

La gobernabilidad de un sistema social

Carlos Matus

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

Esta argumentación destaca la idea de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, y sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad. Los líderes políticos se hacen en la práctica según las exigencias de la lucha política. Pero el estrato político-técnico de una sociedad se forma en escuelas y, a la larga, eleva las exigencias de la lucha política con el consiguiente efecto sobre la misma formación de los líderes. Por esta razón, podemos afirmar que la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de los políticos y de la acción política práctica.

Desgraciadamente, el nivel tecnopolítico es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional. El resultado de tales conversaciones es obvio: el acuerdo es imposible salvo que se funde en la fe mutua. Así, un problema teórico complejo de interacción entre las ciencias sociales se transforma en la práctica política en otro de confianza entre personas. El dirigente político tiene confianza en algunos economistas y no tiene confianza en otros, pero no

entiende el problema económico. Es como un paciente que descansa en los conocimientos de un médico y no puede juzgar por sí mismo. La confianza es la única posibilidad de entendimiento. Lo grave de la situación radica en que, por su parte, el economista no entiende el problema político, bajo el supuesto no siempre verificable que domina realmente el problema de su especialidad. Naturalmente, ese diálogo no es creativo y no conduce al fondo de los problemas, al mismo tiempo que incita a políticas superficiales. La explicación económica no ilumina la explicación política, y lo mismo ocurre en el sentido inverso. Entre ambos interlocutores es imposible una apreciación profunda de la situación; sólo es posible una mera agregación de conocimientos y experiencias, sin cambio de calidad en la naturaleza de la explicación.

CAPACIDAD DE GOBERNAR

Nuestra principal tarea hoy es crear esa capacidad tecnopolítica a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido. Esto no se logra formando gerentes públicos como algunos creen equivocadamente, sin perjuicio de reconocer que dichos gerentes también son imprescindibles, siempre que la naciente teoría de la organización se desarrolle y deje atrás la simplicidad de recetario de las teorías que dominan en América Latina las escuelas de administración pública. En todo caso, el gerente es conductor de un ámbito situacional limitado, que actúa bajo restricciones previamente establecidas de direccionalidad; su entrenamiento se refiere a resolver problemas en casos donde los objetivos superiores están previamente establecidos por la dirección política.

El tecnopolítico, en cambio, no da por supuestos los objetivos y, por el contrario, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que los conocimientos de ambos actores interactúen vectorialmente en la explicación situacional. El tecnopolítico no requiere de las dotes carismáticas del dirigente, porque su actividad puede estar en la sombra, concentrada en la observación aguda del proceso social. En cambio, debe poseer otras capacidades especiales que el líder no necesita cultivar imperiosamente.

El tecnopolítico debe ser un verdadero cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, ca-

paz de comprender que la acción no espera el desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del sociólogo que se deleita exclusivamente en el pasado, alerta para comprender que los economistas, con raras excepciones, tienden a razonar unidimensionalmente a partir de una función de producción económica donde existe un solo recurso escaso y un solo criterio de eficacia: el económico. La escasez de poder, de conocimientos, información, liderazgo, capacidades organizativas, etc. no entran en las cuentas del economista. También debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos, para lo cual debe evitar las desviaciones en que cae, a veces, el cientista político. La médula teórica del politólogo debería estar en el cálculo que precede y preside la acción práctica. Si éste se refugia exclusivamente en la historia de las ideas políticas, en técnicas parciales de análisis político, en el uso de lo peor de la microeconomía para alimentar una microteoría de las políticas públicas o en las concepciones cerradas, mecánicas y racionalistas de la teoría de las decisiones, elude el problema central de su ciencia y la empobrece como herramienta al servicio del hombre de acción. En realidad, ese politólogo no distingue entre procesos abiertos y cerrados, repetitivos y creativos, y por ello adopta a veces teorías y técnicas de decisión sólo pertinentes en el caso de procesos cerrados y enumerables, típicos de los sistemas mecánicos. En el sistema social se vive una práctica donde las posibilidades no existen, sino se crean por nosotros o por otros y, por consiguiente, no son simplemente enumerables ni se puede decidir por ellas con criterios unirracionales. Pero, aun depurada la ciencia política de sus vicios académicos, hay una diferencia clara.

