

B3 10000
Cod. 101560

Dr. Mauricio Hernández

El líder sin Estado Mayor

LA OFICINA DEL GOBERNANTE

CARLOS MATUS



FUNDACIÓN ALTADIR

El líder
sin Estado Mayor
LA OFICINA DEL GOBERNANTE

1a. Edición en español
Copyright © 1997

"EL LIDER SIN ESTADO MAYOR"

D.L. 4 - 1 - 67 - 97

Coordinación Editorial
CEREB
Telf. Fax (591-2) 34.32.08
e-mail: ovl@wara.bolnet.bo
La Paz, Bolivia

Diseño, diagramación y cuidado de edición
IRPA Luraña Srl
Casilla 3652
Telf. (591-2) 36.38.13
La Paz, Bolivia

Impresión
OFAVIM
c. Ocobaya 374, Villa Fátima
Telf. (591-2) 21.09.64
La Paz, Bolivia

FUNDACION ALTADIR * FONDO EDITORIAL ALTADIR

TORRE EUROPA, OFICINA 22, PISO OFICINAS, AVENIDA FRANCISCO DE MIRANDA, TELEFONOS: 951.2059-1764 - 6850.
FAX: 951.5498 * CARACAS

Impreso en Bolivia

Índice

I. LÍDER Y LIDERAZGO	
1. El líder en la vida de otros	9
2. El líder y sus características	12
3. El líder y el ambiente	27
4. Características esenciales a la posición de liderazgo impulsado de la presión	34
5. Características personales de los líderes	40
6. La forma del líder	47
7. Afectiva y personalidad	60

Prólogo

Este libro es irreverente. La situación no está para reverencias. Pero es una irreverencia con cariño y severidad, con respeto por la poco reconocida y agotadora tarea del político serio; es la bofetada calculada que se da al amigo para despertarlo de su letargo, para abrirle los ojos, para verlo reaccionar. Ser buen político es muy difícil y muy respetable. Sin embargo, la política está invadida por las capas menos selectas de la sociedad y ellas marcan el quehacer político con un signo negativo. Debemos rescatar la política para los mejores. Dignificar la política. Sin partidos políticos y organizaciones sociales no hay democracia. Tampoco hay democracia sin gobiernos eficaces y limpios. La causa más profunda de nuestros males está en la baja capacidad de gobierno de nuestros líderes y en la cultura de los partidos políticos que, cada vez más, parecen clubes electorales. El ciudadano común no cree en la política ni en los políticos.

La reducción del Estado a su mínima expresión y la desaparición de los partidos políticos sería la pérdida definitiva de la democracia. Por allí no está el camino. La salida está en revolucionar el estilo de hacer política y el estilo de gobierno. En combinar las ideologías con las ciencias. Como dice Pascal: "Hay dos extravagancias: excluir la razón, e incluir sólo la razón". Las ciencias sin ideología son un barbarismo tan peligroso como la ideología sin ciencias. Este ensayo busca el punto de equilibrio en el juicio cuasirracional, en el análisis tecnopolítico.

CM.

Isla Negra, agosto de 1996

Índice

I. LÍDER Y LIDERAZGO	9
1. El líder en su jaula de cristal	9
2. El líder y sus características	12
3. El líder y el intelectual	27
4. Características comunes a la posición de liderazgo: la escuela de la práctica	34
5. Características personales de los líderes	60
6. La fuerza del líder	67
7. Audacia y temeridad	82
II. LA CAPACIDAD DE GOBIERNO	83
1. La capacidad de gobierno: el gran tema	83
2. Gerencia privada y alta dirección pública	92
3. El profesional de la tecnopolítica	105
4. Las limitaciones del profesional departamentalizado	112
5. Cómo elevar la capacidad de gobierno del dirigente	117
6. El tiempo: recurso escaso	122
III. EL GOBIERNO	127
1. Los servidores	127
2. Deficiencias comunes en la deliberación y toma de decisiones	131
3. Cómo asesorar a un dirigente	144
IV. LA OFICINA DEL PRESIDENTE	163
1. Las oficinas presidenciales	163
2. La reforma necesaria: ¿pies y cabeza?	169
3. El sistema de alta dirección	178
4. Diseño de la oficina del dirigente	184
5. Vigilancia del valor de la interacción política	189
6. Seguridad nacional, institucional y personal	191
V. SÍNTESIS FINAL	197
Bibliografía	202
Anexos	

I. Líder y liderazgo

"Mientras todas las demás ciencias progresaron, la de gobernar marcó el paso: hoy es practicada apenas un poco mejor que hace tres o cuatro milenios"

John Adams, segundo Presidente de los Estados Unidos de América.

1. EL LÍDER EN SU JAULA DE CRISTAL

El líder está en una jaula, aislado, prisionero de la corte complaciente que controla los accesos a su importante persona. Su jaula es de cristal, transparente y bien iluminada, aunque algunas zonas pequeñas, opacas y sombrías, lo protegen de la observación pública. Es un hombre sin vida privada, siempre en la vitrina de la opinión ciudadana. El palacio de gobierno es cómodo y dorado, tan amplio como un país, pero tenso, vulnerable y acosado. En él, la vida del líder se asemeja a *una actuación teatral* agotadora, interminable. Está obligado a representar un papel que no tiene horario. No puede aparecer siempre ante los ciudadanos que representa y dirige como realmente es, ni transparentar sus estados de ánimo. Debe fingir y disimular. A veces debe engañar y mentir como un actor habituado a protagonizar con fidelidad y maestría distintos papeles. La verdad no es su objetivo, es

un recurso que utiliza según sea su eficacia en cada momento. Debe elegir entre la verdad, la mentira y el silencio, de acuerdo a los costos y los beneficios. Sabe que no tiene vida privada y hasta el menor detalle de sus actos puede convertirse en noticia y crítica. Todo lo que hace tiene un costo y un premio que aumenta o disminuye su capital político. Cada minuto de su vida pesa en el examen que rinde ante diversos jurados. Todo error es explotado y todo acierto es devaluado por sus oponentes. Ninguna actuación suya escapa a este juicio implacable. Y ese juicio es con frecuencia irresponsable, parcial, apasionado y, a veces, cruel, además de injusto. El gobernante es objeto de la calumnia y del elogio exagerado. El error, propio de cualquier humano, se explota como escándalo en el caso del líder. El mundo de la política no es generoso ni solidario; es competitivo más allá de los límites de la ética. Aún para el líder más duro, esta tensión sería mortal si no pudiera refugiarse esporádicamente en la intimidad de su camarín, la pequeña zona opaca de su jaula. Allí están sus placeres y sus vergüenzas, junto con su *círculo de amistades* que le ofrece *soporte emocional cálido y privacidad*. De manera que el dirigente alterna su trabajo agobiante entre la *salida a escena*, cegado por las luces que iluminan el teatro de su representación política, y el *refugio* que le depara la intimidad de su círculo de protegidos en la medialuz tenue de un rincón de la jaula de cristal. Allí descansa, se retira de escena y deja de actuar. Pero él no puede elegir la duración y oportunidad de cada salida a escena ni el tiempo de cada momento de refugio y descanso. Tiene sólo un control parcial de su tiempo y de su atención. Su vida le pertenece a medias. El público que sigue su representación entra en su casa y en su oficina, comparte su vida con el ídolo que admira o la cabeza visible que odia. Y si la organización del líder es deficiente, ese control de su tiempo y su privacidad es muy débil. Es un hombre acosado por las presiones y las urgencias. El ciudadano común sube gradualmente la cuesta empinada de su vida, sólo con su propia carga a sus espaldas. Para llegar a su meta dispone de toda su existencia. El líder, en cambio, lleva sobre sus hombros la carga de todos, debe subir una pendiente abrupta en un tiempo limitado de gobierno, y para ello cuenta con herramientas de trabajo heredadas, de pobre eficacia. Es un ciclista que pedalea la mayor parte del tiempo en el aire, sin aproximarse al objetivo. Su bicicleta es inapropiada y él, su conductor, no está entrenado

para esa dura tarea. Tiene las mismas 24 horas que el ciudadano común, aunque acumula sobre sí los problemas más diversos, pequeños, grandes, rutinarios, nuevos y sorprendentes que afectan el colectivo social. Comparte los problemas de muchos hombres y esos hombres adquieren derechos sobre su tiempo y su vida privada. Acepta y ofrece compromisos cumplibles e incumplibles. Con esa sobrecarga de atención sobre su vida diaria, sólo capta algunos problemas, quizá los menos importantes, si ellos explotan ruidosamente y golpean por penetrar el cerco que protege el uso de su tiempo. Las *señales de alarma* del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su trascendencia. En cambio, los pequeños problemas se agrandan amplificados por las señales de alarma, la proclividad al inmediatez y la superficialidad de los medios de comunicación.

Antes de considerar la necesidad e importancia del soporte *tecnopolítico* al líder, es importante comprender que él, como todo ser humano, se refugia con fuerza en ese círculo íntimo que lo protege del público, y que está sujeto, en primera y más fuerte instancia, a dos fuentes de consejos: las opiniones no bien fundamentadas que se gestan en su círculo íntimo y las recomendaciones departamentalizadas de sus asesores especialistas. La *asesoría tecnopolítica* que propone este ensayo, capaz de ofrecer al Presidente el *soporte cognitivo* sistemático, situacional, y no departamentalizado, es muy importante, pero representa el *cálculo frío* que debe competir tanto con el *soporte emocional cálido* que le ofrece su corte, como con la *asesoría fría*, especializada y *departamentalizada* de los técnicos. Cuando estos soportes son contradictorios, tiene que elegir entre ellos. Es una decisión difícil. En el *líder común* tiende a triunfar el soporte cálido de la corte o la recomendación unidimensional del tecnócrata; en el *estadista*, en cambio, triunfa con mayor frecuencia el *cálculo frío* del razonamiento tecnopolítico. Cuando se trata del *líder solitario, autoritario, hurao y obsesivo*, sin corte y sin asesores, de todas maneras esta lucha de criterios se produce al interior de sus pensamientos, como una oposición entre la pasión y la razón, y entre lo técnico y lo político. No es común que el gobernante reúna,

para esa dura tarea. Tiene las mismas 24 horas que el ciudadano común, aunque acumula sobre sí los problemas más diversos, pequeños, grandes, rutinarios, nuevos y sorprendentes que afectan el colectivo social. Comparte los problemas de muchos hombres y esos hombres adquieren derechos sobre su tiempo y su vida privada. Acepta y ofrece compromisos cumplibles e incumplibles. Con esa sobrecarga de atención sobre su vida diaria, sólo capta algunos problemas, quizá los menos importantes, si ellos explotan ruidosamente y golpean por penetrar el cerco que protege el uso de su tiempo. *Las señales de alarma* del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su trascendencia. En cambio, los pequeños problemas se agrandan amplificados por las señales de alarma, la proclividad al inmediatismo y la superficialidad de los medios de comunicación.

Antes de considerar la necesidad e importancia del soporte *tecnopolítico* al líder, es importante comprender que él, como todo ser humano, se refugia con fuerza en ese círculo íntimo que lo protege del público, y que está sujeto, en primera y más fuerte instancia, a dos fuentes de consejos: las opiniones no bien fundamentadas que se gestan en su círculo íntimo y las recomendaciones departamentalizadas de sus asesores especialistas. La *asesoría tecnopolítica* que propone este ensayo, capaz de ofrecer al Presidente el *soporte cognitivo* sistemático, situacional, y no departamentalizado, es muy importante, pero representa el *cálculo frío* que debe competir tanto con el *soporte emocional cálido* que le ofrece su corte, como con la *asesoría fría*, especializada y *departamentalizada* de los técnicos. Cuando estos soportes son contradictorios, tiene que elegir entre ellos. Es una decisión difícil. En el *líder común* tiende a triunfar el soporte cálido de la corte o la recomendación unidimensional del tecnócrata; en el *estadista*, en cambio, triunfa con mayor frecuencia el *cálculo frío* del razonamiento tecnopolítico. Cuando se trata del *líder solitario, autoritario, huracán y obsesivo*, sin corte y sin asesores, de todas maneras esta lucha de criterios se produce al interior de sus pensamientos, como una oposición entre la pasión y la razón, y entre lo técnico y lo político. No es común que el gobernante reúna,

en un mismo asesor, el *soporte cálido* y el *soporte frío*, como fue el caso de Catalina la Grande con Potemkin.

2. EL LÍDER Y SUS CARACTERÍSTICAS

El líder no es un hombre común. Está dominado por ambiciones y dotado de capacidades que lo diferencian de la media. El concepto de liderazgo destaca la capacidad de algunos individuos para conmovir, inspirar, movilizar y guiar a las masas populares, de manera que entre ellas y él se crea una alianza, en parte emocional y en parte racional que los hace marchar juntos hacia el éxito o la derrota. Todo comienza con alguna droga: la seducción del poder, la mística del servicio a otros, la venganza, la revancha, el resentimiento, la recuperación de una pérdida, el temor a una amenaza o el atractivo de una oportunidad. Esa motivación-guía debe ser más fuerte que la tendencia innata del ser humano a la adaptación y la economía de esfuerzos. El dilema es rebeldía o adaptación. Los líderes escogen la lucha contra la adaptación. El liderazgo se ejerce contra la corriente natural que acomoda a los individuos a cada circunstancia. Es una lucha constante contra la indiferencia.

El líder forja ideas. Construye nuevos caminos contra la inercia y la corriente pasiva de la opinión pública. Abre nuevas posibilidades en la mente del hombre. Al mismo tiempo, conduce y administra esas fuerzas emergentes dinamizadas por las nuevas ideas hasta convertirlas en hechos y hacerlas inevitables. El líder exitoso cambia el curso de las cosas hacia la dirección y hasta el límite en que todo parece sumarse a su voluntad. Termina por navegar a favor de la corriente que él mismo ha gestado.

La idea misma de liderazgo sugiere que los hombres pueden cambiar la realidad y que no son un simple agente de la historia. Esta idea es, por supuesto, discutible. Contradice una de las posibles interpretaciones de esta frase de Tolstoi, cuando en *Guerra y Paz* dice: "el líder es esclavo de la historia". Hace lo que la historia le ordena y le permite. La palabra ordena, significa aquí, incapacidad de ver mucho más allá de lo que el medio ideológico, científico y cultural le permite en un momento de la historia, en su circunstancia. Tolstoi es un pensador pro-

fundo y sólo en apariencia niega al líder la capacidad de ver más allá de la curva y más allá de donde hay caminos conocidos. Pero afirma que esa visión tiene un límite insuperable. El líder sólo puede ver lo que su siglo y su medio le permiten, no puede superar esas restricciones. Pero, se trata de una barrera imprecisa, lábil y compleja, diferente para cada individuo. La capacidad de adelantarse a su época es una capacidad escasa y diferenciada entre los seres humanos. Leonardo de Vinci pudo concebir el submarino y el avión, superando muy lejos los ojos de su época. Napoleón construyó un imperio distinto a los prevaecientes, cubriendo el vacío que le abrió la historia. Hitler conmovió al mundo con su visión fanática, pisoteó la historia, la hizo girar transitoriamente varios grados en su curso, aunque al final, ésta siguió su cauce suprimiendo esa anomalía. Pero, a ese regreso contribuyeron otros líderes. Gandhi innova en la política, valoriza la fuerza moral y contribuye decisivamente a la independencia de la India. Sin embargo ese huracán de la paz, sólo marca transitoriamente una desviación de la fuerza anónima de la historia que, a paso más lento que sus oponentes, persiste en una dirección que arrastra y limita la elección humana.

El líder, es líder, justamente porque tiene menos ceguera situacional que el hombre común, porque hace camino en el terreno que la historia y el medio le permiten. Recordemos la frase de Marx: "*los hombres hacen la historia, pero no en las circunstancias que ellos eligen*". El líder no elige su época, ni el terreno de su práctica, ni las ideas dominantes que lo rodean y limitan, pero no sigue el promedio colectivo sometido a las circunstancias. El líder escoge y lucha por su plan, pero no puede escoger las circunstancias en que tiene que realizarlo. Y, a su vez, su plan no puede ir mucho más allá de lo que le permite y obliga su época. El proyecto más revolucionario de un líder, el que más se aleja de la prisión del presente que vive, tiene la marca de la época, con sus restricciones y desafíos. Esa distancia, entre la visión del líder y la visión media de su época, establece la genialidad de los grandes dirigentes. El hombre ve, al menos en parte, con los ojos del pasado. Esto es inevitable, y pesa aún en el hombre más innovador. Así, la obra humana creativa muestra esta contradicción entre pasado y futuro. El primer automóvil combina el motor a combustión con la antigua forma de una carroza sin caballos. Es incapaz de concebir que el conductor del vehí-

culo será su propietario, y lo coloca fuera, a la interperie, en una condición de inferioridad. Tampoco se preocupa inicialmente de la relación entre la velocidad, el roce y la forma del vehículo que se desplaza. Juntos, lo viejo y lo nuevo, en desequilibrio y falta de armonía. Hasta la innovación tiene el lastre y la base del pasado. Lo antiguo es el piso en que se apoya lo nuevo; es también la altura del observatorio del hombre que limita el alcance hacia el horizonte de su futuro.

La frase de Tolstoi, *lo que la historia le ordena* no puede interpretarse como un determinismo mecánico y vulgar. Indica, justamente, que el proyecto de acción que el líder escoge o crea es también un producto de la historia en que vive. Es un llamado de atención a la soberbia de los líderes, pero no niega el espacio de creatividad en que el líder *hace* la historia y se *diferencia* de las mayorías. Es esclavo del pasado, pero es el esclavo que ve más lejos. A veces ve más allá de la curva. Otras, las menos, su vista alcanza hasta más allá de donde hay caminos conocidos.

Las circunstancias pueden no sólo determinar el éxito o fracaso del liderazgo, su destaque o anonimato, sino el contenido de su proyecto. El líder es esclavo de su circunstancia, para bien o para mal, pero una vez en ella, él no se adapta ni se promedia. Por el contrario, estimulado por la adversidad o la oportunidad, desarrolla su genio creador y su fuerza de rebeldía para hacer de esas circunstancias la base desde la cual aplica su fuerza de cambio. Sólo el líder lucha y aprovecha las condiciones para su proyecto. Como apunta Séneca: "*No hay viento favorable sino para aquel que sabe a donde va*". Se trata de una *creencia* que él identifica con lo *verdadero, justo y necesario*. Conocimiento, ética y deber. El líder siempre *cree* que sabe a dónde debe ir y a dónde va. Esa creencia lo guía en el tiempo social y lo hace *conductor* abandonando las filas de los *conducidos*. Pero, estos conceptos no son excluyentes. En tiempo histórico, en generaciones largas, todo conductor es conducido por las circunstancias, a la vez que crea circunstancias y hace historia. Es conducido, porque la historia le abre un nicho que él llena y aprovecha, en buena parte por azar, y su acción está cercada por las limitaciones de la época en que se produce ese encuentro entre el líder y su momento. El pasado es un pie forzado, una restricción que delimita su espacio de libertad. El líder es libre sólo dentro de las fronteras que la historia le permite.

En diciembre de 1931, un automóvil dirigido por Mario Contasini, nombre olvidado por la historia, en Park Avenue en New York, atropelló a Winston Churchill, cuando cruzaba dicha avenida entre las calles 76 y 77, aproximadamente a las 22 y 30 minutos. No murió y salió del accidente sin mayor daño. En 1933 Giuseppe Zangara disparó contra Franklin D. Roosevelt, quien estaba en un automóvil abierto en Miami, Florida, pero la bala impactó a su acompañante. Hitler pudo haber muerto en la primera guerra mundial o en los tumultos del *putsh* de Munich en 1933, o pudo ser un arquitecto exitoso. Lenin pudo no haber nacido a causa de una dolencia de su madre o un error de su partera. O podemos suponer que muriera de tifus a los cuatro años de edad. ¿Podemos decir que el mundo del siglo xx sería como fue si hubieran sido fatales los acontecimientos relatados? ¿Podemos ignorar esos hombres y esos liderazgos porque ellos actuaron, ciertamente, determinados por las circunstancias? Churchill no creó la II guerra mundial, la historia se la impuso, pero, a partir de esa imposición, contribuyó a la derrota de Hitler. Lenin no creó el feudalismo zarista en la vieja Rusia, la historia le impuso ese sistema, pero, a partir de esa situación heredada, Lenin jugó un papel decisivo para acabar con él. La historia no es historia de la naturaleza, es historia social, hecha por el hombre, como hombre colectivo, o como líder. La historia crea el espacio que exige o niega la necesidad de un líder innovador, pero el sistema no siempre es capaz de producir ese líder en el momento oportuno. Puede argumentarse que la realidad de la Rusia zarista exigía un Lenin, que la Europa de los años treinta demandaba un Churchill en Inglaterra y un Hitler en Alemania. Pero, si Lenin, Churchill, Roosevelt y Hitler no hubieran existido, ¿puede asegurarse que la historia habría producido a tiempo sus sustitutos, con similares características? La respuesta es negativa. Justamente la historia tiene altibajos y cambios de ritmo, entre otras causas, debido al *desencuentro* entre el líder en potencia y su ocasión. No siempre coinciden. Hay ocasiones sin líderes y líderes sin ocasiones.

Sin duda, el líder *hace* historia. Pero, la historia ofrece o niega la oportunidad al líder, condiciona su lucha y conforma su pensamiento. Supongamos ahora que Churchill, Roosevelt, Hitler y Lenin hubieran nacido en el siglo XVI. ¿Habrían tenido los mismos pensamientos e ideologías? ¿Habrían podido desarrollar allí su liderazgo? ¿Habrían cambiado la histo-

ría? ¿O habrían sido siervos anónimos de señores feudales?. Remontémonos ahora al presente y preguntémosnos: ¿Cuál sería el tipo de liderazgo que ejercería Lenín si tuviera que actuar ahora, después de Gorbachev? ¿Cuál sería el pensamiento de Marx si hoy tuviera treinta años? ¿Cuál sería el proyecto del Presidente Allende si hubiera tenido que gobernar en la década de los noventa en Chile?

Las preguntas anteriores permiten intuir un profundo dilema político. Todo líder lucha, conciente o inconcientemente, entre dos posiciones que pueden ser excluyentes: ser consecuente con su pasado o ser consecuente con la búsqueda de una *verdad* superior a la vigente en la circunstancia que vive. Lealtad versus creatividad. Lealtad al pasado, a costa de rezagarse en el conocimiento. O búsqueda constante de una verdad más potente, mejor fundamentada en las ciencias y en la ética, aunque contradiga la palabra anterior. Ser leal con la palabra anterior no conduce siempre a progresar y crecer de verdad en verdad. Puede conducir al estancamiento, y por esa vía un revolucionario leal se transforma contradictoriamente en un conservador. Hay líderes que temen contradecirse y otros que temen el estancamiento intelectual, y se contradicen avanzando de verdad en verdad, porque toda verdad social es provisoria, superable, jamás es permanente. Ética de la consecuencia con la verdad anterior versus ética de la verdad en movimiento. Pero, ¿cómo conocer el límite en que la lealtad debe ceder el paso a la innovación? ¿Cómo diferenciar la *innovación* del *oportunismo cínico*? ¿cuándo el revolucionario ayer-conservador hoy se convierte en cínico oportunista a fin de sobrevivir con su antigua o nueva ideología? Ninguna de estas interrogantes tiene una respuesta fácil, pues los conceptos de lealtad al pasado y de verdad superable son peligrosamente elásticos para adaptarse a la conveniencia del líder. ¿Gorbachev fue un líder desleal con su pasado o un conductor que intentó sin éxito avanzar hacia una verdad superior? ¿Fidel Castro es un paradigma de lealtad con su palabra anterior o un conservador incapaz de comprender la democracia y su complejidad dinámica? ¿Qué es el marxista de ayer que hoy abraza el neoliberalismo? ¿Qué es el marxista de hoy, leal a su convicción de ayer?

Los líderes se forman en la lucha práctica y adquieren las características propias del proceso y la cultura política del espacio social en el cual operan. Son luchadores que sienten desde jóvenes la ambición de ser con-

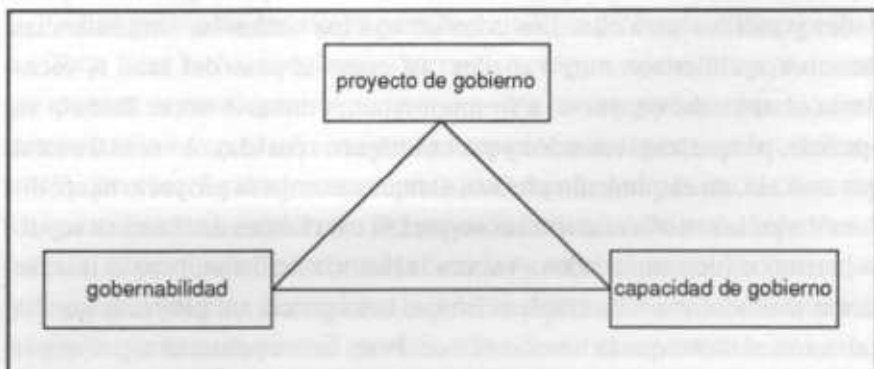
ductores y *eligen* ser políticos, pero su vida política se desarrolla en circunstancias y oportunidades que ellos no pueden elegir. El líder es *productor* y *productor* de la historia, y ambas cosas son inseparables.

Estas *circunstancias* juegan, a veces, un papel decisivo en la selección de los líderes. Encumbra a algunos en forma inesperada y decreta la espera indefinida de otros que se sentían llamados al poder y tienen capacidades y méritos para ello. Los criterios con los cuales las circunstancias llaman a un líder son muy variados, así como el peso del azar. A veces llama al autor del proyecto, a su propuesta oportuna. A veces llama a su apellido, porque trae recuerdos y evoca imágenes pasadas. A veces llama al que está allí, en el momento preciso, aunque no tenga ni proyecto ni apellidos. Y aquí la historia muestra sus sorpresas; crea héroes de la nada o sepulta prestigios bien anunciados. A veces la historia no llama, pero el líder se siente llamado, necesita empleo. En ese caso genera un proyecto que no calza con el nicho que la historia ofrece. Pero, nuevamente, el nicho que la historia ofrece no es un dato, también es, en parte, una creación del líder. Algunos exageran el peso de la historia, otros exageran el peso del líder.

Como es la lucha política y sus circunstancias las que forman, principalmente, el carácter del conductor, éste, con sus atributos y deficiencias no encaja necesariamente en la medida de los problemas de gobierno que debe enfrentar. La *selección* de los líderes se produce en el *juego de la lucha por el poder*, pacífica o violenta, mientras que su *evaluación* definitiva se realiza en el *juego del ejercicio del poder*. Por eso es común encontrar en las democracias un *liderazgo competente para ganar elecciones*, pero una cierta *incompetencia para gobernar*. En la lucha armada ocurre algo similar: el líder puede ser un guerrillero competente y un gobernante mediocre. Sin embargo, la palabra *gobierno* es ambigua. Si la empleamos como sinónimo de *conducción* y *liderazgo*, debe aceptarse que también se gobierna desde la oposición y que el sistema social es un sistema de diversos tipos de gobiernos en los ámbitos más variados. Y cada ámbito establece sus propias condiciones de eficacia para hablar con propiedad de *capacidad de gobierno*.

El tema central de este trabajo es justamente la *competencia*, *experticia* o *capacidad de gobierno* de los líderes y la influencia que ella tiene en el *desempeño* de un gobierno. Aislar el impacto de la capacidad de

gobierno en el desempeño de un equipo gobernante es algo imposible, pues la eficacia de la acción en una situación concreta depende también y, a veces con más fuerza, de otras dos variables: la envergadura y contenido del *proyecto de gobierno* y la *governabilidad* que el sistema social presenta y genera ante el intento de realizar el proyecto de gobierno.



En ese intento de cambio, el equipo de gobierno está *limitado* por sus capacidades, las que serán desafiadas en medida proporcional a la ambición del *proyecto de gobierno* y la dificultad de cambio que expresa la *governabilidad* del sistema. Por su parte, la gobernabilidad del sistema no es ajena a la capacidad de gobierno ni a la profundidad de los cambios que intenta el proyecto de gobierno. Las relaciones de fuerzas políticas y económicas, internas y externas, que se gestan en torno al equipo de gobierno y su proyecto, explican el balance de governabilidad. Es un sistema triangular donde la capacidad de gobierno, el proyecto de gobierno y la governabilidad se influyen mutuamente. El desempeño de un equipo de gobierno depende de las tres variables enunciadas y la capacidad de gobierno es sólo una de ellas.

- La capacidad de gobierno es un tipo muy especial de *capital intelectual*. No guarda una relación mecánica con el nivel cultural de un país, la calidad de sus universidades y profesionales, la inteligencia media de su población o el coeficiente intelectual del líder. En América Latina es común observar casos de países con buen nivel cultural, con buenas universidades y con un pueblo inteligente, cuyo liderazgo tiene *baja capacidad de gobierno*.

La deficiente capacidad de gobierno es un fenómeno general que afecta a todos los países, aunque en forma desigual. Es más grave en los países más atrasados y allí tiene también mayor importancia, dada la complejidad de los problemas y lo ambicioso de las metas necesarias para salir del atraso. La explicación es simple: hay un rezago teórico en las ciencias sociales respecto de los procesos de conducción política en general y de gobierno en particular. Este rezago, como se argumentará más adelante, tiende a ser creciente. Por otra parte, la política y el gobierno se refieren al mundo cotidiano de la práctica de los políticos. Este mundo político está obligado a valorar mucho más los criterios de democracia que los de capacidad, eficiencia y eficacia. Por eso mismo, y concientes de ese peso, los políticos no son proclives a las teorías ni a destacar el valor de la capacidad de gobierno. Se trata de un mundo donde todos hacen y tienen derecho a hacer política, sin restricciones ni cortapisas. La política es una actividad libre, o la democracia no existe. La experiencia en ese mundo, o sea, la experiencia política, llega a ser el indicador de la capacidad política. De este modo, capacidad política y capacidad de gobierno se convierten en términos distintos y, a veces, hasta contradictorios. De la argumentación anterior se deduce que, por un lado no hay una oferta de teoría que estimule a los gobernantes, mientras que por el otro, los políticos ni exigen ni demandan teorías. El sistema está en equilibrio, salvo por sus consecuencias en el resultado del deterioro de la calidad de los gobiernos. Pero los malos resultados pueden ser atribuidos a muchas otras causas, y de hecho, tanto la población como los políticos, jamás apuntan a la capacidad de gobierno como la causa principal.

Las reglas del juego político-institucional definen el espacio de variedad en que los dirigentes desarrollan sus capacidades, acumulan *experticia* y declaran que una determinada capacidad de gobierno es innecesaria o superflua en la práctica política. Esas reglas pueden premiar o castigar la improvisación, el inmediatismo, el clientelismo, el engaño, la corrupción, la ineficacia para enfrentar los grandes problemas, la falta de creatividad y la irresponsabilidad ante el pueblo mandante. Pueden poner también más énfasis en la experticia electoral que en la de gobierno, en el desempeño personal más que en la eficacia social, en la manipulación

micropolítica que en los grandes problemas nacionales, y en la respuesta del momento más que en el gran proyecto social.

La capacidad de gobierno se desarrolla sólo cuando es exigida por las reglas del juego político mediante prácticas sistemáticas y exigentes de rendición y cobranza de cuentas por desempeño. Detrás de la baja capacidad de gobierno está la debilidad de la crítica social profunda y la crisis del *estilo de hacer política* que le entrega al ciudadano la capacidad de elegir a sus gobernantes, pero le niega la capacidad de evaluarlos periódicamente y participar en la gestión de gobierno. Ese estilo de hacer política se nutre de varios antecedentes históricos y se manifiesta en las características del liderazgo. Este liderazgo reproduce las reglas del juego político y frena las posibilidades de elevar la capacidad de gobierno.

Una baja capacidad de gobierno, junto a una alta gobernabilidad del sistema causada por abundancia de recursos y desorganización de las fuerzas sociales opositoras, permite un proyecto de gobierno poco conflictivo y poco renovador, pero suficientemente eficaz para mantener la estabilidad del sistema. Por el contrario, la baja capacidad de gobierno resulta en un factor severamente limitante en el caso de sistemas poco gobernables por su escasez de recursos, por la naturaleza de sus estructuras políticas o por la intensidad de los problemas acumulados. Naturalmente, la limitada capacidad de gobierno es más restrictiva cuando el líder intenta, en esas circunstancias, proyectos de transformación social muy exigentes o emprende una revolución.

Las consideraciones previas ayudan a comprender que la gobernabilidad de un sistema es un concepto *relativo*. En efecto, ella no es la misma en una democracia que en un sistema totalitario, en un proyecto de administración que en otro de transformación social. Cada elemento del triángulo de liderazgo es relativo a los otros, de manera que la gobernabilidad del sistema es relativa a la capacidad de gobierno y a las exigencias que plantea el proyecto de gobierno. Tampoco es un concepto estático, porque en el cambio situacional el sistema puede ganar o perder gobernabilidad para algunos actores y estos pueden ganar o perder capacidad de gobierno. La historia establece para el líder condiciones iniciales de gobernabilidad restrictivas de su espacio de libertad de acción. Con su gestión, el líder aprovecha, destruye o amplía ese espacio de libertad.

Es interesante destacar que la dirigencia política tiene una especial ceguera para comprender la importancia de la baja capacidad de gobierno y atribuye siempre sus deficiencias a otros, a la oposición implacable, a los medios de comunicación, a alguna conspiración imaginaria, a los mandos medios y bajos, o a los condicionantes externos. Es una autocrítica casi imposible. Esta ceguera se manifiesta en la práctica en:

a) la creencia que la política y el gobierno son actividades que dependen de dotes naturales que exigen inteligencia, arte, una profesión universitaria- si es posible, y experiencia. En la base de la práctica política no hay ciencias, ni teorías, ni métodos ni herramientas que deban ser aprendidas. Eso es tecnocratismo infantil, juguetes que el hombre práctico desprecia. Todavía vivimos la época del brujo y del curanderismo político. El médico es rechazado e incomprendido. El curandero es poderoso y soberbio.

b) la concentración unilateral y obsesiva de la atención por *el proyecto de gobierno* y el completo olvido de la *capacidad de gobierno*; cada vez se toma más conciencia de que *algo anda mal*, que los gobiernos no funcionan, pero se apunta hacia el contenido de la acción, no a los procesos para seleccionarla y gerenciarla ni a las capacidades de las personas que las deciden y administran. En algunos casos, el proyecto de gobierno se concentra de hecho en un solo proyecto importante que consume todas sus energías como una *operación-carga* sin contrapeso en *operaciones-beneficio*. Es la obsesión unidimensional que aprieta un cinturón, el económico, por ejemplo, sin manejar los otros dos cinturones del gobierno. En otros, prima la dispersión extrema del foco de atención y, en esas circunstancias, las energías y el poder político se consumen en lo intrascendente. Los tres cinturones quedan fuera de manejo.

c) el modo en que el gobernante *reúne (no forma)* su equipo de gobierno y organiza su entorno inmediato de trabajo; pretende formar una orquesta con individualidades entrenadas para trabajar con distintas partituras, intenta gobernar con un sistema primario de agenda

que desaprovecha su tiempo y distorsiona su foco de atención, sin asesoría tecnopolítica que acompañe el manejo de los tres cinturones del gobierno, con un sistema arcaico y tecnocrático de planificación, sin monitoreo de la gestión por problemas y operaciones, sin cobranza sistemática de cuentas por desempeño, carente de apoyo en la investigación por problemas y dependiente de una gerencia rutinaria dominada por la inercia. Se diferencia del gobernante anterior por el contenido de su propuesta, pero es una copia del mismo en cuanto al uso de las herramientas de gobierno. ¿Cómo explica la diferencia de resultados que persigue? La respuesta es simple. Confía en su inteligencia y se siente superior al gobernante pasado. Es paradójico que esa inteligencia superior no comprenda que la calidad de la gestión de un gobierno depende de la potencia de las herramientas que maneja. El proyecto, por sí mismo, no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta, y ella depende de los sistemas de alta dirección que ese líder desconoce y no conoce que desconoce.

d) la atribución a otros de las deficiencias de capacidad; cuando se reconoce alguna debilidad en la formación intelectual, se piensa en los mandos medios y bajos, nunca en las cabezas; las cabezas están exentas de la necesidad de aprender. Sin embargo, los problemas de capacidad están siempre en las cabezas.

e) el supuesto fracaso en la comunicación de las realizaciones del gobierno; el gobernante cree que hace mucho y comunica poco; esta es la excusa más común, poco original y menos convincente. La autocrítica se desvía hacia el responsable anónimo que debería comunicar mejor. Nunca piensa que cuando ocurre algo efectivo e impactante la comunicación se produce directamente por sus efectos sobre la población y ningún periodista puede ignorarla como noticia. Cuando llueve todos se mojan, y nadie necesita que le informen que está mojado.

f) el aparato público es la caja de herramientas del gobernante, pero

que desaprovecha su tiempo y distorsiona su foco de atención, sin asesoría tecnopolítica que acompañe el manejo de los tres cinturones del gobierno, con un sistema arcaico y tecnocrático de planificación, sin monitoreo de la gestión por problemas y operaciones, sin cobranza sistemática de cuentas por desempeño, carente de apoyo en la investigación por problemas y dependiente de una gerencia rutinaria dominada por la inercia. Se diferencia del gobernante anterior por el contenido de su propuesta, pero es una copia del mismo en cuanto al uso de las herramientas de gobierno. ¿Cómo explica la diferencia de resultados que persigue? La respuesta es simple. Confía en su inteligencia y se siente superior al gobernante pasado. Es paradójico que esa inteligencia superior no comprenda que la calidad de la gestión de un gobierno depende de la potencia de las herramientas que maneja. El proyecto, por sí mismo, no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta, y ella depende de los sistemas de alta dirección que ese líder desconoce y no conoce que desconoce.

d) la atribución a otros de las deficiencias de capacidad; cuando se reconoce alguna debilidad en la formación intelectual, se piensa en los mandos medios y bajos, nunca en las cabezas; las cabezas están exentas de la necesidad de aprender. Sin embargo, los problemas de capacidad están siempre en las cabezas.

✓
F2C
e) el supuesto fracaso en la comunicación de las realizaciones del gobierno; el gobernante cree que hace mucho y comunica poco; esta es la excusa más común, poco original y menos convincente. La autocrítica se desvía hacia el responsable anónimo que debería comunicar mejor. Nunca piensa que cuando ocurre algo efectivo e impactante la comunicación se produce directamente por sus efectos sobre la población y ningún periodista puede ignorarla como noticia. Cuando llueve todos se mojan, y nadie necesita que le informen que está mojado.

f) el aparato público es la caja de herramientas del gobernante, pero

este fracasa reiteradamente en el intento de modernizarlo; estos intentos de modernización se han limitado hasta ahora a: i) el despido de personal y supresión de cargos, ii) cambios legislativos y organigramáticos genéricos y formales, iii) intentos fallidos de modernización horizontal de algunos microsistemas y iv) privatizaciones; si el Estado no se moderniza y no cambia sus prácticas de trabajo en la alta dirección es porque algo falla en la cabeza de los modernizadores. ¿O habrá que privatizar la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, toda la educación, toda la salud y el control del desarrollo urbano?

g) la confusión sobre la aplicabilidad y trasplante mecánico de modelos de gestión y planificación privada al aparato público, como se pretende en algunas escuelas de negocios, donde se identifica ciudadano con cliente, política con negocio rentable, competencia política con competitividad en el mercado, lucha política con mercado, y eficiencia y eficacia social con eficiencia y eficacia económica.

h) el extremismo en la discusión sobre el proyecto de gobierno, centrado polarmente entre acentuar o mantener la regulación fuerte del estado o implantar el modelo neoliberal, como si esa elección, por sí misma, pudiera resolver los problemas. En realidad, la baja capacidad de gobierno no permite experimentar bien ni con un modelo ni con el otro; este último argumento no desconoce la importancia de discutir a fondo el *proyecto de gobierno*, pero justamente esa discusión requiere otro nivel de experticia pública. Con la actual capacidad de gobierno no puede funcionar bien ningún modelo, ni el socialista, ni el socialdemócrata ni el neoliberal. Pero, el debate se limita a los modelos, con olvido de la capacidad de gobierno. ¿O es que la calidad del diseño de un sistema social y la eficacia de gestión de un proyecto social depende de la capacidad de gobierno de los líderes?

Los tres tipos de proyectos sociales mencionados se han intentado hasta ahora, no sólo con deficiencias de diseño en sus reglas básicas, sino

CONFUSION DE

con una muy baja capacidad operacional de gobierno. Por consiguiente, su fracaso mayor o menor no expresa plenamente la impropiedad de las ideologías pertinentes, sino más bien las deficiencias de capacidad de sus promotores y el atraso de la teoría que sustenta el diseño de sistemas sociales. Ambas limitaciones tienen relación con la baja capacidad de gobierno. En el caso de los modelos socialista y social demócrata, tal como han sido experimentados, la baja capacidad de gobierno se expresa en el dominio del estatismo en las reglas del juego, el centralismo, la burocratización, la subestimación de la madurez política del ciudadano, el mal manejo de la economía y la arbitrariedad extrema en el uso del poder centralizado. En el modelo neoliberal, menos exigente en capacidad de gobierno pues reduce al mínimo la función pública, la deficiencia de conducción se revela en los excesos del poder económico, la corrupción, el deterioro y distorsión de los valores humanos, el individualismo extremo, el barbarismo tecnocrático elevado a su máximo simplismo, la pérdida del sentido de colectividad y solidaridad, la hipervaloración del dinero y el patrimonio material, el egoísmo extremo y degradante, la aplicación de criterios de rentabilidad privada en los servicios públicos que determinan la movilidad social, y su incapacidad para acompañar el progreso social y cultural junto con el económico. Para calmar su conciencia, este extremismo neoliberal proclama el fin de las ideologías.

La dirigencia política cumple tres funciones diferentes que no deben confundirse: a) el diseño de las reglas del sistema social en que deseamos vivir o la aceptación de las vigentes, lo cual define el *tipo de juego* en que participamos, b) el diseño del proyecto de gobierno para un período determinado, que explota las potencialidades, limitaciones, estímulos e inercias del sistema social aplicado, lo pone a prueba y precisa el plan o el proyecto concebido para *jugar el juego*, y c) la dirección y orientación de la conducción del juego cada día, evaluando y corrigiendo sus resultados. La capacidad de gobierno se expresa en estas tres dimensiones, y su mayor deficiencia se revela en la concentración exclusiva en la tercera función sin un examen adecuado de las dos anteriores y sin herramientas potentes de gobierno. La acumulación creciente de los problemas sociales es una simple consecuencia del modo en que la dirigencia política cumple estas tres funciones, deterioro que hace cada vez más difícil la tarea de gobernar y más

MID
SOCI

MID
SOCI

TRES FUNCIONES QUE NO DEBEN
CONFUNDIRSE

distante de las capacidades de los gobernantes. El gobierno es *reactivo* y no *proactivo*, dado el peso de los problemas acumulados, y esa función reactiva es ejercida con herramientas pobres de dirección y gerencia pública. Para el gobernante común esas son las únicas herramientas disponibles.

En las circunstancias señaladas los problemas pueden más que la débil capacidad del gobernante para enfrentarlos o aplicar los correctivos oportunos en la vorágine del juego social, desigualdad que se agrava o modera según sea la capacidad institucional de gobierno, que también es deficiente en América Latina y opera con signo negativo, reduciendo los límites de la capacidad personal. La crisis se agudiza en la medida que se agravan los grandes problemas y el acto de gobernar se disocia de los esfuerzos para enfrentarlos. Cuando no se discuten a fondo las reglas del juego y el proyecto de juego, los grandes problemas son considerados *inevitables* y declarados parte del *paisaje social*. El foco de atención se concentra en acciones paliativas de limitado alcance.

Por su parte, la población no se resigna ante la incapacidad de sus gobiernos y expresa su repudio buscando nuevos liderazgos independientes, mientras desvaloriza los partidos políticos. Salvo pocas excepciones, el desprestigio de los partidos políticos es enorme. El ciudadano, que simplifica las cosas, no distingue entre el *diseño de las reglas del juego*, el *proyecto de gobierno*, la *governabilidad*, la *capacidad de gobierno* y la *voluntad de gobierno*; por consiguiente, repudia de modo creciente el liderazgo político tradicional, atribuyéndole negligencia, deshonestidad e irresponsabilidad. Nadie apunta con precisión a la capacidad de gobierno como la causa principal, sino a la carencia de voluntad de gobierno, el contenido del proyecto político o a la venalidad. La crítica es despiadada y cada vez más fuerte, pero no da en el blanco. La democracia no tiene la protección de la eficacia y su futuro está en peligro. Casi todos los partidos políticos tienen baja credibilidad y sus liderazgos no tienen eficacia para arrancarlos de la sima ¿Qué pasa con nuestros líderes? ¿Por qué no interpretan correctamente el mensaje?

El cuadro adjunto sugiere que, a lo menos en parte, el problema reside en la complejidad de los problemas de gobierno. Ellos exigen las características propias del *estadista*, mientras el medio y las circunstancias producen *cabecillas*.

I. El cabecilla (dotes personales del animal político)	II. El político (capacidades adquiridas)	III. El estadista (capacidades adquiridas)
1. Carisma y capacidad para persuadir 2. Coraje, capacidad para sacrificarse y asimilar la tensión del conflicto 3. Capacidad de sacrificar a otros 4. Ambición de poder y alta autoestima 5. Capacidad para decidir a tiempo, a pesar de las tensiones 6. Capacidad intelectual para enfrentar problemas cuasiestructurados	7. Capacidad para ver más allá de la curva y generar proyectos 8. Experticia en el manejo de las herramientas de gobierno 9. Control de herramientas potentes de gobierno	10. Capacidad de ver más allá de los caminos conocidos y adelantarse a su época; es un creador de caminos. 11. Capacidad para innovar y aprender de la realidad 12. Capacidad para examinar las reglas del juego social y rediseñarlas
(agitador y portador de necesidades)	(guía conocedor del camino)	(creador de caminos)

El *cabecilla* tiene carisma, capacidad de persuasión, coraje, vocación por el poder, alta autoestima, habilidad para aprovechar las oportunidades, capacidad para imponerle sacrificios a otros, capacidad para sacrificarse, aptitudes para el teatro social y destreza, paciencia e inteligencia para lidiar en el mundo cotidiano con los variados problemas del hombre común. Ese cabecilla tiene un espacio eficaz de acción en el micromundo de la política y si allí es exitoso, puede ser promovido a posiciones de liderazgo. En ese nivel más alto las exigencias son mayores y reclaman capacidades políticas que, muchas veces, el cabecilla no posee. Capacidad para ver más allá de la curva, concebir proyectos que se anticipen al presente, experticia en el manejo de herramientas de gobierno, capacidad para innovar sus herramientas de trabajo, visión para explorar más allá de donde hay caminos conocidos y creatividad visionaria.

El liderazgo político no siempre es conducido por *líderes*. A veces es realizado por *cabecillas* que ascienden hasta su nivel de incompetencia. El sistema político pierde un buen cabecilla y crea un líder mediocre. El *cabecilla* es un portador de necesidades, el *político* es un conductor que conoce el camino, el *estadista* es un creador de caminos.

La historia abre posibilidades para los tres, en distintas épocas y circunstancias, pero de acuerdo a su propia dinámica y no siempre los dirigentes que la historia genera y la lucha social destaca cumplen los requisitos del papel que, al final, asumen.

Aquí, sin embargo, conviene distinguir entre las características *personales* de los líderes y las características *institucionales* de las posiciones de liderazgo, así como entre la *capacidad personal e institucional* de gobierno.

3. EL LÍDER Y EL INTELECTUAL

El intelectual observa y critica al líder y su gobierno, como si supiera qué hacer en su lugar, fuera su maestro incomprendido o un líder en potencia al que la realidad ha negado su ocasión. Se autodefine y actúa como consejero, desde el balcón. Su sabiduría está en las graderías de la escena política y generalmente desaparece en el campo de juego. El líder político generalmente desconoce las ciencias y técnicas de gobierno, pero tiene un conocimiento intuitivo bien desarrollado de la complejidad de la práctica política. El intelectual, en cambio, tiene carencias en ambos campos.

La historia ha registrado estas observaciones tomadas de un diálogo entre Catalina la Grande de Rusia y Diderot, el filósofo francés, su consejero accidental:

"Señor Diderot, le dice, he oído con el mayor placer lo que vuestro brillante espíritu os ha inspirado; pero con esos grandes principios, a los que comprendo muy bien, se harán bellos libros y mala tarea. En vuestros planes de reforma olvidáis la diferencia entre nuestras respectivas posiciones: vos trabajáis sobre el papel, que todo lo soporta; es una materia unida, flexible, que no pone obstáculos a vuestra imaginación y vuestra pluma. En cambio yo, pobre emperatriz, trabajo sobre la piel humana, que es mucho más irritable y cosquillosa" (pág. 237, Henri Troyat, Catalina la Grande, emecé, 1977, [41])

El intelectual y el político están *situados* de un modo muy distinto en la práctica social. El intelectual es necesario, existe, pero no es una alternativa al líder político, salvo que confluyan en una misma persona las

características apropiadas de ambos. Eso es excepcional. Nada sería más eficaz que formar un equipo de gobierno con las personalidades intelectuales para demostrar la diferencia de capacidades entre ambos. El gobierno acaba con el prestigio de los intelectuales. Son igualmente incompetentes para gobernar que el cabecilla en funciones de líder, aunque las causas de la deficiencia sean distintas. Al cabecilla le sobra capacidad de trato con la gente, le falta capacidad de gobierno y le faltan ideas para el proyecto de gobierno. El intelectual no tiene capacidad de trato con la gente, carece de sutileza política, tiene ideas generales sobre el proyecto de gobierno, pero también carece de capacidad operacional de gobierno. Un gobierno no se hace *sin* ideas generales trazadoras de la direccionalidad, pero tampoco se hace *sólo con* ideas generales. El estadista debe ser *pensador, conductor y gerente*, al mismo tiempo.

En los períodos de crisis naufragan los dirigentes y se hace evidente la carencia de liderazgo político. Entonces se envalentonan los intelectuales y los cabecillas multiplican sus aspiraciones.

Los intelectuales críticos y comentaristas, simples espectadores de la lucha política, aspiran a ingresar a la mesa del juego político y quieren renovar el liderazgo. Escriben editoriales y ensayos. De hecho se ofrecen como reemplazo con sus críticas tan bien hilvanadas como generales. Su especialidad es escribir libros y pensar. Y en América Latina los hay de muy buena calidad. Novelistas, ensayistas, poetas, dramaturgos, filósofos, historiadores y técnicos especializados, entre los cuales destacan los economistas. Se autodenominan *personalidades*, y lo son de cierta manera, pero cada uno en su campo.

Los cabecillas creen que su oportunidad ha llegado y ofrecen su estilo *chimpancé, vacío de proyecto*. Son revolucionarios del lenguaje, de las formas y del sonido. Verdaderos artistas de teatro. El sistema agotado reclama líderes capaces de innovar y revolucionar el juego, pero a veces sólo aparecen intelectuales, revolucionarios de la pluma y el papel, y cabecillas travestidos de líderes, incapaces de responder a esa exigencia.

El intelectual es un ser autosuficiente que ama la independencia, aunque muchas veces es dependiente de modas. Siente atracción por la política, pero la política genera dependencia hacia los electores. Uno de ellos, interrogado por un periodista sobre si desearía ser candidato a la

Presidencia de la República, contestó con ironía autocrítica: candidato no, me gustaría ser Presidente. Esto refleja exactamente el drama del intelectual. Se siente llamado a ofrecer sus capacidades, pero no quiere asumir el esfuerzo de *descender* al mundo de la política.

El cabecilla es soberbio y esa suficiencia, junto con la sobrecarga de trabajo a que está sometido, le impide estudiar y leer después que egresa de la universidad. Hace su práctica política con un capital intelectual desactualizado y, salvo excepciones notables, se mueve en un círculo de lugares comunes. Algo distinto, pero equivalente, ocurre con el intelectual encumbrado a posiciones de endiosamiento, especialmente cuando llega a cierta altura respetable. Gira en torno a su mismo capital intelectual, no lo renueva. Igual que el dirigente, tiene un cerco que lo protege del exceso de información supuestamente inútil que, al mismo tiempo, lo aísla de la innovación original. El argumento es que, a su edad y cargo, aplica la *lectura selectiva*, lo cual significa que lee aquello que la crítica ha ponderado. Su escritorio está recargado de revistas y prensa extranjera. Está al día en la superficie de las cosas. Sigue la corriente del mundo intelectual dominante en otras realidades. No se le escapan los *best sellers* de calidad y, en cualquier conversación tiene algo interesante que decir sobre cualquier tema de actualidad. De ese modo se convierte en un *seguidor de opiniones*, en un imitador culto, o en un seguidor de los temas considerados importantes, vale decir en un intelectual incapaz de descubrir los temas relevantes para interpretar *su* realidad. Es un trasplantado a su propio país. Y cuando este intelectual es un tecnócrata, esos defectos se agravan con la formación departamentalizada. A todos se les escapa el tema central de nuestro tiempo: *la capacidad de gobierno* y las ciencias y técnicas de gobierno. El cabecilla es proclive al *barbarismo político*, el técnico al *barbarismo tecnocrático* y el intelectual no departamentalizado es inclinado al *generalismo ilustrado*. Este último caso es de tipo enciclopédico. Sabe de todo un poco, pero nada al nivel operacional práctico. Contribuyen al *generalismo ilustrado* incluso aquellos intelectuales destacados por su calidad y originalidad que están más allá del conocimiento enciclopédico y tienen notable capacidad para comprender la historia y el mundo al nivel de grandes ideas.

Para constatar la distancia que separa el *generalismo ilustrado* de alto nivel con la capacidad de gobierno, basta escuchar hablar a las llama-

das personalidades sobre temas concretos de gobierno. Es una gran desilusión. Para muestra un botón muy respetable. Compárese la maravilla intelectual de *Lanzas Coloradas* con el vacío de ideas concretas de *Golpe y Estado en Venezuela*. Parece que se tratara de autores distintos. ¿Dónde está la falla? ¿Por qué el intelectual tampoco da en el blanco de las causas de la deficiente gestión de los gobiernos?

