercicio de las libertades individuales, el respeto de los derechos de las minorías, etc. Responde a las necesidades y demandas políticas, se basa en el juicio político, y apunta a los compromisos y deudas políticas pendientes entre la población y el gobernante. Aquí se puede hablar de un equilibrio o un déficit en el balance político. ¿Quién le debe a quién en el ámbito de la gestión política? ¿El gobernante a los ciudadanos o los ciudadanos al gobernante? ¿En cuáles campos se concentra la deuda política? ¿En la ética de gobierno? ¿En la centralización excesiva? ¿En el desprestigio de los partidos políticos del Congreso Nacional y del Poder Judicial? ¿En la inequidad del sistema social?

El *Balance Macroeconómico (II)*. Se estructura, en sus beneficios y costos, por las consecuencias económicas y políticas del manejo macroeconómico. Se verifica por los principales indicadores de los *problemas macroeconómicos*: crecimiento del PIB, empleo, tasa de inflación, equilibrio en la balanza de pagos, nivel de reservas internacionales, confianza económica, etc. Expresa la evaluación fría del analista de la macroeconomía o de un banquero que mide riesgos. Trata del equilibrio o el déficit en las cuentas de la macroeconomía y sus deudas acumuladas. Las deudas y los beneficios tienden a concentrarse en la inflación, el desempleo, el poder de compra de los salarios medios y las expectativas de crecimiento y fortaleza del sistema financiero.

El *Balance de Intercambio de Problemas Específicos (III)*. Es el balance de resultados en el ámbito de los *problemas de la vida cotidiana* de los ciudadanos. Precisa el saldo de efectos positivo o negativo que genera el enfrentamiento de los problemas específicos que la población valora. Entre estos destacan la seguridad personal, la calidad del trato con la burocracia pública, el acceso a la vivienda, al agua potable, al transporte urbano, la vialidad, a los servicios de electricidad, teléfonos, educación, salud básica, infraestructura, saneamiento urbano, y a los servicios sociales, tales como cultura, recreación, deportes y ornato. En este balance hay también compromisos y deudas específicas que la población nota, padece y comprende de un modo más directo que en los otros dos balances. Es el balance que el ciudadano común hace de su gobierno.

Son tres balances interrelacionados. Pero cada uno tiene su autonomía y particularidades. Es posible, por consiguiente, manejar bien uno y mal los otros dos. Es posible también acumular deudas en los tres. El ideal de buen gobierno es manejar los tres balances de un *modo compensatorio*, a fin de que el balance global sea positivo, a pesar de los sacrificios que impone la gestión en alguno de ellos.

Esta compensación puede realizarse entre problemas de un mismo balance o entre los tres balances, y es clave para la estabilidad política de un gobierno. El principio teórico es simple: si un gobierno está en déficit en los tres balances, se quiebra la estabilidad política. Y si ese déficit sobrepasa ciertos límites, el gobierno se desploma. Cada balance es un *frente de gobierno* y, si bien los tres balances se afectan mutuamente, cada uno de ellos puede arrojar un déficit o un superávit con cierta autonomía. Por ejemplo, es común en la desviación tecnocrática, manejar bien el balance II, y de manera torpe los balances I y III.

En los últimos años, América Latina muestra casos paradigmáticos de manejo deficiente de los tres balances de gobierno. El segundo período de gobierno del Presidente Pérez en Venezuela es un caso interesante, pues demuestra la voluntad de un gobierno para innovar y enfrentar con valentía los desajustes económicos largamente postergados. Sin embargo, termina en un desplome por acumulación de déficits en los tres frentes de gobierno. Maneja con valentía, aunque con torpeza, el balance II y se olvida de los otros dos balances. El balance II resulta dominado por un gran problema-carga: el ajuste macroeconómico. En los balances I y el III, por inacción, también dominan los problemas-carga. Se acumulan sin solución. No hay respuesta del gobierno en esos dos cinturones. La Oficina de Planificación, CORDIPLAN, deja de hacer planificación y se convierte, de hecho, en un instituto de análisis macroeconómico. Todo el foco de atención está en el ajuste macroeconómico, a tal extremo que los balances I y III muestran resultados lamentables. El signo del juicio de aceptación es negativo en cada uno de los tres balances. El juicio de eficacia sobre el balance II, el ajuste macroeconómico, no puede jugar un papel compensatorio positivo. El ajuste toma mucho más tiempo que el anunciado, se prolongan los costos y los resultados son bastante menos que los esperados. En la cuenta del banco de la política del Presidente no hubo depósitos generados por el enfrentamiento de los problemas-beneficio. Sólo hubo giros a causa de los problemas-carga. El saldo de su cuenta desestabilizó su gobierno. Consumió su poder sin crear poder.