Después de señalar estas exigencias conviene afirmar que el político-técnico que necesitamos, no es un superhombre. Si pensamos en lo que sabe o pretende saber con el tiempo el cientista de la Teoría General de Sistemas, encontramos un caso similar. No se trata de adquirir una profundidad en todos los dominios pertinentes, sino de la profundidad en comprender lo general que es común a todos ellos, para volver con esa metateoría a un ámbito de especialidad con nuevas luces. El político-técnico es un hombre que aspira a una meta-ciencia social y mientras ella no exista, no se siente obligado a permanecer ciego y preso en las fronteras de una ciencia parcial. Simplemente es un cientista social con sentido práctico, desanimado de la esterilidad 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 ofi-

cial, humilde ante la complejidad de los hechos, pero atento al desarrollo en la frontera de las ciencias. 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. Así llega a ser enemigo del reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia. El desarrollo y perfeccionamiento de la planificación situacional que intenta la consideración de las complejidades mencionadas, resulta así una herramienta útil para apoyar la actividad del nivel político-técnico.

Esta nueva capa político-técnica es requerida dramáticamente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales en general. El proceso de modernización hará que el planificador situacional del futuro cope una red de nudos críticos del sistema social, mientras las actuales oficinas de planificación económica, radicalmente reestructuradas, sólo serán un eslabón de una vasta red de cálculo situacional en los principales niveles del sistema social.

PROYECTO DE GOBIERNO

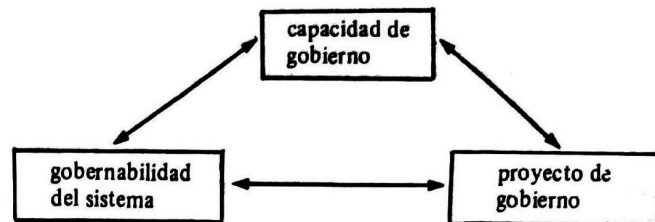
Ahora bien, la capacidad de gobernar es sólo un elemento de un triángulo de liderazgo que condiciona siempre a los conductores. La gobernabilidad del sistema y el proyecto de gobierno conforman un sistema con la capacidad de gobierno. Una baja capacidad de gobierno, junto a una alta gobernabilidad del 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.

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 al proyecto de gobierno. Tampoco es un concepto estático, porque en el cambio situacional el sistema puede ganar o perder gobernabilidad.

La baja capacidad de gobierno de una estructura política convencional es a veces suficiente para producir resultados exitosos, si la gobernabilidad del sistema es alta y el proyecto de gobierno es poco exigente. Por el contrario, la baja capacidad de gobierno resulta en un factor severamente limitante en el caso de sistemas poco goberna-

bles por su escasez de recursos o por la naturaleza de sus estructuras políticas.

Naturalmente, la limitada capacidad de gobierno es más restrictiva cuando el líder intenta proyectos de transformación social muy exigentes.



La democracia se desmorona y debilita si somos ineficaces para gobernar nuestras organizaciones políticas, gremiales y empresariales, porque después reproducimos inevitablemente esa ineficacia en el gobierno del Estado. La democracia flaquea si aceptamos como males necesarios y naturales los problemas sociales que ofenden nuestra dignidad de hombres. Nada es más mortal para la democracia que la rutina inmovilizante y el sometimiento de sus líderes a los males que nos rodean en la vida diaria. Cien años de desigualdades son cien años de problemas. El tiempo no transforma los problemas en datos de la realidad ni los convierte en norma aceptable. Los problemas que tienen cien años son problemas viejos y no realidades nuevas que debemos aceptar. Gobernar no es administrar las cosas, es resolver problemas. La pobreza, la marginalidad social, la desigual distribución del ingreso, la concentración del poder político, la falta de participación, la congestión urbana, los barrios miserables, la ineficacia del aparato del Estado y nuestra propia ineficacia para gobernar, no son males necesarios de la democracia. Si así fuera, no podríamos deseársela, defenderla o luchar por recuperarla. Esos problemas subsisten porque no sabemos o no tenemos la voluntad de resolverlos.