La deficiencia del intelectual tecnócrata caracterizada por el *barbarismo tecnocrático* es obvia y no requiere mayor análisis: su conocimiento departamentalizado, su carencia de cultura general y especialmente de formación filosófica, su falta de conocimientos del mundo de la gran y pequeña política, su ingenua unidimensionalidad y su inocente amor por las amputaciones exactas del tejido social. Es un Procusto especializado. Un *bárbaro moderno* como lo llama Ortega y Gasset en su ensayo sobre *La Barbarie del Especialismo*:

"Para progresar, la ciencia necesitaba que los hombres de ciencia se especializaran. Los hombres de ciencia, no ella misma. La ciencia no es especialista. *Ipsa facto* dejaría de ser verdadera. Ni siquiera la ciencia empírica, tomada en su integridad, es verdadera si se la separa de la matemática, de la lógica, de la filosofía. Pero el trabajo en ella sí tiene— irremisiblemente— que ser especializado."

Y, da los perfiles del bárbaro moderno con las siguientes palabras:

"Es un hombre que, de todo lo que hay que saber para ser un personaje discreto, conoce sólo una ciencia determinada, y aún de esa ciencia sólo conoce bien la pequeña porción en que él es activo investigador. Llega a proclamar como una virtud el no enterarse de cuanto quede fuera del angosto paisaje que especialmente cultiva, y llama diletantismo a la curiosidad por el conjunto del saber".... "Así, la mayor parte de los científicos empujan el progreso social de la ciencia encerrados en la celdilla de su laboratorio, como la abeja en la de su panal o como el pachón de asador en su cajón"

"Pero, esto crea una casta de hombres sobremanera extraños. El investigador que ha descubierto un nuevo hecho de la naturaleza tiene por fuerza que sentir una impresión de dominio y seguridad en su persona. Con cierta aparente justicia, se considerará como <un hombre que sabe>. Y, en efecto, en él se da un pedazo de algo que junto con otros pedazos no existentes en él constituyen verdaderamente el saber. Esta es la situación íntima del especialista, que en los primeros años de este siglo ha llegado a su más frenética exageración. El especialista *sabe* muy bien su mínimo rincón de Universo, pero ignora de raíz todo el resto.".....

“Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es un sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad, pero tampoco es un ignorante, porque es un **hombre de ciencia** y conoce muy bien su porción de Universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremediana grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora, no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”.....

“Y en efecto, éste es el comportamiento del especialista. En política, en arte, en los usos sociales, en las otras ciencias tomará posiciones de primitivo, de ignorantísimo; pero las tomará con energía y suficiencia, sin admitir — y esto es lo paradójico — especialistas de esas cosas. Al especializarlo, la civilización le ha hecho hermético y satisfecho dentro de su limitación; pero esta misma sensación íntima de dominio y valía le llevará a querer predominar fuera de su especialidad.”

Naturalmente, la ceguera del bárbaro departamentalizado y su petulancia es aún mucho mayor cuando se trata de un simple profesional universitario con algún postgrado en el exterior, pues el hombre de ciencia, por su mismo nivel, intuye con alguna prudencia el mundo de lo que desconoce.

En el polo opuesto de la política está el *generalismo ilustrado*. Es distinto y más complejo. Y para intuirlo, basta imaginar a Ortega y Gasset de Presidente, enfrentando los complejos problemas de gobierno. El protagonista del *generalismo ilustrado* es un intelectual superior, no es un simple profesional universitario. Se trata de un hombre culto, con comprensión sistémica multidimensional, alta agudeza intelectual y excelente capacidad en el uso del lenguaje para comunicar su mensaje. Puede ser un hombre imaginativo y creativo. No es hablador de vaciedades ni de tecnocratismos. Propone ideas interesantes y es un sembrador de crítica e innovación. ¿Qué le falta para dar en el blanco del vacío político que muestra el liderazgo predominante? ¿Por qué generalmente fracasa en su crítica y fracasa en el gobierno? ¿Por qué no puede traducir su crítica y sus ideas generales en acciones concretas? Mi respuesta está en la primera hoja de este ensayo. La dió John Adams, el segundo Presidente de los Estados Unidos de América, en un acto genial de previsión, hace casi doscientos años:

“Mientras todas las demás ciencias progresaron, la de gobernar marcó el paso: hoy es practicada apenas un poco mejor que hace tres o cuatro milenios”

Hay especialidades que cruzan horizontalmente las otras en el nivel de la práctica social. No penetran una pequeña parcela en profundidad, como un pozo de exploración vertical, ciego a las otras exploraciones en otros departamentos de las ciencias. Por el contrario, su *especialidad* consiste en conectar las especialidades, no en la superficie del terreno en que lo hace el *generalista ilustrado*, porque ello no aportaría gran cosa a las ciencias y técnicas de gobierno. Tampoco al nivel de máxima profundidad de cada exploración científica departamentalizada en que se mueve cada especialista, porque ello sería imposible. Se trata de una conexión a mediana profundidad, capaz de fundamentar la complejidad y diversidad de los criterios de eficiencia y eficacia que deben considerarse en el proceso de gobierno y reconocer el espacio en que se requiere de la cooperación de cada especialista en el análisis y el enfrentamiento de los problemas sociales.

No todas las especialidades son del mismo género. Algunas profundizan verticalmente una parcela delimitada convencionalmente por el hombre. Sus fronteras son una convención necesaria para el avance científico. Otras, en cambio, cortan horizontalmente las primeras y se refieren a un ámbito de la *práctica social* donde ellas convergen y forman una unidad inevitable. Constituyen una necesidad para el hombre de acción y sus fronteras responden a la variedad del vector de recursos escasos que requiere la acción política. Las ciencias y técnicas de gobierno son una de estas últimas. Pero hay otras, que no tienen estatus científico reconocido, como la investigación policial, la teoría de la guerra, la teoría de la seguridad nacional, el análisis de las políticas públicas y la exploración del avance de las ciencias y la tecnología. Todas ellas son una necesidad práctica y cruzan todos los departamentos de las ciencias. La medicina es una especialidad vertical, la salud es una especialidad horizontal. La teoría política es otra especialidad vertical, mientras las ciencias y técnicas de gobierno son una especialidad horizontal. La unidad de la práctica determina las especialidades horizontales. El *generalista ilustrado*, con su enérgica crítica al *especialismo*, situó a todas las especialidades en un mismo plano e ignoró ese departamento de las ciencias. Esa omisión parece tener aval en la universidad, donde ese departamento casi no tiene vida, y en aquellos centros donde excepcionalmente existe, tiene una vida pionera muy reciente, aún no bien reconocida y diferenciada.

Por razones explicables, el intelectual está situado en dos extremos, en completo desequilibrio. O es un humanista general o es un tecnócrata departamentalizado. Ambos son valiosos, aunque entre ellos hay pocas cosas en común. Nada es más distante de un tecnócrata que un novelista, un poeta o un filósofo. Salvo que ambos tienen un gran desconocimiento sobre el soporte de ciencias que exige el arte de gobernar. No dominan el análisis de sistemas complejos, no saben organizar el aparato público, no disponen de teorías para el diseño del padrón macroinstitucional de un país, desconocen las técnicas para remodelar microorganizaciones, no saben de planificación estratégica pública ni de análisis estratégico, desconocen el análisis situacional, carecen de métodos para procesar problemas *cuasiestructurados*, desconocen de estrategias y técnicas de negociación, ignoran las herramientas para estudiar los actores sociales, saben de historia, pero no de simulación histórica, y tienen varias carencias de formación intelectual en otras herramientas fundamentales de gobierno que sería largo enumerar en este momento. Con esa carencia de conceptos no pueden comprender la complejidad del gobierno. El mundo del hombre es del tamaño de su vocabulario. Su imaginación y creatividad llega hasta ese límite. Por su parte, la teoría económica y la teoría política se desarrollan sin contacto. Mientras la teoría económica sigue el camino de razonar determinísticamente, ignorar el concepto de situación, calcular en base a un solo recurso escaso con una alta valoración de la sistematicidad, la coherencia y la capacidad de predicción, todo lo cual la induce a drásticas amputaciones del sistema social con pérdida de representatividad o correspondencia con la realidad compleja, la teoría política se niega a las amputaciones artificiales, pero sigue el camino opuesto, con su foco de atención centrado más en el pasado que en el futuro, guiada por el propósito de dar cuenta de la complejidad real que tiene el sistema social. La deformación determinística de la economía llega hasta el extremo de considerar que la potencia de una teoría reside en su *capacidad de predicción*. Y eso lo dice un premio Nobel, Milton Friedman, en el ámbito de una ciencia social, mientras Popper (19... [39]) critica el determinismo hasta en las ciencias naturales. ¿Cómo se entiende que el simplismo determinista sea premiado como un aporte al desarrollo de las ciencias? La economía y la teoría política son dos ciencias claves en el proceso de gobierno, por ahora

incapaces de sustentar el análisis tecnopolítico y conciliar sus criterios de eficiencia y eficacia. La teoría política, con la vista en el presente y el pasado, teme y muchas veces ignora la planificación política, elude la exploración del futuro. La economía, por el contrario, abusa sin fundamento de la predicción del futuro e ignora el poder político como recurso escaso. Frente a esta contradicción ¿dónde se apoyan las ciencias y técnicas de gobierno y el *cálculo tecnopolítico*? En este atraso no está mejor el primer mundo que el segundo y el tercero. Y mientras el primer mundo no valore este desafío cognitivo, nuestros profesionales departamentalizados e imitadores, tampoco lo harán. Las universidades latinoamericanas, que siguen el modelo de las extranjeras y están sometidas a las *modas intelectuales*, continuarán de espaldas a estos temas. Toda nuestra cultura de *copiones* que se mira en espejo ajeno conspira contra la creación propia. Así, por el momento, el intelectual humanista está condenado a las generalidades, y el técnico especialista no puede escapar del barbarismo tecnocrático y departamental. Ni uno, ni otro pueden elevar directamente la calidad del liderazgo político. Mientras no existan escuelas de gobierno y suficiente investigación científica sobre el tema, el líder se forma a partir de sus dotes naturales, lo que es inevitable, y forma su capital intelectual en la artesanía de la práctica política. La posición de liderazgo se convierte en su *única* escuela. Escuela *única* muy costosa para nuestros pueblos y también, muchas veces, poco eficaz.

4. CARACTERÍSTICAS COMUNES A LA POSICIÓN DE LIDERAZGO: LA ESCUELA DE LA PRÁCTICA

La práctica es la principal escuela del líder. La Universidad de la vida marca tanto o más a los líderes que la Universidad formal. Por su parte, la Universidad está dando recién sus primeros pasos en este campo y es evidente la debilidad teórica. Por ejemplo, la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, una escuela pionera en este campo, parece más un supermercado de innumerables cursos sobre asuntos públicos que una verdadera escuela de gobierno. Se trata de un sistema sin una espina dorsal teórica sólida.

La práctica política es el único método de formación y entrenamiento del dirigente, y no parece existir hasta ahora un buen sustituto o un buen complemento en el plano de las ciencias. Vale la pena, por consiguiente, estudiar cómo es la práctica política cotidiana de un líder para comprender su *estilo* de hacer política. A partir de una profesión universitaria especializada, el líder sufre el choque con una realidad compleja que supera las teorías que maneja. El médico se ve desbordado en la práctica de la salud pública, el jurista no alcanza a comprender el juego macroorganizativo y fracasa en sus propuestas de reforma institucional, el ingeniero no puede con la planificación de las obras públicas, el desarrollo urbano y el congestionamiento del tránsito de las grandes ciudades, mientras el economista comete errores infantiles en la formulación de políticas de ajuste macroeconómico a causa de su mentalidad determinística y falta de dominio de los asuntos políticos. Cualquiera de ellos, como presidente, ministro o gobernador, tiene una alta probabilidad de fracasar. Sólo los hombres excepcionales superan esa prueba. Así, el profesional universitario, accede al mundo de la política y experimenta un choque brutal entre su formación departamentalizada y la unidad sistémica, indivisible y compleja de la práctica social. En ese experimento práctico, aprende de política y gobierno. Aprende a su modo, con vacíos, entre aciertos, ensayos y errores. Los aciertos son escasos y abundan los errores.

La posición de liderazgo condiciona la práctica y la personalidad del líder. Esa práctica no es ni pedagógica ni científica. Es simplemente como es la vida, con su medianía, desafíos y circunstancias. No es como *debe ser* para ser eficaz. Es predominantemente intuitiva, y tiene vacíos, distorsiones y vicios. También tiene sus virtudes: es un proceso de selección extremadamente exigente. Ese es el punto de partida de este análisis. Esa posición de liderazgo exige asumir una *representación* y entrar en la jaula de cristal. Someterse a esa prueba máxima de complejidad sin estar preparado para ello, sin haber construido previamente el capital cognitivo pertinente. Con independencia de la personalidad del conductor, la posición de liderazgo enseña al practicante y genera procesos prácticos bastante comunes que condicionan la formación misma del carácter del dirigente. Estas posiciones de liderazgo se caracterizan por (Dror, 1987, [12]):

a) *sobrecarga cuantitativa de trabajo*, con muchas actividades rutinarias, rituales e intermedias que toman gran parte de su tiempo y energía; su agenda está siempre sobresaturada con problemas sobre los cuales debe tomar decisiones. La inmensa mayoría de ellos son rutinarios.

Sin considerar las actividades simbólicas, en la *alta dirección* central de un gobierno latinoamericano se toma un promedio de 3.000 decisiones anuales, distribuidas aproximadamente de la manera que indica el cuadro adjunto.

140000
LAMINA

decisiones muy importantes	5
decisiones importantes	45
decisiones significativas	300
decisiones rutinarias	2.650

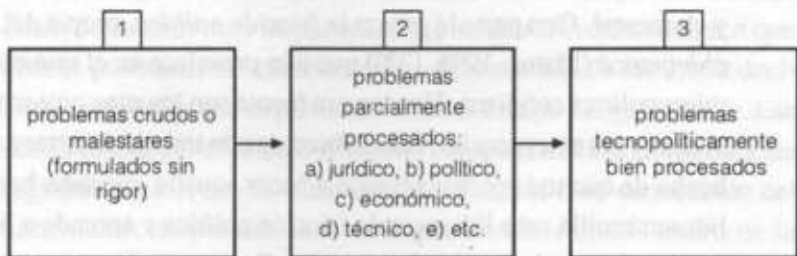
Pero todas estas decisiones compiten, casi con igual peso, por el tiempo del dirigente, cualquiera sea su importancia. No hay relación entre el valor del problema y el tiempo que requiere su procesamiento. Media hora dedicada a decisiones importantes debe competir con media hora dedicada a decisiones rutinarias. En realidad, las cinco decisiones muy importantes que señala el cuadro tuvieron que abrirse penosamente camino dentro de la maraña de las 2,650 decisiones rutinarias que coparon casi todo el tiempo del gobernante. Esa competencia por el tiempo consume tiempo. Las cinco importancias registradas en el cuadro alcanzaron, al final, el foco de atención del gobernante, después de una lucha por abrirse camino dentro de la maraña burocrática. Probablemente fueron, en consecuencia, tardías.

En esta sobrecarga de trabajo influye una característica esencial de la práctica política: el liderazgo es transitorio y está siempre amenazado por los competidores. Los reemplazantes están atentos y activos. El líder debe invertir parte significativa de su tiempo en actividades destinadas a mantener y consolidar su posición de liderazgo. Cuando el líder entra al alto gobierno, la lucha política no cesa, sólo cambia de naturaleza y eleva sus exigencias. Debe luchar

Es y contra la *fricción burocrática*, la *fricción política* y el dominio del *estilo chimpancé* que lo declara reemplazable por simple oportunismo. Así, el líder debe enfrentar muchos problemas *intermedios* que la población no siente ni valora. Son problemas cuyo enfrentamiento no tienen un impacto directo sobre la imagen del líder ante la población, aunque consumen mucho tiempo. Estos problemas intermedios son de dos tipos: a) problemas políticos internos que deben mantenerse bajo control, y b) trabas burocráticas y deficiencias en las herramientas de trabajo del dirigente que limitan la calidad de su gestión sobre los problemas terminales. Ambos tipos de problemas intermedios *restan tiempo* para abordar los problemas que impactan directamente en la población. Esos *problemas intermedios* deben enfrentarse con decisión para liberarse de ellos y ganar tiempo aplicable a atender los *problemas terminales*. Muchos de los problemas intermedios apuntan a herramientas de trabajo mediocres que deben ser sustituidas por otras más potentes. Se trata de ahorrar tiempo y ganar en la calidad de su uso. Si el dirigente actúa con eficacia sobre los *problemas intermedios* hace una *inversión* indispensable para renovar constantemente su liderazgo amenazado. Buena parte de esta sobrecarga cuantitativa de trabajo tiene su origen en la *fricción burocrática*, que crea complejidades administrativas a partir de lo simple y elemental. Otra parte la genera la *fricción política*, propia del *estilo chimpancé* (Matus, 1995, [27]) que aún prevalece en el mundo de la micropolítica cotidiana. Una tercera fuente son los ritos protocolares, el azar y las emergencias. Esta sobrecarga de trabajo se agrava por el hecho de que toda persona tiende a hacer aquello que sabe hacer. El líder-cabecilla sabe lidiar con la fricción política y aprende a lidiar a empujones con la fricción burocrática. Por consiguiente, se adapta a la sobrecarga de trabajo y refuerza su mal uso del tiempo. No repotencia y renueva las herramientas de trabajo y, por el contrario, las convierte en instrumentos del mundo de los micropoderes. Vive de ellas en vez de reemplazarlas. Así, en vez de gobernar, se dedica a preservar su posición política y resolver los problemas burocráticos por la vía de tratar como emergencias los procesos que debieran ser normales. Convierte el gobierno en lo que no debe ser. El timón

del barco queda sin manos mientras atiende la logística menor. El cabecilla transformado en líder no tiene tiempo para gobernar, pero disfruta de la posición de gobierno y se siente importante ejerciendo su poder sobre los microproblemas. Así, el ejecutivo público convierte su cargo en una formalidad vacía y ritual, concentrada en lo menor, rutinario e intrascendente, mientras escapa de su gobierno la dirección misma del proceso que supuestamente comanda.

- ✓ b) **sobrecarga cualitativa de trabajo**, derivada de la necesidad de enfrentar problemas *cuasiestructurados* muy complejos, siempre nuevos, sin soporte apropiado de conocimientos, con presión de tiempo y en condiciones de tensión situacional. El líder debe decidir sobre muchas cosas que no conoce. En los sistemas altamente centralizados esto resulta aún mucho más agobiante, y crea una alta tensión, especialmente en el caso del dirigente no entrenado para organizar su asesoría y su equipo de apoyo. En esas circunstancias, el gobernante es constantemente asediado por problemas *en crudo*, sin el mínimo procesamiento tecnopolítico. Por esa vía, la improvisación y el sentido común llegan a ser las principales herramientas de gobierno. Se crea el hábito de tomar decisiones



deficientemente procesadas, ancladas en *una* solución preferida, sin considerar un abanico amplio de opciones con análisis de ventajas y desventajas políticas, económicas, técnicas y organizativas. En muchos casos las decisiones recaen sobre malestares, es decir problemas crudos no bien formulados ni bien descritos, y sin propuestas alternativas de enfrentamiento. En otros casos el procesamiento es deficiente y recae en aspectos técnicos con olvido de la viabilidad

política y jurídica. O a la inversa, el procesamiento es estrictamente político, en desmedro de las consideraciones técnicas. El grado 1 de procesamiento es el más primario y rara vez se llega al nivel 3 del procesamiento tecnopolítico de buena calidad.

Esta sobrecarga cualitativa de trabajo expresa una desproporción entre la complejidad de los problemas y las capacidades para procesarlos, manifiesta la carencia de teorías y métodos para abordar realidades que sobrepasan las posibilidades de la improvisación y el juicio intuitivo. Esta desproporción no se resuelve por la vía de estimular y fortalecer las capacidades analíticas, sino por el camino de ampliar indebidamente el espacio y el peso de la improvisación y el juicio intuitivo.

En el juicio intuitivo se entremezclan y confunden sin rigor apreciaciones fragmentarias propias del juicio de correspondencia, el juicio de coherencia, el debate sobre la validez de los indicios y los datos, la lógica causal del juicio técnico y la pertinencia de los juicios de valor. El juicio de *coherencia o consistencia* interna del análisis supone razonar con rigor para evitar contradicciones y su calidad depende fundamentalmente de la formación intelectual, de la formación técnica, de la amplitud del vocabulario del grupo asesor del líder. Si el grupo carece de entrenamiento común en ciencias y técnicas de gobierno, su juicio de coherencia será pobre. El juicio de *correspondencia*, en cambio, se refiere al grado de representatividad del modelo de análisis en relación al caso o realidad que intenta simular. Es una *consistencia externa* al modelo, y depende mucho de la experiencia y de ciertas características cognitivas del hombre, aún no bien estudiadas, que le hacen llegar señales de atención y alarma sobre las variables amputadas por el modelo de análisis usado. Consiste en ver lo que otros no ven; consiste en saber simplificar la realidad sin amputarla.

Cuando el raciocinio del líder no se apoya en teorías y métodos potentes de gobierno, éste cree que mejora la improvisación y el análisis intuitivo si somete sus problemas al pensamiento y asesoría de un grupo o un equipo asesor. Supone que varios ojos ven más que dos, y que la capacidad de deliberación del equipo mejora la calidad

del análisis y las propuestas. Este tema ha sido bien estudiado por los psicólogos dedicados a la teoría de las decisiones, y ellas revelan que las *experiencias con el llamado pensamiento de grupo (groupthink)* no son muy exitosas si el grupo carece también de teoría y método riguroso y potente de análisis. Por el contrario, tales experiencias confirman varios de los defectos señalados por Janis (1982, [23]):

"El concepto de pensamiento de grupo (groupthink) fue, sin embargo, aplicado al catastrófico proceso de decisión en el lanzamiento del "Challenger", por G.Moorhead, R.Ference y C.P.Neck, quienes sostienen que, en ese caso, se verificaron varios de los defectos señalados por Janis: (1) pocas alternativas, (2) resistencia al reexamen de las alternativas, (3) rechazo de la opinión de expertos, (4) rechazo de la información negativa, y (5) carencia de planes de contingencia. Ellos agregan: <Los líderes tienen una solución preferida y emprenden conductas diseñadas para promoverla, y no están dispuestos a hacer una evaluación crítica de otras alternativas>" (Hammond, 1996, [17])

La experiencia del líder se forma en ese tipo de análisis intuitivo y asistemático. Esa es su escuela. Sin embargo, conviene destacar que no hay una oposición excluyente entre juicio intuitivo y juicio analítico. Como señala Hammond, se trata de un continuo, de una relación dialéctica entre dos polos extremos. El problema surge cuando el decisor se refugia en alguno de esos extremos por incapacidad para interactuar entre ellos. La carencia de teoría y métodos obliga al grupo asesor a refugiarse en el polo intuitivo que representa, de manera pobre, el sentido común. El polo analítico representa las ciencias como verdad relativa y en permanente superación. En el mundo de las ciencias blandas y superables nadie puede prescindir de la intuición. Como dice Pascal (19.... [37]), hay dos extravagancias:

"Excluir la razón, e incluir sólo la razón"

Ahí están genialmente caricaturizados el barbarismo político (excluir la razón) y el barbarismo tecnocrático (incluir sólo la razón). Recuérdese la famosa frase del gran filósofo y matemático:

"El corazón tiene razones que la razón no conoce". Toda apreciación situacional es una combinación de intuición y análisis. El sentido común, tal como lo define Hammond, se refiere a un acto cognitivo que es tan analítico como *puede ser* y tan intuitivo como *debe ser*, o lo contrario, según sean las circunstancias. Esto es, el líder es *racional o intuitivo* como él puede ser, necesita ser o es inducido a ser en cada situación. Cuando se llega a los límites de la racionalidad se comienza a descansar en la intuición y viceversa. Según la dosis de combinación entre el polo intuitivo y el polo analítico podemos hablar de *cuasirrationalidad*. El sentido común es un *juicio cuasirrational* si está en equilibrio entre los dos polos mencionados. Y está en equilibrio cuando agota la capacidad analítica y la complementa con la capacidad intuitiva. El buen político hace uso del juicio cuasirrational. No puede esperar por el desarrollo de las teorías, debe actuar en el momento oportuno. El juicio cuasirrational es inevitable en la práctica política y, por supuesto, no es criticable. Lo que es objetable es el juicio intuitivo puro o mal apoyado en el juicio analítico pobre, porque subutiliza el capital intelectual que aportan las ciencias y técnicas de gobierno. En ese caso domina la improvisación, la experiencia es pobre y la capacidad de aprendizaje del líder es nula o escasa.

c) dominio del juicio intuitivo sobre el juicio analítico, que se expresa en una práctica confusa y enmarañada de abordar los problemas. En la práctica de deliberaciones políticas para arribar a decisiones dominan dos características negativas: i) no se comienza por analizar los problemas, sino a evaluar *algunas soluciones*, como si la explicación fuera obvia, y b) se destaca el *conflicto de intereses* al extremo que prácticamente se ignora el *conflicto cognitivo*. Ambas características nublan las posibilidades de enfrentar eficazmente los problemas y de eliminar los conflictos innecesarios.

La **primera** característica manifiesta la falta de método de gobierno y de una razonable sistematicidad analítica en la *identificación, selección y explicación* de los problemas básicos. Los problemas surgen y se imponen, no de un examen riguroso y analítico de la

situación, sino de las presiones, las urgencias y los preconceptos. Una vez que dichos problemas están en la agenda no se analiza la posibilidad de *disolverlos*, en vez de *solucionarlos*, para eliminar los falsos problemas (Ackoff, 1983, [1]). Se asume que esos problemas, impuestos por el proceso político, son *hechos políticos* y como tales son verdaderos y deben ser enfrentados tal como fueron declarados por los actores sociales. A partir de ese primer condicionamiento, tampoco se analizan a fondo y sistemáticamente las causas críticas de los problemas para identificar alternativas de *operaciones* que los enfrenten. Eso se da por cumplido mediante el debate político, y se pasa de inmediato a analizar ventajas y desventajas de distintas soluciones (operaciones en la terminología del PES). Además, en el debate sobre las alternativas se ignora la distinción entre *información básica* (sujeta a verificación entre verdadera o falsa), *juicio técnico* (verificable por relaciones causales fundamentadas en las ciencias), y *juicio político* (basado en la aplicación de valores). Esta primera limitación le impone a la práctica política un alto grado de asistematicidad, la hace operar bajo un *modo no reconstruible*, y por consiguiente, muy difícil de criticar y desenmarañar para descubrir su lógica. Ello crea confusión que alimenta falsos conflictos, aún cuando los intereses y motivaciones sean compartidas. Como parte de esta confusión es común encontrar en estos debates una inversión de roles: los políticos argumentan en base a juicios técnicos y los técnicos hacen valer juicios de valor. Se trata, por consiguiente, de una práctica que enseña poco, no acumula experiencia.

La **segunda** característica agrava la primera. Asume que todo conflicto se refiere a intereses diversos o contrapuestos, es una disputa sobre quién obtiene qué beneficios y quién descarga los costos en quiénes. Sin embargo, muchos conflictos no se refieren a intereses, sino a modos diversos de valorar la información, darle peso a diversas variables, organizar la información de distinto modo para construir una explicación, etc. Egon Brunswik (1952 [9], 1956 [10]) primero, y después Hammond ([19],[20]), dos psicólogos renombrados, han destacado que hay dos tipos diversos de conflictos: a) el conflicto de intereses y motivacio-

nes, y b) el conflicto cognitivo. La gente disputa sobre muchas cosas, además de ganancias y costos.

"Ellos también disputan sobre (a) los hechos (qué es, qué fue), (b) el futuro (qué será), (c) los valores (qué debe ser), y (d) la acción (qué hacer)" (Hammond, 1985 [20])

Naturalmente, el conflicto cognitivo se transforma en un conflicto de intereses si no se resuelve en su gestación. Por ello, en la práctica política hay una cierta proliferación de conflictos falsos, que no responden en última instancia a intereses contrapuestos. Sobre este punto dice Hammond [20]:

"Estamos convencidos que nuestra mejor esperanza para el entendimiento y la reducción de conflictos es, primero, cambiar nuestra investigación desde los aspectos motivacionales de la disputa hacia los aspectos cognitivos subyacentes, al estudio de cómo la gente piensa sobre los hechos, los valores y las causalidades"

En otras palabras, hay muchos conflictos donde deben resolverse diferencias cognitivas, y no necesariamente diferencias sobre reparto de beneficios y costos. Pero, como la práctica política no es sistemática, se confunden ambos aspectos. El *juicio intuitivo*, irreconstruible en pasos sistemáticos, domina claramente sobre el *juicio analítico* basado en un razonamiento sistemático y reconstruible. La política ha estado dominada por la cultura del conflicto, bajo el supuesto de que siempre se disputa sobre repartos, no sobre modos de entender la realidad para cambiarla. Esta práctica, tampoco contribuye, naturalmente, a la acumulación de experticia entre los líderes, salvo en el sentido micromaquiavélico de dicho concepto.

d) sometimiento a fuerte tensión situacional, por la repetitividad de condiciones de angustia de responsabilidad y tensión que crean peligrosas posibilidades de error en el manejo de decisiones en situaciones de crisis, donde inevitablemente se deben tomar decisiones en el *momento*, en *caliente*, bajo extremas condiciones de tensión, desequilibrio emocional, peligro, apuro, zozobra y, a veces,

con pérdida del control del tiempo. El dirigente está expuesto a caer en las decisiones de pánico, tales como *arrancar* hacia adelante (tipo de extremismo peligroso), retroceder en caos, abandonar innecesariamente los objetivos, refugiarse en la indecisión inmovilizante, subutilizar el poder acumulado, abandonarse a las circunstancias, caotizar las trayectorias de acciones, refugiarse en la pasividad a la espera de que los problemas se resuelvan solos, ser víctima del complejo de incompreensión que produce alta irritabilidad frente a las críticas, etc. El constante roce con las crisis, después de algún tiempo, insensibiliza al líder, como al cirujano de guerra, y adquiere la capacidad de mantener la calma en las circunstancias más adversas o peligrosas. Adquiere dominio emocional, pero rara vez llega a enfrentar las crisis con eficacia. En eso la experiencia ayuda poco. Las crisis continúan siendo la gran fuente de los errores que cometen los gobernantes. Siempre son nuevas, distintas y encuentran al dirigente desprovisto de entrenamiento para abordarlas con frialdad y eficacia.

e) *limitaciones a la vida normal*, a causa de la *protección cortesana* y el ejercicio del *poder de pasillo*, sujeto a una constante presión de los *otros* por el acceso al líder. La protección cortesana es una respuesta a las presiones por el acceso, pero esa protección si bien aparece como un *control de puertas*, en el fondo opera como un *control de su mente*. Por esta vía, el líder pierde parte de su capacidad de vivencia y percepción directa de la realidad, limitación que es defectuosamente compensada por informes y apreciaciones de su círculo más íntimo. Así, la protección cortesana distorsiona la apreciación situacional del líder y condiciona la enumeración de las posibles opciones de acción frente a ella.

f) *tendencia al mal uso del tiempo y la atención*, lo cual refuerza el punto anterior, porque el líder siente que la formalidad de la planificación de su tiempo en una agenda lo aprisiona y reduce su tiempo de libertad. El dirigente no entrenado es proclive a la *política ambulante*. Como no sabe sentarse a gobernar, y se siente frustrado con

LA AGENDA

una agenda llena de problemas menores pero urgentes, escapa de la fricción burocrática extremando el *paseo político*. Viaja, viaja y viaja, dentro y fuera de su país. No pierde oportunidad, y hasta un concurso de belleza o un acto de canonización en el Vaticano son buenos pretextos para huir de los problemas reales. Cuando el gobernante carece de método de gobierno, el primer indicador de esa deficiencia es su *foco de atención disperso*. La *agenda formal* incumplida contiene pocas importancias y muchas urgencias; en la *agenda real* esa relación es aún peor. Su plan de gobierno es un rito y no lo utiliza para hacer una buena selección de problemas, oportunidades y amenazas. No tiene claridad sobre las importancias y así es víctima fácil de las rutinas, las urgencias, las pequeñas crisis y los actos protocolares. Seis monitoreos de agenda hechos por el autor en el nivel directivo superior indican que el gobernante latinoamericano no sabe usar su tiempo. La mayoría no usa más del 4% de su tiempo en enfrentar los problemas que definen el balance global de su gestión. La falta de formación del líder en ciencias y técnicas de gobierno se refuerza con la deficiente organización que comanda. Es una organización con deficiente diseño del *padrón institucional*, es decir con reglas de juego que condenan a la ineficiencia y la ineficacia al aparato público. La macroestructura organizativa es también inadecuada y los procedimientos microorganizativos son fuente permanente de alta *fricción* burocrática. Todo está sobrerregulado y, al mismo tiempo, con vacíos de regulación. Su organización también carece de sistemas adecuados de administración de conversaciones. Nada funciona con el mínimo de eficiencia. En este contexto, el valor de los problemas se invierte. Los pequeños problemas microorganizativos pasan a ser muy importantes a fin de evitar que la maquinaria se paralice y genere crisis, mientras los grandes problemas, ni están bien identificados, ni tienen espacio en la agenda del dirigente: quedan desvalorizados. El mal diseño de las oficinas de los Presidentes y los Ministros completa el panorama. No hay monitoreo continuo de la agenda, no hay procesamiento tecnopolítico, no hay filtros de valor y tampoco filtros de calidad del procesamiento de las propuestas de decisión.

g) *refuerzo de los defectos y errores*. Los allegados, los adulantes, la necesidad de un círculo íntimo, el respeto y el miedo al dirigente, la devoción leal pero enfermiza, la competencia por servirlo, la pugna por acceder a él llamando su atención, el oportunismo cortesano, etc. son algunas de las causas de este proceso de refuerzo de los defectos y errores. Constituyen un proceso de retroalimentación negativa que impide corregir a tiempo. Si el dirigente está rodeado de halagos y protegido por filtros que cierran el paso a las críticas supuestamente interesadas de los opositores, en lugar de desarrollar su capacidad para corregir oportunamente, el tiempo intensifica su incapacidad para rectificar. Hay que evitarle al Presidente los disgustos. Los *bufones de la corte* son necesarios y bienvenidos; los críticos sinceros duran poco tiempo al lado del líder. Esto lo aleja de la realidad y su visión se distorsiona en la misma medida que su autoestima se agranda. Los líderes tienden a ser vanidosos y soberbios y necesitan del refuerzo del halago. Esta característica de las posiciones de liderazgo es muy curiosa, pues los líderes políticos son víctimas *conscientes* de ella y no pueden alegar ignorancia. Distinguen muy bien entre un consejo y un halago, pero necesitan del halago como alimento para sus energías políticas. Uno de los papas más corruptos de la época negra de la Iglesia Católica, Alejandro VI, un Borgia del siglo XV, dice en un concilio de cardenales:

"el más atroz de los peligros para cualquier Papa está en el hecho de que, cercado como vive por lisonjeadores, jamás escucha verdades sobre su persona y acaba por no querer escucharlas" (Tuchman, 1984, pag. 89,[33])

Y Alejandro VI se caracterizó, justamente, por su depravación, venalidad y sordera ante cualquier asomo de crítica. Si aceptamos esta cita y muchas otras que nos ofrece la historia, debemos concluir que la *ceguera del poder*, como forma particular y aguda de la *ceguera situacional*, es inevitable aún para los líderes más inteligentes.

h) *manipulación hacia opciones restringidas*. Los líderes están generalmente limitados al conocimiento de muy pocas opciones y és-

g) *refuerzo de los defectos y errores*. Los allegados, los adulantes, la necesidad de un círculo íntimo, el respeto y el miedo al dirigente, la devoción leal pero enfermiza, la competencia por servirlo, la pugna por acceder a él llamando su atención, el oportunismo cortesano, etc. son algunas de las causas de este proceso de refuerzo de los defectos y errores. Constituyen un proceso de retroalimentación negativa que impide corregir a tiempo. Si el dirigente está rodeado de halagos y protegido por filtros que cierran el paso a las críticas supuestamente interesadas de los opositores, en lugar de desarrollar su capacidad para corregir oportunamente, el tiempo intensifica su incapacidad para rectificar. Hay que evitarle al Presidente los disgustos. Los *bufones de la corte* son necesarios y bienvenidos; los críticos sinceros duran poco tiempo al lado del líder. Esto lo aleja de la realidad y su visión se distorsiona en la misma medida que su autoestima se agranda. Los líderes tienden a ser vanidosos y soberbios y necesitan del refuerzo del halago. Esta característica de las posiciones de liderazgo es muy curiosa, pues los líderes políticos son víctimas *conscientes* de ella y no pueden alegar ignorancia. Distinguen muy bien entre un consejo y un halago, pero necesitan del halago como alimento para sus energías políticas. Uno de los papas más corruptos de la época negra de la Iglesia Católica, Alejandro VI, un Borgia del siglo XV, dice en un concilio de cardenales:

"el más atroz de los peligros para cualquier Papa está en el hecho de que, cercado como vive por lisonjeadores, jamás escucha verdades sobre su persona y acaba por no querer escucharlas" (Tuchman, 1984, pag. 89.[33])

Y Alejandro VI se caracterizó, justamente, por su depravación, venalidad y sordera ante cualquier asomo de crítica. Si aceptamos esta cita y muchas otras que nos ofrece la historia, debemos concluir que la *ceguera del poder*, como forma particular y aguda de la *ceguera situacional*, es inevitable aún para los líderes más inteligentes.

h) *manipulación hacia opciones restringidas*. Los líderes están generalmente limitados al conocimiento de muy pocas opciones y és-

tas están, muchas veces, encajonadas en el espacio de la continuidad de lo mismo. Una oficina Presidencial con asesoría tecnopolítica capaz de ofrecerle alternativas bien procesadas al Presidente es completamente excepcional. En el círculo íntimo se genera una opción y, cuando se abre camino, se termina por creer que es la *única* posible. A partir de allí se genera un proceso de autoconvencimiento que conduce al compromiso prematuro con una propuesta y la adhesión a ella se confunde con la lealtad. El ver más posibilidades que la ya seleccionada por el Presidente es una deslealtad. Barbara Tuchman, en el excelente libro ya citado, refiriéndose a muchas experiencias históricas de gobierno, que cubren desde la operación "Caballo de Troya" hasta la guerra de Vietnam, dice (Tuchman, 1984, [33]):

"la insensatez presente en estos ejemplos pertenece a la categoría de autoaprimamiento del raciocinio *no disponemos de otra alternativa...*"

Siempre hay más de una alternativa si se sabe buscarla. Para ello basta pensar con imaginación desde otras visiones del problema. Sin embargo, la práctica de gobierno dice lo contrario y se argumenta entre dos extremos. La historia política latinoamericana muestra este argumento de manera constante en defensa de un plan ineficaz: *es la única alternativa posible*. ¡Cuántas veces escuchamos de labios del Presidente, en defensa de su plan de ajuste económico: es la única alternativa posible! ¡O este plan o el abismo! Después el tiempo muestra que el plan estaba mal formulado, es decir había otras alternativas.

La tensión, la falta de formación, la carencia de métodos de gobierno, la escasez de imaginación, el dominio de la asesoría especializada como alternativa al procesamiento tecnopolítico, la descalificación de la crítica opositora y la lealtad mal entendida son fuentes de ceguera situacional que impiden al dirigente ver un número suficiente de opciones. Irrumpe por un sendero y después se siente obligado a seguirlo. El que escoge cegado por una sola visión y con una sola opción, escoge mal, no puede comparar ventajas y desventajas.

i) *prisionero de pompas y rituales*, que terminan por envolverlo y crearle un entorno de comodidad complaciente y gratificante, que hiperrefuerza su ego y multiplica la distorsión de sus visiones. La jaula de cristal es cómoda y agradable, pero de *afuera hacia adentro* no se ve la misma realidad que de *adentro hacia afuera*. El cristal de la jaula no sólo deforma las imágenes sobre la realidad, sino los valores con que el líder la observa. La ética del poder es distinta de la ética de la oposición o de la ética del hombre común. La frase: ¡Sí, señor Presidente! es la que más se escucha en el Palacio Presidencial. La insistencia en la palabra *palacio*, en vez de casa, no es casual. Somos repúblicas con palacios sin historia de monarquías. La pompa y los ritos son agradables e impactan al dirigente de extracción popular. Después se genera el hábito y se toman en imprescindibles. Estos ritos y pompas parecen inocentes, pero no lo son. Contienen un detonante psicológico gradual. Poco a poco, el dirigente se siente superior. Deja de ser el representante y mandatario del pueblo y pasa a ser su *mandante*. Esas pompas y ritos son propios del *estilo chimpancé* y del *estilo Machiavelli*, y completamente ajenos al *estilo Gandhi* (Matus, 1995, [27])

j) *hipertrofia de su seguridad y confianza en su experiencia*, que lo lleva a reforzar su pragmatismo y desvalorizar la asesoría profesional. El cargo de importancia conduce a la hipervaloración de la experiencia disociada del capital intelectual con que se acumula. Pero, la importancia del cargo no compensa la importancia de la deficiencia de capital intelectual con que se ejerce. Es común que el líder sufra del *síndrome del vencedor*, que crea una confianza, a veces sin base, en la superioridad de sus capacidades. La victoria electoral se ejerce en un campo y el gobierno se realiza en otro. Son dos tipos de destrezas completamente distintas. Todo Presidente cree que lo hará mejor que el anterior, aunque use sus mismas herramientas de gobierno.

La seguridad en sí mismo y el sentirse importante produce también un cambio fisiológico en el dirigente que se inicia. Cambia su mirada, el brillo de sus ojos, su modo de hablar y vestir, la rela-

ción con sus amigos y su autoestima. Hace más lento y pomposo su modo de caminar. Retira su teléfono de la gafa y crea un cerco protector. Comienza a sentirse superior. Olvida su pasado y la deuda política acumulada. Crece y mira el mundo desde otro ángulo, desde arriba. Es la droga del poder que comienza su proceso estructurador, hasta que la madurez del tiempo modera la soberbia. Antes estaba dominado por el autorrespeto, la coherencia interna, ahora necesita el reconocimiento de los otros y, si es indispensable para ello, acomoda sus creencias y principios al de los grupos que controlan la creación de las imágenes de respetabilidad. Este proceso es muy común en el ex-izquierdista que busca hacerse perdonar su pasado. También ocurre con el ex-derechista que busca ser bien recibido por la izquierda; sólo que este último caso está, por el momento, fuera de la coyuntura proclive al neoliberalismo.

Este egocentrismo y exceso de confianza del vencedor tiene varias causas: a) la novedad del ascenso hacia el primer plano, sin ver la posibilidad de caída, b) el desconocimiento de las ciencias y técnicas de gobierno, c) la creencia en que basta para gobernar la calidad del profesional universitario y la experiencia política o en la empresa privada, d) la contradicción entre el intelectual y el líder que se gesta en la persona del actor, y e) el sabor del poder reforzado por el halago, la popularidad, las pompas, los ritos, el oportunismo y la presión visible por el acceso a su persona. Puede hacer cosas que otros necesitan y no pueden hacer. Esa seguridad crea sordera y ceguera, a la par que desarrolla en el líder su capacidad oratoria, tan valorada en la política latina. Un campesino desilusionado me dijo un día en centroamérica: ¡es ciego y sordo, pero habla con música!. El poder siempre ciega y acomoda, y a veces corrompe. Y esa corrupción comienza por la capacidad de engañar y engañarse. La ceguera calma la conciencia. Poco a poco el proyecto personal cobra fuerza y el proyecto social se debilita y desfigura.

k) *limitada capacidad para discernir con profundidad las cualidades y deficiencias de los equipos políticos y técnicos en los cuales debe confiar.* En general, y esto ocurre en cualquier país del pri-

mer o tercer mundo, el Presidente *no forma* un equipo de gobierno, *reúne* un equipo de gobierno combinando políticos, técnicos y gerentes. Los criterios para seleccionar ese equipo son: i) identidad ideológica, ii) capacidad profesional, iii) confiabilidad personal, iv) contribución al fortalecimiento y cohesión de la fuerza oficial, y v) compatibilidad de carácter con el líder. Son criterios lógicos, pero insuficientes. Por dos razones. *Primero*, el Presidente sólo puede calificar a sus colaboradores técnicos por referencias indirectas y visiones públicas de prestigio. Hay una propensión a privilegiar la lealtad por sobre la capacidad, que se combina con una inclinación a la relación *médico-paciente*, que lo mueve a entregar *su confianza* a otros en el ámbito de los problemas que no conoce. Su relación con los técnicos, tiende a ser una relación de fe y credibilidad, en vez de ser una interacción sinérgica de experiencias y conocimientos entre la política y la técnica. *Segundo*, no basta con reunir un equipo de gobierno, es necesario *formarlo*, convertirlo en una dirección capaz de trabajar en equipo y con suficiente dominio de los métodos de alta dirección. Lo lógico sería, que durante la campaña electoral se estructuraran dos unidades distintas: una, dedicada a ganar las elecciones, y otra, concentrada en ganar a futuro el éxito del gobierno. Esta última unidad podría asumir la tarea de formar un equipo de gobierno, con suficientes opciones personales a fin de facilitar la selección del equipo del Presidente. Pero, hasta ahora, la campaña electoral es excluyente de la preparación para el ejercicio del poder y esta omisión no es ajena a la ruptura entre las promesas electorales asumidas *fuera* del gobierno y su bajo cumplimiento *desde* el gobierno. La experiencia electoral se ha dissociado de la experiencia de gobierno, y ha creado en la personalidad del líder político una dualidad de carácter que ha contribuido notablemente al desprestigio de la democracia. La experticia electoral tiene poco que ver con la experticia de gobierno, y la primera tiene, en el estilo tradicional de hacer política, un valor mucho mayor que la segunda. La misma distinción entre *políticos* y *técnicos* responde a ese absurdo que, entre otras cosas, facilita la especialización inconveniente del político en la micropolítica electoral y clientelista, y del

técnico en su campo departamentalizado y unidimensional. Por eso, la experiencia latinoamericana ha sido pendular. En el pasado dominó el barbarismo político y, ante su fracaso, se ha caído en el barbarismo tecnocrático. Habrá que esperar unos treinta años para constatar el fracaso del tecnocratismo, para descubrir tardíamente lo obvio: la necesidad de la formación tecnopolítica.

1) *limitación de tiempo para mostrar efectividad.* Períodos de gobierno demasiado cortos para problemas demasiado largos y períodos demasiado largos para gobiernos demasiado cortos de capacidades. La posición del gobernante es transitoria en las democracias y se ejerce en períodos demasiado breves, si se trata de darle continuidad a un buen gobierno. Es cierto que, a veces, en los malos gobiernos ocurre lo contrario. La población quisiera que se fueran cuanto antes. En el primer caso se perjudica la eficacia del proceso de decisiones pues *desanima* al gobernante para emprender los grandes proyectos de larga maduración que enfrentan los grandes problemas, y limita su *capacidad* para hacer un aprendizaje eficaz en el gobierno. En el segundo caso se hace más lenta la *capacidad de corrección*, pues se debe esperar hasta el inicio de un nuevo gobierno para redefinir los planes.

Aquí debe destacarse, también, que el valor del tiempo en las posiciones de liderazgo es distinto al principio que al final del período de gobierno. Una semana del primer mes vale por varios meses del período de término. Por ello, el desperdicio de los seis primeros meses de gobierno puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso. Infelizmente, los conductores tienden a pensar en serio en sus planes de gobierno sólo cuando han superado las dificultades de la campaña electoral. No pueden pensar, al mismo tiempo, en la estrategia electoral y en la estrategia de gobierno. Esta dificultad para combinar ambas estrategias en el momento electoral responde a un viejo estilo de hacer política muy arraigado en América Latina donde el momento electoral se disocia casi completamente del momento de gobierno en una suerte de simulación teatral del primero que deslinda con el cinismo político.

m) *el alto costo del error, el peso de la responsabilidad y el rechazo de la información negativa produce el miedo a innovar.* Así, se refuerza la tendencia a buscar refugio en la corriente de opinión dominante; el promedio del consenso es la regla más segura de conducta para minimizar los flancos de ataque pero, al mismo tiempo, es la media de la mediocridad. La indecisión crece en proporción a la importancia de las decisiones y el valor de los problemas. Por consiguiente, el miedo a innovar conduce a ignorar los grandes problemas y a transformarlos en parte del paisaje social (Matus, 1994, [26]). Por ello, desgraciadamente, las posiciones de liderazgo, salvo excepciones notables, tienden a convertirse en posiciones de administración continuista. La creatividad y la innovación aparecen como una posibilidad de *ridículo social* o, a lo menos, como un riesgo innecesario de experimentación que puede ser muy costoso.

n) *círculo de íntimos y dificultad para trabajar en equipo.* Si se trata de grupos superiores a siete u ocho personas, que dominan distinto vocabulario, tienen personalidades muy diversas, responden a una variedad de intereses y poseen una formación intelectual o profesional que genera visiones encontradas, es muy difícil e incómodo trabajar en equipo. Sobre este punto es ilustrativo el análisis de Stephen Wayne referido a los Estados Unidos (Wayne, 1987, [32], Plowden, ed.), cuando señala que, desde Franklin Roosevelt, los presidentes de Estados Unidos prefieren tratar con su gabinete en forma individual. La dificultad para trabajar en equipo, al parecer, superó la reconocida fuerza de voluntad del Presidente Carter, quien, según el estudio, mostró el siguiente record:

Reuniones de gabinete del presidente Carter:

primer año	1 cada semana
segundo año	semana por media
tercer año	1 al mes
cuarto año	sólo ocasionalmente

m) *el alto costo del error, el peso de la responsabilidad y el rechazo de la información negativa produce el miedo a innovar.*

Así, se refuerza la tendencia a buscar refugio en la corriente de opinión dominante; el promedio del consenso es la regla más segura de conducta para minimizar los flancos de ataque pero, al mismo tiempo, es la media de la mediocridad. La indecisión crece en proporción a la importancia de las decisiones y el valor de los problemas. Por consiguiente, el miedo a innovar conduce a ignorar los *grandes problemas* y a transformarlos en parte del *paisaje social* (Matus, 1994, [26]). Por ello, desgraciadamente, las posiciones de liderazgo, salvo excepciones notables, tienden a convertirse en posiciones de administración continuista. La creatividad y la innovación aparecen como una posibilidad de *ridículo social* o, a lo menos, como un riesgo innecesario de experimentación que puede ser muy costoso.

n) *círculo de íntimos y dificultad para trabajar en equipo.* Si se trata de grupos superiores a siete u ocho personas, que dominan distinto vocabulario, tienen personalidades muy diversas, responden a una variedad de intereses y poseen una formación intelectual o profesional que genera visiones encontradas, es muy difícil e incómodo trabajar en equipo. Sobre este punto es ilustrativo el análisis de Stephen Wayne referido a los Estados Unidos (Wayne, 1987, [32], Plowden, ed.), cuando señala que, desde Franklin Roosevelt, los presidentes de Estados Unidos prefieren tratar con su gabinete en forma individual. La dificultad para trabajar en equipo, al parecer, sobrepasó la reconocida fuerza de voluntad del Presidente Carter, quien, según el estudio, mostró el siguiente record:

Reuniones de gabinete del presidente Carter:

primer año	1 cada semana
segundo año	semana por media
tercer año	1 al mes
cuarto año	sólo ocasionalmente

En el caso latinoamericano se respeta, en general, la formalidad de las sesiones de gabinete, pero los problemas realmente importantes se tratan en pequeños grupos, más homogéneos, fuera del Consejo de Ministros. Es otra forma de eludir el trabajo en equipo. El líder termina rodeado de grupillos con fuerte ceguera situacional. La relación bilateral del Presidente con cada ministro, al margen del gabinete, es un modo de eludir el conflicto cognitivo entre personas que no tienen ni formación ni entrenamiento para constituir un equipo. El aislamiento bilateral opera como un regulador de la magnitud del conflicto cognitivo (termostato cognitivo), pero el costo se paga en descoordinación. El gobernante hace un intercambio de problemas: menos conflicto cognitivo con más descoordinación, versus más conflicto cognitivo y menos descoordinación.

o) la tentación de la corrupción y la atracción de la frivolidad. La posición de liderazgo crea las posibilidades del abuso de poder y utilización del cargo público en beneficio personal. También crea la oportunidad para saldar cuentas políticas pendientes. El enorme costo de una campaña electoral facilita el contacto con la corrupción. El poder crea la posibilidad de revancha. Cuando el sistema social relega los valores éticos y sufre un vacío ideológico, el hombre, sin la gafa de objetivos superiores, busca satisfacer individualmente sus necesidades más primarias. Las altas posiciones de liderazgo están sometidas al control y, a veces, al miedo de la sanción social. Ello limita el abuso. Pero, también, esa posición crea el acceso y magnifica la tentación del enriquecimiento económico, el despotismo político y la arbitrariedad social. A veces, es la arbitrariedad del iluminado. Otras veces es el descaro del pícaro.

Si el control social es laxo y, a veces cómplice, el dirigente tiende a ser vencido por la tentación del beneficio personal, especialmente si su capital intelectual es pobre. En su extremo, los criterios de beneficio personal pueden llegar a dominar a los criterios nacionales o sociales. El dirigente vive entre la tentación y el deber. Con el tiempo, la tentación crece con fuerza mientras el valor del deber se debilita.