Algo distinto, pero con consecuencias similares, ocurre en la primera etapa del segundo gobierno del Presidente Caldera. Es otro caso notable,

aunque muy diferente, que confirma que la experiencia no basta. Se necesitan métodos de gobierno. En esa fase se deterioran simultáneamente los tres balances sin que se aprecie intento coherente de manejo técnico del balance II. Igual que en el caso del Presidente Pérez, el gobierno del Presidente Caldera no tiene iniciativa en los balances I y III. Sin embargo, su gestión global, en esa etapa, no llegó al límite del desplome, quizás a causa del patrimonio político y ético personal del gobernante. Es la última reserva contra la cual gira un dirigente en su cuenta del banco de la política. Y, si se agota esa reserva, el peligro de desplome es muy alto.

La reciente destitución del Presidente Bucarán en Ecuador es, quizás, el ejemplo más caricaturesco de nuestra teoría. Todo ocurrió en el extremo de la velocidad y lo grotesco. Sin capital de prestigio personal contra el cual girar, lo que hace una diferencia importante con los dos casos anteriores, el Presidente, mal aconsejado, actúa sobre el balance II con la ingenuidad de un niño "acaballado". Se impone el tecnocratismo más ingenuo, sin refinamiento político mínimo. Deteriora el balance I, principalmente en el ámbito de la ética, y azota a la población en el balance III, como consecuencia de su manejo sorprendentemente tecnocrático del balance II. Nadie esperaba de un político populista un plan tecnocrático tan extremo, sin gradualidad, sin compensaciones. Sorprendió a todos y terminó sorprendido por su destitución. Apenas duró seis meses. El efecto fue fulminante. Era un gobierno sin reservas políticas para amortiguar los errores.

El gobierno puede y debe calcular constantemente estos tres balances, evaluar y corregir, hasta mostrar un signo global positivo. Pero, en última instancia, cada ciudadano es el juez que sentencia. Califica y valora los problemas y las deudas según su propio juicio. En lo inmediato, ese juicio es de *aceptabilidad o rechazo*, y el fundamento no es siempre racional, puede estar cargado de prejuicios.

Con el avance del tiempo, ese juicio de aceptabilidad o rechazo pierde peso, y es sustituido por el juicio de *eficacia e ineficacia*, avalado por los resultados alcanzados y la distribución de sus beneficios. Este juicio de eficacia puede confirmar o cambiar el juicio de aceptabilidad inicial. Lógicamente, es posible anunciar el fracaso de un gobierno cuyo proyecto es de baja aceptabilidad y baja eficacia. Nunca se debe perder de vista la necesidad de calcular, cada día, el balance global del gobierno, proyectarlo hasta el fin del período de gestión y evaluar sus causas y consecuencias. Pero si un gobierno improvisa al estilo tradicional, sólo planifica ritualmente a la antigua con métodos tecnocráticos y determinísticos,

y dirige una organización pública anestesiada, ¿puede manejar los tres cinturones del gobierno?

En cada balance debemos considerar dos criterios:

- a) *Eficacia formal o técnica*, que *ex-ante* se calcula en base a modelos teóricos, y *ex post* se verifica por los resultados reales, y
- b) *Eficacia material o política*, que *ex ante* se confunde con el juicio de aceptabilidad o rechazo de la población, y *ex post* termina asociada con la eficacia formal o técnica, si hay coincidencia de intereses. Sin embargo, cuando el juicio de aceptabilidad o rechazo está bien fundamentado, la eficacia técnica no muda, sino confirma el juicio de eficacia material. Quizá conviene presentar ejemplos de estos dos casos.