Gobernar es cada vez un problema más complejo. Y lo es más gobernar en democracia. El líder que gobierna en la dirección del progreso social enfrenta exigencias mayores que aquél 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.

Las preguntas dramáticas son estas: ¿estamos preparados o nos estamos preparando para gobernar con eficacia?; ¿cometeremos los mismos errores del pasado?; ¿el miedo a perder la democracia nos llevará a perder nuestros objetivos?; o ¿el miedo a perder nuestros objetivos nos conducirá a perder la democracia?

Creo que los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será imposible.

TECNIFICAR LA POLITICA Y POLITIZAR A LOS TECNICOS

Creo que 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. Ya lo hemos dicho. Esta brecha es creciente, y quizás 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 nuestros países. 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 mucho más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una complejidad *creciente* y de *distinta* naturaleza. 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, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias. Pero de unas ciencias capaces de abordar los *procesos creativos*, donde *conocer* no siempre es sinónimo de encontrar *leyes* que rigen los procesos.

Este es el principal reto que nos plantea gobernar en democracia. Nuevamente surgen aquí interrogantes: ¿Estamos aprovechando nuestro tiempo en prepararnos mejor para conducir y participar en procesos de cambio, desde los más modestos hasta los más trascendentes? ¿Los partidos políticos progresistas de América Latina están conscientes que necesitan algo mucho más complejo que sus escuelas de cuadros para preparar las nuevas generaciones de dirigentes? ¿Hemos sido capaces de comprender que manejamos mal la economía,

hacemos mal uso de los recursos de poder y desperdiciamos tiempo y recursos ociosos, en vez de culpar al destino, al mundo exterior 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 solo es un arte y que gobernar con el signo del progreso y la democracia requiere aún de una mayor dosis de ciencia y técnica?

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 político-técnica. No existe en toda América Latina un centro donde los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos. No tenemos en toda América Latina una *Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno*. No tenemos un centro donde los venezolanos puedan reunirse con los chilenos, los peruanos, los ecuatorianos, los brasileños, abierto a todos nuestros países, para que nuestros jóvenes se formen en el dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, fortalezcan sus valores democráticos y renueven su identidad y personalidad cultural. No existe un solo 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 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, 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 asesores tecnocráticos muchas veces deformados por ciencias parciales, quizá ya superadas, que estos aplican desconectados de los intereses y necesidades políticas.

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 necesaria para emprender objetivos regionales e internacionales comunes para América Latina, como la integración económica, la integración cultural, la solidaridad democrática internacional y la penetración del mundo económico-financiero internacional por capitales de nuestras democracias, en vez de ser meros depositantes de recursos en el exterior y clientes de un sistema

financiero opresivo y monopolizado por las grandes potencias. Pero, para hacer todo esto, con la dirección y alcance necesarios, tenemos que tecnificar la política y politizar a los técnicos. 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 de un futuro distinto. Tenemos, a lo menos, que dar tanta importancia a la tecnología para gobernar como la que le otorgamos a la de ganar elecciones o conquistar el poder por la fuerza. Tenemos que formar nuestros dirigentes aquí, en América Latina, y no en las universidades y centros de las grandes potencias. ¿A qué más pueden aspirar las grandes potencias sino a formar en su propia cultura, valores e ideologías a nuestros dirigentes militares y a nuestros dirigentes políticos, para que cuando sus intereses lo requieran ambos sean una misma cosa o actúen bajo un mismo signo? Porque las grandes potencias sí han creado centros civiles y militares que, más allá de su excelencia académica, responden a sus intereses hegemónicos.

Este es nuestro desafío.



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