La posición de poder hace accesible muchas cosas deseadas. No se trata sólo de la propiedad y posesión indebida de bienes, sino del uso privilegiado y arbitrario de bienes y servicios. La comodidad, la buena mesa, el automóvil de lujo, los viajes, los placeres de la carne, los honores, el sometimiento acrítico y el halago asedian al dirigente y golpean sus debilidades humanas. No es fácil frenar la frivolidad que en alguna dosis tiene todo ser humano. La tentación de exprimir el cargo y usarlo también en beneficio propio para satisfacer necesidades largamente postergadas, puede ser muy fuerte e irresistible para aquellos dirigentes de carácter débil y flaca formación intelectual.

p) aversión a la teoría y congelamiento del capital intelectual

Cuando el dirigente asume posiciones de gobierno, entra en un campo de presiones encontradas por el uso de su tiempo que no dejan espacio en su agenda para la reflexión y el reconocimiento de las grandes lagunas que revela su capacidad de gobierno. La práctica política es imperiosa y dominante, acosada por las urgencias y la rutina burocrática. Ya no hay tiempo para la autocrítica. Se gobierna con el capital intelectual ya acumulado. El dirigente gira contra ese capital intelectual y gira contra su vector de fuerza. El capital intelectual *no se consume*, pero se congela, mientras la insuficiencia de la capacidad de gobierno produce el deterioro del vector de peso, *consume* el poder del gobernante. Ya no hay tiempo para invertir en conocimientos. No puede distinguir lo importante de lo secundario, y de hecho invierte los valores: lo menor llega a ser mayor y lo importante pasa a ser secundario. Sólo que él lo ve al revés. Un dirigente difícilmente lee un libro y trata de enterarse sobre las ciencias y técnicas de gobierno. Aún más, la formación intelectual media del dirigente político no le permite reconocer su baja capacidad de gobierno. No ve que no ve. No sabe que no sabe. No puede aprender porque no reconoce que necesita aprender. El poder estimula la soberbia. Por consiguiente, seguro de sí mismo, no puede encontrar en su persona y en su equipo las causas de su fracaso.

so como gobernante. Quiere encontrar las causas de las deficiencias afuera y abajo, cuando están adentro y arriba. Vive en la anestesia del poder. Disocia completamente la teoría de la práctica, y se entrega al pragmatismo. Defiende su ego con el menosprecio por la teoría. De este modo refuerza la incapacidad para encontrar las causas de fondo y corregirlas. Al final confunde ser práctico con acomodarse a las rutinas y restricciones que el aparato burocrático del Estado ha internalizado. Se pierde en el mundo de los micropoderes y los pequeños honores. Piensa en la teoría como algo de la juventud ya superada.

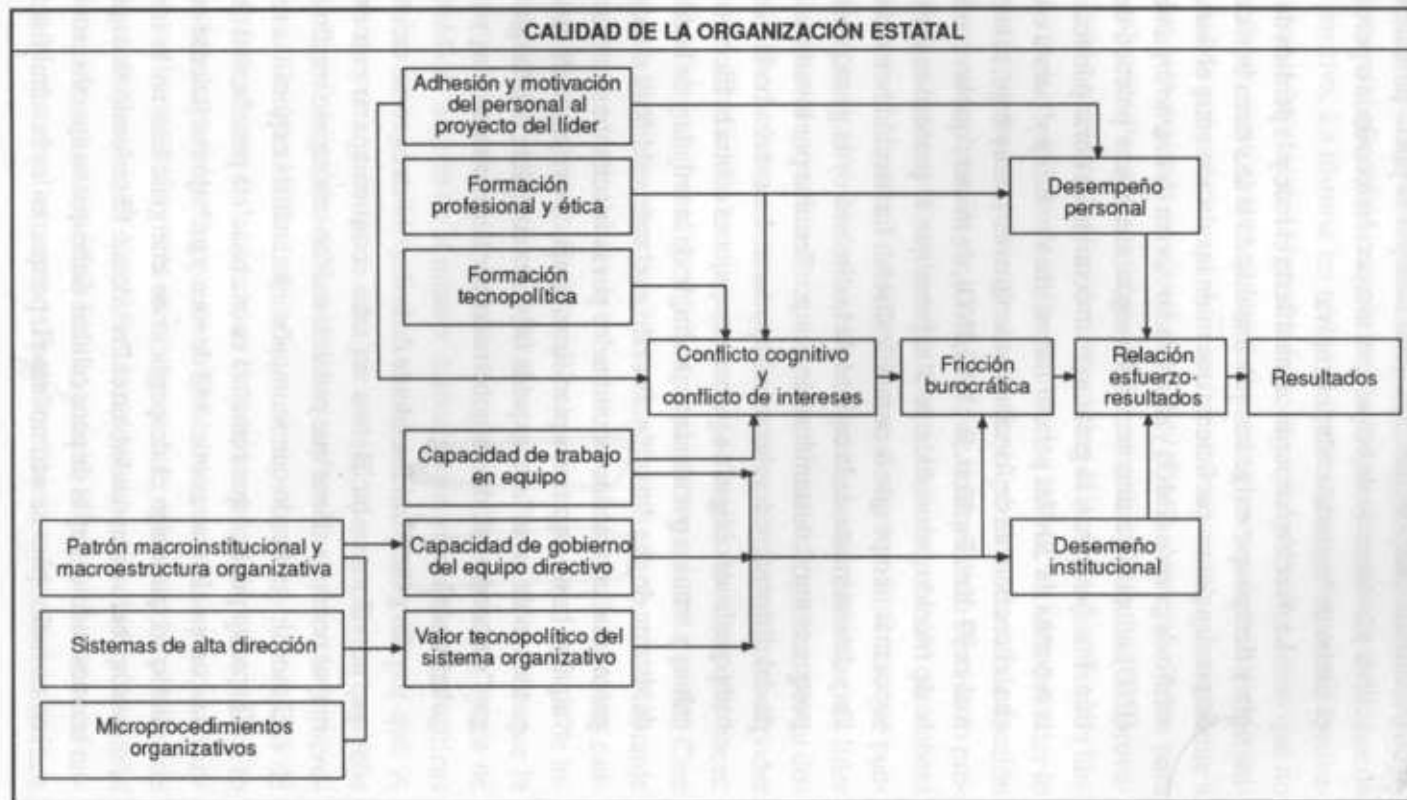
q) la oportunidad de realizarse como dirigente. La posición de poder es también una gran oportunidad para el líder bien dotado. No sólo es fuente de tentaciones, es al mismo tiempo fuente de energías para desarrollar su vocación de servicio público. Hace de su trabajo un gran desafío. El hombre excepcional, aún con formación deficiente, siente el llamado de la historia y se entrega a su proyecto. Hace de su práctica una gran escuela. Desarrolla su capacidad autocrítica, aprende aceleradamente, corrige sus errores, eleva su capacidad intelectual, se agranda en el poder y descubre capacidades desconocidas para él mismo. Fortalece sus valores y aguza su intuición política. No ocurre todos los días, pero la historia muestra una variedad de casos de hombres que parecían medianos y se agrandaron en el poder. Sin la práctica no se forman líderes; la escuela formal es un complemento necesario y potente, pero es sólo un complemento. El arte se lleva en la sangre, se desarrolla en la práctica con errores y aciertos y se potencia en la teoría con sus métodos de gobierno. Arte, práctica y teoría. La teoría capitaliza la práctica en experiencia que se acumula como *experticia*. Esa experticia afina el arte y eleva la calidad de la práctica. Esa práctica no sólo es vivencia sino aprendizaje si se realiza con el bagaje teórico pertinente. Son tres variables bien relacionadas. La ética, por su parte, asegura el buen uso de la experticia. Pero esto ocurre sólo cuando la historia produce el líder y la situación lo llama. El vacío está allí, y también el hombre que puede ocuparlo.

r) *la escasa probabilidad de aprovechar la oportunidad de gobernar con eficacia.* Los gobernantes llegan y pasan sin dejar huella positiva. La historia les ofrece la oportunidad que ellos desaprovechan, víctimas de la ignorancia de segundo grado (no saben que no saben), como el niño en la piñata con la vista vendada. La oportunidad de gobernar no aparece con frecuencia y señala generalmente a los más expertos en el arte electoral, pero menos capacitados para gobernar. Por ello es aún menos frecuente la oportunidad de aprovecharla con eficacia. La historia política de América Latina es la historia del despilfarro de la ocasión de los líderes. La vida del líder lo prepara para conquistar gradualmente el poder electoral, de escalón en escalón, hasta llegar a Presidente de la República. Pero no lo prepara para conocer y valorar las herramientas de gobierno que deberá usar en el momento decisivo. Se trata de las herramientas que pueden potenciar o anular su esfuerzo por mostrar resultados. El líder lucha desesperadamente por el poder, como el drogadicto por su dosis. Esa lucha es tan tensa que no se pregunta que hará con el poder si lo alcanza. Es una competencia por llegar, no sobre qué hacer. Menos aún se interroga sobre su preparación para usar el poder. Cree que lo difícil es ganar las elecciones y lo fácil es gobernar. Más tarde sufre las consecuencias de ese error, pero no aprende sobre sus causas. Nunca aprende. Está incapacitado para aprender, además de incapacitado para gobernar. No sabe que no sabe. Sólo sabe que la droga del poder es su vida, es todo. Es un curandero que ejerce de médico. Seguro de sí mismo, inaccesible e insensible a las críticas sobre su capital intelectual. A veces acierta, y no sabe por qué. A veces yerra, y tampoco sabe por qué. El aparato público que debe gobernar *lo gobierna*. Tiene un alto coeficiente de *fricción burocrática*. Tampoco tiene brújula que oriente su camino ni métodos de alta dirección. La carencia de brújula lo obliga a improvisar en lo más trascendente: la gran meta. El futuro es nebuloso y no se avizora un buen camino ni la meta vagamente prometida. La pobreza de los métodos de alta dirección hace inevitable el uso más pobre de la intuición, adornada como sentido común. El juicio también está nublado, está en el extremo del polo intuitivo. La fricción burocrática

transforma cada decisión, ya debilitada por el juicio puramente intuitivo y la carencia de brújula, en una acción retardada o perdida en el limbo de la maraña administrativa.

La *fricción burocrática* manifiesta el roce y la pérdida de energía y tiempo que exige cumplir una misión o una tarea burocrática. Se precisa por un coeficiente que mide la relación entre el *indicador medio de gestión* (IMG) y el *indicador norma de diseño organizativo* (INO) adoptado como aceptable según una buena práctica de gestión. Por ejemplo, si la gestión de un contrato de obras públicas tiene una norma de 30 días para su formalización, firma y puesta en marcha, el coeficiente de fricción burocrática es 1, muy bajo, si la media real es 30 días. Es decir, $f = (IMG/INO)$, de manera que un coeficiente de fricción burocrática de 3 expresa que el proceso real exige 3 veces más tiempo que la norma de diseño. La fricción burocrática es muy determinante de la calidad de la dirección y la gestión pública, porque es muy consumidora de tiempo. Termina por invadir la agenda del dirigente y desplazar lo importante. La cabeza no bien entrenada queda así obligada a luchar a empujones contra la fricción burocrática y termina por olvidarse de dirigir: de la brújula y de la carencia de sistema de alta dirección. Por ello es común esta frase en los dirigentes mal entrenados y dominados por la fricción burocrática: "aquí no hay tiempo para planificar, tampoco es tiempo de estudiar: es tiempo de hacer". Para que la frase sea completa habría que agregar "de hacer mal, de ser gobernado por las circunstancias y no ser gobernante".

En general, el Presidente de la República es como un *ciclista* que no valora su bicicleta o no sabe como comparar con otra de mayor potencia. Tiene que pedalear mucho con escaso rendimiento. El modelo graficado que acompaña este análisis explica las causas. El aparato público que comanda es una bicicleta pesada, mal diseñada, con un altísimo coeficiente de roce y un bajo coeficiente de rendimiento que exige el desperdicio de energías. Eso no le importa mucho, ni lo comprende bien el Presidente. Él se formó en organizaciones rudimentarias de peor calidad. Sabe que su aparato burocrático es malo, pero se acomoda a él, porque así es la administración



pública. Después de todo, la calidad del aparato público no importa mucho, lo que vale es su esfuerzo. Lo que importa es *diferenciarse* como líder. El líder valora y está acostumbrado a la diferenciación política como recurso para crearse una imagen distinta a la de su antecesor. Intenta diferenciarse por el proyecto, por los lemas, por las metas, por los símbolos, por la pendiente de la cuesta que se propone subir para alcanzar metas más altas, por los colaboradores que selecciona y por su estilo formal de gobierno. Pero no cambia la bicicleta que usó el gobernante anterior. Sólo cambia de nombre lo que le molesta y recuerda la imagen de su rival. Quiere ser diferente con la misma bicicleta, con el mismo aparato público que ya mostró resultados mediocres, con los mismos sistemas de alta dirección, con el mismo coeficiente de fricción burocrática, con la misma planificación paleolítica. Es una diferenciación por el producto sin tocar la capacidad de producción. Es una ilusión egocéntrica que dura poco, y llega hasta el extremo de distinguirse para peor, por la contra-reforma para volver al pasado. Si su antecesor luchó por modernizar el aparato público, no ve en ello una herramienta que hereda en beneficio propio, sino la presencia indebida de su rival en su gobierno. No quiere *copiarlo* y continuar ese proceso. Por el contrario, necesita destruirlo para borrar ese pasado. Así, continúa pedaleando en el aire con la vieja bicicleta, que no importa si es vieja, lo que importa es que es la suya. No importa la calidad del aparato público ni entiende como mejorarlo. Lo que importa es que tenga sus colores, los de su gobierno, se identifique con su gestión, con su persona y con sus banderas electorales. El ciclista no sabe que no sabe lo que es una bicicleta apropiada para su carrera. Está condenado a pedalear en el aire. Y si las circunstancias lo empujan, moderniza la bicicleta a su manera. La pinta de otro color y le coloca un letrero que dice: "bicicleta reformada, ley N° 3403", como una placa de identidad. Ahora puede respirar satisfecho y acumular energías para seguir pedaleando en el aire. Así es como acumula una experiencia vacía. Acumula tiempo y canas, pero no acumula experticia. Debemos distinguir entre cabecillas, políticos y líderes. Los últimos aparecen cada cincuenta o cien años.

5. CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS LÍDERES

Antes de sufrir en su personalidad el impacto del ejercicio superior del poder, los líderes, aún en su etapa de aspirantes, tienen características poco comunes. La palabra *líder* esconde, sin embargo, personalidades muy distintas y complejas. El liderazgo de Napoleón es muy distinto del de Adenauer y el de Atila muy distinto del de Gandhi. En estas diferencias, no sólo influyen las circunstancias, las culturas y la época, sino elementos complejos de la formación misma de la personalidad. Así, en América Latina, el estilo de gobierno de Fidel Castro tiene poco en común con el de Daniel Ortega, y este muestra enormes diferencias con el estilo de Alfonsín en Argentina o Sarney en Brasil. Hay cabecillas que cumplen funciones de líderes, incapaces de gestar el cambio que la realidad exige, y hay líderes que sobreactúan de forma avasallante e imponen a la realidad proyectos poco meditados que ésta no asimila o no requiere.

La tarea de caracterizar la personalidad de los líderes no puede escapar a las caricaturas, pero tampoco conviene eludir el tema. Conscientes de la caricaturización, usaremos la siguiente *tipología pura* que admite una gran variedad de combinaciones y dosificaciones en la conformación de la personalidad real de cada líder:

- a) el líder transformador agresivo
- b) el líder ordenador autoritario
- c) el líder transformador democrático
- d) el líder administrador
- e) el cabecilla sin proyecto

Las características del cargo impactan la personalidad de cada uno de estos cuatro tipos *puros* de líderes, pero ese impacto común no atenúa las marcadas diferencias de personalidad con que ellos cumplen su rol.

a) **el líder transformador agresivo** es un luchador dominante poco común, impaciente e inagotable. Se caracteriza por un rechazo tajante al pasado y una distinción borrosa entre la *audacia estratégica* y la *temeridad*. Estos líderes transformadores son hom-

bres de inteligencia superior, carismáticos y sujetos a una alta *ceguera situacional*. Por lo general tienen un ego hiperdesarrollado que, a veces, llega a estados enfermizos. Representan el egocentrismo extremo. Padecen de una inclinación al triunfalismo, a la centralización burocrática, a la arbitrariedad y al ideologismo exagerado. Concentran, no delegan y no se dejan asesorar. Son personalidades fuertes y dominantes, impacientes, soberbias, sordas, que no admiten errores ni demandan consejos; pueden justificar todo por la acción de los oponentes o los errores de sus colaboradores. Parten del supuesto de que el *otro* está siempre errado, sea enemigo o subordinado. Esa ceguera les da una gran fuerza y perseverancia, hasta el límite de la terquedad. Son locomotoras fuera de rieles que hacen nuevas vías y arrastran el cambio situacional a una velocidad que, difícilmente, puede alcanzar el sistema de planificación más moderno. Por ello, son grandes *desorganizadores-organizadores*, pero con sus decisiones centralizadas desorganizan, al menos en una primera etapa, a mayor velocidad de la que pueden organizar. En ese proceso transitorio de desorganización caótica no delegan nada, pero tampoco asumen sus errores y tienen poca capacidad de corrección. Muchas veces son mejores estrategias que el mejor de sus asesores, lo que refuerza su autonomía y práctica del *cálculo solitario*. Se trata de hombres que crean o abrazan con gran fuerza las ideologías y son conducidos por ellas a un exceso de voluntarismo, de manera que en sus reflexiones dominan ampliamente las consideraciones *normativas* (valores, creencias, dogmas religiosos, etc) sobre las *positivo-prescriptivas* (ciencias). Por la misma razón de su fe, intentan imponer sus creencias, sienten la necesidad de hacerle el bien a la fuerza a las mayorías postergadas del proceso, pero también desposeídas, según ellos, de la capacidad para comprender el proyecto del líder. El líder transformador quiere pasar a la historia y se siente con la fuerza necesaria para tomar decisiones críticas y trágicas. Tiene la capacidad fría de disponer de la vida y sacrificio de otros hombres o de toda la sociedad, porque se siente llamado a cumplir una tarea histórica y porque

el mismo comparte todos los riesgos. Es proclive al uso de la violencia, justificada por el valor superior de su proyecto. No le interesa mucho el consenso, ni lo respeta como condición previa para decidir su proyecto. Cree que la eficacia de la imposición y la justicia de su causa crearán más tarde el consenso en torno a su razón. Sigue en general el estilo Machiavello. (Matus, 1995, [27])

Cuando este líder transformador no sólo es exitoso en mantenerse en el poder, sino principalmente eficiente y eficaz como conductor de la transformación social y alcanza los resultados que promete, nos encontramos ante un gran estadista que deja la marca de su paso en *tiempo social*. En contrapartida a sus aciertos, este líder transformador es capaz de vivir desfasado de su tiempo y cometer errores de magnitud histórica, proporcionales al tamaño de sus ilusiones y su personalismo extremo. Paradójicamente, este tipo de líder transformador pierde la noción del tiempo y envejece conservadoramente, porque su ego le impide renovar su capital intelectual y acompañar la evolución del progreso social. Es un hombre consecuente con su pasado y, por ello mismo, no acepta la innovación que lo contradice.

b) **el líder ordenador autoritario** tiene generalmente su oportunidad cuando fracasa el líder transformador agresivo o este agota su espacio de gobernabilidad; es un hombre que se encuentra con su ambición o la descubre cuando la oportunidad aparece. Es un bonapartista que impone el orden como sea y en cualquier dirección. Une su ambición personal a una causa superior y trata de hacer coherente ambos proyectos hasta el límite de lo imposible. Surge en situaciones de caos para contrapesar con un orden rígido y, a veces feroz, los efectos desorganizadores del trabajo previo del líder transformador. Puede ser extremadamente duro y dotado de la capacidad para tomar decisiones críticas y trágicas. La historia muestra casos muy desiguales de líderes ordenadores. Algunos del genio de Napoleón, conscientes de su rol, creativos, visionarios y flexibles; otros limitados a las capacidades de un sargento despiadado, cínico, feroz, con la suficiente seguridad,

ignorancia y agresividad para cumplir su tarea de verdugo ciego, capaz de clasificar el país entre buenos y malos. Es paradójico que esta regulación social se encarne a veces en un genio conservador y, en otras, en un primate simple. En ambos casos se trata de líderes proclives a la violencia y el sacrificio de vidas humanas. Son, en general, conservadores y oportunistas. Odian el desorden y el caos, con fuertes valores nacionalistas y desprovistos de una ideología clara. Tienden a ser pragmáticos y apegados a valores formales. Cumplen la función de un *termostato social* de signo contrario al líder transformador agresivo, que impide los excesos de desorganización y el exceso de velocidad en el cambio que desborda la capacidad de asimilación del sistema cultural y político. Para cumplir su tarea no pueden valorizar la vida ni los derechos humanos. Se autoproclaman salvadores de la patria. Cuando el juego social acumula una carga excesiva de problemas políticos, ese recalentamiento social busca su salida por la vía de la transformación agresiva que, en su extremo, puede ser una revolución. Y, si en ese proceso, el sistema se desarticula más allá de los límites que permiten la gobernabilidad del líder transformador agresivo, el termostato social opera al través del líder ordenador autoritario. Así, la dinámica de desenvolvimiento del juego social vela por su funcionamiento normal entre los dos extremos señalados. En ese espacio normal opera el líder transformador democrático, el líder administrador y el cabecilla sin proyecto social.

c) *el líder transformador democrático* es un revolucionario pacífico, paciente y profundo, cuyas armas son la fuerza moral y el ejemplo. Es un hombre equilibrado, con ambición de pasar a la historia, no se siente superior y siempre posterga su posición personal. Es lo opuesto del líder personalista y ególatra, posee una gran capacidad de sacrificio, pero es incapaz de imponer a otros los sacrificios que no comparte. Su estilo político le impide usar la palabra enemigo, y trata a los oponentes como personas que deben ser ganadas, no vencidas. Aborrece la violencia y busca el consenso. Es paciente, y tie-

ne que ser paciente, pues supedita toda la acción al convencimiento, a la persuasión, al consenso, al pronunciamiento de las mayorías. Tiene un coraje sólido, propio del que sabe que navega contra la corriente y debe luchar contra fuerzas muy poderosas. Genera confianza y otorga confianza. Su estilo político exige la transparencia, la sinceridad, la verdad, la lealtad. Es un demócrata pacifista, convencido de que la violencia sólo genera más violencia. Está consciente de que el personalismo autoritario prolifera la arbitrariedad, aún con las mejores intenciones. Pone toda su confianza en la gran masa de los ciudadanos, y respeta su juicio. Lucha por avanzar, pero no avanza más allá del límite que el consenso permite. Tiene un proyecto, pero no lo impone. Busca el convencimiento, la adhesión consciente. Gandhi y Martin Luther King son buenos representantes de este tipo de liderazgo.

d) *el líder administrador* es pragmático, gradualista y desconfiado de las ideologías. Es como un tractor sobre rieles, una locomotora lenta, pero de increíble perseverancia. No es creador de *direccionalidad* sino un buen empresario de la que está en curso. Tiene un ego bien desarrollado y competitivo, es tan personalista como el líder transformador agresivo, pero no se siente llamado a hacer historia, sino a administrar las situaciones, a seguir por los mismos rieles ya probados y seguros. No se pregunta por las *reglas* del juego, sino por el *buen desarrollo* del mismo. Aborrece el caos y el desorden en la misma medida en que valora la eficiencia. No intenta grandes cosas, sólo quiere que la situación mejore en orden y en paz y, en el peor de los casos, que no se deteriore y ponga en peligro la continuidad del avance gradual. Por su mismo carácter, se satisface más en el narcisismo del poder que en las grandes realizaciones. En un extremo puede ser un conductor hábil del cambio gradual, sobrio, seguro, serio, perseverante y cauteloso, capaz de producir progreso social. En otro extremo, puede ser un gobernante fuera de tiempo y arrastrado por las circunstancias. Pero, en ambos casos, no busca las grandes decisiones críticas y aborrece las decisiones trágicas. Sigue el estilo Machiavello y practica en la sombra sus métodos, porque

no acepta que lo identifiquen con el autor de *El Príncipe*. Tiene pudor político.

e) *el cabecilla sin proyecto social* es un dirigente local competente en su nivel que llegó a ser líder político gracias a su astucia y destreza micropolítica. Llegó exactamente a su nivel de incompetencia. Se valora en más de lo que vale y es un gran individualista; se orienta por un proyecto personal. Quiere el poder porque ama el poder. Es un cultor del estilo Chimpancé (Matus, 1995, [27]). Sólo piensa en su proyecto personal y delega en otros la elaboración del proyecto de gobierno necesario para crearle viabilidad a su proyecto personal. Generalmente es un experto de la micropolítica, un buen conocedor de las debilidades humanas y un eficiente utilizador del clientelismo político. Es ambicioso y egocéntrico. Vive de formalidades y lugares comunes. Diestro en el sistema electoral y en las relaciones públicas, acomoda su moralidad laxa a las necesidades realistas de la lucha política. Acepta a los hombres como son y no los juzga, sólo los utiliza. Es un buen nadador en el mar de la política, pero siempre a favor de la corriente dominante. Su capital intelectual es generalmente pobre, pero esa deficiencia la compensa con astucia, viveza, agilidad mental, pomposidad y sentido de la oportunidad. Es un gran pragmático despreocupado del debate ideológico, pero con un gran sentido práctico de la acción. Calcula siempre en relación a la rentabilidad inmediata de las opciones que enfrenta. Rehúye las declaraciones precisas y se refugia en la ambigüedad para situarse en el espacio político que percibe con mayores posibilidades. Se debate entre la ambigüedad y el oportunismo. Cuando es un pícaro, arrasa con el tesoro público. Cuando es autoritario, pisotea la democracia con torpeza y arbitrariedad. Cuando es inteligente y honesto, pasa desapercibido: no hace ni mal ni bien.

El sistema social genera, a veces, los líderes que necesita en cada situación, pero en otras los produce antes o después de tiempo.

Es un proceso contradictorio entre lo necesario y lo disponible. Marx dice que "*los hombres hacen la historia, pero no en las*

circunstancias que ellos eligen". Los líderes potenciales no siempre encuentran las circunstancias propicias para desarrollar sus aptitudes. Así, nos encontramos con líderes que buscan la revolución en épocas de prosperidad, guerrilleros sin ocasión, y administradores que navegan en el gradualismo cuando el sistema está agotado en sus posibilidades de progreso y reclama transformación. La historia ofrece líderes innovadores sin oportunidad de innovar y situaciones declinantes que reclaman la innovación sin que aparezcan los líderes y fuerzas transformadoras.

	modelo agotado	modelo dinámico
LÍDER TRANSFORMADOR AGRESIVO	el líder innova en respuesta necesaria a los problemas	el líder intenta sobreimponer cambios innecesarios o intenta rescatar problemas del paisaje social
LÍDER ORDENADOR	reprime el cambio que el sistema reclama, pero elimina el caos	cumple la función del líder administrador
LÍDER ADMINISTRADOR	liderazgo continuista sin respuesta ante las necesidades de cambio	el líder administra con eficiencia la dinámica del sistema
CABECILLA SIN PROYECTO	crisis sin liderazgo	el sistema resuelve o agrava sus problemas sin liderazgo

En ciertas circunstancias, aunque transitorias, el sistema encuentra su propia dinámica al margen del liderazgo político. Pero, en oportunidad o con atraso, son los líderes y las fuerzas por ellos dirigidas los que comandan el proceso de aprovechamiento de las oportunidades que abre el sistema social. A veces, ante la carencia de liderazgo político o la debilidad del mismo, surge con fuerza el liderazgo empresarial privado, como complemento o en sustitución del primero.

El liderazgo del *buen administrador* y especialmente el del *gran transformador*, parecen inevitables como tractores y locomotoras de la historia. Los grandes cambios sociales han sido siempre

guiados, y muchas veces arrastrados, por el liderazgo personal. A veces como saltos veloces y bruscos en la historia, otras como el resultado perseverante y menos espectacular del gradualismo lento y eficaz de un tractor.

Sobre este encuentro y desencuentro entre el líder y su oportunidad, la historia muestra numerosos casos de ambas situaciones. Catalina la Grande, estremecida por los acontecimientos de la revolución francesa, escribe en 1794:

"Si Francia se rehace, será más fuerte que nunca.... Solamente necesita el hombre superior, más grande que sus contemporáneos, quizás más grande que un siglo entero. ¿Ya ha nacido...? ¿Llegaremos a verlo? Todo depende de eso."

Hoy sabemos que ése líder había nacido en Ajaccio en 1769 y a esa fecha tenía veinticuatro años: Napoleón Bonaparte.

6. LA FUERZA DEL LÍDER

Este ensayo está dedicado a un tipo especial de líder: el Presidente de la República. Además de las características propias del cargo de Presidente y de la personalidad del líder, también debemos preocuparnos del *poder presidencial*. Hay presidentes más poderosos que otros, aunque ejercen el mismo cargo y, por eso, conviene preguntarse en qué consisten esas diferencias de poder.

Como primer paso de esta discusión es útil distinguir entre: a) *competencias* de la posición de liderazgo y b) *fuerza* del liderazgo.

Las *competencias o facultades* emanan de las reglas del juego institucional y, ciertamente, le entregan al líder una cuota de poder basada en el *control* de una cierta variedad de recursos que son *propios del cargo*. Pero, si la *fuerza* del líder es débil, no puede realmente ejercer a plenitud tales prerrogativas. Las competencias son un poder formal o potencial que sólo las características del líder convierten en fuerza real. Ellas pueden ser las mismas para presidentes muy distintos, porque son las diferencias de *fuerza* las que cierran o abren las posibilidades de mayor o menor presencia y

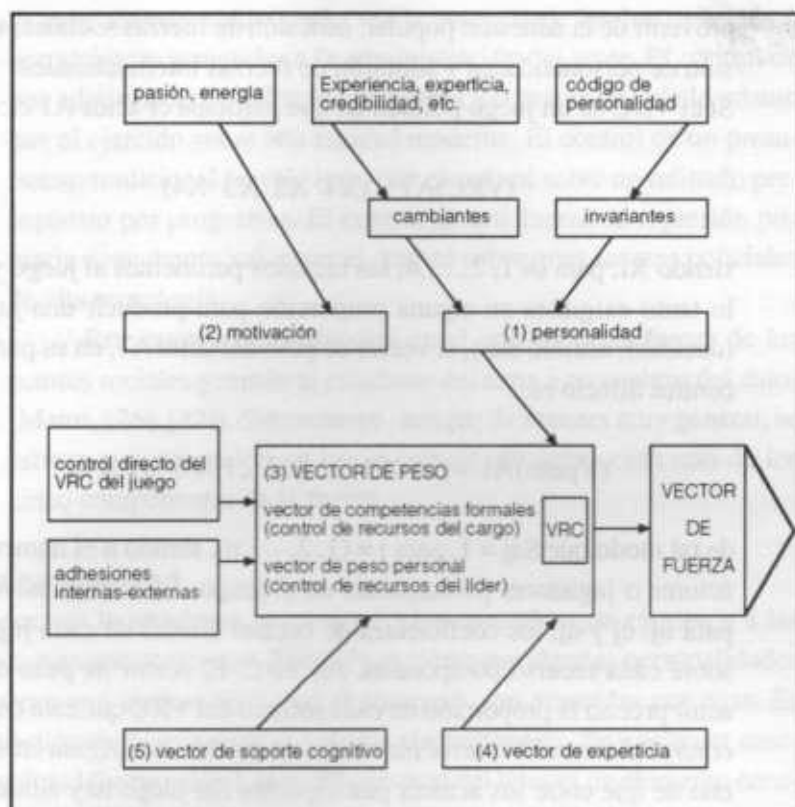
eficacia. En su extremo, las diferencias de fuerza definen el éxito o el fracaso de un presidente. Un ex-presidente cesa en el ejercicio de muchas competencias, pero puede mantener buena parte de su fuerza. A la inversa, un presidente en ejercicio puede tener muchas competencias que le resultan inoperantes a causa de la debilidad de su fuerza. Por consiguiente, hay aspectos del poder que tienen su base en el *cargo* y otros que emanan de la personalidad, de su historia política (Matus, 1995, [27]).

Las competencias son *transitorias*, porque son atribuciones establecidas en las reglas del juego político. No son inherentes al líder, sino a la *posición* de liderazgo. Se ganan con el ascenso al cargo de alta dirección y se pierden cuando el líder cesa en esas funciones.

El vector de peso del líder puede descomponerse en el *vector de competencias formales* y en el *vector de peso personal*. El primero pertenece al cargo, tiene su base en leyes o estatutos formales y puede componerse de una gran variedad de capacidades. Ese vector constituye una fuente de poder que puede o no convertirse en fuerza, según sea el actor analizado, el problema y la situación. El segundo, se refiere a la fuerza del actor con independencia de su cargo circunstancial y expresa la capacidad real de ejercer las competencias formales.

El poder de un actor se compone de cinco fuentes (Matus, 1995 [27]): (1) la personalidad, (2) la motivación, (3), el control de recursos (control del VRC del juego), (4) la experticia con que administra los recursos que controla, y (5) el soporte técnico-cognitivo, es decir el valor científico-técnico de las herramientas que maneja y controla. La espina dorsal del poder de un actor reside en el control de recursos, es decir el grado en que controla directa e indirectamente el VRC del juego en que participa. Los otros cuatro componentes, como lo indica el gráfico adjunto, valoran o desvaloran ese control. Las *competencias* del cargo se refieren sólo a aquella parte del control de recursos que se gana o pierde con la posición formal de gobierno.

- i) *la personalidad*, comprende las características *invariantes* del *código de personalidad* del actor, y sus características cambiantes, tales como *la reputación y la experiencia*



ii) la *motivación* expresa la intensidad de los deseos del actor, la pasión y la fuerza emocional que anima su acción

iii) el *control de recursos*, que precisa el grado en que el líder controla directa e indirectamente el VRC del juego en que participa. El vector de recursos críticos del juego (VRC) es un concepto fundamental del método PES, indispensable para entender el concepto de fuerza de un actor en un juego social concreto. Precisa el vector de recursos requerido para producir cualquier jugada (Matus, 1995, [27]). El *control directo* del VRC es un componente de su *vector de peso*, junto con el *control indirecto* que se expresa por la vía de las adhesiones que recibe de los otros actores participantes en el juego. Esta vía *indirecta* de control del VRC se refiere a los recursos que controlan directamente los adherentes; este control indirecto puede

provenir de la adhesión popular, adhesión de fuerzas sociales, adhesión de personalidades y adhesión de fuerzas internacionales.

Si el VRC de un juego político en que participa el actor A1 es:

$$(VRC)A1 = (X1 \ X2 \ X3 \ X4)$$

siendo X_i , para $i = 1, 2, \dots, 4$, los recursos pertinentes al juego y por lo tanto exigibles en alguna proporción para producir una jugada (decisión, acción, etc.), el vector de peso del actor A1, en su parte de control directo es:

$$(Vpeso)A1 = (a1 \ X \ 1 \ b1 \ X \ 2 \ c1 \ X \ 3 \ d1 \ X \ 4)$$

de tal modo que $S_{aj} = 1$, para $j = (1, 2, \dots, n)$, siendo n el número de actores o jugadores participantes en el juego. Lo mismo es válido para b_j , c_j y d_j , los coeficientes de control directo de cada jugador sobre cada recurso componente del VRC. El *vector de peso* de un actor precisa la proporción de cada recurso del VRC que está bajo su *control directo*. El *control indirecto*, en cambio, se origina en el hecho de que entre los actores participantes del juego hay alianzas y adhesiones relativamente estables. Por consiguiente, un actor, bajo ciertas condiciones exentas de incompatibilidad, también ejerce un control indirecto sobre el VRC derivado del control directo de sus amigos y aliados.

iv) la *experticia*, que puede incluirse como un componente *variable* de su personalidad, o considerarse independiente si se refiere además al equipo de gobierno que selecciona el líder; *el vector de peso* del líder debe ponderarse por el *vector de experticia* que condiciona su manejo, ya que la experticia para administrar cada recurso controlado valora o desvalora el recurso pertinente, y

v) El *soporte técnico-cognitivo*, que permite diferenciar el valor relativo científico-técnico de cada recurso componente del *vector de peso* que posee un actor. El *control directo* puede referirse a recursos

de muy diverso valor, según sea la potencia de los instrumentos y herramientas sometidas a la administración del actor. El control de una administración tributaria anticuada y corrupta no vale lo mismo que el ejercido sobre una entidad moderna. El control de un presupuesto tradicional no vale igual que el control sobre un refinado presupuesto por programas. El control de una fuerza de represión primaria tiene menor valor que el control sobre unas fuerzas policiales de alta tecnología.

Este ensayo no profundiza en el análisis de la fuerza de los actores sociales y remite al estudioso del tema a otras obras del autor (Matus, [26], [27]). Sin embargo, aunque de manera muy general, se esboza a continuación un breve comentario sobre cada uno de los cinco componentes de la fuerza.

(1) La personalidad

Las personas le imprimen un carácter a los controles que ejercen y a las instituciones que comandan. También es cierto que algunas personalidades no marcan una institución y, por el contrario, son marcadas por ellas. Es una cuestión de fuerza relativa y de las circunstancias. En cualquier caso, personalidad fuerte o débil, el perfil personal del líder es un elemento constitutivo de la fuerza. Conviene distinguir, sin embargo, entre los componentes *invariantes* de la personalidad, a aquellos que son acumulables o variables a través del tiempo. Es una distinción compleja con fronteras difusas. Las características *invariantes* son, en parte, genéticas y, en otra parte, aprendidas en los primeros años de vida en el intercambio con el entorno. Las primeras constituyen el *código de personalidad* del actor y se refieren a rasgos personales que pueden ser estudiados por sus manifestaciones, aún cuando no podamos conocer sus causas. Por ejemplo, la inteligencia, la creatividad, la perseverancia, la agresividad, la memoria, la capacidad de juicio, etc., o sus opuestos. Son el objeto de estudio de las ciencias cognitivas, la psicología social, la neurobiología, y la psicología experimental. Otros componentes, son cambiantes a lo largo de la vida del actor y acumulables por el estudio, el entrenamiento y la experiencia, tales como el capital intelectual, la experticia, el autocontrol en situaciones de crisis y tensiones, etc.

de muy diverso valor, según sea la potencia de los instrumentos y herramientas sometidas a la administración del actor. El control de una administración tributaria anticuada y corrupta no vale lo mismo que el ejercido sobre una entidad moderna. El control de un presupuesto tradicional no vale igual que el control sobre un refinado presupuesto por programas. El control de una fuerza de represión primaria tiene menor valor que el control sobre unas fuerzas policiales de alta tecnología.

Este ensayo no profundiza en el análisis de la fuerza de los actores sociales y remite al estudioso del tema a otras obras del autor (Matus, [26], [27]). Sin embargo, aunque de manera muy general, se esboza a continuación un breve comentario sobre cada uno de los cinco componentes de la fuerza.

(1) La personalidad

Las personas le imprimen un carácter a los controles que ejercen y a las instituciones que comandan. También es cierto que algunas personalidades no marcan una institución y, por el contrario, son marcadas por ellas. Es una cuestión de fuerza relativa y de las circunstancias. En cualquier caso, personalidad fuerte o débil, el perfil personal del líder es un elemento constitutivo de la fuerza. Conviene distinguir, sin embargo, entre los componentes *invariantes* de la personalidad, a aquellos que son acumulables o variables a través del tiempo. Es una distinción compleja con fronteras difusas. Las características *invariantes* son, en parte, genéticas y, en otra parte, aprendidas en los primeros años de vida en el intercambio con el entorno. Las primeras constituyen el *código de personalidad* del actor y se refieren a rasgos personales que pueden ser estudiados por sus manifestaciones, aún cuando no podamos conocer sus causas. Por ejemplo, la inteligencia, la creatividad, la perseverancia, la agresividad, la memoria, la capacidad de juicio, etc., o sus opuestos. Son el objeto de estudio de las ciencias cognitivas, la psicología social, la neurobiología, y la psicología experimental. Otros componentes, son cambiantes a lo largo de la vida del actor y acumulables por el estudio, el entrenamiento y la experiencia, tales como el capital intelectual, la experticia, el autocontrol en situaciones de crisis y tensiones, etc.

(2) La motivación

La *motivación* es sinónimo de la energía que empuja los deseos, es energía síquica y física, es el combustible que alimenta las capacidades, y se expresa en firmeza, voluntad, persistencia y velocidad para actuar. No se concibe un dirigente con mala salud o falta de voluntad. La motivación es también una variable compleja cuyas raíces neurobiológicas son, todavía, en buena parte desconocidas. El número de horas de la jornada diaria, la fuerza y velocidad de la conducta, la ansiedad objetivada en propósitos fijos y la cantidad de decisiones por jornada son algunos indicadores de esa energía. La concentración a tiempo completo a la actividad política es otro indicador de la energía del líder. La energía es un potenciador de la experticia. Mucha energía y baja experticia es una combinación peligrosa. Escasa energía y alta experticia es una combinación débil.

(3) El vector de peso: control del VRC del juego

El vector de peso se precisa por una *enumeración calificada* de las *variables específicas* que componen las variables genéricas enumeradas. El valor de dichas variables específicas constituye un *patrimonio* de recursos que el líder posee o controla, directamente como control de recursos o indirectamente como soporte y adhesiones de otros actores sociales. Ese patrimonio de recursos es el que le permite al líder *producir* decisiones y acciones frente a los otros actores sociales que participan en el juego social.

El *control de recursos*, enunciado en categorías genéricas que sólo pueden precisarse para cada caso, se refiere a los medios de *comunicación*, a sistemas de *información*, al *poder legislativo*, a la *maquinaria estatal*, a los partidos políticos, a la adhesión popular, a la *cuota electoral de acceso al poder* (margen con que el líder ganó las elecciones) y al *control* de una variada gama de recursos, entre ellos, los *de seguridad, económicos y políticos*. El control de recursos se precisa en el vector de peso del actor.

- La *comunicación* es un recurso decisivo que forma parte del vector de peso del líder, pues se basa en algún control directo o indirecto que le permite la posesión o el acceso a los medios de comunicación de masas. La realidad de la acción de gobierno sólo llega a la población y a las fuerzas sociales parcialmente por la vía de la percepción

directa. Sobre la mayoría de las cosas el ciudadano forma y deforma su opinión a través del procesamiento de la información que hacen los medios de comunicación. El acceso del líder a los medios de comunicación y la receptividad de los periodistas a la imagen, propuestas, acciones y resultados de un gobierno constituyen elementos de primera importancia en la conformación de la opinión pública. Aquí existen dos peligros: la *sobrecomunicación*, a la Goebels, que comunica una ficción interesada de la realidad, y la *subcomunicación*, que deja la selección y valorización de las noticias al mercado dominado por las empresas que controlan los medios de comunicación más poderosos.

- La *información* es también parte del vector de peso, es control de acceso y control de diseño del sistema de información. Se refiere tanto al sistema que provee los indicadores relevantes del cambio situacional como a la capacidad del líder para interpretarlos oportunamente y detectar los vacíos de conocimiento que ellos ofrecen. La información potencia la experticia y ésta desarrolla los sistema de información. Este es, generalmente, un recurso muy escaso, a causa de la falta de experticia de los dirigentes. La oficina del dirigente sin experticia no demanda ni desarrolla la capacidad de información del sistema de gobierno. La información procesada tecnopolíticamente como producto de un estado mayor presidencial sólo puede existir si el líder sobrepasa ciertos niveles de experticia. De otra forma el líder no sólo gobierna sin estado mayor, sino que tampoco sabe que lo necesita. Estas deficiencias de información tecnopolíticamente procesada y de interpretación de esa información están muy relacionadas con la debilidad e inconsistencia de los sistemas de *petición* y *prestación de cuentas* por desempeño consagrados por la práctica política latinoamericana. Según Light (op. cit., pag. 19, [25]), esta debilidad también alcanza a los Estados Unidos:

"El Presidente y su Staff están, generalmente, mal equipados para convertir el dato primario en información útil; tampoco están preparados para invertir el tiempo y la energía necesarios para localizar los detalles específicos...."

"Tradicionalmente, los presidentes no han estado preocupados con la planifica-

ción de largo plazo; el énfasis se ha puesto en el estilo de "haz ahora y planifica después". A pesar de que esta estrategia ad hoc y convencional ha sido combatida en los años recientes, los presidentes han encontrado escaso incentivo en la planificación.."

"El hecho de que él (Presidente Kennedy) tenía muy poca experiencia con la economía, lo hizo especialmente vulnerable a las presiones de su asesoría. El no sabía como escoger entre las opciones económicas porque no sabía lo que ellas implicaban".

Esta debilidad del Presidente Kennedy puede extenderse a la gran mayoría de los líderes latinoamericanos. Por ello, estos dirigentes, muy difícil y sólo deficientemente pueden articular en su plan de acción los aspectos políticos con los económicos, ya que los técnicos padecen del mal opuesto: no entienden del cálculo político. Si analizamos los llamados *planes de ajuste económico* latinoamericanos de los últimos quince años, conocidos también como *paquetes*, podemos constatar que, además de sus deficiencias en el mismo plano económico, carecen de un procesamiento tecnopolítico y de una estrategia política, por lo cual en algunos casos resultan *inviables* y en otros incurrir en costos políticos excesivos e *innecesarios*. Es obvio que en esos planes algunos economistas convencieron de buena fe al dirigente político sobre la necesidad y eficacia del ajuste, pero ni el político procesó las opciones económicas, ni los economistas procesaron las opciones políticas. No hay capacidad de interacción entre los economistas asesores y el Presidente, porque ambos están impreparados para el procesamiento tecnopolítico. La historia reciente de varios países, con sus planes de ajuste, muestra que hay una gran mejoría de la calidad y audacia de la asesoría económica, pero ningún progreso en el procesamiento tecnopolítico (Véase el *análisis de confiabilidad de un plan*, que se presenta en *Adiós, Señor Presidente*, Matus, 1995, [26]).

Por otra parte, la planificación latinoamericana es tan poco práctica que puede ser fácilmente ignorada. Se ha identificado no sólo con concepciones determinísticas ya superadas, sino con un tipo de plan tecnocrático que excluye las consideraciones políticas.

Si el *texto* del plan económico debe desarrollarse en un *contexto político*, la ausencia de tal contexto no sólo le quita significado al contenido económico, sino que impide el procesamiento tecnopolítico. La ambigüedad del significado del texto sin contexto es algo bien estudiado en lingüística. Algo similar ocurre con la planificación económica en el vacío de un contexto político ignorado. Lo que más adelante precisaremos como procesamiento tecnopolítico está completamente fuera de las prácticas de las oficinas de planificación latinoamericanas. Por consiguiente, el Presidente de la República no recibe propuestas *situacionales* de estado mayor, sino propuestas parciales *departamentalizadas*. Es como si en la guerra el comandante en jefe, en vez de recibir una propuesta de plan de acción bélica que considera *todas las variables pertinentes*, recibiera una propuesta de logística, otra de organización y otra de combates previsibles en cada rama de las fuerzas armadas, para que él, sólo, hiciera el cálculo situacional de síntesis. En nuestra realidad de líderes sin estado mayor, el Presidente recibe propuestas de acción que se gestan en diversas asesorías técnicas especializadas, sin que ellas sean procesadas tecnopolíticamente por un equipo que tenga la visión de síntesis del manejo de los tres cinturones del gobierno. En este aspecto la práctica recorre con mucho retraso los avances de la teoría. Sólo en los últimos años los líderes políticos han descubierto a los economistas, mientras continúan ignorando la esencia del mensaje de la *planificación situacional*. A estas alturas del debate es más fácil comprender la siguiente tesis que surge como preconclusión de este análisis: en la última década, en la región, se ha avanzado mucho en cuanto a la calidad de la asesoría técnica especializada que reciben los gobernantes (economía, comunicación, seguridad, etc.), mientras ese avance es *nulo* en lo que se refiere al soporte tecnopolítico y la calidad de los sistemas de dirección y planificación.

• El *apoyo del poder legislativo* es otro elemento clave del vector de peso, y se expresa en el número relativo de diputados y senadores que controla el actor. Es un recurso crítico en el sistema democrático, pues define buena parte de la viabilidad de la gestión del Presidente. Muchas de las competencias del Poder Ejecutivo están condi-

cionadas por la relación de fuerzas en el Congreso Nacional. En ese apoyo conviene distinguir el *compromiso estable* que el Presidente recibe de su propio partido y de las fuerzas aliadas en el Congreso Nacional, con independencia del contenido de las propuestas del Presidente, del *apoyo circunstancial* o *del momento* que el Presidente puede recibir del Congreso para una *propuesta específica*. El primero, como compromiso estable, es parte del *vector patrimonio de peso* del dirigente. El segundo, más inestable, circunstancial y específico, constituye una parte del *vector momento de peso* del dirigente (Matus, 1995, [27]).

El vector momento puede ser *mayor o menor* que el vector patrimonio, y ello depende de la naturaleza de las propuestas del líder. Existen relaciones muy interesantes entre ambos conceptos que permiten comprender el proceso de *construcción de viabilidad política* a un plan y distinguir con rigor entre un plan audaz y la temeridad

- El control de la calidad de la *maquinaria estatal* define la *capacidad operativa* de un gobierno, que se manifiesta en la correlación entre decisiones, acciones y resultados. Baja capacidad operativa implica que las decisiones no producen acciones proporcionales y tales acciones generan resultados modestos o negativos. Alta capacidad operativa significa buena correlación entre decisiones y acciones, y entre resultados esperados y alcanzados. El control formal de la maquinaria estatal está garantizado por el dominio sobre los diversos recursos que implica el mando ejecutivo. Pero, el control efectivo implica eficacia en el uso de dichos recursos, y ello depende del patrón macroinstitucional, del diseño macroorganizativo, de las prácticas de trabajo de la alta dirección y de la fricción burocrática con que opera la organización controlada.

- El *apoyo partidario* es la base de la fuerza del actor en el Poder Legislativo y en la maquinaria estatal, y se refiere a la fuerza que el líder tiene en su propio partido y al peso de dicho partido en el poder legislativo y en la maquinaria estatal. El apoyo partidario tiene un componente de cantidad y otro de calidad. El aspecto de cantidad se refiere al número de militantes y simpatizantes del partido que per-

tenecen a la organización considerada, en relación al total de miembros de dicha organización. El aspecto de calidad apunta, en cambio, a la capacidad de su tecnoburocracia y la experticia tecnopolítica de sus dirigentes. Hay partidos grandes de baja capacidad de gobierno y partidos pequeños con alta capacidad de gobierno. Aquí conviene destacar el caso de partidos grandes con baja capacidad de gobierno, situación en la cual el Presidente con visión se ve obligado a buscar la experticia y la calidad tecnoburocrática fuera de su partido, con los consiguientes resentimientos de la militancia. Es común en estos casos encontrar una militancia agresiva que reclama para sí los cargos de importancia en el gobierno, sin conciencia alguna de la experticia que se requiere para ejercerlos con eficacia. Aquí, la situación tiende a desarrollarse entre dos escenarios polares: uno, donde el Presidente eficaz tiene poco soporte partidario porque no se apoya en la tecnoburocracia militante, y otro, caracterizado por un liderazgo mediocre con alto apoyo del partido.

• El *apoyo electoral* inicial es el capital político que debe administrar el líder y se refiere al porcentaje de votos con que el Presidente ganó las elecciones y al apoyo que obtuvo de los actores sociales relevantes. Este margen electoral es la base inicial que le da fuerza o debilidad al mandato del gobernante. Esta base política inicial se pierde significativamente, que es lo común, si en las operaciones a las cuales el gobernante aplica su fuerza, el *vector momento de peso* tiene valores inferiores al *vector patrimonio* y el *resultado o eficacia* de dichas operaciones es claramente inferior a las promesas. La relación entre el vector momento y el vector patrimonio expresa la *aceptabilidad* de las operaciones o jugadas según el juicio inmediato de los actores y los ciudadanos. La eficacia de los resultados manifiesta la *potencia* de las jugadas, y ello no se manifiesta de inmediato; sólo el juicio posterior, después de la maduración de los efectos, valoriza dicha potencia. En el corto plazo es más fuerte el *juicio de aceptabilidad*. A mediano plazo, en cambio, el *juicio de efectividad* es más dominante y perdurable. A la inversa, el apoyo electoral inicial es un capital político que aumenta en el proceso de gobierno si en cada operación el vector momento de peso del presidente tiene

valores superiores al vector patrimonio y los *resultados* de dichas operaciones guardan relación con las promesas declaradas. Administrar el apoyo electoral inicial es un punto clave en cualquier estrategia de gobierno. La sabia dosificación, en cada jugada, del juicio de aceptabilidad y el juicio de efectividad, está en el centro del arte de la política y del juicio cuasiracional.

- El *soporte externo*, en este mundo de grandes desigualdades en el peso militar, político, científico-técnico y económico de las naciones, es un recurso de poder de gran valor, para bien o para mal. Los países pequeños ubicados en zonas especialmente sensibles para los más grandes, tienen un espacio de libertad de elección muy estrecho de sus proyectos nacionales. La llamada seguridad internacional y nacional, concebida desde la perspectiva de los grandes países, crea grandes espacios de inseguridad a los de menor peso, a causa de lo cual éstos terminan por buscar protección externa. El líder tiene aquí una fuerte restricción para el desarrollo de sus planes.

- El *prestigio o reputación* apunta al valor ético, profesional e intelectual que tiene la imagen del líder y se expresa en la confianza y credibilidad que las fuerzas sociales y la población le entregan. El prestigio se adquiere y se pierde en el mundo de las imágenes, por lo cual es muy dependiente de los medios de comunicación. Es un elemento variable de la personalidad del líder. En cambio, la simpatía personal y el carisma son parte del código de personalidad del actor, es decir de sus componentes invariantes.

- Las *adhesiones* permiten el control indirecto del actor sobre el VRC del juego; pueden ser formales o factuales y se refieren a la valoración de la imagen que ofrece el liderazgo en una situación concreta ante las fuerzas sociales no comprometidas con el líder. Se trata de adhesiones, pues ellas no implican *compromiso* estable y general de *apoyo* por parte de los adherentes. La adhesión es una instancia de tránsito *hacia o desde* el apoyo, que expresa una concordancia *ahora* y para una *determinada* cadena de operaciones. Primero *no* se adhiere a la persona del gobernante, sino a lo que *éste hace*; el apoyo se hace en relación a una cadena de operaciones que favorecemos. Si esa cadena es suficientemente larga y estable, el

apoyo a la acción del líder se convierte después en *apoyo al gobernante*, aún para las operaciones que nos disgustan. O, a la inversa, primero se le quita adhesión al líder sólo para algunas operaciones que rechazamos y después de esa experiencia reiterada de inconformidad con las acciones del líder le restamos nuestro apoyo. La adhesión acumulada hasta una fecha determinada es parte del vector patrimonio de peso del líder, mientras que la adhesión referida a *una situación y una operación* concreta es parte de su vector momento. Por lo general, las fuerzas sociales que no son partidos políticos, no se comprometen mediante un apoyo estable con un líder político, sino que expresan su simpatía o rechazo mediante la adhesión a *su propuesta* concreta de gobierno.