Ejemplo 1: *Contradicción*

Juicio de aceptabilidad o rechazo: Una central de trabajadores rechaza el Plan Antiinflacionario A, porque estima que congela los salarios nominales y reduce los salarios reales.

Juicio de eficacia: La inflación disminuye y produce un aumento de los salarios reales, sin que aumenten los salarios nominales. En este caso, el juicio de eficacia *ex post* *contradice*, y domina el juicio inicial de rechazo.

Ejemplo 2: *Concordancia*

Juicio de aceptabilidad o rechazo: Acepto la propuesta de privatizar los servicios de transporte urbano, porque creo que serán más eficientes en manos privadas.

Juicio de eficacia: los servicios de transporte en manos privadas resultan eficientes, eficaces y con costos razonables. En este caso el juicio de eficacia *confirma* el juicio de aceptabilidad.

Estas discrepancias se producen a través del tiempo. Hay un desfase temporal entre ambos tipos de eficacia en el período de gobierno, lo cual genera comunes e intensas contradicciones. Por ejemplo, la política económica en el balance II puede ser eficaz en el plano formal o técnico y, temporalmente, altamente ineficaz en el plano político. Puede tener baja aceptabilidad e imponer sacrificios en el corto plazo, lo que deteriora el balance político, aún cuando sea elaborada con alta eficacia técnica, que sólo será evidente en el futuro.

El arte y la técnica de gobernar consiste en producir, mediante *compensaciones*, un balance global positivo. El déficit técnico en el manejo de la eficacia formal (balance A), a la larga, conduce a un déficit político en

el manejo de la eficacia material (balance B). A la inversa, un balance positivo en lo técnico (balance A), también puede conducir a un déficit político (balance B). El marcador que evidencia la calidad de la gestión gubernamental se sintetiza en el balance político global (columna B), y la meta es mantener siempre un signo (+) en el cuadrante B-IV. La planificación tradicional, en el mejor de los casos, sólo atiende al signo del balance A-II, es decir de la eficacia técnica en el manejo de la gestión macroeconómica. Por consiguiente, es proclive al barbarismo tecnocrático y, por esa vía, conduce al gobernante a un déficit en el balance global B-IV.

criterios de eficacia balances	(A) eficacia formal o técnica			(B) eficacia material o política		
	+	-	0	+	-	0
I. balance de gestión política	+	-	0	+	-	0
II. balance de gestión macroeconómica	+	-	0	+	-	0
III. balance de intercambio de problemas	+	-	0	+	-	0
IV. BALANCE GLOBAL	+	-	0	+	-	0

Si un gobernante, dominado por la improvisación, la negligencia o la incapacidad, tiene un déficit en estos tres balances de gestión, inevitablemente desacumula poder y pierde prestigio. No basta con manejar técnicamente bien *uno* de los balances, si ello produce, en ausencia de compensación con los otros balances, un déficit global en la gestión política. No se puede estar en déficit en los tres balances, porque ello indica desgobierno. El costo político global de la gestión de gobierno no debe superar los beneficios políticos agregados de los tres balances. La simple experiencia política, el buen sentido, el arte, la improvisación y la intuición, no son suficientes para construir los resultados de los tres balances del gobierno: se requiere organización y planificación, apoyadas en alta *capacidad* de gobierno.