Entre las adhesiones conviene distinguir las que se refieren a la población no organizada (adhesión popular), la adhesión de fuerzas sociales y la adhesión de personalidades.

(4) La experticia personal e institucional

La *experticia* de gobierno tiene como base el *capital experiencia* ponderado por el *capital intelectual*, incluido el capital ideológico, con que dicha experiencia se acumula. Si la experiencia es cero, por muy alto que sea el capital intelectual, la *experticia* es cero. De la misma manera, si el capital intelectual es cercano a cero, por muy prolongada que sea la experiencia, la *experticia* es cercana a cero.

Un líder comienza a *acumular experticia* cuando logra tener una base teórica de interpretación de la realidad que le permite situar sus vivencias prácticas en dicha teoría y enriquecerla en función de esas vivencias. En ese momento no sólo vive cada día, sino comprende y aprende de cada movimiento de la realidad. Puede *reconstruir* su experiencia de un modo sistemático que supera lo anecdótico, y aprender de ella. Pero, para reconstruir su experiencia en pasos sistemáticos de cálculo y raciocinio, debe practicar algún modo analítico de juicio tecnopolítico, no basta con el juicio intuitivo. Así adquiere una autonomía intelectual que le da soporte a su práctica y esa práctica desarrolla su autonomía intelectual. El líder, en esa etapa, deja de ser dependiente del pensamiento de otros, para interactuar ricamente con el pensamiento ajeno.

La *experticia* marca una gran diferencia entre los políticos. El político sin *experticia* sólo puede escalar hasta los más altos niveles de la micropolítica, en cambio, el dirigente con *experticia* puede llegar a ser un *estadista*, si las circunstancias lo favorecen. Las apariencias son, en este caso, reveladoras del fondo. La falta de *experticia* se muestra en el dirigente fatuo y vacío, de discurso engolado. Hay un modo de hablar del político vacío que está bien caracterizado por el humor popular: exceso de palabras bien hilvanadas, en un tono teatral o musical, que dicen nada. La *experticia* es el elemento decisivo en la conformación de la *capacidad personal e institucional* de gobierno. Las deficiencias de planificación y el menosprecio por ella son una consecuencia directa de esa grave falta de *experticia* que domina en la política latinoamericana. Este mal comienza en los partidos políticos, se desarrolla en las luchas partidarias, madura en las actividades parlamentarias y se refleja en la acción de gobierno. Pero el problema es más complejo, pues afecta a todas las *incubadoras* de líderes: las universidades, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, el congreso nacional y los medios de comunicación. Las universidades son fábricas de profesionales *departamentalizados*, los partidos políticos castigan la *experticia* y premian la habilidad en el juego de la micropolítica, las organizaciones sindicales tienden a desarrollar vicios parecidos a los de los partidos políticos, el congreso nacional ejerce su práctica condicionado por las *incubadoras* anteriormente citadas y los medios de comunicación no pueden elevarse por sobre la media de la práctica política. De manera que el mal está en la misma *incubadora de los futuros dirigentes*. La *experticia* es una compleja combinación de *capital ideológico*, *capital experiencia* y *capital intelectual*. Se diferencia de la capacidad del ideólogo en el tipo de capital intelectual dominante, del técnico en la amplitud y variedad del capital intelectual y la profundidad ideológico-política, y del político común en la combinación equilibrada de estos tres componentes. Este es uno de los problemas más graves de América Latina y plantea la búsqueda realista de caminos para elevar drásticamente la *experticia* de la dirigencia política. Este cambio será difícil y conflictivo, porque los dirigentes que detentan el poder no tienen la modestia necesaria para comprender el mal que los afecta por igual, desde la izquierda hasta la derecha.

(5) El soporte técnico-científico

Los nombres de los recursos controlados por los diversos actores pueden ser iguales o tener una equivalencia en otros similares, pero ello esconde una enorme diferencia en *el valor* de dichos recursos para un propósito concreto. Un fusil no tiene el mismo valor que un arco con sus flechas. Pertenecen a niveles técnico-científicos muy diferentes. Una máquina mecánica de calcular junto con una máquina de escribir no equiparan a una computadora. Un sistema de información estadística tradicional tiene capacidades muy diferentes que un sistema de monitoreo por señales. La planificación tradicional del desarrollo económico y social no se iguala en potencia y efectividad con la planificación estratégico- situacional. Por consiguiente, cada control de un recurso debe ponderarse por su valor relativo técnico-científico. No debe confundirse la *experticia* con el *soporte técnico-científico* en la valoración del *vector de fuerza* de un líder. El arco, manejado con la experticia de un aborígen, puede ser superior a un fusil manejado por un novato. La superioridad técnico-científica del fusil está, en ese caso, multiplicada por cero, mientras el arco, de inferior valor técnico-científico está multiplicado por un coeficiente positivo que puede llegar a la unidad.

En este breve análisis del poder de un líder puede apreciarse que los controles basados en *competencias* son atributos estables del cargo y no del líder, que el *peso o vector de peso* del líder es un activo que depende de su desempeño y se compone de las *capacidades* personales acumuladas por el líder y su equipo de gobierno, las que si bien son rígidas, admiten, a veces, un proceso significativo de aprendizaje durante el gobierno, el *control de recursos*, que es menos estable que las capacidades y admite cambios graduales, y las *adhesiones*, esencialmente circunstanciales y cambiantes, entre ellas, el *soporte externo*, muy relacionado con la formación de bloques internacionales.

Estas variables componentes del poder del líder guardan entre sí algunas relaciones interesantes. Por ejemplo, las competencias adquieren valor según sea el vector de peso del líder. El vector patrimonio de peso se valoriza o desvaloriza a lo largo del período de gobierno según sean las variaciones del vector momento. Las adhesiones son la base de la gestación del control de recursos.

7. AUDACIA Y TEMERIDAD

El líder poderoso no es necesariamente audaz. El líder débil no es siempre prudente o conservador. ¿Cuál es el límite entre la audacia y la temeridad? ¿Cuál es el límite entre la prudencia y la pasividad?. Estas son preguntas importantes que no tienen respuestas precisas. Sin embargo, un principio de respuesta puede encontrarse a partir de la relación *entre vector patrimonio y vector momento de peso* de un líder en relación a la magnitud del proyecto de gobierno que se propone realizar.

En la audacia o la prudencia de una estrategia confluyen tres variables: a) la envergadura del proyecto acometido, b) la dosis de innovación que introduce el proyecto compatible con su solidez, y c) la relación entre las dos primeras variables y el vector de fuerza del líder que acomete el proyecto.

El máximo de audacia está en acometer un proyecto de gran envergadura e innovación a partir de una *relación de fuerza* débil frente a los posibles oponentes. El máximo de prudencia implica subutilizar la fuerza acumulada para acometer proyectos modestos y bien experimentados. Pero, ¿cuándo se transforma la audacia en temeridad? ¿cuándo se convierte la prudencia en pasividad?

Un principio de respuesta puede ser la siguiente. La *temeridad* consiste en emprender un proyecto o un plan conflictivo e innovador que exige recursos de poder no sólo superiores a los acumulados por el líder en su vector patrimonio, sino superiores a los posibles de concitar en el vector momento. La temeridad entrega al azar la viabilidad del proyecto y, generalmente, conduce a su inviabilidad. *Audacia*, en cambio, es emprender un proyecto o un plan conflictivo e innovador exigente en recursos superiores al vector patrimonio, pero alcanzables con el vector momento que, en esa circunstancia, se eleva sobre el vector patrimonio a causa del impacto mismo del proyecto ante la sociedad y la capacidad del estratega. Generalmente la audacia se correlaciona con un insuficiente apoyo de las fuerzas sociales organizadas y una alta adhesión de la población no organizada. La *prudencia* y la *pasividad* pueden precisarse con los criterios inversos.

II La capacidad de gobierno

I. LA CAPACIDAD DE GOBIERNO: EL GRAN TEMA

El gran problema político de nuestro tiempo es la *capacidad de gobierno*. Es un problema mundial y no particular del segundo o tercer mundo. Naturalmente se expresa con más fuerza y adquiere mayor importancia en los países que están a la zaga del progreso científico. Esta capacidad de gobierno depende del grado de desarrollo del capital intelectual en algunos estratos claves de la sociedad que son determinantes de la calidad de la gestión pública. Estos estratos son:

- a) el *liderazgo político*, en el nivel nacional, regional y local
- b) el *nivel tecnopolítico*, compuesto por directivos, ejecutivos, asesores y planificadores del aparato público
- c) el nivel *de los investigadores* en el campo de las ciencias y técnicas de gobierno
- d) el *nivel general de los profesionales universitarios y de los científicos*, situados en el ámbito público o privado, fuera o dentro de las universidades, y
- e) el *ciudadano* y sus organizaciones de base

El liderazgo político

El *líder político* se hace en la práctica. Se forma en la calle, en el partido político, en interacción con el medio cultural y en su paso por la universidad. Su calidad responde al nivel cultural de la competencia política democrática, aunque el dirigente puede ser estimulado para obtener una formación en ciencias y técnicas de gobierno que lo sitúe por encima de la media de las exigencias del sistema. Esa formación académica no sustituye ni crea la *dosis de arte* que requiere la política, pero potencia el arte del político, si los otros estratos mencionados elevan el nivel de sus exigencias.

El nivel tecnopolítico

El *estrato tecnopolítico* de la sociedad es un corte heterogéneo que cruza todas las profesiones y todos los ámbitos de la gestión pública en un cierto nivel de las prácticas de trabajo. No se caracteriza por su formación intelectual, que puede ser y generalmente es muy heterogénea, sino por su función práctica: el ejercicio de la función ejecutiva, directiva, asesora, planificadora y de alta gerencia pública. En este nivel se combinan conocimientos técnicos con destreza política y capacidades organizativas. Es un vector cognitivo personal e institucional complejo, cuya estructura en la práctica suele ser muy defectuosa y desproporcionada. La técnica no combina bien con la política y ambas no acompañan la capacidad organizativa. Tampoco se amalgaman fácilmente los conocimientos con la experiencia para generar la *experticia*. La calidad de la gestión pública es muy dependiente de la calidad del nivel tecnopolítico. Sin embargo, la formación de estos cuadros está entregada al azar de la práctica. Nadie planifica la estructura del vector cognitivo del nivel tecnopolítico y sistematiza el modo de unir los conocimientos a la experiencia. Por un lado, el individuo que hace su oficio en este estrato, recibe en la universidad una formación *vertical*, departamentalizada, que lo imprepara para ejercer una práctica *horizontal* que cruza casi todos los departamentos de la formación académica. Por el otro, la posibilidad de una práctica interdepartamental rica está limitada, tanto por la inestabilidad y alternatividad del sistema político, como por los criterios de acceso y ascenso al nivel tecnopolítico. La capacidad técnica cuenta poco frente a la lealtad política, la cual se confunde e iden-

tifica con capacidad política. Los integrantes de este estrato adquieren sus conocimientos y desarrollan su arte por la vía de la práctica, a partir de una formación universitaria que lo prepara sólo como profesionales especializados. Esa base profesional excluye las disciplinas pertinentes a su posible y probable ingreso al estrato tecnopolítico de la sociedad. El médico no egresa preparado para administrar y dirigir servicios de salud, el ingeniero está imprevisto para organizar y planificar obras públicas y lidiar con el nivel político, el arquitecto que más tarde puede ser responsable del plano regulador y del desarrollo de una ciudad tiene limitados conocimientos de la planificación de gran estrategia y del diseño de reglas en el juego social, el abogado que se convierte en ejecutivo o en asesor de dirigentes políticos no sospecha de las complejidades de la teoría de las macroorganizaciones ni del análisis estratégico de construcción de viabilidad política, el economista que debe concebir planes de ajuste económico e incorporarse a las oficinas de planificación no puede hacerlo con sentido político si es víctima del tecnocratismo determinista, etc. En otras palabras, este estrato cumple una función compleja para la cual no se forman sus integrantes, se improvisan. Sólo la práctica reiterada completa, aunque de manera insatisfactoria, la formación del estrato tecnopolítico. Por consiguiente, la calidad de este estrato rector del aparato público depende, en primer lugar, de la calidad y amplitud de visión de la Universidad en cada facultad y, en segundo lugar, de la existencia de escuelas de postgrado especializadas en ciencias y técnicas de gobierno, que no existen en América Latina. Por ahora, este profesional está obligado a realizar su práctica con la base cognitiva adquirida en escuelas universitarias muy departamentalizadas que, en general, ignoran la mayoría de las disciplinas propias de una Escuela de Gobierno. La realidad en que debe actuar produce problemas *cuasiestructurados* que cruzan todas las dimensiones. La Universidad en que se forma ignora el concepto de problema y trabaja por facultades o departamentos que en la realidad indivisible no existen.

Los investigadores en el campo de las ciencias y técnicas de gobierno

En este tercer estrato radica el problema central. Este nivel concentra la creación primaria de la oferta de conocimientos que el líder político necesita. Si este nivel es débil o inexistente, la oferta de conocimientos sobre

ciencias y técnicas de gobierno será también pobre. En el segundo y tercer mundo este estrato de investigadores especializados no existe, o prácticamente no existe; en el primer mundo es un estrato poco desarrollado, fragmentado y poco comunicado entre sus pequeñas islas de investigación. Es un campo de interés para psicólogos, antropólogos, economistas, ecologistas, politólogos, sociólogos, historiadores y expertos en organización. Pero, para citar un ejemplo, ocurre que las investigaciones de los psicólogos sobre ciencias, valores y juicio humano en la toma de decisiones complejas no trasponen su propia esfera de especialidad y no interactúan con las investigaciones de los economistas sobre el mismo tema. Por un lado, los psicólogos investigan con amplitud de miras y mente abierta, mientras los economistas siguen una trocha mucho más estrecha, cerrada y mecanicista.

Se trata de aplicar y desarrollar las ciencias pertinentes al proceso práctico de gobierno, la generación de las políticas públicas y la toma de decisiones. O sea, de concebir y renovar la planificación como *método de gobierno*. Es un tema del mayor interés, pero sobre el cual existe poco consenso. Un distinguido investigador del *Center for Research on Judgment and Policy* de la Universidad de Colorado, en Boulder, el Profesor Kenneth Hammond, que ha hecho importantes aportes desde el lado de la psicología a esta nueva disciplina que podemos llamar *Ciencias y Técnicas de Gobierno*, no es particularmente optimista sobre el uso de las ciencias a la formación de las políticas públicas. El enuncia tres tipos de obstáculos limitantes que residen en: a) el contexto situacional adverso a las ciencias en que se procesa la formación de las políticas, b) las limitaciones cognitivas de los políticos y sus asesores, y c) la naturaleza misma de la información científica.

Hammond y sus asociados destacan que el intento de aplicar la información científica a la formación de políticas "ha demostrado ser menos que exitoso". ¿Las causas? El Profesor Hammond las precisa del siguiente modo.

En cuanto a la *primera* causa, el *contexto situacional* del proceso político señala: **Primero**, que en la integración de los *hechos verificables* con los *valores*, cuestión que es inherente al análisis de cualquier política, hay una serie de ambigüedades porque ni los científicos están de acuerdo

sobre los hechos que testimonian, ni los políticos tienen claridad sobre los objetivos y los valores aplicables. De acuerdo al *modelo racional de toma de decisiones*, el decisor debería escoger aquella política que, de acuerdo con la información científica disponible, satisface mejor las preferencias de la comunidad. Pero, ambos componentes del mencionado criterio de racionalidad, *información científica* y *valores*, son ambiguos y confusos en la práctica política. **Segundo:** La información científica no aporta certeza, es de naturaleza probabilística; en cambio la decisión política es ordinariamente singular, busca elegir una alternativa entre varias opciones que son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, la información científica puede pronosticar una sequía con una probabilidad de 30%, ¿vale la pena tomar ya las medidas preventivas para enfrentar la sequía? El político pide una respuesta ahora y singular. Sí o no. **Tercero:** El decisor político usa la información científica dentro de un contexto político, cargado de intereses grupales, con un fuerte peso de la inercia que favorece las políticas existentes y desfavorece la innovación, y sometido a presiones de los diversos grupos sociales. La información científica que contradice los intereses más fuertes no es bienvenida. La misma selección y formulación de las opciones puede estar cargada hacia intereses específicos. Todo esto desestimula al político para hacer uso de las ciencias en la toma de decisiones. Parecen dos mundos irreconciliables.

En cuanto a la *segunda causa*, las *limitaciones cognitivas*, Hammond destaca: **Primero:** El uso de la información en el proceso político no es analítico y explícito, es intuitivo, implícito, parcial y sesgado, por consiguiente no es *reconstruible* para ser sometido a una crítica rigurosa. El político recibe informaciones de una gran diversidad de fuentes que compiten por su credibilidad. En la terminología de la teoría PES diríamos que el líder valora la información no por su contenido, sino por el valor del canal de acceso. Es el canal de acceso, no la información en sí la que compete por credibilidad. Como además la información es probabilística e incierta, ello facilita el uso de la intuición política en detrimento del examen analítico. **Segundo:** los métodos usados para presentar la información científica son dependientes de las personas y fomentan las relaciones de conflicto entre los científicos, como si fueran abogados de partes contrarias. Esto mezcla inevitablemente los hechos verificables, que son materia de eva-

luación científica, con los valores y las preferencias, propias de los juicios de valor. Así, la victoria es más importante que la verdad, lo cual refuerza el rechazo al uso de la información científica. En este proceso, los científicos pierden credibilidad y se abanderizan como abogados o *pistolas contratadas* para derrotar un adversario. **Tercero:** La información científica se presenta a los políticos de un modo que los asimila a computadoras. Supone que captan la información sin error, la almacenan en sus cerebros sin error y la usan sin error. En otras palabras, se entrega más información científica que la que el político y cualquier mente humana puede entender y usar con efectividad. La sobrecarga de información produce desinformación.

En cuanto a la *tercera y última causa, la naturaleza de la información científica*, según Hammond, se presentan los siguientes obstáculos: **Primero:** Generalmente se necesita *experimentar* para proporcionar respuestas definitivas a las preguntas del decisor de políticas, pero los experimentos críticos que producirían tales respuestas no pueden realizarse. *La técnica de juegos* o simulación humana es más una promesa que una realidad y, en todo caso, constituye un modo limitado de experimentación. **Segundo:** Como no se puede experimentar a cabalidad, debe intentarse generalizar la información científica disponible obtenida en situaciones distintas y aplicar dicha información ajena a la política propia. Por consiguiente, la información científica, ampliada en su relevancia más allá del espacio a la cual pertenece, depende más del juicio humano que del juicio científico verificable. **Tercero:** Por las razones anteriores, la información científica es incierta, no es segura.

Es una crítica contundente y precisa, en correspondencia con la realidad observable. No pueden desconocerse los obstáculos para hacer más científica la política y combinar las ciencias con el arte, pero justamente se trata, por un lado, de cambiar el estilo de hacer política para convertirla en más sistemática y más rigurosa, y por otro lado, de romper las fronteras de las ciencias tradicionales, demasiado apegadas al determinismo, el objetivismo, la precisión cuantitativa y los problemas bien estructurados. El mundo de las ciencias no puede limitarse a la constatación precisa entre lo verdadero y lo falso. No se trata sólo de aplicar las ciencias a la política, sino de *renovar* ambas partes. Y ese es el principal obstáculo. Debemos repensar las ciencias y repensar la política.

El profesional universitario

El cuarto estrato, el *profesional universitario*, es la base que alimenta *parcialmente* al estrato de dirigencia política y *totalmente* al estrato tecnopolítico. Es además la fuente de la cual se nutre el nivel medio del aparato público. La realidad no distingue, de antemano, si un profesional universitario ocupará un lugar en el primer, segundo, tercer o cuarto estrato. La formación universitaria básica es y debe ser la misma. Como es natural, nadie puede estudiar para dirigente y graduarse para ser presidente o ministro. Este estrato es la base de la *cultura institucional* de un país que, a su vez, determina la calidad de la *capacidad institucional de gobierno*. Este profesional recibe una formación especializada. Un médico, un ingeniero, un economista, un arquitecto, un abogado, que después puede jugar un importante rol directivo en el aparato público para dirigir, gerenciar, reorganizar, modernizar, planificar y procesar problemas cuasiestructurados, típicos del juego social, egresa de la universidad sin conocimiento de las disciplinas básicas para cumplir con eficacia esa función. Y, con esa deficiencia, conforma la base profesional del aparato público medio.

Los ciudadanos

El quinto estrato, los *ciudadanos*, es responsable de elegir al primer estrato en las elecciones democráticas y evaluar su desempeño en el gobierno. Su formación depende muy fundamentalmente de la calidad de la enseñanza básica y de los medios de comunicación. Este cuarto nivel define la cultura político-institucional de un país.

Hasta ahora la Universidad no asume la responsabilidad de ampliar la formación del segundo, tercer y cuarto estrato, especialmente el tecnopolítico y el de los profesionales universitarios. El 95 % de las personas que cumplen funciones públicas en el nivel directivo o desempeñan cargos de dirigencia política, son egresados universitarios. Por ello, a la larga, si la formación universitaria elevara su calidad y exigencias en el plano de la formación en ciencias y técnicas de gobierno, ello incidiría directa y significativamente en la formación teórica y práctica del primer estrato: el liderazgo político. La Universidad no puede ser una escuela para dirigentes, pero puede formar a *todos* los profesionales de un modo más eficaz

para elevar la cultura institucional y dotar a *algunos* profesionales, a voluntad de ellos, con las capacidades necesarias para dirigir y asesorar, si el sistema democrático los llama a esas funciones. Por esa vía, la base desde la cual se nutren los niveles político y tecnopolítico proporcionaría opciones de mayor capital cognitivo.

La incidencia sobre el estrato cinco es materia de una reforma educacional muy profunda y de un cambio de estilo en la actividad de los medios de comunicación, temas que este ensayo reconoce como muy importantes, pero sobrepasan en mucho el ámbito de su análisis.

El sistema democrático no puede ni debe imponer condiciones de formación académica para ejercer funciones políticas en el primer estrato. Sólo puede hacerlo respecto de los cargos *no electivos*. La selección de la dirigencia política la hace el ciudadano con su voto, de acuerdo con sus convicciones. No se puede, en consecuencia, hablar de una escuela para dirigentes en la Universidad. En todo caso esa debiera ser una preocupación de los partidos políticos. El camino es otro y tiene dos vías. La primera, ofrecer al ciudadano que ya está en alguno de los dos primeros niveles mencionados la oportunidad de adquirir una formación más amplia y potente, que lo capacite para la función pública. La segunda, mejorar la calidad de la fuente de la cual se abastecen los dos primeros estratos, actuando sobre la formación académica del tercero y el cuarto. Esa doble misión es la tarea de una Escuela de Gobierno.

La dinámica de cambio surgirá por la presión del estrato profesional y del nivel tecnopolítico, por su estrecha relación con la dirigencia política. Por esta razón, la creación de un estrato tecnopolítico de alto nivel teórico y buena experiencia práctica, junto con la creación de canales de *desdepartamentalización* en la formación de todos los profesionales, estimulará el ascenso del nivel y calidad de la dirigencia política, de la acción política práctica y de la gestión de las organizaciones públicas. La modernización del Estado es imposible sin este cambio.

Desgraciadamente, el nivel tecnopolítico es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Los profesionales reciben una formación departamentalizada y las organizaciones públicas están en un lamentable estado de ineficiencia e ineficacia. Así, el aparato público, recibe el doble impacto negativo de un estilo político clientelar y de una capa profesional

que sólo detecta los problemas más evidentes, pero no está capacitada para procesarlos y enfrentarlos. Hasta ahora, la única respuesta es privatizar. De este modo, el líder político carece de la formación para procesar *problemas cuasiestructurados*, que son todos los problemas sociales, mientras sus asesores, profesionales formados en los departamentos universitarios, carecen también de la formación para asesorarlos en ese procesamiento. Por ello, la baja capacidad de gobierno se manifiesta con transparencia en la incapacidad para realizar buen *procesamiento tecnopolítico* de los problemas sociales relevantes.

La principal tarea de hoy es crear en la Universidad la semilla de esa capacidad tecnopolítica a fin de elevar la capacidad de gobierno. Esto no se logra con pequeños cambios en las escuelas de administración pública, ni con escuelas de gerencia y negocios, propias de la esfera privada. Tampoco es alcanzable con seminarios y cursos sobre planificación, sin perjuicio de reconocer que ese tipo de entrenamiento, si se realiza con buen nivel académico, también es necesario para elevar la capacidad de gobierno. Pero, esos cambios parciales no tienen profundidad ni masa crítica para gestar la *revolución organizativa* que exige el aparato público. Es necesaria una revolución organizativa y nada menos que una revolución. Hay que *reconstruir* el aparato público, no basta con mejorarlo. Pero todavía no formamos el profesional capaz de afrontar ese desafío, ni el político que lo apoye y valore.

El planificador económico y el gerente son analistas de un ámbito situacional limitado, que actúa bajo restricciones previamente establecidas de direccionalidad; su entrenamiento se refiere a resolver problemas parciales en casos donde los objetivos superiores están previamente establecidos por la dirección política.

El profesional de la tecnopolítica, en cambio, no es un receptor de objetivos predeterminados y, por el contrario, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad de los objetivos como la eficacia de las directivas sobre operaciones y medios. Su ámbito de acción es toda la sociedad. Su capital es un capital intelectual. No tiene patrimonio político propio. Sólo debe cuidar su prestigio. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que los conocimientos de ambos *interactúen* en la explicación de la situación y las

acciones para cambiarla. La actividad en el nivel tecnopolítico no requiere de los dotes carismáticos del dirigente, porque su trabajo puede estar en la sombra, concentrado en la observación aguda del proceso social, al servicio del líder político. En compensación, el profesional formado para desempeñarse en el estrato tecnopolítico debe poseer otras capacidades especiales que el líder político no necesita cultivar en profundidad.

El político, en cambio, es un hombre de acción que acumula y debe cuidar su capital político. La eficacia de su actividad depende de ese capital. Tiene patrimonio político propio. Tenga o no formación universitaria, su habilidad consiste en hacer lo correcto en el momento oportuno y, en lo posible, aumentar su patrimonio político. Está dotado de una vocación y del arte que no requiere el profesional de la tecnopolítica. Sólo algunos, la minoría de los profesionales integrantes de los estratos dos y tres, llegan a ser dirigentes políticos.

No se trata, por consiguiente, de formar líderes en la Universidad. Nadie puede decretar o diplomar el nacimiento de un líder. Sería una oferta sin demanda y sin sentido. Se trata de introducir en la formación universitaria, en todas sus facultades, y específicamente en un postgrado abierto a todas las facultades, los temas propios de las ciencias y técnicas de gobierno.

Esta reforma en la Universidad formaría profesionales de la tecnopolítica, ampliaría el ángulo de visión del profesional universitario y, al mismo tiempo, elevaría la calidad de la dirigencia política, ya que, en alto porcentaje, ella pasa por las aulas universitarias.

2. GERENCIA PRIVADA Y ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Ante la crisis de diseño macroinstitucional, macroorganizativo, organizativo, de eficacia y eficiencia microorganizativa del aparato público, y el pobre desempeño de los dirigentes políticos, algunos creen encontrar la solución en la idea del gerente privado trasplantado al sector público. Se piensa, naturalmente, en las buenas cualidades de un gerente privado de alto nivel. Detrás de esta propuesta hay dos intenciones distintas: introducir los criterios de la empresa privada en el manejo público y reducir el espacio de los

partidos políticos en el manejo de los asuntos públicos.

Si el problema fuese tan simple ya estaría resuelto, incluso en América Latina donde las soluciones se copian con retraso. Ni los políticos son sustituibles por hombres de negocios, ni la gerencia privada es aplicable directamente al aparato público. Cada vez es más numerosa la cantidad de gerentes formados en Escuelas de Negocios y su calidad es también creciente. Sin embargo, por lo general, los gerentes no son buenos para ganar elecciones y tampoco están preparados para ejercer las funciones de alta dirección pública. La inadecuación del gerente privado a la función pública tiene tres raíces causales: vocación y valores, ámbito de experiencia y formación intelectual. Las Escuelas de Negocios y Gerencia acentúan esta inadaptación.

La vocación y valores del gerente privado responden a un tipo de ambición distinta a la del hombre público, con las naturales excepciones. Esta diferencia surge, en parte, por la motivación de la ganancia personal y material y, en otra parte, por la fuente del prestigio que radica fundamentalmente en la acumulación de la riqueza personal. La recompensa buscada es el poder económico, el premio al esfuerzo individual, y ambas se apoyan en una subvaloración de las deficiencias humanas, acompañadas de una apología del más fuerte, el menosprecio por el débil y un concepto muy particular y limitado de éxito. Destacar por sobre la media es el objetivo personal, no es un medio para servir a otros o al país. La solidaridad y la consideración por los más débiles no son precisamente virtudes del gerente privado. El empresario lucha por su beneficio personal y empresarial, y el gerente privado debe someterse a ese principio. La competencia es muy exigente y los costos de la incompetencia muy altos. Por consiguiente, se dinamiza *hacia el extremo* y ese extremo no es compatible con consideraciones sociales. No se compite a medias con las empresas rivales, sería un fracaso. Se trata de explotar posibilidades, no importa cuál sea la situación del explotado. El sesgo economicista es inevitable porque pequeñas diferencias en el costo unitario pueden reducir las ganancias y desplazar un producto del mercado. Todos los valores tienen que acomodarse a esa realidad de la empresa frente a su competencia y sus proveedores. Para que ello sea aceptable, la motivación del dinero y la riqueza personal tiene que ser

muy fuerte, y olvidar cualquier otra consideración humanitaria y social. Así es la práctica empresarial, aunque en el verbo se hagan otras consideraciones humanitarias y rituales. Los mecenas son empresarios declinantes o, dado el nivel alcanzado, empresarios que sólo buscan conservar lo ganado. Pero el empresario emergente sólo se abre paso en una lucha despiadada y extrema.

El ámbito de experiencia del gerente privado es también un puesto de observación y acción muy particular en el sistema social. Al interior de una empresa privada la gobernabilidad es muy alta y el peso de la argumentación costo-beneficios para la empresa es mucho más fuerte y simple que la relación costo-beneficio en el ámbito público. La fricción burocrática es mucho menor, así como la libertad para contratar, fijar remuneraciones y precios, reorganizar, y concebir proyectos futuros. El *padrón macroorganizativo* que define las reglas del sector privado no es siempre el más adecuado, pero de lejos es mucho más pertinente para la función privada que las reglas comunes aplicables a la función pública, que condenan al ejecutivo a un grado inevitable de ineficiencia. La función pública es una actividad *sobrerregulada*, mientras la empresa privada opera bajo reglas abiertas. Por consiguiente, en general, el empresario privado no lucha contra *enemigos internos*, sino contra competidores externos. En la función pública, en cambio, los oponentes internos son, a veces, tanto o más fuertes que los oponentes externos. Por ejemplo, el modelo socialista, aparentemente acaba con los oponentes externos, pero multiplica los oponentes internos con coeficientes de fricción burocrática cada vez más altos. Por otra parte, un proyecto social es extraordinariamente más complejo que el proyecto de desarrollo de una empresa privada. Piénsese sólo en la multiplicidad y el conflicto entre objetivos, en la complejidad de las dimensiones y ámbitos cubiertos, en la tarea de crearse objetivos y crear los recursos, sin poder solicitárselos a nadie; en la multiplicidad de criterios de eficacia y eficiencia envueltos cuando se debe conservar un equilibrio entre lo político, lo económico, la seguridad, el ambiente, los valores humanos, etc. La práctica de la empresa privada crea en el gerente una serie de cualidades, como la creatividad, la agilidad, la responsabilidad, el valor del costo y los criterios de rentabilidad y eficiencia, pero,

al mismo tiempo, produce una cultura de intolerancia e inhabilidad para el cambio gradual y para el manejo de los aspectos sociales y políticos en un ambiente de baja gobernabilidad y alta fricción burocrática. El empresario privado está inadaptado para gerenciar en un ambiente *sobrerregulado*, se siente prisionero, y en su afán de liberarse de tantas reglas sin sentido, comete torpezas políticas. No puede salir de esa prisión, porque ello exige mudar leyes y reglamentos cuyo cambio exige conocimiento del aparato público, del mundo de la política y de la ciencia-arte de la construcción de la viabilidad política. El tiempo de gobierno también es diferente. El gerente privado dura en su cargo el tiempo que le permite su gestión eficaz, mientras que el dirigente público es retado por períodos fijos y relativamente cortos de gobierno. Por último, la dimensión política tiene un peso muy diferente. El gerente debe navegar en el contexto del sistema político; en cambio, el dirigente político es el productor de ese contexto y su éxito se juega en los resultados de la acción política.

La formación intelectual del gerente privado y del dirigente político también difieren. Tienen algunos aspectos en común, aunque en lo esencial, son y deben ser muy diferentes. Para el gerente privado todo gira en torno a las ganancias y el desarrollo de su empresa. Con esos criterios en mente debe analizar balances, manejar estoques, estudiar mercados, verificar rentabilidades, contratar créditos, cuidar la liquidez de sus finanzas, evitar huelgas, definir procesos de producción, seleccionar tecnologías, etc. Si esos criterios contradicen el equilibrio ecológico, el equilibrio macroeconómico, el equilibrio político social, la seguridad nacional o el desarrollo cultural, eso no es parte prioritaria de sus preocupaciones ni forma parte de sus responsabilidades. Su mundo es su empresa y su entorno más relevante. Por consiguiente, debe prepararse para actuar en ese mundo de lucha individual donde el ineficiente perece. Así se produce la selección del más eficaz y el más fuerte. Para ese gerente la política es un contexto y una restricción. Su ideal es que ese contexto sea neutro y las restricciones sean las mínimas.

El político, en cambio, piensa en torno a algún tipo de sociedad: su país, su estado, su región, su municipio, su comunidad. El lucro y el beneficio personal son una deformación de la política, no el principio general.

Debe comprender los criterios del gerente privado como algo necesario al sistema, pero no puede limitarse a esa visión parcial del mundo de los negocios. Sus problemas giran en torno a la gente, las organizaciones públicas, el funcionamiento del sistema económico, la protección de la naturaleza, las relaciones internacionales, la seguridad nacional, la calidad de la democracia, el combate a la delincuencia, el desarrollo de las ciudades, el funcionamiento urbano, el desarrollo económico, el equilibrio entre los poderes públicos, el nivel cultural, la salud y la educación, la seguridad social, la ayuda a los más pobres, la lucha política con sus competidores, la conformación de ideologías y de un proyecto social que responda a los problemas de la sociedad, etc. No puede abordar esta complejidad de problemas con criterios unidimensionales y simples como el de la rentabilidad y tampoco puede asumir que el bienestar social depende simplemente del auge económico.

Se trata de dos mundos diferentes aunque relacionados. El ideal del empresario llega a ser el estado mínimo con mínima capacidad de regulación. La selva de la competencia resuelve los problemas por la selección de los más capaces, más fuertes, más creativos y muchas veces los más despiadados, ayudados por la degradación de la ética. No asume responsabilidades por la dinámica social que produce a los menos capaces, los más débiles y los seguidores. El político, en cambio, debe preocuparse por las causas de las desigualdades y de las diferencias de oportunidades. Son dos especies distintas. Por consiguiente, se requieren dos tipos de escuelas de formación que respeten las diferencias y las interrelaciones.

Basta con mencionar algunas disciplinas para captar la diferencia de enfoques. Tampoco conviene exagerar estas diferencias, pues algunas disciplinas deben ser comunes a las necesidades de la práctica empresarial que no puede ignorar el mundo de la política, y a las necesidades del liderazgo político, que no puede ignorar el mundo de los negocios. Los siguientes temas de estudio son propios de la formación tecnopolítica y generalmente están ausentes en la formación del gerente privado. Se trata, por consiguiente, de ampliar la formación del gerente privado y crear sistemas de formación para el dirigente público.

Los siguientes son ámbitos de estudio imprescindibles para el profesional de la tecnopolítica:

Planificación estratégica pública

Es una disciplina bien distinta que la planificación estratégica corporativa. Examina las teorías, métodos y diversos enfoques sobre el gobierno de procesos y la planificación de los mismos, para comprender las relaciones entre proyecto de gobierno, la gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno. Implica estudiar las relaciones entre el gobierno y la planificación, entendida ésta última como *planificación de la acción del gobierno* en todos sus ámbitos. Examina también las relaciones entre planificación gubernamental y planificación económica, privilegiando aquellas concepciones en las que se integra la planificación económica con la planificación política, a fin de distinguir con claridad entre: a) la planificación económica tradicional, b) la planificación estratégica corporativa, c) la planificación prospectiva o de gran estrategia, y d) la planificación estratégica pública, donde el método PES tiene un papel destacado. Naturalmente se concentra en la planificación estratégica pública y, en particular, la planificación estratégica situacional. Profundiza en la teoría de las situaciones como fundamento central de la planificación pública moderna. Destaca la complejidad que abarca la planificación de situaciones como un cálculo de la totalidad relevante para la acción.

Teoría de la organización y macroorganizaciones

Hace un examen crítico de la teoría de la organización, especialmente referida a la omisión de la dimensión macroorganizativa y lingüística; precisa el carácter empírico-normativo de la mayoría de dichas concepciones y la ausencia de un cuerpo teórico sólido sobre las organizaciones y su funcionamiento. A partir de esa crítica, analiza los diversos intentos por construir una ciencia de la organización que pueda sustentar y operacionalizar técnicas de diseño del padrón macroinstitucional, macroorganizativo, organizativo y microorganizativo. En esta perspectiva examina los aportes tradicionales, así como las nuevas concepciones que surgen de la teoría de las conversaciones, la cibernética y la teoría de las macroorganizaciones. Es un cuerpo teórico clave para aprender a diseñar el padrón macroorganizativo del aparato público en base a nuevas reglas que permitan su eficacia y eficiencia.

Análisis estratégico

Teoría por la cual un actor intenta lograr un objetivo que no depende por entero de sus capacidades. Se sitúa en el contexto del juego social donde no existe una relación de jerarquía y dependencia entre los jugadores, y cada uno controla una parte de las variables del juego. Los extremos de este juego son la cooperación, el conflicto y la confrontación violenta. El problema central es la construcción de viabilidad política al plan de un actor y se concentra en la teoría y los métodos para formular estrategias políticas. A veces, la viabilidad del proyecto político depende del conflicto cognitivo; otras veces, se trata de un conflicto de intereses. Atacar ambas causas requiere de teorías y métodos diferenciados.

Análisis de problemas

Aborda la distinción entre problemas *bien estructurados* y problemas *cuasiestructurados*. Discute los métodos para abordar ambos tipos de problemas. Respecto de los primeros enfatiza las diversas herramientas que las matemáticas modernas aportan para enfrentar problemas determinísticos, problemas estocásticos no interactivos e interactivos y problemas de incertidumbre cuantitativa, con especial cuidado en distinguir el uso de probabilidades objetivas y subjetivas. Destaca el uso de protocolos para enfrentar problemas cualitativos. En relación con los problemas cuasiestructurados analiza la teoría que sustenta la construcción de modelos sistémicos cualitativos, en especial flujogramas situacionales y árboles explicativos de problemas. La falla más ostensible en la dirigencia latinoamericana es su débil capacidad para procesar problemas cuasiestructurados y distinguir con claridad el análisis sistemático de los hechos, el juicio técnico que los sitúa en una teoría y el juicio político que expresa preferencias explícitas. Los elementos mencionados integran el juicio tecnopolítico, como *juicio cuasirrational*.

Políticas públicas

Aporta las teorías y métodos para procesar las políticas públicas como módulos parciales en la diversidad de ámbitos que abarca un gobierno. Su tema central es la aplicación del análisis de sistemas aplicado al enfrentamiento de problemas específicos. Examina los distintos métodos de investigación aplicables: modelos sistémicos, árboles decisionales, teoría de jue-

gos, juego difuso (fuzzy gambling), investigación de operaciones, modelos estocásticos, etc. Destaca las diferencias y coincidencias entre el enfoque de políticas públicas y el de la planificación estratégica pública.

La oficina del dirigente

Examina la teoría y las prácticas de organización de la Oficina de un Presidente, un primer Ministro o, en general de un dirigente. Allí se analizan los problemas típicos que afectan su funcionamiento, tales como uso del tiempo, foco de atención, sistemas de agenda, equilibrio entre el soporte cálido y el frío, soporte tecnopolítico para la toma de decisiones, soporte gerencial en cabeza del Jefe de Gabinete, administración de las conversaciones directivas, acompañamiento de la gestión y su evaluación, sistemas de señales sobre temas que exigen corrección, y rendición y prestación de cuentas por desempeño. Examina el soporte de estado mayor que requiere un gobernante. En la oficina del dirigente adquiere carne y práctica el juicio tecnopolítico.

Estudio de actores

El soporte de una estrategia pública requiere, en el juego social, estudiar al *otro*. Ese *otro* no es el agente de la teoría económica, es un actor social que participa en los diversos juegos simultáneos que caracterizan el sistema político. Los actores sociales no tienen *conductas estables*, son creativos, sorprendentes y cambiantes. Tienen, en cambio, ciertas *invariantes* de personalidad que permiten hacer previsiones sobre sus planes y estrategias. Esta disciplina desarrolla los métodos y las técnicas para identificar y analizar el *código de personalidad de un actor*, definido como el conjunto de características estables que lo caracterizan y son relativamente independiente del aprendizaje y la situación.

Simulación histórica

La historia expresa el relato de los hechos y situaciones producidas en el pasado. La simulación histórica es un tipo retrospectivo de experimentación social que sitúa de nuevo a los actores en la situación inicial y trata de explorar otras *historias* posibles que no ocurrieron, a fin de compararlas con la historia real. Es un juego sobre el pasado. Esta disciplina analiza los

métodos utilizables para realizar esa experimentación histórica y muestra el uso de la simulación histórica como herramienta de aprendizaje social.

Análisis de Gran Estrategia

El análisis de Gran Estrategia explora a largo plazo, caminos que nadie ha identificado o explorado y, por consiguiente, no se conocen sus posibilidades. Esta asignatura destaca la necesidad del pensamiento de gran estrategia como brújula del sistema, el modo en que la existencia y carencia de la misma divide a los países en creadores y seguidores, la particularidad de sus métodos que destacan la imaginación, la creatividad, la audacia, el dominio del avance de las ciencias en sus fronteras, y su contraste con los métodos de planificación que operan en el período de gobierno.

Planificación económica

Ofrece los elementos centrales de las teorías y métodos de la planificación económica, haciendo la distinción entre el corto y el mediano plazo. Examina los problemas de diseño de objetivos y metas en un sistema creativo, abierto y complejo, con actores, conflicto, incertidumbre y sorpresas, así como la selección de políticas y medios de intervención sobre el sistema económico. Discute las adecuaciones que requiere la planificación económica tradicional para convertirse en planificación estratégica, articularse con la planificación política y potenciar las técnicas de alta dirección.

Evaluación y monitoreo de la gestión pública

Apunta hacia los métodos para evaluar resultados y el esfuerzo para alcanzarlos según sean las circunstancias de contexto. Distingue los siguientes modos de evaluación: 1) la gestión por problemas, 2) la gestión global de la institución, 3) la calidad de la organización, y 4) el desempeño personal. Examina los diversos modos de acompañamiento de la gestión pública, entre ellos, los sistemas de información estadística, el monitoreo visual y el monitoreo por indicadores y señales. Enfatiza el monitoreo por indicadores y señales, así como su uso para la rendición y cobranza de cuentas por desempeño. Discute las complejidades del monitoreo continuo en *tiempo real* y sus diferencias con el monitoreo en *tiempo eficaz*. Aborda de un modo especial el monitoreo del cambio de las características de los actores

sociales, de las conversaciones gerenciales, de los marcadores de los problemas y de las operaciones que los enfrentan en escenarios concretos.

Estrategias y técnicas de negociación

Examina la base teórica, los problemas y las tácticas de la negociación. Distingue entre negociaciones cooperativas, conflictivas y mixtas. Parte del concepto de que la negociación es una forma de decisión interdependiente y un caso particular del cálculo interactivo. Es una disciplina bien difundida en América Latina que es común a la formación del gerente privado.

Gerencia, diseño y evaluación de operaciones

Discute las teorías y métodos de la gerencia pública por objetivos, pero con la connotación particular de una administración por operaciones que tiene una correspondencia definida con los módulos de planificación y presupuestación. Asume el concepto de *operación* como una unidad de planificación y gestión que abarca tanto aquellas que requieren principalmente recursos económicos como aquellas que requieren principalmente recursos de poder. Analiza las particularidades de diseño y evaluación que presentan: i) las operaciones exigentes en recursos de poder y cuyo producto es político. ii) las operaciones cuyo producto son bienes y servicios corrientes, que además son exigentes en recursos económicos, y c) las operaciones que constituyen proyectos de inversión económica. El diseño y evaluación de proyectos de inversión es un caso particular del diseño y evaluación de operaciones.

Administración de conversaciones

Es todavía una disciplina poco conocida que examina los aportes de la filosofía del lenguaje y el concepto *de acto de habla* en el análisis y diseño de los procesos organizativos. Estudia la organización como un sistema de conversaciones, las cuales desatan y constituyen acciones. Su fundamento es la *teoría de las conversaciones* y sus implicaciones para la conducción y planificación de procesos humanos. En términos prácticos ilustra su propuesta gerencial con el uso de un *administrador de conversaciones*. Es una disciplina que debe ser común con la formación del gerente privado.

Gerencia de empresas públicas

Examina las particularidades de la empresa pública, el patrón macroinstitucional inadecuado y de sobrerregulación en que hace su práctica y los vicios a que ha estado sometida. Analiza los criterios para definir las áreas de competencia empresarial pública y privada. Discute las reglas empresariales privadas y su aplicabilidad a la esfera pública. Concentra su atención en la planificación y la gerencia de empresas públicas, a partir de una tipología adecuada que evite el caso de los servicios públicos que se prestan bajo modalidades burocráticas y centralistas, aunque cumplen con las características de servicios empresariales, tales como el caso de la salud pública, educación, seguridad social, aseo, correos y servicios sociales.

Presupuesto por programas

Analiza los orígenes y el propósito de la técnica de presupuesto por programas, incluyendo el extremo del presupuesto base cero. Destaca el uso del presupuesto como instrumento de planificación y gerencia, y las modalidades formales aplicadas en América Latina. Examina las diversas técnicas modernas para la elaboración de presupuestos en base a la red de producción institucional y profundiza en las técnicas particulares de presupuesto por programas, tanto para servicios públicos como para empresas públicas. Analiza la articulación de los módulos operacionales del plan con los módulos de presupuestación por objetivos.

Planificación de campañas electorales

Examina las técnicas usuales en el desarrollo de las campañas electorales, su énfasis en el uso de los medios de comunicación, la personificación y diferenciación positiva del candidato y la aplicación de encuestas electorales. Discute casos tipos de experiencias electorales y explora la aplicación de la planificación estratégica situacional a las campañas electorales como un caso de construcción de viabilidad de un proyecto de conquista del poder.

Modernización del Estado y reforma organizativa

Examina tres temas: 1) la experiencia de modernización y sus fallas, 2) la reconstrucción teórica que exige la modernización del Estado y la reforma organizativa, y 3) las estrategias de modernización. El primer tema exige

el análisis de casos concretos. El segundo aborda los criterios para: a) definir las fronteras de la esfera pública, su tamaño y propósitos; criterios ideológicos y criterios técnicos, b) el diseño de los *padrones institucionales* y sus reglas, capaces de permitir la eficiencia y la eficacia del aparato público, c) los sistemas de alta dirección que exige la función pública, d) los criterios de diseño macroorganizativo al interior de cada institución, e) el diseño microorganizativo de procedimientos y la reingeniería pública, y f) la sistematización de la administración de conversaciones. El tercer tema trata de las estrategias para vencer las resistencias al cambio organizativo y estudia las relaciones entre la cultura institucional, las prácticas de trabajo y las formas organizativas.

Gestión en los sectores sociales

Particulariza la planificación, la gerencia estratégica y el diseño organizativo aplicados a los casos de salud, educación, seguridad social, seguridad personal, bienestar social y enfrentamiento de la pobreza crítica. Esta disciplina aplicada hace converger las teorías básicas y las técnicas especializadas en el análisis y enfrentamiento de los problemas sociales.

Planes de ajuste macroeconómico

Discute la experiencia en cuanto a planes de ajuste macroeconómico para combatir la inflación y crear las bases de un desarrollo económico sano que aproveche la potencialidad de las fuerzas productivas. Examina la base explicativa que sustenta tales políticas y la construcción de modelos económicos para comprenderla e iluminar la política económica. En torno a esta temática central, analiza distintas opciones de política económica y su correspondencia con diversos estilos de gobierno. Considera de modo especial las condiciones políticas para el éxito de un plan de ajuste y el efecto de los planes de ajuste sobre la gobernabilidad del sistema político. Estudia el plan de ajuste inserto en el manejo de los tres cinturones del gobierno, en un medio de alta incertidumbre, conflicto político y conflicto cognitivo.

Seguridad y defensa

Análiza, a la luz de las diversas corrientes teóricas, la problemática filosófica, política, jurídica y organizacional de la Seguridad y Defensa, consi-

derando los diferentes actores que potencian el conflicto situacional y sus estrategias particulares. Examina, además, como aspecto particular de la Seguridad y Defensa, la teoría de la guerra y sus implicaciones prácticas. Analiza el rol de las fuerzas armadas y sus relaciones con el mantenimiento y profundización del sistema democrático.

Desarrollo urbano

Enfoca los problemas del desarrollo urbano, con especial énfasis en la explicación del surgimiento de algunas capitales y ciudades latinoamericanas cuyo tamaño hipergigante produce la proliferación de numerosos problemas sociales, un creciente aumento del tiempo perdido y el deterioro de la calidad de la vida urbana. Aborda dos temas: a) la explicación de las deformaciones del crecimiento urbano y el estudio de macroestrategias para frenar la concentración urbana en grandes ciudades, y b) el análisis situacional de las grandes ciudades como un problema cuasiestructurado, a fin de identificar políticas y operaciones que complementen las macroestrategias de descongestionamiento espacial por la vía del rediseño urbano de la ciudad y la ocupación racional del territorio nacional.

Técnicas de juegos

Esta asignatura es común con la formación del gerente privado y está bastante avanzada en algunas escuelas de negocios latinoamericanas. Comprende dos partes: 1) las bases teóricas de la técnica de juegos, y 2) el diseño de juegos y su práctica. En el plano teórico analiza los problemas de articulación de las técnicas de simulación matemática aplicables a procesos repetitivos con las técnicas de simulación humana más pertinentes para tratar con procesos creativos. Analiza los fundamentos teóricos del juego como instrumento de simulación humana y destaca la importancia del juego como técnica para tratar con procesos creativos donde el universo de los movimientos posibles de cada oponente es desconocido y cambiante. El juego es, así, un recurso práctico para transformar un problema de universo teórico desconocido de posibilidades, en otro de universo práctico de posibilidades enumerable mediante la simulación humana. En el plano práctico, permite diseñar, realizar y experimentar con juegos capaces de representar problemas reales o potenciales.

El conjunto de disciplinas brevemente explicadas conforma, en lo esencial, el espacio del tipo de conocimientos que requiere el profesional de la tecnopolítica.

3. EL PROFESIONAL DE LA TECNOPOLÍTICA

Este ensayo propone que la Universidad contribuya a la formación de este profesional. Es una especialidad que hoy no existe, aunque es una *actividad práctica* con incidencia decisiva en la calidad de la gestión pública y en la conformación del estilo de hacer política. El experto en tecnopolítica debe ser profesional, aunque no se trata de una profesión, en el sentido tradicional de la palabra.

El profesional de la tecnopolítica es un híbrido entre el intelectual, el político y el gerente que practica *el juicio cuasirracional*. Es un cientista social preocupado por la acción, sin complejos para explorar el futuro difuso e incierto, capaz de comprender que la acción no espera el desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del investigador académico que se deleita con el pasado o el futuro muy lejano, alerta para comprender que los departamentos profesionales tienden a razonar unidimensionalmente, con un foco de atención limitado por un corte artificial de la realidad, preparado para comprender un mundo complejo con múltiples recursos escasos y variados criterios de eficiencia y eficacia, consciente del barbarismo político y del barbarismo tecnocrático, a la par que preocupado por la planificación de la acción en cualquier ámbito. Su centro de atención es la *planificación política*, entendida como un cálculo situacional referido a procesos creativos, nebulosos, inciertos y plagados de subjetividades que afectan el presente y el futuro. Su médula teórica está en el cálculo que *precede* y *preside* la acción práctica en el ámbito público. No puede refugiarse en la frontera de una ciencia o una técnica parcial y, por el contrario, es un invasor de los departamentos especializados, cuyo propósito es el cálculo situacional totalizante al servicio de las prácticas de gobierno y del hombre de acción.

Este nuevo profesional está obligado a distinguir entre intuición y juicio analítico, así como entre juicio técnico y juicio político; también

debe distinguir entre procesos abiertos y cerrados, determinísticos y creativos, objetivistas y subjetivistas. La confusión sobre estos diversos tipos de juicios y modos de análisis genera el conflicto cognitivo superpuesto al conflicto de intereses. El profesional de la tecnopolítica debe ser capaz de esclarecer las causas del conflicto cognitivo para depurar e identificar el verdadero conflicto de intereses. La teoría, la experimentación y la experiencia indican que la confusión sobre la naturaleza y causas del conflicto cognitivo terminan por reforzar irracionalmente el conflicto de intereses.

La planificación de la acción en el juego social exige razonar en sistemas abiertos, creativos y con actores movidos por apreciaciones subjetivas de la realidad. Como consecuencia de lo anterior, este experto debe tener conciencia de las diferencias entre los métodos pertinentes para procesar *problemas bien estructurados*, de aquellos adecuados para tratar con los *problemas cuasiestructurados* que la realidad genera. Esa formación le evita adoptar teorías impotentes y técnicas de decisión sólo pertinentes en el caso de procesos cerrados y enumerables, típicos de los sistemas mecánicos determinísticos. En el sistema social se vive una práctica donde las posibilidades no existen al margen de la actividad de sus participantes: se crean por nosotros o por otros y, por consiguiente, no son simplemente enumerables ni se puede decidir por ellas con criterios unirracionales y totalmente racionales.

El tecnopolítico aspira a unas *ciencias de gobierno* que rompan con los departamentos verticales tradicionales y adquiera la capacidad de procesar tecnopolíticamente los problemas sociales. Y, mientras ella no exista, no se siente obligado a permanecer ciego y preso en las fronteras de las ciencias parciales. Comprende que el aparente rigor de la ciencia parcial se debilita ante la mera intuición de un espacio teórico mayor que la comprenda y rompa los supuestos de su frontera artificial. Debe ser capaz de integrar el razonamiento científico, con la creatividad y el juicio de valores. Integrarlos, sin confundirlos. Es un cientista social con sentido práctico, con capacidad operacional, desanimado de teorizar sobre otras teorías y estimulado para teorizar sobre la realidad en que vive, obsesionado por crear métodos y técnicas al servicio del hombre de acción, irrespetuoso de la ciencia oficial, humilde ante la complejidad de los hechos, pero atento al

desarrollo de frontera en cada ciencia y de las zonas fronterizas entre ellas. Sabe que la gran innovación en el campo que le interesa, no vendrá de la actividad de profundizar verticalmente el conocimiento, sino de la comunicación entre los equipos que hacen ese trabajo vertical. Es un hombre consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Es un *situacionalista*. Solo así puede superar el reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia o productividad. El desafío consiste en crear modelos complejos para entender y actuar sobre la realidad, tal como es, en vez de amputarla hasta que ella sea manejable por los modelos simples más conocidos. Procusto está marginado de este desarrollo teórico. Es la negación de la *razón tecnopolítica*.

Esta nueva capa tecnopolítica es requerida dramáticamente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos, en las fuerzas sociales en general y, principalmente, en la docencia universitaria. La Universidad no puede continuar de espaldas a los problemas de gobierno.

Gobernar es un problema de complejidad creciente. Y lo es más aún gobernar en democracia. El líder que gobierna en la dirección del progreso social enfrenta exigencias aún mayores que aquel que sólo aspira en el gobierno a mantener bajo control la magnitud de los problemas. De manera que ante objetivos menores éste tiene, además, menores restricciones.

La complejidad del sistema social continúa creciendo en contraste con el estancamiento de los métodos de gobierno. Los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será cada vez más difícil. Podemos perderla por desilusión sobre sus bondades o desesperación por la incapacidad para transformarla y hacerla mejor.

El drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos asumidos democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizá continúe creciendo por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para

conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar el sistema político-institucional.

Los electrones de hoy, y el mundo físico en general, tienen la misma complejidad que hace millones de años atrás, pero nuestros países conforman hoy sistemas sociales infinitamente más complejos. El sistema social no sólo es más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una *complejidad creciente* y de distinta naturaleza a causa de su creatividad. Esa complejidad muda a una velocidad mucho mayor que los sistemas naturales. El sistema social no sólo sigue leyes, sino crea leyes. Es un sistema creativo. Pero, el hombre ha concentrado su esfuerzo de investigación en el desarrollo de teorías que mejoran cada vez más su capacidad de gobernar lo más simple y estable, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo crecientemente más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias. Pero de unas ciencias sociales capaces de abordar los procesos creativos y los problemas cuasiestructurados, donde conocer no siempre es sinónimo de encontrar leyes que rigen los procesos, y la objetividad debe ceder paso a la *diferenciación rigurosa* de las apreciaciones subjetivas.

Hay una crisis de los paradigmas de las ciencias sociales que aún no es visible ni compartida. La mayoría no ve los simplismos de sus fundamentos. La teoría política aún está lejos de ser una ciencia sólida y la teoría económica más difundida sigue apegada al determinismo, al objetivismo, al departamentalismo de un sólo recurso escaso y a las teorías estáticas sobre el equilibrio. Este atraso de las ciencias sociales confunde al líder político ilustrado y desalienta a los otros sobre la importancia del capital intelectual. Mientras los investigadores no superen estas deficiencias, continuará el barbarismo tecnocrático al nivel del economista común y se oscurecerán las alternativas del líder político para escapar del barbarismo político o del barbarismo tecnocrático.

Estamos obligados, por largo tiempo, a gobernar sin apoyo sólido de las ciencias sociales. Estas ciencias blandas avanzan a menor velocidad que el grado de complejidad creciente del juego social, y los líderes políticos valoran y asimilan tales conocimientos sólo en una proporción decreciente de ese lento avance de las ciencias y técnicas de gobierno. Aún más, todavía es dominante la dirigencia política que ignora el análisis tecnopo-

lítico y se apoya sólo en la intuición y su formación profesional departamentalizada. Este es el principal reto que plantea hoy gobernar en democracia: problemas sociales de complejidad creciente frente a pobres herramientas de gobierno. Aquí surgen varias interrogantes: ¿Estamos aprovechando nuestro tiempo en preparamos mejor para conducir y participar en procesos de cambio, desde los más modestos hasta los más trascendentes? ¿Los partidos políticos están conscientes que necesitan algo mucho más complejo que sus escuelas de cuadros para preparar las nuevas generaciones de dirigentes? ¿La Universidad está consciente de su omisión en este campo? ¿Son capaces las cabezas dirigentes de comprender que manejan mal la economía, hacen mal uso de los recursos de poder, desperdician tiempo y recursos ociosos y son generalmente incapaces de organizar con eficacia y eficiencia, en vez de culpar al destino, al mundo exterior, a conspiraciones imaginarias, al proyecto del otro o a la crisis económica internacional? ¿Hemos comprendido que para modernizar al Estado se necesita primero modernizar a los modernizadores? ¿Sabemos ahora, por la experiencia de nuestros fracasos, que gobernar no sólo es un arte y que gobernar con el signo del progreso y la democracia requiere aún de una mayor dosis de ciencia y técnica? ¿Comprendemos ahora las limitaciones del enfoque de planificación determinística y tecnocrática que nos guía desde hace cuarenta años? ¿Sabemos que no sabemos gobernar?

El líder tiene baja capacidad de gobierno, y tampoco tiene estado mayor.

Ciertamente no se trata de tecnocratizar la política y el arte del gobierno, sino de reconocer que en todas las actividades humanas, incluida la de gobernar, existen y se desarrollan constantemente ciencias y técnicas que no podemos ignorar. Aún más, debemos contribuir a crearlas según nuestro medio y nuestras necesidades.

Sin embargo, no existe en toda América Latina un centro de formación de alto nivel para los jóvenes que desean desarrollar científicamente su vocación política o tecnopolítica. No existe en toda América Latina un centro donde los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos. No tenemos a nuestro servicio una Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno. No tenemos un centro donde los latinoamericanos puedan reunirse para estudiar y desarrollar en común las

ciencias y técnicas de gobierno, fortalecer sus valores democráticos y renovar su identidad y personalidad cultural. No existe un sólo lugar donde los latinoamericanos se aproximen a los complejos problemas de gobernar procesos creativos e inciertos, al estudio de situaciones difusas sobre las cuales tenemos poca información, a la planificación estratégica bajo alta incertidumbre y considerando la actividad de fuerzas oponentes, al análisis de situaciones integrales, a los problemas de seguridad y defensa para abordarlos en forma consistente con la profundización de la democracia, a conocer de las relaciones exteriores en la nueva visión del mundo global, de las técnicas de negociación, de juegos y simulación humana de procesos, de la naciente teoría moderna de la organización, y muchas otras disciplinas que debe dominar el político moderno para no ser una víctima ciega de ministros o asesores tecnocráticos, muchas veces deformados por ciencias parciales que, en algún momento, serán superadas.

Tampoco existe un lugar donde nuestros jóvenes políticos y técnicos creen lazos de amistad y valores comunes que posibiliten más tarde, cuando asciendan a posiciones de poder, el entendimiento y la confianza entre ellos, tan necesario para emprender objetivos regionales e internacionales comunes para América Latina, como la integración económica, la integración cultural, la solidaridad democrática internacional.

En este campo la empresa privada lleva una gran ventaja y la Universidad ha respondido a sus demandas con una oferta de calidad, mediante la creación de escuelas de negocios que están en contacto con centros universitarios avanzados del mundo. En relación con ese avance en las escuelas de negocios vale la pena destacar dos cosas. Primero, que ese avance ayuda a la creación de una Escuela de Gobierno, pues algunas disciplinas son comunes, con puntos de contacto muy estrechos o adaptables a las necesidades del ámbito público. Segundo, en lo principal, la formación de una escuela de negocios es muy diferente a la formación requerida por el estrato tecnopolítico. Esta es una advertencia importante fundada en las páginas anteriores. No se pueden trasplantar las teorías y métodos propios de la empresa privada al ámbito público. Basta con señalar las significativas diferencias entre la Planificación Estratégica Corporativa, apropiada para las corporaciones privadas, con la Planificación Estratégica Pública, ejemplificada por el método de la Planificación Estratégica Situacional

(PES). Una escuela de negocios no sustituye a una escuela de gobierno. Todo lo contrario, hace evidente la omisión.

Para enfrentar el problema de la capacidad de gobierno, con la dirección y alcance necesarios, tenemos que tecnificar la política y politizar a los técnicos. Estas son frases sujetas a posibles interpretaciones erradas. Tecnificar no significa tecnocratizar la política. Politizar los técnicos no significa minar el rigor de sus teorías y métodos, sino ampliar su visión del mundo. Tenemos además que sincerar la política y fortalecer los valores éticos. Tenemos que rescatar la política del estadista frente a la micropolítica que nos divierte con el pretexto de un rodeo necesario para alcanzar los objetivos, pero que a menudo se convierte en un desvío que nos aleja de los mismos. Tenemos que desarrollar la imaginación y la voluntad al servicio de la creación del futuro. Ningún mecanismo automático y anónimo tiene derecho a decidir por el hombre. Jamás debemos perder la libertad de intentar ser lo que nos proponemos. Esa es la libertad mayor que no se puede sacrificar. Tenemos, a lo menos, que dar tanta importancia a las técnicas para gobernar como la que otorgamos a las de ganar elecciones, conquistar el poder por la fuerza o producir bienes y servicios. Tenemos que formar nuestros dirigentes aquí, en América Latina.

Los gobiernos fallan por la cabeza. Hay una crisis de los Sistemas de Alta Dirección. Elevar la capacidad de gobierno exige revolucionar los Sistemas de Alta Dirección. No es posible modernizar el Estado sin crear nuevos sistemas de Alta Dirección.

La conducción o gobierno de procesos, como propósito central de la planificación ampliamente entendida, presenta enormes dificultades como objeto de estudio, enseñanza y entrenamiento práctico.

El hombre, limitado por múltiples recursos escasos, y sólo apoyado por la intuición y el buen juicio, sopesa alternativas y calcula beneficios en muy diversos dominios de la realidad. Ese cálculo complejo es inevitable, aunque no tenga soporte riguroso en las ciencias vigentes. Así surgen muy distintos criterios de eficacia con los cuales podemos evaluar y seleccionar nuestras acciones. Es posible, por consiguiente, que los criterios de eficacia, los pertinentes al dominio económico, político, ecológico, cultural, etc., sean conflictivos entre sí. El análisis de cualquier acción tiene aspectos políticos, económicos, organizativos, sociales, culturales, legales,

cognoscitivos y de seguridad que son indivisibles. A su vez, la aplicación de los recursos necesarios para materializar la acción seleccionada cruza nuevamente todos los dominios del sistema social, incluidos, por supuesto, los que se refieren a la capacidad de comunicación social para formar consenso, negociar, rebatir, liderar una situación y convencer o vencer a un oponente.

El arte de gobernar o conducir procesos supone dotes personales. Pero, en alguna medida, tales dotes son potencialidades que pueden ser desarrolladas y alimentadas mediante el conocimiento de métodos y técnicas apropiadas. Se puede cultivar el arte. Por consiguiente, no sólo es posible enseñar teorías y métodos pertinentes al propósito de una Escuela de Gobierno, sino desarrollar esas dotes personales por la vía del entrenamiento y la simulación humana.

El líder debe tener la oportunidad de adquirir una formación sistemática y adecuada a la extrema complejidad del sistema político.

4- LAS LIMITACIONES DEL PROFESIONAL DEPARTAMENTALIZADO

Los profesionales se forman en nuestras universidades *departamentalizadas*, divididas en facultades, y acumulan un conocimiento *unidimensional*, demarcado por las grúngolas de cada profesión. Por otra parte, existe un cierto sesgo determinístico en algunas profesiones claves para el asesoramiento tecnopolítico y una renuencia a tratar con el futuro en otras. El cientista político y el economista tienden a tener serias lagunas en el campo de la planificación, el análisis estratégico, el análisis táctico, la teoría de sistemas, la sicología social, la teoría de la macroorganización social, la teoría de la organizaciones, el análisis de negociaciones, técnicas presupuestarias modernas, cibernética del monitoreo de acciones, técnicas de juegos, técnicas de estudio de actores, etc. Y, en su propia especialización, muchas veces los profesionales universitarios no están preparados en las técnicas de análisis de *problemas cuasiestructurados*, es decir de problemas donde se conocen *sólo algunas*, nunca todas las variables que lo producen, *algunas* relaciones entre dichas variables son precisas, nunca todas, y la *calificación de las soluciones* como buenas o malas, correctas o incorrectas, no

es objetiva, sino dependiente de la perspectiva situacional de los afectados, la cual es subjetiva o interesada. El análisis situacional está todavía lejos de la enseñanza universitaria dominada todavía por la identidad entre científico = riguroso = objetivo.

Esto hace que el profesional universitario en el ámbito de las ciencias sociales, en especial el economista, padezca de las siguientes limitaciones, en cierta forma, propias de la formación departamental:

i) dominio del pensamiento determinístico, que lo conduce al abuso de las *predicciones* y a ofrecer consejos en base a *aserciones* de causalidad que, en el mejor de los casos, podrían ser *apuestas* bien fundadas. Carece de modestia para explorar el futuro y no duda sobre la limitación de los métodos que emplea para ello. Se siente incómodo en la creatividad, a veces caótica, de la realidad y busca leyes de comportamiento estable donde a veces no existen, si ellas son necesarias para fundamentar sus aserciones. No trabaja con *árboles brumosos* de posibilidades cuyas ramas sólo pueden ser muy parcialmente enumeradas, sino con *árboles* supuestamente completos, nítidos y bien estructurados que alimentan falsamente su seguridad determinística sobre el futuro.

ii) incapacidad para tratar con la *dimensión subjetiva* de las relaciones del hombre con la realidad, que lo lleva a ignorar el concepto de *situación* que relativiza y desnuda las limitaciones del concepto de *diagnóstico*. No valora los métodos de análisis de problemas y rehúye su tratamiento sistemático. Ignora al *actor social* y lo iguala a la categoría de *agente*. La palabra *agente* es muy propia del vocabulario del economista, y significa un ente cuya conducta es predecible, sin creatividad, incapaz de sorprender y derrotar a nadie y, por consiguiente, es manipulable por el sujeto que formula una política que, curiosamente, no tiene las características de un agente. En cambio, el actor es creativo, imprevisible si es buen estratega, tiene organización y poder político y, naturalmente, actúa condicionado por una apreciación subjetiva de la realidad en que participa. Un sistema con agentes no puede ser conflictivo. Sólo puede ser incoherente o desequilibrado. Un juego con actores, en cambio, genera conflicto.

iii) propensión al *tecnocratismo*, que confunde con rigurosidad científica y lo mueve a ignorar el poder político como un *recurso escaso*. No comprende la necesidad del *procesamiento tecnopolítico* e ignora sus métodos. No capta las relaciones entre el *texto técnico* y el *contexto político*, cuestión que resulta obvia en el mundo del lingüista, donde el *texto* sólo adquiere significado preciso según el *contexto* que lo determina. Por ejemplo, el texto "*no te apartes de mí*" significa un milímetro entre dos novios, contexto A, y 100 mil kilómetros entre dos astronautas, contexto B. Este tecnocratismo se expresa muy bien en el texto de los planes de desarrollo económico social sin ningún contexto o *escenario* político explícito.

iv) desconocimiento de las herramientas propias para trabajar con sistemas complejos de *incertidumbre dura* y plagado de sorpresas; desconoce los modos para lidiar, absorber o reducir la incerteza y bregar con las sorpresas. Prefiere ignorar la incerteza y las sorpresas como variables que condicionan los resultados de la acción. Por ello no toma conciencia de las *apuestas* que contienen sus *aserciones* sobre el futuro.

v) desconocimiento del análisis situacional. Esto lo lleva siempre a una visión *departamentalizada* de la realidad. El concepto de *situación* tiene una doble connotación. Por un lado expresa la unidad de la realidad indivisible en departamentos e invita al estudio de ella respetando esa unidad comprensiva de la *totalidad relevante* para el *actor que la observa*. Introduce la dimensión subjetiva de toda explicación. Por otro lado, el concepto de situación alude a un *momento* o a un corte temporal de la realidad que es distinto para cada actor, e invita a estar atento a las variaciones que ella sufre en cada momento.

vi) falta de hábito y desconocimiento de las técnicas para trabajar con *problemas cuasiestructurados* (ill structured problems), por lo cual tiende a trabajar sólo con las variables precisas y cuantificables e ignora las variables imprecisas y de calidad. Como defensa, se

refugia en la parcialidad medible, departamental e unidimensional.

vii) escasa preocupación por el desarrollo más reciente de la *planificación de la acción* en sistemas complejos, correlacionada con el convencimiento de que la planificación es un dominio de los economistas y se refiere al desarrollo económico. Para él, el plan no es una cadena de *argumentos y apuestas* que asume un actor *desde su perspectiva* situacional particular frente a los otros actores que pesan en el juego social. No concibe el plan como un *juego*, sino como una *propuesta prescriptiva* de acción sin oponentes reales y basada en una ciencia departamental. Por ello, no se preocupa del *análisis de confiabilidad* del plan, pues este profesional la identifica con confianza en su capacidad técnica. Su concepto de estrategia es estrictamente *normativo* y lo entiende como *lo importante para* alcanzar un objetivo, ya que la noción de juego social y estrategia de juego está fuera de su concepción de sistema.

Las limitaciones señaladas sitúan claramente el problema del diálogo entre el político y el profesional universitario. Pues el político, intuitivamente, ha desarrollado una cierta destreza para lidiar con los problemas cuasiestructurados que genera el sistema social; comprende que es un sistema complejo, de incertidumbre dura, irreductible, y recurrente en la producción de sorpresas. El dirigente no podría ser político si no fuera capaz de superar, aunque asistemáticamente y con contradicciones, las rigideces de su formación profesional departamentalizada. Por su parte, el buen profesional tradicional, sobre todo el especialista, acentúa tales limitaciones, porque concentra su esfuerzo intelectual en un foco de atención departamental. Se necesita un nuevo tipo de profesional: el tecnopolítico.

El diálogo directo, sin intermediación o procesamiento, entre el político y el técnico departamentalizado, y más específicamente, con el economista, resulta difícil si se considera que sus mundos chocan en varios aspectos.

El político participa en un juego donde cada jugador posee un *vector heterogéneo de recursos* (poder político, recursos económicos, conocimientos, capacidades organizativas, etc.) y cada recurso componente de ese vector

está distribuido de modo desigual entre los jugadores; nadie posee todos los recursos y son varios los recursos escasos. Cada jugador tiene aliados y oponentes, no puede imponer su voluntad, y por ello está obligado a desarrollar estrategias para jugar bien. Vive presionado por las urgencias de ese juego y cae fácilmente en el inmediatez. Trabaja con problemas cuasiestructurados, enfrenta a diario la incertidumbre y las sorpresas, hace apreciaciones de situaciones y le atribuye apreciaciones situacionales a sus oponentes y aliados, no departamentaliza la realidad, se mueve guiado por valores e ideologías del mundo normativo, su preocupación central es la acción práctica ahora, tanto para mostrar resultados ante la sociedad, como para defender su liderazgo amenazado. Lo económico es para él un aspecto de la situación política, y debe ponderar tanto la eficacia política como económica de sus acciones. Su mundo es tan complejo, que no piensa en teorías, sino en *intuiciones políticas* para tratar con los problemas que cruzan los departamentos de las ciencias.

El economista, en cambio, vive la realidad a partir del departamento de las ciencias que domina, es unidimensional, trabaja con un sólo tipo de recurso escaso —el económico—, privilegia la eficacia económica y no comprende bien la eficacia política, se siente incómodo con los problemas cuasiestructurados y quiere estructurarlos a la fuerza, se deleita con lo medible e ignora las cualidades de las variables, rehúye el mundo de lo subjetivo, valora el futuro en forma más equilibrada con el presente, aborrece el inmediatez, no comprende el juego político y asume la realidad como un sistema integrado por *agentes* que tienen *comportamientos*; confunde los agentes de la teoría económica con los *actores sociales* de la realidad que no tienen comportamientos estables, está más dominado por las predicciones que por las previsiones sobre el futuro, es prisionero del concepto normativo de estrategia, no dispone de buenos métodos para lidiar con la incertidumbre y las sorpresas y por ello las ignora, busca una explicación objetiva de la realidad con el concepto de diagnóstico y no integra bien el mundo normativo de los valores con el mundo prescriptivo de las ciencias aplicadas. Esta última característica puede llegar al extremo de querer imponer las prescripciones de la ciencia económica por encima de los valores del mundo normativo. El economista tiene una ciencia que asume un mundo más simple y departamental, pero es una ciencia que le

permite comprender coherentemente aquella parte de la realidad que ella, por ahora, es capaz de estudiar.

5. CÓMO ELEVAR LA CAPACIDAD DE GOBIERNO DEL DIRIGENTE

Los métodos de gobierno son, en alguna medida, una formalización de una buena práctica que tiene un fundamento implícito o explícito en una teoría eficaz. Dado el rezago de la teoría del gobierno, a veces, la práctica descolante anticipa asistemáticamente algo que, años después, formaliza la teoría. Esto ocurre con menos frecuencia en el caso de los métodos y técnicas derivados de las ciencias de la naturaleza. Allí, la teoría, después de un tiempo, crea prácticas inéditas. Pero, en las ciencias sociales, al menos en parte, los avances teóricos se gestan en la misma observación de la práctica considerada eficaz. Sin embargo, no hay que perder de vista la interrelación entre el avance de las ciencias duras, o de la naturaleza, y el proceso de gobierno. El desarrollo de los sistemas de comunicaciones, la electrónica y el progreso industrial en general crean nuevas posibilidades de organización, dirección y planificación. Los países avanzados son creadores de las tecnologías basadas en las ciencias duras y las aplican en la práctica con menor retraso que en los nuestros. Esos países también están a la cabeza de la ciencia blanda que nos interesa: dirección y planificación. Sin embargo, en este caso, no se apresuran a utilizar con rapidez el producto de su creación intelectual. Alemania es un buen ejemplo de buena capacidad de gobierno sin utilización de métodos sofisticados de dirección y planificación. No utiliza planificación avanzada, presupuestos por programas, monitoreo computarizado por señales de la gestión pública, etc. En cambio se aprecia una gran *madurez institucional* que produce un buen desempeño de la gestión de sus gobiernos y un alto grado de compromiso del gobierno con su palabra y de la población con su trabajo.

La reflexión anterior es importante para comprender que la elevación de la capacidad de gobierno puede seguir dos vías polares: a) la del consumo paciente de tiempo que crea después de cientos de años una *madurez institucional* que elude los métodos formales, porque están implíci-

tos y resultan naturales en la práctica de la gestión pública, y b) la del ahorro de tiempo que exige poner énfasis en los *métodos formales de gobierno* y en la formación acelerada de cuadros de liderazgo tecnopolítico, a fin de forzar una práctica que no surge naturalmente de la madurez institucional.

La primera vía crea una sabiduría en la práctica que, en buena medida, suple la menor potencia de los métodos tradicionales de gobierno. Se trata de métodos simples, pero enriquecidos con mucho arte acumulado en sus practicantes. La segunda vía, en cambio, busca crear aceleradamente esa sabiduría con una formación teórica más profunda y mediante la aplicación de métodos formales más potentes. Esta segunda vía implica sistematizar como método, parte de lo que en la primera vía es producto del *arte de gobierno* acumulado a lo largo del tiempo. En nuestro caso no hay otra opción que la segunda. Ya estamos atrás y no tenemos ni el tiempo ni la paciencia para acumular dolorosamente el arte cometiendo errores y aceptando deficiencias por los próximos cien años. El hombre no tiene la capacidad de volver a crear su pasado, sólo puede intentar crear su futuro, dándole más peso a los métodos y las técnicas para compensar en alguna medida la inmadurez del arte.

En los países maduros el buen arte de gobierno implica profundidad de contenido con escasa formalidad metodológica. El método es rebasado en mucho por el arte. Es lo contrario de lo que ocurre con algunas de las reformas realizadas en América Latina, que son modernas en la forma y tradicionales en sus procesos prácticos. En este lado del mundo, por ejemplo, todos nuestros países adoptaron la técnica de presupuesto por programas, pero las prácticas presupuestarias son muy inferiores a las de los países avanzados que siguen aún con sus sistemas tradicionales de presupuesto. Algo parecido ocurre con la planificación. Nosotros hemos ritualizado la planificación hasta transformarla en una liturgia de escaso contenido práctico. Aún más, en varios países latinoamericanos ella tiene un lugar en la Constitución que nos regula. Hablamos de planificación y tenemos oficinas de planificación en la presidencia, en los ministerios y en todos los organismos públicos, pero no la practicamos con seriedad y menos aún con eficacia. Nuestra inmadurez institucional y las reglas del juego político propias de esa fase de nuestro desarrollo, hacen de ella un ejercicio menor

y, a veces, superfluo. En Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, para citar algunos casos destacados, la planificación tiene muy escasa formalización y despierta opiniones encontradas. En algunos casos es rechazada. Sin embargo, en esos países, las prácticas de gobierno valoran, con mayor seriedad que en los nuestros, la necesidad de un soporte tecnopolítico al proceso de toma de decisiones y la exploración del futuro. Las unidades que hacen ese soporte tienen generalmente nombres modestos y un número reducido de profesionales de alta excelencia. Nuevamente, la práctica de planeamiento, entendida como el cálculo que precede y preside la acción, desborda la formalidad y sus rituales.

Quizá, podríamos proponer una síntesis de la reflexión anterior. Parece ser que mientras mayor es la madurez institucional de un país, su capacidad de gobierno no descansa significativamente en métodos y técnicas de avanzada, sino en la experticia adquirida por los cuadros estables de gobierno y en la solidez de su estilo de hacer política. En cambio, paradójicamente, mientras menor es la madurez institucional, mayor es la necesidad de disponer de métodos y técnicas de dirección y planificación potentes para *forzar la práctica* y el tiempo de maduración de los cuadros tecnoburocráticos y crearle exigencias de mayor calidad al estilo de hacer política. Se trata de una paradoja, pues nuestros países valoran menos y tienen menos capacidad de asimilación de tales avances que, por otra parte, no son producto de su creación intelectual.

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

son una imposición de avanzada. Sin embargo, la salida no es fácil, porque el forzamiento de la práctica por la vía de los métodos formales puede conducir a la *ritualización* de los métodos, con el efecto de anular o limitar su impacto sobre las prácticas de trabajo. Todo depende de la estrategia de modernización seguida, como la fundamenta la teoría de las macroorganizaciones. (Matus, [28])

En todo caso, se trata de una opción difícil y lenta, porque los dirigentes políticos no reconocen su baja capacidad de gobierno, desconocen las maneras de elevar dicha capacidad en el plano institucional e ignoran el desarrollo de las ciencias y técnicas correspondientes. Aún más, es común que, en privado, estos dirigentes políticos descarguen la responsabilidad por el bajo desempeño de los gobiernos en algunas características de la población. Es decir no ven las deficiencias en la alta dirección, sino en la base social. Su argumento es: "así somos nosotros", "nuestro pueblo es así". Nunca dicen "no sabemos gobernar".

Para elevar la capacidad de gobierno en la *cúspide* pueden considerarse tres opciones, algunas de ellas imposibles, poco prácticas y contradictorias con la democracia:

- a) limitar el poder personal del conductor e institucionalizar sus facultades en cuerpos colegiados;
- b) entrenar a los gobernantes o exigirles requisitos de capacidad, y
- c) crear equipos de soporte tecnopolítico, si el dirigente se convence de su necesidad.

La primera vía tiene límites muy precisos en la situación latinoamericana, ya que la región necesita mejor y mayor conducción con definiciones claras de responsabilidad. Esta propuesta tampoco puede sumar más capacidades de gobierno, diluye las responsabilidades y complica el proceso de toma de decisiones. El cuerpo colegiado aumenta el conflicto cognitivo y muy probablemente no mejora la capacidad de gobierno, pues la media del liderazgo sufre de las mismas carencias: escaso dominio de las ciencias y técnicas de gobierno. No es fácil encontrar un sustituto al liderazgo personal que, en nuestra realidad, a nivel de gobierno con mayúscula, es un *liderazgo presidencial* con poderes muy concentrados.

En América Latina, los presidentes tienen poderes casi imperiales si se los compara con USA y Europa, pero no tienen estado mayor ni aparato institucional bien capacitado, con experiencia y fuerza. Así, las naturales deficiencias en las *capacidades personales* no pueden ser corregidas por las *capacidades institucionales*. Esto hace que la calidad de los gobiernos latinoamericanos difiera mucho según sean las características personales de sus gobernantes.

La segunda vía es imposible y está relacionada con las reglas de selección de los líderes en la democracia. Los requisitos de conocimientos serían inevitablemente utilizados como herramientas de descarte de los líderes de ciertas fuerzas populares con menor acceso a las ciencias y la cultura. Con ello se crearía un mecanismo de arbitrariedad política contrario a la perfección de la democracia. En los cargos de elección popular democrática, el *valor de la legitimidad* del cargo es muy superior al de su formación tecnopolítica. Por consiguiente, se debe respetar a los gobernantes elegidos democráticamente, con todos los defectos que eran conocidos al momento de su elección. El líder político se forma en la práctica política y no en escuelas. El ciudadano vota por la confianza que el candidato le merece y, a veces, ello es de mayor valor que la capacidad tecnopolítica. Primero son los intereses que representa el candidato, después cuenta la capacidad con que se defienden.

La tercera vía es la más factible: crear equipos tecnopolíticos de soporte al gobernante; es decir repensar el diseño de la oficina del dirigente. El liderazgo personal es importante e inevitable, pero los liderazgos personales tienen las limitaciones y defectos ya señalados. Esta es una contradicción que exige y justifica la existencia de los equipos de soporte tecnopolítico en la oficina del gobernante. Así se mantiene la responsabilidad por las decisiones en cabeza del líder, pero se enriquece el proceso de deliberaciones que la alimenta. Si el presidente no tiene estado mayor, podemos ofrecerle un estado mayor al presidente.

Pero ésta no es una tarea fácil ni exenta de conflictos y contradicciones. Contra esta propuesta conspiran la autosuficiencia de los líderes, la unidimensionalidad de los profesionales que manejan parcelas del conocimiento que el líder no domina y las condiciones en que el dirigente debe hacer su práctica en la jaula de cristal. El consejero tecnopolítico debe

competir por el tiempo y la atención del dirigente con los otros servidores. Y puede llegar a ser un asesor molesto que el asesorado puede ignorar o suprimir. Esto es inevitable y crea los requisitos de arte que debe reunir el buen asesor tecnopolítico.

6. EL TIEMPO: RECURSO ESCASO

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

Para el gobernante, en cambio, el espacio de tiempo es un *período fijo y breve de gobierno*, y sus destrezas no se refieren a su vida familiar o al trabajo individual, sino al proceso de enfrentamiento de los problemas de la sociedad. El líder no está preparado para ese trabajo. Tuvo competencia política para llegar hasta la posición de gobernante, pero gobernar es un problema cualitativa y cuantitativamente distinto. Tiene tiempo limitado para enfrentar problemas de una complejidad mucho mayor a la que está habituado en su práctica política. A ello debe agregar otra dificultad: sigue siendo individuo, político y gobernante; necesita, por consiguiente, distribuir su tiempo entre su agenda individual, su agenda como político y su agenda de gobernante. Así, tiene mucho menos tiempo que el ciudadano común para realizar una tarea mucho más compleja.

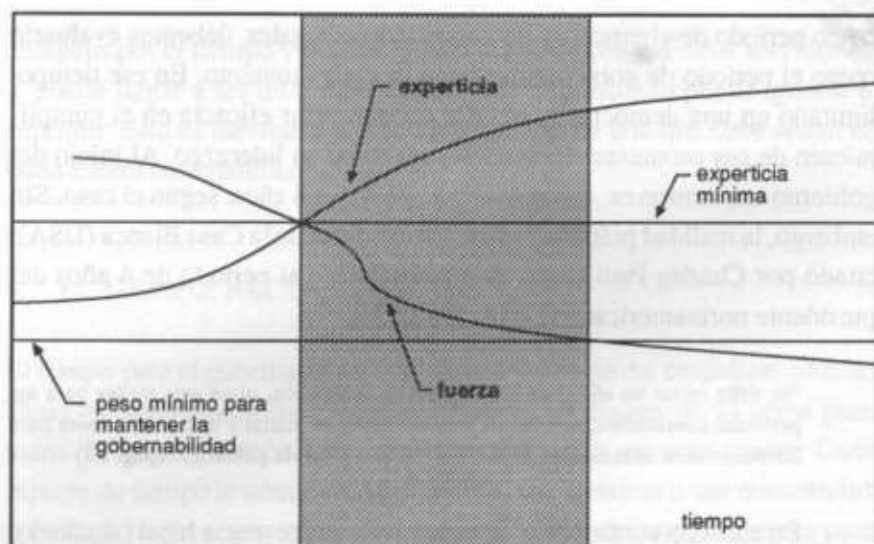
El *tiempo* se refiere tanto al lapso de vigencia legal de las competencias que asume el gobernante, como a los recursos más preciados y escasos de un líder: el poder real para ejercer las competencias y la destreza para utilizarlas. En este último caso, no hablamos del tiempo legalmente disponible, sino de la capacidad del líder para utilizarlo. Si consideramos al tiempo

como período de vigencia de las competencias legales, debemos evaluarlo como el período de gobierno que resta en cada momento. En ese tiempo, limitado en una democracia, el líder debe mostrar eficacia en el cumplimiento de sus promesas electorales y revalidar su liderazgo. Al inicio del gobierno ese tiempo es, aparentemente, de 4, 5 o 6 años, según el caso. Sin embargo, la realidad práctica es otra. Un ayudante de la Casa Blanca (USA), citado por Charles Paul Light, dice refiriéndose al período de 4 años del presidente norteamericano (Light, 1982, [25]):

“se debe restar un año para la campaña de reelección, otros seis meses para los períodos intermedios, seis meses para el despegue inicial y uno o dos meses para las vacaciones ocasionales. Esto deja sólo dos años de gobierno” (pag. 17)

En esta cita confluyen el tiempo como competencia legal (4 años) y el tiempo como recurso real escaso (2 años); de esta manera, un equipo de gobierno con mayor *experticia* podría, por ejemplo, aumentar el tiempo-recurso a tres años. Pero, también puede acontecer lo contrario, que el período efectivo de gobierno eficaz sea cero. Ello puede ocurrir si la capacidad de gobierno del líder, acrecentada por su capacidad de aprendizaje, sólo se logra cuando ya ha perdido tanta fuerza que no puede aprovechar las competencias legales del cargo.

Este primer gráfico asume que, a lo largo del período de gobierno, la *curva de experticia* es creciente y la *curva del vector de fuerza* del gobernante es decreciente. No es el único caso posible, pero es un caso común. Sólo a partir del tiempo t_1 el gobernante alcanza la experticia mínima para gobernar con eficacia, pero cuando llega al tiempo t_2 , ya ha perdido tanta fuerza que la gobernabilidad le impide tomar decisiones importantes. Su período *eficaz de gobierno* se reduce al lapso $t_1 \text{ } \Delta \text{ } t_2$. Y ese lapso puede ser muy variable, e incluso ser nulo. Mientras más corto es el período de gobierno, mayor peso tiene el período previo de formación de la experticia que acorta el período eficaz de gobierno. Mientras más largo es el período de gobierno, mayor peso tiene el período de ineficacia por baja gobernabilidad, y pesa menos el período de formación de experticia. Todo depende de las velocidades relativas de acumulación (congelamiento) de experticia y de pérdida (ganancia) de fuerza.



	t1	t2	
Formación de experticia	Período eficaz de gobierno	Ineficacia por baja gobernabilidad	

Este es un caso interesante, pues revela la posibilidad de un período muy variable de *gobierno eficaz* para gobernantes con distintas capacidades, acosados o favorecidos por distintas circunstancias. El concepto de *tiempo eficaz de gobierno* relaciona las variables acumulación de *experticia* y acumulación de *fuerza*, según sean sus signos y velocidades de variación. Algunos líderes tienen una capacidad significativa de acumular experticia a partir de un capital intelectual suficiente; en cambio, otros, con bajo capital intelectual, acumulan sólo experiencia sin acumular experticia.

La observación general del proceso de gobierno indica que el *vector de fuerza* del líder es alto al comienzo del gobierno, se acrecienta en la breve fase inicial y después comienza a decrecer. Puede ocurrir lo contrario con la experticia. Es baja al inicio del gobierno y se acrecienta con el tiempo. Para gobernar con eficacia se requiere un *mínimo de experticia* y un *mínimo de fuerza*. Fuera de la banda definida por esos límites, no existe la capacidad de gobierno o la relación de fuerzas es insuficiente para tomar decisiones con resultados efectivos.

Mucha fuerza sin experticia, o alta experticia con poca fuerza no son buenas combinaciones. Por lo general, la experticia es creciente a lo largo del período de gobierno; en cambio, la fuerza tiende a ser decreciente, a causa del desgaste en el gobierno, justamente por falta de experticia. Si relacionamos los mínimos de fuerza y experticia requeridos para gobernar, con la curva ascendente de experticia y descendente de fuerza, surge la delimitación del *tiempo eficaz* de gobierno.

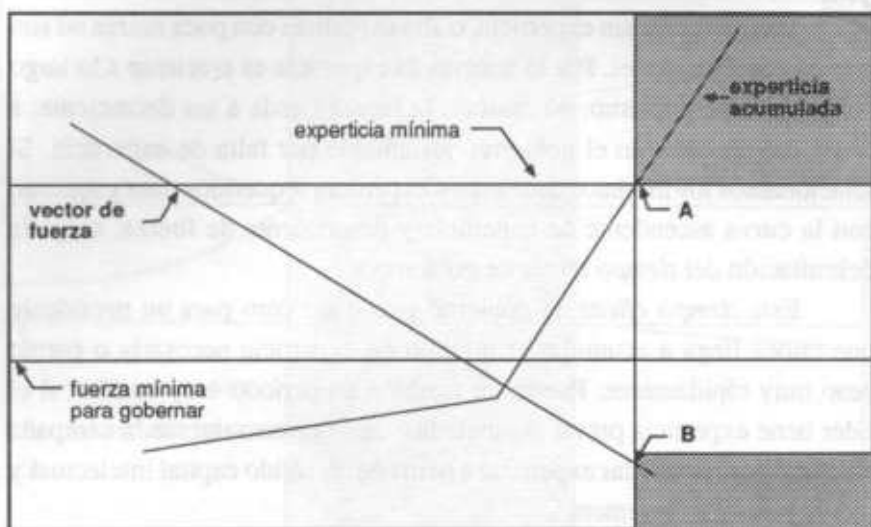
Este *tiempo eficaz* de gobierno puede ser cero para un presidente que nunca llega a acumular el mínimo de experticia necesaria o pierde peso muy rápidamente. Puede ser también un período muy amplio, si el líder tiene experticia previa acumulada o utiliza intensamente la campaña electoral para acumular experticia a partir de un sólido capital intelectual y pierde peso sólo levemente.

Algunas dictaduras tienden a disponer de un período amplio de eficacia de gobierno porque, aún cuando se inician con muy baja capacidad de gobierno, se prolongan en el tiempo mucho más allá que los gobiernos democráticos, acumulan experticia aún si pierden peso con velocidad y prolongan, en parte, su gobernabilidad por la vía de la represión y el terror, desplazando hacia abajo el mínimo de gobernabilidad. La dictadura prolonga a voluntad su período de gobierno hasta alcanzar la experticia mínima necesaria. En cambio, el líder democrático recién está acumulando experticia cuando llega al término de su gobierno.

El concepto de *período eficaz de gobierno* obliga a reflexionar sobre la conveniencia de períodos cortos de tres años de gestión sin posibilidades de reelección, como ocurre en algunos casos en América Latina con los gobernadores y alcaldes. En estos casos, es muy alta la probabilidad de un período de eficacia *nulo* de gobierno.

En todo caso, aunque sea excepcional, no debe descartarse un escenario de acumulación de peso hasta el final del período constitucional, caso en el cual se amplía el tiempo útil de gobierno. Ello exige una alta experticia de gobierno.

En el gráfico adjunto se muestra un caso muy común en América Latina, en el cual el período eficaz de gobierno es *nulo*, porque la velocidad de deterioro del vector de fuerza es mucho mayor que la tasa de acumulación de experticia.



En este caso, cuando el gobernante alcanza el punto A de experticia, suficiente para gobernar con eficacia, ya ha perdido tanta fuerza que está en el punto B, fuera de la banda de gobernabilidad. Ya no tiene la fuerza necesaria para gobernar. Su período de gobierno eficaz es *cero*. La precisión de este concepto depende, naturalmente, de lo que se exige como eficacia a un gobierno en una circunstancia determinada. Si las circunstancias revelan el agotamiento de un modelo y claman por grandes cambios, el requisito de eficacia es muy superior respecto del caso en que sólo es necesario continuar con prudencia las líneas de acción en curso. El problema es más grave de lo que parece a simple vista, pues en muchos casos la capacidad de aprendizaje del gobernante es casi nula. La frase *no sabe que no sabe*, señala justamente el caso del gobernante que, por soberbia o carencias intelectuales, no puede aprender. Sin embargo, todo *cabecilla* aspira a ser *político* y todo político anhela ser *estadista*.

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

III

El Gobierno

1. LOS SERVIDORES

El líder necesita de *servidores* y los servidores buscan un jefe que les asigne un liderazgo secundario. Desde hace siglos y en los más diversos sistemas de gobierno, las funciones de los servidores del gobernante están bien establecidas. Sólo han cambiado de nombre. En la jaula de cristal desarrollan sus actividades el consejero, el amigo, el maestro de ceremonias, el mayordomo, el bufón, el escudero, el informante y el asistente. Hoy, con denominaciones más formales y menos llamativas, existen las mismas funciones entre los hombres del Presidente.

El *consejero* ofrece el soporte del cálculo situacional *frío*; es la fuente cognitiva del líder que lo ayuda a procesar problemas y soluciones.

El *amigo*, o *amiga*, le brinda la lealtad y el soporte emocional cálido que todo ser humano necesita.

El *maestro de ceremonias* se encarga de los rituales propios de la salida en escena; administra los ritos y la pompa inherente al poder.

El *mayordomo* asume con humildad y total entrega las tareas rutinarias y, a veces, las tareas sucias.

El *bufón* se encarga de la gracia, el humor y las limitadas diversiones que permite la jaula de cristal; es el proveedor del esparcimiento y los placeres privados.

El *escudero* lo protege y cuida que nadie entre en la jaula de cristal, salvo anuencia del consejero, el amigo, el maestro de ceremonias, el mayordomo, el bufón o él mismo.

El *informante* le abre el acceso a las confidencias y la verificación de los hechos relevantes para prever, decidir, amenazar, negociar y apartar los peligros.

El *asistente* es un operador de políticas; según sea el grado de autonomía que el líder le concede, actúa a pedido o toma iniciativas; es un compañero de trabajo que le ayuda en todas las *tareas* que genera el proceso de enfrentamiento de los problemas y se orienta hacia la promoción de las acciones que el líder no se reserva personalmente. A partir de esta función del asistente existen hoy los jefes de gabinete y los ministros. Con el paso de la monarquía a la democracia, los asistentes no sólo son servidores, sino representantes del equilibrio de fuerzas políticas que dan soporte de gobernabilidad al Presidente. Por consiguiente, ganaron un espacio de autonomía relativa.

Estas ocho funciones tienen una característica común: son cargos de confianza y de interacción desigual entre el servidor y el líder. Todos dependen más del líder de lo que el líder depende de ellos. No pueden actuar si pierden la confianza y la confianza depende más del agrado que de la eficacia. Todos deben ejercer, en alguna medida, la actividad del halago, con mayor o menor moderación. Los servidores críticos son desagradables y rápidamente pierden su empleo; se aíslan de los más complacientes. Pero lo principal, y lo que conviene destacar a los propósitos de este estudio, es que el *consejero* es el responsable de velar por la calidad del *procesamiento tecnopolítico* de los problemas y sus soluciones, y en esa tarea debe *competir* por el uso de la *atención* y el *tiempo* con el amigo, el maestro de ceremonias, el mayordomo, el bufón, el escudero, el informante y el asistente. La actividad de consejero no está reservada a los *consejeros*. Todos los servidores son fuentes de información para el gobernante y le ofrecen sus consejos, y según su desempeño ante el líder, valoran o devalúan el canal de comunicación que representan. El equipo de asesoría tecnopolítica del gobernante tiene, por consiguiente, que *ganarse el cargo de consejero*, pero no puede aspirar a ser la *única fuente de consejos* del gobernante en la jaula de cristal.

Cada uno de estos servidores cuida un *punte levadizo* y la *puerta* correspondiente. El palacio tiene muy pocos puentes levadizos y cada uno de ellos vale mucho. El *consejero* cuida la *puerta de los consejos*, pero debe competir con las otras puertas por donde se cuelan los chismes, las conversaciones y las informaciones disfrazadas de *propuestas de acción*. El *amigo* cuida la puerta de los afectos que también esconden consejos. El *maestro de ceremonias* cuida la puerta que podría abrirse a los intrusos, de manera que protege celosamente la *agenda* del dirigente. El *mayordomo* guarda la puerta de las rutinas y las logísticas menores. El *bufón* es un amigo especial nombrado en diminutivo, es un pícaro, un perillán, siempre genuflexo, sin pretensiones ni ambiciones, que vela en la puerta del descanso y las diversiones, en una posición no muy bien definida que le permite estar en todas las puertas sin ser llamado intruso. Su función es agrandar, distraer y abastecer de placeres al dirigente. El *escudero* cuida la puerta de la seguridad y, por consiguiente, tiene la llave de todas las puertas sin exceso de presencia. El *informante*, servidor casi invisible, vigila las puertas de la información y le entrega al conductor análisis de inteligencia, junto con chismes. El *asistente* es la hormiga que trabaja en la sombra, sin pretensiones inmediatas de reconocimiento político, como un consejero con poderes ejecutivos, o de manera abierta, como un brazo ejecutor del líder, como su ministro.

En ausencia de un sistema de asesoría formal, como sería un equipo tecnopolítico, el dirigente valora los consejos que le llegan desde diversas fuentes según el valor del *punte levadizo* utilizado por el proponente. Los técnicos, con su ingenuidad departamentalizada, aseguran que un estudio y una recomendación tienen un valor según la calidad del contenido de la propuesta, valen por sí mismas, por sus propios méritos técnicos. Pero esa es una ilusión racionalista que no cabe en el palacio de cristal. El dirigente no es ni puede ser un experto; por lo tanto *no puede valorar el contenido propositivo de un consejo técnico*. No puede sopesar sus reales costos y beneficios. Sólo puede valorar la credibilidad o el peso del sujeto o grupo que lo patrocina. *De esta manera el valor técnico de un consejo, indefinido para el gobernante, está multiplicado por el valor del canal de comunicación utilizado*. Si el valor del canal de comunicación es cero, el consejo vale cero. Esto explica la aparente *irracionalidad* de la toma de decisiones

en la cúpula. A veces una opinión infundada de un personaje importante, que tiene acceso a un puente levadizo de alto valor, lanzada al azar en un almuerzo con el presidente, vale más que cinco años de estudio de un equipo de planificación (Matus, 1994, [26]). Esta argumentación parece también ser válida en países bien organizados, como lo indica la siguiente cita de un ayudante del Presidente Kennedy:

"Si usted formaba parte del grupo más fuerte, obtenía las mejores concesiones. Cuando no se podía alcanzar un compromiso, la coalición más grande —mejor dicho, la coalición más fuerte— debía ganar. Esto era frustrante. Los argumentos no significaban nada si se estaba en minoría, a menos que esa minoría incluyera a Jack Kennedy" (Light, 1982, pág. 175, [25])

No siempre cada servidor está en su puesto. Muchas veces está donde no debe. ¿Qué pasa cuando el bufón se convierte en consejero? ¿O el Presidente designa al mayordomo en las funciones de escudero y al maestro de ceremonias en las tareas gerenciales del asistente? ¿Es posible esa confusión de roles? La historia responde con numerosos ejemplos de confusión y destaca como excepcionales los casos en que cada uno está en su lugar. Richelieu, el Conde de Olivares y Mazzarino estaban en su puesto de asistente. Pero los nombres de los que no estaban en su puesto los ha olvidado la historia porque son la mayoría, salvo cuando ascendieron a primer plano por sus aberraciones o inusual incompetencia. La historia política latinoamericana es pródiga en ejemplos de enroques de ministros y casos de desubicación. Todos conocen casos como el del cardiólogo del Presidente convertido en Ministro de Salud, de un profesor de economía a cargo de la oficina de planificación, de asesores electorales en cargos de asesoría política directa al Presidente, de policías al frente de una universidad estatal, de un bufón ascendido a Secretario General de Gobierno, de un comentarista deportivo a cargo del principal aeropuerto del país o de un simple pícaro al frente de una empresa de agua potable. Los partidos presionan por cargos para colocar a sus militantes y no tienen el respeto mínimo por la experticia necesaria. A su vez, el dirigente está formado en la misma escuela. En esas circunstancias lo notable es que en algunos casos el servidor esté en su verdadero puesto.

El concepto de estar en su puesto merece alguna discusión especial.

No se trata de profesiones que corresponden a posiciones. La formación profesional departamentalizada es necesaria, pero insuficiente para ejercer funciones de gobierno. El médico en salud, el ingeniero en obras públicas, el abogado en el Ministerio de Gobierno, el economista en economía y el profesor en educación no garantizan la eficacia para el desempeño en el cargo. Se requiere además formación en ciencias y técnicas de gobierno, a nivel global y operacional.

2. DEFICIENCIAS COMUNES EN LA DELIBERACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

Los sistemas de decisión que prevalecen en las posiciones de liderazgo son deficientes, muy dominados por el juicio intuitivo y con débil apoyo de métodos potentes de gobierno. Estas son insuficiencias comunes en el aparato público, pero en la Oficina del Presidente, los defectos son aumentados por la complejidad e importancia de los problemas, la notoriedad de los mismos, el aislamiento del decisor, las presiones de los actores con acceso a la corte y la inercia para pensar imaginativa y creativamente las alternativas posibles. Estos modos de decisión débiles interactúan sinérgicamente con las características personales de los líderes, con el consiguiente cúmulo de una alta probabilidad de errores por acción u omisión.

Algunas de estas debilidades de los sistemas de decisión son:

a) Herramientas pobres para lidiar con la incertidumbre perdurable.

En el proceso de toma de decisiones se enfrentan dos tipos de incertidumbre: a) la que perdura después de la decisión o la acción, y b) la que perece en el momento mismo de la acción o la decisión. Lidiar con ambas requiere de métodos diferentes. La técnica de escenarios y un buen uso del concepto de variantes puede lidiar con la incertidumbre perecible, la segunda, pero no con el primer tipo de incertidumbre.

La desinformación y la incertidumbre perdurable rodean con frecuencia las decisiones públicas. Se selecciona un gabinete de ministros y la incertidumbre sobre su efectividad continúa después de tomada la decisión. Se autoriza la comercialización de una droga, pero tal autorización no

resuelve las incógnitas sobre su efectividad y efectos colaterales. Se ab-suelve a un funcionario público en un juicio político, pero la sentencia no termina con las dudas. Algunas de estas decisiones afectan vidas humanas, y sin embargo son decisiones donde el error o la injusticia es inevitable. ¿Cuáles métodos están disponibles para ese tipo de toma de decisiones? ¿Son conocidos y practicados?

Según sea la naturaleza de la incertidumbre perdurable, el gober-nante puede acudir a métodos muy diversos.

• **Caso de la incertidumbre perdurable, pero perecible a plazo fijo.** Este es un caso en que pueden aplicarse soluciones redundantes o duplicadas, para asegurarse una decisión efectiva y económica. El método de la *solución redundante* es, sin embargo, contraintuitivo, contra el sentido común y contra las normas generalmente acepta-das. Examínese el siguiente caso donde debe combinarse la cons-trucción de una planta de aluminio y una represa que debe propor-cionar la energía eléctrica para su operación.