El arte de la selección de problemas consiste en:

- a) compensar los signos contrarios de los efectos de un *mismo* problema en los distintos balances; es la compensación horizontal, como en el caso del problema 03 del cuadro adjunto, que impacta con signo positivo en el balance I y negativo en el balance II.
- b) compensar los efectos de signo contrario entre *distintos* problemas de un mismo balance; es la compensación vertical como en el caso de los problemas 02 y 03 en el balance II, y

Selección de problemas en el proyecto de gobierno

Proyecto de gobierno (selección de problemas)	Balance I	Balance II	Balance III	Balance global
Problema 01	(+)			(+)
Problema 02	(0)	(+)		(0)(+)
Problema 03	(+)	(-)		(+)(-)
Problema 04	(+)			(+)
Total balance I				(+)
Problema 05		(-)		(-)
Problema 06		(-)		(-)
Problema 07	(+)	(-)		(+)(-)
Total balance II				(-)
Problema 08			(+)	(+)
Problema 09	(+)	(-)	(-)	(+)(-)(-)
Problema 10		(-)	(+)	(-)(+)
Total balance III				(+)
Total	(+)	(-)	(+)	(+)

- c) compensar los efectos de signo contrario entre los resultados de los tres balances; es la compensación global para el conjunto de los problemas, tal como ocurre entre los saldos del balance I, positivo, con el balance II, negativo, y el balance III, positivo. El saldo global es positivo.

Ningún gobierno puede ser mejor que su selección de problemas. El arte de gobernar es el arte de saber seleccionar los problemas para construir un balance global positivo. La selección de problemas es la primera tarea que fundamenta la formulación del proyecto de gobierno. Si esa selección es sistemática y consciente de los resultados posibles, no habrá sorpresas al momento de verificar los logros en cada balance.

De la argumentación anterior se deduce un consejo simple: *nunca apriete simultáneamente los tres cinturones del gobierno. Compense sus ajustes de signo contrario.*

El olvido del balance I expresa el barbarismo tecnocrático. El olvido del balance II refleja el barbarismo político. El deterioro del balance III señala el barbarismo gerencial.

El arte de la política, con auxilio *del procesamiento tecnopolítico*, busca la manera de compensar los efectos de estos tres balances, a fin de lograr, en cada período crítico del proceso de gobierno, un *balance político global positivo*, dentro de las restricciones que exigen un buen o razonable manejo de la racionalidad formal o técnica. Entre la racionalidad formal (técnica) y la racionalidad material (política) se produce un intercambio de problemas. A veces hay que sacrificar algo de eficacia técnica en beneficio del manejo político. Otras veces es necesario hacer lo contrario: hay que sacrificar eficacia política en beneficio de la eficacia técnica. Todo depende de la estructura del vector de recursos escasos del gobernante. Si el recurso más escaso en su vector de peso es poder político, será necesario sacrificar eficacia técnica. Por el contrario, si el recurso más escaso reside en el ámbito económico, será necesario sacrificar eficacia política.

Cada balance es un *cinturón*⁹. El gobernante debe decidir cuáles cinturones suelta y cuáles aprieta. Así, es evidente que la metáfora de *apretar el cinturón* en épocas de adversidad no es buena, porque en el proceso de gobierno se *administran tres cinturones*: el político, el económico y el de intercambio de problemas. Si la situación política es buena y la situación económica es mala, no tiene sentido apretar tanto el cinturón económico como el cinturón político. Todo lo contrario, si se aprieta el cinturón económico por necesidad, debe aflojarse el cinturón político para compensar los sacrificios del apriete en el segundo balance. Las compensaciones no sólo son posibles *dentro de cada balance*, sino principalmente *entre los balances*. La adversidad tampoco puede darse en los tres ámbitos a la vez, salvo por alta y sostenida incapacidad de gobierno. No es serie-

9. Matus, Carlos, *Adiós, Señor Presidente*, 2a ed., Fondo Editorial Altadir, Caracas, 1994

dad, sino torpeza, la que inspira el propósito de apretar simultáneamente los tres cinturones. Un buen estratega, si debe apretar el cinturón económico o dos ojales, afloja el cinturón político o el del intercambio de problemas hasta compensar la reducción del primero.