Se debe construir la represa Salto Ángel para abastecer de energía eléctrica a la planta de aluminio ALCAM. Ambas deben entrar a operar en 5 años. Sin embargo, hay una duda fuerte sobre la localización de la represa en los sitios A o B. Para despejar las in-cógnitas se requiere un año adicional de estudios y así fundamentar con rigor la mejor alternativa. Supongamos que el costo de la repre-sa Salto Ángel es US\$ 10 millones y en cinco años ello exige una inversión anual de US\$2 millones. Un cálculo del costo de los estu-dios adicionales para dilucidar la localización en A o en B, tiene un costo de US\$ 1.5 millones. Los técnicos calculan que el costo de 1 año de retraso de la puesta en marcha de ALCAM es de US\$ 8 millo-nes. Por consiguiente, atrasar la construcción de la represa en un año en espera del término de los estudios, tiene un costo de US\$8 millo-nes más el costo de los estudios. Para enfrentar este problema pue-den considerarse tres opciones: a) realizar los estudios y retrasar un año la puesta en marcha de ALCAM, b) lanzar una moneda al aire y que la suerte decida la localización de la represa en A o en B y, después de un año y terminados los estudios, se puede corregir o

reafirmar la decisión: continuar la construcción en el lugar iniciado o empezar a construirla en la localización que indican los estudios. Si se acierta por azar, el costo será muy bajo. Si no se acierta, ¿cuál será el costo?, y c) decidir comenzar la construcción de dos represas, una en A y otra en B. Después de un año se decide cuál terminar.

Aquí el análisis de decisiones es sorprendente, si las cifras son las del caso expuesto. En efecto, la solución más económica consiste en comenzar a construir las dos represas al mismo tiempo y sólo terminar una.

ALTERNATIVAS	COSTO EN MILLONES DE DOLARES			
	costo estudios adicionales	costo de Salto Angel	costo del atraso de ALCAM	costo total
Alternativa 1 Hago el estudio adicional y pago el costo del retraso de ALCAM	2	10	8	20
Alternativa 2 Decido al azar la localización en A o en B, y después de un año corrijo	ACIERTO → 0	10	0	10
	NO ACIERTO → 0	12	8	20
Alternativa 3 Comienzo a construir dos presas, una en A y otra en B; después de 1 año decido cual continúo	0	12	0	12

¿Se comprende ahora que las soluciones no son obvias? ¿Disponemos en la práctica de métodos imaginativos, creativos y rigurosos para abordar problemas complejos? ¿Cuál sería la solución normal en nuestra práctica rutinaria? Obviamente terminar los estudios y retrasar la puesta en marcha de la planta de aluminio. Pero, esa es la solución más costosa para el país.

• **Caso de la incertidumbre perdurable por plazo indefinido**

En este caso, la incertidumbre se prolonga por tiempo indefinido des-

pués de tomada la decisión. Ni se despeja en el momento de la acción, ni tampoco en una plazo fijo conocido. Es otro caso común en las decisiones públicas que genera un error inevitable y requiere de métodos especiales de análisis para revisar constantemente la decisión.

Supongamos que hay 12.000 puentes en estado dudoso o sin estudios de ingeniería conocidos y, por consiguiente, no se conoce la carga máxima a que pueden ser sometidos. Además, no hay tiempo ni recursos económicos suficientes para investigar la capacidad de carga de cada puente. Ello sería muy costoso en tiempo y dinero. Tampoco se puede prohibir el uso de los puentes, pues ello acarrearía un inmenso costo político y económico. Como una solución prudente, se fija una norma de 10 toneladas de carga máxima a cada uno de los puentes incluidos en la lista de puentes dudosos. Se trata de un caso típico donde la incertidumbre *continúa indefinidamente* después de la acción, el error es inevitable, y es aplicable el análisis de falso positivo/falso negativo.

Situación real desconocida	Soportan 10 toneladas	FALSO NEGATIVO (error de decisión) (PN)	CORRECTO POSITIVO (CP)
	No soportan 10 toneladas	CORRECTO NEGATIVO (CN)	FALSO POSITIVO (error de decisión) (FP)
		NORMA No soportan 10 toneladas	NORMA Si soportan 10 toneladas

El cuadro adjunto muestra las posibilidades de acierto y error. Pueden existir los siguientes casos:

- a) FN = *falso negativo* = está **prohibido** el paso de carga superior a 10 toneladas, cuando al menos un porcentaje de los puentes tiene una capacidad de carga de más de 10 toneladas; en ese caso se subutiliza un determinado número de puentes.
- b) FP = *falso positivo* = está **permitido** el paso de carga de hasta 10 toneladas, cuando al menos un porcentaje de los puentes no soporta esa capacidad; en ese caso se somete a algunos puentes a una carga con alto riesgo de colapso.
- c) CP = *correcto positivo* = está **permitido** el paso de carga de hasta 10 toneladas, y un porcentaje de dichos puentes soporta dicha carga.
- d) CN = *correcto negativo* = está **prohibido** el paso de carga de más de 10 toneladas y efectivamente un porcentaje de los puentes no soporta esa carga

Como no hay manera que el error sea cero, el problema no puede resolverse mediante juicio técnico y se remite a un juicio de valor que pondera la relación FN/FP. ¿Qué vale más, el error de dejar pasar camiones de más de 10 tn. de carga por los puentes que no la soportan (FP), o el de prohibir que pasen camiones de 10 tn. por puentes que soportan dicha carga o más (FN)? Si vale más FP, la norma debe ser muy estricta, y ello depende de las circunstancias; si vale más FN, y ello puede ocurrir en casos de emergencia, entonces vale la pena correr el riesgo de una norma más holgada. Para esclarecer la cuestión, supongamos, con imaginación, que alguien descubre, después de varios años, la información que es desconocida al momento de la decisión sobre la norma de carga máxima permitida por los puentes sin estudio o estado dudoso. Supongamos que esa información es la siguiente:

carga máxima soportada	No. de puentes	FN	FP	CP	CN
menos de 4 tn.	2.000		2.000		2.000
4 a menos de 6 tn.	500		500		500
6 a menos de 8 tn.	1.500		1.500		1.500
8 hasta menos de 10 tn.	1.000		1.000		1.000
más de 10 tn.	7.000	7.000		7.000	
Total	12.000	7.000	5.000	7.000	5.000

En este caso concreto, el esquema de análisis FP/FN sería:

Situación real	Si pasan	Falso negativo 7.000	Correcto positivo 7.000
	No pasan	Correcto negativo 5.000	Falso positivo 5.000
		No deben pasar	Si deben pasar

La norma vigente produce los siguientes errores inevitables: a) se permite el paso de 10 Tn. en 5.000 puentes que no tienen esa capacidad de carga, y se paga el costo de un alto riesgo de colapso en dichos puentes, y b) se niega el paso de más de 10 Tn. en 7.000 puentes que tienen la capacidad para más de 10 toneladas. ¿Sopesamos bien este tipo de decisiones en la práctica?

b) Tratamiento deficiente de la incertidumbre perecible

Un caso bien distinto se presenta cuando la incertidumbre es perecible, o sea se convierte en certeza en el momento de la decisión crítica. Análcese el siguiente caso, tomado de *Guerra y Paz* de Tolstoi (1956, [33]). El Príncipe Andrey, acodado en un cañón, reflexiona sobre las posibilidades de ataque del enemigo. No tiene como despejar esa incertidumbre para planificar la defensa, pero en el momento mismo del ataque ya no existirá más duda. La incertidumbre se habrá despejado. El Príncipe hace el siguiente cálculo de previsión:

“Así, pues, en la batalla que iba a tener lugar, el príncipe se imaginaba a grandes rasgos la futura marcha de las acciones militares. Planteó las grandes hipótesis de

la siguiente manera: <Si el enemigo ataca por el flanco derecho, el regimiento de granaderos de Kiev y el de Cazadores de Podol tendrán que defender sus posiciones hasta el momento en que lleguen las reservas del centro. En este caso los dragones podrán arrojarse contra el flanco y rechazarlos. Si el ataque se produce por el centro, colocaremos en esa altura la batería central y, protegidos por ella, replegaremos el flanco izquierdo y retrocederemos paulatinamente hasta el barranco>” (pág.762)

En esta cita, el Príncipe Andrey razona considerando dos variantes sobre las cuales construye dos escenarios: a) el enemigo ataca por el flanco derecho, y b) el enemigo ataca por el centro. Y se prepara con dos planes distintos para hacer frente a esas posibilidades. Pero este modo de razonar es excepcional, propio sólo de una persona bien entrenada en planificación estratégica. Si los economistas imitaran al príncipe Andrey en la formulación de sus planes de ajuste macroeconómico y en sus planes de desarrollo, cometerían menos errores infantiles en la política antiinflacionaria y los planes de desarrollo serían algo más útiles.

¿En cuántos casos se razona con variantes y escenarios en la práctica de formulación de planes? ¿Cuántos de los llamados planes de desarrollo económico trabajan bien con escenarios? Por lo general, en vez del cálculo de *previsión* que hace el Príncipe Andrey, se abusa, hasta el extremo, del cálculo de *predicción*.

c) Deficiente tratamiento de las sorpresas

La carencia de planes de contingencia es otra de las características más frecuentes en el proceso de toma de decisiones. No existe el hábito de enumerar las posibles sorpresas y prepararse para ellas. En general, la Oficina del Presidente ignora las técnicas de manejo de crisis y, en el mejor de los casos, existen unidades para lidiar con los desastres naturales por medio de planes meramente reactivos. Los planes **PPPS**, de tipo preventivo para intentar disminuir la *probabilidad* de las sorpresas y los planes **PPIS**, también preventivos, destinados a alterar el *impacto* de las sorpresas, casi no existen en la práctica de la toma de decisiones públicas. Hay, sin embargo, alguna divulgación de los planes tipo **PRIS**, o sea, planes reactivos que se proponen alterar el impacto de las sorpresas, una vez que ellas ocurren. El protocolo para la formulación de planes de contingencia que propone el

método PES (Matus, [21], 1995) casi no existe en la práctica de las oficinas presidenciales.

d) Ceguera situacional

La ceguera situacional es normal en todos los hombres, pero está hiperdesarrollada en los líderes, por las condiciones mismas que requiere la gestación y permanencia del liderazgo. El líder está siempre en la línea de fuego, en situaciones calientes que limitan fuertemente el razonamiento frío. Es un actor que está en el centro del conflicto y toma parte en el mismo. Vive en la tensión, imbuído por la pasión del éxito y la victoria, preso de fuertes sentimientos, necesidades, deseos, emociones, esperanzas, miedos, rencores, disgustos y otra gran variedad de fuerzas afectivas. Aprecia las *situaciones en caliente* y ello, a veces, deteriora la calidad de su desempeño. Otras veces, por el contrario, esa ceguera situacional es la fuerza fanática que rompe todo cálculo de posibilidades y logra lo imposible, para bien o para mal. Entre las fuentes de la ceguera situacional debemos señalar la limitación del foco de atención, los preconceptos rígidos, la dificultad para situarse en la posición del otro, el vocabulario reducido, una cierta incapacidad para visualizar los problemas futuros, la supresión de la información dolorosa, la sobrecarga de información, etc.

e) Distorsiones de la razón humana

La mente y el razonamiento humano sufren de varias propensiones internamente construídas que conducen al error (Dror, 1987, [2]). Entre estas se cuentan:

(i) *el impresionismo circunstancial*, entendido como la *proclividad a sobrevalorar las piezas de evidencia débiles pero muy notorias o salientes*. Hay ejemplos bien conocidos que ilustran esta deficiencia. Es famoso el ejemplo del hombre de espaldas curvas con anteojos de fondo de botella que cruza la calle cargando varios libros debajo del brazo y parece de unos 45 a 50 años. El hecho ocurre en una ciudad de 40 mil habitantes mayores de 45 años, de los cuales 20.000 son campesinos. Hay también en ese pueblo una biblioteca con dos bibliotecarios. Si alguien pregunta ¿cuál es la actividad de

ese hombre que cruza la calle? la inmensa mayoría le atribuirá la actividad de bibliotecario en vez de la de agricultor. Pero, ¿cuál es la probabilidad objetiva de que sea bibliotecario? El cálculo objetivo diría 2 entre 40.000, o sea una probabilidad insignificante. En cambio la probabilidad de que sea agricultor es de 20.000 entre 40.000, o sea un 50%. En este caso nos guiamos por el prototipo de un bibliotecario, al cual imaginados de espaldas curvas, anteojos gruesos y cargando libros. Nos parece que un agricultor no calza con ese tipo.

(ii) *La réplica mecánica en la búsqueda de soluciones.* Hay en nuestra mente una tendencia a reproducir en distinto espacio y tiempo las mismas relaciones causales. Por ejemplo, *en 1975, cuando controlamos la variable "x" se desbordó la variable "z", por consiguiente no debo hacer lo mismo hoy, 1989, sin pagar las mismas consecuencias.* Igual ocurre con la sustitución de espacios con muy distintas características. *En el país A, el plan de ajuste económico fué un éxito, por consiguiente ese mismo plan debe ser efectivo en mi país, y*

(iii) *El obstinado apego y persistencia a una solución una vez decidida, a pesar del surgimiento de contraevidencias que la sobrepasan.*

Las mencionadas son tres distorsiones del razonamiento humano bien estudiadas: a) dependencia de *teorías de atribución* dudosas y subjetivas, b) creencia mecánica en *modelos explicativos* y c) *mapas cognitivos rígidos* (Nisbett y Ross, 1980, [31], Hewstone, 1983, [21], Axelrod, 1976, [2], George, 1979, [14]).

Las propensiones de la mente humana al error, cuando se enfrenta a la incertidumbre, son particularmente malignas para los líderes, pues los mueven a:

i) creencias o temores injustificados que inhiben su acción oportuna o desatan su acción inoportuna o precipitada (teorías de atribución dudosas)

- ii) razonamientos mecánicos que limitan injustificadamente las posibilidades de solución (creencias en modelos mecánicos), y
- iii) una incapacidad para corregir los errores (mapas cognitivos rígidos)

f) Desproporción entre la importancia de un problema y la señal de alerta que emite

El monitoreo del sistema de decisiones privilegia las molestias estridentes o dolorosas y no detecta bien las cosas importantes que van silenciosamente mal. En cierta forma tiene las mismas debilidades que las señales del mercado. Una huelga concentra más atención, tiempo y reflexión de los dirigentes, porque los perturba *ahora*, es algo muy *concreto* y tienen experiencia para *manejarla*. En cambio, la pérdida de peso relativo en el desarrollo tecnológico mundial, es un problema que *no produce dolor ahora*, es algo *confuso* en sus causas, manifestaciones y consecuencias y, generalmente, *no sabemos bien cómo manejarlo*. Es como el enfermo que atiende de inmediato las molestias de una alergia a la piel, porque la señal de atención es una picazón molesta e insistente, pero no atiende a su cáncer al páncreas que lo pone en peligro de muerte, porque es una enfermedad que no emite señales dolorosas de alarma. Las señales de atención y alarma del sistema social no son *proporcionales a la importancia de los problemas*, sino a las *molestias inmediatas* que se expresan como *urgencias*. Atendemos a los grandes problemas sólo cuando se agravan hasta el extremo de mostrar síntomas reconocibles. Por ello, los sistemas de decisiones vuelcan su *foco de atención* hacia la *urgencias* y descuidan las *importancias*. Las señales de atención son meramente sintomáticas.

g) Distinción borrosa entre juicio técnico y juicio político

En la práctica intuitiva de la toma de decisiones *no* es fácil distinguir la pertinencia del *juicio técnico* y del *juicio político*. Se entremezclan con mucha facilidad. Aunque planteado de modo abstracto, el siguiente problema representa un caso típico donde es fácil mezclar el juicio técnico con el juicio político.

Supongamos que el dirigente tiene las siguientes tres alternativas para enfrentar una situación, y sólo dispone de un monto X de recursos:

- a) jugar a la opción A1, con un rendimiento de X, o sea 100%, con absoluta certeza, o A2 con un rendimiento de 90%; sin embargo, la opción A1 es de una eficacia política algo menor.
- b) jugar a la opción B, con un rendimiento de 2X, pero con una probabilidad de 50%, y
- c) jugar a la opción C, con un rendimiento que fluctúa entre una pérdida de 4X y una ganancia de 1.000.000 X, pero la probabilidad de la pérdida y la ganancia es completamente desconocida.

La tentación del asesor formado en la mentalidad de analizar problemas bien estructurados será intentar encontrar una solución matemática. Sin embargo el problema, no tiene una solución matemática, salvo en el aspecto económico parcial que distingue A1 de A2. Pero, ¿qué pasa con el aspecto político que las diferencia?

La tentación del asesor intuitivo será descartar la opción C y decidir entre las dos primeras opciones. Sus argumentos serán pragmáticos. No conviene una opción aventurera. ¿Pero, cómo decide entre A y B?

La tentación del asesor apostador, acostumbrado y atraído por el riesgo, será la posibilidad de la enorme ganancia de la opción C, y le parecerá muy mediocre la jugada que prefiere la opción A.

La inclinación del asesor cauteloso será jugar a la opción A, segura y de buen rendimiento según su perspectiva de análisis.

Este es un caso típico de juicio político, con aspectos secundarios de juicio técnico limitado a la opción A. No tiene una solución única, depende de las circunstancias en que está el actor que decide. Si el decisor no tiene salidas fáciles y las opciones A y B son apenas paños tibios para la naturaleza del problema que enfrenta, puede ser cuasirracional jugar a la opción C. En cambio, si el decisor está en una situación normal y no requiere de acciones con gran rendimiento político y económico, no necesita asumir el riesgo de la opción C y le basta con elegir entre las opciones A y B.

El lector dirá que este ejemplo es muy artificial y poco común. Pero no es así. Para comprender la naturaleza práctica del problema basta con sustituir las opciones abstractas A, B y C, por las siguientes, que reproducen la situación del General Galtieri inmediatamente antes de la guerra de las Malvinas:

opción A: entregar el gobierno militar y llamar a elecciones (salva la situación política con bajo rendimiento)

opción B: negociar con Inglaterra la entrega de las Malvinas (muy baja probabilidad de éxito, pero con un rendimiento político mucho más alto si tiene éxito)

opción C: Invadir las Malvinas por sorpresa, jugando a la posibilidad de la simple protesta Británica sin peligro de guerra (muy alto rendimiento si tiene éxito, gran pérdida si hay guerra y se pierde)

¿Qué consejo le habríamos dado al General Galtieri? ¿Cómo se procesa una decisión de esa complejidad? Intente razonar en la cabeza del gobierno militar argentino y pregúntese: ¿cuáles aspectos del problema son materia de juicio técnico? ¿cuáles son materia de juicio político?

En este tipo de casos, por lo demás muy comunes en un gobierno, es muy fácil cometer errores. Por eso es extremadamente importante dotar al dirigente de métodos potentes para procesar problemas cuasiestructurados.

h) Carencia de métodos para distinguir entre el conflicto cognitivo y el conflicto de intereses

Como se señaló en páginas anteriores, en el sistema político y al interior de las organizaciones tienden a producirse dos tipos de conflictos: i) el conflicto cognitivo, que se refiere a la falta de entendimiento entre las partes, y ii) el conflicto de intereses, que se refiere a disputas por el reparto de algo. En algunos casos es dominante el conflicto cognitivo y secundario el conflicto de intereses; en otros casos ocurre lo contrario.

El dirigente no entrenado no sabrá distinguir entre ambos tipos de conflictos y enfrentará a ambos como un conflicto de intereses. Si ello ocurre, el conflicto cognitivo termina por convertirse en conflicto de intereses.

La política antiinflacionaria es un buen ejemplo donde se mezclan apasionadamente aspectos del conflicto cognitivo con aspectos del conflicto de intereses. Esta confusión crea enormes dificultades políticas para atacar las presiones inflacionarias. Si la inflación crece, es porque hay una pérdida que distribuir, y en ese proceso de eludir por cualquier medio el

peso de la carga, los salarios reales disminuyen y las empresas productivas se descapitalizan. Ganan, en cambio las empresas especulativas. Los que disputan, pierden. Los especuladores que ganan, no disputan con nadie, aprovechan en silencio. En el ataque a la inflación ciertamente hay un aspecto de conflicto de intereses que se refiere a quien soportará y en qué proporción sufrirá el costo de la repartición de la pérdida. En este punto nadie quiere ceder, y menos aún los más pobres. Pero, también hay un fuerte aspecto de conflicto cognitivo que se refiere al modo de comprender el proceso inflacionario y defenderse de él. Los asalariados creen, y están convencidos de ello, aunque sea falso, que el único modo de recuperar los salarios reales es aumentando los salarios monetarios en igual o mayor proporción que el índice de inflación. Los empresarios creen, y están convencidos de ello, aunque sea falso, que el único modo de defenderse contra la descapitalización, es reajustar automáticamente los precios según el alza del índice de inflación. Este es un conflicto cognitivo mayúsculo que alimenta el conflicto de intereses. Porque también se puede, aunque no se comprende, aumentar los salarios reales por la vía de *desacelerar* la tasa de inflación, aunque los reajustes monetarios de salarios sean pequeños. También se puede evitar la descapitalización de las empresas productivas no reajustando los precios, si la tasa de inflación se desacelera. Pero, el conflicto de intereses por el reparto de la pérdida se magnifica si el conflicto cognitivo no se esclarece. Por consiguiente, en el proceso de toma de decisiones es preciso limpiar previamente el conflicto cognitivo. ¿Pero, se puede esclarecer la frontera difusa entre ambos tipos de conflicto en base al pragmatismo y la intuición?

i) Exceso de decisiones casuísticas susceptibles de normatización

La agenda del dirigente está plagada de pequeños problemas que se refieren a: i) interpretaciones jurídicas distintas y, a veces, contradictorias de las disposiciones legales, ii) ambigüedad o carencia de protocolos para normatizar los procedimientos administrativos más frecuentes, iii) asistematicidad en la realización de las conversaciones que dinamizan una organización mediante la emisión de *actos de habla*, iv) repetición innecesaria de un mismo paso de un proceso a causa de errores mecánicos, y v) pérdida del acompañamiento de un proceso por falta de monitoreo. Todos

estos errores son muy consumidores de tiempo y generan despilfarro de recursos económicos. Pero, el dirigente, en vez de revolucionar y normatizar los procedimientos deficientes, convive con ellos y gasta sus mejores energías en solucionar por la vía casuística y a empujones espasmódicos lo que debiera funcionar con normalidad y fluidez. Esta enorme presión de lo menor, causada por un alto coeficiente de fricción burocrática, desplaza de la agenda a lo mayor, multiplica los errores por omisión y agrava las deficiencias en el procesamiento tecnopolítico. Nunca queda tiempo para lo importante.

3. CÓMO ASESORAR A UN DIRIGENTE

Participar en la creación de una oficina presidencial es algo complejo y exigente en una gran diversidad de conocimientos. No sobran los asesores en este campo, pero siempre hay muchos candidatos y poca demanda por parte de los presidentes. Ellos están conformes con sus actuales oficinas porque no tienen referencias más potentes. En apariencia, no hay grandes diferencias entre un buen o un mal diseño. Pero un experto en diseño de oficinas del dirigente capta de inmediato la enorme diferencia entre un diseño moderno y otro arcaico. Algunas diferencias están a la vista, pero no son fáciles de interpretar; otras, se refieren a las prácticas de trabajo, y están ocultas a la vista del observador no profesional.

En América Latina hay pocas experiencias de rediseño de las oficinas presidenciales y casi todas han sido frustrantes. Tampoco han faltado las copias de casos irreproducibles. Por ejemplo, la oficina del canciller de Alemania es muy particular con sus "unidades espejo" (véase el anexo correspondiente), porque la estructura organizativa alemana es altamente descentralizada, tan descentralizada que sin esas *unidades espejo* el canciller no podría acompañar su propia gestión. Los países latinoamericanos muestran, en cambio, la característica contraria, son excesivamente centralizados. Ergo, trasplantar las unidades espejo de la cancillería de Alemania a un país latinoamericano es un absurdo.

No es fácil valorar hoy el tema del rediseño de las oficinas presidenciales, porque muchos asesores imprevistos han metido las manos y los

pies en ellas. Algunos econométristas ingenuos han instalado computadores para el Presidente con el propósito de que éste consulte al oráculo de sus modelos. Algunos politólogos ofrecen servicios que son más útiles para analizar el pasado o, cuando más, el presente. Los economistas muestran sus ofertas determinísticas sobre el futuro, mientras los comunicadores sociales y los expertos en encuestas de opinión encuentran una razonable acogida en el palacio de cristal. Tampoco faltan las ofertas de sistemas de información y evaluación, sin fuentes, sin usuarios y sin un sistema de planificación que califique tales necesidades. Recientemente, en un país latinoamericano, se ha intentado crear sistemas de monitoreo y evaluación por resultados a partir de la planificación determinística tradicional, que ignora el procesamiento por problemas y la técnica de escenarios. Naturalmente ello conduce al fracaso de los sistemas implantados, con el consecuente desprestigio de la idea de modernizar la oficina del Presidente. Hay mucho profesional suelto a la caza de contratos y poca capacidad de los gobiernos para contratar con eficacia. Además están los vendedores de juguetes que han desprestigiado el importante concepto de *sala de situaciones*. Existen pues algunos peligros:

- i) confundir el estado mayor del presidente con un conjunto de profesionales que cumplen la función de asesores parciales en distintas especialidades; en América Latina se ha difundido la idea de los comisionados especiales o asesores especialistas, como un tipo de asesoría adecuada para el Presidente.
- ii) confundir al presidente con juguetes computacionales, abusando del concepto de *sala de situaciones*,
- iii) crearle la ilusión al Presidente de que pueden existir sistemas eficaces de evaluación por resultados y monitoreo de la gestión pública, sin reformar radicalmente los sistemas tradicionales de planificación,
- iv) ilusionarse con modernizar algunos sistemas de alta dirección, sin crear la demanda por ellos, la cual depende de la existencia rigurosa de un sistema de petición y rendición de cuentas por resultados,
- y
- v) ignorar que el Presidente hace mal uso de su tiempo y su foco de

atención está mal fundamentado; con ello se deja intocada la agenda del dirigente, en circunstancias que dicha agenda le impone un techo de calidad a toda su gestión

Superados estos peligros de inmadurez inicial, quedan todavía problemas muy complejos.

El profesor Dror, en su interesante trabajo de conclusiones publicado en "*Advising the Rulers*" (1987, [12]), revela algunas de las complejidades que es necesario superar para que el estado mayor presidencial funcione con un grado razonable de eficacia. El planteamiento de Dror destaca los siguientes puntos:

a) soporte frío versus soporte emocional

Los conductores sienten gran necesidad de soporte emocional. No sólo es la necesidad de afecto y respeto, sino además el combustible que alimenta el enorme gasto de energías que exige su desempeño en las funciones de gobierno. El afecto y la sensación de éxito estimula y motiva. Por consiguiente, una tarea importante de los asesores es servir de *amigos* del conductor y proveerle *soporte emocional*.

En los palacios presidenciales modernos los bufones son escasos, los cortesanos son demasiado impacientes, pues saben que el período presidencial es corto, y las cortesanas son censuradas por la ética política si asoman mucho su cabeza y se muestran en exceso en la jaula de cristal. El presidente democrático tiene menos mecanismos reductores de tensión que el príncipe. En este sentido el equipo tecnopolítico de un conductor tiene, al mismo tiempo, que cumplir ciertas tareas cortesanas de soporte emocional. Hay pues un aspecto, como dice Dror, de *función clínica* del equipo asesor en el sentido psicológico y psicoanalítico del término.

Pero, la tarea principal del equipo tecnopolítico es ofrecerle al conductor un *soporte frío* de cálculo situacional sistemático y profesional, que no se ajusta necesariamente a las demandas de soporte emocional que requiere el conductor. En relación a este punto Dror plantea las siguientes interrogantes:

- i) ¿deben los asesores proveer al conductor del soporte frío correc-

to, aunque le cause temporalmente un daño emocional que puede limitar su desempeño? Ejemplo: si se produce una brusca caída en las encuestas de su popularidad justo cuando el líder debe hacer una aparición pública, ¿debemos ocultarle temporalmente esa información?

ii) ¿los asesores deben proveer al conductor de conocimientos que son correctos pero que harán que el asesor y sus futuras asesorías sean menos aceptables por el líder?

iii) ¿qué pasa en las situaciones donde el líder desinformado y con un panorama incorrecto de la realidad tiene más fuerzas para alcanzar lo imposible? ¿el asesor debe ofrecerle la apreciación correcta de la situación?

iv) ¿deben hacer los asesores un esfuerzo clínico-educacional a fin de mejorar la capacidad del líder para aceptar la información desagradable y enfriar sus reacciones calientes?

v) ¿deben los asesores intentar reducir la ceguera situacional del conductor y poner en peligro su fuerza para enfrentar las dificultades?

El equipo tecnopolítico debe estructurarse de tal manera que tenga la capacidad de enfrentar la contradicción entre la necesidad de proveer al líder de soporte emocional y soporte frío de cálculo situacional, ya que ambos son necesarios para elevar la capacidad del líder. Aún más, la posibilidad de "escucha" del líder ante el cálculo situacional frío depende muchas veces de que éste se combine adecuadamente con el soporte emocional. Sin embargo, el equipo asesor debe luchar contra un cierto *sentido de superioridad*, disimulado con un manto de humildad, que desarrolla el *mentor*. Por ello, este autor considera que algunas de las interrogantes anteriores pueden ser más propias de una relación "*mentor - príncipe inmaduro*", que de la interacción propia del líder maduro con sus asesores.

b) conflicto entre eficacia política, técnica y jurídica.

Hay un conflicto constante entre juicio político, juicio técnico y juicio jurídico. El *juicio político* vela por la relación entre fuerza política aplicada a la decisión y fuerza política acumulada o desacumulada por sus efectos, así como los valores aplicados y los valores generados. El *juicio técnico* puede referirse a la economía, a la ingeniería, a la medicina y la salud pública,

a la educación, a la ecología, etc. Tiene soporte en una teoría que permite comparar costos y beneficios o establecer criterios técnicos de eficacia y eficiencia. El juicio técnico es reconstruible y verificable, aunque la diversidad de teorías en competencia puede hacerlo en sí mismo un juicio conflictivo. El *juicio jurídico* establece una interpretación de las leyes y las normas para precisar lo permitido y lo prohibido por ellas.

El juicio político busca amplificar el impacto de las decisiones y acciones del líder y minimizar los efectos negativos sobre su capital político. El juicio técnico se hace en defensa de paradigmas fundamentados en las ciencias. El juicio jurídico busca proteger al decisor de acusaciones que pueden culminar en sanciones administrativas o judiciales. Se trata de modos muy distintos de razonar, valorar hechos y estructurarlos en modelos teóricos. El juicio técnico quiere apoyarse en el juicio jurídico más amplio, flexible y creativo, para favorecer la velocidad, calidad y costos de la gestión técnica. El juicio político quiere, a veces, sacrificar eficacia económica y técnica en beneficio de ganancias políticas, y también gana con una interpretación flexible y amplia de las reglas del juego que debe respetar. El juicio jurídico, en cambio, es como un semáforo de protección. Dice sí o no, según su criterio de protección al líder, y la interpretación de las reglas que le permita la autoprotección del asesor jurídico. El juicio jurídico es más vulnerable y protege menos, mientras es más amplio y flexible en la interpretación de las reglas. Es más sólido como escudo protector mientras más estrechas son sus interpretaciones. La economía de esfuerzo juega también en sentido contrario. El técnico gasta más energías burocráticas mientras más estrecha es la interpretación jurídica. Por su parte, el asesor jurídico economiza energías mientras menos se esfuerza por encontrar soluciones positivas dentro de las reglas vigentes. Se trata de distintos tipos de riesgos. El riesgo de perder una oportunidad política, el riesgo de aumentar los costos y el tiempo de gestión, versus el riesgo de ser acusado de violar las reglas del juego burocrático.

El procesamiento tecnopolítico de las decisiones es una respuesta a estos conflictos parciales. En ese procesamiento debe integrarse, con una visión global, el juicio político, el juicio técnico y el juicio jurídico. Si no existe procesamiento tecnopolítico este triple conflicto es inevitable, pues cada asesor mantiene su visión unidimensional.

El procesamiento tecnopolítico no debe estar centralizado y convertirse en un filtro estrecho y único que retarda o empantana las decisiones. Debe ser parte de la cultura institucional y situarse en dos ámbitos con cierta formalidad: i) el *soporte tecnopolítico global*, que es la puerta o semáforo de entrada a la agenda del dirigente, y ii) el *soporte tecnopolítico descentralizado*, situado como puerta o filtro de salida que se autoimponen los asesores *especializados* y los *gerentes operativos* para afinar las propuestas de decisión que sugieren hacia los niveles superiores. Aún así, esta estructura de asesoría no evitará todos los conflictos, los cuales, por otra parte, son *necesarios* para una buena defensa de los diversos puntos de vista en cada circunstancia. Pero, si el equipo asesor tiene buen entrenamiento tecnopolítico esos conflictos no causarán deterioro de la labor de conjunto de la oficina del Presidente, sino que constituirán parte del proceso para sopesar ventajas y desventajas en el tiempo de las diversas opciones consideradas desde distintas perspectivas de análisis. En ausencia de una asesoría tecnopolítica, el dirigente debe abordar solitariamente este complejo problema, como cálculo de última instancia en la toma de decisiones.

Este conflicto en el análisis de las opciones de decisión se reproduce en el plano de los valores ideológicos y los valores morales. Una definición expresa y precisa del espacio de la ética política es imposible y ello renueva la necesidad de una interacción transparente entre el líder y sus asesores para zanjar en cada caso estas contradicciones.

c) tutoría versus soporte sustantivo en el proceso de decisiones: el entrenamiento indirecto

En cierta medida los asesores pueden ayudar, como mentores, a entrenar al líder por vías indirectas que no provoquen su resistencia a la *relación tutor-discípulo*. Sin embargo, todas estas vías pueden ser contradictorias con el prestigio del tutor, pues suponen, de una u otra manera, usar la realidad misma del proceso de decisiones para ejercer dichas tareas. En la medida en que la asesoría no es efectiva en la práctica, el tutor desvaloriza sus métodos y su canal de acceso. Y tal efectividad, a los ojos del líder, se mide por los aciertos en el cálculo situacional. Es pues una tarea riesgosa en un mundo complejo, con incertidumbre dura y plagado de sorpresas. Entre estas vías pueden señalarse:

- i) el procesamiento analítico de casos históricos aleccionadores, sea por su éxito o fracaso, junto con toda la información relevante necesaria para diferenciar y comparar las circunstancias con la situación que vive el conductor.
- ii) la simulación explícita de diversas opciones de estrategias y tácticas sobre problemas cruciales que despierten su motivación e interés. En estos análisis es fácil combinar, dosificadamente, los insumos sustantivos que el líder demanda con los esquemas metodológicos que él no aprecia. De esta forma, el conductor puede sistematizar mejor sus propias ideas y teorizar sobre su propia práctica sin sentirse *tutoreado*. El orgullo de los líderes rechaza a los tutores.
- iii) la ayuda en el manejo del proceso de toma de decisiones, mediante discusiones de los *memoranda ejecutivos* de procesamiento tecnopolítico que deben producir los asesores, es también una forma de combinar entrenamiento con soporte sustantivo.
- iv) las discusiones para la conformación de la agenda pueden, lentamente, sentar criterios y métodos complejos de planificación que el líder apreciará, en la medida que le resulten eficaces.
- v) el soporte para el manejo del sistema de petición y rendición de cuentas es también un excelente pretexto para el entrenamiento indirecto, pues el equipo tecnopolítico debe preparar, anticipadamente y con el gobernante, las sesiones en que éste examinará las cuentas de los ministros.
- vi) por último, el mismo diseño y manejo del sistema de monitoreo, que le da soporte al sistema de petición y rendición de cuentas y apoya la apreciación situacional periódica que el líder debe hacer con su equipo tecnopolítico, es otra ocasión para combinar soportes de tutoría con soportes sustantivos.

El riesgo de esta combinación entre *soportes tutoriales* y *soportes de contenido* reside, obviamente, en que se trata de una tutoría indirecta, con baja o nula demanda, cuya potencia práctica será verificada periódicamente en la medida que las situaciones reales se alejan o acercan a las calculadas. Esta es una delicada combinación, que exige gran habilidad por parte de los asesores para poner en boca del líder los razonamientos

más metodológicos, para que éste descubra y sistematice sus propias conclusiones.

d) dimensiones contradictorias en el soporte sustantivo a las decisiones. Algunas de las tareas que debe cumplir el estado mayor del líder requieren de conocimientos y habilidades que pueden ser contradictorias y que, además, compiten por el uso del tiempo y la atención de los asesores y del líder. Algunas de estas contradicciones se comentan a continuación.

i) creatividad y evaluación de opciones versus monitoreo y aprendizaje.

La *creatividad* humana es algo no muy bien estudiado y conocido, pero evidentemente es algo que está fuera del ámbito de los valores y las ciencias. Es un atributo personal distinto al de la acuciosidad para evaluar opciones, la cual descansa más en el conocimiento tecnopolítico y en el científico especializado. A su vez, el dominio cognitivo que exige la evaluación de opciones es de distinta naturaleza que el requerido para el monitoreo y el aprendizaje. Se trata, además, de trabajos que requieren distintas aptitudes y actitudes humanas. El sistema de asesoría al gobernante opera, inevitablemente, con una mezcla de todos estos distintos tipos de trabajos que compiten por el tiempo y atención de los asesores y el líder. Pero obliga, además, a reclutar muy distintos tipos de capacidades, conocimientos y actitudes que no se dan homogéneamente en una persona y tampoco en un equipo. Es necesario *construir* el equipo de asesores con conciencia de estas necesidades. Hay que combinar creatividad, ciencias, valores y sentido político.

ii) lo urgente e inmediato versus lo crítico e importante.

En el trabajo citado de Dror, este autor dice:

"Muchos sistemas asesores son creados para abordar las cuestiones críticas y los problemas básicos, pero terminan tratando con los asuntos corrientes que presionan sobre la agenda".

Esta es una verdad constatada en la práctica. El problema ya ha sido planteado en este trabajo. Por una parte, lo *urgente molesta*, lo *importante no irrita*. Por la otra, las urgencias *apremian* y las importancias *esperan* en silencio. Si a esto agregamos que las urgencias son minicrisis parcelables y abordables sintomáticamente, resulta clara la tendencia, no sólo de los gobernantes, sino también de los asesores a dejarse *distraer* con las urgencias. A esto contribuye el encantamiento con el poder que produce la cercanía de los asesores a los líderes y que les genera una sensación de importancia gratificante. Mientras mayor es la cercanía al líder, mayor es la importancia personal del asesor. Ser asesor directo es muy importante. Por esta vía, la *asesoría directa* sobre las urgencias se hipervalora, mientras el trabajo a distancia con los problemas básicos pierde prestigio. La *valorización* poco racional que el líder otorga a las urgencias se transfiere a la *importancia* y prestigio del trabajo de asesoría.

Todo esto apunta a la necesidad de una división del trabajo en el equipo de asesoría y la conveniencia de formalizar, en la agenda del dirigente, un *tiempo rígido* para las importancias. La *agenda especial* que propone el método PES persigue ese objetivo. También destaca la necesidad de distinguir entre *manejo de crisis*, *planificación en el día a día* y *actividades simbólicas* que ocupan el tiempo y la atención del líder. Es pues, necesario operar con una buena taxonomía de las urgencias.

iii) *profundidad versus superficialidad en el análisis.*

Este es un problema típico de las asesorías sin soporte de *investigación por problemas*. Es común observar casos en que el gobernante sólo tiene: a) soporte de planificación tradicional por sectores, b) una asesoría especializada que procesa parcialmente los problemas, ya que las decisiones se toman sobre problemas y no sobre sectores, y c) ni el sistema de planificación, ni la oficina del dirigente tienen soporte en investigación por problemas; la investigación también es tradicional y departamentalizada. En ese caso, inevitablemente el proceso de toma de decisiones es débil, con alta probabilidad de errores. Pero, tampoco mejoran mucho las cosas si

se crea en la oficina del gobernante una unidad de procesamiento tecnopolítico (tipo UPT), sin soporte de planificación estratégica pública y sin apoyo en investigación por problemas. No se debe confundir la función de *procesamiento tecnopolítico* con la función de *estudio o investigación* en profundidad de los problemas. Los asesores no son investigadores y, apremiados por las urgencias, sólo pueden *procesar* informaciones y propuestas *disponibles* aplicando sus métodos de análisis. *No pueden investigar*. La tarea de la oficina de planificación es abastecerlos con estudios en profundidad. Para ello es importantísimo el concepto de *plan archivo* del método PES (véase, *Política, Planificación y Gobierno*, C. Matus), con las categorías de *problemas en situación*, *problemas procesados*, *operaciones en situación*, *operaciones procesadas*, etc. Acoplado con el sistema de planificación deben existir distintas unidades organizativas que investigan problemas. Si el sistema de investigación por problemas es débil, inevitablemente será débil la planificación estratégica y el procesamiento tecnopolítico.

El ensamblaje entre: i) el equipo tecnopolítico presidencial, que opera en el corto plazo, ii) la oficina de planificación que hace de estado mayor y se concentra en el análisis de mediano plazo, iii) el sistema de investigación por problemas que trabaja sin presión de tiempo, y iv) el equipo de gran estrategia o *tanque de cerebros*, cuyo foco de atención supera la ideología y el proyecto de un gobierno, no es fácil y, en nuestro concepto, exige que la tarea terminal de la oficina de planificación sea también el procesamiento tecnopolítico. Esto permitiría una cadena de interacción del siguiente tipo:



Pero si esta cadena está rota en alguno de sus eslabones, el sistema no puede funcionar, como lo indica el cuadro siguiente:

Falla cadena:	Consecuencias
1 → 2	* inmediatismo y superficialidad
2 → 3	* desconexión de la planificación con la agenda del líder
3 → 4	* planificación sin direccionalidad * planificación sin soporte de investigación por problemas

iv) *decisiones parciales versus decisiones estratégicas globales.*

Los líderes, aún los más ideologizados, son esencialmente pragmáticos en lo que se refiere a métodos de gobierno y planificación. No nos referimos exclusivamente al pragmatismo del político común, sino también al pragmatismo del gran líder que tiene su estrategia en la cabeza, que no la comparte ni comunica, que desprecia los métodos porque él cree que razona bien sin ellos y que, por consiguiente, no requiere de estado mayor sino de ayudantes de cálculo y diseño de operaciones para ejecutar sus ideas. Son hombres que valorizan sólo la *acción* con baja relevancia de la *coherencia*. En estas condiciones, la tendencia a las *decisiones parciales* por problemas es mucho más fuerte que la consideración del *macroproblema* en que estos se insertan. La visión de la coherencia global en una gran estrategia es menos asimilable y demandada por los líderes. Nuevamente aquí, las concepciones de la planificación situacional ofrecen la posibilidad de un *paso gradual* desde la planificación parcial por problemas aislados hacia la planificación sistemática por problemas a partir del análisis en profundidad del *macroproblema*.

v) *innovación y radicalismo versus gradualismo y tacticismo.*

Esta es una contradicción tradicional en cualquier proceso político. Hay una oposición entre la innovación radical, cuyo extremo es la revolución, y el gradualismo aplicado en la maraña del *rodeo táctico* sofisticado. Como esta es una opción cuya eficacia de-

pende de la situación y de las características del líder, normalmente los equipos asesores de procesamiento tecnopolítico serán, en cualquier circunstancia, *seguidores* y no *Innovadores*. Esto quiere decir que la utilidad de este tipo de estado mayor es mucho más alta en situaciones de progreso gradual que en situaciones de agotamiento de un estilo de progreso.

Sobre este punto es interesante la observación que hace el presidente Lyndon Johnson sobre la escasa creatividad de la burocracia:

"He observado este proceso por años y me convencí que no incentiva suficientes ideas frescas y creativas. La burocracia del gobierno está demasiado concentrada en las operaciones del día a día, y una fuerte inercia burocrática está dedicada a preservar el status quo. Como resultado de ello, solamente las ideas más poderosas pueden sobrevivir. Aún más, la enmarañada organización gubernamental, simplemente, no está equipada para resolver problemas complejos que atraviesan las jurisdicciones departamentales" (*The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-69*, New York, Holt, Rinehart, and Winston, págs. 326-27)

Los técnicos, salvo excepciones, tampoco son inclinados a la innovación radical y generalmente no desbordan ni quieren desbordar el *espacio de aceptabilidad* del líder; ellos quieren actuar dentro de ese espacio y piensan mejor dentro de él. Estos asesores pueden volcar su radicalismo en contra de un gobierno anterior, previamente execrado por el líder, pero difícilmente cuestionarán el espacio de aceptabilidad del líder, aunque resulte inadecuado para las circunstancias. Si esto ocurre, el estado mayor sólo puede ser eficaz *dentro* del espacio inicial de aceptabilidad direccional del gobernante. Las propuestas de innovación no surgirán de su equipo tecnopolítico, muy cercano y demasiado comprometido con las orientaciones del líder, tendrán que surgir de grupos pensantes algo más alejados de las presiones y urgencias del día a día. En este caso el equipo tecnopolítico ayuda a la dinámica de la locomotora, pero no a cuestionar la dirección de los rieles por los cuales se mueve. Es una falla de alto costo. El caso del segundo gobierno del Presidente Caldera en Venezuela es notable como ejemplo de restricción del espacio de opcio-

nes para el manejo de la política económica. Se comprometió contra el ajuste de precios de la gasolina y contra el impuesto al valor agregado, y todo su equipo ejecutivo y de asesores, en una situación que exige grandes innovaciones, ha debido administrar la macroeconomía con severas restricciones políticas autoimpuestas por el Presidente. Es un triple ejemplo de temas discutidos en este ensayo. a) consecuencia con la palabra anterior y no con una verdad superior, el gobernante no quiere contradecirse, b) adaptación de los asesores a las restricciones impuestas por el líder, aún contra sus convicciones, y c) deficiente manejo de los tres cinturones del gobierno, ya que todo el razonamiento del Presidente se basa en que no puede imponer a la población más sacrificios económicos inaceptables más allá de cierto límite. Razona en un único balance, el macroeconómico, y olvida completamente el criterio fundamental de compensación entre los tres balances del gobierno. La consecuencia de este razonamiento unidimensional es el inmovilismo frente a una situación que requiere acciones drásticas y urgentes. Es el mismo error del Presidente Pérez, pero con signo contrario. Error por acción versus error por omisión. Y ambos tienen la misma causa: desconocimiento del manejo de los tres cinturones del gobierno. Otra vez la capacidad de gobierno.

e) conocimientos básicos y métodos de trabajo

A estas alturas del análisis es evidente la complejidad del problema que debe ser enfrentado a fin de lograr un buen funcionamiento de la Oficina Presidencial y de su Estado Mayor. Se trata de una estructura compleja, que requiere una organización adecuada, con personal que debe combinar la experiencia con una sólida formación intelectual que los interesados no encuentran en nuestras universidades, ya que deben trabajar con métodos novedosos y no totalmente bien desarrollados de análisis y planificación estratégica que los sistemas de entrenamiento normales no ofrecen y, a veces, ni siquiera sospechan de su existencia.

Esta afirmación es, en realidad, mucho más válida para América Latina que para los países más avanzados, pero tampoco puede suponerse que allí todo esto existe y está legitimado. Por el contrario, todos los estu-

dios sobre la materia (véase: William Plauden (ed), 1987, "Advising the Rulers"; Basil Blackwell; también Bradley D. Nash con Milton Eisenhower, R.Gordon Hoxie y William C. Spragens, "Organizing and Staffing the Presidency", 1980. Center for the Study of the Presidency) indican que muchos de los problemas que hemos señalado están presentes en países como USA, Francia, Alemania, Canadá, Australia, Inglaterra, etc. Pero este retraso general en la materia no nos iguala y, por el contrario, complica la situación en Latinoamérica. En efecto, parte de nuestra inmadurez e incapacidad para la creación teórica y metodológica se debe a una falta de personalidad que nos somete a la imitación irreflexiva. Podemos fácilmente copiar lo malo y atrasado si proviene de alguna universidad o algún profesor extranjero. Se podría sospechar que la incapacidad generalizada de las oficinas de planificación latinoamericanas para deslastrarse de la planificación economicista y *normativa* (prescriptiva) reside en que aún en las universidades norteamericanas y europeas sigue dominando un pensamiento unidimensional y determinístico sobre la materia, con las naturales excepciones del pensamiento de vanguardia que, generalmente, queda fuera del alcance de los becarios latinoamericanos, quienes transfieren a sus países esos rezagos como si se tratara de novedades. La diferencia está en que en esos países hay pensamiento de vanguardia, aunque no sea dominante y se exprese en un grupo reducido de nombres de prestigio. Por otra parte, en aquellos países existe un mejor equilibrio de influencias sobre los líderes entre los economistas, más deterministas, y los profesionales del *policy sciences*, mucho más abiertos al trabajo con métodos de avanzada para el enfrentamiento de la incertidumbre dura.

La importancia de crear una Escuela de Gobierno para América Latina reside justamente en estas debilidades que no permiten la formación de profesionales de la tecnopolítica.

Para sopesar la complejidad del problema, examinemos los principales requisitos cognitivos de un staff tecnopolítico:

- i) experiencia y conocimiento del gobierno y sus prácticas, tanto en el ámbito de su conducción general como en áreas específicas
- ii) experiencia y conocimiento de la política
- iii) conocimiento de las disciplinas propias de la formación

tecnopolítica profesional (planificación situacional, técnicas de simulación, juegos, análisis de decisiones, análisis de sistemas, análisis de problemas, técnicas para lidiar con la incertidumbre, análisis de macroorganizaciones, sicología social, presupuesto por programas, gerencia por operaciones, monitoreo de sistemas, etc.)

iv) conocimiento en las disciplinas especializadas (economía, teoría política, teoría de la organización, relaciones exteriores, seguridad y defensa, inteligencia, comunicación social, etc.)

Ningún individuo, aunque sea genial, puede reunir en su persona tal vastedad de conocimientos y experiencias. Y, por supuesto, que un Presidente de la República no está obligado a tener ese patrimonio cognitivo. Por consiguiente, se necesitan equipos asesores que, como conjunto, puedan realizar un trabajo de tal complejidad. Ahí está la dificultad. Se tratará siempre de seres humanos con sus personalidades, vanidades, generosidades, capacidades y mezquindades. Adviértase, desde ya, la difícil tarea que tiene el coordinador de un equipo tecnopolítico.

La siguiente cita de Dror ilustra bien este punto relativo a la realidad de los países supuestamente más avanzados:

"En realidad, ninguno de los sistemas de asesoría que he estudiado usa tales métodos y muy pocos tienen profesionales calificados para usarlos y evaluar su utilidad. En este sentido, la investigación reveló un círculo vicioso: los actuales sistemas de asesoría a los líderes, sea conformados por funcionarios del servicio civil o de afuera, incluyendo los profesionales en disciplinas tradicionales como la economía, **no están habitualmente en conocimiento de los métodos más avanzados y modernos para el análisis de políticas**, etc., y por consiguiente, no los usan; generalmente no les gustan y degradan su utilidad potencial. En conformidad con lo anterior, raramente se incluyen en los equipos de asesoría a los líderes, a los profesionales de las más relevantes de estas nuevas disciplinas, lo cual, a su vez, perpetúa la ignorancia y el rechazo de un conocimiento potencialmente útil para esos equipos; y así sucesivamente." (Yehezkel Dror, "Conclusions", pág. 201, en "Advising the Rulers", William Plauden (ed), 1987. Blackwell)

El lector puede ahora apreciar mejor las dificultades que tiene la planificación situacional en América Latina para avanzar en un campo, hasta ahora, dominado por el economicismo determinista. En este sentido, cabe hacer notar que la defensa de los planificadores tradicionales es el

silencio teórico, no entran en el debate; simplemente ignoran los avances. Los rieles del tren del pensamiento rutinario son muy fuertes.

f) islas de excelencia o grandes equipos de asesoría

Este es un problema que sólo puede analizarse en el contexto institucional concreto de un país. Por ejemplo, el *estado mayor* del canciller de Alemania que ha hecho famosa la idea de las "*unidades de espejo*" se caracteriza por ser un equipo asesor grande (300 personas en 1960 y 477 personas en 1980 en la Oficina del Canciller (BK)). Pero esto se debe a que en el sistema alemán de dirección los ministros guardan una gran autonomía respecto del canciller en materia de decisiones y políticas. En este caso el canciller necesita una oficina grande para conocer lo que ocurre en los ministerios. Veamos la siguiente explicación de Renate Mayntz (R. Mayntz, "West Germany", en W. Plauden, "Advising the Rulers", pág.4):

"El canciller detenta el poder constitucional para formular las directrices de las políticas, aunque él no puede tomar decisiones en asuntos que pertenecen al dominio de cualquiera de los ministerios. Cada ministro es personal y totalmente responsable por las actividades de su departamento; dentro de su esfera de jurisdicción, ningún ministro está obligado a recibir órdenes específicas".

Como la Constitución alemana entrega la mayoría de las funciones legislativas al nivel federal, la ejecución operativa queda, en gran medida, en manos de cada estado de la federación. De esta manera, la estructura de la dirección alemana sigue los siguientes criterios:

kanzlerprinzip: control por el canciller de las directrices generales de gobierno

kabinettsprinzip: todas las propuestas al parlamento deben tener la aprobación previa del gabinete

ressortprinzip: los ministros establecen las directrices específicas que se ejecutan de manera descentralizada por cada Estado

En un esquema altamente descentralizado, como el de Alemania, obviamente la oficina del canciller tiene que ser una oficina fuerte, especialmente para compensar la autonomía de los ministerios. Las "*unidades*

espejo" le permiten al canciller hacer un seguimiento sustantivo de lo que ocurre en cada ministerio. Se trata más de una *cuestión de control* que de una modalidad de asesoría.