Nunca el balance global de gestión debe ser negativo. El impacto negativo de la acción en un ámbito (*problemas-carga*) debe ser compensado con el impacto positivo de la acción en otros ámbitos (*problemas-beneficio*). El saldo del balance de gestión nunca debe estar en rojo. Ni siquiera transitoriamente. El impacto político negativo de la acción sobre un problema no cambia la situación del gobierno, pero el saldo negativo del conjunto de la gestión constituye un giro contra el capital político del gobernante. Y ese consumo del capital político significa disminución de la *governabilidad*, es decir, de la capacidad de vencer la fuerza de las circunstancias, de lidiar con los oponentes y *continuar* enfrentando problemas, entre ellos, el causante del deterioro político. Si por tecnocratismo ciego, el gobernante agota su capital político, también acaba con su proyecto tecnocrático.

El parto político de un proyecto no debe matar a su promotor. Éste es un principio elemental de estrategia que el barbarismo tecnocrático ignora de raíz.

Para superar el barbarismo tecnocrático y valorar, con visión multidimensional, los costos y beneficios de una decisión en los distintos departamentos de la práctica social es imprescindible el análisis situacional y el análisis de intercambio de problemas.

Cuando un gobernante pierde capital político, debe buscar las causas de ese deterioro en un *mal manejo del balance político global de gestión (IV)*. Este balance puede ser negativo a causa de: a) una deficiente identificación y selección de problemas, b) un mal procesamiento tecnopolítico de cada problema, c) un desfase en el tiempo entre costos y beneficios políticos en cada problema, y d) una ausencia de evaluación global y corrección oportuna y permanente del balance de gestión del gobierno.

La eficacia de la gestión pública exige enfrentar los problemas-carga. El gobernante serio no debe eludirlos. Pero la gradualidad en el tiempo y la intensidad de su enfrentamiento debe calcularse en relación a la pérdida de capital político admisible en relación con el límite mínimo de gobernabilidad capaz de mantener la estabilidad del gobierno y capaz de gestar un proceso de recuperación de ese capital. La peor gestión política es aquella que consume el capital político del gobernante sin alcanzar los resultados anunciados y perseguidos. Es el caso de Pérez en Venezuela y Bucarán en Ecuador. La contravención a este principio tiene tres causas:

a) el barbarismo político, b) el barbarismo tecnocrático, y c) el barbarismo gerencial

El *barbarismo político* consiste en departamentalizar la eficacia política e ignorar los problemas económicos y gerenciales para dar beneficios económicos y favores políticos *ahora* que crearán mañana una crisis política por agotamiento de la base económica y organizativa de la gestión política. Las acciones políticas giran, sin límite, contra el balance económico y las estructuras organizativas. El caso del Presidente Alan García en Perú ejemplifica bien esta posibilidad.

El *barbarismo tecnocrático* consiste en departamentalizar la eficacia económica o la eficacia técnico-gerencial, ignorar el problema político e incurrir en costos políticos *ahora* que crearán mañana una crisis económica por agotamiento de la base política de la gestión económica. Las decisiones económicas giran, sin límite, contra el capital político del gobernante, sin depositar nada en la cuenta del banco de la política. En relación con este tipo de barbarismo es interesante el caso de Menem en la Argentina, que declara en la televisión, sin tapujos, a un periodista brasileño: “Yo le ofrecí al pueblo argentino cirugía sin anestesia, y eso es lo que estoy haciendo”. Su manejo del balance II ha sido despiadado, con un gran costo político para su gobierno y, sin embargo, se mantiene en el poder gracias a su habilidad en la administración del balance I y la eficacia mostrada en el manejo del balance II: controló la inflación. La eficacia formal le ha permitido, hasta ahora, asumir el costo de la ineficacia material, en un contexto donde su recurso abundante era poder político. Hizo un uso racional y eficaz de su vector de recursos escasos. Pero, ¿Cuáles son los límites de agotamiento de esa compensación? ¿Hasta dónde puede continuar siendo eficaz su ajuste macroeconómico? ¿Cuál será su manejo futuro de los balances I y III? ¿Sabrá usar, más adelante, la anestesia como complemento de la cirugía? Es obvio que no hay mérito en eliminar la anestesia, si ella ayuda a la cirugía.

El *barbarismo gerencial* consiste en destacar la eficiencia y eficacia organizacional con independencia del manejo político y económico. La organización pasa a tener fines propios, al margen del proyecto político y del proyecto económico. El gerente tecnocrático no comprende ni participa en el intercambio de problemas entre eficacia formal y material. Sólo acepta la eficacia formal. Es el barbarismo menos común y quizás, el menos dañino.

En este proceso de desgobierno, convergen la baja capacidad de gobierno, la debilidad de las organizaciones públicas, la dificultad para gestar un proyecto de gobierno eficaz y el deterioro de la gobernabilidad.

La baja capacidad de gobierno es la clave, pues impide corregir las deficiencias en las tres variables del triángulo de gobierno.

El dirigente con baja capacidad de gobierno no calcula periódicamente su balance político global de gestión, ni lo proyecta al futuro. Incurre, sin necesidad, en un déficit político porque no sabe compensar los costos que impone a la población en el enfrentamiento de determinados problemas con beneficios políticos en otros. Tampoco sabe graduar las decisiones sobre acción o inacción. De manera que consume su poder a alta velocidad y llega a una situación en que sólo puede sobrevivir abandonando sus propósitos iniciales. El balance de gestión política se construye día a día en el *menú diario de decisiones (MDD)* que entra en la agenda del dirigente. Por contraste, en la política tradicional, la importancia de manejar el balance global de gestión política cede paso frente a las rutinas, las emergencias, los problemas de ocasión y las operaciones parciales. Se pierde la visión de conjunto. La agenda del dirigente es también un espejo de la baja capacidad de gobierno.

Esa ceguera y torpeza para dosificar las decisiones tiene dos causas, propias del dirigente tradicional. *Primera*, no dispone de *método de gobierno* que le permita fundamentar y verificar, una a una, la eficacia de sus decisiones, ni menos para hacer la evaluación del balance global de gestión que abarca el conjunto de las decisiones y omisiones. *Segunda*, no comprende que él dispone de un *vector de recursos escasos*, donde los recursos económicos y los recursos de poder casi nunca son igualmente escasos al inicio del gobierno. Ambas causas son síntomas de baja capacidad personal o institucional de gobierno.

3. El manejo compensatorio de los tres cinturones del gobierno

Los problemas que componen cada balance son exigentes en *distintos tipos* de recursos escasos. Algunos son muy exigentes en poder político y casi no exigen recursos económicos. Otros son muy exigentes en recursos económicos y poco exigentes en poder político. Hay también problemas cuyo enfrentamiento está limitado por el conocimiento especializado y por las capacidades organizativas.

Ésta es la distinción clave para comprender las posibilidades de manejo compensatorio de los tres cinturones. Si los tres balances exigieran el *mismo tipo de recursos*, y el enfrentamiento de cualquier problema exigiera el *mismo vector de recursos escasos*, no se podrían administrar compensa-

toriamente los tres cinturones del gobierno. Afortunadamente, cada problema y cada balance exige un vector de recursos diferente.

El manejo del balance I, de gestión política, tiene el límite de la escasez de *poder político*. El manejo del balance II, de gestión macroeconómica, está condicionado por la escasez de *recursos económicos*. Y, el balance III, de intercambio de problemas, si bien combina varios recursos escasos, siempre es manejable hasta el límite de la escasez de capacidades organizativas. Se trata de una autonomía relativa de cada balance, pues entre ellos, existen claras relaciones de influencia. Esa autonomía relativa de cada balance no es una constante, se gana y se pierde en el proceso de gobierno. Es un capital que debe administrarse. De manera que el mal manejo de los tres cinturones puede llevar a un límite extremo de pérdida de autonomía relativa en que es imposible el manejo compensatorio de los tres cinturones. A su vez, el manejo de los tres balances está limitado por el capital cognitivo del gobernante.

Esta variedad de recursos escasos que condiciona el manejo de cada balance, no es reducible a escasez de recursos económicos. Esa diversidad no reducible permite el manejo compensatorio del balance global. Si no fuera así, el ajuste restrictivo de un cinturón obligaría a apretar los otros dos.

El gobernante *no* controla un *único* recurso escaso homogéneo. Controla una *variedad heterogénea* de recursos escasos que conforman un *vector*, según el concepto del álgebra de matrices.

Vector de peso = (FP, RE, RC, RO)

donde FP representa la fuerza política, RE los recursos económicos, RC los recursos cognitivos, y RO los recursos organizativos. Cada uno de estos recursos debe, a su vez, representarse por un vector, dada su complejidad y heterogeneidad. Por consiguiente, el vector de peso de un gobernante es un *vector de vectores*, compuesto, al menos, de cuatro tipos distintos de recursos escasos.

Cada uno de estos cuatro recursos tiene características muy particulares. Algunos se aplican o se usan sin que se gasten en una relación directa con su aplicación. Otros se gastan con su aplicación, como es el caso de los recursos económicos. Todos se acumulan y se pierden de distinto modo. En alguna medida muy limitada, estos recursos son intercambiables. A ese conjunto heterogéneo de recursos lo llamamos *vector de peso (VP)*. El vector de peso es diferente para cada actor y cada tipo de juego, pero tiene una estructura genérica.

Para gobernar y realizar su proyecto de gobierno, el actor necesita producir acciones que exigen aplicar el vector de recursos escasos que controla. El límite de disponibilidad de esos recursos bajo su control determina el máximo de lo que puede hacer. Su proyecto de gobierno exige recursos en determinadas proporciones, tiene una suerte de *función de producción*. Algunos problemas exigen mucho poder político, otros son consumidores de recursos económicos, algunos son muy exigentes en conocimientos, y también ciertos problemas demandan altas capacidades organizativas. Y esta variedad de recursos no es siempre reducible a un recurso específico. En muchos casos, es imposible. En otros casos, sólo es posible un intercambio de recursos dentro de ciertos límites. Por ello, es necesario respetar el concepto de *vector* de recursos.

El proceso de gobierno es un proceso de producción social que exige aplicar el *vector de peso (VP)* del gobernante. ¿Cuántos y cuáles recursos del vector de peso? Ello depende de la función de producción que reclama el proyecto de gobierno, vale decir, de cada uno de los problemas seleccionados. Llamamos *vector de recursos del proyecto de gobierno (VRPG)*, a la suma de recursos, en cantidad y calidad, que exige el enfrentamiento de los problemas seleccionados para conformar el compromiso del gobernante. Tenemos pues dos vectores distintos: el de *disponibilidad de recursos* del gobernante (VP), y el de *exigencia o uso* de recursos que demanda el cumplimiento del proyecto de gobierno (VRPG).

Ambos vectores pueden tener estructuras concordantes u opuestas, según sea la *selección* de problemas del gobernante. Ahora puede valorarse la importancia de esa selección. Reformar la Constitución del país requiere mucha fuerza política, mientras que construir cien mil viviendas populares exige muchos recursos económicos. Enfrentar el SIDA exige conocimientos que hoy no están *disponibles*, a la vez que elevar la calidad de la gerencia de los hospitales demanda capacidades organizativas que pueden no ser *accesibles* a un actor específico. Si el gobernante tiene poca fuerza política no puede elegir reformar la Constitución, pero puede construir cien mil viviendas si tiene muchos recursos económicos. A la inversa, si tiene pocos recursos económicos debe apretar el cinturón de la construcción de viviendas y compensar dicha restricción soltando el cinturón político mediante reformas políticas que exigen poder político para ser realizadas. Por ejemplo, una reforma constitucional democratizante y descentralizante, una constituyente para redefinir el sistema político, un proyecto que rescate la dignidad de la población, etc. No todos los beneficios son económicos, ni tienen costo económico. Mejorar la calidad de la gestión de los hospitales es algo que puede hacerse sin

gastar recursos adicionales, si se tienen las capacidades organizativas adecuadas.

Este *manejo compensatorio interdepartamental* es posible porque los recursos escasos *no son escasos* en la misma proporción en cada balance o departamento. Unos son más o menos escasos que otros. Tampoco todos los recursos escasos son del departamento económico. El poder político escaso es un ejemplo evidente. El conocimiento no disponible o inaccesible es otro.

Veamos dos casos polares.

Vectores	Tipo de recursos	
<i>Estructura concordante</i>	Poder político (PP)	Recursos económicos (RE)
<ul style="list-style-type: none"> • Vector de Peso del Gobernante (VP) • Vector del Proyecto de Gestión (VRPG) 	MUCHO	POCO
	MUCHO	POCO
<i>Estructura disonante</i>	MUCHO	POCO
<ul style="list-style-type: none"> • Vector de Peso del Gobernante (VP) • Vector del Proyecto de Gestión (VRPG) 		MUCHO

En esta nomenclatura PP significa recursos de poder político y RE recursos económicos.

El caso de *estructura concordante* representa una buena selección de problemas. Ella obliga a hacer un uso más intenso del recurso más abundante. Aquí, el gobernante aprieta el cinturón económico y afloja el cinturón político para compensar el balance político global. Su proyecto de gobierno elige los problemas que son más exigentes en el recurso que posee con más abundancia: poder político.

En cambio, el caso de *estructura disonante* representa una selección deficiente de problemas. Ella exige un uso de recursos en proporción opuesta a las disponibilidades del gobernante. Obliga a éste a apretar tanto el cinturón económico, lo que es racional en este caso, como el cinturón político, lo que es innecesario e irracional, dada la abundancia de recursos de poder. Su proyecto de gobierno elige demasiados problemas que presionan por el uso de su recurso más escaso: el económico,

mientras subutiliza su recurso más abundante con una débil selección de problemas exigentes en poder político.

A veces, el dirigente no comprende que puede compensar los costos y sacrificios en el ámbito económico con acciones de beneficio en el ámbito político que no tienen costo económico, o viceversa. Cree que el único modo de compensación es un programa social que también es exigente en recursos económicos. Si el gobernante no respeta estos principios, después de cierto tiempo, su vector de peso será tan pobre en recursos económicos como en recursos de poder político, y habrá perdido la oportunidad de gobernar con eficacia.

Basado en la argumentación anterior, este trabajo propone las dos tesis siguientes. La primera es entendible en base a los argumentos ya presentados. La segunda, deberá esperar el capítulo del desarrollo de la teoría de las macroorganizaciones para su plena comprensión.

TESIS 1: Un gobierno no puede ser mejor que la *capacidad personal e institucional* de gobierno que lo sustenta. La capacidad personal de gobierno depende del dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, de la experiencia y de la capacidad de liderazgo. La capacidad institucional de gobierno depende del diseño organizativo. Los resultados de un gobierno pueden ser previsibles y de alta calidad, en la medida que se eleve la capacidad de gobierno y se rediseñen las organizaciones públicas. El recurso más escaso es la capacidad de gobierno.

TESIS 2: Un gobierno no puede ser mejor que su selección de problemas. La selección de problemas y su procesamiento tecnopolítico no puede ser mejor que los métodos de gobierno utilizados y el sistema de planificación que la genera y alimenta. Los métodos y técnicas de gobierno no pueden ser mejor que el permitido por la *calidad del diseño organizativo*. La calidad del diseño organizativo no puede ser mejor que la permitida por las *reglas del juego macroorganizativo*. Por consiguiente, para elevar la calidad de la gestión pública es necesario *reformular* y quizá *revolucionar* las reglas del juego macroorganizativo. Un sistema organizativo de *baja responsabilidad* desarrolla una gran capacidad de resistencia al cambio y sólo puede ser reformado o revolucionado bajo dos condiciones: a) una relación clara y precisa entre el propósito de la modernización organizativa y el proyecto sustantivo de gobierno, que supere los formalismos típicos de las reformas administrativas y ofrezca bases sólidas para redefinir *las reglas que rigen el juego institucional*, y b) una *estrategia de reforma* capaz de vencer la sólida inercia de los *sistemas centralizados de baja*

responsabilidad para innovar sus prácticas de trabajo. De no cumplirse estos dos requisitos, todos los intentos por modernizar el aparato público fracasarán, como ya ha ocurrido en el pasado.