La realidad latinoamericana es muy diferente. Ese control ya existe, aunque mal concebido. Se trata de regímenes presidenciales fuertes y sistemas de decisión excesivamente centralizados. La opción es, pues, más clara para la realidad latinoamericana. La oficina ejecutiva del Presidente y los sistemas de soporte deben ser, fundamentalmente, *islas de excelencia*, con poco personal altamente calificado. Pero la realidad latinoamericana actual, en este aspecto, es un extremo, pues tales unidades de asesoría sistemática no existen o no son más que pocas personas que operan como asesores individuales y no como equipo de asesoría. Tampoco son islas de excelencia, ni hacen procesamiento tecnopolítico con métodos adecuados. Son asesores especializados, mentalmente departamentalizados y aislados.

g) experiencia y estabilidad versus confianza política

El estado mayor de un Presidente no es un dispositivo legitimado que puede sobrevivir si éste no lo quiere. Un general en jefe no puede suprimir su estado mayor, quebraría toda una tradición y se apartaría del paradigma teórico, sólo puede cambiar su composición. En cambio, los asesores dependen del líder tanto para ser efectivos como para lograr su misma sobrevivencia. La Sra. Margaret Thatcher abolió en 1983 su "Central Policy Review Staff", que existía desde 1970. Era un grupo de unas 18 personas altamente calificadas, integrado en parte por funcionarios del Servicio Civil y en parte por asesores externos. (véase: "The United Kingdom", G.W. Jones, en "Advising the Rulers", W. Plauden (ed), pág. 40). Ella quería manejar las cosas de otra manera y, de hecho, mantiene un pequeño equipo asesor de su entera confianza, con el nombre de "Policy Unit". El diseño de esta Policy Unit es muy interesante y será comentado más adelante.

La historia evidencia que la vida de los asesores y de los cuerpos de asesoría es demasiado frágil. La pregunta es la siguiente: ¿cómo un líder, que ni siquiera tolera las asesorías *blandas* o complacientes, puede tolerar las asesorías *duras* que son en realidad las que más necesita? El problema real no es cómo sobrevivir como asesor, sino cómo ser un asesor útil, es decir no complaciente. Pero tampoco es útil un asesor despedido. Este es el

dilema: adaptarse al estilo y el carácter del líder, para tener su confianza, pero no ajustar sus consejos hasta el extremo de que estos pierdan su eficacia.

Pero, hay más problemas aún. Las tareas de asesoría directa exigen total adhesión política y lealtad al líder, de manera que cuando éste cambia debe cambiar su asesoría. En América Latina los ministros cambian con relativa frecuencia y, si bien los presidentes duran más que los ministros, no siempre cumplen su período presidencial. En muchos países existe además la prohibición constitucional de la reelección del presidente. ¿Cómo puede ser estable una asesoría si el sistema político rota sus líderes con demasiada velocidad? ¿Cómo pueden ganar experiencia los asesores? ¿Cómo pueden ser persistentes los esfuerzos de reforma? Sobre este punto es notable que en buena parte de los países de América Latina, más de un 40% de los técnicos de las oficinas de planificación siempre hacen su primer plan. Aún más, se han dado casos en que el coordinador técnico del plan hace con éste su primera experiencia sobre la base de un postgrado en economía en el exterior. Naturalmente, el plan es un adfeso teórico. Desgraciadamente los técnicos en estas complejas materias, por la escasez de recursos humanos calificados que caracteriza a nuestra región, llegan demasiado jóvenes a cargos demasiado altos, de manera que ante un cambio de gobierno no tienen alternativa de rotación dentro del mismo sector público, sino que son prematuramente expulsados hacia otras actividades mejor remuneradas, pero en general ajenas a su formación especializada.

En relación a las posibilidades de rotación, es muy importante la existencia de un sistema de entrenamiento de alto nivel, que por supuesto se justifica primero por su función formativa. Cuando existen sistemas de entrenamiento prestigiados, de buen nivel y estables, es relativamente fácil establecer una rotación entre las tareas de asesoría inmediata que requieren confianza política y las tareas de entrenamiento que no requieren confianza política. Pero la posibilidad de tal rotación es una cuestión de madurez institucional que, a veces, es destruída por la lucha política contingente.

IV La oficina del Presidente

1. LAS OFICINAS PRESIDENCIALES

a) Fortalezas y debilidades de la dirección superior

La estructura y prácticas de trabajo de la dirección superior de los países latinoamericanos muestra varias debilidades en sus métodos de gobierno. Las Oficinas Presidenciales están, en general, mal diseñadas y son especialmente débiles en sus *capacidades*. Contrastan, tanto con la fuerza y concentración de poderes en el Presidente de la República, como con su tamaño y ornato, con personal bastante numeroso y bien acomodadas. Son estructuras bien decoradas, con mucha grasa y poco músculo. Imponentes de fachada. Son débiles tanto en su diseño organizativo como en sus métodos de trabajo. La Oficina Presidencial es la cúspide de la *maquinaria de deliberaciones de un gobierno* y, como tal, define la calidad de todo el sistema de alta dirección. Lo que ella *ofrece* como directivas y *exige* como planificación, gestión y control, es la norma que rige y condiciona las prácticas de trabajo del aparato público. Si las directivas son livianas y las exigencias son débiles, la maquinaria pública será pobre, en ese mismo nivel, o abajo del mismo. La oficina del gobernante impone *el techo de calidad* de toda la gestión pública. Son oficinas que mantienen la estructura clásica de hace cincuenta años y, remodeladas sólo en la forma, naturalmente muestran una razonable o efectiva práctica en el uso de los dispositivos más

tradicionales de soporte a la actividad presidencial, mientras son deficientes en el uso de las herramientas básicas de un gobierno moderno.

Las unidades y funciones componentes de la *dirección superior* del aparato público pueden precisarse según diversas convenciones. Para el propósito de este ensayo, entendemos por dirección superior del gobierno al siguiente conjunto de organismos:

- i) la oficina ejecutiva del Presidente, incluida la secretaría de la presidencia y sus servicios básicos conexos;
- ii) el Consejo de Ministros o Gabinete Ministerial, con sus equipos de apoyo
- iii) las oficinas adscritas directamente a la Presidencia (algunas de ellas bajo la responsabilidad del Vicepresidente como en el caso de Ecuador), que cumplen funciones de apoyo directo al Presidente en campos tales como planificación, presupuestos, seguridad, desarrollo científico, etc.
- iv) las oficinas ejecutivas o despachos de los ministros, incluidos sus equipos inmediatos de apoyo
- v) el Congreso Nacional, con su sistema de soporte técnico y de asesoría, y
- vi) el sistema de control externo, en cabeza de una Contraloría General de la República u otro organismo similar.

Es una convención discutible, pero suficiente para el propósito de este ensayo. La omisión evidente de la dirección superior del Poder Judicial no implica negar su jerarquía, sino establecer que, como poder independiente y limitado a una área específica de la gestión pública, requiere de un análisis especial que está fuera de la atención de este libro.

Los niveles mencionados comandan el proceso de decisiones públicas sobre: a) el diseño de las reglas del juego político, b) las acciones y omisiones relevantes que empujan la direccionalidad del gobierno, c) la asesoría a ambos procesos, d) las acciones operacionales que constituyen la mediación entre las orientaciones básicas y la alta gerencia pública con sus realizaciones concretas en el día a día, y e) el control posterior de la gestión pública.

En la mayoría de los países latinoamericanos existe un notorio

desbalance entre las capacidades y funciones del Poder Ejecutivo en relación con el Poder Legislativo. Este último, en muchos casos aparece debilitado en sus funciones y carente de la organización y asesoría adecuadas para equilibrar el juego político y elevar la calidad del sistema de deliberaciones. Un caso extremo lo representa Chile, donde la herencia de la dictadura dejó un Poder Legislativo casi decorativo y además localizado físicamente fuera del centro geopolítico. También, por lo general, dentro del Poder Ejecutivo es manifiesto el desbalance entre la oficina del Presidente y la secretaría del Consejo de Ministros. Este último, en varios casos, está desprovisto de todo soporte y tiende a cumplir funciones rituales. Las deliberaciones fundamentales están al margen del Consejo de Ministros y tiende a producirse entre la oficina del Presidente y cada ministro como cabeza de un departamento del gobierno. El cuadro adjunto muestra que la Alta Dirección de la región tiene *sistemas tradicionales* de una calidad razonable, mientras están ausentes los *sistemas más modernos*.

SISTEMA DE ALTA DIRECCION

DISPOSITIVO	A	B
1. Asesoría Inmediata al Dirigente * asesoría política * asesoría comunicacional * asesoría económica * asesoría en seguridad y defensa * soporte tecnopolítico a la agenda presidencial * soporte tecnopolítico a la agenda del gabinete * soporte tecnopolítico a la agenda de ministros y jefes	X X X X	X X X
2. Sistemas de Apoyo Político * monitoreo de la imagen política * soporte de seguridad e inteligencia * relaciones con los actores sociales, discursos y grafi	X X X	
3. Planificación, Monitoreo y Evaluación * planificación de la acción de gobierno * planificación económico social * planificación del desarrollo organizativo * vinculación del plan con la agenda del Presidente * vinculación del plan con el presupuesto * monitoreo de la gestión pública * planes de contingencia y manejo de crisis * petición y prestación de cuentas por resultados * administración de conversaciones	X	X X X X X X X X
4. Gran Estrategia * centros de pensamiento estratégico * vinculación de la gran estrategia con los planes		X X
5. Presupuestos y Gerencia * presupuestos de gestión financiera * presupuestos por programas * gerencia por problemas y operaciones	X	X X
6. Soporte al Congreso Nacional		X
7. Entrenamiento Especializado * en alta dirección * en gerencia pública * en gerencia empresarial	X	X X
8. Desarrollo Organizativo		X

NOTA: A = Existe y funciona razonablemente; B = no existe, es ritual o inoperante

Acompaña
Este cuadro que acompaña el análisis no es producto de una investigación especial, por lo demás inexistente. Es simplemente una síntesis del conocimiento y experiencia del autor sobre el aparato directivo de los países latinoamericanos. Por lo tanto sólo ofrece una visión general aproximada y quizá, en algunos casos, imprecisa sobre la situación reinante. Sin embargo, a grandes rasgos corresponde a la realidad y es útil para extraer algunas conclusiones.

Las principales fallas del sistema de dirección están bien distribuidas en todos los sistemas básicos, con excepción del sistema de apoyo político (dispositivo 2), y lo más tradicional de la asesoría inmediata al gobernante (parte del dispositivo 1). Las principales fallas se refieren a la inexistencia formal de ciertos dispositivos básicos, tales como procesamiento tecnopolítico, planificación estratégica de la acción del gobierno, planificación del desarrollo organizativo, planificación de contingencias y manejo de crisis, gerencia por operaciones, centros de pensamiento estratégico, petición y prestación de cuentas por desempeño, monitoreo de la acción del gobierno, entrenamiento en Alta Dirección, soporte técnico al Congreso Nacional, Desarrollo Organizativo, etc. En otros casos, la existencia formal no corresponde a una actividad efectiva, sino más bien ritual: planificación económico social, presupuesto por programas, etc.

De esta lista de deficiencias, surge también otra conclusión. La debilidad del soporte al Presidente no está en el ámbito de la asesoría económica especializada, sino fundamentalmente en el espacio de la dirección estratégica, la planificación moderna y más sofisticada, la articulación tecnopolítica, la organización de la gestión pública y el monitoreo de acciones y decisiones. Justamente aquellos temas donde nuestras universidades y sistemas de entrenamiento están más atrasados. Es así evidente, que el aparato organizativo del dirigente está más preparado para manejar el balance macroeconómico, cinturón II, y deficientemente preparado para manejar el cinturón I, que requiere planificación política de la acción y procesamiento tecnopolítico, y el cinturón III, que exige desarrollo organizativo de creciente calidad y gerencia pública por problemas y operaciones. Como el buen gobierno exige una armonía de compensaciones en el manejo de los tres cinturones, las deficiencias en los cinturones I y III repercuten en el cinturón II, donde parece estar el dolor de cabeza de los

CINTURONES

gobernantes con sus planes de ajuste macroeconómico simplemente tecnocráticos. El miedo para apretar el cinturón II se debe a la baja capacidad para manejar compensatoriamente los cintos I y III. Y, cuando el coraje y la audacia sustituyen al miedo, ese acto de valentía para decidir el ajuste del cinturón II se convierte en torpeza si se afsla del manejo de los otros dos cinturones (Matus, 1994, 1995, [26], [27]).

Esta notoria inhabilidad para manejar los tres cintos del gobierno es consistente con la pobreza de los dispositivos de entrenamiento en Alta Dirección que muestra el cuadro expuesto.

Por último, el análisis indica que en los aspectos más tradicionales de la dirección gubernamental la situación es razonablemente buena (asesoría política parcial, asesoría comunicacional, monitoreo de la imagen del gobierno, asesoría en seguridad y defensa, asesoría económica especializada, aspecto financiero de los presupuestos, etc.)

Una ayuda para hacer una autodiagnos de la cobertura y calidad de los sistemas de alta dirección es el test "AD", diseñado por la Fundación Altadir. Este test permite valorar el estado actual de un sistema de alta dirección aplicando la siguiente tabla:

TEST AD	
NÚMERO DE RESPUESTAS "A"	EVALUACIÓN
entre 40 y 32	potente y sofisticado
entre 31 y 23	bueno
entre 22 y 15	débil
menos de 15	inoperante

El test consiste en asignar un puntaje entre 1 y 5 a los ocho componentes del sistema de alta dirección enumerados en el cuadro de la página 165. El puntaje de 40 es el máximo y el de 8 es el mínimo.

b) algunas dificultades adicionales

En esta parte del mundo, los dirigentes políticos descubrieron tardíamente a los economistas y algunos economistas descubrieron tardía y demasiado simplemente las bondades del mercado. Por lo general, los descubrimien-

tos tardíos generan una etapa de fanatismo inmaduro y reduccionista. Es un tipo de ceguera situacional propia de los extremos de la vida. En la juventud es benigna y transitoria, y en la senectud es maligna e irreversible. Es un descubrimiento que en América Latina no tiene más de 35 años.

Antes, la asesoría económica y los ministerios de la economía estaban en manos de abogados e ingenieros con experiencia política y gubernamental. No eran economistas profesionales. Esos asesores y ministros tenían buen sentido político y poca profundidad en la comprensión de los procesos económicos. Pero esa situación ha cambiado rápidamente, en especial, en los últimos veinte años. Los economistas profesionales, mejor formados en la disciplina de la economía, pero con menos experiencia gubernamental y política, se han abierto camino hacia los cargos de ministros y asesores. Este es ciertamente un progreso, pero un progreso contradictorio. Por una parte mejora notablemente la calidad del análisis y la profundidad de las propuestas de opciones de política económica, pero por el otro acentúa el tecnocratismo. La dirigencia política ha cambiado poco o nada, pero ahora tiene una asesoría técnica más sólida y firme. La relación de peso entre el asesorado y el asesor ha cambiado, pero no ha mejorado la capacidad de interacción entre ellos. Hoy, el político es simplemente más dependiente del técnico y cae más fácilmente en la relación médico-paciente. Esta dependencia llega, a veces, hasta el extremo de la invasión del espacio ideológico de los líderes y deteriora la calidad estratégica y táctica de la política que enmarca la política económica. Este nuevo problema es consecuencia del desarrollo desigual de los dos actores del proceso: los economistas mejoraron mucho y los políticos se estancaron. Como estos últimos no reaccionan, los técnicos se están convirtiendo en políticos. Este es un proceso bien marcado en varios de los países más avanzados de la región.

El *primer problema*, retroceso ideológico y agresividad tecnocrática que disfraza nuevas o antiguas ideologías, se expresa bien en el intento de justificar científicamente aspectos del dominio *normativo* de los valores. Por ejemplo: privatizar todo porque el sector privado es más eficiente, con total descuido de sus consecuencias políticas y morales sobre la concentración del poder, el aumento de las desigualdades, el deterioro de los mecanismos de ascenso social con una educación cada vez más costosa,

LA CALIDAD DE LAS POLITICAS

extranjerización, pérdida de la identidad cultural, adormecimiento de la solidaridad, excesivo apego a la riqueza material, etc. El tecnocratismo propicia el fin de las ideologías, mientras el político tradicional sólo se prepara para ser sustituido.

El *segundo problema* adquiere varias facetas, pero en lo esencial se traduce en una pérdida de sofisticación en el análisis estratégico y táctico. Los buenos economistas son sofisticados en el análisis económico, pero muy poco sofisticados en las técnicas de planificación en sistemas complejos e, infelizmente, unidimensionales en la consideración de la administración eficiente del *vector de peso* del dirigente, con olvido de la eficacia política y de la administración de los recursos de poder. Esto conduce, a veces, a propuestas técnicas con opciones brutales, sin ninguna sutileza política. Hay una suerte de surgimiento del barbarismo tecnocrático. Antes del descubrimiento de los economistas, los gobernantes prescribían y daban *anestesia sin cirugía*; un tratamiento sintomático inefectivo pero de gran refinamiento político, calmante transitorio de las tensiones sociales. Después del descubrimiento de los economistas los gobernantes empiezan a recetar *cirugía sin anestesia*; un tratamiento que debiera ser más efectivo, pues ataca las causas más profundas, pero innecesariamente brutal y generador de explosiones sociales. Los líderes no han sabido combinar el mejor aporte de los economistas profesionales con su tradicional habilidad política, demostrada tantas veces en la historia latinoamericana. Parece que unas capacidades destruyen a las otras, en vez de multiplicarse en un gobierno eficaz. ¿Estamos en la etapa de tránsito hacia la cirugía oportuna y con anestesia?

2. LA REFORMA NECESARIA: ¿PIES O CABEZA?

El gobernante latinoamericano piensa que la cabeza está bien y lo que está mal y debe modernizarse son los pies del aparato público. La tesis que sustenta este ensayo niega tal creencia, y sostiene que los pies andan mal porque la cabeza está menos preparada que los pies para cumplir sus funciones. El problema principal radica en la cabeza, en la dirección superior. Los pueblos sólo fracasan cuando fracasan sus dirigentes.

• ¿ALGO EXAGERADO?

LA CABEZA + LUCION CON EQUIPO INEFICIENTES = SIEMPRE.

Reformar la cabeza del estado es la tarea más importante, pero ella no está en la agenda del Presidente; no es parte de las urgencias del gobernante. Es un problema que no emite señales directas de alarma. El gobernante se mira en su propio espejo benevolente y sonrío satisfecho.

La reforma de la alta dirección es, por lo tanto, un problema sin doliente, siempre postergado, pero siempre vigente, porque molesta por sus consecuencias. Se trata, además, de una tarea llena de confusiones, creadas por los numerosos ensayos declarativos de reforma del estado que se han producido en los diversos países latinoamericanos, en general, liderados por juristas y expertos en administración pública. Se trata de un problema complejo, donde los buenos expertos no abundan ni se pueden improvisar. No es un problema de leyes ni de organigramas. Es un problema de diseño macroinstitucional, macroorganizativo y de métodos y prácticas de trabajo muy delicado. En efecto, tal reforma sólo puede ser promovida por el Presidente de la República que es, a su vez, la cabeza de la Oficina Ejecutiva que tiene que ser modernizada con primera prioridad para elevar el techo que ella impone a la capacidad de gobierno. El enfermo tiene que autoinculparse y hacer de médico o saber escoger los médicos.

No es fácil. De por medio está la ceguera, la ignorancia, la soberbia, la soledad y las emergencias. El dirigente es una personalidad que hace mal uso de su tiempo en el aparato burocrático, pero es muy selectivo en sus lecturas, porque no tiene tiempo. El político común, sometido a una sobrecarga de trabajo extenuante, no lee ni estudia. Es comprensible. Por consiguiente, su capital intelectual está congelado y no puede renovarlo. El capital intelectual con que se inicia en la política lo acompañará hasta su retiro. En el centro de ese trabajo sacrificado no puede reconocer que las causas de la baja capacidad de gobierno están en su cabeza, ni tiene cabeza para procesar esa reforma. Cuando las circunstancias nos sitúan en el medio de un río tormentoso sin saber nadar, ése no es el momento para escuchar lecciones de natación. Sólo se puede manotear, aprender en esa desesperación de manera asistemática o perecer. Por consiguiente, el líder político, situado en las urgencias del gobierno, tiene como meta sobrevivir en la tormenta política, ya no puede actuar con eficacia, sólo puede hacer discursos sobre los males de la República y pedir paciencia, porque nada

se hace en 24 horas. Nunca hay tiempo para reformar la cabeza, ni existe la cabeza capaz de autoimponerse esa exigencia. Si alguien se atreve a sugerirle al Presidente la urgencia de tal reforma, este sonríe con benevolencia ante tamaña ingenuidad. La alta posición de su cargo le permite menospreciar la teoría. Nada da más seguridad que la ignorancia. Cuando se reflexiona sobre esta ceguera de los gobernantes es inevitable el recuerdo de la fábula del rey desnudo. El Presidente pasea y muestra todas sus limitaciones con transparencia pomográfica, mientras la corte halaga sus genialidades.

Es un proceso de autorreforma que no sólo requiere conciencia del problema sino además la capacidad cognitiva para enfrentarlo correctamente. Se requiere un reformador que se reforme a sí mismo y sepa calificar la asesoría que necesita para hacerlo. Por eso es muy difícil convencer a un Presidente de la necesidad de fortalecer y modernizar su oficina ejecutiva. Si él sabe cómo hacerlo, no necesita consejos. Valorizará el problema y tomará la iniciativa al momento mismo de asumir el gobierno. Si no sabe cómo hacerlo, no puede comparar con algo mejor, no podrá valorizar la necesidad de tal reforma y no sabrá escoger la asesoría altamente calificada que requiere.

Por las razones señaladas, los procesos de reforma dejan intocadas las oficinas presidenciales. Sin embargo, para el desarrollo de este trabajo es necesario asumir que el Presidente desea una oficina ejecutiva moderna, más efectiva. Y, a partir de este supuesto, esbozaremos algunas propuestas.

La cabeza sólo puede *dirigir* bien una maquinaria *dirigible*. Ergo, el buen dirigente tiene que ser, además, un buen reformador. Tiene que convertir en gobernable el aparato organizativo heredado, que, generalmente, es poco gobernable. Esto parece obvio, pero en la mayoría de los casos reales se suman dos deficiencias: a) la cabeza no está suficientemente preparada para dirigir con eficacia, y b) el sistema institucional público, a causa de su deficiente diseño macroinstitucional, impone un techo bajo de calidad a sus potencialidades de gestión. Es poco gobernable, poco manejable. El mejor piloto no puede conducir bien un vehículo con fallas de diseño. Un piloto deficiente menos aún. Ambas causas no son independientes. El piloto es, al mismo tiempo, el diseñador del aparato público, y su potencial reformador. Las fallas de diseño del aparato público se acumulan

en el tiempo y no se enfrentan con audacia y eficacia porque el piloto-diseñador convive con ellas. A su vez, las deficiencias del conductor son más visibles y de mayor importancia cuando se debe conducir una máquina deficiente.

El argumento anterior obliga a analizar, aunque sea de paso, no sólo los problemas de la dirección superior del gobierno, la cabeza, sino también las del aparato institucional que comanda.

La Reforma del Aparato Público: su Gobernabilidad

Para precisar los lineamientos generales de una reforma del aparato público conviene tener como referencia un caso ideal hipotético que pudiera servir de paradigma eficaz. Ese paradigma no existe en ningún caso real de la región, de manera que la referencia es muy alta y exigente, sólo útil para comprender hacia donde podría encaminarse una reforma de la oficina del dirigente.

En el diseño del aparato público entran varios componentes de diversa naturaleza y distinta jerarquía:

- a) el diseño *político-ideológico*, que selecciona y precisa los criterios para definir el tamaño del Estado y las grandes reglas del juego que establecen su capacidad reguladora, criterios y reglas que definen la amplitud y potencia de la función pública; este diseño determina la *eficacia política* del sistema. En este diseño fundamental es necesario reconocer cuatro grandes criterios: i) que es función pública democrática el diseño de los criterios y las reglas que precisan el tamaño y las capacidades del Estado, ii) que es función del Estado disponer de las capacidades para corregir los resultados del juego político, económico y social que no responden al consenso político, iii) que ciertas actividades, notoriamente el control de la fuerza armada, la justicia y la educación, no sólo proveen bienes públicos, sino que son determinantes de las desigualdades y de la movilidad social y, por consiguiente, no pueden regirse predominantemente por criterios económicos de rentabilidad privada, y iv) que es función de los ciudadanos controlar el aparato público y rescatarlo para su control si este se desvía de las funciones acordadas o las ejerce con

arbitrariedad. Por supuesto, estos cuatro criterios son demasiado generales y susceptibles de interpretaciones de muy diverso alcance.

b) el diseño del *padrón macroinstitucional*, que determina los diversos *tipos o modos* de organismos públicos permitidos y las reglas del juego para su *funcionamiento diferenciado*; la clave de este diseño es el *grado de diferenciación*. El grado de diferenciación es *cero*, si se define un sólo tipo de organización pública sujeta a determinadas reglas de gobernabilidad. El grado de diferenciación es alto si se establecen varios tipos de organismos públicos sujetos a diversas reglas de gobernabilidad. El nivel de gobernabilidad más estricto, por ejemplo, el ministerio, es el patrón de referencia para el diseño macroinstitucional. La distancia entre ese nivel de referencia y el nivel de gobernabilidad más amplio, precisa el grado de flexibilidad del diseño. El ideal es que este diseño sea bien diferenciado y suficientemente flexible. Este diseño establece el *primer techo* de calidad de la gestión pública, porque en su extremo puede impedir que un ministerio, un organismo autónomo central, una empresa pública o un gobierno regional o local, puedan actuar con eficacia y eficiencia, por el sólo hecho de regirse por las reglas tradicionales de la administración pública, sin una adecuada diferenciación del padrón macroinstitucional y, por consiguiente, sin la gobernabilidad pertinente a su función. La misma consideración de organizaciones de carácter semipúblico es parte de este nivel de diseño.

c) el *diseño macroorganizativo*, que define los organismos públicos específicos y sus misiones, y conforma el *segundo* techo de calidad de la gestión pública, según sean las omisiones y las redundancias necesarias e innecesarias.

d) el *diseño de gobernabilidad institucional*, que establece la *diversidad de niveles* del aparato público según su *cobertura espacial* en el territorio nacional —gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales y gobiernos vecinales— y el grado de centralización-descentralización de dicho aparato, es decir el grado de gober-

nabilidad que se confiere a cada nivel; ésto establece el *tercer* techo de calidad de la gestión pública.

e) el *diseño organizativo*, que establece las estructuras organizativas de *cada* organismo público y, por esa vía, facilita o deteriora la capacidad para rendir y cobrar cuentas por desempeño, constituye el *cuarto* techo de calidad de la gestión pública

f) el *diseño de los métodos de alta dirección*, que conforman las *grandes prácticas* de trabajo de las cabezas dirigentes, muy condicionadas por la cultura institucional, define el estilo de dirección y establece el *quinto* techo de calidad de la gestión pública, y

g) el *diseño microorganizativo* que precisa los procedimientos administrativos o microprácticas de trabajo que determinan el grado de *fricción burocrática* del proceso de producción institucional y constituye el *sexto* techo de calidad de la gestión pública.

Cuando hablamos de la reforma de la *cabeza* del gobierno nos referimos específicamente a los sistemas de alta dirección, pero es obvio que dichos sistemas sólo serán efectivos si se eliminan las fallas de diseño en cada una de las siete fuentes mencionadas.

El alcance de este ensayo, cuyo centro es la capacidad de liderazgo en la cabeza del gobierno, no permite abordar el problema de la modernización del aparato público y obliga a concentrarnos sólo en aquellos aspectos que afectan directamente la alta dirección. En lo que sigue, este ensayo se limitará, por consiguiente, a discutir las vías para mejorar la cabeza del gobierno, bajo el supuesto de que el aparato público es gobernable y ya ha sido reformado atacando las fallas existentes en los siete niveles mencionados.

Los Componentes de la Alta Dirección

Una estructura moderna de gobierno se caracteriza por la existencia de ciertos dispositivos de soporte a la función de la alta dirección. Pero, más que la existencia formal de tales dispositivos, el problema reside en la po-

tencia y sofisticación de los *métodos o prácticas de trabajo* usadas por ellos.

En esta propuesta distinguimos 9 sistemas esenciales, agrupados en seis funciones de soporte:

- i) selección del rumbo
- ii) apoyo a la toma de decisiones
- iii) planificación y presupuestos
- iv) seguimiento y monitoreo
- v) gestión operativa
- vi) entrenamiento en alta dirección

Esta estructura de sistemas directivos responde a los siguientes principios básicos:

- a) *equilibrio y compensación de poderes*, a fin de que el sistema político tenga los contrapesos adecuados propios de una democracia efectiva
- b) *responsabilidad ante el mandante*, que determina la exigencia de rendir y cobrar cuentas por desempeño en todos los niveles
- c) *equilibrio de gobernabilidad* en cada nivel organizativo en relación con el valor de los problemas que entran en su agenda, para garantizar el grado de descentralización óptimo que se alcanza sólo cuando cada cabeza, en cada nivel, sólo trabaja con problemas de *alto valor*; si un problema es de *bajo valor en la agenda* de nivel superior, ese problema debe descender hasta la agenda del nivel inferior, en que dicho problema tiene *alto valor*, y
- d) *soportes tecnopolíticos potentes* en el ejercicio de la responsabilidad, a fin de garantizar un mínimo de calidad en el proceso de deliberaciones que antecede a las decisiones.

La idea central es destacar: a) la importancia del modo en que el Presidente de la República rinde cuentas ante el Congreso Nacional, como elemento decisivo de motivación de un desempeño eficiente de la función ejecutiva, b) la importancia del soporte tecnopolítico al Congreso Nacio-

nal para que pueda ejercer a cabalidad la función de petición de cuentas a nombre de la ciudadanía, c) el impacto de los dos dispositivos anteriores sobre la cobranza y rendición de cuentas por desempeño en todos los niveles, d) la relevancia del grado de descentralización para elevar la calidad del desempeño, si en cada nivel sólo se trabaja con problemas de alto valor, y e) el valor de las herramientas de trabajo que domina y practica el gobernante, porque de ellas depende la capacidad de gobierno.

DISPOSITIVOS DE UNA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

DISPOSITIVO	FUNCIÓN
I. Selección del rumbo 1. Centros de pensamiento estratégico	pensar la gran estrategia y constituirse en la brújula del gobierno
II. Apoyo a la toma de decisiones 2. Agenda 3. Asesoría tecnopolítica 4. Manejo de crisis	asignar el tiempo del dirigente apreciar la situación del momento para la toma de decisiones. Mediar con las unidades de planificación. Procesar las propuestas de decisión. manejar las crisis con planes de contingencia; aplicar técnicas de manejo de crisis y sala de situaciones
III. Planificación y Presupuestos 5. Planificación estratégica 6. Presupuestos por programas	pensar el período de gobierno y abastecer de propuestas para la toma de decisiones asignar los recursos de acuerdo con el plan
IV. Seguimiento y monitoreo 7. Sistema de petición y prestación de cuentas por desempeño 8. Monitoreo por señales	pedir y prestar cuentas por productos y resultados; coordinar las unidades descentralizadas; procesar a tiempo el cambio situacional acompañar selectivamente el cambio situacional y retroalimentar los planes
V. Gestión Operativa 9. gerencia por operaciones	establecer una gestión por productos y resultados; gerencia y planificación operacional
VI. Entrenamiento en Alta Dirección	formar profesionales de la tecnopolítica

Los nueve dispositivos incluidos en el cuadro adjunto constituyen el soporte esencial que requiere el sistema de alta dirección. Se omite la ex-

plicación detallada de cada dispositivo, ya que su necesidad se deduce con claridad de los antecedentes iniciales de este trabajo y han sido examinados en otras obras del autor. En cambio, parece importante analizar la manera en que estos mecanismos se refuerzan unos a otros desarrollando una *fuerza sinérgica* que los autosostiene. La macrosinergia del sistema se expresa en el gráfico adjunto.

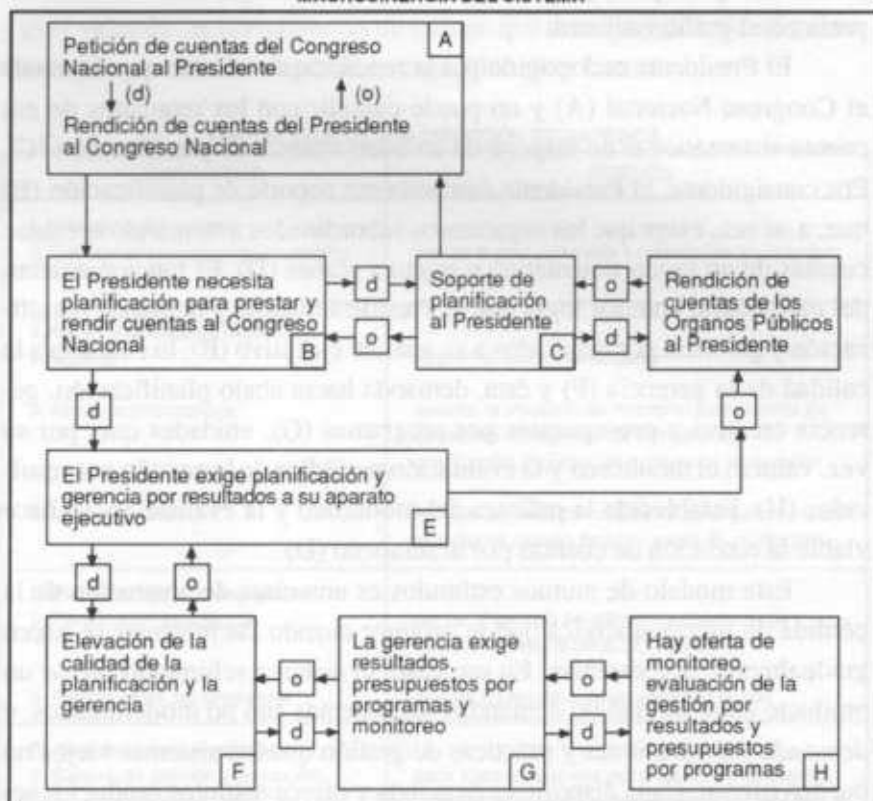
El Presidente está exigido por la rendición de cuentas que demanda el Congreso Nacional (A) y no puede cumplir con los requisitos de esa cuenta sistemática si no dispone de un buen sistema de planificación (C). Por consiguiente, el Presidente demanda ese soporte de planificación (B) que, a su vez, exige que los organismos subordinados a su mando le rindan cuentas de un modo sistemático y sujeto a planes (D). El funcionamiento del mecanismo anterior logra que el Presidente valore y demande planificación y gerencia por resultados a su aparato ejecutivo (E), lo cual eleva la calidad de la gerencia (F) y ésta, demanda hacia abajo planificación, gerencia creativa y presupuestos por programas (G), unidades que, por su vez, valoran el monitoreo y la evaluación periódica de la gestión por resultados (H). Establecida la práctica del monitoreo y la evaluación, se hace viable la rendición de cuentas por desempeño (D).

Este modelo de mutuos estímulos es una clara demostración de la pérdida de fuerza sinérgica que se produce cuando las reformas se hacen gradualmente por sistemas. En ese caso, el sistema reformado *oferta* un producto cuya calidad no demandan los sistemas aún no modernizados, y *demandan* informaciones y prácticas de gestión que los sistemas viejos no pueden ofertar. Cada dispositivo demanda y ofrece distintos productos según sea su calidad. Esta malla de demandas satisfechas con la oferta pertinente, hace sólida una reforma, pues los sistemas renovados se refuerzan mutuamente en un nivel más alto de calidad.

Cada necesidad está cubierta con una oferta de calidad, y no existe oferta de herramientas de trabajo que la organización no demande. El sistema organizativo está en equilibrio y puede operar al nivel de calidad de las herramientas más potentes. Pero, esa fuerza sinérgica sólo se genera cuando se reforma *totalmente* una institución y se pierde cuando se reforma sistema por sistema en todas las instituciones. En este último caso se produce un desequilibrio en cada institución: cada sistema modernizado cons-

tituye una oferta sin demanda, mientras la organización sólo demanda herramientas primarias de trabajo, de acuerdo al dominio de los sistemas no reformados. Dicho desequilibrio se resuelve al nivel del techo de calidad que imponen los sistemas tradicionales.

MACROSINERGIA DEL SISTEMA



3. EL SISTEMA DE ALTA DIRECCION

La planificación no es más que una herramienta del sistema de alta dirección que utiliza el dirigente. Por consiguiente la planificación, aún moderna y sofisticada, no puede operar si el sistema de dirección *no la demanda*. De manera que no se trata de reformar el sistema de planificación, sino la estructura del sistema de alta dirección, a fin de elevar la *capacidad de gobierno*.

El sistema de dirección estratégica tiene una suerte de triángulo de hierro que condiciona la eficacia de todo el sistema. Este triángulo se compone de:

- a) el sistema de agenda, que asigna el tiempo y delimita el foco de atención del dirigente,
- b) el sistema de petición y prestación de cuentas, que valora y exige el cumplimiento de los compromisos, y
- c) el sistema de gerencia por operaciones, que traduce las decisiones en acciones y corrige constantemente el plan para adaptarlo a la práctica.

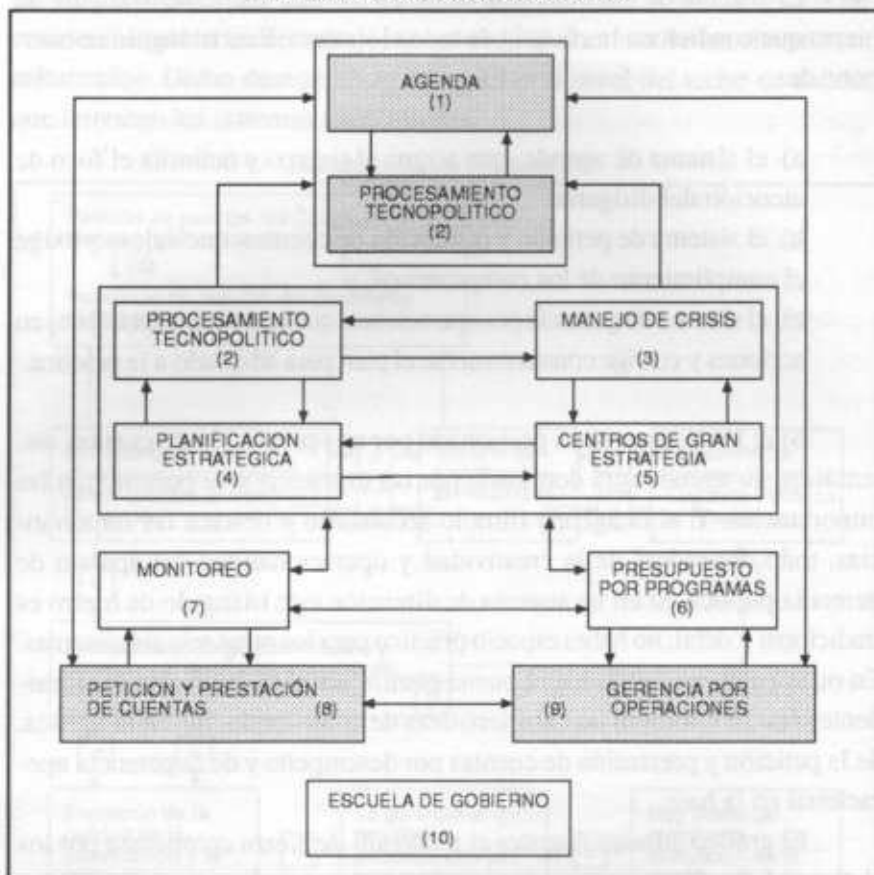
Si el Presidente no es presionado por una prestación de cuentas sistemática, su agenda será dominada por las urgencias y se postergarán las importancias. Y, si la agenda filtra lo secundario y destaca las importancias, todo dependerá de la creatividad y operacionalidad del aparato de gerencia pública. Si en un sistema de dirección este triángulo de hierro es tradicional y débil, no habrá espacio práctico para los otros seis subsistemas. En otras palabras, jamás habrá buena planificación en la oficina del Presidente si no se reforman las características de la conformación de la agenda, de la petición y prestación de cuentas por desempeño y de la gerencia operacional en la base.

El gráfico adjunto muestra el *triángulo de hierro* compuesto por los sistemas 1, 8 y 9 en un tono gris oscuro, mientras los sistemas demandados o seguidores, 2,3,4,5,6,7 y 10 están sobre casilleros en blanco. La teoría del método PES sostiene que el contenido y la calidad de los *sistemas líderes* determina la existencia, contenido y calidad de los *sistemas seguidores*.

En el triángulo de hierro de los sistemas líderes, la *agenda* del dirigente es el pivote. En efecto, lo que no entra en la agenda del presidente no es materia de toma de decisiones. La agenda cumple varias funciones:

- i) es el instrumento que expresa la utilización del tiempo del Presidente;
- ii) es el medio de selección de los problemas de mayor valor según la situación;
- iii) es un mecanismo de comunicación con el Presidente.

SISTEMAS DE DIRECCIÓN ESTRATÉGICA



Sin embargo, la agenda puede cumplir bien o mal tales funciones. Ello depende de los métodos de trabajo del Presidente y de como él dialoga con su equipo de gobierno.

En el equipo de gobierno hay cuatro tipos de personas decisivas: a) el Presidente, b) los ministros y jefes de organismos designados con criterio político, c) los asesores capaces de hacer procesamiento tecnopolítico de soporte a los tomadores de decisiones, y d) los profesionales especializados. En la relación del dirigente con su equipo de gobierno es importante destacar las siguientes dificultades:

- i) el Presidente rara vez puede interactuar directa y eficazmente con los profesionales especializados; la relación entre la política y la téc-

nica exige de una *mediación* que explicite los diversos criterios de decisión y los pondere. El político representa el mundo de los valores y hace un juicio social a partir de la información científica y del juicio técnico. El asesor especializado representa un juicio técnico parcial, en base a criterios de eficiencia, eficacia y efectividad propios de un departamento aislado de las ciencias. Este diálogo tiende a ser difícil y confuso y, en su extremo, el político asume argumentaciones técnicas sin fundamento, mientras los técnicos, inadvertidamente, hacen juicios políticos revestidos de formalidades técnicas. El peligro de la relación médico-paciente es muy fuerte. La razón de esta dificultad reside en causas muy profundas que se manifiestan en la diversidad de vocabulario, perspectivas de análisis, maneras de valorar los problemas, formaciones intelectuales, consideraciones sobre los recursos escasos y del tiempo, etc. Por consiguiente, la oficina de planificación *no puede dialogar directamente* con el Presidente. De aquí surge la necesidad de culminar el trabajo terminal de planificación con un *preprocesamiento tecnopolítico* de sus propuestas, y que dichas propuestas sean acogidas en la oficina del Presidente previo examen de su equipo tecnopolítico. De este modo, el Estado Mayor del Presidente —su oficina de planificación— dialoga con el *equipo tecnopolítico* de la oficina del Presidente que opera *en el día a día*. Sin ese procesamiento, el trabajo de planificación se pierde y no llega a la agenda del dirigente. De esta misma dificultad padecen los ministros en su relación con los técnicos especializados.

ii) si el equipo tecnopolítico de planificación no lleva las *importancias* al equipo tecnopolítico del Presidente, las urgencias coparán completamente el tiempo de la agenda presidencial.

iii) la oficina de planificación no está sujeta directamente a las presiones y urgencias de gobierno, pero las sufre indirectamente, lo que hace muy difícil que ella pueda, al mismo tiempo, pensar la *gran estrategia*. Normalmente serán necesarios uno o varios centros de pensamiento estratégico, alejados de una relación muy estrecha con el gobierno, para que dialoguen con la oficina de planificación.

iv) muchos de los proyectos de acción y operaciones importantes del plan requieren recursos presupuestarios, pero la vinculación del plan con el presupuesto no es fácil aún en los casos en que la oficina del presupuesto depende de la oficina de planificación. No se trata de un problema de autoridad, sino de métodos. El plan tradicional por sectores y la mera formalidad del presupuesto por programas no son conciliables, salvo en aspectos muy elementales. Se necesita un *plan modular* y un verdadero sistema de presupuesto por programas (véase: Política, Planificación y Gobierno, op. cit, pág. 319)

v) los sistemas de información estadística están muy desvalorizados en América Latina; pero la dirección estratégica requiere de sistemas modernos de información. Fundamentalmente se trata de montar un *sistema de monitoreo selectivo por señales*. Sobre estas técnicas, hoy existe un gran avance tecnológico promovido por la microcomputación y la teoría cibemética. Las teorías y los métodos existen, en algunos casos a niveles insospechados de sofisticación. El problema es como revalorizar la información. Un camino es hacer del sistema de información una *parte integral del sistema de petición y prestación de cuentas*. Sin monitoreo la evaluación es imposible.

vi) la realidad es muy compleja, cambiante, incierta y está plagada de sorpresas. Por ello los planes rígidos tienen una vigencia efímera. Para luchar contra la incertidumbre se requiere de métodos potentes de planificación, pero en definitiva, todo descansa en la capacidad de ajustar el plan cada vez que cambian las circunstancias. El sistema de monitoreo y el sistema de petición y rendición de cuentas juegan aquí un papel decisivo en la actualización oportuna de los planes.

vii) el Presidente, por razones obvias, se aísla del contacto diario con la realidad y pierde una parte de su capacidad para *sentir* lo que ocurre. Nuevamente, los sistemas de encuestas, complementados con

el monitoreo de problemas, acciones y actores sociales constituyen una vía de intercomunicación entre la jaula de cristal y la población. Pero lo importante es el procesamiento de esa información, lo cual incide sobre el trabajo del equipo tecnopolítico.

viii) los sistemas presupuestarios en América Latina están en un estado lamentable de rutinización, a pesar de su apariencia de presupuestos por programas. La razón principal de esta negligencia reside en la ausencia de sistemas de gerencia por operaciones. La gerencia por rutina no requiere de presupuestos por programas. A su vez, si no existe un sistema de gerencia por operaciones, sólo podrá existir planificación centralizada de cúspide, pero nunca una cultura de planificación que penetre todos los niveles de la estructura organizativa del estado

ix) finalmente, el enfrentamiento de estos problemas y el uso eficaz de las modernas herramientas de dirección y planificación requiere recursos humanos con una formación que no imparten las universidades latinoamericanas. Se requiere una Escuela de Gobierno. Al principio una sola para toda la región, pues se trata de un centro formativo de excelencia donde por varios años será muy difícil conseguir los profesores adecuados.

No interesan las estructuras formales ni las obligaciones legales imperativas. Todos los países de América Latina tienen oficinas de planificación y sistemas de presupuestos por programas, pero en ningún país cumplen eficazmente sus funciones. Aun más, en varios países la planificación tiene rango constitucional, pero ello no ha contribuido a su mejor funcionamiento.

Se trata, en lo esencial, de un problema de conocimientos, de entrenamiento y de motivaciones. Las motivaciones pueden provenir de un modo renovado de petición de cuentas del Congreso Nacional al Presidente de la República. Los conocimientos y el entrenamiento deberán surgir de una Escuela de Gobierno, al menos mientras las universidades reaccionan ante este desafío. La modificación de las reglas del juego político pueden darle

solidez y seriedad a la petición de cuentas que el Congreso Nacional hace al Presidente de la República.

El primer paso exige tomar conciencia de la extrema debilidad de los sistemas de dirección superior en América Latina, lo cual contrasta con la concentración de poderes que detenta el Presidente de la República.

4. DISEÑO DE LA OFICINA DEL DIRIGENTE

La posición de dirigente está sometida a diversas e intensas presiones de las cuales debe ser protegido mediante restricciones de acceso, filtros, ayudas, señales de atención, informaciones y sistemas de seguridad. Estas presiones se originan en: a) el exceso de demandas que compiten por su atención para orientar, coordinar y decidir, b) el deseo de la población y los actores sociales por mantener contacto directo con el líder, c) la concentración de poderes de decisión en la cúspide del gobierno que atrae las demandas hacia la cabeza, d) la visibilidad de la posición de liderazgo que la hace blanco vulnerable de halagos, críticas y amenazas y, e) la necesidad que tiene el dirigente de conservar y fortalecer su liderazgo mediante el contacto directo con la población.

Si estas presiones no fueran contenidas, impedirían el uso racional del tiempo del gobernante. Anularían su capacidad de conducción. Es, por consiguiente, necesario eliminar parte de sus fuentes mediante la descentralización y establecer medios especiales de protección de la cabeza gobernante para contener las presiones inevitables y equilibrarlas con la disponibilidad de tiempo del dirigente. Esos medios se refieren a sistemas que, inevitablemente, crean un *cercó* en torno del gobernante a fin de que los flujos de entrada y salida de su oficina sean regulados en cantidad y calidad. Son sistemas que apuntan a filtrar y seleccionar los problemas que debe abordar el gobernante en horizontes de diverso alcance, a elevar la calidad del procesamiento tecnopolítico de dichos problemas en relación al alto valor de las decisiones y el costo de los errores, a refinar la información para corregir con oportunidad, a confrontar varias fuentes de consejos y opiniones para evitar en lo posible la ceguera situacional y las visiones unidimensionales, a evaluar el desempeño de sus colaboradores en función

de los resultados, a coordinar muchas personas y multiplicidad de efectos y aspectos de la acción pública, a evitar el aislamiento y la distorsión de su imagen como dirigente, a facilitarle una comunicación ágil y sistemática con la numerosa cantidad de personas con que mantiene conversaciones y a protegerlo de riesgos y amenazas a su persona o a su gestión. No todos estos propósitos son conciliables de manera natural. La protección de seguridad y del uso del tiempo conspiran contra la comunicación del dirigente con la población, el procesamiento de los problemas y las decisiones concentra la atención y encauza las soluciones por la vía que escogen los asesores y estrecha las visiones y puede aumentar la ceguera situacional, la información selectiva focaliza la atención y es posible que ello impida detectar problemas emergentes que escapan a los sistemas de información, etc. Estas consideraciones obligan a pensar el diseño de la oficina del dirigente como un *equilibrio* entre *sistemas* y *contrasistemas*. Sistemas que conducen al aislamiento, la concentración en el uso del tiempo, la selectividad del foco de atención y el procesamiento previo de los problemas y las decisiones, y contrasistemas que permitan compensar los efectos negativos de los primeros, tales como medios para elevar el valor del contacto político con la población y los actores sociales, y también medios para explorar con libertad la realidad y la información no procesada y hacer al dirigente menos dependiente de sus asesores y de los diseñadores de su información.

En base a las realidades mencionadas, y la experiencia en el análisis del funcionamiento de oficinas de dirigentes, es posible elaborar un conjunto de criterios que permiten orientar el diseño particular de la oficina de un Presidente, un Primer Ministro, un Ministro, un Gobernador, o cualquier jefe de una organización compleja. Estos criterios pueden resumirse en:

a) Economía del tiempo de trabajo

El dirigente sólo tiene 24 horas cada día e inevitablemente debe descartar, una gran variedad de usos alternativos de su tiempo. Este uso racional del tiempo exige que se apliquen filtros en la confección de la agenda normal que limiten el acceso al dirigente e impidan que su horario de trabajo se sobrecargue con problemas no procesados, malestares imprecisos, proble-

mas menores que deben ser enfrentados en otros niveles o rutinas y actividades innecesarias o delegables. Los principales filtros aplicables a este propósito son: a) filtro de audiencias, b) filtro de correspondencia, c) filtro de llamadas telefónicas, d) filtro de valor de los viajes, y e) filtro de reuniones formales. Los instrumentos para el manejo de estos filtros y la verificación constante de su efectividad son: a) la agenda normal, b) el menú diario de decisiones corrientes (MDDC) y c) el monitoreo de la agenda, para constatar periódicamente el uso del tiempo del dirigente. El Jefe de Gabinete es el responsable de planificar el tiempo del dirigente y su foco normal de atención.

b) Fijación racional del foco de atención

La presión por el uso del tiempo genera una fuerte tendencia a la dispersión que debe ser contrarrestada con mecanismos que converjan a la concentración del foco de atención del dirigente en lo que es realmente importante. La organización de la oficina del dirigente debe establecer mecanismos especiales para la defensa de las *importancias*, ya que la tendencia natural promueve que las rutinas, las emergencias y los problemas organizativos y políticos entren sin control previo en su agenda y las desplacen. Son importancias todas aquellas decisiones que impactan significativamente en el manejo de los tres balances del gobierno (balance de gestión política, balance de gestión macroeconómica y balance de intercambio de problemas). Aún son más importantes las *decisiones críticas* que establecen la relación entre el *balance global del gobierno* resultante del manejo de los tres balances mencionados, referido al período presidencial, con la imagen-objetivo establecida como rumbo al más largo plazo y relevante para varios períodos presidenciales. Para abrirle paso a las importancias se puede establecer: a) un filtro del *valor* de las propuestas de decisión, a fin de constatar, cada cierto tiempo, la efectividad del grado de descentralización, y b) la creación de una *agenda especial*, una o dos veces al mes, dedicada exclusivamente a la toma de decisiones críticas (menú de decisiones críticas, MDC) y al análisis de la marcha del gobierno mediante el estudio del signo positivo o negativo que presentan los componentes de cada uno de los tres balances del gobierno. La agenda especial debe ser manejada por la Unidad de Procesamiento Tecnopolítico (UPT), la aseso-

ría más inmediata en la estructura organizativa de la Oficina del Dirigente.

c) *Soporte a la toma de decisiones*

En cabeza del dirigente recaen responsabilidades sobre decisiones de una enorme diversidad y complejidad, respecto de las cuales no siempre éste puede tener *opinión propia* clara y bien fundamentada y, por consiguiente, el decisor es muy dependiente del *consejo* de sus asesores y de la posibilidad de evaluar las posibles consecuencias de consejos alternativos y multidisciplinares. Aquí se requiere combinar información científica, juicio técnico, creatividad e imaginación, junto con preferencias y valores. Para este propósito se requiere i) un sistema de intermediación con la Oficina de Planificación (Estado Mayor), ii) un buen equipo de Estado Mayor que practique planificación estratégica pública, y iii) una *cultura* de planificación y procesamiento tecnopolítico, bien arraigada en todo el aparato público, con la capacidad suficiente para alimentar la calidad del proceso de deliberaciones y toma de decisiones. En la puerta de entrada a la oficina del dirigente debe haber un filtro de calidad del procesamiento de las *propuestas normales* de decisión. La palabra *normal* indica aquí que se excluye de este proceso a las decisiones en momentos de crisis, las cuales deben seguir el camino que se indica más adelante. *El filtro normal* de calidad del procesamiento tecnopolítico, manejado por la UPT, debe impedir que entren en la agenda del dirigente simples *molestares* o problemas y propuestas deficientemente procesados.

La posibilidad de tomar decisiones erradas se acrecienta en los momentos de *crisis* y conviene, por consiguiente, que el manejo de crisis esté apoyado en mecanismos especializados. Para ello existe el sistema llamado *sala de situaciones*. Una sala de manejo de crisis o *sala de situaciones* es un sistema sobre el cual existe suficiente experiencia en países como USA, Alemania e Israel. Sin embargo, el uso de una sala de situaciones que se activa solamente en momentos de crisis, abre la posibilidad de un sistema distinto y más general: *la sala de gestión*. Sobre la sala de gestión existe menos experiencia y hasta ahora su uso está limitado a las grandes corporaciones privadas. Se trata de un sistema potente y de uso continuo que vale la pena experimentar, ya que puede operar en dos modos: el modo normal y el modo de crisis. En síntesis, los mecanismos que requiere la

oficina del dirigente para apoyar la calidad de sus decisiones son: i) filtro normal de calidad del *procesamiento tecnopolítico* de las propuestas de decisión, ii) soporte de análisis tecnopolítico, iii) soporte para el manejo de crisis, iv) sala de gestión, como soporte gerencial continuo y apoyo al manejo de crisis, y v) soporte de planificación estratégica pública en una unidad de estado mayor. En una buena organización de la oficina del dirigente se evita el contacto directo de éste con los especialistas, mediante una asesoría tecnopolítica de visión global. Esto es fundamental para evitar la *relación médico-paciente* entre los asesores y el Presidente en el proceso de toma de decisiones políticas (véase: "Adiós, Señor Presidente"). En este proceso de soporte a la toma de decisiones participan varias unidades. El filtro de la calidad del procesamiento tecnopolítico lo realiza la UPT, al igual que el manejo de la sala de gestión *en modo normal*, con el soporte de asesoría especializada (USE). El manejo de crisis, con el apoyo en la sala de gestión *en modo de emergencia* debe realizarlo la Unidad de Manejo de Crisis (UMC). El soporte de planificación estratégica, vale decir de la selección y el procesamiento tecnopolítico de los problemas, es una tarea donde la responsabilidad fundamental está en la Unidad Central de Planificación (UCP) para las grandes cuestiones, y en cada unidad operacional si se trata de problemas específicos. Sin embargo, en la selección de los problemas que conforman el foco de atención del gobierno es clave la participación de la UPT.

d) *Coordinación, información, evaluación y administración de conversaciones*

La acción exige una multiplicidad de conversaciones con diversos actores y gerentes, cuyo desarrollo debe ser acompañado para asegurar su término en acciones concretas y cobrar y rendir cuentas por su cumplimiento: el dirigente debe coordinar varios mandos, acompañar el cumplimiento de sus decisiones, monitorear el impacto de las mismas sobre las metas propuestas, evaluar el desempeño de sus gerentes y la marcha general del gobierno, a fin de corregir a tiempo o perseverar en la continuidad de las acciones. Los siguientes mecanismos ayudan a este propósito: i) coordinación gerencial y control de directivas y compromisos mediante sistemas de administración de conversaciones, ii) monitoreo y señales de gestión, que

constituyen el sistema sensorial del gobierno (Véase: "El Sistema Altadir de Monitoreo, SAM", Carlos Matus, (12)), iii) rendición y cobranza de cuentas por desempeño, iv) evaluación de la marcha del gobierno (los tres cinturones del gobierno), y v) redes modernas de comunicación electrónica que, al mismo tiempo, sistematicen las conversaciones (véase: Flores,[4]). La coordinación gerencial normal corresponde al jefe de gabinete, como asistente directo del dirigente, pero en última instancia está en manos de la cabeza gobernante. Este jefe de gabinete maneja el sistema de administración de las conversaciones. El monitoreo debe ser descentralizado en cabeza de cada responsable, a fin de que pueda corregir a tiempo dentro del espacio de gobernabilidad que le corresponde. Pero también es necesario el monitoreo de síntesis que emite las grandes señales sobre la marcha del gobierno. Esa es tarea de la UPT. La cobranza de cuentas por desempeño es un sistema descentralizado, pero, en la cúspide, debe ser ejercido directamente por el dirigente, junto con la evaluación de la marcha general del gobierno mediante el análisis de los tres balances críticos. Tanto en la preparación de la cobranza de cuentas por desempeño en la cúspide, como en el trabajo previo que sustenta la evaluación de la marcha global del gobierno, la UPT cumple una tarea básica de apoyo al gobernante.

e) *Vigilancia del valor de la interacción política*

El dirigente mantiene su posición de liderazgo sólo en la medida que conserva el apoyo de la población y los actores sociales relevantes. Esa renovación constante del capital político obliga al contacto permanente con las organizaciones sociales en la base. Esa tarea puede agotar toda la agenda del dirigente. Por consiguiente, debe planificarse el *valor del contacto político*. El problema no consiste en reducir el contacto del dirigente con la población, sino en elevar el valor del contacto político por unidad de tiempo mediante un cuidadoso procesamiento de cada contacto. Hay contactos políticos de bajo valor y de alto valor. La diferencia radica en que los de bajo valor consumen mucho tiempo y sus resultados se evaporan. Son como puntadas sin hilo. En cambio, los contactos de alto valor consumen menos tiempo y establecen lazos estables de respeto y entendimiento. A este respecto, los siguientes sistemas son claves: i) contacto individual con los ciudadanos y actores sociales, previo procesamiento de cada caso, ii) pre-

sencia en actos públicos y contactos de masa, siempre con un objetivo preciso, iii) planificación comunicacional, iv) monitoreo de la imagen del gobernante, y v) propuestas de *operaciones-beneficio* (operaciones OK). Las operaciones-beneficio cumplen un papel transitorio de la mayor importancia en el manejo de los tres balances del gobierno. (Véase: "Chimpancé, Machiavelli y Gandhi", Carlos Matus).

MECANISMOS DE SOPORTE Y PROTECCIÓN AL DIRIGENTE

1. ECONOMÍA DEL TIEMPO DE TRABAJO

- a) filtro de audiencias
- b) filtro de correspondencia
- c) filtro de llamadas telefónicas
- d) filtro de valores de los viajes
- e) filtro de reuniones interinstitucionales
- f) agenda normal y menú diario de decisiones corrientes
- g) monitoreo de la agenda

2. FIJACIÓN RACIONAL DEL FOCO DE ATENCIÓN

- a) filtro de valor de las propuestas de decisión
- b) agenda especial (menú de decisiones críticas - MDC)

3. SOPORTE A LA TOMA DE DECISIONES

- a) filtro de calidad del procesamiento tecnopolítico de las propuestas de decisión
- b) soporte de análisis tecnopolítico
- c) soporte para el manejo de crisis
- d) sala de gestión
- e) soporte de planificación

4. COORDINACIÓN, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN

- a) coordinación gerencial y control de directivas y compromisos (conversaciones)
- b) monitoreo y señales de gestión
- c) rendición y cobranza de cuentas por desempeño
- d) evaluación de la marcha del gobierno (los tres cinturones del gobierno)
- e) redes de comunicación

5. VALOR DE LA INTERACCIÓN POLÍTICA

- a) contacto individual con los ciudadanos y actores sociales
- b) presencia en actos públicos y contactos de masa
- c) planificación comunicacional
- d) monitoreo de la imagen del gobernante
- e) propuestas de *operaciones-beneficio* (operaciones OK)

La Unidad de Presencia Política (UPP) es responsable de planificar el contacto del líder con la población, sea por la vía de la organización de actos de contacto individual, de grupos o masivo con grandes multitudes, a la vez que establece las relaciones con los medios de comunicación y planifica las comunicaciones del gobierno. La gestión

de operaciones beneficio (operaciones OK) debe ser analizada constantemente por la UPT, pero la gestación de las mismas debe ser responsabilidad de cada unidad operativa y coordinada por los Ministros. En nuestra experiencia, la exigencia de que cada Ministro genere una operación beneficio al mes y éstas sean previamente evaluadas con el jefe de gobierno, contribuye exitosamente al buen manejo de los tres balances del gobierno. En el método PES *una operación beneficio* u operación OK es un tipo de acción que de inmediato arroja un balance positivo de beneficios políticos. Por consiguiente una operación OK tiene las siguientes características: i) sus costos políticos y económicos son significativamente más bajos que sus beneficios, ii) los beneficios son inmediatos, no requieren un período significativo de maduración, y iii) las condiciones políticas y económicas que genera permiten realizar en mejores condiciones las *operaciones carga*, es decir aquellas donde los costos son superiores a los beneficios porque éstos están diferidos en el tiempo y no son perceptibles y aceptables por la población en el momento de su realización. El manejo de los tres balances del gobierno exige, entre otras condiciones, un buen manejo de las operaciones OK

f) Seguridad nacional, institucional y personal

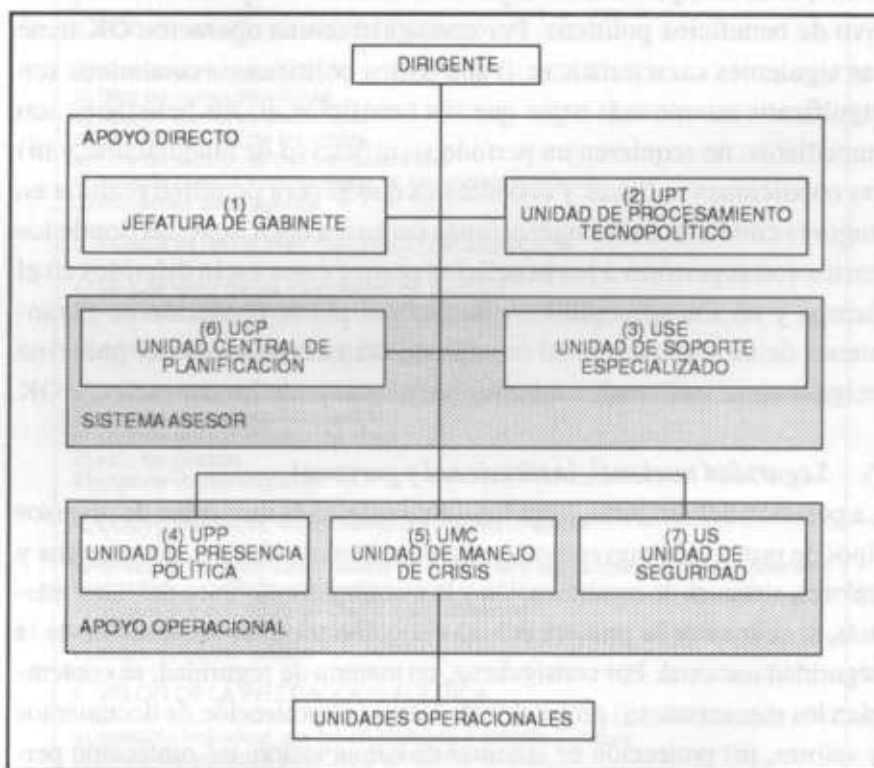
La posición del dirigente y sus funciones origina la necesidad de diversos tipos de protección preventiva y reactiva a: bienes públicos, documentos y valores, sistemas de comunicación y la misma persona física del líder; además, si se trata de la primera cabeza del gobierno, él es responsable de la seguridad nacional. Por consiguiente, en materia de seguridad, se contemplan los mecanismos: i) protección de bienes, ii) protección de documentos y valores, iii) protección de sistemas de comunicación, iv) protección personal, y v) inteligencia y seguridad nacional. Diversas unidades son necesarias para el manejo de la seguridad y este libro no trata de ellas de forma especial.

Cada uno de estos criterios genera la necesidad de una serie de instrumentos para asegurar el cumplimiento de la función pertinente, tal como lo indica el cuadro adjunto.

Todos estos sistemas obligan a una estructura organizativa que debe combinar dos criterios: i) el trabajo especializado, y ii) la asesoría de vi-

sión global no especializada. El trabajo especializado garantiza la profundidad y rigor en cada ámbito de asesoría, pero genera el riesgo del barbarismo tecnocrático. La asesoría global no especializada permite la visión situacional global pero, si no se apoya en la primera, puede ser superficial. Nuevamente se combinan sistema y contrasistema.

En las experiencias de modernización de la Fundación Altadir, hemos usado con éxito la estructura general de los gráficos anteriores.



Si se comparan estas propuestas con la realidad de las oficinas presidenciales en América Latina, se advierten graves fallas de diseño, que justifican el título de este libro: **El líder sin estado mayor**. La simple comparación de los gráficos adjuntos muestra la debilidad del diseño criticado, donde vale la pena destacar las siguientes fallas:

- i) En vez de la asesoría tecnopolítica (UPT), el gobernante latino-

TIPOS DE SISTEMAS	UNIDADES DE LA OFICINA DEL DIRIGENTE						
	1. JEFATURA DE GABINETE (BRAZO EJECUTOR DEL DIRIGENTE)	2. UPT (ASESORIA TECNOLÓGICA NO ESPECIALIZADA)	3. USE (UNIDAD DE SOPORTE ESPECIALIZADO)	4. UPP (UNIDAD DE PRESENCIA POLÍTICA)	5. UMC (UNIDAD DE MANEJO DE CRISIS)	6. UCP (UNIDAD CENTRAL DE PLANIFICACIÓN)	7. US (UNIDAD DE SEGURIDAD)
1. ECONOMÍA DEL TIEMPO DE TRABAJO	a) filtro de audiencias b) filtro de correspondencia c) filtro telefónico d) filtro de valor de los viajes e) filtro de reuniones f) agenda normal y menú diario de decisiones corrientes g) monitoreo de la agenda						
2. FIJACIÓN RACIONAL DEL FOCO DE ATENCIÓN		a) filtro de valor de las propuestas de decisión b) agenda especial (menú de decisiones críticas - MDC)	a) alerta de naturaleza técnica	a) alerta sobre puntos débiles de la imagen del dirigente	a) sistemas de alerta sobre crisis	a) soporte de planificación: prioridades	a) alerta sobre problemas de seguridad b) evaluación de inteligencia
3. SOPORTE A LA TOMA DE DECISIONES	a) sala de gestión	a) filtro de calidad del procesamiento tecnológico de las propuestas de decisión b) soporte de análisis tecnológico c) agenda especial d) mediación con la UCP	a) soporte técnico especializado a las decisiones	a) propuestas de operaciones - beneficio (OK)	a) soporte para el manejo de crisis b) sala de situaciones	a) soporte de análisis tecnológico b) soporte de planificación y procesamiento tecnológico de problemas	a) soporte a las decisiones sobre seguridad
4. COORDINACIÓN INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN	a) coordinación gerencial y control de directivas y compromisos (conversaciones) b) redes de comunicación c) monitoreo y señales de gestión	a) evaluación de la marcha del gobierno (los tres cinturones del gobierno) b) soporte a la rendición y cobranza de cuentas por desempeño	a) evaluación por resultados	a) evaluación por resultados b) monitoreo de la imagen del gobernante	a) evaluación por resultados b) monitoreo de crisis	a) evaluación por resultados y revisión del plan	a) evaluación por resultados
5. VALOR DE LA INTERACCIÓN POLÍTICA	a) audiencias y contacto con la población			a) relación con los medios de comunicación b) presencia en actos políticos y contacto de masa			
6. SEGURIDAD NACIONAL INSTITUCIONAL Y PERSONAL		a) seguridad de decisiones reservadas				a) seguridad preventiva de crisis	a) control y protección de la red comunicacionales b) protección a bienes y valores c) protección personal

americano mantiene contacto directo con la asesoría especializada, lo cual facilita los errores típicos de la relación médico-paciente. Carece de análisis de los tres balances del gobierno y, por consiguiente, sus decisiones fluctúan entre los extremos del barbarismo tecnocrático o del barbarismo político.

ASESORÍA ESPECIALIZADA

AMBITOS DE ASESORÍA	ASESORES			
	A	B	C	D
AMBITO 1				
AMBITO 2				
AMBITO 3				
AMBITO 4				
AMBITO 5				

ASESORÍA TECNOPOLÍTICA

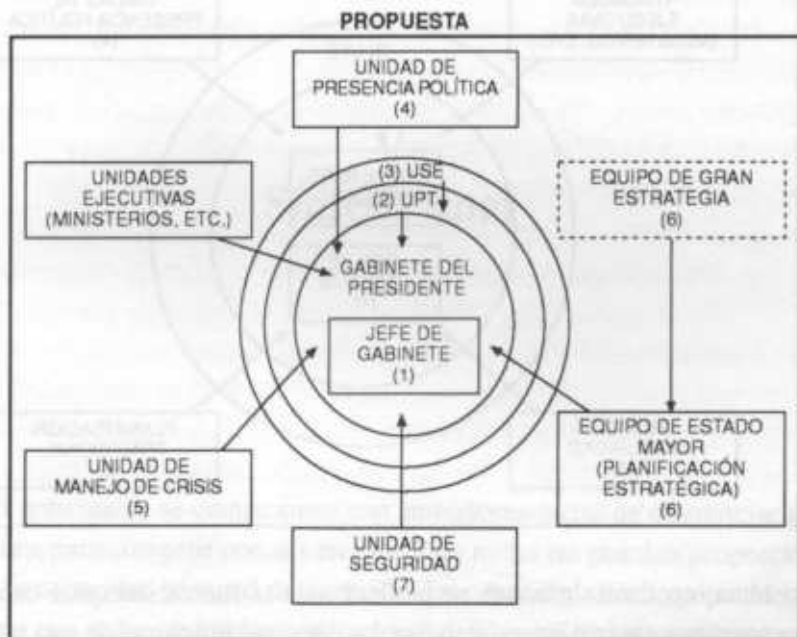
AMBITOS DE ASESORÍA	ASESORES			
	A	B	C	D
AMBITO 1				
AMBITO 2				
AMBITO 3				
AMBITO 4				
AMBITO 5				

ii) En vez de una unidad moderna de planificación estratégica que trabaje por problemas, con procesamiento tecnopolítico, con escenarios, planes de contingencia, análisis estratégico de viabilidad política y planificación de los tres balances del gobierno, el Presidente latinoamericano tiene una Oficina de Planificación arcaica, tecnocrática, apegada a la práctica tradicional de la planificación del desarrollo económico, determininística y por sectores, acompañada de planes de inversión.

iii) Carece de una unidad de Gran Estrategia, de manera que, en general, gobierna sin rumbo o copiando modelos ya establecidos, no siempre pertinentes al momento y la época, y a la realidad política, económica, social y geográfica de su país.

iv) Por lo general carece de una unidad especializada de manejo de crisis, y dispone en cambio, de una unidad limitada al manejo de desastres naturales, no siempre operativa y con limitado dominio de buena planificación contra las sorpresas de la naturaleza. Las crisis políticas,

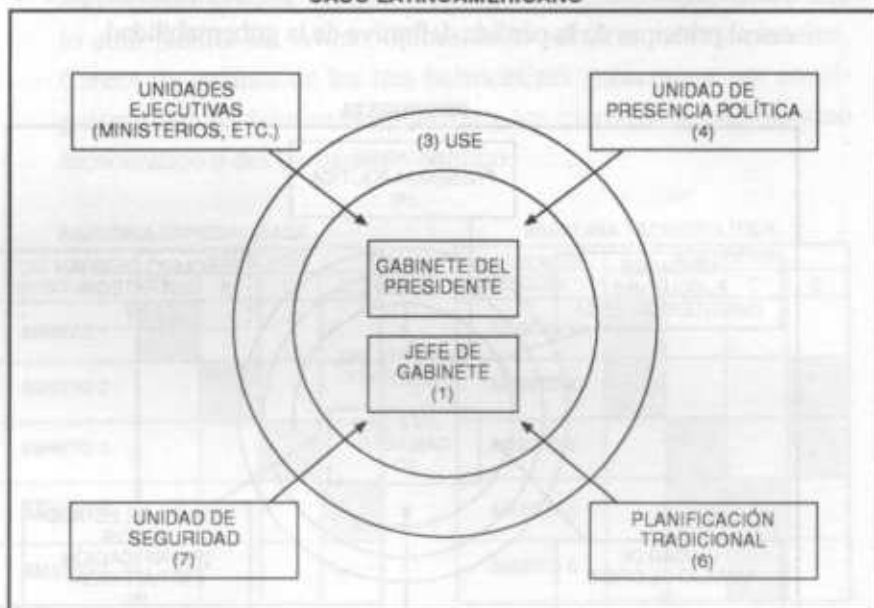
por consiguiente, son, en general, mal manejadas, y constituyen a veces el principio de la pérdida definitiva de la gobernabilidad.



A estas deficiencias en la estructura organizativa de la oficina del Presidente deben agregarse las deficiencias típicas de la administración pública latinoamericana, de manera que, a las fallas de dirección, deben sumarse las fallas de gerencia: mala calidad de la planificación operativa, gerencia rutinaria, carencia de sistemas de petición y rendición de cuentas por desempeño, carencia de monitoreo de la gestión, sistemas presupuestarios rígidos y desacoplados de los planes, sistemas de agenda saturados de rutinas y urgencias, junto con alta fricción burocrática.

La modernización de la oficina del Presidente es una tarea de especialistas muy difíciles de conseguir en el mundo. Debe intentarse, sin embargo, pues se trata del sistema que le impone un *techo de calidad* a todos los otros sistemas. En la conformación de la oficina del dirigente importan poco las formalidades y mucho la potencia de los métodos de trabajo de los asesores. No es posible reformar la oficina del Presidente sin remodelar el conjunto del sistema de dirección. Si se reforma parcialmente, sistema por

CASO LATINOAMERICANO



sistema, en forma gradual, se perderá toda la fuerza sinérgica capaz de vencer las rutinas y las resistencias. La principal dificultad de esta reforma es política, pues implica la creación de un nuevo centro de poder al interior de la oficina del Presidente. Por su parte, el Presidente de la República no valorará la importancia de mejorar su sistema de dirección si no es presionado por un sistema más riguroso de petición de cuentas por parte del Congreso Nacional.

V

Síntesis final

1. El gobernante se compromete con ambiciosas metas de diferenciación política para competir con sus rivales. Esas metas no guardan proporción con su capacidad personal de dirección, las capacidades del equipo de gobierno que *reúne*, la cultura institucional de la masa de los servidores públicos que *hereda* y serán los operadores de su gobierno y la baja capacidad y calidad de gestión del aparato organizativo público que *comanda* y *conserva*. Juntos, están en armonía por sus carencias, pero en abismal desproporción con la magnitud y complejidad de las metas comprometidas. Las promesas están en sintonía con los deseos. Las capacidades están lejos de las promesas. El cumplimiento del compromiso del gobernante está especialmente limitado por la débil calidad de su propia oficina, la cual impone un techo bajo a todo lo que exige con sus directrices y ofrece con sus prácticas de gestión. La oficina del gobernante no sabe gobernar. Tiene apariencia imponente, pero sus métodos de trabajo son pobres. Sin embargo, el gobernante se siente cómodo con su oficina. Ni necesita ni sabe cómo mejorarla. El mal está en la cabeza. El costo de esta incapacidad pesa, especialmente, sobre las espaldas de la mitad de la población.

En el intento de hacer lo que no puede, incumple lo que promete; por ambas vías, el gobernante deteriora la gobernabilidad del sistema y no apren-

de, porque *no sabe que no sabe*. Está adormecido por una práctica que él cree que domina, pero que, en realidad, *lo domina*. Sólo acumula experiencia sin ganar experticia. Tiene el derecho a gobernar, sin tener la capacidad para gobernar. Ese no es un principio del sistema democrático, pero es una posibilidad, y no debe ser de otro modo. La democracia incluye el derecho a cometer errores. En ese caso, puede que su *período eficaz de gobierno* sea nulo, porque no puede combinar, al mismo tiempo, el *poder de hacer* con la *capacidad cognitiva de hacer*.

Las fallas principales residen en:

- a) la formación departamentalizada del líder y su desconocimiento de las disciplinas propias de las ciencias y técnicas de gobierno; está dominado por la formación vertical y unidimensional de la facultades universitarias y el cálculo intuitivo de la práctica política; esas limitaciones de formación independen de la profesión universitaria que tiene, y pueden más que su inteligencia, su honestidad y su voluntad de servicio.
- b) la tradición de *reunir*, y *no formar*, un equipo de gobierno, con lo cual el gobernante reproduce en su equipo las mismas carencias que tiene su persona; la intensidad del conflicto cognitivo que genera un gabinete sin formación común se evita, intuitivamente, eludiendo el trabajo en equipo. Así, aumenta la descoordinación y disminuye el conflicto cognitivo.
- c) la deficiente cultura institucional del aparato público, que lo hace adaptable y satisfecho en su medianía, estabiliza la situación de carencias cognitivas y refuerza la fricción burocrática que entorpece su gestión.
- d) el inadecuado diseño del sistema público, caracterizado por un Patrón Macroinstitucional sobrerregulado y rígido, a lo cual se suman las deficiencias macroorganizativas, las arcaicas prácticas de trabajo en las funciones de alta dirección y los microprocedimientos organizativos contaminados con una alta fricción burocrática.
- e) la incapacidad para reformar, modernizar o revolucionar las organizaciones públicas; los intentos de reforma se orientan hacia la redefinición del tamaño del Estado, la supresión y fusión de organismos públicos, la reestructuración de los organigramas y el des-

pido de funcionarios públicos; el problema central para aumentar la capacidad institucional de gobierno no está allí: reside en, i) el patrón macroinstitucional que determina la flexibilidad o inflexibilidad de las reglas que norman los diversos tipos de organizaciones públicas que dicho patrón crea y reconoce, ii) en la calidad de los sistemas de alta dirección que se practican en la gestión pública, y iii) en la unidimensionalidad de la formación de los ejecutivos del aparato público y de los dirigentes políticos. Una cosa es hacer economías en el gasto público y otra, bien distinta, es elevar la capacidad de producción, la productividad y la calidad de gestión de la maquinaria pública.

En esta situación de impotencia, los medios y el proyecto personal pasan a ser más importantes que los fines y el proyecto social. Las actividades intermedias consumen el tiempo de las terminales. El juicio intuitivo o el juicio tecnocrático es dominante y no deja espacio al *juicio tecnopolítico*. La fricción burocrática puede más que la energía aplicada. Y, como nadie cobra ni rinde cuentas por desempeño de un modo sistemático sobre productos y resultados, la práctica política y administrativa gira en un círculo vicioso que refuerza y estabiliza el estilo inefectivo de gobierno.

2. La brecha entre las metas que se propone el gobernante y su capacidad para cumplirlas es creciente, porque su capital cognitivo está estancado y, en cambio, la complejidad de los problemas sociales que debe enfrentar para alcanzarlas aumenta con el desarrollo de la interacción social, apoyada en el avance de las ciencias. La Universidad Latinoamericana está de espaldas a este desafío. No existen Escuelas de Gobierno. Sólo existen Escuelas de Negocios. Los organismos internacionales de financiamiento y cooperación técnica sufren de las mismas carencias que los países a los cuales deben ayudar, pues se nutren de la misma cultura de gestión y de las mismas universidades. Los partidos políticos, sumidos en la micropolítica, reproducen su estilo inoperante y parecen anestesiados ante un juego que declara parte del paisaje social a los problemas más importantes del ciudadano común. Para los medios de comunicación, sólo existen deficiencias y escándalos, la capacidad de gobierno personal e institucional no es un problema, ni hace noticias. El ciudadano común observa incrédulo el espectá-

culo del juego político, se aparta de él y cada día desvaloriza la importancia de la democracia: quiere efectividad.

3. El mundo de la política gira y gira, cada vez más aislado de la vida cotidiana del mundo del ciudadano. Ocasionalmente, un dirigente de valor e inteligencia, lucha por conectar ambos mundos, satisface su ambición personal de llegar a la cima, pero no puede diferenciarse mucho de la calidad media de la gestión de sus antecesores. Siente el freno del aparato público, pero no sabe como cambiarlo. Está igualmente impreparado para gobernar. No puede diferenciarse por los resultados sin cambiar la capacidad y calidad para producirlos. Esa capacidad reside en las herramientas de trabajo que aplica la maquinaria que comanda. Pero, no sabe que existen otras herramientas de trabajo. En su autosuficiencia está seguro que él las domina todas, y no hay nada nuevo que pueda aprender. Tiene una ignorancia sólida, sin grietas. Cree que todo depende del microjuego político, del modelo económico de moda, de los acuerdos de pasillo, de las leyes que el Congreso Nacional no aprueba, del apoyo de ciertos grupos, de la represión de otros, de la incomprensión del ciudadano medio, y de la oposición ciega que critica todo. Se autoconforma y gobierna autosatisfecho, no con los resultados, sino con el esfuerzo que despliega para alcanzarlos. La relación esfuerzo-resultados es pobre, pero tampoco sabe como mejorarla. Así, pasan los dirigentes y los problemas crecen y quedan, junto con las frustraciones. El hombre de la calle suprime la información negativa y se olvida de la política, que continúa concentrándose en grupillos. Si de aquí a 30 años, todos los grandes problemas nacionales pasan a formar parte del paisaje social de la minoría. ¿será posible la democracia sin la cooperación de la mayoría que los padece? ¿el debate seguirá restringido a la pobreza intelectual del enfrentamiento entre *el barbarismo político* del pasado populista y el *barbarismo tecnocrático* de los economistas de hoy? ¿anestesia sin cirugía contra cirugía sin anestesia? El gobernante está en deuda con el *juicio tecnopolítico*. Ni el juicio intuitivo ni el juicio técnico resolverán nuestros problemas.

4. El ciclista continúa pedaleando mucho con la bicicleta casi estacionaria. Ya no se trata de política. Es un deporte para quemar calorías. El fin es

vivir del medio. Mucho sudor y pocos resultados. Sin embargo, el conductor se autocalifica de hombre práctico, alejado de vanidades teóricas olvidadas atrás, en su juventud. La política no es un servicio, es para vivir de ella. Concentrado en su intenso trabajo de atleta inoperante, no escucha, ni percibe que se inclina peligrosamente hacia el suelo. Y, cuando cae, sueña todavía en sus glorias particulares que la mayoría ignora o desprecia. La droga del poder tiene su propio mundo. La topografía política no nuestra relieves. Parece repetitiva y monótona. Iguala a todos los atletas de la política y la gestión pública en torno al techo medio que impone el peso y la calidad de la bicicleta. Pero, en última instancia, la capacidad de gobierno del líder determina la adaptación a la organización vieja o el cambio de las herramientas de gobierno. Vivir para cambiar la política o cambiar para vivir de la política. Esa es la opción del líder. Él decide el propósito del juego político: producir hechos y alcanzar metas dentro del espacio de la capacidad previa de gobierno, fortalecer dicha capacidad renovando la organización que comanda, o cambiar y revolucionar las reglas del juego, para ampliar su espacio de posibilidades. Son tres tipos de juegos complementarios, pero si domina el primero, como hoy domina, el sistema político estará en el límite de la mediocridad ultraestable. ¿Cuánto tiempo más tiene de vida esta democracia sin resultados?

VII Bibliografía

1. Ackoff, Russel. *El Arte de Resolver Problemas*, (1983), Edit. Limusa, (Inglés 1978)
2. Axelrod, Robert (ed), "*Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*", Princeton University Press, N.J. 1976;
3. Brehmer, B. (1974), *Policy Conflict, Policy Consistency, and Interpersonal Understanding*, Scandinavian Journal of Psychology, 15, 273-276
4. Brehmer, B. (1976), *Social Judgement Theory and the Analysis of Interpersonal Conflict*, Psychological Bulletin, 83, 965-1003
5. Brym, R.J. *Intellectuals and Politics*, 1980, Londres, Allen and Unwin
6. Calabresi, Guido, and Philip Bobbitt, *Tragic Choice*, New York, Norton, 1979
7. Chankong, Vira, and Yacov Y. Jaimes, *Multiobjective Decision Making*, New York, North-Holland, 1983
8. Donaldson, Gordon, and Jay W. Lorsch, *Decision Making at the Top: The Shaping of Strategic Direction*, New York, Basic Books, 1983
9. Brunswik, Egon, 1952, "The Conceptual Framework of Psychology, In International Encyclopedia of Unified Sciences (vol 1, N° 10) Chicago University Press
10. Brunswik, Egon, 1956, *Perception and the Representative Design of*

- Psychological Experiments* (2nd ed.) Berkeley, University of California Press
11. Dror, Yehezkel, *Razonamientos Pertinentes a Políticas Avanzadas para Gobernantes*, (traduc. Española), 1988
 12. Dror, Yehezkel, *Conclusiones, en Advising the Rulers*, Basil Blackwell, 1987
 13. Flores, Fernando, *Inventando la Empresa del Siglo XX!*
 14. George, Alexander L., "The Causal Nexus Between Cognitive Beliefs and Decisión-Making Behavior: The Operational Code Belief System" en Lawrence S. Falkowski (ed), "Psychological Models in International Politics", Westview Press, 1979.
 15. Hammond, K.R., & Adelman, L. (1976) *Science, Values, and Human Judgment, Science*, 194, 389-396
 16. Hammond, K.R., Mumpower, Jeryl, Dennis, Robin L., Fitch, Samuel and Crumpacker Wilson, *Fundamental Obstacles to the Use of Scientific Information in Public Policy Making*, *Technological Forecasting and Social Change* 24, 287-297 (1983)
 17. Hammond, K.R., *Human Judgment and Social Policy*, Oxford University Press, 1996 (facilitado por gentileza del Prof. Hammond en prueba de imprenta antes de salir al público)
 18. Hammond, K.R. (1965). New Directions in Research on Conflict Resolution, *Journal of Social Issues*, 21, 44-66
 19. Hammond, K.R., Hamm, R.M., Grassia, J., & Pearson, T. (1964), *The Relative Efficacy of Intuitive and Analytical Cognition: A Second Direct Comparison* (Technical Report N° 252), Boulder, University of Colorado, Center for Research on Judgment and Policy
 20. Hammond, K.R., and Grassia, Janet, (1985), *The Cognitive Side of Conflict: From Theory to Resolution of Policy Disputes*, en S. Oskamp (Ed) *Applied Social Psychology Annual* (vol 6), Beverly Hills, CA: Sage
 21. Hewstone, Miles (ed) "Attribution Theory: Social and Functional Extensions", Blackwell, Oxford, 1983
 22. Howard, P.K. (1994), *The Death of Common Sense: How Law is Suffocating America*, New York, Random House
 23. Janis, I.L. (1982), *Groupthink: Psychological Studies of Policy*

- Decisions and Fiascoes*, (2n. ed.), Boston, Houghton Mifflin
24. Kessler, Ronald, *Inside the White House*, Pocket Books, 1995
 25. Light, Paul Charles *The President's Agenda*, J.Hopkins University, 1982
 26. Matus, Carlos, *Adiós, Señor Presidente*, Fondo Editorial Altadir, 2a edición, 1994
 27. Matus, Carlos, *Chimpancé, Nachiavelli y Gandhi*, Fondo Editorial Altadir, 1995
 28. Matus, Carlos, *Sobre la Teoría de las Macroorganizaciones*, Fundación Altadir, mimeografiado, 1994
 29. Matus, Carlos, *El Sistema Altadir de Monitoreo: SAM*, fotocopiado, Fundación Altadir, 1994
 30. Meltsner, Arnold, *Political Feasibility and Policy Analysis*, Public Administration Review, 1972
 31. Nisbett, Richard and Ross, Lee, "Human Inference: Strategies and Shortcomings on Social Judgment", Prentice Hall, N.J., 1980
 32. Plowden, William, *Advising the Rulers*, Basil Blackwell, 1987
 33. Tolstoi, Leon, *Guerra y Paz*, Edic. Aguilar
 34. Tuchman, Barbara, *A Marcha da Insensatez*, J.O. Editora, 1984, Brasil
 35. Miles, Robert H., *Macro Organizational Behavior*, Santa Mónica, CA: Goodyear, 1980
 36. Paige, Glenn D., (Ed), *Political Leadership*, New York, Free Press, 1972
 37. Paige, Glenn D., *The Scientific Study of Political Leadership*, New York, Free Press, 1977
 38. Pascal, Blas, *Pensamientos*, Editorial Losada, 3a edición.
 39. Popper, Karl, *El Universo Abierto*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986.
 40. Sabato, Larry J., *The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections*, New York, Basic Books, 1982
 41. Schelling, Thomas C., *Choice and Consequence*, Cambridge, Maas, Harvard University Press, 1984
 42. Schon, Donald A., *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, New York, Basic Books, 1983
 43. Troyat, Henri, Catalina la Grande, Emecé. 1977

Anexos

SISTEMA DE DIRECCIÓN EN USA
Y ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

OFICINA DEL PRIMER MINISTRO DEL REINO UNIDO
(noviembre 1984)



* suprimida en 1983

** reforzada después de 1983

*** Think Tank del Partido Conservador

ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DE POLÍTICAS DE MARGARET THATCHER

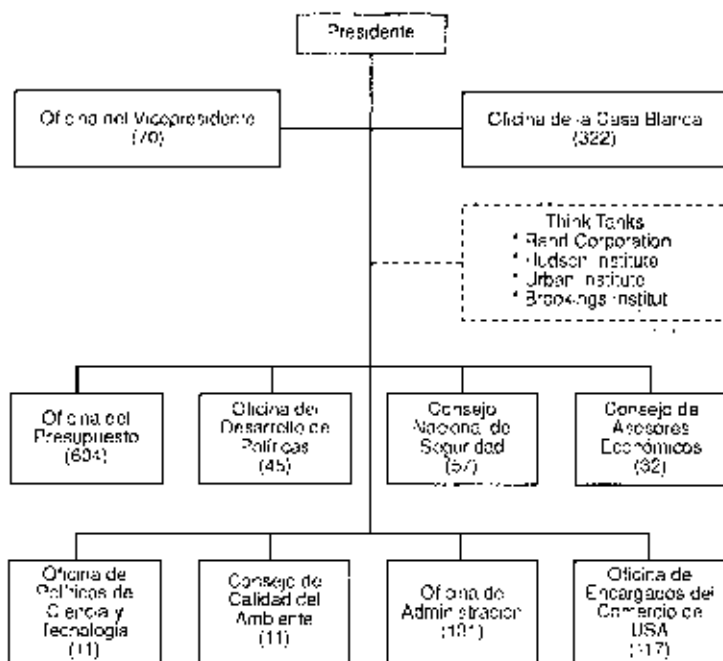
(noviembre 1984)

Nota: véase la extrema heterogeneidad de las funciones asignadas a cada miembro de la "policy unit". Esta unidad es el equivalente de una UPT (unidad de procesamiento tecnopolítico), con algunas funciones de planificación, en el sentido más amplio de la palabra. Allí la planificación económica es un aspecto de la planificación de la acción del gobierno. La heterogeneidad mencionada evidencia el carácter tecnopolítico de su funcionamiento, pues evidentemente los responsables no pueden ser especialistas en campos tan diversos. Nótese que la asesoría especializada la obtiene el primer ministro por medio de asesores especializados. Esta estructura de soporte de la Policy Unit sólo puede interpretarse bajo la racionalidad de que cada asesor tecnopolítico intenta cumplir con la difícil función de ponerse en la cabeza de la Primer Ministro para aconsejarla en el ámbito de su responsabilidad interdepartamental. Se trata de una unidad de procesamiento tecnopolítico donde el asesor debe experimentar, al menos parcialmente, la misma heterogeneidad de tareas de la Primer Ministro, lo cual debe facilitar la comprensión de su modo de cálculo político, y evita la relación médico-paciente.

**UNIDAD DE POLITICAS DEL PRIMER MINISTRO DEL REINO UNIDO
(9 ASESORES)**

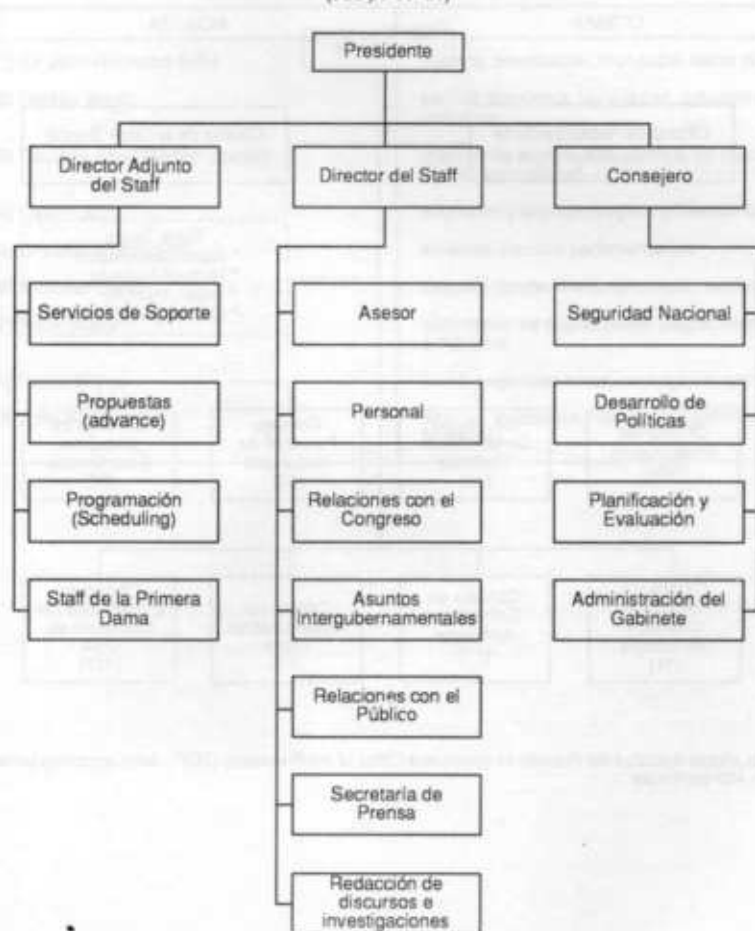
ASESOR	AMBITO
1) Sir John Redwood (jefe)	trabajos, privatización, impuestos, sector público
2) Hartley Booth	política doméstica, ley y orden, polución del ambiente
3) David Hobson (tiempo parcial)	créditos de exportación, asuntos de Escocia y Welsh, contabilidad
4) Oliver Letwin	educación y ciencias, empleo, gobiernos locales
5) Cristopher Monckton	vivienda, asuntos parlamentarios
6) Nicholas Owen	defensa, competencia, agricultura, servicio civil
7) Peter Warry	eliminación de regulaciones, pagos, comercio e industria
8) David Willets	salud, seguridad social, asuntos del tesoro
9) John Wybrew	energía, transporte, iniciativa de gerencia financiera

**OFICINA EJECUTIVA DEL PRESIDENTE EN USA
(en tiempos de Reagan)**

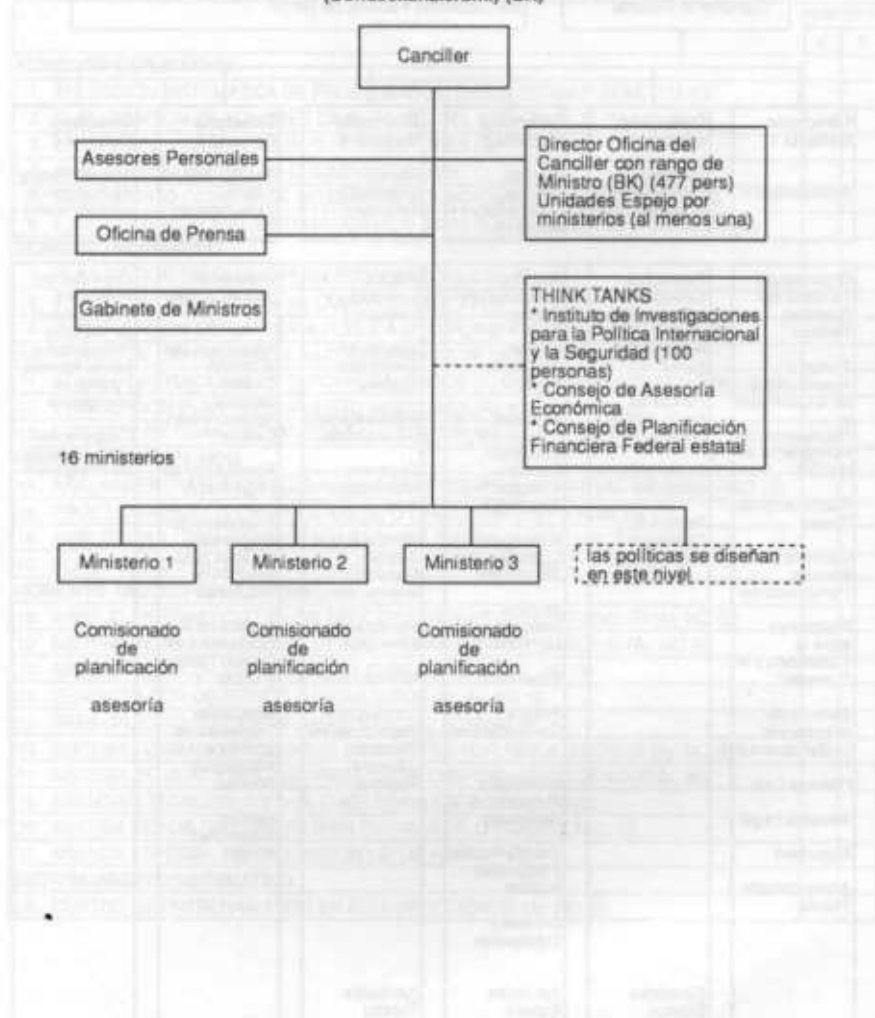


Nota: La oficina ejecutiva del Presidente (Executive Office of the President (EOP)), tiene aproximadamente 1.400 personas.

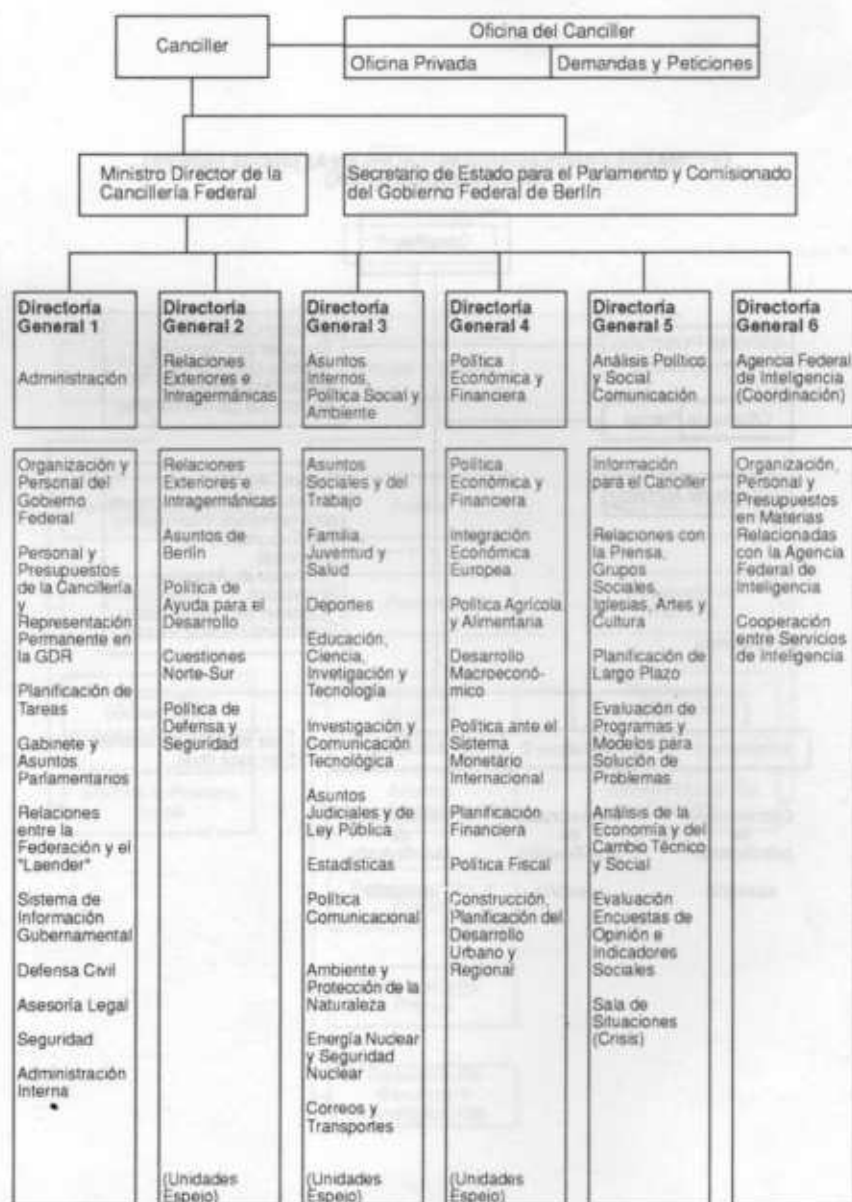
LA OFICINA DE LA CASA BLANCA EN TIEMPOS DE REAGAN
(322 personas)



OFICINA DEL CANCELLER HELMUT KOHL EN ALEMANIA FEDERAL
(Bundeskanzleramt) (BK)



**LA CANCELLERIA DE ALEMANIA FEDERAL
(antes de la reunificación)**



Nota: En el sistema alemán, las directorías 2, 3 y 4 cubren los diversos Ministerios con las llamadas "Unidades Espejo". Estas Unidades Espejo son esenciales para la información, control y coordinación del Canciller, ya que los Ministerios y los Estados tienen una gran autonomía. Se trata de un sistema de dirección altamente descentralizado.

TEST AD PARA EVALUAR UN SISTEMA DE DIRECCION

PREGUNTAS	RESPUESTA	
	A	B
MOMENTO EXPLICATIVO		
1. SELECCION SISTEMATICA DE PROBLEMAS (A) O CASUISTICA Y REACTIVA (B)		
2. PLANIFICACION DE LOS TRES CINTURONES DEL GOBIERNO: SI (A); NO (B)		
3. ANALISIS DE PROBLEMAS (A) O POR SECTORES (B)		
4. ANALISIS SITUACIONAL (A) O DIAGNOSTICO (B)		
5. SEGUIMIENTO CONSTANTE DEL CAMBIO SITUACIONAL (A) O ESPORADICO (B)		
6. EXPLICACION GLOBAL SISTEMATICA (A) O SOLO POR PROBLEMAS PARCIALES (B)		
MOMENTO NORMATIVO		
7. PLAN DE GOBIERNO (A) O PLAN ECONOMICO-SOCIAL (B)		
8. PLAN ECONOMICO-SOCIAL (A) O IMPROVISACION (B)		
9. PLANIFICACION ESTRATEGICA PUBLICA (A) O PLANIFICACION TRADICIONAL (B)		
10. PLANES DE CONTINGENCIA (A) O IGNORANCIA DE LAS SORPRESAS (B)		
11. PLANES OPERACIONALES DESCENTRALIZADOS (A) O PLANES GUIAS CENTRALES (B)		
12. VINCULACION PLAN PRESUPUESTO: ADECUADA (A); INADECUADA (B)		
13. SOPORTE DE GRAN ESTRATEGIA (A) O SOLO PLANES DE GOBIERNO (B)		
MOMENTO ESTRATEGICO		
14. ANALISIS ESTRATEGICO GLOBAL (A) O PROPUESTAS NORMATIVAS DE GOBIERNO (B)		
15. PROCESAMIENTO TECNOPOLITICO (A) O EVALUACIONES PARCIALES (B)		
16. ANALISIS POLITICO SISTEMATICO DE VIABILIDAD (A) O APRECIACIONES (B)		
17. PLAN POLITICO GLOBAL (A) O PLANES ECONOMICOS O PARCIALES (B)		
MOMENTO TACTICO OPERACIONAL		
18. MANEJO SISTEMATICO DE LOS TRES CINTURONES DE GOBIERNO: SI (A); NO (B)		
19. SISTEMA TECNOPOLITICO DE DELIBERACIONES Y DECISIONES: SI (A); NO (B)		
20. SISTEMA ESPECIALIZADO DE MANEJO DE CRISIS: SI (A); NO (B)		
21. GERENCIA POR OBJETIVOS Y RESULTADOS: SI (A); NO (B)		
22. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: REAL (A); FORMAL (B)		
23. SISTEMA FORMAL DE COBRANZA DE CUENTAS POR RESULTADOS: SI (A); NO (B)		
24. SISTEMA DE MONITOREO SISTEMATICO (A) O INFORMACION OCASIONAL (B)		
25. ASESORIA TECNOPOLITICA (A) O ASESORIA ESPECIALIZADA (B)		
26. AGENDA DE LOS DIRIGENTES BIEN FILTRADA (A) O TRADICIONAL (B)		
27. AGENDA ESPECIAL DE EVALUACION: SI (A); NO (B)		
ENTRENAMIENTO SISTEMATICO		
28. CENTRO DE ENTRENAMIENTO EN ALTA DIRECCION: SI (A); NO (B)		

La Fundación ALTADIR es una institución sin fines de lucro, creada con el objeto de investigar y difundir los resultados de sus trabajos en materia de Ciencias y Técnicas de Gobierno. Para desarrollar ese propósito, la Fundación ALTADIR realiza actividades de asesoría, capacitación e investigación en América Latina. Algunas de estas actividades se sitúan en Venezuela, donde tiene su sede principal, aunque la mayoría de sus cursos de entrenamiento y actividades de asesoría se realizan fuera del país sede. La Fundación tiene especial competencia en el campo de la Planificación Estratégica Situacional (PES), la planificación comunitaria en la base social (método MAPP), la técnica de juegos y el diseño de sistemas de Alta Dirección. En estos campos, la Fundación realiza un trabajo permanente de desarrollo de metodologías y técnicas que difunde a través de su intensa actividad de asesoría y entrenamiento.

Un foco central de atención en su programa de trabajo son los partidos políticos, tanto en el campo del entrenamiento de sus cuerpos directivos como en la asesoría a sus actividades.

Una actividad dominante en su programa de trabajo es el bien reconocido seminario de dos semanas sobre Gobierno y Planificación que organiza unas quince veces al año en diversos países latinoamericanos.

La Fundación ALTADIR fue creada en 1988 en la ciudad de Caracas, Venezuela. El Fondo Editorial Altadir, de reciente creación, está destinado a divulgar obras sobre el Campo de las Ciencias y Técnicas de Gobierno.





Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar