



ISSN: 2393-6215

Consejo Uruguayo para las
Relaciones Internacionales

Pierre Vigier
Gobierno y Gobernabilidad
Una conmemoración a 20 años
de su partida

Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales

Publicación Paraguay, marzo 2023
Edición online CURI Uruguay, abril
2023

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de las publicaciones constituyen la opinión personal de sus autores.



PIERRE VIGIER

UNA CONMEMORACIÓN A LOS 20 AÑOS DE SU PARTIDA



MARZO 2023
Asunción Paraguay

Tabla de contenido

CONMEMORACION 2

Miguel Cereceda 4

Daniel Badillo 7

Carlos Eduardo Mena 9

Alejandro Genovesi 11

Gonzalo Perez del Castillo 13

GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD, 2003 15

INTRODUCCIÓN 16

I :DEL PARTIDO AL GOBIERNO 23

Capitulo I Las Dificultades de gobernar 24

II: RELACIONES GUBERNAMENTALES 42

Capitulo II Actores de gobernabilidad 43

III : LA GOBERNABILIDAD 60

Capitulo III Gobierno y gobernabilidad 61

Capitulo IV La agenda nacional estratégica de gobernabilidad 74

IV

: INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES 95

Capitulo V Las intervenciones gubernamentales 96

Capitulo VI La acción política del Gobierno 140

Capitulo VII La acción comunicacional del presidente de la república 174

V : GESTIÓN GUBERNAMENTAL 194

Capitulo VIII Programación y gestión por objetivos 195

Capitulo IX Gestión presidencial y relaciones interinstitucionales 236

NOTA BIOGRÁFICA 249

RESUMEN (Alvarez, 2005) 248

PRESENTACIÓN 251

UNA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA 249

¿Qué es la gobernabilidad democrática? 254

Los retos de la acción gubernamental 257

Situaciones de base de gobernabilidad 262

Herramientas: Las agendas de gobernabilidad 266

Conclusión 271

PIERRE VIGIER

Francés de origen, nacimiento y cultura, Pierre Vigier estudió Ciencias para pasar, más tarde, a licenciarse en Filosofía y Humanidades. Fue profesor de las universidades argentinas de Córdoba y Comahue y director de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Argentina. Tras haberse dedicado por un breve tiempo a la que fuera una de sus pasiones, el cine, para el que estaba especialmente dotado, Pierre Vigier centró su esfuerzo y su talento en el área de la gobernabilidad y la reforma y modernización del Estado, actividad a la que se dedicó por entero. Fruto de su reflexión y del rigor intelectual que siempre caracterizaron su trabajo es una media docena de títulos sobre estas materias, títulos que recorren todo el quehacer gubernamental, desde *La programación estratégica de la acción política de gobierno*, *Las intervenciones gubernamentales*, *Las relaciones Gobierno Sociedad*, *El centro de gestión presidencial* y *La programación y gestión interinstitucional del Programa de Acción del Gobierno a Poder*, *governabilidad y constitución en 24 países americanos*. Funcionario y consultor

internacional de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Comunidad Europea, ONUDI, FAO, CEPAL, BID y Banco Mundial, fue coordinador del Proyecto Regional del PNUD para América Latina de “Reforma y Modernización de Ministerios de Relaciones Exteriores”, así como, posteriormente, del proyecto también del PNUD de “Desarrollo de las Capacidades de Gestión de Gobernabilidad”. Su trabajo cubrió todo el continente, de Chile a República Dominicana. Su pensamiento, también.



Pierre Vigier

CONMEMORACIÓN

Miguel Cereceda

Haciendo honor y recuerdo de Pierre a 20 años de su partida, presentamos el libro “Gobierno y Gobernabilidad”, escrito por él en los últimos años de vida, y que ahora reeditamos digitalmente para hacerlos más navegables; el texto lo dejamos intacto tal cual estaba escrito, para que se aprecie la visión y vigencia de Pierre en los campos de la política, métodos y tecnología. En este texto condensa las bases conceptuales del trabajo que hay en el SIGOB.

Por otro lado, es también una oportunidad para reconocer a Pierre, recordar quien fue, sus pasajes, y sus criterios que hasta hoy nos acompañan. Para ello, como preámbulo a su libro presentamos 4 notas de remembranza que hacen 4 amigos de Pierre que lo conocieron en la intimidad del desarrollo de su pensamiento. Debe haber muchas más personas, pero valgan estas semblanzas para identificar al personaje.

Por mi lado, no abundaré en lo escrito con mayor nitidez en las páginas contiguas por estos amigos, pero si diré que Pierre era un hombre visionario, estricto y perfeccionista, combinación maravillosa pero no siempre llevadera socialmente. No perdonaba, ni a él mismo, ninguna incongruencia en la lógica de su pensamiento sistémico. Él nos enseñó que los sistemas son el grupo de elementos que se alinean para un objetivo, y que el rigor analítico de las piezas que lo componen es fundamental para identificar sus

calces y coherencia. Con esta especie de evidencias teóricas nos atrevimos todos estos años a irrumpir métodos y organizaciones para acelerar la marcha de la transformación hacia un buen gobierno para la Gobernabilidad, conceptos que Pierre distingue categóricamente en su libro.

Algunas frases de Pierre que me han orientado en estos años y que quisiera compartir para recordarlo: *“Nunca pongas una idea que no la puedas operativizar en beneficio del bien común”* al propósito de dejar las conversaciones de café fuera del trabajo.

“El tiempo pasa impasible ante nuestros ojos, sin pedir permiso a nadie”, al propósito del principal elemento de la gestión: los plazos.

“La gobernabilidad no es el buen gobierno (gobernanza), es el resultado de él, entonces no es sistema DE gobernabilidad, sino sistema PARA la gobernabilidad”, al propósito de lo que perseguimos con la buena gestión.

“Nunca salgas del campo de Gobernabilidad” ante las tentaciones de volcarnos a la tecnología o a la consultoría del buen gobierno solamente.

Al final lo que me queda es eso de ser muy pragmáticos, pero con una claridad conceptual robusta e indispensable, para que expliquen los métodos e instrumentos en un sistema sostenible, y por tanto explicable y convincente para ser implementado, y luego asegurarnos de su efectividad como conducta ética de nuestro compromiso.

Siempre extrañaré a Pierre y las largas charlas, peleas y alegría festivas de los hallazgos. El estaría muy contento por lo logrado y lo que aún le queda por lograr al equipo SIGOB, agrupación de entusiastas que fundo hace más de 35 años, entonces fue un fenomenal inspirador, maestro y operador de sus inicios, y estoy seguro para quienes trabajamos de cerca con él, que aún después de 20 años que ya se fue, nos sigue impulsando a seguir innovando en estos caminos pedregosos de la estrategia a la operación y de allí a Sistemas para la Gobernabilidad Democrática, tan necesarios ayer como hoy.

Hasta pronto Pierre.

MIGUEL CERECEDA:

Peruano. Asesor internacional en estrategia y gestión. Economista, Master en Marketing y Comunicaciones, especialista en Sistemas de Gestión, ex coordinador del proyecto regional del PNUD-SIGOB, y previamente consultor en varios organismos internacionales. Trabajó junto a Pierre por cerca de 20 años hasta su partida.



Daniel Badillo

Han transcurrido veinte años de la partida de Pierre, amigo y colega de múltiples y grandes cualidades. Un hombre visionario de gran inteligencia y conocimiento multidisciplinario, de temperamento fuerte y relaciones interpersonales no siempre calmadas.

Su versatilidad intelectual fue admirable y durante algunos años tuve la enorme suerte de compartir y aprender de su profundo dominio de dos disciplinas que le apasionaban: la economía y la política. La irreverencia intelectual era un rasgo muy notorio de sus análisis, reflexiones y propuestas, así como su permanente inquietud por la conexión entre esas dos disciplinas. Hayek decía que un economista que solo es economista no es un buen economista. Keynes decía un economista integral debe saber de filosofía, historia, política y matemáticas. Pierre fue precisamente un gran economista tanto en el sentido hayekiano como keynesiano, cualidades que lastimosamente han desaparecido en la mayoría de los economistas de hoy.

En sus últimos años, sin embargo, se inclinó más hacia la política, a desarrollar una sesuda reflexión teórica sobre el estado y las complejas relaciones que entablan con la sociedad y sobre una gestión pública en beneficio de los ciudadanos.

Pero el legado más importante de Pierre, más allá de su agudeza teórica para interpretar estos temas centrales de política pública, fue sobre todo el concebir y poner en práctica un método de interpretación y acción perdurable para abordar y enfrentar esas problemáticas en el contexto de la realidad de nuestros países latinoamericanos. Sin duda, fue un gran innovador de políticas públicas, lo recuerdo siempre y extraño su fuerza y claridad.

Hasta encontrarnos pronto querido Pierre.

DANIEL BADILLO:

Ecuatoriano, Doctor en Socio economía del Desarrollo, de la (Univ. I-Pantheon-Sorbonne, Master en Socio economía del Desarrollo (Univ. I-Pantheon-Sorbonne), y especialidad en Modelos Macroeconómicos y Macrofinancieros, Viceministro de Economía y Viceministro de Finanzas del Ministerio de Finanzas del Ecuador, Consultor en varios Organismos Internacionales como PNUD, UNICEF, entre otros.
Amigo y cofundador del espíritu del SIGOB. Gran colaborador de Pierre.



Carlos Eduardo Mena

Al cumplirse 20 años del fallecimiento de Pierre, creo necesario en homenaje a su memoria hacer algunos recuerdos, que me unieron a él en una profunda amistad.

Un recuerdo no es una descripción detallada de sus obras y acciones que fueron muchas y todas ellas muy valiosas. Más bien se trata, de resaltar los aspectos centrales de su personalidad que se reflejaron en sus actos durante toda su vida.

Conocí a Pierre cuando en un viaje que por Naciones Unidas me tocó ir a Perú Lima, en el gobierno de Alan García. Tuve la oportunidad de conocer y apreciar el centro de gestión e información que habían montado en la presidencia de la República y que permitían y posibilitaban tomar decisiones mucho más informadas y en procesos más transparentes.

Le ofrecí que se fuera a Chile a trabajar en un proyecto del cual yo era un consultor que se refería a la modernización de los servicios exteriores en América latina. Allí empezamos una tarea conjunta.

Esto me permitió aquilatar la enorme solidez intelectual y la calidad humana de Pierre. En efecto, Pierre pertenece a aquella categoría de personas que tienen una cierta visión de las cosas, y que la transforman en tarea cotidiana.

En esa época estaba recién comenzando el proceso de transformación digital. Él no se obnubiló con la informática como una tecnología, como muchos otros lo hicieron. Por el contrario, el sostenía que lo importante eran los procesos y los métodos para tomar decisiones y que los instrumentos tecnológicos eran un apoyo para aquello. Por tanto, la tarea que el impuso consistió en el diseño y ejecución de

procesos de toma de decisiones a través de metodologías adecuadas que posteriormente se informatizaban.

Los servicios exteriores de América latina estaban muy lejos de entender esta visión. Sin embargo, él logró convencer a las más altas autoridades de varias cancillerías lo que permitió su modernización. Sólo a título de ejemplo cabe mencionar la extraordinaria receptividad que tuvo el proyecto en el Instituto RIO BRANCO de Itamaraty en Brasil.

Posteriormente trabajamos en conjunto métodos procesos e instrumentos para la gobernabilidad en la presidencia de la República de América Latina.

Lo importante es destacar nuevamente que detrás de sus diseños siempre había una visión transformadora de los procesos de toma de decisiones para hacerlas más transparentes para que fueran más eficientes en la obtención de sus resultados. Pierre era esencialmente un creador.

Pierre era un ser humano excepcional, tenía una personalidad compleja y obsesiva pero detrás de aquello era un gran ser humano.

CARLOS EDUARDO MENA

Chileno, analista político, Representante Residente del PNUD en varios países, Viceministro y en posiciones de alto mando en Chile en varias oportunidades, Embajador en Brasil por su país, y un largo etc.

Junto a Pierre funda el proyecto regional de gestión para la gobernabilidad en el PNUD, base del SIGOB, y da la idea que hasta ahora se mantiene, los módulos del SIGOB.



Alejandro Genovesi

Conocí a Pierre por esas casualidades (o causalidades) de la vida en Santiago de Chile, en febrero del año 1991. Yo había estado en San Rafael, y traía una carta de su madre para él. Fue en su casa, recuerdo perfectamente el momento, estaba Malena. Nos presentamos sin mayores protocolos, porque si bien no nos conocíamos sabíamos quién era cada uno. La conversación fluyó de temas en común a las cosas particulares: le conté de mi experiencia, que venía del área de sistemas y había migrado a Chile gerenciando una empresa; y él me contó lo que hacía, del Proyecto y en lo que trabajaban en Chile. Por supuesto, cuando él contaba algo lo hacía con un entusiasmo y una fascinación que a uno lo hacía cómplice. Fue durante esa conversación, mientras me contaba qué hacían, que me dijo la frase que puedo decir marcó mi relación con Pierre: “¿Te gustaría aprender?”.

Puedo afirmar, sin lugar a duda, que aprender fue el mayor beneficio que recibí de ese hombre, dueño de una inteligencia envidiable, una cultura enorme, una capacidad de razonamiento impecable y una claridad para expresarlos que hacía de cualquier conversación una clase magistral. Por sobre todo destaco su generosidad para enseñar y compartir conocimiento. No era fácil, cada conversación con Pierre era un desafío; había que pensar la palabra justa, el momento oportuno y sobre todo la fundamentación; pero de todas las conversaciones, discusiones, arrebatos y múltiples etcéteras siempre se aprendía algo.

Trabajar con Pierre no siempre fue una tarea sencilla, su rigor metodológico y su marcado perfeccionismo, tan naturales para él, podía poner altos y bajos en esa relación, pero me quedo con un

balance totalmente positivo y sobre todo el reconocimiento de lo importante que ha sido en mi formación profesional.

El tiempo me dio la oportunidad de ir conociéndolo más allá de lo laboral. No podría decir que tuvimos una profunda amistad, pero sí siento que había un gran cariño recíproco. Aunque era muy reservado, en los últimos años tuvimos conversaciones que escapaban al ámbito de trabajo. Fue un halago recibir de él los primeros capítulos de un libro que estaba escribiendo sobre su vida, ambas cosas me dieron oportunidad de conocer otra faceta de ese hombre a quien la llegada de su segundo hijo le dio nuevas energías, aunque lamentablemente no fueron suficientes para continuar.

Hoy tengo la misma edad que cuando él partió. Por supuesto, la paridad de años me da una perspectiva que me hace ver que Pierre nos dejó joven, y que esa usina de ideas podría haber generado mucho más; y sobre todo apreciar que fue muy bueno haberlo conocido. No sé si fui todo lo explícito con él en el agradecimiento como lo que realmente siento. De todas maneras, para quien lea estas líneas, quiero que sepa que siento una gratitud enorme hacia este hombre, quien marcó con fuerza varios aspectos de mi vida profesional. Sepan que fue extraordinario compartir momentos con él, y que además le agradezco haber sido el catalizador que me permitió conocer y formar parte de un grupo de personas y amigos excepcionales.

ALEJANDRO GENOVESI

Actual coordinador de TIC del proyecto regional SIGOB, y segundo a bordo del proyecto, Ingeniero de Sistemas con maestrías varias, conductor y creador del SIGOB desde sus inicios hasta el presente.

Gran compañero de discusiones con Pierre, con quien además compartía un lugar especial, San Rafael, ciudad argentina donde Pierre se crió.



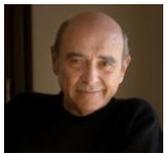
Gonzalo Pérez del Castillo

A veinte años de su desaparición, uno recuerda a Pierre Vigier con una mezcla de fascinación, de sincero afecto y de perplejidad. Era difícil armar el rompecabezas completo de este elegante y carismático intelectual francés, que había sido guerrillero, que entendía de armas, de sistemas informáticos y de cocina y exhibía un complejo modo de razonar. Pierre amaba ir al fondo de las cosas y bucear en los temas más intrincados para descifrar sus ínfimos detalles. El asunto se complicaba ulteriormente porque él no perdía tiempo en cuestiones menores. Su natural inclinación era por los temas más relevantes: los fundamentos de las grandes opciones ideológicas o la gestión armónica y sistemática de megaproyectos. No es una casualidad que su vocación profesional lo haya llevado a diseñar modelos informáticos de gestión de las oficinas de las Presidencias de la República. Ahí descubría Pierre el universo entero de desafíos a los que se enfrenta una persona que, en un determinado momento de su vida, encuentra que ha caído en sus manos la responsabilidad de la conducción de una nación entera. Pierre se entregó al estudio de este tema con verdadera pasión. Su interés no era meramente académico. Soy un convencido que él hubiera asumido la tarea de ser primer mandatario, si la vida se lo hubiese concedido, con optimismo y con convicción. Le hubiera dedicado todo su empeño, todas las horas que el día tiene, y las que no tiene, y hubiera sacrificado los seres y las cosas que él más quería a las exigencias y obligaciones de la función. Es imposible saber si hubiera tenido éxito. Hoy día eso ya no tiene importancia alguna. Tuve la oportunidad de conocer de cerca su trabajo en el Perú y después en Chile, en Paraguay y en República Dominicana. En muchas de estas ocasiones me correspondió realizar una evaluación de su

proyecto financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Más tarde lo acompañé a la Sede Central en Nueva York para que conociera a las más altas autoridades y compartiera con ellos los resultados y las conclusiones de su labor en el campo. En esos años la Directora del PNUD para América Latina, Elena Martínez, había resuelto financiar el primer estudio sobre el estado de la democracia en la región. Pierre se nos fue en Marzo de 2003 cuando el trabajo estaba en curso. Mantuve muchas conversaciones privadas con Pierre Vigier en distintos lugares del mundo, en restaurantes, mostradores y, en ocasiones, en su propio domicilio. La relación profesional evolucionó y logramos construir un vínculo de confianza y de amistad. Pierre era un hombre brillante, resuelto y valiente. Se planteaba y resolvía argumentos abstractos y complejos y, en ocasiones, tropezaba torpemente con algunos sencillos temas de la vida. Afortunadamente tenía sentido del humor por lo que no era raro que sorteáramos esos obstáculos sin mayor drama. Todavía extraño y añoro aquellos coloquios.

GONZALO PREZ DEL CASTILLO

Uruguayo, exrepresentante y consultor de la ONU, Presidente del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, analista político, con varias condecoraciones distinguiendo su labor en varios países del mundo, y una carrera más que destacada internacional y nacional en Uruguay donde reside. Compañero de Pierre en Naciones Unidas, y compañero también de profundos debates sobre la democracia y la gobernabilidad en la región.





GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD

UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A LAS TAREAS DE GOBIERNO, POR PIERRE VIGIER



MARZO 2003
EDICIÓN Y NOTAS DEL LIBRO POR FELIX ALVAREZ SAENZ
Asunción Paraguay

INTRODUCCIÓN

El término gobierno es, como se sabe, de origen mariner, pero es al manejo inteligente del timón, o «gobernalle», de la nave del Estado —metáfora de remotísimo origen— al que hoy se refiere, habiendo quedado enterrado para siempre en las sombras del tiempo el sentido primero que tuviera la palabra. Para los griegos, tan marineros como comerciantes o tan comerciantes como marineros, herederos de la talasocracia cretense, el gobierno de la nave era la *kybérnesis* y quien la gobernaba, el timonel, era el *kybernétes*. De estas palabras procede cibernética, el neologismo que Norbert Wiener creara en 1947 para poder referirse con esta palabra a los sistemas que se autorregulan. El Gobierno, tal como hoy lo entendemos, es un sistema de esta clase, siendo, a la vez, un sistema complejo en el que, como veremos a lo largo de las páginas del libro, otros sistemas (políticos, económicos, culturales, etcétera) se relacionan entre sí: un espacio de relación. El Gobierno es tanto una metáfora de antigua data latina como un sistema en el más moderno sentido de la palabra; un sistema en el que, como en todo sistema, podemos observar algún grado de teleología o de teleonomía¹ en el sentido de función y de autorregulación. El

¹ Según Monod, la objetividad nos obliga a reconocer el carácter teleonómico de los seres vivos y a aceptar, en consecuencia, que en sus estructuras y

performances realizan y prosiguen algunos proyectos. Otro tanto puede decirse de los sistemas que existen y que se estructuran con un fin, que persiguen alguna

Gobierno es, por tanto, un modo de dirigir la nave del Estado que exige en y por sí la existencia de un sistema que puede ser perfectamente descrito y conocido y que, en consecuencia, también puede ser intervenido en sus estructuras y en su funcionamiento a los fines prácticos de hacer que la dirección de la nave sea cada más eficaz y eficiente; esto es, que alcance los fines que persigue al menor costo posible y con los resultados potencialmente más benéficos para todos (navegantes y pasajeros). Se trata, por ende, de gerenciamiento; esto es, de una acción que, para que llegue a ser efectiva, exige previamente que quienes la ejecuten conozcan el estado de la situación en que se ha de llevar a cabo, determinen la meta a alcanzar, tracen el «mapa de ruta» que conduzca a ella de la manera más segura, rápida, directa y conveniente y dispongan de cuantos medios y recursos sean necesarios para alcanzarla.

Desde otra perspectiva —y sin que exista contradicción aparente con lo hasta aquí señalado—, el término gobierno podría definirse como un sistema de administración del poder del Estado. Desde que el

finalidad (télos) y que, en consecuencia, no existen en un puro presente, sino en la historia, y que tienen, por ello, una «historia»; esto es, que, contando con mecanismos mediante los que se autorregulan por retroalimentación (feed-back),

Estado apareciera, este ha ido evolucionando en sus fines y en su forma, forma y fines que estuvieron desde el comienzo relacionados con la forma y los fines de la propia sociedad sobre la que se asentaba y de la que era producto inevitable. Del Estado antiguo al Estado moderno hay una larga, difícil y con frecuencia penosa historia de avances y retrocesos, de pasos dados hacia algún objetivo, que podríamos definir como una teleonomía signada por una participación cada vez más plena de sectores crecientemente organizados y de individuos progresivamente libres; esto es, de una ciudadanía y unos ciudadanos que solo llegan a ser tales —y no siempre de manera plena— ya en nuestro tiempo. Si bien es cierto que aún existen —o que pueden existir— formas estatales que nos recuerdan las antiguas tiranías griegas predecesoras de la democracia de Clístenes y de Pericles y estados tan despóticos como lo fueran los imperios de la Antigüedad, estas formas, o bien están en retroceso, o bien se encuentran cada vez más enfrentadas a ciudadanos que pugnan por cambiar las cosas en un sentido progresivo, por «modernizarse», pues

generan procesos que se pueden describir formalmente. Este es el caso del Gobierno. Vid. Monod, Jacques, *El azar y la necesidad*. Barcelona, 1973, pp. 31-32.

la modernidad, que, con no poca frecuencia, tanto o más que una realidad vivenciada, es una apetencia y acaso un destino², mueve a los hombres en una dirección a la que son cada vez menos los que se pueden resistir. La sociedad exige hoy del Estado moderno dos cosas: que el poder que este concentra en su nombre se distribuya y que esta distribución del poder se haga de modo tal que alcance a cada vez más gente, sin exclusiones de ninguna especie y de la manera más equitativa que sea posible. El Estado de hoy tiende a ser una estructura cada vez más abierta a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan en la Sociedad, una estructura crecientemente democrática. El gobierno de una estructura semejante —el Gobierno— debe ser, por lo mismo, también un sistema crecientemente abierto y transparente, un sistema capaz de influir positivamente en la vida de los ciudadanos y de ser influido por estos

2 Aun cuando esto pueda ser discutido, no cabe duda de que, tal como hoy concebimos la Historia, es difícil, cuando no imposible, escapar a una cierta teleonomía en nuestra interpretación de los hechos humanos. En La leyenda de los siglos, Hugo imagina el mundo del pasado como un mundo «rodeado de una eterna oscuridad», un mundo dividido en el que «el hombre desconocía al de más allá del puente». La modernidad cambia esto y, desde entonces, es posible concebir un proyecto, aunque oscuro e ignoto, en lo que se diera en llamar en otro tiempo universalidad y cosmopolitismo y hoy, con un sentido quizá diferente del que tal vez sea necesario recuperar su contenido utópico, globalización. La

y por sus proyectos más acabados. Esta relación entre el Gobierno y la Sociedad, entre los gobernantes y los gobernados, que puede ser fácil o difícil, buena o mala, armónica o conflictiva, determina en última instancia lo que se ha dado en llamar gobernabilidad y define, en consecuencia, el destino mismo del Estado y de la Sociedad en su conjunto. Defínese el término gobernabilidad como «cualidad de gobernable», pero es evidente que la gobernabilidad, tal como hoy la entendemos, es algo más que una cualidad. Si algo es, es una acción³. Muchos han sido los ensayos de gobierno con pretensiones de equilibrar las partes que se han hecho a lo largo de la historia, en especial a lo largo de la moderna historia de Occidente. Desde el despotismo ilustrado de las monarquías europeas en el siglo XVIII a los modelos más autoritarios del siglo XX en la misma Europa, hay una línea de continuidad que encuentra su modelo teórico más

modernidad es —o ha sido—, entre otras cosas, una búsqueda inacabada del sueño de una humanidad compartida.

3 El Diccionario de la RAE, en su última edición (2001), incluye el término gobernabilidad con el significado de «cualidad de gobernable» y remite, en una segunda acepción, al término gobernanza, que define como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.» El «arte» o «la manera» son aplicables a la acción; en este caso, a la acción de gobernar.

acabado en el *Leviatán* de Hobbes. Es el modelo del Estado como monopolizador y administrador único del poder, modelo del que los individuos, convertidos en objetos del poder (no sujetos del mismo), quedan excluidos. El poder se ejerce, en efecto, sobre ellos (y a veces contra ellos), sin que ellos tengan capacidad alguna de respuesta. El Estado se impone sobre los hombres y rige sus destinos. La libertad desaparece en pro del orden necesario para la supervivencia social como finalidad suprema. De otro modo, se impondría el caos, la lucha de todos contra todos, que es, según el filósofo inglés, la condición de los hombres en estado de naturaleza. Aun cuando en la práctica el modelo autoritario parece presentar la fórmula más fácil para alcanzar el equilibrio, este solo es posible en el caso de que se eternice o se «congele» el modelo, como ocurre en la ficción de *1984*, novela de George Orwell que puede ser interpretada como uno de los más lúcidos ensayos sobre la amenaza del Leviatán más perfecto que jamás se haya imaginado. La espada de Damocles que sigue pendiendo sobre las cabezas de todos y de cada uno de los ciudadanos del mundo y sobre todos y cada uno de los ciudadanos de todos y cada uno de los estados es que, en algún momento, la amenaza, imaginada por Orwell como un verdadero infierno sobre la Tierra, se concrete y encarne en

el «Gran Hermano» imaginado por el escritor británico. La gobernabilidad, como «cualidad de gobernable» exigiría en un caso semejante, como *conditio sine qua non*, el sometimiento de los individuos a una voluntad heterónoma absoluta que no dejaría espacio alguno para el ejercicio de la libertad. La gobernabilidad devendría así sinónimo de esclavitud, de anulación de la humanidad como conjunto de autonomías individuales que aspiran a armonizarse al interior de un sistema de convivencia. En otras palabras, una gobernabilidad semejante anularía a los gobernados.

No se trata, por tanto, de convertir la sociedad humana en una *tabula rasa* sobre la que el Estado, en el ejercicio de su poder, pueda escribir, borrar y volver a escribir la historia a su conveniencia en un proceso que tenga como fin único su perpetuación, sino de hacer que estos dos elementos, Estado y Sociedad, sin que dejen de ser antagónicos en muchos de sus aspectos, concilien sus antagonismos y superen sus contradicciones en un proceso mutuamente influyente del que ambos —especialmente los individuos en tanto ciudadanos (pues son el fin último y único de la existencia misma del Estado)— salgan beneficiados. Como hemos visto, esto no se puede lograr bajo los supuestos del modelo hobbesiano, puesto que la gobernabilidad

convertiría el mundo en un verdadero infierno o, si pensamos en una posibilidad no menos espantosa, en un lugar en el que cada individuo, programado desde su nacimiento para ser aquello que el Estado le dicte, como en el caso de *Un mundo feliz* de Aldous Huxley, otra novela de anticipación estaría satisfecho de su condición de autómatas esclavizados. Al extremar el modelo del Leviatán, cuyos horrores conocieron en las perversas manifestaciones que del mismo hicieron en los años centrales del siglo XX el nazismo, el fascismo y el estalinismo, de las que fueron sus contemporáneos, ambos escritores nos advierten del peligro.

La gobernabilidad debe buscarse, pues, en un modelo diferente: en el marco del sistema democrático, que es, al fin, en el que formalmente nos movemos. ¿Qué es, no obstante, la gobernabilidad? ¿Qué podemos entender por ella? Si aceptamos que gobernabilidad es un neologismo de reciente data, podemos aceptar también que la gobernabilidad, en tanto que «cualidad de gobernable», está referida, en principio, no tanto al Gobierno en sí, cuanto a las relaciones de este con los sistemas (políticos, económicos, culturales, etcétera) con los que se relaciona y que, frente al Estado, han ido adquiriendo la necesaria autonomía para ser objetos conscientes de gobierno y

sujetos no menos conscientes de gobernabilidad. Este último es un fenómeno que se da con cierta plenitud únicamente en la modernidad, bien sea mediante el sometimiento absoluto de los individuos a los poderes del Estado como consecuencia de una acción ajena y externa a ellos, según el modelo hobbesiano, bien mediante un pacto con el Estado por el que este se abre a las influencias de otros sistemas y estos sistemas se abren a la del Estado. Mutua influencia de los sistemas. En todo caso, la gobernabilidad sería un fenómeno reciente, ya que exige de parte de los gobernados una conciencia de necesidad que solo aparece cuando se piensa el Estado como una superestructura nacida de la organización social y no como preexistente a ella, pensamiento que históricamente se presenta cuando la sociedad, conjunto de personas y grupos organizados en torno a objetivos crecientemente compartidos, ha alcanzado un estado de desarrollo suficiente y se ha independizado de las concepciones no políticas que la dominaban hasta ese momento, en especial de las concepciones

religiosas. Esto ocurre en la modernidad⁴. El Estado —y con él, el Gobierno y la gobernabilidad— son, al tiempo, efecto y causa de una cierta manera que tiene la sociedad de ordenarse a sí misma. En este último sentido, la gobernabilidad se referiría a las relaciones entre el Estado y la Sociedad, las que el Gobierno podría ordenar y armonizar creando las condiciones necesarias para ello, y a las condiciones creadas por el Gobierno para que las relaciones entre el Estado y la Sociedad se armonicen.

Así que, si bien la gobernabilidad reside en los gobernados, las condiciones que hacen posible la gobernabilidad pueden —y deben— ser creadas o recreadas desde el Gobierno, ya que conseguir un aceptable grado de gobernabilidad es el fin último de todo gobierno, su verdadera misión. El Gobierno no actúa únicamente en y desde el Estado, sino que actúa desde el Estado sobre la Sociedad, mejorando o empeorando las relaciones entre ambos. Si las mejora, el grado de gobernabilidad se incrementa; si las empeora, disminuye. Que se dé una cosa u otra depende, por tanto, del Gobierno, del respaldo que

⁴ En su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, John Locke sostiene que el estado de naturaleza en que se encuentran los hombres antes de la aparición del Estado es un estado de libertad y de igualdad y que, por ello, están capacitados para organizarse impulsados por su libertad y por la necesidad de proteger esta

puedan obtener sus acciones de los sistemas y de los individuos con los que interactúa y de los objetivos que comparte con ellos, pero también depende en parte de las instituciones, políticas y económicas, y de los individuos que las integran. Muchos de tales objetivos e interacciones, por ser de naturaleza ideológica y por estar cargados de subjetividad, no pueden ser previstos, ni programados, pero otros muchos, que constituyen, en realidad, la mayor parte de los objetivos y acciones del Gobierno, sí pueden serlo. Como en todo fenómeno humano, en el del Gobierno existe una parte oscura que ha de permanecer inevitablemente en el misterio, pero también existe otra parte sobre la que se puede y se debe actuar con el objeto de mejorar las condiciones de gobernabilidad y hacer, así, posible que la ingente tarea de llevar a buen puerto la nave del Estado se haga, si no más fácil, más certera y más segura en beneficio de todos.

A lo largo de las siguientes páginas la gobernabilidad es vista como un sistema de interacciones entre sujetos sociales y políticos que interactúan entre sí y con el Gobierno, un sistema que puede, por

última. A diferencia de Hobbes, Locke no piensa que el estado de naturaleza sea un estado de guerra de todos contra todos que haga necesario el Leviatán del Estado absoluto. *Vid.* Locke, John, *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid, 1992, pp. 205-207

tratarse precisamente de un sistema, ser analizado e intervenido con el objeto de modificar su funcionamiento o de orientar este último en un sentido previamente pensado. De esos aspectos de la gobernabilidad que pueden ser analizados e intervenidos y de cómo analizarlos e intervenir en ellos tratan las páginas de este libro.



DEL PARTIDO AL GOBIERNO

PRIMERA PARTE



Capítulo I

Las Dificultades de gobernar

La base del proceso electoral es la competencia. Los partidos compiten entre sí por el voto de los electores y presentan distintas ofertas a ciudadanos que tienen también diferentes demandas. Es un proceso confrontacional y no concertacionista. Quien resulta ganador en este proceso adquiere, al hacerlo, derechos y obligaciones y, junto con ellos, adquiere los medios para ejercer los primeros y para atender de la mejor manera posible al cumplimiento de las segundas. El vencedor de los comicios tiene el derecho de usar los mecanismos del Poder Ejecutivo para cumplir los objetivos sectoriales del plan de gobierno que presentara durante su campaña y la obligación de cumplir y de hacer cumplir la Constitución y las leyes.

La relación que se establece entre la Sociedad y el partido que sale victorioso de las elecciones y que pasa a ser el partido gobernante —esto es, el Gobierno— tiene un carácter contractual. Al ganar las elecciones, el partido «firma» con la Sociedad un pacto, o contrato, en el que se establece que el partido, como Gobierno, tiene objetivos que cumplir (derechos y obligaciones), cuenta con medios e instrumentos para hacerlo y dispone de un tiempo limitado para cumplirlos.

Los partidos que perdieron las elecciones también tienen y asumen frente a la Sociedad derechos y obligaciones, aunque de naturaleza

diferente a aquella que define los derechos y las obligaciones del partido gobernante. De hecho, los derechos y las obligaciones de estos partidos son, al tiempo que diferentes a los del partido gobernante, complementarios.

Estos partidos tienen, en efecto, el derecho a y la obligación de controlar que el plan de gobierno se cumpla (base de la legitimidad del partido en el Gobierno) e, igualmente, de vigilar que el quehacer gubernamental se enmarque en la Constitución. También tienen derecho a y la obligación de sancionar los comportamientos de los hombres del Gobierno cuando no se ajustan a los términos del contrato explicitados en la Constitución o cuando sus comportamientos no se ajustan a las propuestas contempladas en el plan de gobierno del partido ganador. Estas funciones de control y sanción pueden ejercerlas utilizando los recursos de los que el sistema les provee (apelaciones, votos de censura, juicios políticos, etcétera). Para ello, la Sociedad otorga a los partidos minoritarios instrumentos y medios que, como el acceso al Parlamento, les permiten hacerlo.

⁵ En latín, *opponere* significa «ponerse delante». En este sentido, oposición sería la actitud de quien enfrenta a alguien o se pone delante de él con el objeto de debilitar o detener su acción. Aun cuando, como ya hemos señalado, estos partidos tienen derecho a controlar el quehacer del partido de gobierno, su

Frente a estos derechos y obligaciones, los partidos de la oposición tienen la obligación de permitir que el partido ganador cumpla, desde el Poder Ejecutivo, su plan de gobierno, sin obstruir su cumplimiento. Para ello deberán aprobar en el Parlamento las leyes y los presupuestos necesarios.

Más allá del quehacer de los partidos y de las relaciones que establecen entre sí, los ciudadanos cuentan con el Poder Judicial, que tiene, entre sus funciones básicas, la de controlar la calidad constitucional de todos y cada uno de los actos de gobierno, así como la de proteger a los ciudadanos de las diversas arbitrariedades que, desde el Poder Ejecutivo, pudiera cometer el equipo de gobierno (presidente, ministros, etcétera).

Estas son las reglas de juego. Estas son algunas de las reglas básicas del sistema. No obstante, su funcionamiento presenta numerosas dificultades, tanto para el partido que, tras la victoria electoral, asume funciones de gobierno como para aquellos partidos que se denominan, aun cuando lo hagan erróneamente, partidos de «oposición»⁵.

obligación de no obstruir la ejecución de su plan de gobierno hace que, de una parte, se enfrenten a él (se opongan: oposición) cuando no cumpla y, de otra, que se pongan a su lado o se hagan a un lado cuando cumpla. La posición de estos partidos es —o puede ser— doble y hasta diversa, por lo que la

a) La fase preelectoral: fortalezas y debilidades

En el quehacer de los partidos políticos se pueden distinguir dos tipos de zonas claramente diferenciadas, como si, en su actuar, los partidos presentaran dos facetas diferentes entre sí. Las hemos calificado con los nombres de dos colores que connotan dos situaciones distintas y aun opuestas: una de luz y de claridad («zona blanca») y otra de penumbra, cuando no de oscuridad («zona gris»).

Aquellas a las que denominamos «zonas blancas» hacen que la práctica política y democrática de los partidos políticos esté socialmente legitimada y jurídicamente normada. En el marco jurídico en el que actúan, estos partidos pueden articularse a los diferentes individuos y organizaciones de la Sociedad con el objeto de que les formulen sus propuestas y canalicen sus demandas. También compiten entre sí por proyectos y participan en elecciones para asumir su representación.

Este marco regula una gama muy amplia de actividades llevadas a cabo por las organizaciones políticas, gama que va desde el registro y

reconocimiento oficial de cada partido o de los estatutos que regulan su funcionamiento interno hasta las acciones de difusión de las propuestas políticas y el registro de los simpatizantes y las afiliaciones, los procesos internos partidarios, el registro en el Tribunal Electoral, la participación en la campaña y el cumplimiento de las normas propias de esta fase del proceso electoral, el control del proceso de votación y el recuento de votos y la aceptación de la victoria del partido que obtiene la mayoría con la autorización formal para asumir las funciones del Poder Ejecutivo.

Las «zonas grises» aparecen cuando, junto a estos aspectos positivos, se dan en la vida de los partidos y agrupaciones políticas espacios de penumbra y oscuridad en los que se llevan a cabo prácticas que conspiran contra la democracia y la legitimidad de los partidos políticos para representar a la Sociedad.

Tales prácticas pueden referirse a la articulación de las estructuras partidarias con la base social, los grupos de población y los agentes económicos; al financiamiento, tanto del funcionamiento de los partidos como de las campañas electorales en las que participan, y a

denominación de «partidos de oposición» deviene excesivamente general e inexacta y, en este sentido, errónea.

las promesas electorales que, o bien se sabe que no podrán ser cumplidas, o bien son inconsistentes con los verdaderos planes de gobierno. Un aspecto importante a tener en cuenta en materia de financiamiento de los partidos es el referido al origen de sus recursos. También puede ocurrir que los planes de gobierno guarden algún grado de inconsistencia con la capacidad ejecutiva y social de quien promete llevarlos a cabo.

Cuando el partido que gana las elecciones y se hace cargo del Poder Ejecutivo presenta «zonas grises», las dificultades de gobierno se multiplican.

b) La vida política después de las elecciones

El proceso que se abre a partir del día mismo en el que el nuevo Gobierno asume funciones del Poder Ejecutivo y se renuevan las cámaras del Poder Legislativo presenta características muy especiales.

En primer lugar, los procesos previamente iniciados en los distintos campos de actividad se mantienen. El «amanecer de un nuevo día» no pasa de ser una fórmula de la retórica política al uso que sugiere

metafóricamente la posibilidad de un cambio. Pese a la retórica, sin embargo, la vida continúa como si nada trascendente hubiese sucedido. El «nuevo día» no pasa de ser un día más en la vida de los ciudadanos, los componentes básicos del sistema económico siguen funcionando según sus propias reglas y la situación social, que el partido había prometido modificar una vez que estuviera en el Gobierno, se reproduce en sus causas y efectos día a día.

Empero, desde el primer día el equipo de gobierno puede encontrar dificultades para convertir el plan de gobierno y los objetivos y metas propuestos en la fase electoral en un programa efectivo de acción de gobierno y aún más para ponerlo en operación. No faltan entonces quienes empiezan a preguntarse qué hacer para convertir a los que hasta el día anterior fueron «políticos de partido» en «políticos de Estado» y a los académicos, consultores o empresarios en «gerentes ministeriales» a cargo de concebir, programar y gerenciar la aplicación de políticas que hasta un día antes eran de oposición y que ahora deben ser políticas públicas.

Los ciudadanos —tanto los que votaron a favor, como los que lo hicieron por otras opciones— observan que, ni su entorno, ni sus condiciones de vida cambian de pronto en la dirección esperada y

comienzan a percibir que el Gobierno parece más ocupado de sí mismo y de sus relaciones con los partidos y el Parlamento que de poner en operación y concretar sus promesas electorales.

El partido en el Gobierno se ve sometido a una continua confirmación y a una relegitimación del «pacto electoral originario» que hiciera con la ciudadanía, pacto intermediado por los partidos políticos de la oposición y por las organizaciones corporativas. Se cuestiona el plan, se traba su ejecución y se pasa a una concertación «forzada» o a la construcción de alianzas no programadas en la fase electoral.

Como consecuencia de las situaciones anteriores, el equipo de gobierno se halla en la necesidad de replantear, ya no solo la estrategia, sino también los objetivos y las metas. En la práctica, muchos de los elementos centrales del plan inicial son olvidados y otros, progresiva e imperceptiblemente, desviados o reducidos en sus metas originales. Entre tanto, nuevos objetivos y nuevas metas son incorporados. El resultado es que, al poco tiempo de iniciado el Gobierno, el que fuera considerado como el elemento rector del quehacer gubernamental —el plan de gobierno— ha perdido vigencia.

El elemento básico del pacto originario ha sido desvirtuado.

Finalmente, el partido que se había alineado tras del candidato oficial, que, como suele ocurrir, por lo general, hasta el día antes de asumir sus funciones en el Poder Ejecutivo era, al mismo tiempo, jefe indiscutible del partido, sufre cambios. Ahora que el ex candidato y su grupo más cercano han dejado sus cargos en el partido, estos han sido ocupados por hombres de la segunda línea y, al poco tiempo, se inician pugnas internas por la sucesión a la presidencia del partido con aspiraciones a la sucesión presidencial. La consecuencia más inmediata es que el partido tiende a separarse «emocionalmente» del Gobierno y se suma a las críticas. El anterior equipo de dirección del partido, ahora casi en bloque en funciones de gobierno, debido a la presión de sus cargos y al peso que le impone la cultura de sus nuevas funciones (presidente, ministros, embajadores, etcétera), se ve obligado a relacionarse directamente con los partidos de la oposición, creándose una confusión de los roles a representar, hecho que, en numerosos casos, da lugar a que aparezcan nuevos elementos de distanciamiento, no solo con la vida interna del partido, sino con los nuevos dirigentes del mismo.

Se puede arribar, de esta forma, a una situación en la que las características de la estructura económica y productiva y su modo de

funcionamiento sigan generando y recreando condiciones de inestabilidad y en la que la situación sociodemográfica en la que viven amplios grupos de la población no se modifique en la dirección prometida, las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad presenten amplias zonas de conflictividad y las relaciones entre los partidos y el Gobierno se caractericen por el enfrentamiento y no por la cooperación mutua.

Situaciones como las descritas se encuentran, con diferentes matices y en grados muy diversos, en varios países de la región, y su tratamiento y búsqueda de soluciones debe ser materia de preocupación, no solo de los equipos de gobierno, sino del conjunto de los actores políticos. El primer paso hacia la solución es reconocer la naturaleza del problema, lo que supone la identificación y evaluación de cada uno de sus componentes y del modo de funcionamiento de los mismos.

c) El plan de gobierno y la acción de gobernar

Quien llega al Gobierno se ve confrontado desde el primer día al hecho de tener que: *a)* cumplir los objetivos del plan de gobierno, *b)*

asegurar la reproducción y el adecuado funcionamiento de los componentes matriciales del sistema económico, social e institucional y *c)* mantener el equilibrio entre los objetivos anteriores.

Dado que para cumplir los objetivos del plan de gobierno es preciso producir cambios en algunos de los componentes de la estructura o en las relaciones entre ellos sin que en la estructura se produzca una situación de desequilibrio tal que afecte su funcionamiento y cree tensiones y conflictos que impidan el cumplimiento de los objetivos de gobierno, es condición *sine qua non* la preservación de dicho equilibrio.

Alrededor de estos tres elementos se estructura el sistema de relaciones internas y externas del equipo de gobierno.

Un primer nivel es el de las relaciones que se dan entre el equipo de gobierno y las administraciones centrales, regionales y locales del Poder Ejecutivo.

Un segundo nivel es el de las relaciones del Gobierno, como Poder Ejecutivo, con los otros poderes del Estado: el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Un tercer nivel es el de las relaciones que el Gobierno mantiene con la Sociedad, nivel que corresponde especialmente a los ministerios sectoriales (Salud, Educación, Vivienda, etcétera).

Un cuarto nivel se da en las relaciones del Gobierno con los partidos políticos. Esta esfera corresponde al presidente de la República con sus estructuras de apoyo directo a la Presidencia y a los ministerios políticos (del Interior, etcétera).

Finalmente, debe tenerse en cuenta el nivel en que se dan las relaciones del Gobierno con la sociedad internacional. Esta esfera corresponde básicamente al presidente de la República y a los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa.

Estas relaciones se constituyen en el quehacer político de los hombres de gobierno, y la articulación y conducción del conjunto es función específica del presidente de la República y de las unidades de apoyo a la Presidencia.

Es conocido el hecho de que, una vez pasado el «periodo de gracia», fase en la que se mantienen las expectativas que los agentes económicos y los actores políticos y sociales tienen puestas en la eficacia del quehacer gubernamental, las relaciones del Gobierno y la Sociedad se cargan de tensión. Suele ser producto de la tardanza o de

la incapacidad del primero para cumplir los compromisos que adquiriera en el periodo electoral. En ese momento suelen formularse al Gobierno nuevas demandas y suele, así mismo, crecer la conciencia adquirida por los actores políticos sobre la inviabilidad de numerosos aspectos del plan de gobierno anunciado a lo largo de la campaña. Ya en este punto, el equipo de gobierno, que parecía hasta entonces lanzado como una flecha a cumplir sus objetivos iniciales de crecimiento, modernización, reforma del Estado, democratización, rearticulación internacional, lucha contra la pobreza y otros temas no menos acuciantes, comienza a perder ritmo y perfil de autoridad, y, mientras la gente se interroga sobre el destino final de un Gobierno que parece detenido en su accionar, la credibilidad de este último comienza a disminuir, los discursos de sus hombres parecen menos convincentes y sus declaraciones menos serias e interesantes. Pasado el periodo primaveral del que goza todo gobierno en sus primeros días, puede apreciarse que, en efecto, se modifican las prioridades, aparecen nuevas urgencias, lo pequeño se vuelve grande, la dinámica del día a día comienza a dominar el quehacer gubernamental, los operadores son cada vez más consultados y empiezan a dominar la escena y, finalmente, se hace evidente para muchos que la práctica

política gubernamental se parece cada vez más a la práctica política partidaria. En ese momento, el Gobierno parece haber perdido el rumbo.

Todo ello tiene relación con dos aspectos que llamaremos: *a)* «¿Existe el plan de gobierno?» y *b)* «El Gobierno dentro del Gobierno».

d) ¿Existe el plan de gobierno?

Es preciso, por lo tanto, que hablemos ahora de la insuficiencia de lo que los partidos políticos, cuando están en la oposición y durante la campaña electoral, llaman y presentan como su «plan de gobierno».

Un análisis mínimamente riguroso de uno cualquiera de los llamados «planes de gobierno» suele arrojar como resultado transparente que, en lugar de verdaderos planes de gobierno, se presentan con este nombre meros listados de objetivos y de acciones sectoriales en las áreas de la salud, educación, empleo, inversión pública, etcétera. No

⁶ Si entendemos el término «ingeniería» como un «conjunto de conocimientos y técnicas aplicados a un objeto dado» (en este caso, la política), es, en efecto, imposible hablar de «ingeniería política» en un caso semejante, puesto que no se parte de los conocimientos necesarios, ni aparecen las técnicas a aplicar en un

son, por tanto, en la práctica, planes de gobierno, puesto que el concepto mismo de gobierno no está presente en ellos, ya que no incorporan, ni diferencian, a los actores sociales, ni las relaciones e interacciones del Gobierno y la Sociedad y las que se producen al interior del Estado (intraestatales), incorporaciones necesarias para que el Gobierno, como tal, exista, pues el Gobierno se ejerce sobre los actores y deben tenerse en cuenta las acciones e interacciones que se producen entre ellos. En otras palabras, puede decirse que los llamados «planes de gobierno» carecen de «ingeniería política»⁶, aspecto este que deviene componente esencial e instrumental de las que llamaremos la «función de gobernar» y la «ecuación de gobernabilidad».

Mas, si en estos «planes de gobierno» no hay gobierno, ni «ingeniería política», tampoco parece claro que exista realmente un «plan», ni, mucho menos, un programa que tal nombre merezca. Para que haya un verdadero plan (o planes), es necesario que se haya pensado, desde una perspectiva sistémica —esto es, desde una perspectiva

simple listado de objetivos y acciones a desarrollar. En estos planes se dice qué se va a hacer, no cómo se va a hacer, ni qué métodos y técnicas se aplicarán para hacerlo.

inevitablemente holística⁷— lo que se pretende como objetivo y cada uno de los pasos que deben darse para alcanzar dicho objetivo. Esto quiere decir que, más allá de los «buenos deseos», debe existir un conocimiento claro de la «realidad» pensada como objeto a ser intervenido por la acción gubernamental (la Sociedad), una estrategia a ser aplicada a la totalidad de la «realidad» pensada como objeto y un conjunto de acciones tácticas ajustadas a la estrategia y, naturalmente, coordinadas de tal modo que se apoyen mutuamente en la consecución del objetivo u objetivos que el Gobierno se propone alcanzar. En otras palabras, para que haya un plan es imprescindible que exista también un programa. En puridad, tampoco se puede hablar, sin embargo, de un programa, ya que estos «planes de gobierno» no tienen incorporados ni los elementos instrumentales ni los requerimientos técnico-administrativos y financieros necesarios para su puesta en operación. Tampoco el llamado «plan de gobierno» valora suficientemente —ni las presenta siquiera— las restricciones estructurales del contexto.

⁷ Es imposible pensar en sistemas, si no se tiene en cuenta la complejidad holística (del griego *hólos*, «todo») de los mismos, ya que todo sistema, por definición, no es sino una teoría formal de la «totalidad».

Sería, por lo mismo, más realista hablar de «objetivos de gobierno» y de marcos referenciales para el desarrollo económico y social y guardar la denominación «plan de gobierno» para lo que realmente debería serlo.

Dadas las insuficiencias señaladas, el resultado es que los hombres de gobierno, en particular los que se mueven en el nivel central que llamaremos «político-político», en el que supuestamente se hace la política, carecen de un marco estratégico que oriente su quehacer y son con relativa facilidad atrapados por la coyuntura y reducidos a utilizar el instrumental aprendido en las luchas internas del partido o en las interacciones entre los partidos (interpartidarias), en las que ellos han participado, y las que se producen al interior de los partidos (intrapartidarias). Así, el oficio adquirido en las luchas internas y en las campañas electorales, en la oposición, en el Parlamento, etcétera, resulta ser el activo operacional que los «políticos-políticos» llevan al Gobierno y sobre el que se basa el «gobernar».

En otro nivel de análisis, los denominados «planes de gobierno» reflejan y son la consecuencia de complejas brechas existentes entre los tecnócratas y los «políticos», brechas que tienen que ver con la configuración interna de los partidos políticos y con una distribución de roles en la estructura partidaria que aparecen como una particular forma de división del trabajo, división que, con frecuencia, es exportada del partido al Estado, cuando el partido (una fracción) asume algunas funciones del Poder Ejecutivo y los «tecnócratas-políticos» y «políticos-políticos» se distribuyen entre la Presidencia de la República, los ministerios políticos y técnicos, las embajadas y los directorios de bancos y empresas públicas.

Los partidos son de los políticos y no de los tecnócratas. Todos quieren hacer política, pero, para decirlo al modo de Georges Orwell en *Rebelión en la granja*, unos son más políticos que otros. Solo en caso de procesos muy particulares los tecnócratas asumen la dirección de los partidos, bien porque son llamados a colaborar en ella, bien porque es preciso que alguien sustituya a los «políticos», bien porque se configuran circunstancialmente nuevas interdependencias y nuevas alianzas internas que dan como resultado una revaloración coyuntural de los «tecnócratas» en las estructuras partidarias. Estas

contradicciones y alianzas también son exportadas al Gobierno, a cuyo interior se reproducen brechas y alianzas.

e) El Gobierno dentro del Gobierno

Es frecuente observar que coexisten en el entorno que rodea al presidente de la República ciertos mecanismos institucionales (comisiones, grupos, comités de asuntos políticos, económicos, etcétera) o informales (como los conformados por algunos ministros y sus asesores) que constituyen círculos excluyentes con reglas propias de funcionamiento —es decir, autorregulados— en los que se formulan recomendaciones, se conciertan acciones y se llegan a tomar decisiones de diferente grado de significación, sin que estas acciones sean sometidas a los controles existentes para las instancias formales. En la práctica, en muchos de estos mecanismos existen verdaderos compartimentos estancos y, en otros, se pueden apreciar estrechos vasos comunicantes que, en la mayoría de los casos, deben ser «administrados» por el propio presidente. De otro lado, muchos ministros, apenas iniciado el Gobierno, son absorbidos por las tareas propias de su sector. La administración interna de sus ministerios, las

relaciones y la atención de las demandas de las corporaciones sectoriales hacen que los ministros, a pocos meses de iniciado el Gobierno, dejen de participar con el entusiasmo inicial en las reuniones de coordinación, en los consejos de ministros, en las reuniones de comisiones, etcétera. Con el tiempo, resulta bastante común que algunos de ellos busquen su propio éxito personal y político y que en numerosas ocasiones, ante ciertas situaciones de tensión, realicen deslindes con otros miembros del gabinete, cuando no con el propio presidente de la República. Se constituyen, de este modo, al interior del Gobierno, espacios de poder que, por muy distintas razones, gozan de una suerte de autonomía que, a veces, prefigura ciertas formas de independencia. Cada uno de estos espacios puede terminar actuando por su cuenta y sin considerar a los demás. Estos factores, por ser muy interdependientes, tienen gran influencia sobre la capacidad efectiva de gobernar, pues las insuficiencias del plan lo vuelven rápidamente inútil para la gestión, ya que, sin plan, no hay estrategia, y sin esta no puede haber conducción estratégica. Así, la función de gobernar se ve limitada en su universo de prácticas, sujetándose al movimiento coyuntural de los actores gubernamentales y sociales, y la interacción entre el Gobierno y la Sociedad, objeto

central de uno de los planos del quehacer político, se improvisa y se degrada.

La diversidad de materias que diariamente son puestas a consideración de la conducción del Gobierno es de tal magnitud, que con frecuencia este ve debilitada su capacidad de conducción estratégica, creándose un vacío de conducción, pues, fuera de la Presidencia de la República, no existe en el Gobierno ninguna otra institución que tenga los atributos, la capacidad y los medios para realizar dicha función. Se produce así una sustitución de roles, y el centro estratégico del Gobierno pierde el carácter de tal, ya que, de manera progresiva, este se va transformando en el operador táctico que asume muchos de los asuntos sectoriales que corresponden a la esfera de acción y de conducción de los ministros.

Todo partido que llega al Gobierno siente que tiene ganada en el proceso electoral una legitimidad social que, por el mero hecho de existir y ser socialmente reconocida, le confiere el poder, o la facultad, de utilizar una amplia gama de mecanismos (desde las iniciativas legislativas, la representación del Estado en las relaciones internacionales y la dirección de ministerios y servicios públicos hasta la asignación y priorización en el uso de recursos presupuestales, la

contratación de personal y el endeudamiento externo) con los que el nuevo Gobierno podrá cumplir sus dos funciones básicas y poner en operación sus promesas electorales a través de su programa de gobierno. En la práctica, empero, se encuentra con factores que conspiran o afectan seriamente su capacidad de llevar adelante el programa.

El primero de ellos es que la legitimidad adquirida en el proceso electoral no implica la aceptación directa, por parte del resto de los partidos y actores sociales, del programa de gobierno. Su aceptación depende del nivel de conflictividad que contenga cada uno de los componentes del programa de gobierno, tanto con relación a la estructura como a los diferentes actores.

El segundo factor que conspira contra la capacidad del Gobierno de llevar adelante su programa está referido a los límites y a las ineficacias operacionales que aparecen en el aparato técnico-administrativo del Poder Ejecutivo. Es preciso, por ello, diferenciar las eficacias para poner en operación políticas macroeconómicas, productivas, o internacionales.

Un tercer elemento está formado por las restricciones estructurales de corto y mediano plazo que existen en el sistema económico, productivo y sociodemográfico nacional.

El cuarto está formado por los factores condicionantes económicos y políticos, así como por las demás inelasticidades del «sistema internacional».

Y, finalmente, el quinto elemento conspirativo está formado por los propios proyectos y por los comportamientos de los agentes económicos, los actores sociales, los grupos de población y los otros poderes del Estado (Poder Legislativo y Poder Judicial).

Estos elementos hacen que la ejecución de los planes y el logro de los objetivos y metas del programa de gobierno presenten múltiples variables que escapan al control y a los medios de ejecución de los equipos de gobierno. Se descubre así que llegar al poder no es lo mismo que ejercerlo y que el Gobierno necesita tanto nuevos consensos como readquirir legitimidad, no ya para llegar al poder, sino para hacerlo efectivo.

La gestión de gobierno se basa, sin duda, en el cumplimiento del programa de gobierno, mas este se ejecuta en relación con una gran diversidad de agentes económicos y de actores sociales y políticos que

tienen sus propios objetivos, metas e instrumentos para sostener su posición en el sistema o para modificar algunos de sus componentes en determinada dirección, los que, en numerosos casos, no coinciden con los objetivos, metas e instrumentos del equipo de gobierno.

La interdependencia manifiesta entre actores es un elemento de la realidad que debe ser objetivada, desagregada en sus componentes, evaluada en sus impactos y programada en el tiempo. Es la interdependencia la materia central del quehacer político de los actores gubernamentales y sociales y es una necesidad que hace a lo esencial del funcionamiento del sistema y no una concesión de las partes. El desconocimiento de los componentes centrales de la interdependencia funcional entre proyectos y actores gubernamentales y sociales es otro de los elementos que se encuentra en la base misma de la ineficacia de la gestión de gobierno, porque este desconocimiento es la causa de desencuentros, falta de diálogo, tensiones y conflictos, tanto de las relaciones e interdependencias intraestales, como de las que se producen entre el Gobierno y la Sociedad. Cada interdependencia precisa de ámbitos específicos en los que puedan encontrarse los actores para informarse mutuamente de sus objetivos, identificar sus coincidencias y disidencias, concertar

posiciones, establecer acuerdos, obligaciones y compromisos, definir los mecanismos de control de los acuerdos, etcétera. En otras palabras, tanto los actores gubernamentales como los actores sociales necesitan tener un universo compartido de interdependencias, intereses y quehaceres, un universo que actúe como marco regulador de sus comportamientos en un cierto horizonte temporal.

a base del proceso electoral es la competencia. Los partidos compiten entre sí por el voto de los electores y presentan distintas ofertas a ciudadanos que tienen también diferentes demandas. Es un proceso confrontacional y no concertacionista. Quien resulta ganador en este proceso adquiere, al hacerlo, derechos y obligaciones y, junto con ellos, adquiere los medios para ejercer los primeros y para atender de la mejor manera posible al cumplimiento de las segundas. El vencedor de los comicios tiene el derecho de usar los mecanismos del Poder Ejecutivo para cumplir los objetivos sectoriales del plan de gobierno que presentara durante su campaña y la obligación de cumplir y de hacer cumplir la Constitución y las leyes.

La relación que se establece entre la Sociedad y el partido que sale victorioso de las elecciones y que pasa a ser el partido gobernante

—esto es, el Gobierno— tiene un carácter contractual. Al ganar las elecciones, el partido «firma» con la Sociedad un pacto, o contrato, en el que se establece que el partido, como Gobierno, tiene objetivos que cumplir (derechos y obligaciones), cuenta con medios e instrumentos para hacerlo y dispone de un tiempo limitado para cumplirlos.

Los partidos que perdieron las elecciones también tienen y asumen frente a la Sociedad derechos y obligaciones, aunque de naturaleza diferente a aquella que define los derechos y las obligaciones del partido gobernante. De hecho, los derechos y las obligaciones de estos partidos son, al tiempo que diferentes a los del partido gobernante, complementarios.

Estos partidos tienen, en efecto, el derecho a y la obligación de controlar que el plan de gobierno se cumpla (base de la legitimidad del partido en el Gobierno) e, igualmente, de vigilar que el quehacer gubernamental se enmarque en la Constitución. También tienen derecho a y la obligación de sancionar los comportamientos de los hombres del Gobierno cuando no se ajustan a los términos del contrato explicitados en la Constitución o cuando sus comportamientos no se ajustan a las propuestas contempladas en el plan de gobierno del partido ganador. Estas funciones de control y sanción pueden

ejercerlas utilizando los recursos de los que el sistema les provee (apelaciones, votos de censura, juicios políticos, etcétera). Para ello, la Sociedad otorga a los partidos minoritarios instrumentos y medios que, como el acceso al Parlamento, les permiten hacerlo.

Frente a estos derechos y obligaciones, los partidos de la oposición tienen la obligación de permitir que el partido ganador cumpla, desde el Poder Ejecutivo, su plan de gobierno, sin obstruir su cumplimiento. Para ello deberán aprobar en el Parlamento las leyes y los presupuestos necesarios.

Más allá del quehacer de los partidos y de las relaciones que establecen entre sí, los ciudadanos cuentan con el Poder Judicial, que tiene, entre sus funciones básicas, la de controlar la calidad constitucional de todos y cada uno de los actos de gobierno, así como la de proteger a los ciudadanos de las diversas arbitrariedades que, desde el Poder Ejecutivo, pudiera cometer el equipo de gobierno (presidente, ministros, etcétera).

Estas son las reglas de juego. Estas son algunas de las reglas básicas del sistema. No obstante, su funcionamiento presenta numerosas dificultades, tanto para el partido que, tras la victoria electoral, asume

funciones de gobierno como para aquellos partidos que se denominan, aun cuando lo hagan erróneamente, partidos de «oposición»⁸.

f) El quehacer gubernamental

De ahí la necesidad de conocer el funcionamiento del sistema, entendiendo por ello tanto el modo en el que los distintos actores gubernamentales y sociales interactúan entre sí como la posibilidad de prever las consecuencias de tales interacciones. Tal necesidad es de naturaleza vital para cuantos actúan en la esfera política, pero lo es de manera muy particular para quienes están en la obligación de gobernar, puesto que el Gobierno, en tanto que conducción de la vida política de una sociedad determinada —esto es, en tanto que proyecto compartido por un conjunto importante de ciudadanos y democráticamente consensuado en un proceso electoral legítimo—,

⁸ En latín, *opponere* significa «ponerse delante». En este sentido, oposición sería la actitud de quien enfrenta a alguien o se pone delante de él con el objeto de debilitar o detener su acción. Aun cuando, como ya hemos señalado, estos partidos tienen derecho a controlar el quehacer del partido de gobierno, su obligación de no obstruir la ejecución de su plan de gobierno

es, sobre todo, obligación de quienes asumen las funciones del mismo: el presidente de la República y su equipo de gobierno.

La obligación de gobernar exige de cuantos son en algún grado afectados por la misma un conocimiento que les permita tener o desarrollar una perspectiva estratégica y una capacidad operacional que les permita llevar a cabo las acciones que conduzcan a la gobernabilidad, bien apoyando y fortaleciendo, bien frenando, las acciones de otros actores de gobernabilidad. Tanto la perspectiva estratégica de los gobernantes como su capacidad operacional son condiciones necesarias a la gobernabilidad y, en tanto que condiciones necesarias, obligación de los actores de gobernabilidad y, especialmente, de los actores gubernamentales.

¿Cómo gobernar? ¿Qué significa realmente gobernar en este contexto? Gobernar —no nos cansaremos de repetirlo— es conducir, y conducir es orientar la trayectoria del objeto sobre el que se actúa hacia un punto determinado, punto que es considerado por quienes

hace que, de una parte, se enfrenten a él (se opongan: oposición) cuando no cumpla y, de otra, que se pongan a su lado o se hagan a un lado cuando cumpla. La posición de estos partidos es —o puede ser— doble y hasta diversa, por lo que la denominación de «partidos de oposición» deviene excesivamente general e inexacta y, en este sentido, errónea.

gobiernan como una meta a alcanzar. Esto supone varias cosas. En primer lugar, que toda acción de gobierno es una acción dinámica que se ejerce sobre un objeto igualmente dinámico; esto es, un objeto que se halla en un proceso de movimiento y, por lo mismo, también de cambio. Como acción dinámica que se ejerce sobre un objeto dinámico, es una acción que se desarrolla en un tiempo determinado. Importa, en consecuencia, que el gobernante conozca igualmente las características que definen el horizonte temporal en el que la acción de gobierno tiene lugar.

En segundo lugar, toda acción de gobierno se da en el marco de un ordenamiento jurídico aceptado por los distintos actores de gobernabilidad, marco que obliga a todos por igual y cuyas normas y leyes, fundadas en la Constitución, el Poder Ejecutivo está en la obligación de cumplir y hacer cumplir, mientras que, de manera consensuada por todos los actores de gobernabilidad, no se modifiquen. En el caso de que esto último ocurra, el Poder Ejecutivo está igualmente en la obligación de cumplir y hacer cumplir las nuevas normas y leyes.

En tercer lugar, toda acción de gobierno se produce en un horizonte temporal en el que muchas de las variables que definen el momento

económico, social, político, etcétera, pueden ser conocidas y cuyo comportamiento puede ser previsto con algún grado de certidumbre. Las distintas acciones de gobierno se producen en distintos horizontes temporales y las variables que intervienen en cada momento no son necesariamente las mismas. Tampoco son los mismos los actores de gobernabilidad que actúan en cada uno de los momentos, pues estos cambian sus percepciones y sus demandas, pudiendo aparecer nuevos conflictos en un espacio de relación e interacción entre actores de gobernabilidad en el que no existían con anterioridad o, si existían, eran de naturaleza diferente. Pese a todo ello, muchas de las variables que definen el momento en el que una acción gubernamental se produce pueden ser conocidas con algún grado de certidumbre. Siempre que estas variables puedan ser conocidas, deben ser consideradas, analizadas y ponderadas.

El presidente de la República, en su triple condición de Jefe de Estado, Jefe de la Administración Pública y Jefe de Gobierno, cuenta con medios jurídico-normativos, técnico-administrativos, políticos directos y mediáticos comunicacionales para cumplir sus funciones. Importa, sin embargo, tanto como el uso de estos medios, el modo en que sean utilizados. Su uso deberá caracterizarse por la transparencia,

tanto interna como externa, por la eficiencia y la eficacia, una adecuada interacción con los actores sociales y políticos, la preactividad y la proactividad de los sujetos y todo en un marco de acción política ajustado a la Constitución y las leyes de la República. El Gobierno tiene deberes que cumplir, cuenta con medios para hacerlo y, si lo hace con transparencia, eficiencia y eficacia e interactuando con otros actores de gobernabilidad en forma preactiva y proactiva y en un marco ajustado a la Constitución y las leyes, podrá obtener como resultado diversas gobernabilidades o, si se prefiere, gobernabilidad en campos de actividad tan importantes como el económico, el social y el jurídico. Esta triple gobernabilidad define la gobernabilidad política como el resultado de una gestión de gobierno caracterizada por el adecuado uso de los medios de acción gubernamental en distintos campos de actividad y por una adecuada relación del Gobierno con los actores societales y políticos.

El reto que enfrentan todos los gobiernos es gerenciar situaciones de ingobernabilidad y convertirlas en situaciones de gobernabilidad y gerenciar situaciones de gobernabilidad y preservar estas últimas o incrementar el grado de gobernabilidad que en ellas exista. En todos los casos, gerenciar equivale a actuar de tal modo que los hechos sobre

los que se actúe se orienten en un sentido predeterminado y previamente conocido o previsto: hacia un objetivo o una meta previamente fijados y conocidos. El Gobierno y los actores gubernamentales no son los únicos que participan en estos procesos. Participan otros actores que tienen o pueden tener intereses diferentes y objetivos distintos, percepciones particulares sobre ellos mismos, sobre el Estado, la Sociedad, etcétera, y que presentan o pueden presentar demandas que el presidente y su *staff* habrán de estudiar, analizar, evaluar, aceptar o rechazar, según sea el caso, pero cuyo desarrollo obliga al Gobierno a interactuar con los actores. La importancia de los actores de gobernabilidad, estatales o sociales, es, pues, manifiesta.

Son los actores quienes, interactuando entre sí sobre materias de gobierno, definen las relaciones gubernamentales, ya que, en el sistema de gobernabilidad, cada actor es actor únicamente en la medida en que se relaciona con otros actores que actúan sobre dichas materias. Es absolutamente imposible que alguien actúe —es decir, que sea actor— fuera, o al margen, del marco impuesto por estas relaciones. En otras palabras, en el campo gubernamental, toda acción es una interacción. Las relaciones son muy diversas y no se producen

necesariamente en un sentido único. Los diversos actores sociales pueden relacionarse con actores estatales, pero también con otros actores sociales. Lo mismo ocurre con los demás actores. Por otra parte, al hablar de actores estatales o sociales no estamos hablando de grandes conjuntos homogéneos. Por el contrario, la norma es no solo la heterogeneidad, sino la diversidad de conductas y comportamientos entre los actores y los cambios constantes que se producen en dichos comportamientos. Las relaciones gubernamentales están marcadas por todos estos aspectos.



LAS RELACIONES GUBERNAMENTALES

SEGUNDA PARTE



Capítulo II

Actores de gobernabilidad

El conocimiento y el tratamiento de las relaciones que se dan entre el Gobierno y la Sociedad constituye una de las materias centrales de las preocupaciones y del quehacer diario de los equipos de gobierno. El conocimiento y el tratamiento de las mismas se dan y se desarrollan en marcos institucionales y contextos económicos, culturales y sociales muy precisos.

Para alcanzar este conocimiento y orientar las relaciones del Gobierno con la Sociedad, los operadores gubernamentales deben contar con bases conceptuales, metodológicas e instrumentales que les permitan incrementar cualitativamente sus capacidades de información y análisis de las mismas junto a las de programación y gestión operacional de los cursos de acción política asociados a la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad⁹.

El Poder Ejecutivo lleva a cabo diversas acciones, desde las destinadas a ejecutar los componentes sectoriales del programa de gobierno y a mantener la consistencia política y operacional del quehacer sectorial a las dirigidas a mantener o a crear, cuando no

⁹ Sobre las agendas de gobernabilidad *vid.* la sección tercera dedicada a la gobernabilidad y las agendas de gobernabilidad, donde se explica que cada tipo de actores tiene su propia agenda económica, social, jurídica, política, etcétera, agendas de las que se nutre el equipo de gobierno para construir su Agenda

Nacional Estratégica de Gobernabilidad, que es el instrumento estratégico del que se vale el Gobierno para crear o incrementar la gobernabilidad necesaria al cumplimiento de sus objetivos.

existan, las «condiciones políticas» necesarias al cumplimiento del programa de gobierno y las destinadas a asegurar que el sistema general opere en condiciones básicas de equilibrio y reproducción.

La primera y segunda esferas se centran en actividades de programación, ejecución y control de programas de acción, proyectos y otras acciones técnico-administrativas y son esencialmente internas al Gobierno, mientras que la tercera y cuarta de las esferas tienen que ver directamente con las relaciones entre el Gobierno, los otros poderes del Estado y la Sociedad y son, por tanto, esferas definidas por una acción básicamente relacional.

En estas dos últimas esferas se desarrollan, como actividades principales: *a)* el análisis y la administración de las demandas formuladas al Gobierno por los diversos grupos de población y los actores sociales; *b)* el tratamiento de los conflictos que se producen entre el Gobierno y los distintos actores económicos y sociales o entre el Gobierno y el Estado; *c)* la mediación entre actores, cuando se producen conflictos intrasociales, y *d)* las relaciones bilaterales y multilaterales que están orientadas al mantenimiento y desarrollo de las articulaciones externas necesarias al funcionamiento del sistema

económico e institucional, tanto nacional como regional o internacional.

a) Aparición de demandas y desarrollo de conflictos

Es frecuente que estos cuatro tipos de acciones se conviertan en la parte más importante del quehacer de los equipos de gobierno. Día a día aparecen y se ponen a consideración de los despachos ministeriales, cuando no del presidente de la República, demandas de intervención de un servicio público por mal funcionamiento, de construcción de una nueva ruta para permitir el desarrollo de una provincia, denuncias de corrupción contra funcionarios, demandas de incremento salarial, de corrección de la política monetaria, crítica de un partido al Gobierno por no cumplir con su compromiso de privatizar las empresas públicas, solicitud de abrir una investigación sobre una intervención policial violenta, demanda de modificación de una ley, solicitud de informar a la opinión pública sobre un tratado internacional, informes sobre tensiones entre la central obrera y la asociación de empresarios, solicitud de intervención en el conflicto existente entre productores agrícolas y campesinos sin tierra,

tensiones entre el Parlamento y el Gobierno por el pedido de interpelación a un ministro, conflicto entre el Gobierno y algunos partidos políticos de la oposición por la política social del primero, etcétera.

A la enorme lista de demandas, tensiones y conflictos se halla asociado todo el espectro del Estado y de la Sociedad: simples ciudadanos, líderes políticos, dirigentes sindicales, presidentes de organizaciones empresariales, de organizaciones vecinales, diputados y senadores, ministros, altos funcionarios del Gobierno, administradores y operadores de los servicios públicos, etcétera. Cada día, el Gobierno y la Sociedad observan cómo las demandas, conflictos y actores irrumpen en la escena pública mediante anuncios de huelgas, ocupación de locales públicos, manifestaciones en las calles, declaraciones a la prensa, entrevistas en las emisoras de radio, solicitadas, editoriales, titulares en los periódicos e imágenes en los noticieros de la televisión y contribuyen a crear la percepción generalizada de que se vive en una permanente situación de inestabilidad, cuando no de desgobierno.

No debe olvidarse que las demandas, solicitudes, tensiones y conflictos son algunas de las formas esenciales que hacen a las

relaciones entre actores de sociedades dinámicas y democráticas. Son la expresión de la vitalidad misma de la sociedad nacional y por ello no deben ser prejuizadas como situaciones necesariamente indeseables, ni convertidas en causa de fastidio o en objeto de represión.

Ocurre que, en general, tanto en el Estado como en la Sociedad, existe un insuficiente desarrollo institucional y procedimental en materia de estructuración, presentación y tratamiento de las demandas y los conflictos. Ello se debe a varios factores.

En primer lugar, a la supervivencia de cierta tradición en las relaciones del Gobierno y la Sociedad que establece que esta pide, demanda y solicita y que aquel debe dar, entregar, conceder y resolver. Sin duda, es producto y herencia de los estilos populistas y autoritarios que durante muchas décadas dominaron las relaciones del Gobierno y la Sociedad de algunos países, mas también se debe a que las relaciones que, en la campaña electoral, establecen los partidos con los diferentes grupos de población suelen basarse, de un lado, en la crítica radical al quehacer del Gobierno que está terminando su periodo y, de otro, en hacer tantas promesas como sea posible para superar en número e interés las promesas que hacen los demás partidos que compiten por

la función ejecutiva. Se produce así una estimulación de las ofertas que alimenta las demandas futuras.

Un segundo factor, muy asociado al primero, tiene que ver con la existencia de una cierta confusión entre atribuciones y espacios de acción correspondientes al Gobierno, al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

Finalmente, debe destacarse la supervivencia de patrones culturales que hacen que las relaciones del Gobierno y la Sociedad sean percibidas como confrontacionales y no como relaciones de cooperación. Esta cultura confrontacional, que se halla en ambos polos de la relación, va a veces más allá de los intereses sectoriales o corporativos de los actores sociales y de los grupos de población. Ocurre otro tanto en muchos niveles de la administración pública, en los que los individuos olvidan con frecuencia su condición de «funcionarios». Para estos últimos, cualquier demanda o solicitud hecha por los grupos de población es causa de fastidio, cuando no es percibida y asumida como un cuestionamiento a su función.

La significación que tiene en la ecuación de gobernabilidad la calidad de las relaciones del Estado con la Sociedad, en particular en lo referente al adecuado tratamiento de las demandas y de los conflictos

entre el Gobierno y la Sociedad, hace que estas relaciones deban ser consideradas como materia de trabajo con el objeto de que sean mutuamente perfeccionadas y desarrolladas por los gobernantes y las organizaciones sociales.

b) Elementos asociados a demandas y conflictos

En cualquier demanda o conflicto se hallan, básicamente, presentes seis elementos: *a)* una situación causal, *b)* dos o más actores en relación, *c)* la esperanza o la exigencia de obtener una respuesta proporcional a la demanda formulada, *d)* una gama de respuestas posibles, *e)* un cierto grado de desacuerdo entre el carácter de la demanda formulada y el de la respuesta obtenida y *f)* un marco institucional y regulatorio para el tratamiento de la demanda y la respuesta.

Las percepciones, las demandas y los conflictos de origen multicausal están asociados con elementos muy diversos. Sin embargo, existen algunos elementos que son estructuradores y que explican las percepciones y demandas de los actores sociales, así como los conflictos del Gobierno con la Sociedad. Es igualmente posible

encontrar en cada uno de ellos algunos elementos explicativos que merecen ser señalados.

En el caso del Gobierno, estos tienen que ver con aquellos elementos que hacen a las definiciones y a sus objetivos básicos y con los relacionados con la práctica política y administrativa de esas mismas definiciones y objetivos. También tienen que ver con hechos tales como si el Gobierno cumple o no cumple las funciones estatales «básicas» constitucionalmente asignadas; con las características de su plan de gobierno; con el grado y la amplitud de consenso logrado por el Gobierno con relación a los diferentes componentes del programa de gobierno; con la amplitud y el tipo de intereses que se ven afectados por el programa; con el nivel y la forma en que el programa es aplicado; con los medios y el nivel de conocimiento del estado de la situación de las percepciones, demandas y conflictos existentes; con los márgenes de respuesta del Poder Ejecutivo, determinados por la existencia de restricciones estructurales o de funcionamiento del sistema o por factores «simbólicos» asociados a la práctica política, y, finalmente, con el tipo y grado de desarrollo operacional de que el Gobierno dispone para dar tratamiento a las demandas y solución a los conflictos.

En el caso de los actores sociales, tienen que ver con el costo o beneficio que para su sistema de intereses representa el programa de gobierno en sí y con los resultados prácticos de su aplicación o no aplicación; con el tipo de organización institucional al que están asociados y con el grado de desarrollo organizativo y modo operacional de la misma; con la capacidad de articulación de sus demandas y sus conflictos con las demandas y los conflictos de otros actores sociales y con el grado de conocimiento de las causas estructurales, los métodos utilizados al interior de ellos en la fase de estructuración y formalización de la demanda y, posteriormente, con los canales utilizados para la presentación de las mismas al Gobierno. Cuando las relaciones del Gobierno y la Sociedad han evolucionado en el tiempo hacia formas de tensión o enfrentamiento que tornan ineficientes los marcos institucionales y procedimentales establecidos para su tratamiento y desbordan la esfera original en la que se habían iniciado y desarrollado para cobrar una nueva significación, producto de irrumpir con cierto grado de incertidumbre y compulsión en la escena política, entonces se puede decir que nos encontramos en un punto crítico en materia de gobernabilidad democrática. En un momento semejante, el tratamiento de demandas y conflictos

desborda el marco de lo técnico-administrativo y sectorial para ingresar a la esfera de la política.

Este momento coincide, por lo general, con el máximo despliegue informativo a la opinión pública en diarios, radios y canales de televisión. Ya no son solo un alto funcionario o un ministro los involucrados: es el Gobierno el que queda asociado al conflicto. Se ingresa, así, a una nueva espiral informativa y de expectativas sobre la conducta de los actores, ahora que el conflicto se ha «politizado». En este punto el interés por la situación original ha desaparecido. El interés se centra en el conflicto mismo y en el comportamiento de los actores a él asociados.

Si esta situación, repetida una y otra vez, causa múltiples dificultades a los equipos de conducción de los ministerios sectoriales, se entiende que la dimensión que alcance en la esfera de la Presidencia de la República sea realmente enorme. En este nivel se asumen tanto los asuntos sectoriales, como los de naturaleza intersectorial y transectorial. Día a día, irrumpen en la práctica del *staff* presidencial nuevas situaciones que reclaman su atención y que deben ser analizadas en su origen y desarrollo y por sus antecedentes, así como también deben ser evaluados tanto sus posibles desarrollos como los

grados de conflictividad potencial que arrastran consigo. Deben, además, los miembros del *staff* recomendar acciones, colaborar en la decisión de que el presidente o los ministros asuman determinadas posiciones, incluida, en ocasiones, la decisión de intervenir directa o indirectamente en el proceso de tratamiento de las mismas.

Esta situación, que se reproduce a lo largo de semanas y hasta meses, desborda en ocasiones las capacidades de análisis, formulación de propuestas y acción de los equipos asociados a la gestión del despacho presidencial y reduce sus capacidades de monitoreo y de seguimiento de demandas y conflictos, por lo que sus integrantes se ven en la necesidad de centrar su atención en los asuntos más inmediatos, en los más urgentes del día y la semana, asuntos que son una y otra vez puestos a su consideración. Si a esta situación se suman los asuntos que podemos llamar «ordinarios» del quehacer presidencial será fácil comprender la presión a que el *staff* se ve sometido.

Esta presión sobre el *staff* gubernamental se ve agravada, en algunos casos, por la inexistencia de ámbitos organizativos especializados o por la falta de desarrollo de las metodologías y los instrumentos utilizados para la recopilación, la sistematización, el almacenamiento y posterior tratamiento y análisis de información sobre el estado de

situación de las percepciones, demandas y conflictos, la programación y gestión de las acciones gubernamentales necesarias para dar respuesta a las demandas recibidas o para tratar las diferentes actividades asociadas a cada una de las fases de desarrollo de los conflictos.

Esta carencia afecta a tres elementos claves que hacen a la eficacia del quehacer de los equipos de gobierno: *a)* a la necesidad de contar con una memoria institucional sobre demandas y conflictos anteriores, orígenes, desarrollos, actores asociados, modos de tratamiento y de resolución; *b)* al acceso a la información pertinente y oportuna y a la capacidad de análisis de la misma y *c)* a la necesaria eficacia del proceso de programación de respuestas y de ejecución de las intervenciones públicas.

c) Las percepciones de los actores sociales y políticos

Las percepciones son la expresión de un estado de conciencia que los diferentes actores tienen con relación a la estructura nacional o internacional, a otros actores públicos y privados, al quehacer de estos y a sí mismos. Las percepciones no siempre suponen la existencia de

algún grado de objetivación de la «realidad»; antes bien, puede considerarse que están formadas por impresiones, sensaciones, expectativas y estados de ánimos que encuentran su origen en la relación de los individuos entre sí o en la relación de los mismos individuos con los modos de funcionamiento de algunos componentes de las estructuras.

Las percepciones constituyen una importante fuente de información, de la que pueden disponer los programadores y decisores de las acciones de gobierno, con relación a los estados de conciencia, estados de ánimo y actitudes de los diversos actores sociales. Tal información permite a los programadores y decisores disponer de un sistema de alerta temprana sobre el estado de situación y sobre la evolución de las expectativas y conductas que los diferentes grupos de población y actores sociales tienen con relación a diferentes asuntos de interés de los equipos de gobierno.

Hay al menos tres acciones significativas de carácter instrumental que pueden ser realizadas a partir del análisis de las percepciones. Una es diseñar de manera muy selectiva diferentes tipos de intervenciones presidenciales o ministeriales. También se pueden diseñar acciones comunicacionales. La última y tercera de las acciones consiste en

corregir o regular algunos aspectos del quehacer de los programas de gobierno.

De esta manera, las percepciones se convierten en un objeto de trabajo más, pues un inadecuado tratamiento de las mismas puede ser causa de posteriores demandas o puede llegar a actuar como factor retroalimentador de conflictos.

Las percepciones se expresan de muy distintas maneras. Las más comunes son las que se manifiestan en declaraciones formales y públicas, en simples opiniones enunciadas como respuesta a ciertas preguntas formuladas públicamente o en actitudes asumidas ante determinadas situaciones. En la práctica, y de manera muy general, estas percepciones no implican, necesariamente, un alto nivel de formalización del discurso, ni suelen estar expresadas por parte de los actores sociales siempre de manera directa y explícita.

Por tal razón, cobra particular importancia en el proceso la detección de estas percepciones el análisis de las situaciones en las que se ven involucrados los diferentes grupos de población o los actores. Es, por lo mismo, igualmente importante analizar las acciones comunicativas, explícitas e implícitas, realizadas por los diferentes actores sociales y por los distintos grupos de población. Es no menos importante,

finalmente, el análisis de las encuestas de opinión pública y de los resultados hallados en dinámicas de grupos de enfoque (*Focus Groups*).

Existen muchas situaciones o acciones comunicacionales realizadas por los grupos de población y los actores sociales en las que no se explicitan percepciones. En casos así, el analista tendrá que descubrirlas a través del análisis de otros planos (gestos, estructura sintagmática utilizada en la construcción de frases, uso de ciertas palabras en lugar de otras, etcétera) de las situaciones o acciones comunicacionales consideradas.

Para la clasificación de las percepciones interesa tener en cuenta tanto a los sujetos de las mismas como el objeto u objetos percibidos de una determinada manera por los sujetos. Así, pueden clasificarse los sujetos como actores estatales o sociales y hacer subdivisiones en este campo, pero sus percepciones estarán referidas a temas concretos (salud, educación, economía, defensa, servicios, etcétera), a instituciones conocidas de los poderes del Estado o de la Sociedad o a individuos y personalidades de significación política destacada, desde el presidente de la República o sus ministros al líder de la oposición parlamentaria o al dirigente sindical, campesino o

estudiantil que, en un momento determinado, encabece una demanda o un conflicto.

La importancia que tiene el conocimiento de las percepciones es evidente: a partir de los resultados del análisis, los miembros del *staff* presidencial pueden elaborar informes y recomendaciones operacionales que permitan a los equipos decisores del gobierno disponer de las mejores opciones para decidir su quehacer, tanto en lo que se refiere a aspectos internos del mismo, como a sus intervenciones externas. Al fin y al cabo, las percepciones son percepciones de los actores de gobernabilidad, muchos de los cuales presentan demandas cuya insatisfacción puede conducir a situaciones de conflicto que, de no resolverse, atentarán contra la gobernabilidad y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno.

d) Las demandas de los actores sociales y políticos

A diferencia de las percepciones, las demandas y propuestas representan un ámbito más objetivo de las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad, ya que estas expresan un acto consciente y volitivo, una acción explícita dirigida a un destinatario también

identificable. Una demanda, a diferencia de una percepción, es un acto que se realiza a la espera de una respuesta. La demanda es también un acto de información de un sujeto A a un sujeto B, pero este es solo el instante de un proceso mayor, ya que toda demanda formulada tiene un antes, un durante y un después, momentos a los que están asociadas acciones tales como la detección de una dificultad, la identificación de que la solución supone la participación de un segundo o de un tercer actor, la elaboración de los contenidos de la demanda, la selección de un modo de transmisión de la demanda al segundo o tercer actor, la recepción de la demanda, el análisis de la misma y evaluación de sus impactos, la elaboración de una posición con relación a la demanda (aceptación o rechazo), la elaboración de una respuesta proporcional a la naturaleza de la demanda, la selección de un modo de transmisión de la respuesta al actor que la formuló, la recepción y análisis comparativo entre la respuesta recibida y la demanda efectuada, la aceptación (parcial o total) o el rechazo de la respuesta recibida, etcétera.

Estos elementos hacen que la demanda sea una acción más comunicacional que simplemente informativa, pues quien la formula, al hacerlo, informa a otro sobre algo y le comunica que espera de él

una respuesta proporcional al contenido de la misma, al canal utilizado (administrativo, político, etcétera) y al valor simbólico de los elementos formales incorporados al mensaje al momento de transmitir la demanda.

Para la clasificación de las demandas deben tenerse en cuenta a los sujetos de las mismas, a los actores a los que son dirigidas, el tema o asunto del que tratan, el ámbito en que se han producido los hechos que la motivan y hasta los medios usados para tramitarla y la posición asumida frente a ella por los medios de comunicación. Así, pueden clasificarse los sujetos como actores estatales o sociales y hacer subdivisiones en este campo, pero sus demandas estarán referidas a temas concretos (salud, educación, economía, defensa, servicios, etcétera) y dirigidas a instituciones conocidas de los poderes del Estado o de la Sociedad.

Para el análisis de las demandas se cuenta con un sistema de información que tiene una estructura de clasificadores por temas, dispone de sus propias fuentes de información (medios de comunicación, encuestas, grupos de enfoque e información administrativa del Estado) y de tecnologías multimedia para su procesamiento, sistematización y clasificación, base de datos,

archivos y organización administrativa. Se cuenta, además, con instrumentos de apoyo al análisis.

Como en el caso de las percepciones, el análisis que se hace es comparativo y relacional, habiéndose desarrollado un instrumento informático que da a los analistas un ambiente de trabajo con tres zonas y que les permite realizar diversas operaciones de consulta de información. Las consultas se hacen mediante la aplicación de tres tipos de búsqueda: estructurada, directa y relacional.

El módulo de información y análisis de demandas permite que los analistas realicen investigaciones sobre el estado de situación de las demandas de los diferentes actores sociales, comparen las demandas de dos o más grupos sobre un mismo tema, identifiquen las demandas de un actor social con relación a un tema de interés o a un funcionario de gobierno, etcétera. No debe olvidarse que el objetivo final es que, a partir de los resultados del análisis, los analistas puedan elaborar informes y recomendaciones operacionales que permitan a los equipos decisores del Gobierno disponer de mejores opciones para decidir su quehacer, tanto en lo que se refiere a aspectos internos del mismo como a sus intervenciones externas.

e) Conflictos y gobernabilidad

Uno de los factores integrantes de la ecuación de gobernabilidad más significativos es la existencia de un cierto estado de equilibrio en el funcionamiento del sistema. Para que tal estado se produzca es necesario que los componentes estructurales y el sistema de relaciones existentes entre estos se encuentren operando en condiciones de reproducción y que los diferentes subsistemas toleren, sin entrar en situación de crisis, la puesta en operación de aquellas acciones públicas y privadas que hacen posible el desarrollo o la evolución de los diferentes subsistemas o que permiten reducir o corregir las imperfecciones económicas, e institucionales que el sistema tiene o presenta.

En la práctica, estas dos condiciones que hacen a la gobernabilidad no siempre existen, puesto que, en su funcionamiento, los diferentes componentes del sistema son sometidos a acciones de los actores públicos y privados (nacionales o internacionales) que por su naturaleza afectan o amenazan a alguno de los elementos que hacen a su equilibrio. La situación resultante de estas acciones es la aparición de tensiones reales o potenciales entre los actores y algunos componentes de la estructura, tensiones que, según sea el sistema de

responsabilidades de los actores involucrados, toman la forma también real o potencial de conflictos.

Estas tensiones, resultantes de las relaciones de los actores estatales y sociales con los diferentes componentes del sistema, dan lugar a la aparición de una amplia gama de interacciones conflictivas, bien de carácter intrasocial, bien entre el Estado y la Sociedad, o bien entre el Gobierno y la Sociedad, entre el Estado y el Gobierno o entre estados. Pese a que el Gobierno no está siempre presente en estos casos como uno de los pares directamente asociados a los conflictos, la función que cumple como mantenedor del equilibrio de los factores que hacen a la ecuación de gobernabilidad le obliga, en muchos casos, a intervenir en el tratamiento y en la resolución de conflictos de carácter intrasocial o de los conflictos que se producen entre la Sociedad y el Estado.

En la base de aquellos factores que actúan como determinantes de la capacidad efectiva de gestión de gobernabilidad con que cuentan los equipos de gobierno existen algunos que, por su naturaleza, tienen gran influencia en los procedimientos, métodos e instrumentos de trabajo utilizados en el quehacer diario del *staff* presidencial.

El primero de los factores determinantes de la capacidad efectiva de gestión de gobernabilidad de los equipos de gobierno tiene que ver con el conocimiento. En primer término, con el conocimiento de los problemas de funcionamiento en alguno de los subsistemas básicos y, en segundo lugar, con el conocimiento del estado de las percepciones de los actores sociales, de sus demandas, de las respuestas de las administraciones a las demandas, de los elementos constitutivos de los conflictos en proceso y de los cursos de acción efectivos y potenciales asociados a los mismos, así como también con el conocimiento de los orígenes, formas de expresión, participantes, desarrollo y modos de resolución de anteriores conflictos.

Este conjunto de conocimientos depende de la eficiencia y de la eficacia de los sistemas de información y de la capacidad instalada de análisis.

El conocimiento determina las capacidades de gestión de gobernabilidad de un equipo de gobierno. El escaso desarrollo o el mal funcionamiento de este factor hace que muchas esferas de gobierno se caractericen por un estilo de gestión reactivo. Están siempre un paso atrás del desarrollo de los acontecimientos, y cuando, tras un esfuerzo importante, creen haber sintonizado con los

conflictos, se encuentran frente a un nuevo elemento o una variable no conocida que irrumpe en la escena y que desconcierta a los integrantes del equipo de gobierno en su quehacer. La aparición de hechos semejantes coloca de nuevo al equipo de gobierno en una posición incómodamente reactiva.

El segundo factor que hace a la capacidad de gestión de gobernabilidad está en relación con los métodos y ámbitos interinstitucionales de trabajo usados internamente por los equipos de gobierno para programar, coordinar y monitorear el conjunto de actividades que serán desarrolladas antes, durante y después del conflicto.

El tercer factor se refiere a los estilos y procedimientos utilizados por los equipos de gobierno que tienen a su cargo las negociaciones para interactuar con los diferentes actores sociales asociados a las demandas y los conflictos.

De los tres factores señalados, el primero y el segundo dependen de la existencia de ámbitos y capacidades operacionales de orden institucional, mientras que el tercero depende de las capacidades personales de los integrantes del equipo de gobierno que están dedicados a interactuar con los actores sociales. Unos y otros son

igualmente necesarios, puesto que la capacidad de gestión depende de la existencia y del buen funcionamiento del conjunto de los tres factores. Debe entenderse que el producto de uno de ellos es insumo de los otros y su inexistencia o su insuficiente desarrollo es causa de ineficacia operacional del Gobierno en una esfera tan particularmente sensible como es la de las relaciones del Gobierno y la Sociedad.

f) Los ciclos básicos

Sea cual sea el punto de inicio o de articulación de los equipos de gobierno con la situación de tensión, demanda o conflicto declarado, lo más importante es realmente la capacidad que puedan desarrollar los equipos de gobierno para comprender el ciclo asociado a cada demanda y a cada conflicto. La comprensión de los ciclos y el conocimiento que puedan llegar a tener los decisores gubernamentales de las fases y secuencias que se desarrollan a su interior es importante para crear las condiciones prácticas necesarias a la gobernabilidad.

Si revisamos la secuencia de acciones básicas que se dan en un ciclo desde que se inicia hasta llegar a la solución de la demanda y al cambio de comportamiento con relación al Gobierno de los actores

sociales relacionados con la demanda original, descubrimos un mínimo de nueve fases intermedias.

Cada una de las fases intermedias, encadenadas entre sí, sigue, en su desarrollo, una secuencia de acción-reacción y estímulo-respuesta que no puede ser interrumpida de manera arbitraria sin que se produzcan nuevas y adicionales tensiones, ya que ellas forman parte de un ciclo que necesariamente debe iniciarse, desarrollarse y llegar al final para obtener los resultados buscados. Este carácter secuencial e interdependiente de las fases asociadas a un ciclo incorpora el tiempo como una variable central de los procesos, ya sea con relación a intervenciones públicas sobre la realidad nacional o internacional, ya sea con relación a interacciones entre actores públicos y privados.

La clara identificación de la temporalidad básica involucrada en cada fase es otro de los elementos fundamentales que hacen a la gobernabilidad.

g) Distribución de responsabilidades

Otro de los elementos que hacen a la eficacia del proceso de gestión está en la capacidad de comprensión de los roles que representan los

actores públicos y privados, ya que al interior del ciclo de las fases que van desde el reconocimiento del conflicto hasta su solución se dan participaciones y responsabilidades divididas y compartidas por ambos tipos de actores. Ello lleva a poner un especial acento en la capacidad de los administradores públicos para organizar y asegurar el funcionamiento de mecanismos eficaces de concertación entre los actores públicos y privados, articulados sobre la base de las características de los diferentes ciclos de acción.

La distribución de las responsabilidades entre los actores públicos y los privados con relación a cada uno de los ciclos asociados al tratamiento de las diferentes demandas o de los distintos programas de acción del gobierno debe ser reconocida por los decisores públicos para poder comprender las diferentes lógicas operacionales y las lógicas que se dan en la distribución de las responsabilidades que están involucradas en el proceso de obtención de resultados.

La incompreensión de los ciclos o, por lo menos, la escasa o nula comprensión de los elementos que están en su base y de las distintas lógicas que explican los diferentes comportamientos, así como la incompreensión de los condicionantes que estos imponen al momento de resolver, tomar, programar y ejecutar decisiones gubernamentales,

dan lugar a acciones públicas de escasa eficacia operacional y a la creación de expectativas que no corresponden a la capacidad de acción del sector público, ni a las restricciones impuestas por las limitaciones de la realidad, lo que al final plantea un serio divorcio entre la concepción política y la capacidad práctica del sector público para cumplir con los objetivos de los programas de gobierno y resolver las tensiones y los conflictos que se producen entre la Sociedad y el Estado.

h) Elementos constitutivos y asociados a los conflictos

Cualesquiera sean el origen y los ciclos asociados al conflicto, existen algunos elementos que deben ser reconocidos por los analistas políticos y por los responsables de su gestión.

El primero es la existencia objetiva de antagonismos entre actores, generados o basados en desacuerdos sobre temas o asuntos. El segundo es la práctica activa entre los actores que interactúan entre sí, práctica que exige el uso de medios de interacción: demandas, respuestas, actos administrativos, actos simbólicos, actos físicos, etcétera. El tercero se refiere a las reglas formales o informales que

regulan la interacción entre los actores. El cuarto es el referido a los cursos de acción que previsiblemente ha de seguir el desarrollo del conflicto y que son cursos reconocidos por los actores y contruidos a partir de sus experiencias en conflictos anteriores. Finalmente, el quinto elemento es el referido a las expectativas que tienen los actores con relación a los comportamientos y respuestas que puedan ser obtenidas de otros actores.

Los conflictos se clasifican por su origen, por su intensidad, por los actores que en ellos participan, por el impacto que tienen y que producen, por el modo en que se resuelven, etcétera.

i) Actores involucrados

En el desarrollo de cada curso de acción se encuentran involucrados diversos actores estatales y sociales. Dependiendo de la naturaleza del tema, o asunto central, y de las demandas y conflictos asociados a cada curso de acción, aparecen en escena diferentes actores que tienen intereses directos o indirectos que actúan como determinantes o condicionantes de las posiciones que asumen y de los roles que representan en relación con los otros actores, lo que da lugar a

complejas relaciones (alianzas, enfrentamientos, etcétera) que aparecen, se desarrollan y consolidan o se atenúan y debilitan. Esto último dependerá de la evolución que tome el curso de acción, que, en su desarrollo, puede avanzar hacia la resolución de la demanda o, por el contrario, desarrollarse en una dirección en la que la demanda se vuelva motivo de confrontación y termine por afectar las relaciones intergrupales del inicio.

j) Clasificación de los actores

Al aparecer una demanda o un conflicto, aparecen también, asociados a ellos, un tema y una relación entre actores, tema y relación que podemos identificar como centrales o, si se prefiere, como núcleo de la demanda o del conflicto en que aparecen. Se trata de actores que se relacionan entre sí y que interactúan en relación con un tema preciso, que puede ser de naturaleza muy diversa (económica, jurídica, social, etcétera). En todos los casos existe un mínimo de dos actores, que pueden ser uno estatal y otro social, dos actores sociales, dos estatales, etcétera. A estos actores que actúan como núcleo central los llamaremos actores principales. En la práctica, tales actores pueden

ser más de dos. La relación que se da entre ellos no es siempre necesariamente simétrica, sino que pueden ser dos actores sociales y un actor estatal o, a la inversa, un actor social y dos o más actores estatales. Los actores principales se constituyen en lo que podemos denominar el «centro energético» de la relación.

Dado el carácter fuertemente relacional de los actores principales que participan en una demanda o en un conflicto, resulta muy difícil que, en caso de que la demanda o el conflicto se extiendan en el tiempo, los actores principales se mantengan solos en el núcleo central; esto es, resulta difícil que la demanda o el conflicto queden reducidos a los actores principales. Lo más común, por el contrario, es que otros actores, en general sociales, se «asocien» o intervengan de manera muy diversa en favor o en contra de uno u otro de los actores o de las posiciones sostenidas por ellos.

Cada uno de los conflictos y demandas tiene incorporado, en forma potencial, un doble carácter centrípeto y centrífugo, puesto que los demás actores, sean sociales o estatales, se mueven, sea

aproximándose, sea alejándose del «centro energético» en el que se encuentran los actores principales. Esta sinergia¹⁰ de doble signo le otorga al sistema de relaciones de los actores asociados un carácter altamente dinámico. A lo largo del desarrollo de las demandas o los conflictos, algunas posiciones (relaciones) iniciales pueden mantenerse y otras, modificarse en diverso grado, debilitándose el signo de la relación original o recomponiéndose sobre nuevos elementos, producto de la dinámica del conjunto.

A los actores principales y a los asociados se añaden los actores sociales o estatales que, sin haber estado directamente asociados a la demanda o al conflicto en cuestión, podrían aparecer en la escena y tomar posiciones relacionadas con cada uno de los actores centrales. La diversidad de los actores, de las relaciones, de los intereses y resultados que uno y otro actor puedan obtener de la demanda y de su evolución como conflicto y de la naturaleza de la solución final del mismo, hace que sea necesario disponer, con fines meramente instrumentales, de un clasificador que permita una sistematización.

¹⁰ Con el término sinergia (del griego *synérgeia*, «trabajo compartido», «colaboración», «complicidad») nos referimos aquí al conjunto de esfuerzos individuales realizados por los actores en pro de un objetivo compartido. El

resultado de la sinergia es siempre mayor que la suma de los esfuerzos individuales, verdad que se expresa en el conocido dicho popular que señala que «la unión hace la fuerza.»

Este clasificador deberá considerar en qué son afectados los actores (intereses materiales, valores, relaciones), el tipo de apoyo que reciben, el tipo de oposición, sus roles, los beneficios que obtienen del conflicto y los efectos negativos que produce en ellos la resolución de la demanda o del conflicto.

El carácter procesal que tienen todos los conflictos y cursos de acción hace que las relaciones establecidas entre los diferentes actores sean naturalmente dinámicas, ya que, en el desarrollo de sus fases, es común encontrar que se producen cambios, tanto en el tipo y en el número de los actores que pueden incorporarse o retirarse transitoria o definitivamente, como en los roles que estos últimos asumen con relación a los actores principales.

No existe posibilidad de gobierno sin gobernantes y gobernados, ni posibilidad de que en las relaciones entre unos y otros no se den percepciones diversas y cambiantes y se presenten demandas y conflictos reales o potenciales. Las relaciones se dan siempre entre actores, y las acciones que los actores ejecutan, sean estos estatales o sociales, nacionales o internacionales, modifican en algún grado y en sentidos muy diversos las condiciones de gobernabilidad. El núcleo del sistema de gobernabilidad está definido por estas relaciones y por

las interacciones a que dan lugar. La gobernabilidad es, pues, un sistema de relaciones múltiples cuya autorregulación depende de la capacidad de los actores para resolver conflictos y orientar las relaciones entre la Sociedad y el Estado hacia los objetivos del Gobierno mediante interacciones enmarcadas en normas y leyes establecidas y aceptadas por todos. De la comprensión de este hecho por parte de los integrantes de los equipos de gobierno y de la aceptación de la importante función que al Gobierno y, en especial, al presidente de la República y su equipo les toca cumplir en este juego de relaciones e interacciones depende, por lo tanto, que en una sociedad nacional dada y durante el desarrollo de un determinado periodo gubernamental se den o no condiciones de gobernabilidad.



LA GOBERNABILIDAD

TERCERA PARTE



Capítulo III

Gobierno y gobernabilidad

Actualmente se acepta por consenso que la democracia, su construcción y su práctica conforman un proceso de responsabilidad compartida entre los actores estatales y los actores sociales. No cabe duda de que la realidad democrática en un país es el resultado, tanto de prácticas internas, como del carácter de las relaciones que mantienen entre sí la Sociedad y el Estado. En este proceso, sin embargo, los términos de la ecuación no tienen igual nivel de responsabilidad operacional en la calidad del funcionamiento del sistema democrático, ya que las organizaciones y los miembros de la Sociedad pueden actuar en función de sus intereses corporativos, mientras que el Estado y sus instituciones no pueden regular su quehacer en función de intereses sectoriales y deben ser, por ello, en su actuar, necesariamente sistémicos¹¹.

Dentro de Estado existen, empero, funciones y roles claramente diferenciados. La fracción del Poder Ejecutivo que asume las

¹¹ Que el Estado es un sistema es evidente. Al menos lo es, si aceptamos la definición que de sistema (del griego *sýstema*, «compuesto de partes») hace L. von Bertalanffy: «Un sistema», escribe, «se define como un conjunto de componentes en estado de interacción» (Bertalanffy, L. von, *Robots, hombres y mentes*. Madrid, 1974, p. 96). Todo sistema tiene, por definición, un actuar sistémico (decir esto es tautológico), pero no todos los sistemas tienen un actuar «conscientemente sistémico», como sucede en los sistemas humanos. El Estado

es uno de los sistemas creados por los hombres en los que se actúa de una manera «conscientemente sistémica», por lo que, al plantear nosotros la «acción sistémica del Estado» en un enunciado prescriptivo, lo que hacemos es, no solo poner de manifiesto este carácter consciente de quienes manejan el sistema, sino también —lo que es más importante— la naturaleza moral de la interacción de las partes en el sistema y el carácter ético y deontológico del actuar del Estado. En otras palabras, el Estado tiene la obligación ética de actuar como lo que es.

funciones de la conducción político-técnica tiene frente a los instrumentos que la Sociedad deposita en ella una particular y directa responsabilidad en asegurar el funcionamiento en democracia del conjunto social, función que solo podrá realizarse con éxito, si los que la asumen tienen el conocimiento de la estructura y del modo de funcionamiento del sistema general y disponen de las capacidades operacionales necesarias para «gerenciar sistémicamente» el conjunto.

La complejidad de las tareas asociadas a la función de gobernar es de tal magnitud e implica tanta presión sobre los equipos de gobierno, que esta función requiere no solo de planes de gobierno realmente consistentes y de la necesaria capacidad ejecutiva de administración para ponerlos en operación, sino que, dado que la trama de interacciones intraestatales y del Estado con la Sociedad es de tal diversidad y dinamismo que estas se constituyen en una esfera particular de la acción gubernamental, también precisa de específicas capacidades de conducción y de gestión, las que, por la naturaleza de los asuntos, deben ser tácticas y, fundamentalmente, estratégicas.

El presente trabajo sobre la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad y la gestión estratégica de las relaciones entre el

Gobierno y la Sociedad se presenta como una contribución para que en ambos términos de la ecuación mejore la comprensión de los factores y se incorporen al quehacer de los equipos de gobierno algunos métodos y prácticas operacionales que contribuyan a hacer más viable su participación en el proceso que hace posible la gobernabilidad democrática.

a) La gobernabilidad, ¿concepto, ideología o metodología de acción política?

En los últimos años y en medio del maremágnum creado por el triple y complejo proceso de reinstitucionalización democrática, reestructuración económica y reforma del Estado, se ha producido una reactualización de la palabra gobernabilidad, a la que, en esta oportunidad, se le ha añadido el adjetivo «democrática». Se habla así de gobernabilidad democrática y no de simple gobernabilidad. Esta ha ganado presencia en los medios políticos y académicos y en no pocos organismos internacionales, y la insistencia y diversidad de su uso en documentos oficiales, discursos públicos, artículos de prensa, etcétera, puede dar la impresión de que nos encontramos frente a una

suerte de construcción «ideológica» y, como tal, cargada de ambigüedad y de polisemia: de significados diversos y más o menos confusos. Algunas aproximaciones a ella parecen tener la pretensión de estar creando un nuevo campo de conocimiento con el objeto de orientar la acción política, tanto de los equipos de gobierno como de las organizaciones de la Sociedad, pero la falta de sistematicidad en los conceptos básicos y en la delimitación de las materias que constituyen su universo referencial así como la imprecisión de sus métodos, a lo que se debe agregar el punto de vista y la posición institucional de quienes la utilizan, hace necesario que, al presentar este capítulo que aborda el tema de la «agenda de gobernabilidad», se presente una sección inicial de orientación en la que hemos creído conveniente realizar algunas precisiones conceptuales y metodológicas con el saludable fin de hacer transparente el enfoque de gobernabilidad que a lo largo del mismo se utiliza.

Entre las concepciones más difundidas del concepto de gobernabilidad se encuentran las utilizadas por los propios equipos de gobierno, que suelen cargar el acento en asociar la gobernabilidad de una manera muy directa con la existencia de ciertas condiciones políticas que consideran necesarias para cumplir con su plan de

gobierno. De ahí se deriva que el logro de la gobernabilidad es un quehacer que depende de la capacidad de un grupo de personas (el presidente de la República, su *staff* y algunos ministros con un reducido número de miembros del partido del Gobierno) que utiliza medios tales como reuniones, contactos individuales y grupales, acciones mediáticas, declaraciones públicas, etcétera, y que actúa directa o indirectamente sobre los partidos de la oposición o sobre ciertos grupos de población para atenuar el quehacer de estos, neutralizar su capacidad de acción, hacer que se adhieran a su proyecto, etcétera. Estos enfoques, que ponen el acento en el quehacer elitista de un grupo de hombres del Poder Ejecutivo, tienen el inconveniente de simplificar la complejidad de los factores involucrados y de reducir con ello el universo de aquellas prácticas de los hombres de gobierno que hacen posible la gobernabilidad. Otros utilizan el concepto como un equivalente del consenso a alcanzar entre actores políticos y sociales, cuyo principal instrumento sería la

concertación¹², mientras que otros más limitan el consenso a la esfera de los actores directos de la que se ha dado en llamar sociedad política (Gobierno, Parlamento, partidos políticos).

En ciertos «discursos» se ha llegado a establecer una asociación directa entre la gobernabilidad y el adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática, y hay quienes, como hace F. Bouricaud, de manera explícita, asocian la gobernabilidad «con las condiciones que en una sociedad aseguran el ejercicio del poder, poniendo a este ejercicio algunas limitaciones y condiciones, como el hecho de que se ejerza sin riesgo excesivo de dislocación violenta»¹³. Finalmente, en algunos textos se pueden encontrar elementos que permitirían asociar la gobernabilidad con las condiciones socio-políticas necesarias para el funcionamiento reproductivo de las estructuras básicas del sistema. La gobernabilidad sería, en este último sentido, un estado de equilibrio básico sin el que el funcionamiento

¹² En su origen, la concertación fue lucha, puesto que, en latín, el verbo *concertare* (de donde, concertar en español), significaba «luchar», «disputar», «discutir», algo completamente opuesto a lo que actualmente significa. El sentido varió posteriormente a partir del uso que se hiciera en música de la palabra

del sistema devendría imposible, imposibilidad que terminaría dando paso a un estado de ingobernabilidad.

b) El sistema de gobernabilidad

La importancia que hoy ha adquirido el tema de la gobernabilidad hace necesaria una aproximación más sistémica. En el sistema de gobernabilidad es preciso diferenciar un mínimo de dos componentes y dos variables importantes. Los componentes son el Estado, con sus características jurídico-normativas, sus capacidades operacionales (del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial) y las formas en que interactúan entre sí, y la Sociedad. Se destacan en esta última el grado de diferenciación y las capacidades operacionales de las organizaciones y grupos que la conforman. Las variables a las que nos referimos son, de un lado, las características y modos de funcionamiento de las estructuras económicas y sociodemográficas

concierto. A partir de ahí, la concertación ya no sería la lucha entre elementos dispares, sino su armonización.

¹³ *Apud* Bouricaud, F., *La gobernabilidad democrática en el centro y en la periferia*. Ediciones Imago Mundi, 1990.

nacionales e internacionales, dependiendo estas últimas del grado y de la significación que tiene la articulación externa en el adecuado funcionamiento y desarrollo de la estructura nacional, y, de otro, el carácter y el resultado de las interacciones entre los componentes anteriores, las que determinan el funcionamiento y la capacidad de reproducción y desarrollo del sistema.

Con relación a estos elementos, y dependiendo de los contenidos, cada uno de los componentes que forman parte de un programa de gobierno necesitará de condiciones particulares de gobernabilidad. Algunos de ellos, por su carácter, pueden llegar a crear conflictos con algunas organizaciones y grupos de población de la Sociedad, conflictos cuyos resultados generen condiciones de ingobernabilidad, no pudiendo cumplirse, si así ocurriera, los objetivos o cumplirse solo a costos muy altos, mientras que otros componentes del programa pueden ejecutarse y alcanzar sus objetivos con un mínimo de conflictividad o sin conflictividad manifiesta. Cada uno de estos casos requiere de intervenciones específicas y de métodos e instrumentos propios, y una parte muy importante del tiempo y de los esfuerzos de los hombres de la esfera política del Poder Ejecutivo deberá orientarse a crear en el entorno social las condiciones políticas de gobernabilidad requeridas,

tanto para cada uno de los programas sectoriales del Gobierno (salud, educación, empleo, seguridad, macroeconomía, etcétera), como para el funcionamiento de la institucionalidad democrática y la reproducción de las estructuras del sistema económico y sociodemográfico nacional e internacional.

Para los equipos de gobierno, el objetivo final de la gobernabilidad (como acción) lleva en sí un potencial de contradicción, ya que, por un lado, presupone la obligación de asegurar el funcionamiento institucional, debiendo para ello los actores estatales y sociales dedicar una parte de su quehacer al mantenimiento de las condiciones básicas en el ámbito de la estructura y modo de funcionamiento del Estado, la Sociedad y los sistemas económico y sociodemográfico y, por otro, les obliga, simultáneamente, a producir transformaciones que permitan alcanzar los objetivos de gobierno. La gobernabilidad aparece así como una función de producción en la que se equilibran factores de reproducción y de cambio.

La factibilidad de cumplir con el objetivo de la gobernabilidad no puede, por tanto, ser reducida a la responsabilidad única de los hombres que integran los equipos de gobierno del Poder Ejecutivo. Se trata de una responsabilidad compartida también por el Poder

Legislativo y el Sistema Judicial y, de manera determinante, por los propios actores sociales. Si son estos los agentes de la gobernabilidad, entonces la gobernabilidad dependerá de las características de cada uno de ellos y, sobre todo, de las relaciones que establezcan entre sí.

En el nivel del Estado.

Entendemos aquí Estado como institucionalidad expresada en marcos jurídicos y normativos que son representación formal de consensos o equilibrios intrasociales e internacionales alcanzados a lo largo de la historia política de la Nación. El Estado, además de su dimensión político-institucional, tiene una segunda dimensión directamente relacionada con las formas organizativas, los recursos humanos y tecnológicos y las capacidades operacionales existentes y de las que dispone en un momento dado.

En el nivel del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo comprende el Gobierno (nivel político) y la estructura administrativa. No cabe ninguna duda de que, en el sistema de gobernabilidad, el Gobierno (fracción del Poder Ejecutivo), por sus funciones y naturaleza, es uno de los componentes básicos, ni que

debe ser analizado, por lo tanto, en su doble función reproductiva y transformadora.

Si bien el cumplimiento de la función reproductiva es netamente estatal y los tres poderes del Estado están asociados a ella, esta tiene relación directa con el quehacer diario del Poder Ejecutivo, que la cumple mediante la ejecución de acciones de orden administrativo y político necesarias para el sostenimiento del marco institucional y el mantenimiento operacional de los servicios de defensa, seguridad, educación, salud, justicia, transporte, etcétera.

Mediante la función transformadora, los individuos que representan a las organizaciones políticas autorizadas por el voto democrático a hacerse cargo de la dirección de algunos mecanismos del Estado asumen la responsabilidad y el compromiso de utilizar los mecanismos del Poder Ejecutivo para, desde allí, cumplir con un plan de gobierno. Para ello, la Sociedad les permite el acceso a ciertas posiciones y ocupar un determinado y muy específico tipo de funciones y cargos (presidente, ministros, secretarios, etcétera).

Esta segunda función del Poder Ejecutivo, que le corresponde al Gobierno, está muy asociada a la gobernabilidad y requiere de un número básico de condiciones. La primera y fundamental se refiere a

la legitimidad del Gobierno, a su origen democrático. Las demás están referidas a la capacidad de transformar los compromisos políticos iniciales en políticas y estas, en programas y en proyectos sectoriales de acción; a la existencia en las distintas administraciones públicas de los medios necesarios para su ejecución, lo que implica que se debe disponer de recursos humanos, materiales y financieros en relación directa con los requerimientos de los diversos programas y proyectos sectoriales; a la capacidad de articular las acciones sectoriales y de conducir el conjunto de la administración pública hacia los objetivos de gobierno y, finalmente, a la capacidad de evaluar de manera dinámica los impactos del quehacer público y los resultados que alcanza este quehacer en la estructura económica, productiva, de servicios y en la estructura político-institucional, nacional e internacional.

Una sexta condición se refiere a la capacidad de identificar, analizar y evaluar la evolución de las percepciones que del quehacer institucional y de los resultados de los programas y proyectos de gobierno tienen los diferentes grupos de población.

Otras condiciones consideradas se refieren a la capacidad de identificar a tiempo las demandas de los diferentes grupos y actores

sociales y económicos, analizarlas y determinar sus características, preparar y ejecutar respuestas a las diferentes demandas y a los conflictos (intrasociales o del Estado y la Sociedad) que, de seguir su desarrollo, pudieran poner en cuestión u obstaculizar los programas de gobierno o afectar elementos estructurales del sistema político-institucional o económico característico de la sociedad nacional, y, finalmente, a la capacidad de articular consensos político-programáticos, respuestas comunicacionales y otras intervenciones directas, realizadas en la esfera de lo político y destinadas a los diferentes grupos sociales, con el quehacer técnico-ejecutivo de los ministerios e instituciones sectoriales destinado a desarrollar en una determinada dirección las estructuras económicas, e institucionales de la Nación.

En el nivel del Poder Legislativo.

El Poder Legislativo representa un papel determinante en el esquema de gobernabilidad, papel que depende mucho de su eficacia y de la flexibilidad que desarrolle para mantener un adecuado balance entre las tres funciones que les son propias: a) la de actuar como ámbito político-institucional de canalización, expresión, diálogo y consenso

de las diferentes perspectivas que frente a determinadas situaciones nacionales e internacionales tienen los actores políticos de la Sociedad, *b*) la de otorgar al Poder Ejecutivo los instrumentos legales necesarios para que este pueda cumplir con su objetivo dinámico transformador y *c*) la de supervisar el accionar del Poder Ejecutivo, tanto en su función reproductora, como en su función transformadora. Como se comprenderá, de las tres funciones básicas del Parlamento, dos tienen que ver con relaciones, una de ellas con las relaciones intraestatales y la otra con las que mantiene el Estado con la Sociedad.

En el nivel del Sistema Judicial.

Aunque escasamente considerado cuando se habla de gobernabilidad, el Sistema Judicial tiene una importancia singular, pues es el que define y establece las bases jurídico-normativas que regulan el funcionamiento del conjunto del sistema en sus diferentes estados de situación, sean estos de gobernabilidad o de ingobernabilidad económica, social, política y jurídica. Es el marco en el que los actores políticos y sociales, así como los agentes económicos, deben encuadrar sus comportamientos.

No hay que olvidar que miles y miles de situaciones de conflicto en materia laboral, penal, civil, comercial, etcétera, son a diario presentadas, estudiadas, tratadas y sancionadas a la vez en cientos de juzgados a lo largo y ancho del país y que, asociados a cada uno de estos conflictos, existen miles de individuos, familias, grupos de población y empresas cuya vida cotidiana y cuyo futuro se ven afectados y dependen de la eficacia con que funcione el Sistema Judicial. Esta eficacia dependerá del desarrollo organizativo y de la capacidad operacional del sistema para sancionar y dirimir en el marco de los diferentes instrumentos jurídicos consensuados la pluralidad de los conflictos, tanto intrasociales, como los existentes entre la Sociedad y el Estado.

En el nivel de la Sociedad.

A los fines del presente trabajo, utilizaremos el término «sociedad» sin adjetivos. La Sociedad podría definirse, en este sentido, como el conjunto de individuos e instituciones que viven, trabajan y se relacionan entre sí y se organizan al margen del Estado o con prescindencia del mismo. En este sentido, la Sociedad sería la que

Hegel denominara en su momento «sociedad burguesa»¹⁴ y que el filósofo situaba en una posición intermedia entre el individuo y el Estado, una fase, o estadio, que él consideraba inferior al Estado. Dados, no obstante, la pluralidad de puntos de vista, las distintas interpretaciones que sobre la «sociedad civil» se han desarrollado desde la época de Hegel y los problemas que pueden presentarse —y que de hecho se presentan— a la hora de definir el término adjetivado («sociedad civil», «sociedad política», etcétera), especialmente si se introducen variables como la economía y la política, en el presente trabajo hablaremos siempre de Sociedad.

Debido a la gran cantidad y diversidad de actores existentes en esta esfera (partidos políticos, gremios empresariales, sindicales, asociaciones profesionales, movimientos, etcétera), las condiciones determinantes de la gobernabilidad no pueden ser analizadas genéricamente, sino que estas dependerán del perfil que presenten los actores de gobernabilidad (económico, político, social, jurídico) que interactúan entre sí y con los actores estatales e internacionales. En la

¹⁴ En alemán *bürgerlich* significa tanto «burgués» como «civil», por lo que la sociedad burguesa es, en los textos del filósofo alemán, también la sociedad civil y viceversa. No debe olvidarse que burgo, palabra de origen germánico, equivale

determinación de los perfiles de los distintos actores sociales de gobernabilidad considerados deberán tenerse en cuenta aspectos como el nivel de representatividad, el grado de desarrollo organizativo, la existencia y naturaleza de los proyectos corporativos o sociales y su grado de conflictividad con los distintos componentes del programa de gobierno y con los elementos estructurales del Estado y del sistema económico y sociodemográfico, el estado de las percepciones de los grupos de población sobre la estructura nacional e internacional, los actores públicos y el quehacer de los mismos, los medios y capacidades de identificación de problemas, formulación de demandas y grado de conciencia de las causas explicativas, los criterios usados y capacidades de priorización de las diversas demandas y grado de contradicción de estas con el marco político-institucional o con los diversos objetivos del Gobierno, la capacidad de articulación intersectorial de las demandas, la capacidad de identificación y formulación de soluciones a demandas identificadas, la capacidad de articular apoyos de otros grupos y la naturaleza de los

en su origen a ciudad, palabra de origen latino, por lo que burgués, habitante del burgo o «propio del habitante del burgo», tiene un alto grado de equivalencia con ciudadano y con civil.

apoyos, el tipo de procedimientos utilizados para la transmisión de demandas al Gobierno, el tipo de procedimientos usados para expresar y administrar diferentes conflictos, tanto los correspondientes a los que tienen que ver con el par Sociedad-Estado y Sociedad-Gobierno como los intrasociales, y, finalmente, la naturaleza de los métodos de confrontación y resolución utilizados en las demandas y conflictos de orden intrasocietal (entre grupos) o internacional.

En el nivel de la estructura y los modos de funcionamiento del sistema económico y sociodemográfico.

Deben considerarse, en este caso, las características y los niveles de desigualdad estructural y de tensión existentes en la estructura sociodemográfica. También es fundamental tener en cuenta el perfil tecnológico y la capacidad de producción efectiva y potencial de bienes y servicios, la competitividad externa de bienes y servicios producidos localmente y el dinamismo y nivel de equilibrio con que opera el sistema económico en sus componentes fiscal, monetario, externo y real.

En el nivel del contexto y la articulación internacional.

Con relación al exterior, cuatro son los elementos de interés que vienen a sumarse a los otros elementos determinantes de la gobernabilidad: *a)* las características de la estructura y coyuntura económica subregional, regional y global con las que el sistema económico nacional mantiene articulaciones en materia de comercio e inversión, *b)* las características del sistema político institucional internacional, *c)* el grado de articulación y de interdependencia económica estructural del aparato productivo y del consumo nacional y *d)* los consensos, contradicciones, alianzas, bloques y métodos de resolución de conflictos existentes que se producen con el contexto.

En el nivel de las relaciones.

La gobernabilidad depende, en primer lugar, de las características individuales de cada uno de los siete elementos anteriores, pero su eficacia depende de la forma y realidad concreta de la interacción que se da entre ellos y, por lo tanto, de la eficacia sistémica.

Si se observa con detenimiento la naturaleza de los siete niveles descritos, se comprenderá que estos presentan elementos claramente distintivos, pudiendo, a los fines de este trabajo, agruparlos de la siguiente forma:

- Los actores: el Estado (PE, PL y PJ) y la Sociedad.
- Las estructuras: nacional e internacional. Se pueden identificar entre ellas: *a)* la estructura institucional jurídico-normativa, *b)* la estructura económica y *c)* la estructura sociodemográfica.
- La articulación operacional entre actores estatales y sociales con las estructuras.
- Las relaciones entre actores.

Las relaciones entre los subsistemas anteriores pueden ser analizadas bajo la perspectiva de las relaciones de los actores estatales y sociales con las estructuras y bajo la perspectiva de las relaciones establecidas entre los actores estatales y sociales sobre la base de los roles que ambos representan en el funcionamiento del sistema general y en función y producto del impacto del quehacer de cada uno de ellos con las estructuras. En este nivel se pueden identificar cinco tipos de relaciones que hacen a gobernabilidad: *a)* las del Gobierno con el Estado: la conducción política con el nivel técnico-administrativo del Poder Ejecutivo, con el del Poder Legislativo y con el del Poder Judicial, *b)* las del Gobierno con la Sociedad, *c)* las de la Sociedad con el Poder Legislativo y el Poder Judicial, *e)* las de los diferentes

componentes de la propia Sociedad entre sí y *f)* las del Gobierno nacional con otros gobiernos y organizaciones actuantes en el contexto internacional.

Los cinco niveles descritos podrían ser considerados con fines operacionales como subsistemas y la gobernabilidad dependería del conjunto interactivo, por lo que se puede concluir diciendo que el grado de gobernabilidad sería el producto de una cierta forma de interacción de estos subsistemas entre sí.

En esta perspectiva, la gobernabilidad en una sociedad nacional determinada depende tanto de las condiciones y del modo de funcionamiento interno de cada uno de los subsistemas como de la calidad de las interacciones que estos establecen entre sí.

Como se comprenderá, la complejidad de los componentes y subsistemas que se interrelacionan hace de la gobernabilidad una cuestión, sin duda, de interés académico, pero, sobre todo, práctico, ya que está directamente vinculada con las capacidades de análisis de objetivos, prácticas y resultados propios y ajenos e implica la selección de objetivos adecuados, la decisión de actuar o de no actuar, la selección de los medios de acción y la intensidad de aplicación de los mismos. Por todo ello, se puede concluir diciendo que la

governabilidad se relaciona con el quehacer sustantivo, diario y operacional, tanto de los equipos de gobierno, como de los parlamentarios, jueces, y organizaciones de la Sociedad.

En este marco y a modo de resumen, la gobernabilidad puede ser entendida:

- Como un objetivo a alcanzar y, por lo tanto, como la resultante de un proceso de trabajo, multidimensional y pluridependiente del quehacer y de las relaciones entre actores estatales y sociales, nacionales e internacionales.
- Como una condición necesaria y previa para el cumplimiento de un programa de gobierno y para el adecuado funcionamiento del Estado y de la Sociedad en el marco de los derechos y obligaciones consensuados y establecidos en la Constitución nacional y las diferentes leyes que regulan el funcionamiento interno y las relaciones, tanto del Estado con la Sociedad, como las intraestatales e intrasociales.
- Como circunstancia resultante en un momento dado de las características y el modo de funcionamiento de las estructuras básicas (institucionales, económicas y sociodemográficas) y

del grado de conflictividad y consenso existente en las prácticas relacionales de los actores.

Sea un objetivo a alcanzar, una condición necesaria para el cumplimiento del programa de gobierno o una circunstancia resultante del funcionamiento de las estructuras y de las interrelaciones entre los actores, lo importante es tener presente que la gobernabilidad es también la expresión de un estado de cosas que puede ser modificado si se afecta de una determinada manera alguno de los componentes del sistema. En otras palabras, se trata también de un resultado a obtener mediante la programación y ejecución de acciones orientadas a modificar o a mantener una situación previa.

Importa aquí que se tenga presente este aspecto de la gobernabilidad como expresión de un estado de cosas que puede ser intervenido con el objeto de modificarlo o mantenerlo, pues la programación y ejecución de acciones orientadas a ello tienen que ver con la existencia de una conciencia previa sobre una situación que puede ser modificada o mantenida, según sea el caso, de un conocimiento de los mecanismos que pueden conducir a ello y de una voluntad de ejecutar las acciones conducentes a su modificación o preservación.

Estos tres factores —conciencia, conocimiento y voluntad— no pueden darse en el aire. Tienen que encarnarse en los actores de gobernabilidad, especialmente en los actores estatales y, de manera particular, en el presidente de la República y en los integrantes de su equipo de gobierno. Cuando estos tres factores se unen a la conciencia de necesidad en el presidente y su equipo de gobierno, entonces comienzan a darse las condiciones que permiten gerenciar la gobernabilidad y alcanzar o mantener, mediante la aplicación de los métodos y los instrumentos adecuados, situaciones de gobernabilidad económica, jurídica, política y social favorables al logro de los objetivos de gobierno y de la gestión gubernamental.

Ningún comienzo es posible, sin embargo, si no se cuenta con una Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad que sirva para programar y orientar las acciones y que no es sino el resultado de combinar las diversas agendas de los distintos actores sociales y estatales, incluida la propia agenda del Poder Ejecutivo, como se explica en el capítulo siguiente.

Capítulo IV

La agenda nacional estratégica de gobernabilidad

El objetivo que se persigue al crear la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, es desarrollar la capacidad y fortalecer la función de conducción estratégica del núcleo político central del Gobierno, tanto en la esfera de conducción interna del Poder Ejecutivo, como en las relaciones de este con la Sociedad, los partidos políticos y el Parlamento. La ANEG tiene la doble finalidad de que el Gobierno pueda generar o asegurar las condiciones de gobernabilidad necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas de su programa y de asegurar la reproducción de las condiciones jurídico-institucionales que regulan los aspectos esenciales del funcionamiento de la Sociedad, la economía nacional y el equilibrio de las relaciones internacionales.

Para crear una agenda de las características de la ANEG es preciso desarrollar y poner en operación procedimientos e instrumentos de información, análisis, programación y gestión de las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad en apoyo directo a cuatro de los procesos operacionales que están en la base misma de la función de conducción estratégica del Gobierno. Estos procesos operacionales son: *a)* el monitoreo del modo de funcionamiento del sistema político-institucional; *b)* la estructuración y coordinación estratégica de la

agenda política nacional de gobernabilidad; *c)* la estructuración y coordinación interinstitucional de los cursos de acción política derivados de la agenda y *d)* la formulación y coordinación de la estrategia de comunicaciones que sirve de soporte a las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad.

a) Comportamiento de los actores

La capacidad efectiva de conducción estratégica del quehacer gubernamental hacia sus objetivos está estrechamente relacionada con el tipo y el nivel de información que tiene el Gobierno, tanto de su propio quehacer, como del quehacer de los otros actores con los que mantiene diferentes relaciones de interdependencia.

Toda medida tomada por el Gobierno está orientada al cambio de uno o más elementos del sistema al que el componente sobre el que el Gobierno actúa está asociado y su fin es la transformación de ciertas condiciones políticas, o económicas existentes en el sistema en un momento determinado. Ello produce un cambio, que puede ser mayor o menor, en el funcionamiento del sistema al que el componente está asociado, sistema que, hasta el momento en que se tomara la medida

en cuestión, operaba en un determinado estado de equilibrio o desequilibrio.

Asociados a cada una de las áreas y materias convertidas en objeto de la medida que el Gobierno llegue a ejecutar se hallarán actores sociales con sus propias particularidades y unas relaciones diferenciadas de costo-beneficio. Cualquier cambio que se produzca en las condiciones anteriormente existentes producirá cambios en las relaciones de los actores con la materia en la que el cambio se ha producido (en caso contrario, la medida sería innecesaria), cambios que se reflejarán en la relación costo-beneficio y, por ello, también en el quehacer y en el comportamiento de los actores. Si cambia de signo la relación costo-beneficio, puede preverse que también cambien de signo el quehacer y el comportamiento de los actores.

El comportamiento de los actores está en directa relación con las percepciones que ellos tienen de sí mismos (autopercepciones) y con las percepciones que desarrollan sobre el quehacer gubernamental, la situación jurídica, el funcionamiento del sistema, etcétera. También está influido por las demandas que hacen o pueden hacer al Gobierno y por los conflictos que se derivan de sus interacciones, sean estas intragrupalas, intergrupales, con el Gobierno o de otra naturaleza.

En cuanto al funcionamiento del sistema político-institucional es preciso tener siempre en cuenta el quehacer gubernamental y el comportamiento de la estructura. El sistema político-institucional está integrado por las administraciones que tienen a su cargo la ejecución de los componentes del programa de gobierno e incluye la relación que se da entre las señales políticas recibidas y las respuestas del Gobierno y el grado de eficacia de las intervenciones gubernamentales, sean estas técnico-administrativas, directas o mediáticas¹⁵.

El comportamiento de la estructura se refleja en determinados indicadores económicos y sociodemográficos en un tiempo y en un espacio dados. Los indicadores se refieren al funcionamiento de la economía en los distintos sectores (público, externo, monetario, real) y a la situación sociodemográfica de los distintos grupos de población según edad, sexo, clase social, nivel educativo, lugar de residencia, etcétera. Los indicadores que reflejan la situación sociodemográfica

¹⁵ Como veremos en el capítulo siguiente, las intervenciones gubernamentales pueden ser de tres clases: técnico-administrativas, políticas directas y mediáticas. Las técnico-administrativas son las que se ejecutan desde la administración con un criterio técnico y que están rigurosamente normadas por ley. Las políticas directas son las intervenciones realizadas por el presidente, un ministro u otra

están referidos al acceso de los distintos grupos de población a bienes y servicios esenciales (empleo, ingreso, salud, vivienda, educación, etcétera).

b) Características de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad

Para estructurar y coordinar la ANEG es preciso disponer de un cuadro general que presente y articule, de un lado, los hechos y acontecimientos de mayor significación nacional e internacional y, de otro, las principales medidas y acciones que, durante el año en curso, realizarán los actores estatales y societales.

En el cuadro se podrán identificar las fechas del año en que se presenten o concentren aquellos acontecimientos o acciones que, por

autoridad gubernamental de manera directa (reunión de un ministro con huelguistas de su sector; por ejemplo, el ministro de Salud con los médicos en huelga). Mediáticas son las que se realizan mediante el uso de los medios de comunicación.

sus características, puedan crear nudos de tensión¹⁶ en algunos de los componentes del sistema de gobernabilidad.

También deberá permitir dicho cuadro identificar las interdependencias que existan entre las medidas gubernamentales y aquellas acciones públicas y privadas que puedan afectar en algún grado el objetivo buscado, así como los puntos de concertación que permitan generar las condiciones necesarias para la gobernabilidad y, a partir de esta identificación, organizar el «sistema de concertación» estratégica entre los diferentes actores gubernamentales y societales. El cuadro deberá, igualmente, permitir reprogramar aquellas medidas y acciones del Gobierno destinadas a evitar los nudos de tensión que puedan afectar las condiciones de gobernabilidad, así como programar y ejecutar acciones complementarias a la medida de la acción principal, para que esta disponga del entorno adecuado al cumplimiento de su objetivo y se pueda coordinar y dar consistencia a la acciones externas institucionales en el marco de una estrategia

¹⁶ Denominamos nudos de tensión a aquellas situaciones caracterizadas por la presencia de un conflicto, latente o explícito, generado en la interacción de los actores y que, de no resolverse, o superarse, pudiera afectar las condiciones de

global e incrementar la selectividad y eficacia de las intervenciones presidenciales y ministeriales.

Una agenda es, ante todo, un instrumento que permite programar acciones estratégicas, pero no es un simple listado de acciones a ejecutar. Una agenda de gobernabilidad tiene, al menos, cuatro dimensiones que deben ser tenidas en cuenta: una dimensión temática, otra institucional-personal, una espacial y, por último, una dimensión temporal. Como instrumento de acción, la agenda deberá registrar el tema al que las acciones programadas o reprogramadas están referidas y los acontecimientos que dan lugar a las acciones gubernamentales programadas. De igual modo, deberá registrar qué actores están comprometidos en los acontecimientos y acciones que se registran y programan y, finalmente, en qué momento y en qué lugar se producen tales acontecimientos y se programan las acciones correspondientes. Para que una agenda sea útil debe ser concebida como mapa de acción, o guía de acción política, o como si se tratara de una mesa de arena en

governabilidad. A los lapsos de tiempo en que se dan concentraciones de acontecimientos se los denomina nudos de tensión política.

la que se diseñan estrategias y se desarrollan operaciones e intervenciones tácticas.

La Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad no es una agenda administrativa, sino una agenda de carácter político. Y lo es, porque a ella se incorporan no solo las acciones del Gobierno y los hechos que de ellas se derivan, sino también las acciones de otros actores estatales y sociales, así como los hechos en ellas originados. También es política, porque las acciones y medidas a ella incorporadas generan fuertes sinergias entre los actores y su sistema de intereses. Tales sinergias pueden provocar resultados que tornen difícil la efectividad de las medidas ejecutadas por el Gobierno.

La Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad se construye a partir de los hechos significativos (medidas, acciones y acontecimientos) asociados a instituciones y actores de cinco agendas: *a)* la Agenda Social, *b)* la Agenda del Poder Legislativo, *c)* la Agenda del Poder Judicial, *d)* la Agenda del Poder Ejecutivo y *e)* la Agenda Política Internacional.

c) La Agenda Social

Entiéndase por Agenda Social la agenda de los actores sociales. Dado que estos son muchos y variados, el término Agenda Social equivale a la sumatoria de varias agendas diferentes en las que se hallan consignados acontecimientos, fechas y lugares referentes a las acciones a ser ejecutadas por dichos actores.

La Agenda Social incluye los eventos de la Sociedad que cuentan con un calendario fijo y programado, los eventos probables y los acontecimientos emergentes. Estos últimos no son fácilmente programables, pero pueden hacerse programaciones probables sobre la base del análisis de los escenarios e hipótesis de ocurrencia, las fechas de realización, las materias tratadas, el comportamiento de los actores y el significado y magnitud de los acontecimientos.

Para crearla es preciso reunir y sistematizar diversas informaciones sobre antecedentes jurídicos, políticos, económicos, históricos, y culturales que vinculen los acontecimientos de significación política con los actores institucionales de la Sociedad. También hay que llevar a cabo o gestionar la realización de investigaciones referidas a percepciones, demandas y conflictos que involucren a los actores sociales que estén en capacidad de generar situaciones de tensión y de crisis.

La Agenda Social ha de incluir todas estas informaciones con el objeto de descubrir con anticipación aquellos nudos de tensión que pudieran producirse en la interacción entre el Gobierno y la Sociedad, monitorear aquellos acontecimientos y eventos que pudieran conducir a ellos, prever su desarrollo en el tiempo con actores claramente identificados y en lugares igualmente previstos, programar o reprogramar, si fuere necesario, la participación del presidente de la República o de otros referentes del Gobierno en eventos significativos a desarrollarse en el ámbito social, controlar la gestión de estos últimos y, en fin, tomar las medidas necesarias para detener aquellas acciones llevadas a cabo por los actores sociales que pudieran afectar las condiciones de gobernabilidad y el desarrollo de las acciones orientadas al logro de las metas y objetivos del Gobierno.

d) La Agenda del Poder Legislativo

La Agenda del Poder Legislativo es la agenda propia de los miembros de este poder del Estado. Se trata de una agenda institucional. Debe tenerse en cuenta que el Poder Legislativo tiene tres funciones diferenciadas: la función legislativa, la de control y la de

representación. En principio, en efecto, cada uno de los miembros del Poder Legislativo representa a un grupo territorial poblacional en cuyo nombre habla y participa de las sesiones del Parlamento y cuyos intereses está obligado a defender a la hora de discutir un proyecto de ley que puede beneficiar o perjudicar a sus representados o a la de proponer un proyecto de ley en su beneficio. La suma de los miembros del Parlamento representa a la totalidad de los habitantes del país, que son sus representados. Además de representar a los sectores poblacionales del país, los miembros del Parlamento discuten proyectos de leyes y aprueban leyes. La tercera función del Poder Legislativo es el control de las acciones del Poder Ejecutivo.

Dadas estas características, es fácil deducir que cada representante tiene en sus manos asuntos prioritarios de los que ocuparse, asuntos que responden o pueden responder a los intereses más generales de la Nación, a los de sus representados y a sus propios intereses, ya que él está normalmente integrado a un partido político y forma parte de un bloque parlamentario desde el que se defienden determinadas posiciones frente a las posiciones defendidas en otros bloques. Ello conduce, inevitablemente, a la aparición de divergencias y conflictos

intraparlamentarios y a divergencias y conflictos con el Poder Ejecutivo.

Algunos de estos conflictos y divergencias no son, ni pueden ser, objeto de concertación entre los bloques parlamentarios o entre el Parlamento y los otros poderes del Estado, en especial entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Otros, sí. No lo son las divergencias y conflictos que se suscitan fuera del marco constitucional en el que se desarrolla la vida del país o en oposición al mismo, ya que la obligación de unos y de otros es ajustarse a la norma constitucional. En un caso semejante, quienes atentaren contra la norma constitucional, bien desde el Poder Legislativo, bien desde el Poder Ejecutivo, deberán ajustarse a lo que dicte al respecto el Poder Judicial. Pero no todas las divergencias y conflictos son de esta naturaleza. Por el contrario, las divergencias intraparlamentarias o las que pueden presentarse entre el Parlamento y los otros dos poderes del Estado suelen ser de naturaleza política y las acciones orientadas a su superación pueden ser, por lo mismo, negociadas y concertadas. La Agenda del Poder Legislativo incluye desde la programación de los acontecimientos regulares ya previstos (elección anual de las autoridades del Congreso, conformación de las comisiones, informe

sobre la gestión anual del presidente de la República, etcétera) hasta acontecimientos probables o emergentes, comportamientos de actores, posiciones de los mismos frente a ideas y proyectos de ley a ser —o no— aprobados y sancionados en el ejercicio legislativo, etcétera.

La creación de la Agenda del Poder Legislativo exige reunir y sistematizar información sobre antecedentes jurídicos, políticos, económicos, históricos, y culturales de los hechos y acontecimientos de significación política que sucedan en el Parlamento, llevar a cabo investigaciones sobre demandas y conflictos con capacidad para generar situaciones de tensión que requieran atención legislativa e identificar los proyectos de ley prioritarios vinculados al programa de gobierno.

Debe tenerse en cuenta que los grupos que interactúan al interior del Parlamento suelen estar motivados por intereses, perspectivas ideológicas y posiciones políticas diferentes entre sí y, en los casos de los grupos parlamentarios y partidos de la oposición, distintos igualmente a los intereses, perspectivas ideológicas y posiciones políticas del Gobierno.

Esto quiere decir que no solo el Poder Legislativo, como cuerpo integrado por diputados y senadores de la República, tiene una agenda que cumplir (aprobar leyes, aprobar el presupuesto, fiscalizar la acción del Gobierno, etcétera), sino que cada uno de quienes interactúan al interior del Poder Legislativo como actores de gobernabilidad tiene sus propias posiciones y su propia agenda.

Por ello es necesario incluir el mayor número posible de informaciones sobre los actores parlamentarios, los eventos programados y acontecimientos potenciales, así como sobre los proyectos de ley a debatir y aprobar, con el objeto de alcanzar un conocimiento que permita desarrollar acciones conducentes a crear, preservar o incrementar las condiciones de gobernabilidad y cumplir los objetivos del plan de gobierno.

e) La Agenda del Poder Judicial

La Agenda del Poder Judicial es la agenda de los miembros de este poder del Estado. Esta agenda incluye la programación de los actos y acontecimientos regulares (elección de autoridades, reuniones de ministros de la Corte Suprema de Justicia, etcétera) y también de los

acontecimientos no regulares, algunos de los cuales pueden ser tentativamente programados sobre la base del desarrollo de una serie de factores conocidos. La Agenda del Poder Judicial también incluye comportamientos de actores, posiciones de los mismos ante aquellas situaciones que afectan el orden jurídico y constitucional y la administración de la justicia, etcétera.

Aunque los actores institucionales del Poder Judicial rigen sus comportamientos como guardianes de la Constitución y de las leyes con todo lo que esta función exige, cada uno de ellos tiene, como los demás actores de gobernabilidad, un perfil particular signado por sus propias percepciones y demandas, así como por perspectivas y puntos de vista en distintas materias políticas, económicas, etcétera. Debido a ello, es de la mayor importancia que la Agenda del Poder Judicial incluya, junto a eventos y acontecimientos regulares y no regulares, la mayor cantidad posible de información sobre sus principales actores institucionales (presidente y ministros de la Corte Suprema de Justicia).

f) La Agenda Política Internacional

La Agenda Política Internacional incluye desde acontecimientos externos que puedan tener efectos en el país y medidas y acontecimientos internos que puedan tener efectos en las relaciones internacionales hasta las reuniones de los organismos internacionales y las cumbres presidenciales en las que participa el presidente de la República. Algunos de estos acontecimientos son programables y programados; otros, no. No obstante, estos últimos pueden ser, con cierta frecuencia, previstos y, en la medida en que puedan serlo, es conveniente incluirlos en la agenda.

La agenda se debe estructurar a partir de aquellos acontecimientos de significación política que involucren a actores nacionales o internacionales y que tengan efectos en las relaciones internacionales del país. Al igual que en las demás agendas, debe tenerse en cuenta que existen actores nacionales e internacionales cuyas interacciones crean o pueden crear situaciones de conflicto y afectar las relaciones internacionales del país, por lo que será de la mayor importancia, además de reunir y sistematizar informaciones sobre antecedentes jurídicos, políticos, económicos, históricos, y culturales de los acontecimientos de significación política que afecten o puedan afectar las relaciones internacionales, realizar investigaciones sobre las

percepciones y demandas de los actores nacionales e internacionales con capacidad para generar situaciones de tensión y de crisis que afecten o puedan afectar las relaciones internacionales.

g) La Agenda del Poder Ejecutivo

Hemos dejado para el final la Agenda Política del Poder Ejecutivo, cuya importancia es evidente. La Agenda del Poder Ejecutivo es aquella que se construye con las acciones, medidas y acontecimientos programables, regulares o emergentes, que interesan al Poder Ejecutivo con independencia de las demás agendas. En ella se incluyen exclusivamente aquellos actores y acontecimientos referidos al Poder Ejecutivo y de los que tal poder es sujeto. Tales acontecimientos se relacionan con los sectores (salud, educación, transporte, etcétera) orientados a la resolución de problemas básicos de la Sociedad o a la atención de los reclamos de grupos sociales o

actores de la Sociedad¹⁷ y con asuntos propios del Poder Ejecutivo capaces de movilizar a la opinión pública y a los grupos de población o de implicar una directa y activa participación de los partidos políticos (ajustes de tarifas, reformas constitucionales, privatizaciones, denuncias de corrupción, reforma del Estado, etcétera).

El Gobierno tiene, desde el primer día, un programa que cumplir, y este programa debe ser transferido a la Agenda del Poder Ejecutivo. En ella se tipifican los acontecimientos de significación política que interesan a los principales actores institucionales del Poder Ejecutivo, de los otros poderes del Estado o de la Sociedad y se reúnen y sistematizan informaciones sobre antecedentes jurídicos, políticos, económicos, históricos, y culturales de aquellos hechos y acontecimientos de significación política incluidos en la agenda. La agenda también incluye los resultados de las investigaciones sobre conflictos intrasociales y del Estado con la Sociedad y sobre actores

¹⁷ En el proceso de articulación de la agenda sectorial técnico-administrativa, la conducción del gobierno suele tener que vencer, en su propio interior, una suerte de inercia burocrática sectorializante, inercia por la que, a veces, lo multisectorial y lo multidisciplinario devienen más un compromiso de forma, que una herramienta metodológica que apunte a producir sinergias y a hacer factible la

estatales y sociales con capacidad para generar situaciones de tensión cuyas soluciones requieran intervención del Gobierno.

articulación de cada una de las partes en una visión integradora que, fundamentalmente, esté, como debe estarlo, cargada de contenido humano y político; es decir, una visión de Estado.

h) Construcción de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad

La Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, se construye una vez que se dispone de los insumos básicos obtenidos de cada una de las agendas sectoriales.

Al construir y mantener actualizada la ANEG se busca cumplir el objetivo de formular y coordinar, para cada uno de los «nodos de tensión política», programas operacionales de acción que orienten el quehacer institucional del nivel político de gobierno y preparar informes finales sobre el origen, desarrollo y resolución de las situaciones de conflictividad, con el fin de mantener un archivo de gestión política.

La Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, se construye a partir de las agendas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, así como de la Agenda Social y de la Agenda Política Internacional.

Recuérdese que los acontecimientos consignados en cada una de las cinco agendas son incorporados a la Agenda Política Nacional de Gobernabilidad, ANEG, por tener algún grado de significación política con relación a la creación o mantenimiento de una o varias de

las condiciones que hacen a la existencia y preservación de la gobernabilidad democrática en el país. Ello significa que los acontecimientos contribuyen al desarrollo del marco jurídico normativo que establece las reglas que regulan las interacciones entre instituciones, entre individuos y entre instituciones e individuos. También contribuyen a incrementar la capacidad operacional de las instituciones para cumplir sus objetivos, a mejorar la calidad de las interacciones entre las instituciones y los actores, a reducir las restricciones que traban el desarrollo económico y de las que están en la base de las carencias de los grupos de población y, finalmente, contribuyen a crear un contexto internacional favorable a los objetivos de desarrollo del país.

En cada una de las cinco agendas están ya identificadas las situaciones que contribuyen al desarrollo o al retroceso de algunas de las condiciones que están en la base de la gobernabilidad y es muy frecuente que, en ciertos lapsos, a lo largo del año calendario, coexistan diferentes acontecimientos correspondientes a dos o más de las agendas básicas y que, por la naturaleza de los mismos, estos contribuyan a generar una situación de mayor significación e impacto político que la generada por cada uno de los acontecimientos tomados

de manera individual o independiente. A los lapsos en los que se producen estas concentraciones de acontecimientos se los denomina «nodos de tensión política». Dichos nodos constituyen la base de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad y, por tanto, la base del trabajo del funcionario a cargo de la misma.

El proceso de construcción de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad se da en diversas fases. En la primera fase se identifican los lapsos temporales en que se produce concentración de acontecimientos de significación política y se determinan los potenciales conflictos que podrían aparecer en ellos como consecuencia de la concurrencia de acontecimientos cruzados.

Para situar en el tiempo estos «nodos de tensión política», se registran en un calendario, mes a mes, los lapsos en los que se presentan «concentraciones de acontecimientos». Luego se procede a elaborar una matriz de «relaciones entre acontecimientos» y se identifican las características de los puntos de intersección entre acontecimientos de base, realizando un análisis del potencial conflictivo de cada una de

las intersecciones estimando los potenciales impactos cruzados sobre cada uno de los componentes del sistema de gobernabilidad.

Una vez hecho esto, se lleva a cabo un análisis diacrónico¹⁸ de las interacciones reales y potenciales entre «puntos de concentración». Este tipo de análisis debe permitir dar cuenta de la existencia de un «*continuum* de conflictividad» en la sociedad nacional a lo largo del año calendario y del nivel que dicho *continuum* alcance. Finalmente, se hace un reporte de conflictividad en el que se pondera el peso relativo de cada uno de los acontecimientos concurrentes a la creación de una situación de conflictividad.

En la segunda fase se identifican, seleccionan y programan las intervenciones que habrán de darse en los acontecimientos de base con el objeto de atenuar los impactos que dichos acontecimientos pudieran tener o de reconstruir una situación previa políticamente favorable al mantenimiento de la gobernabilidad democrática.

En la tercera se busca llevar a cabo un monitoreo y un control de gestión y en la cuarta se programan intervenciones gubernamentales

¹⁸ Análisis diacrónico es aquel que se hace de un fenómeno que se desarrolla en el tiempo.

a lo largo del día o de los días en que se desarrollan los acontecimientos que conforman un «nodo de tensión política».

Durante el lapso temporal establecido para cada uno de los puntos de concentración, o «nodos de tensión política», el responsable de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, deberá identificar y programar, no actividades preparatorias, sino acciones que habrán de ser ejecutadas en el nivel político del Gobierno (presidente de la República, secretarios de Estado y miembros del *staff* político) en el transcurso de cada uno de los días en los que se estima que se mantendrá vigente el «nodo de tensión política».

En la quinta fase se elaboran reportes del desarrollo de la situación de conflictividad.

i) Los cursos de acción política

Denominamos cursos de acción política a un conjunto de acciones desarrolladas en el tiempo, de manera sucesiva o simultánea, dirigidas a modificar u orientar una situación dada con el objeto de generar, preservar o incrementar la gobernabilidad democrática o reducir o anular la ingobernabilidad que dicha situación haya generado.

Construida la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, e identificados los «nodos de tensión política» y las acciones a ser ejecutadas en el nivel político del Gobierno, se procede a desarrollar los cursos de acción política, entendiendo que en ellos se «da curso» a aquellas acciones cuya ejecución ha sido decidida por el Gobierno. En cada uno de los cursos de acción política se deberán realizar actividades en fases muy concretas.

La primera fase es de investigación básica y en ella se identifican las principales etapas de desarrollo de la acción de base, se crean y estructuran carpetas de información sobre temas como el marco jurídico normativo que regula el desarrollo del acontecimiento, los antecedentes de acontecimientos anteriores similares o relacionados en alguna forma, los actores asociados al acontecimiento (información básica y matriz), las políticas y los programas de gobierno relacionados con el acontecimiento, los impactos del acontecimiento (estructura, funcionamiento, actores) y las orientaciones de política. También se identifican y estructuran escenarios básicos para cada una de las fases, se califican los costos y beneficios de cada escenario con relación a los intereses de los diversos actores asociados al acontecimiento, se identifican y evalúan los tipos de intervenciones

gubernamentales para cada una de las fases y sobre la base de los diferentes tipos de actores asociados al acontecimiento y, finalmente, se identifican las restricciones a la acción del Gobierno o al desarrollo del acontecimiento, distinguiendo las que tengan su origen en factores de orden estructural de las que lo tienen en factores de orden de funcionamiento.

La segunda fase está dedicada a la programación del quehacer gubernamental. Esta es una fase de decisión. Para cada una de las fases que forman parte de los cursos de acción se deberán programar las diversas intervenciones operacionales gubernamentales a ejecutar en relación con la acción central: antes (fase preparatoria), durante (fase ejecutiva) y después (fase de seguimiento de acuerdos o monitoreo de impactos). Igualmente, se deberá realizar una selección de las intervenciones gubernamentales, teniendo en cuenta las capacidades de respuesta de los diferentes actores institucionales, razón por la que estos últimos deberán ser identificados y analizados en su capacidad operacional. También se deberán asignar responsabilidades intra e interinstitucionales de ejecución de intervenciones y articular el programa de intervenciones y desarrollo de las fases con la agenda

comunicacional, con el objeto de que resulte consistente la estrategia operacional del Gobierno con la estrategia comunicacional.

La tercera es una fase de ejecución. En ella se actualizan y analizan de manera continua los contenidos de cada una de las carpetas de información, se monitorea y controla la gestión de las acciones ejecutivas (preparatorias y durante el acontecimiento) que hayan sido encargadas a otros funcionarios, se hace un seguimiento continuo del desarrollo de las fases, se evalúan los resultados intermedios y se identifica a tiempo la existencia de procesos de transformación que orienten el acontecimiento de base hacia direcciones no previstas, en cuyo caso deberán estructurarse nuevos escenarios posibles y reprogramar nuevas o eventuales intervenciones, etcétera. En esta fase, se elaboran propuestas y recomendaciones para ser incorporadas a la ANEG y a la agenda operacional del presidente de la República. Finalmente, hay acciones a ser realizadas una vez sucedido el hecho y que consisten en preparar el informe general del curso de acción política destinado al archivo de gestión de política, presentar el informe para su análisis y observación en el grupo de coordinación política y archivarlo.

El valor de semejante registro es evidentemente grande. Las nuevas situaciones de base que se presenten pueden encontrar referencias valiosas de gerenciamiento estratégico en los archivos que contienen su registro histórico.

j) La reprogramación

La flexibilidad del quehacer gubernamental en lo que se refiere a sus relaciones con los diferentes actores sociales es otra de las condiciones necesarias que hacen a la capacidad de conducción y gestión estratégica de los equipos de gobierno.

La capacidad de reprogramación está directamente asociada con la capacidad de evaluación de la eficacia del propio quehacer gubernamental y con el adecuado conocimiento de la evolución de las percepciones y las demandas de los diferentes actores sociales. En términos operacionales esta capacidad depende de la disciplina existente al momento de la programación original, de la claridad con que se hayan dado las instrucciones y del conocimiento que se tenga de las intervenciones (metas, responsables, recursos asignados, tiempos, etcétera).

La capacidad de reprogramación determina el tiempo de respuesta del quehacer de gobierno frente a las cambiantes circunstancias o a las nuevas exigencias de la coyuntura política y, por lo tanto, es un campo de acción y una capacidad de gobierno que deben ser adecuadamente desarrollados.

k) La estrategia de comunicaciones

Dado que las medidas, o acciones, de gobierno, cualesquiera que sean, estarán orientadas a producir modificaciones en algún componente de una situación existente, el primer paso al que da inicio el proceso de cambio que tales medidas producen es el que está dirigido a que los actores societales, agentes económicos y grupos de población tengan conocimiento de que el Gobierno inicia con ellas una acción transformadora. En este sentido, se puede afirmar que toda acción de gobierno se inicia con una acción informativa.

Es necesario diferenciar la información sobre la medida en sí de la información sobre el contexto de la medida.

En la acción informativa deberán considerarse los elementos de una línea argumental básica y las fases del proceso informativo.

Entre los elementos de una línea argumental básica hay que tener en cuenta la situación actual (cómo y por qué se llegó a ella, los costos de continuar sin modificarla, etcétera), la necesidad de cambio de la situación, los medios e instrumentos de que se dispone para provocar el cambio, los costos y beneficios del mismo para los diferentes actores, la articulación y grado, o nivel, de articulación de la medida o acontecimiento con otras medidas o acontecimientos de otras agendas, la experiencia de la Sociedad en medidas previas similares tomadas por el mismo Gobierno o por gobiernos anteriores, el proceso de puesta en operación y su cronología, los cursos de acción previsible asociados a la medida o acontecimiento y los comportamientos esperados de los actores. Debe tenerse igualmente en cuenta que existe una tendencia a dar anuncios más o menos formales, pues el discurso en general no tiene destinatarios claros y se habla a todos por igual.

Lo más normal es que el Gobierno tome sus decisiones bajo condiciones de presión y con un horizonte temporal muy limitado. Esta situación lleva a que se ponga poca atención en la circunstancia comunicacional y a que las autoridades piensen más en términos de

anuncio y en los contenidos y forma del discurso del ministro o del presidente de la República que en una situación comunicacional.

La acción informativa suele estar precedida de acciones previas. No debe olvidarse que, con mucha frecuencia, la medida que va a tomar el Gobierno está precedida por algún nivel de filtración o de demanda de actores y que, por lo tanto, existe hacia ella algún nivel de expectativas que varía de acuerdo a los grupos sociales y a los agentes económicos asociados a la misma. Por esta razón, es importante que, al organizar una situación comunicacional, se tengan en cuenta estas expectativas.

Toda acción informativa se inicia con un anuncio. El Gobierno resulta en la práctica un pésimo comunicador, y los aspectos formales del quehacer informativo del Gobierno suelen ser una verdadera mosca en el vaso de leche de la cultura propagandística e informativa de los ciudadanos. Las situaciones comunicacionales elegidas no dan cuenta o parecen ignorar sistemáticamente la realidad y las características de la cultura mediática de los ciudadanos de hoy.

Para informar sobre las decisiones o medidas gubernamentales la acción del Gobierno suele reducirse a la presentación oficial hecha por una autoridad del Gobierno en un medio, en general en la televisión

y, algunas pocas veces, en la radio, la publicación de un aviso en la prensa escrita y la publicación de un decreto en el diario oficial.

Cualquiera sea la naturaleza de la medida o acontecimiento, sin embargo, y cualesquiera sean el contenido de la misma, el contexto en que esta se anuncia y el medio utilizado para anunciarla, los responsables de información del Gobierno tienden a utilizar situaciones formalmente más informativas que comunicacionales.

La última fase de la acción informativa debería darse y mantenerse con posterioridad a la toma de medidas o después de los acontecimientos. Sin embargo, es muy frecuente que las personas del Gobierno, confrontadas a un quehacer diariamente renovado de medidas programadas y de acciones y respuestas a demandas inmediatas, no tengan el tiempo necesario para hacer el monitoreo de los impactos que han tenido las medidas y las acciones tomadas apenas unas semanas antes sobre el comportamiento de los actores sociales relacionados con la acción gubernamental y que, en consecuencia, el Gobierno no lleve a cabo en esta fase ninguna acción comunicacional.

No debe olvidarse que, si la medida tomada por el Gobierno es de alta significación económica o social, ocurre con frecuencia que esta es

tomada de inmediato por los medios de información y comunicación y convertida por ellos en material de venta (primeras planas de periódicos) o de tratamiento especial en programas informativos de la televisión y la radio (reportajes de periodistas, entrevistas a especialistas, opiniones de miembros de la oposición, etcétera), con lo que, en los días siguientes a su anuncio, se crea una brecha entre el tiempo del anuncio y sus características y el tiempo y características del análisis, la opinión, los comentarios y los juicios de valor dados por especialistas, políticos y simples ciudadanos. La relación, en algunos casos, puede llegar a ser del orden de 100 a 1, dando como resultado un desbalance informativo que, en general, opera en contra de la medida y crea dudas e incertidumbre sobre su eficacia u oportunidad o sobre la corrección de la acción ejecutada por el Gobierno. En esta situación, el Gobierno, en general, queda relativamente inerte. Solo algún ministro aparece en escena para dar su punto de vista, rectificar la opinión de algún miembro de la oposición, etcétera, pero, en general, esto no va más allá, quedando evidenciada la falta de una estrategia comunicacional capaz de trascender la fase del anuncio.

Frente a estas situaciones, resulta conveniente realizar un acompañamiento informativo del avance o de los resultados que se van obteniendo con el tiempo, ya que lo más común es que se haga un esfuerzo comunicacional o simplemente informativo al momento del anuncio, pero que casi nunca se refuerce este mensaje con otros que correspondan a la fase de implementación de la medida, días, semanas o meses después de su anuncio (dependiendo del tipo de medida, claro está).

Está fuera de toda discusión la existencia de una relación directa entre la eficacia de la acción de gobierno y la eficacia de la acción comunicacional, ya que el éxito de la mayoría de los quehaceres del Gobierno depende de la comprensión que de estos quehaceres tengan los diferentes grupos de población relacionados con los mismos. Y, dado que el nivel de comprensión está en relación directa con el tipo, las características, oportunidad, cantidad, pertinencia, asimilación, etcétera, de la información recibida por estos grupos, cuanto mejor se conozcan y más se tengan en cuenta estos aspectos, tanto más eficaz será la acción comunicacional que se emprenda y, por lo mismo, tanto más eficaz la acción de gobierno.

La acción comunicacional que acompaña (antes, durante y después) una medida gubernamental es un componente clave que hace a la factibilidad de la medida.

l) Información, comprensión y comportamiento

Toda medida de gobierno tiende a modificar elementos básicos de las estructuras o algunas de las relaciones entre estos y es, por lo tanto, una acción modificadora de la realidad a la que pueden estar asociados agentes económicos, actores sociales y grupos de población con particulares sistemas de intereses que pueden resultar afectados por ella en diferente magnitud y signo, generando comportamientos muy disímiles que pueden ir desde la aceptación al rechazo, afectando de manera positiva o haciendo con ello inútiles los efectos buscados con la medida gubernamental.

Cada una de las medidas, acciones y acontecimientos incorporados a la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad tratan de materias y contenidos diferentes, provocan impactos de diverso grado de profundidad, benefician o afectan intereses de distintos grupos de población, etcétera, y, en consecuencia, requieren de situaciones

comunicacionales específicas, diferenciadas y no «planas», como suelen ser tratadas en la estrecha práctica comunicacional de hoy.

Si la agenda tiene una construcción estratégica, la acción comunicacional de la misma también debe ser estratégica.

Toda agenda de gobierno debe tener y estar acompañada explícitamente de una estrategia comunicacional y, por lo tanto, esta debe diseñarse en sus contenidos y formas antes del desenlace de los acontecimientos sustantivos incorporados a la agenda.

Frente a una agenda que se caracteriza por la diversidad, no es efectivo reducir los medios, los mensajes y las situaciones comunicacionales normalmente utilizados por los comunicadores gubernamentales al actual universo restringido de presentaciones, avisos pagados y comunicados en el diario oficial. Por el contrario, cada apartado de la agenda debe ser analizado en sus contenidos, destinatarios y, fundamentalmente, en sus impactos en los diferentes actores sociales y, en función de ello, debe hacerse una selección de las situaciones comunicacionales específicas que cada apartado requiere, tratando de evitar las improvisaciones, los golpes de genio publicitario y otras torpezas comunicacionales que irrumpen con frecuencia en el

restringido universo de la práctica comunicacional utilizada por el Gobierno.

m) Carácter dinámico de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad

La agenda no es rígida ni se elabora una sola vez a inicios del año, sino que, como tiene que ver con el quehacer de los actores gubernamentales y sociales y su carácter es, por lo mismo, dinámico, aparecen a veces nuevas acciones, las que alguna vez fueron prioritarias pasan a ser secundarias o pierden la importancia que tuvieron, surgen nuevas interrelaciones anteriormente no previsibles, etcétera. No es posible por ello asumir la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad como un todo monolítico y acabado. Por el contrario, la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad deberá ser entendida y asumida como una agenda dinámica y de construcción permanente.

Para que este proceso de reprogramación sea factible y para que el cuadro se mantenga actualizado es necesario que el equipo de análisis político de la Presidencia de la República haga un monitoreo periódico

y sistemático del comportamiento de los actores relacionados con las medidas y acciones incorporadas a la agenda. En apoyo a este proceso de monitoreo y reprogramación el equipo de analistas cuenta con cuatro insumos de información de gran importancia: *a)* «señales políticas del día y acción de gobierno»; *b)* «percepciones y demandas de los actores sociales», *c)* «conflictos» y *d)* «evolución de los cursos de acción».

Los cuatro forman parte del sistema de información de las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad y, si son adecuadamente utilizados, permiten a los equipos de análisis mantener una actividad vigilante y disponer de un sistema de alerta temprana sobre el comportamiento de los actores sociales y otros elementos de contexto de las diferentes medidas y acciones que han sido incorporadas a la agenda.

Los sujetos que actúan en el ámbito de la gobernabilidad se proponen alcanzar en un sistema social determinado¹⁹ objetivos concretos, bien sea de conservación y fortalecimiento del sistema, bien de modificación y de cambio. La gobernabilidad se manifiesta y se hace

¹⁹ Un sistema social se da en un tiempo y en un lugar determinados, se da en la historia. Por darse en ella, todo sistema social está sometido a dos fuerzas encontradas: la que tiende al mantenimiento del *statu quo* y la que pretende cambiarlo, cuando no destruirlo. La manifestación de esta confrontación de

posible como tal en el juego de relaciones que se da entre los sujetos de la misma, sean estos miembros del Gobierno, del partido gobernante, de partidos de la oposición o miembros de instituciones que participan en el juego de las interacciones a título institucional o meramente personal. Son las relaciones e interacciones que se dan entre los actores de gobernabilidad las que ponen en evidencia la confrontación de fuerzas y el desarrollo y la aparición de los conflictos, situaciones todas en las que el Gobierno está en la necesidad y en la obligación de intervenir.

Lo importante, en todos los casos, es que estas relaciones giran en torno al Estado y que el Gobierno cumple la función de referente inevitable, puesto que a él se refieren las diversas acciones ejecutadas por los actores de gobernabilidad, bien para combatir los programas del Gobierno, bien para apoyarlos. El Gobierno es, en consecuencia, entre cuantos interactúan en este juego de relaciones, el primero de los actores institucionales, el más importante, el eje en torno al cual giran las acciones de los demás actores.

fuerzas es permanente. En tiempos normales, tal confrontación no reviste mayores peligros para el mantenimiento del sistema, pero en ocasiones tiende a desequilibrarse en uno u otro sentido.

Las complejidades del sistema de gobernabilidad son muy grandes, y, si cada actor debe estar preparado para enfrentarlas con éxito, aún más debe estarlo el propio Gobierno, puesto que el Gobierno se relaciona con todos y cada uno de los actores y a todos y cada uno debe conocerlos para poder interactuar con ellos de la manera más adecuada. Las acciones del Gobierno deben ser, por ello, pensadas en todos sus aspectos y evaluadas en sus consecuencias por quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.

La agenda permite programar las intervenciones gubernamentales y gerenciarlas de la manera más adecuada. No es posible la gobernabilidad sin estas intervenciones, porque, como ya ha sido señalado, son las intervenciones gubernamentales las que, realizadas de una manera consciente, rigurosa y volitiva, modifican o mantienen las condiciones que es necesario modificar o mantener para crear o incrementar la gobernabilidad. Dado que la conciencia y la voluntad de los actores de gobernabilidad no son suficientes para ello, el conocimiento de hechos, actores, lugares y momentos que hacen a la gobernabilidad deviene imprescindible para poder programar y ejecutar tales intervenciones. La Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, permanentemente actualizada por el registro

dinámico de los acontecimientos, actores, materias, lugares y tiempos, así como por el registro de las interacciones y los impactos, reales o potenciales, de tales interacciones, se convierte en guía de programación de las intervenciones gubernamentales orientadas a la gobernabilidad.

En el siguiente capítulo se describen en detalle estas intervenciones.



LAS INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES

PARA LA GOBERNABILIDAD, CUARTA PARTE



Capítulo V

Las intervenciones gubernamentales

En la práctica política gubernamental es frecuente que las autoridades del Gobierno asociadas a la esfera de su conducción política —el presidente, el *staff* político de la Presidencia de la República, los secretarios de Estado y, en particular, los del área política y quienes representan al partido de gobierno en las actividades parlamentarias— se hallen confrontados a situaciones ante las que deben intervenir de manera especial; es decir, ante las que deben decidir, organizar y ejecutar acciones que, por su naturaleza, se diferencian de la práctica regular que implica el quehacer gubernamental: están más allá de dicha práctica.

Tales intervenciones, a las que denominaremos de «segundo nivel», pueden ser realizadas con tres objetivos generales: *a)* mantener vigentes las condiciones que aseguren la gobernabilidad democrática, *b)* recrear las condiciones de gobernabilidad cuando estas hayan sido afectadas por procesos de orden estructural o por el comportamiento de ciertos actores sociales, actores políticos o agentes económicos nacionales o internacionales y *c)* impedir la intervención de actores cuya acción pueda afectar uno o más factores de los que hacen al mantenimiento de la gobernabilidad o a la realización de acciones gubernamentales tendientes a crearla.

Todas las situaciones que, por sus características, requieran una intervención gubernamental con algunos de los tres fines señalados son consideradas situaciones de base de gobernabilidad (SBG), y, para todos los efectos, se considerarán situaciones de base de gobernabilidad todos aquellos hechos, acontecimientos, estados de situación política, económica o social de nivel nacional, regional o local, así como determinadas acciones llevadas a cabo por instituciones de alguno de los tres poderes del Estado o por organizaciones o del sector privado que, por sus impactos potenciales o reales sobre una o más de las variables que hacen a la gobernabilidad, requieran intervenciones gubernamentales a fin de que estas situaciones o acciones: *a)* se inicien, desarrollen o terminen según su lógica interna y alcancen los objetivos propios de los actores que están asociados a ella, ya sea en condición de propulsores de las situaciones o como beneficiarios transitorios o finales de las mismas; *b)* se inicien, pero se desarrollen de una manera nueva y diferente a la prevista, sin que ello suponga un cambio en la situación final; *c)* se inicien o desarrollen en un tiempo diferente («antes» o «después») al momento inicialmente establecido o programado, sin que ello implique un cambio en la situación final; *d)* se inicien o desarrollen

en un tiempo diferente al momento inicialmente establecido o programado, pero sin alcanzar la situación final prevista; *e)* se inicien, pero que no se desarrollen y *f)* no se inicien.

a) Componentes de una situación de base de gobernabilidad

Dado que, por definición, una situación de base de gobernabilidad es una situación compleja que, en la mayoría de los casos, requiere de una intervención gubernamental, es necesario que los programadores de la acción de gobierno tengan un conocimiento básico de algunos de los que consideramos «rasgos definidores» de una situación de base de gobernabilidad (SBG).

En primer lugar, una situación de base de gobernabilidad lleva incorporado un objetivo, una intencionalidad, o resultado final, y produce un impacto en el contexto.

En segundo lugar, toda situación de base de gobernabilidad se da en el tiempo y tiene, en consecuencia, una secuencia básica de fases de desarrollo, con mayor o menor grado de posibilidades de ocurrencia. Entre el momento en que se inicia (fecha de inicio) y el término de la

situación de base de gobernabilidad (fecha de terminación) hay un tiempo en el que se estructura y otro en el que se desarrolla. Estas serían sus cuatro fases básicas: *a)* fecha de inicio; *b)* periodo de estructuración; *c)* periodo de desarrollo y *d)* fecha de terminación.

En tercer lugar, en toda situación de base de gobernabilidad se encuentran componentes que comparten ciertas formas básicas de interacción entre sí y que definen su estructura. Toda situación de base de gobernabilidad tiene también un contexto de factores heterogéneos en el que se desarrolla.

En cuarto lugar, se producen, además, distintas interacciones con los elementos del contexto, que determinan, en parte, las características de su «funcionamiento» y las posibilidades de su evolución y cierre.

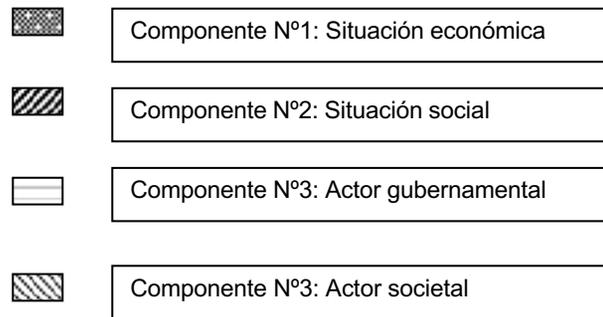
En quinto lugar, en toda situación de base de gobernabilidad existen diversos tipos de actores principales y secundarios con percepciones, demandas y conflictos entre sí o con elementos del contexto.

En sexto lugar, se dan formas de representación o de manifestación «formal» de la situación de base de gobernabilidad.

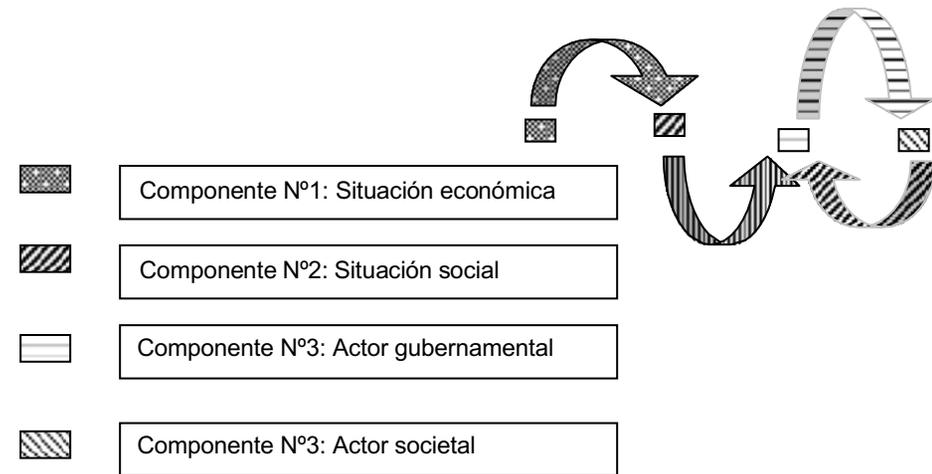
Toda situación de base de gobernabilidad constituye, por definición, una situación de inestabilidad o de estabilidad relativa, sea producida por la acción de un actor social o gubernamental, por un

acontecimiento o una situación particular de orden económico o político-institucional, o sea el producto de la interacción de variables que se desarrollan en un lapso temporal delimitado y en una locación identificable. Toda situación de base de gobernabilidad es esencialmente dinámica. Esto significa que entre los componentes se producen interacciones que, por estar sujetas a un proceso de desarrollo, pueden provocar impactos múltiples, que pueden ir desde la modificación de las características internas de algunos de los componentes hasta la modificación de alguna de las relaciones de esos componentes con el entorno. Dichas modificaciones se producen como resultado de esta acción dinámica que denominamos direccionalidad potencial, u objetivo terminal, de la situación de base. Los componentes de una situación de base de gobernabilidad pueden ser muy distintos y tener, en consecuencia, diversos orígenes. En ciertos casos, puede tratarse de una situación de naturaleza económica; en otros, de naturaleza social, etcétera, y, finalmente, en otros, pueden ser acciones llevadas a cabo por individuos, por instituciones públicas o por organizaciones privadas y pueden desarrollarse, tanto en el espacio nacional, como en el contexto internacional.

Para facilitar el desarrollo del enfoque, utilizaremos el caso de una situación que tiene los siguientes cuatro componentes:

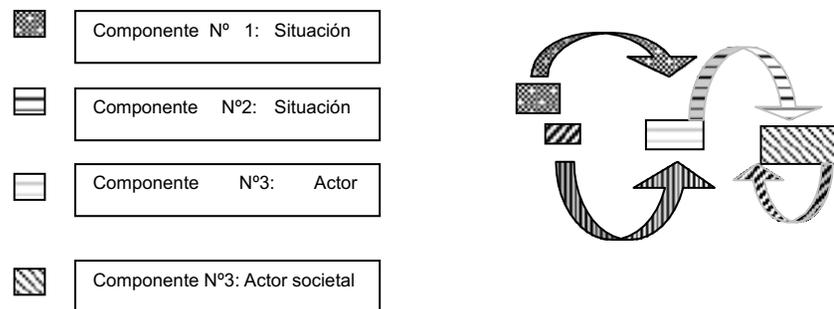


Las relaciones entre componentes también pueden ser múltiples y diferenciadas, bien entre situaciones, entre una situación y un actor dado, o entre dos o más actores. Por su parte, los mismos componentes pueden dar lugar a situaciones diferentes en función del tipo de interacciones que se establezcan entre ellos. Por ejemplo, las interacciones entre los cuatro componentes pueden tomar la siguiente forma, dando lugar a un «proceso» de interacciones como el que se representa a continuación:



Puede darse un proceso en el que una situación económica impacta sobre un componente de naturaleza social y crea una situación que, a su vez, impacta sobre el actor gubernamental, quien, por su parte, desarrolla una acción sobre el actor social, el cual, finalmente, inicia una acción sobre el actor gubernamental.

Estos mismos componentes, articulados o interactuando en otra secuencia, pueden dar lugar a un proceso diferente.



En este proceso, que parte de dos situaciones —una económica y otra social— que actúan sobre el actor gubernamental, este último genera una acción destinada al actor social, la que, a su vez, genera impactos internos que producen una retroalimentación sobre el mismo actor social. A diferencia de la situación anterior, en la que el actor social actuaba sobre el actor gubernamental que iniciaba una interacción con el mismo, en esta situación la acción gubernamental genera un

²⁰ El entorno físico y el de situación (económica, política, social, jurídica, etcétera) en el que se produce un hecho constituyen, por definición, un contexto, pues el hecho mismo, para ser interpretado, debe serlo en el marco, o entorno, en el que se produce, al modo que un texto es interpretado en un entorno lingüístico, del

proceso interno en el segundo actor que anula su capacidad de respuesta a la acción del actor gubernamental.

Como se ve, para un mismo grupo y tipo de componentes de una situación de base de gobernabilidad determinada existen distintas posibilidades de que los componentes se articulen entre sí, lo que abre múltiples posibilidades de acción, tanto a los actores gubernamentales como a los actores no gubernamentales. Por esta razón, al momento de la programación de operaciones y de seleccionar los medios de acción a ser utilizados, resulta de la mayor importancia una adecuada identificación y una rigurosa selección de los componentes, así como una interpretación no menos rigurosa de las interacciones existentes entre los mismos, ya que la acción gubernamental se programa y se realiza sobre una o más articulaciones existentes, ya sea para reforzarlas, para suprimirlas, para retardarlas en el tiempo o para modificarlas en una cierta dirección.

Es importante considerar el contexto²⁰ en el que interactúan. En el trabajo a realizar con procesos políticos resulta de gran interés y

que depende el sentido de la palabra, frase o discurso objetos de interpretación. A ellos debe aplicarse, por lo tanto, el «principio de la pertinencia», que señala que un enunciado, interpretado en relación con un contexto, es más pertinente

utilidad operacional tener en cuenta aquellos factores de contexto cuya presencia y existencia en la conciencia de los actores, pese a no ser componentes directos de la situación de base, ni realizar interacciones directas entre sí, tienen cierto grado de influencia sobre los comportamientos de los mismos.

El contexto puede ser de naturaleza múltiple. Puede, por ejemplo, tratarse de una ley que enmarca el conjunto de los componentes y las interacciones que se dan entre ellos y que impone límites jurídicos a la acción de los actores. En un caso así, se puede hablar de un contexto jurídico.

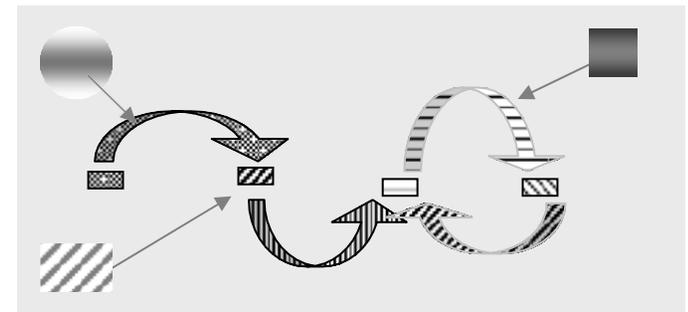
Otro contexto puede ser de orden organizativo-institucional. Por ejemplo, el de una situación de base de gobernabilidad que se origina y desarrolla entre los miembros de una cierta comisión parlamentaria con las posiciones de otra comisión que investiga un asunto colindante con la primera, lo que lleva a una confrontación de posiciones que amenaza los acuerdos tomados en el plenario del Congreso. En este caso, la decisión del plenario o la posibilidad de que este sea convocado para tratar las diferencias y la confrontación entre las

cuantos más efectos produce y menos pertinente cuantos más esfuerzos de tratamiento requiere. La pertinencia es, sin duda, una cuestión de rendimiento.

comisiones actúa como contexto del conflicto entre comisiones, influyendo sobre los miembros de las mismas.

En el contexto de una situación de base de gobernabilidad pueden existir diferentes tipos de elementos que pueden tener influencias o impactos relativos sobre: *a)* uno o más componentes de la situación de base de gobernabilidad, *b)* las interacciones entre los componentes y *c)* una o más fases del desarrollo de la situación de base de gobernabilidad.

Siguiendo con el ejemplo gráfico anteriormente utilizado, esta diversidad de influencias relativas de elementos del contexto se puede representar como queda en el gráfico.



b) Un proceso de desarrollo con una dinámica y un final de incertidumbre

Otro elemento significativo del modelo, que es de utilidad práctica para el proceso de programación de una acción gubernamental con relación a una situación de base, es la identificación de las fases de la misma. Toda situación de base de gobernabilidad en la que existan componentes que interactúen entre sí y que generen modificaciones en los mismos debe ser vista como un proceso que puede ser descompuesto en etapas: *a)* de estructuración, *b)* de articulación o de interacciones entre componentes y *c)* de impacto.

Como su nombre lo indica, la etapa de estructuración corresponde al momento en el que se producen interacciones entre elementos cuyo resultado configura una situación que da lugar a un nuevo proceso o que constituye y fundamenta la base del mismo.

La segunda etapa corresponde al proceso intermedio entre la etapa de estructuración y la de impacto. Es una etapa en la que los diversos componentes se encuentran y dan lugar a múltiples tipos de interacción. Es, por ello, la etapa más dinámica de toda la situación de base de gobernabilidad.

En la tercera y última etapa, la que hemos denominado «de impacto», este puede ser de signos muy diferentes —positivo, neutro o negativo—, dependiendo de los objetivos de los actores que interactúan entre sí o de la dirección original de la situación de base de gobernabilidad.

La importancia de la identificación y reconocimiento de estas etapas radica en que cada una ofrece diferentes posibilidades de intervención de los actores gubernamentales.

Las etapas dan lugar a fases que configuran un proceso que se puede representar según se indica en el gráfico.

Como se puede deducir del análisis de las representaciones anteriores, este modelo de aproximación a la situación de base para la programación de la acción gubernamental y la selección de los medios aplicados a la acción ofrece un amplio campo de opciones instrumentales para los funcionarios del Gobierno responsables de la programación de las intervenciones gubernamentales del presidente de la República, de los operadores políticos o de alguno de los secretarios de Estado.

c) El desarrollo de una situación de base y el tiempo de la acción gubernamental

La variable temporal es una de las más importantes a ser tenidas en cuenta al momento de iniciar el proceso de programación de las intervenciones gubernamentales, ya que debe recordarse que toda situación de base es, por definición, dinámica e, igualmente y por lo mismo, que se configura, se inicia, se desarrolla y termina en días, semanas o meses; esto es, en un tiempo dado. La intervención gubernamental, por su parte, se desarrolla, no solo con relación a una situación de base, sino con relación a uno u otro momento de su proceso.

Interesa, por lo tanto, identificar las fechas de inicio, los periodos de duración y las fechas estimadas de término de cada fase e identificar las fechas y los periodos de las intervenciones gubernamentales con respecto a cada una de las fases de la situación de base. Los programadores de la acción gubernamental deberán tener en cuenta tres macrofases con relación a las cuales poder decidir la oportunidad de ejecutar las acciones gubernamentales. Pueden, así, realizarse *a)* intervenciones en la fase de estructuración inicial de la situación de base, *b)* intervenciones en algunas de las fases de interacción entre los

componentes y *c)* intervenciones en algunas de las fases en las que se producen impactos sobre los componentes.

Con relación a las fases de desarrollo de cada situación de base de gobernabilidad y a la variable temporal en que se inicia y desarrolla, la acción gubernamental puede ser reactiva, proactiva o proactiva.

d) La acción gubernamental reactiva

Si se produce con posterioridad al momento en el que, en una de las fases, la situación de base de gobernabilidad se ha convertido, por su naturaleza, en una situación crítica, la acción gubernamental se tipifica como reactiva. Téngase en cuenta que, al iniciarse una acción gubernamental de esta naturaleza, esta se confrontará con cargas entrópicas que deberán ser identificadas como atenuables o contrastables con la generación de otra acción que produzca una carga positiva destinada a limitar o atenuar los impactos de la primera carga

entrópica²¹, siendo siempre conscientes de que esta primera ya ha sido generada y existe y de que puede haber provocado modificaciones en las percepciones de los actores, en el tipo de demandas que estos formulan o en el grado y en las formas de desarrollo de los conflictos. Es importante comprender la relación entre las fases de desarrollo de la situación de base de gobernabilidad y el carácter reactivo de la acción gubernamental. Si se observan los esquemas anteriores, en los que se han presentando las fases de una situación de base de gobernabilidad, se podrán identificar diferentes momentos en los cuales las acciones que se realicen tendrán un carácter reactivo. A medida que avanza el proceso de desarrollo, el potencial de la acción reactiva para actuar sobre el objetivo o sobre la direccionalidad de la situación de base, salvo en los casos en que se la programe conscientemente como tal, es crecientemente inferior o más débil.

²¹ La segunda ley de la termodinámica, o ley de la entropía, se refiere al hecho de que en un sistema dado la energía necesaria para mantener el sistema no puede permanecer constante, pues parte de ella se pierde en el proceso. Esto conduce, inevitablemente, a la disolución del sistema, al caos y a la muerte del mismo. La ley, que originalmente se descubrió en termodinámica, puede ser aplicada a todos los sistemas. Esta es, por ejemplo, la razón por la que los seres vivos mueren en algún momento. Entropía significa, en principio, vuelta, retorno (del sustantivo griego *entropía* y este del verbo *entrepein*, «volver»), y se puede entender como función termodinámica que es, al tiempo, medida de la parte no

e) La acción gubernamental preactiva

En el quehacer gubernamental pueden presentarse situaciones que la experiencia del *staff* político de la Presidencia de la República identifica rápidamente como situaciones de base de gobernabilidad al tiempo que reconoce sus componentes e identifica sus principales fases, los modos de interacción de los actores y, especialmente, los impactos intermedios o finales que el desarrollo de esas situaciones puede provocar en algunos de los componentes del sistema de gobernabilidad. Cuando, ante las situaciones mencionadas, los decisores gubernamentales intervienen antes de que se produzcan impactos que afecten las condiciones de gobernabilidad, estas intervenciones son consideradas preactivas.

utilizable de la energía contenida en un sistema. No obstante, a la entropía se pueden oponer fuerzas de signo opuesto obtenidas por retroalimentación (*feedback*) mediante las cuales los sistemas se autorregulan. Esto puede decirse de los sistemas que se estructuran con un fin, de aquellos que persiguen alguna finalidad (teleología) y que, en consecuencia, no existen en un puro presente, sino en la historia, y tienen, por ello, una «historia». Estos sistemas cuentan con mecanismos mediante los que se autorregulan. Este es, entre otros, el caso del Gobierno.

f) La acción gubernamental proactiva

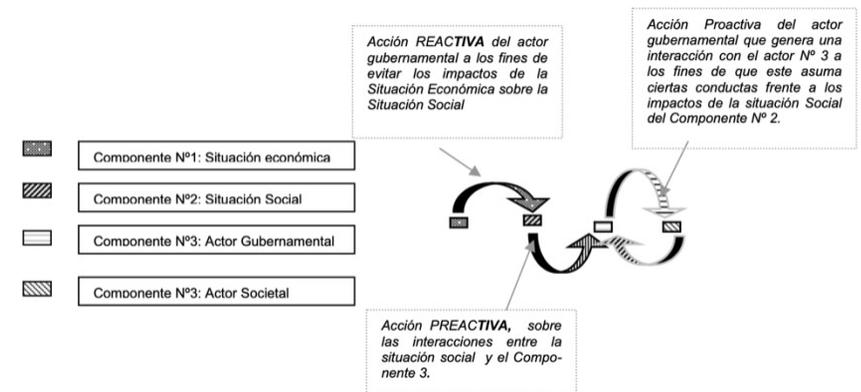
En otros casos, los decisores gubernamentales pueden encontrarse ante la necesidad de tener que intervenir ellos mismos en la «realidad» para generar ciertas situaciones de base, ya sea para poder alcanzar, mediante ellas, alguno de sus objetivos de gobierno, ya para cumplir con alguna de sus funciones de Estado, o a los simples fines de anticiparse, bien a la aparición de ciertas situaciones no deseadas, bien al quehacer de otros actores. En tales casos, a esta modalidad de la acción gubernamental se la denomina proactiva.

La nueva situación creada por una acción proactiva del actor gubernamental puede iniciar nuevas articulaciones entre actores sociales, dando lugar a un proceso nuevo que deviene favorable a los objetivos gubernamentales.

g) La combinación de modalidades de acción

Ante una determinada situación de base de gobernabilidad, los programadores de las intervenciones gubernamentales pueden programar diferentes tipos de intervenciones, lo que significa que

pueden utilizar diversas combinaciones de ellas. Podemos verlo en el ejemplo de una situación que tiene cuatro componentes y cuatro fases de articulación y tres de impacto.



Para beneficiarse del potencial que, en términos de intervención gubernamental, representa la combinación de acciones reactivas, preactivas y proactivas, es necesario aplicar algunas técnicas de análisis predictivo con el objeto de poder identificar, a partir de ciertos hechos o situaciones, diferentes escenarios de desarrollo de los

mismos y estimar los impactos de cada uno de ellos sobre las condiciones de gobernabilidad. Para ello se recomienda la lectura y el uso de los instrumentos desarrollados por Pierre Vigier, Carlos Dos Santos y Javier Tantaleán³.

h) Una forma de representación externa

Las formas de representación que toma una situación de base de gobernabilidad deben ser tenidas en cuenta por los programadores de la acción gubernamental, especialmente a la hora de seleccionar los medios a utilizar para programarla. Toda situación de base asume formas de representación que dependen, en gran parte, de la naturaleza de sus componentes, de las características propias de las articulaciones que se establecen entre ellos y de las consecuencias o impactos que puedan producir dichas articulaciones.

Cuando se trata de actores, su representación se refleja en modos de conducta, actitudes, comportamientos individuales o

grupales y formas de percepción de la situación o de su propia posición respecto a ella e, igualmente, en el uso de determinadas modalidades de lenguaje y en los modos de estructurar y formular el discurso, en las maneras de presentar o de canalizar las demandas hacia los actores gubernamentales, en las formas que toman los conflictos, en los instrumentos utilizados por los actores gubernamentales y no gubernamentales para desarrollarlos o resolverlos más un extensísimo etcétera. Como se comprenderá, todo ello debe ser materia de observación de los responsables de la programación de las acciones gubernamentales.

Cuando se trata de una situación económica, la situación y sus componentes se pueden identificar mediante indicadores como los clásicos de PIB, inflación, empleo, déficit fiscal, saldo en balanza de pagos, carteras pesadas de los bancos, etcétera. En esta materia existe todo un sistema de indicadores que actúan como verdaderas alertas para los responsables de los asuntos económicos, algo de lo que se carece en otras materias vinculadas con lo social y lo político.

³ Vigier, Pierre *et al.*, *Metodología de la acción estratégica de la acción política de gobierno*, 1998.

i) Situaciones de base y tipos de intervenciones

En la vida institucional y social existe una gran diversidad de situaciones que pueden dar lugar a lo que denominamos situaciones de base de gobernabilidad y que pueden tener su origen en diferentes tipos de acciones, en situaciones puntuales o en procesos. A modo de una tipología general destinada a los fines de la presente metodología se establecen los siguientes tipos:

1. Acciones o situaciones relacionadas con el tratamiento de leyes.
2. Acciones o situaciones relacionadas con procesos internos del Poder Ejecutivo.
3. Acciones o situaciones relacionadas con procesos internos del Parlamento.
4. Acciones o situaciones relacionadas con procesos internos del Poder Judicial.
5. Acciones o situaciones relacionadas con procesos electorales.
6. Acciones o situaciones relacionadas con procesos internos de la Sociedad.

7. Acciones o situaciones relacionadas con procesos internacionales.
8. Acciones o situaciones relacionadas con interacciones entre poderes del Estado.
9. Acciones o situaciones relacionadas con interacciones entre el Estado y la Sociedad.
10. Acciones o situaciones relacionadas con interacciones del Estado con otros estados o agrupaciones de países.

Cada una de estas acciones o situaciones se caracteriza por la presencia de diversos actores que, representando roles institucionales diferentes, frente a una misma situación de base pueden tener percepciones, intereses u objetivos igualmente diferentes, lo que puede conducir a que algunos actores asuman comportamientos o formulen demandas que puedan colisionar con los comportamientos, intereses u objetivos de otros actores. Situaciones de esta clase pueden tener como consecuencia la insatisfacción de las demandas, algunas concesiones mutuas, cambios en las percepciones que los actores tienen de la situación o una cierta modificación de los objetivos de una parte de los actores. En casos así, el desarrollo de la situación

puede conducir a nuevas posiciones y generar o provocar conductas o acciones activas que pueden desencadenar formas de interacción de carácter franca y directamente conflictivo, lo que, finalmente, puede repercutir en la situación de base y afectar alguna de las variables del sistema de gobernabilidad.

j) Medios de acción

Ante cualquier situación de base de gobernabilidad los actores gubernamentales y no gubernamentales pueden utilizar como medios de acción: *a)* medios de acción de orden técnico-administrativo-jurídico (MATAs), *b)* medios de acción política directa (MAPDs) y *c)* medios de acción comunicacional. (MACs).

Cada una de estas modalidades tiene su particular esfera de acción en los componentes y fases de una situación de base.

Los primeros medios a tener en cuenta son los de orden técnico-administrativo. Se trata de medios privilegiados para actuar sobre las interacciones de los componentes de una situación de base de gobernabilidad, puesto que con ellos se pueden establecer nuevas reglas que regulen la interacción. Igualmente, pueden llegar a

modificarse algunos aspectos de las reglas existentes, en cuyo marco deben mantenerse los actores que interactúan en una cierta fase del proceso de desarrollo de una situación de base de gobernabilidad. Su utilidad radica, además, en el hecho de que, cuando se trata de leyes, reglamentos, códigos o cierto tipo de decretos presidenciales, resoluciones ministeriales, concejos municipales y otros, estos tienen, por regla general, un marco de acción amplio que regula los comportamientos posibles y el tipo de interacción de un alto número de actores en varios lugares del país, ya que cuentan con normativas relativas a la conducta social de los actores relacionados con la materia, los comportamientos y los lugares tratados en el dispositivo jurídico-administrativo.

Las acciones políticas directas son las que, en una relación interpersonal con los otros actores, desarrollan uno o varios actores de gobernabilidad. Dichas acciones se ejecutan sin intermediación burocrática o mediática alguna y en ellas los principales medios de acción usados por los actores son la palabra y el gesto. Al tratarse de

una interactividad directa que sucede en «tiempo real»²², la acción política directa (APD) se caracteriza por ser altamente dinámica. Ello permite que los actores puedan, durante el proceso interactivo, ajustar o modificar muy rápidamente sus comportamientos, los contenidos temáticos tratados, los niveles de información más una gran diversidad de rasgos suprasegmentales de su «universo discursivo» sobre la base de las diversas formas que a lo largo del proceso de interacción directa van tomando las reacciones o conductas manifestadas por los otros actores con quienes interactúan.

Dadas sus características, las acciones políticas directas son de gran utilidad cuando es preciso realizar intervenciones gubernamentales tendientes a modificar las conductas o a influir sobre algunos de los elementos relacionados con los comportamientos de otros actores. Este sería el caso de una acción orientada al cambio de la percepción que de una determinada situación pueda tener un determinado actor con el objeto de que este modifique el tenor de una demanda o limite

²² Aun cuando todos los hechos suceden, por definición, en «tiempo real», esta expresión se aplica casi en exclusividad a aquellos hechos cuyas consecuencias son inmediatas y perceptibles en el tiempo en que los hechos se producen. En

su accionar y pueda así reducirse el nivel de un conflicto en proceso de desarrollo.

Las acciones políticas directas tienen marcos regulatorios menos rígidos y formalizados que las acciones técnico-administrativas (ATAs), ya que, más que regularse mediante leyes y reglamentos, guardan relación con ciertos patrones que son propios de la cultura política o de lo que es socialmente tolerado como medio de interacción en la esfera de la práctica política.

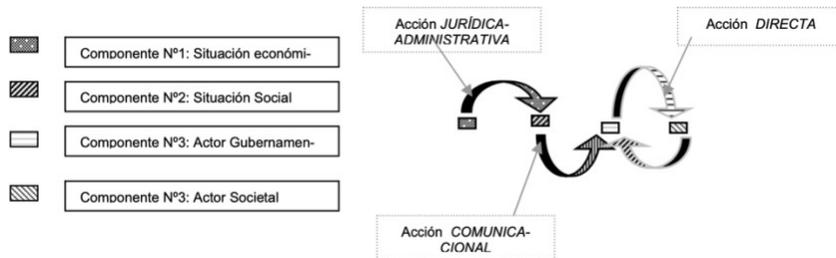
Las acciones comunicacionales mediáticas, que constituyen la tercera de las formas de acción usadas en las intervenciones gubernamentales, se caracterizan por la existencia de un complejo sistema de variables que actúan como mediadoras en las relaciones entre actores. Esta condición de ausencia de relación directa entre actores y el carácter que las acciones comunicacionales mediáticas poseen de masividad selectiva, son dos de los rasgos distintivos que otorgan a estas acciones un enorme potencial como medio de intervención gubernamental con relación a una situación de base de gobernabilidad.

este caso, el «tiempo real», o «tiempo físico» —esto es, la duración del hecho tal como puede ser cronometrada— y el «tiempo psicológico» —es decir, la duración percibida por el sujeto que observa— son coincidentes.

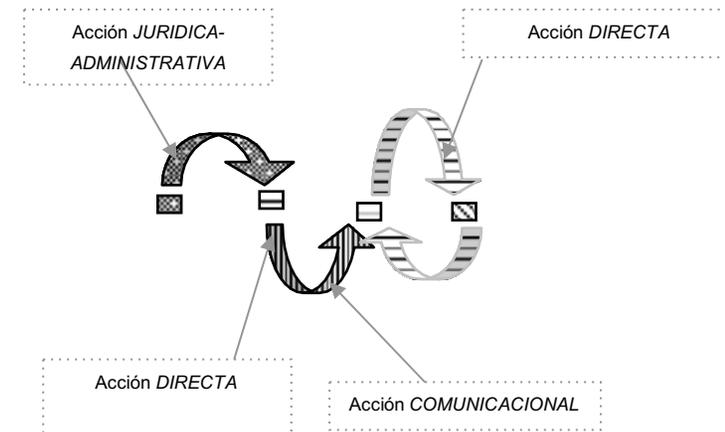
Las acciones comunicacionales mediáticas pueden ser utilizadas en todas y cada una de las fases de desarrollo de una situación de base de gobernabilidad y constituyen un instrumento de apoyo para cualquiera de las tres modalidades de intervención anteriormente consideradas: de las acciones reactivas, preactivas y proactivas.

k) Combinación de los tres tipos de acciones

Estos tres tipos de acciones pueden utilizarse, en forma individual o combinada, ante una situación de base, lo que ofrece a los programadores de las intervenciones gubernamentales un amplio terreno de acción.



Las acciones pueden ser utilizadas de manera secuencial, tal como se representa en el gráfico anterior, pero no debe descartarse, puesto que es posible que en una misma fase se utilicen en forma combinada, dos o más tipos de acciones o dos o más acciones del mismo tipo.



Partiendo de este enfoque, a continuación se detallan algunas características de cada uno de los tres medios de acción.

l) Medios de acción de orden técnico-administrativo-jurídico

Es necesario diferenciar las acciones técnico-administrativas (ATAs) de los actores gubernamentales de las ATAs de los actores no gubernamentales, pues, si bien el tipo de acción es de un mismo orden de realidad, el origen y la potestad son diferentes.

Forman parte de esta clase de acción en la esfera de lo gubernamental acciones como la firma de un decreto por el presidente de la República, la presentación de un proyecto de ley al Congreso, la firma o promulgación de una ley, la reglamentación de una nueva ley, las resoluciones de las autoridades monetarias, la elaboración y presentación del Presupuesto General de la República, la adjudicación de una licitación pública, el lanzamiento de una campaña de salud, el inicio de un programa de construcción de carreteras, etcétera.

Se pueden distinguir dos tipos de acciones: *a)* acciones gubernamentales que establecen o modifican marcos reguladores de los actores o de las interacciones que se dan entre ellos y *b)* acciones o decisiones de autoridades del Gobierno que guardan relación con el uso de los activos estatales, la distribución territorial de las

capacidades operacionales de los servicios públicos o la asignación de recursos públicos.

A la primera clase pertenecen las nuevas leyes o las reglamentaciones de las mismas en materia civil, comercial, laboral, etcétera; a la segunda, la formulación del Presupuesto General de la República, que supone la distribución y asignación de recursos públicos entre instituciones, espacios territoriales y tipo de gasto (corriente, inversión), hecho que afecta o puede afectar las expectativas de determinados grupos de población que, por ejemplo, esperan que se ejecuten determinadas obras en su sector o el cumplimiento de los planes de los concejos municipales, las expectativas de los sindicatos, que esperan aumentos salariales, las de los empresarios, que ven disminuir la inversión pública, de la que depende el futuro económico del próximo año, etcétera.

Cada intervención de orden técnico-administrativo-jurídico ejecutada por el Gobierno afecta en mayor o menor grado a diferentes actores estatales y sociales y provoca, en consecuencia, impactos que, a su vez, influyen en el desarrollo de situaciones de base de gobernabilidad acelerándolo, retardándolo o anulándolo.

Los actores no gubernamentales disponen también de medios de orden administrativo y jurídico para poner de manifiesto sus posiciones, plantear propuestas, defender sus intereses sectoriales y corporativos y sus derechos individuales, etcétera. Representan, además, uno de los principales medios de interacción con los poderes públicos.

Los medios más frecuentemente usados son la presentación de una denuncia a la Fiscalía, a la Defensoría del Pueblo, etcétera, en contra de una acción de una institución pública o de un funcionario público, la formulación por la vía administrativa de una demanda a una autoridad local, regional o nacional, la presentación de una propuesta de acción a un municipio o a una secretaría de Estado, la presentación de un proyecto de ley por iniciativa popular, la conformación de una asociación con el fin de representar, ante los organismos del Estado, los intereses de ciertos actores o grupos de población y la fundación de asociaciones o representaciones de organizaciones internacionales que promuevan los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, etcétera.

La diferencia sustantiva entre una acción técnico-administrativa-jurídica ejercida por un actor gubernamental y otra ejercida por uno no gubernamental radica en el carácter generalmente inconsulto y en

muchos casos compulsivo de la acción administrativa de los actores gubernamentales, ya que esta se programa y ejecuta desde y a través de un órgano del Estado, con el poder administrativo que lo representa, lo cual implica desde la facultad de tomar una decisión con peso administrativo y respaldo jurídico, disponer de la organización (ministerios, institutos y otras dependencias) y disponer del personal y de los medios materiales y jurídicos para implementarla hasta sancionar, bien por acción contraria, bien por omisión, a aquellos actores no gubernamentales que no la acepten. Por su parte, para realizar una acción técnico-administrativa-jurídica con relación al Estado los actores no gubernamentales se ven obligados a seguir una serie de procedimientos engorrosos, escasamente transparentes, prologados en el tiempo y que, en la mayoría de los casos, no llegan a neutralizar a tiempo la acción del actor gubernamental, ya que, debido a las limitaciones señaladas, esta acción casi siempre aparece con posterioridad al hecho.

m) Medios de acción política directa

En este ámbito, los medios de acción de que disponen los actores gubernamentales y no gubernamentales son más homogéneos y las interacciones, más directas. Estas permiten, además, evitar las intermediaciones de las burocracias estatales, tan determinantes en el caso de las acciones técnico-administrativas.

Los medios de acción política directa representan, en particular para los actores no gubernamentales, tanto en sus interacciones con los gubernamentales como en las que llevan a cabo entre ellos, el espacio en el que se democratiza la acción de los actores. Esto se debe a que en la acción política directa los actores se ven confrontados unos a otros con un mínimo de intermediaciones institucionales o administrativas.

Los medios de acción política directa con que cuentan los actores gubernamentales son relativamente escasos: invitación a actores no gubernamentales a reuniones personales con el presidente de la República o un secretario de Estado a fin de que formulen propuestas, establezcan acuerdos, coordinen acciones, etcétera, envío de un mediador gubernamental a interceder ante terceros actores en conflicto, envío de un negociador que, a nombre de una autoridad del

Gobierno, negocie las posiciones de las partes antes de que ciertos actores no gubernamentales se reúnan para formalizar un acuerdo con el presidente y otros.

El medio privilegiado de la acción directa de los actores gubernamentales es el de la negociación con otros actores, sean estos aliados activos o pasivos, oponentes o enemigos manifiestos. Existen otros medios de acción política directa que son utilizados por los actores gubernamentales, pero corresponden a un universo ajeno a este trabajo, ya que su práctica, por definición, no se enmarca en procesos de gobernabilidad democrática.

Como puede observarse, a diferencia de la diversidad y eficacia de los medios de acción técnico-administrativos, los actores gubernamentales disponen de muy pocas opciones para una acción política directa.

A diferencia de los limitados medios de acción política directa con los que cuentan los actores gubernamentales, los actores no gubernamentales cuentan con una amplia gama de medios de acción que comprende desde la huelga de hambre y el paro laboral a la marcha de silencio, la manifestación pública, la desobediencia civil, la resistencia pasiva, el referéndum, las elecciones internas de partidos

políticos y sindicatos o las elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales, etcétera.

Del listado anterior se puede deducir que otro de los elementos distintivos de las acciones de política directa (APDs) de los actores no gubernamentales frente a los medios de acción política directa (MAPDs) de los gubernamentales es que las primeras pueden tener un carácter individual o grupal y, en muchos casos, masivo, lo que significa que tienen capacidad para reunir en una acción política única una enorme diversidad de actores con intereses muy heterogéneos. Las acciones comunes de este tipo, en las que confluyen y coexisten grupos de intereses normalmente heterogéneos, se caracterizan por presentar tres variables que las limitan de manera considerable: *a)* un actor gubernamental que suele ser objeto directo de la acción, *b)* un lugar de concentración en el que la acción se lleva a cabo y *c)* un tiempo relativamente breve en el que la acción se desarrolla.

Los límites de objeto, lugar y tiempo en el que las acciones de este tipo se enmarcan están dados por la propia naturaleza de las acciones, que suelen ser puntuales y referidas a hechos concretos y cuyos sujetos devienen objetos de la acción no gubernamental por las formas organizativas asumidas por los actores no gubernamentales,

normalmente incompatibles —o escasamente compatibles— con la organización de los núcleos o sectores convocados o «autoconvocados», y por la necesidad de encontrar un lugar apropiado y un momento adecuado que potencien y multipliquen los efectos que se pretenden alcanzar al realizar una acción en contra (protesta, repudio) o a favor (apoyo) de un actor gubernamental determinado.

De hecho, amén de tratarse de acciones políticas, se trata de acciones de comunicación mediante las que quienes las ejecutan esperan provocar determinados efectos en la mente de los integrantes de uno o varios grupos objetivos diferenciados, conformados tanto por actores gubernamentales como por actores no gubernamentales. Algunas de estas acciones pueden llegar a alcanzar un alto grado de eficacia, bien afectando las posiciones previas de los actores gubernamentales, bien las de los actores no gubernamentales no integrados a la acción pero interesados en ella, bien las posiciones de ambos tipos de actores a la vez.

Además de los medios de acción anteriormente listados, existe otra gama de medios de acción política directa utilizados por algunos actores no gubernamentales en situaciones de tensión social, alta conflictividad o crisis manifiesta en las interacciones. Los medios que

los actores no gubernamentales utilizan en estos casos son muy diversos.

En primer lugar, están aquellas acciones vinculadas a reivindicaciones o demandas no atendidas y que los actores no gubernamentales utilizan como medios de presión. Tales acciones consisten en la ocupación de locales públicos, la de locales privados o de las sedes de organismos internacionales, invasiones de tierras y otras acciones que pueden ser más o menos imaginativas, según los casos.

En segundo lugar, existen otros tipos de medios de acción política directa utilizados por los actores para promover o crear situaciones de inestabilidad. Cabe mencionar entre ellos las amenazas a terceros para que estos modifiquen sus conductas, las incitaciones a terceros para que realicen actos violentos o ilegales, la difamación con el fin de quitar legitimidad, frente a terceros, al actuar o a las opiniones actuales o futuras de otros actores, los sabotajes, los atentados, los secuestros, la toma de rehenes y otras formas violentas e ilegales.

Finalmente, existe una cuarta categoría de medios de acción política directa cuyo uso está directamente orientado a producir cambios institucionales. Comprende desde las conspiraciones cívico-militares a los motines de las unidades de las fuerzas armadas o policiales, las

revueltas o insurrecciones con participación combinada de amplios grupos de la población, organizaciones civiles y cuadros de partidos políticos, las acciones guerrilleras con desplazamiento de columnas armadas y uniformadas por un territorio determinado, la ocupación de pueblos, las acciones de propaganda armada, los ataques a estaciones de la policía y unidades militares, los pronunciamientos militares, los golpes de estado y otros.

Tal diversidad de medios de acción política directa por los que pueden optar los actores no gubernamentales no tiene equivalencia en el campo de los actores gubernamentales, los cuales deben responder a este tipo de acciones utilizando, en la casi totalidad de los casos, medios de acción que corresponden a la esfera de los medios de acción técnico-administrativo-jurídicos, medios altamente regulados por leyes y reglamentaciones y cuya aplicación exige procesos de diferente complejidad administrativa y jurídica. Ello hace que las acciones en ambos campos —el gubernamental y el no gubernamental— se ejecuten en tiempos diferentes, ya que la iniciativa se encuentra en manos de los actores no gubernamentales en tanto que los actores gubernamentales se hallan en una situación reactiva. Se trata de la aparición de una brecha temporal que es

producto del inevitable retraso de la intervención de los segundos. La tardía reacción de estos últimos a la hora de ponerse en operación, los obliga a confrontar una acción cuya dinámica se ha desarrollado, por regla general, más allá de lo originalmente previsible y con mayores impactos que la respuesta orquestada, debiendo esta última, a partir de este punto, pasar a utilizar métodos fuertemente represivos en los que la interacción entre los actores abandona la esfera de la comunicación, de la palabra, para convertirse en la peor de las interacciones: la fuerza.

n) Medios de acción comunicacional

Es un hecho reconocido que parte muy significativa de la vida política —es decir, de la interacción social para alcanzar ciertos fines— se realiza hoy en y a través de los medios masivos de información y comunicación. Los medios de comunicación (MCs) son hoy los

²³ Las nuevas tecnologías pueden clasificarse como: *a*) tecnologías de registro (equipos ultraportátiles, cámaras digitales de fotografía y de vídeo unidas a computadoras, unidades móviles, *e-mails*, etcétera), *b*) tecnologías de distribución y telecomunicación (radiofrecuencias, satélites, cables, telefonía móvil digital, etcétera) y *c*) tecnologías de recepción (radios multifrecuencia,

medios privilegiados en los que se dan las interacciones entre actores y se han convertido en sus principales canales de expresión y en medios selectivos de difusión del quehacer de terceros actores. También se han transformado en mediadores de las interacciones entre actores sociales o entre estos y los gubernamentales y, finalmente, en no pocos casos, en actores directos y privilegiados del quehacer político.

Pese a la fuerte transnacionalización de la información mediática —y en particular de la televisiva—, la significación nacional de los medios de comunicación como medio e instrumento de las interacciones entre actores sociales se ha incrementado. A ello ha contribuido el desarrollo de las nuevas tecnologías, la expansión, tanto territorial como horaria, de la cobertura y la reducción relativa de los precios de los equipos de recepción de televisión y radio, lo que, en conjunto, ha permitido la multiplicación y la diversificación cualitativa, tanto de emisores como de receptores²³. Esta particular explosión de medios

televisores, vídeos, computadoras con *e-mail* y acceso a páginas *web* que reciben texto, imagen y voz, y, a su vez, permiten que la recepción se pueda realizar a lo largo de las 24 horas del día y en los diversos lugares en los que transcurre la vida cotidiana: en automóviles, trenes y aviones, en oficinas, viviendas particulares, lugares de recreación, etcétera).

de registro, distribución y recepción no puede dejar de ser tenida en cuenta ni por los analistas de los procesos políticos, ni por los programadores de las acciones comunicacionales de los actores gubernamentales. Tiempo, velocidad, espacio y nuevas tecnologías son variables que pueden volver obsoletos algunos medios de acción comunicacional.

En efecto, las características de los más modernos medios de comunicación y de las tecnologías de la información permiten introducir cambios cualitativos en los modos de acción comunicacional tradicionalmente utilizados en las interacciones entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales.

En todos los casos, debe diferenciarse la acción comunicacional activa de la acción comunicacional pasiva. Comenzaremos por la segunda.

²⁴ La contradicción se da entre el sustantivo «acción» y el adjetivo «pasiva». Aun cuando sea una tautología, es necesario señalar que toda acción es activa. Dado que el adjetivo «pasiva» es antónimo de «activa», por el llamado «principio de la no contradicción» una acción no puede ser activa y pasiva al mismo tiempo; esto

ñ) La acción comunicacional pasiva

Aunque el enunciado «acción [comunicacional] pasiva» constituye lo que, en buena lógica, se denomina una *contradictio in terminis* («contradicción en los términos»)²⁴, la usaremos aquí a fin de poner de manifiesto las diferencias existentes entre los distintos modos en los que las acciones comunicacionales se realizan. En este caso, naturalmente, la acción no es pasiva; pasiva es la actitud que asume el receptor como respuesta al mensaje que ha recibido. Hablamos, no obstante, de «acción pasiva» cuando la acción comunicacional del emisor es convencional o cuando la reacción del receptor ante el mensaje recibido, o bien no se produce (pasividad total), o, si se produce, se produce tarde y con escasa fuerza o mediante un mensaje fundado en un discurso cargado de tópicos y, por tanto, poco efectivo. Este tipo de acción comunicacional corresponde a la clásica acción comunicacional del Gobierno y, en no pocos casos, a la desplegada por los partidos políticos en la etapa de elecciones.

es, es imposible que un enunciado sea a la vez verdadero y falso, o, lo que es lo mismo, $\neg(p \wedge \neg p)$.

Lo característico de esta acción es que con ella no se busca la interacción o, si se busca, no se logra, aunque la pretensión de los programadores haya sido producirla. Ello se debe a que los mensajes producidos y emitidos no obtienen respuesta suficientemente significativa y a que, en consecuencia, no se producen interacciones comunicacionales. Ejemplo de todo ello es el modo en que se realizan las clásicas acciones y campañas informativas del Gobierno y también las formas y los usos que los comunicadores o informadores gubernamentales suelen tener con relación a aspectos tales como el tipo de objetivo buscado, la selección de la información a difundir referente a la materia y a los contenidos de la misma y la selección de los tipos de situaciones informativas y de acciones comunicacionales; es decir, la forma que tomarán la materia y los contenidos (su representación), los medios de difusión utilizados, las características de la difusión, etcétera. En general ocurre cuando se trata dar a conocer a los ciudadanos o a grupos de población en particular acciones realizadas por el Gobierno que no son conocidas o no son suficientemente conocidas por estos; esto es, cuando se trata de difundir posiciones o puntos de vista gubernamentales sobre ciertos temas de interés nacional o local.

El trabajo se limita a la producción de los mensajes y su posterior difusión, y, una vez realizadas estas dos tareas, suele darse por terminada la acción informativa.

o) La acción comunicacional activa

Así como el enunciado «acción [comunicacional] pasiva» constituye una contradicción en los términos, el enunciado «acción [comunicacional] activa» deviene una tautología ($p \rightarrow p$). Esta enunciación tautológica es intencional y pretende, de nuevo, poner en evidencia las diferencias que se pueden observar entre una y otra modalidad de acción comunicacional. A diferencia de la anterior, esta es una situación dinámica, puesto que, a través de ella, se busca, a la vez que informar, generar distintos niveles de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales o con segmentos de la población con el objeto de dar inicio y desarrollar un proceso de interacciones tendientes a un fin. El instrumento privilegiado de este proceso es la acción comunicacional. Por ello, definida la situación de base de gobernabilidad con relación a la cual se va a programar una determinada acción comunicacional, interesa poner en operación un

proceso de trabajo continuo que supone dar los siguientes pasos: *a)* la identificación de los componentes que han de ser objeto de acciones comunicacionales, *b)* su registro, *c)* su transmisión (interna), *d)* su edición, *e)* su emisión (lugar, hora, comunicador, formato, etcétera), distribución y cobertura (nacional, regional, internacional), *f)* su recepción (contextuada, estructurada, no estructurada), *g)* el uso de la información por parte de los receptores con relación a la acción o a la situación inicial (uso o no uso para interacciones inmediatas y mediatas), *h)* la evaluación de sus impactos e *i)* el reinicio del ciclo de identificación, registro, edición, emisión, etcétera, hasta que el objetivo haya sido alcanzado.

Cada uno de estos pasos implica, dependiendo de las tecnologías utilizadas, mayores o menores tiempos, lo cual no tiene mayor importancia si la situación de base es poco dinámica y el tiempo transcurrido entre su identificación y la consiguiente recepción y la preparación y ejecución de una intervención es relativamente poco importante. Esto es así, salvo en los casos en los que existen otros actores que, bien por interés, bien por capacidades operacionales,

pueden organizar una intervención efectiva sobre la situación de base de gobernabilidad o sobre su presencia mediática antes de que el actor gubernamental esté en condiciones de hacerlo, contribuyendo con ello a que la situación de base de gobernabilidad o la percepción que de la misma tengan ciertos segmentos de población evolucionen hacia grados de inestabilidad no deseados o contrarios a los objetivos gubernamentales.

En este enfoque, para ciertos tipos de procesos políticos, la variable «velocidad» —esto es, la velocidad con la que uno u otro actor realiza los procesos de la secuencia anterior— puede resultar determinante al referirla a las oportunidades y a la calidad de las acciones comunicacionales. En este sentido, consideraremos las siguientes «velocidades»²⁵: *a)* velocidad en la identificación de acontecimientos o acciones de los actores, *b)* velocidad en la realización del análisis de los contenidos y del significado de los acontecimientos, *c)* velocidad en la selección y producción de respuestas, sean estas dadas mediante acciones comunicacionales, técnico-administrativas o políticas directas, *d)* velocidad en la organización de la emisión y distribución

²⁵ El término velocidad («calidad de veloz») está en este caso referido al mayor o menor tiempo destinado a la ejecución de una acción («prontitud»/«lentitud»).

masiva o segmentada de respuestas o iniciativas, *e*) velocidad en la identificación y registro de respuestas, *f*) velocidad en la evaluación de impactos relativos de la acción gubernamental con relación a la situación primera y, finalmente, *g*) velocidad de reprogramación de nuevas intervenciones.

Cuando hablamos de acción gubernamental, actores y procesos interactivos dinámicos, la variable temporal (como lo señaláramos al definir los conceptos de acción reactiva, preactiva y proactiva), pasa a ser de la mayor importancia, ya que la relación, o brecha temporal, que se dé entre el tiempo de la acción y el tiempo de identificación de la misma —el tiempo transcurrido entre una y otra— puede resultar de gran significación para la eficacia de la intervención. Otro tanto sucede con la brecha que se abre entre el tiempo de identificación y el tiempo de organización y ejecución de una respuesta. En ambos casos, el tiempo es sinónimo de velocidad y abre o cierra oportunidades de intervención, cuando no incrementa o disminuye la eficacia de las mismas. En esta materia se puede decir que dejar pasar el tiempo es dejar pasar las oportunidades de intervención gubernamental.

p) El conservadurismo informativo

Un caso emblemático de interacción comunicacional lo constituyen las campañas de los partidos políticos y sus candidatos. En esas ocasiones se moviliza el clásico «abc» del arsenal «campanero»: *a*) *outdoor*, o vía pública: pasacalles, afiches, paneles, *graffiti*, banderines, *stickers* en parabrisas, ventanas y parachoques de automóviles particulares y medios colectivos de transporte, *T-Shirt* con imágenes y leyendas del candidato, etcétera, *b*) avisos por televisión, radio y prensa escrita, *c*) reportajes sobre candidato, *d*) entrevistas al candidato, *e*) declaraciones del candidato a los periodistas, *f*) participación del candidato en programas de radio y televisión, *g*) caravanas, *h*) concentraciones y mítines con discursos e *i*) adhesiones públicas al candidato de los grandes y pequeños referentes.

El eje de la acción informativa y comunicacional se basa y centraliza, por lo general, en la «guerra» de los espacios públicos y mediáticos en busca de la ocupación masiva de la escena informativa y comunicacional, limitando el espacio del otro candidato, y en la «guerra» de las virtudes, fortalezas y debilidades personales; esto es, en el «juego» que consiste en explotar las fortalezas del candidato

enfrentándolas a las debilidades del otro y viceversa (las debilidades del otro frente a las fortalezas propias), a lo que se agrega, en otro plano, la confrontación de las fortalezas de un partido con las debilidades de otro u otros²⁶.

En el «juego» de las fortalezas a exaltar y las debilidades a resaltar existe una amplia gama de variables que se organizan en seis grupos:

	Características		Brechas +/-	
	Candidato	Candidato	Candidato	Candidato
	1	2	1	2
La apariencia personal				
La formación y experiencia				
La familia				
Las relaciones				
La información y las propuestas				
La personalidad				

²⁶ El uso del denominado *argumentum ad hominem* es, en efecto, frecuentísimo en estas situaciones. Se trata de probar la idoneidad de uno y la incompetencia de otro, y todos los argumentos son, en este caso, válidos, con la sola excepción de aquellos argumentos *ad hominem* que pudieren afectar la honorabilidad de uno de ellos. En lógica, el *argumentum ad hominem* es considerado una falacia, puesto que la calidad de quien presenta una propuesta o desarrolla una

La apariencia personal forma el primer grupo. En él se toman en cuenta la edad, el buen o mal uso del lenguaje, la estatura, la contextura física, la actitud corporal, etcétera, los rasgos faciales, el modo de vestirse y el modo de dirigirse a los otros.

En el segundo grupo se integran la formación y la experiencia y en él se consideran los estudios, los cargos ocupados, la experiencia de gobierno, la experiencia profesional y la experiencia empresarial; esto es, el *curriculum vitae* del candidato.

El tercer grupo es el de la familia. En este grupo son de la mayor importancia el origen familiar, la posición social, los hijos y la esposa. En el cuarto grupo, el grupo de las relaciones, se registran las relaciones, las profesionales, las relaciones con la clase política, las mantenidas con instituciones del Estado y las que el candidato mantiene con actores e instituciones internacionales.

argumentación no tiene, en principio, nada que ver con la calidad de la propuesta o de la argumentación que el sujeto expone («la verdad es la verdad, díjala Agamenón o su porquero», como nos recuerda Juan de Mairena). No obstante, en política la calidad de la persona, en sus diversas formas de manifestación, tiene para los actores políticos y sociales tanta o más importancia que la calidad misma de sus propuestas y argumentaciones.

En este quinto grupo se consideran la información que tenga el candidato sobre los hechos políticos más importantes, el conocimiento de los mismos, su interpretación y las propuestas que elabora frente a ellos.

Finalmente, en cuanto a la personalidad del candidato, que forma el sexto grupo, deberá considerarse, entre otras cosas, si esta es activa o pasiva.

En la mayoría de los casos, los contenidos de la comunicación se limitan a la cara del candidato, su nombre, una frase de apelación y el nombre y sigla del partido al que el candidato pertenece y representa. Los productos comunicacionales, cuando están pensados como afiches, pasacalles o carteles para la vía pública, suelen pegarse en las paredes o colgarse de los postes del alumbrado. Quienes pasan delante de tales carteles los observan, comparan el tamaño, la cantidad, el color, la calidad de la impresión, las frases de campaña, etcétera. A

ello se limita, básicamente, la interacción que este tipo de acción comunicacional genera²⁷.

La diferencia entre la vía pública, como medio estático, y los medios de comunicación más dinámicos radica en que a los segundos, cuando no se trata meramente de afiches o fotografías en televisión o de simples tandas de mensajes en emisoras de radio, se incorpora, en algunos casos, la imagen en movimiento y el sonido: se «ven» los gestos del candidato y sus movimientos y, junto con sus gestos y movimientos, se aprecia el tono y el timbre de su voz y la calidad de sus palabras, y así se evalúan desde la pronunciación y la entonación hasta diversos aspectos relacionados con las formas de ser y decir socialmente aceptados o aceptables (o, por el contrario, socialmente rechazados y rechazables). Esta conjunción de sonido e imagen en movimiento hace que el receptor del mensaje elabore sus propios juicios de valor sobre la coherencia discursiva y la validez (o

²⁷ Debe señalarse, empero, que toda comunicación produce o puede producir efectos diversos en la mente del receptor. Para Lavidge y Steiner, estos efectos se producen, en primer lugar, en el nivel cognoscitivo (*awareness, knowledge*: «conciencia», «conocimiento»); en segundo término, en el afectivo (*liking, preference*: «inclinación», «preferencia») y, por último, en el conativo, o nivel propiamente incoativo (*conviction*, «convicción» y, en este caso, voto). Es obvio que de lo que se trata es de conseguir el último efecto y que difícilmente este

podrá conseguirse con la simple presentación del candidato en un afiche. Con esta podrá lograrse, sin embargo, un efecto importante en el nivel cognoscitivo, necesario para alcanzar los otros dos. Aun cuando el grado de interacción es bajo, no cabe duda, sin embargo, de que no por ello es menos importante a los fines de la campaña, ya que el efecto logrado (conciencia y, como parte de la misma, recordación y reconocimiento) parece ser condición necesaria para que se produzcan los demás.

invalidez) política, intelectual o moral de lo que dice el candidato, validez política, intelectual o moral que, de existir en la percepción del receptor —esto es, de ser percibida por él como tal—, contribuirá a que este le conceda algún crédito y alguna autoridad y, de no existir en la percepción del receptor —esto es, de no ser percibida por él como tal—, hará que el receptor rechace el mensaje del candidato y, junto con el mensaje, al propio candidato. La forma más clara de aceptación o de rechazo de la imagen de idoneidad política, intelectual, moral o de otra naturaleza que el candidato proyecta es el voto que el receptor del mensaje deposita en la urna. El voto tiene el valor de una sentencia individual: el receptor entrega su voto al candidato, cuando acepta, valora y prefiere la imagen que este proyecta a otras imágenes proyectadas en y por los mismos medios; se lo niega, cuando la rechaza. En este tipo de medio el candidato está más expuesto a la percepción y al juicio de los receptores que en los medios estáticos de vía pública²⁸.

²⁸ Aunque la razón nos dice que la percepción no es la realidad, en marketing —y, por tanto, en marketing político—, la percepción, al decir de Philip Kotler, «es la realidad». En la percepción de los receptores se funda la imagen, que no es sino

En este nivel las tecnologías de la información pueden ocupar un lugar de primer orden con relación a una situación de base de gobernabilidad, sobre todo si se considera el carácter procesal de las mismas. Para beneficiarse de estas tecnologías es preciso tener una nueva concepción, así como métodos y procesos de trabajo adecuados y disponer de los especialistas y de los medios técnicos.

Lo significativo es que el desarrollo de las tecnologías de soporte de los medios de comunicación amplifica el carácter instrumental que, hasta su aparición, habían tenido las acciones comunicacionales como medio de interacción entre los actores, tanto entre los gubernamentales y los no gubernamentales como en las interacciones de cada uno de estos grupos entre sí.

Si se entiende la acción comunicacional como un medio particular de interacción directa o mediatizada entre actores gubernamentales y no gubernamentales que se realiza en una escena abierta al gran público o abierta a la mirada de ciertos segmentos de la población (audiencias), entonces, para la programación del quehacer de los

el fenómeno en el sentido kantiano: lo que se presenta a nuestros sentidos (del griego *phainómenon*, «lo que aparece»). He ahí la importancia de la imagen, único y, con frecuencia, engañoso referente de la realidad.

actores gubernamentales, existen tres aspectos que se deben conocer: *a)* el *modus operandi* comunicacional (MOCA), *b)* el entorno comunicacional de los actores (ECA) y *c)* la segmentación y cobertura de las informaciones de los medios de comunicación en los que se produce la acción comunicacional.

Cuando aquí decimos «conocer» nos referimos a la necesidad de «conocer a los actores que interactúan» en el escenario comunicacional, por lo que los tres aspectos anteriores deben ser identificados en el caso de cada uno de los actores.

q) El *modus operandi* comunicacional

Elemento central del proceso de programación operacional de la acción comunicacional de un actor es el conocimiento del *modus operandi* comunicacional de los otros actores asociados a la situación de base de gobernabilidad. Con fines operacionales se han seleccionado diez tipos distintos de componentes que forman parte del *modus operandi* comunicacional (MOCA):

1. Acciones comunicacionales utilizadas: conferencias de prensa, declaraciones informales, presentación en programas periodísticos, presencia en situaciones o acontecimientos de significación mediática, etcétera.
2. Medios de comunicación usados: radio, televisión, diarios, etcétera.
3. Programas o espacios en los cuales se expresa o se habla más de su quehacer.
4. Periodistas con los cuales mantiene mejores relaciones.
5. Universo temático y discursivo del actor.
6. Líneas argumentales utilizadas para el desarrollo de los principales temas.
7. Destinatarios explícitos o implícitos de su quehacer comunicacional.
8. *Gestalt* comunicacional: vestimenta, gestos, tonos de voz, desplazamientos.
9. Lugares desde los cuales realiza preferentemente acciones comunicacionales.

10. Relaciones mantenidas en la situación comunicacional: con el entrevistador, con los demás asistentes, con el público real y virtual.

La interacción entre dos actores, mediatizada por los medios de comunicación, constituye, en principio, una interacción entre dos *modus operandi*²⁹ que tienen elementos más o menos prototípicos y que pueden ser distintivos de uno u otro actor. El conocimiento de estos elementos es muy útil para la programación de las intervenciones comunicacionales individuales del actor gubernamental (declaraciones a los periodistas, entrevistas personales en radio o en televisión, etcétera) y también para las interacciones comunicacionales directas de este con otro actor no gubernamental; es decir, para aquellas ocasiones en las que los dos actores se

²⁹ *Modi operandi* («modos de obrar», «maneras de trabajar») es la forma del nominativo plural del singular *modus operandi* («modo de obrar», «manera de trabajar»). En su forma de nominativo de singular, «modus operandi», esta fórmula originalmente latina, compuesta por el sustantivo *modus* y el genitivo de gerundio *operandi*, es aceptada en español, por lo que no solemos utilizar letra itálica, o bastardilla, al escribirla. Sí lo hiciéramos con su forma en plural *modi operandi*, si la utilizáramos, pues no es frecuente. Para evitar confusiones, utilizaremos el término «modus operandi» sin variación tanto en singular (el «modus operandi») como en plural (los «modus operandi»).

encuentran compartiendo una situación interactiva que transcurre «en directo»: «en tiempo real» y en el mismo espacio. En ambos casos resulta de utilidad para quienes tienen a su cargo la estrategia comunicacional del actor gubernamental la identificación y sistematización, tanto de su *modus operandi*, como de los *modus operandi* individuales de cada uno de los principales actores no gubernamentales con los que el actor gubernamental va a interactuar con relación a la situación de base de gobernabilidad.

En la práctica de la acción política los actores gubernamentales y no gubernamentales no utilizan un *modus operandi* comunicacional único, sino que, por lo general, dentro de un *modus operandi* comunicacional básico (MOCA), disponen de variaciones hechas en función de ciertos públicos objetivos, o conjunto de destinatarios del mensaje ³⁰ (obreros de la construcción, empleados públicos,

³⁰ El concepto de público objetivo, grupo objetivo, o destinatario (inglés, *target*, «blanco de tiro», «diana»), ha sido especialmente desarrollado en las comunicaciones de marketing. En estas se estudian las características de cada uno de estos grupos desde perspectivas distintas y complementarias con el objeto de conocer mejor el pensamiento y la conducta de sus integrantes y predecir, en lo posible, su reacción frente a un mensaje dado y al modo en que dicho mensaje es comunicado.

empleados privados, trabajadores agrícolas, amas de casa, jubilados, jóvenes, etcétera). El reconocimiento de estas variaciones es otro aspecto de utilidad operacional para los programadores de las acciones comunicacionales de un actor gubernamental con relación a otros actores con los que interactúa de manera directa compartiendo un mismo espacio y un mismo tiempo comunicacionales, así como es de una extraordinaria utilidad cuando se programan acciones comunicacionales dirigidas a grupos de población a los que también están dirigidas las acciones comunicacionales de los otros actores. Cada *target*, o público objetivo, tiene sus propias exigencias comunicacionales, tanto en lo que se refiere a la estructura misma del discurso y al uso del lenguaje, cuanto a la presentación de estos con el objeto de alcanzar el nivel de impacto y el efecto deseado. Para lograr un alto grado de eficacia en la emisión del mensaje en la acción comunicacional es de la mayor importancia que se tengan en cuenta estos aspectos referidos al *target*.

Una vez reconstruido el *modus operandi* de los actores, el siguiente paso consiste en el análisis relacional de ambos *modus operandi* con la finalidad de disponer de un cuadro más objetivo de convergencias y divergencias, fortalezas y debilidades en los *modus operandi* de cada

par de actores. Para ello se puede utilizar una matriz como la que se presenta a continuación.

r) Articulación entre modus operandi de dos actores

Para utilizar correctamente esta matriz se debe disponer de las fichas individuales de los modus operandi del actor gubernamental y del no gubernamental y proceder a un análisis comparado de cada una de las variables.

Es importante resaltar que estos mapas de interacciones constituyen un instrumento de apoyo a la programación, ya que, mediante ellos, se incorpora una dosis de racionalidad al proceso de programación del quehacer comunicacional del actor gubernamental, pero hay que recordar que, durante la situación comunicacional y como inevitable producto de la interacción, algunos elementos del modus operandi adquieren dinámicas propias de la situación, dinámicas que, de otra parte, escapan a la programación y muchas veces a la voluntad del propio actor. No todo es cognoscible, programable y controlable.

Resulta útil que al menos un miembro del equipo que forme parte del diseño estratégico y programación operacional del quehacer del actor gubernamental organice un «archivo» actualizado que considere el modus operandi del actor gubernamental y de los principales actores no gubernamentales con los cuales este deberá interactuar, para llevar

un registro de las interacciones comunicacionales de ambos y analizar los modus operandi e interacciones comunicacionales, a los fines de

		ACTOR N ° 1					
		MODUS OPERANDI					
		1	2	3	4	N	
ACTOR N ° 2	MODUS OPERANDI	1					
		2					
		3					
		4					

formular recomendaciones de valor operacional a los miembros del equipo que tengan a su cargo la programación y ejecución del accionar político comunicacional del actor gubernamental.

s) El entorno comunicacional

El modus operandi de los actores no puede ser adecuadamente comprendido, si no se sitúa en el contexto en el que se desarrolla. Este es otro de los aspectos particularmente importantes que debe ser tenido en consideración al momento de la programación, ya no solo de los contenidos, sino del tiempo (fechas) en el que habrá de

realizarse la acción comunicacional. Queremos señalar con ello que, además de tener en cuenta los modus operandi, se debe analizar el entorno en que aparecen y se desarrollan.

En primer lugar, se debe analizar el entorno mediático. Consideraremos dos tipos: el entorno mediático inmediato y el entorno mediático mediato. El primero se refiere tanto a las características de aquellas acciones comunicacionales que preceden a la acción comunicacional del actor como a las características de las que le suceden. Si se trata de un programa periodístico en radio o televisión interesa saber, por ejemplo, en qué segmento se presentará la entrevista o declaración, qué noticias o reportajes lo preceden y cuáles siguen a continuación. Igualmente interesa saber si la acción comunicacional inicia o cierra el programa o si está en medio del programa, si va antes de un corte publicitario o inmediatamente después del mismo. Otro tanto sucede con la colocación de la información en la prensa escrita (sección, ubicación en la página,

tamaño de letra, fotografía con comentario, etcétera). Todos estos factores constituyen el entorno de la acción comunicacional, que en algunos casos puede convertirse en un elemento que refuerce, privilegie o actúe negativamente sobre la misma, porque, como es sabido, en los diferentes segmentos de la audiencia existe una «cultura» de la programación que le otorga valor y significación a la posición relativa de la información o a la presencia de los invitados a un programa en la secuencia de los diversos programas. La posición, en estos casos, puede convertirse en un posicionamiento³¹.

El entorno coyuntural extramediático se refiere a las características del tiempo social, económico o político de la situación de base de gobernabilidad y a la percepción que del mismo tienen los grupos de población como grupos objetivos, o destinatarios finales de la acción comunicacional. Hay a veces grupos de población que viven o se hallan en circunstancias en las que no aceptan la presencia de actores políticos gubernamentales o no gubernamentales; en otras palabras,

³¹ En comunicaciones de marketing el «posicionamiento» puede definirse como «el lugar que ocupa el objeto comunicado en la mente del receptor del mensaje», pero, sobre todo, como «el lugar que ocupa en la mente del receptor en relación a otros objetos de la misma categoría que han sido igualmente comunicados». También se refiere al modo (de aceptación o de rechazo en diversos grados) en

que el objeto en cuestión es percibido por el receptor. En este sentido, en efecto, la posición en los medios puede convertirse en posicionamiento en la mente del receptor del mensaje. Si su situación en los medios es buena, su posicionamiento en la mente del receptor del mensaje seguramente mejorará.

que no aceptan ciertos tipos de temas o ciertos discursos sobre esos temas, pero que, en otros momentos y en diferentes circunstancias, pueden ser propensos a ellos. En este sentido, las circunstancias son, como puede verse, variables, pero, en todos los casos, es preciso conocerlas bien, pues influyen sobre la disposición del *target* a la aceptación o rechazo del mensaje comunicado.

En muchos casos, estos dos elementos pueden ser considerados como variables sujetas a decisión y a ser consideradas por los responsables de la programación de las acciones comunicacionales del Gobierno. Las acciones pueden ser directas o indirectas.

En las acciones comunicacionales directas se da la presencia o participación del actor en situaciones explícitas (conferencia de prensa, declaraciones a periodistas, presentación en un espacio radial o televisivo, entrevista personal, comunicado de prensa, etcétera); en las indirectas, no. Estas últimas se caracterizan por darse en ellas imágenes y sonidos directos o con comentarios en *off*, registrados por uno o más medios de comunicación, de acciones comunicacionales no mediáticas realizadas por el actor o de acciones en las que el actor participa. Aun cuando originalmente no son mediáticas, puesto que no están destinadas a los medios, posteriormente son difundidas por

ellos. Debe tenerse en cuenta que los medios cuentan con la prerrogativa de emitir, mostrar o informar de una fracción del hecho o del hecho completo, insertando la acción del actor en la secuencia de noticias que ellos organizan y que emiten en las horas que deciden y cuantas veces desean o consideran de utilidad a sus fines.

t) Segmentación y cobertura

Otra información de utilidad para la programación de las acciones comunicacionales tiene que ver con las características de la estructura empresarial y las tendencias sociopolíticas de los distintos medios y con el producto y la marca que la publicidad ofrece, a través de los medios, a los consumidores. En el caso de medios como la televisión y la radio, la información básica parte del conocimiento, en primer lugar, de la pauta de programación, la que, por contenidos, características de la producción, tipos de conductores de programas, días de la semana y horarios, se orienta a diferentes segmentos de población (*targets* compuestos por amas de casa, jóvenes de ambos sexos, niños, adultos, personas de la tercera edad, etcétera); de la

audiencia, o *rating*, de cada programa ³² y de las situaciones de recepción (casas de familia, clubes, bares, empresas, locales públicos, etcétera).

En el caso de la prensa escrita (diarios y revistas), interesa conocer las secciones, la posición política de directores y principales accionistas, el nombre de los editorialistas, de los responsables de secciones y de los cronistas, el tiraje efectivo en número de ejemplares impresos, la devolución diaria, los principales anunciantes, las horas de distribución, la cobertura territorial y la segmentación de los lectores. En todos los casos, tratándose de radio y televisión o de prensa escrita, es de gran utilidad tener sistematizada la información sobre la posición de las diferentes secciones con relación a las materias claves de la realidad nacional, al proceso político nacional y a los principales actores gubernamentales y no gubernamentales.

³² El *rating*, la «audiencia», se mide en GRPs (siglas de *gross rating points*, «puntos brutos de *rating*»), que no es otra cosa que el porcentaje de audiencia de un programa determinado o el porcentaje de lectoría de un artículo o de oyentes de un programa de radio, considerando el porcentaje sobre el universo

u) Uso combinado de los medios de acción

Si bien cada uno de los tres medios de acción anteriormente presentados tiene, como se ha visto, su propia especificidad, en la práctica de la interacción entre los actores asociados a una situación de base de gobernabilidad una de las situaciones más clásicas se produce cuando en las interacciones se da una correlación, o simetría, en el uso que de los medios hacen los actores; es decir, cuando, por ejemplo, frente a una acción técnico-administrativa realizada por el actor N°1, el actor N° 2 responde con el mismo tipo de acción técnico-administrativa. Idéntica situación puede presentarse en las otras dos acciones. Esta simetría de acción y reacción se representa en la siguiente matriz.

total de receptores de mensajes televisivos, radiales o escritos. En la actualidad, se tiende a considerar cada *target*, o grupo objetivo, como un universo en sí mismo, por lo que, además de hablar de GRPs, hoy se habla también, con más precisión, de TGRPs, o de GRPs calculados sobre el *target* que interesa conocer.

La interacción debe entenderse como un proceso y que, por esta razón, el uso de los medios de acción entre dos o más actores no se da paralelamente en todos los casos, como si de pares se tratara, lo que significa que, si un actor gubernamental (Nº1) utiliza como medio de acción una acción técnico-administrativa, el privado (Nº 2) no siempre responde con una acción semejante, sino que, como se presenta en la matriz siguiente, el actor Nº 2 puede ejecutar simultáneamente, con relación al primero, una acción técnico-administrativa (ATA) y una acción comunicacional (AC).

		ACTOR Nº 1		
		ATA	APD	AC
ACTOR Nº 2	ATA	[Hatched]		
	APD			
	AC	[Grid]		

Una variable operacional que pueden usar los programadores de las

		ACTOR Nº 1		
		ATA	APD	AC
ACTOR Nº 2	ATA	[Hatched]		
	APD			
	AC			[Grid]

intervenciones de los actores con relación a los medios de acción es la temporal. La secuencialidad o la simultaneidad entre las acciones llevadas a cabo por uno y otro actor forman parte de las opciones tácticas a ser tenidas en cuenta por los responsables de la programación de las acciones gubernamentales.

La consideración de estos aspectos cobra particular relevancia cuando, con relación a una situación de base de gobernabilidad determinada, el actor gubernamental (Nº 1) se halla interactuando con varios actores privados (Nº 2, Nº 3, Nº 4, etcétera) que tienen objetivos que pueden o no ser convergentes con los suyos y modus operandi propios, lo que plantea particulares problemas de

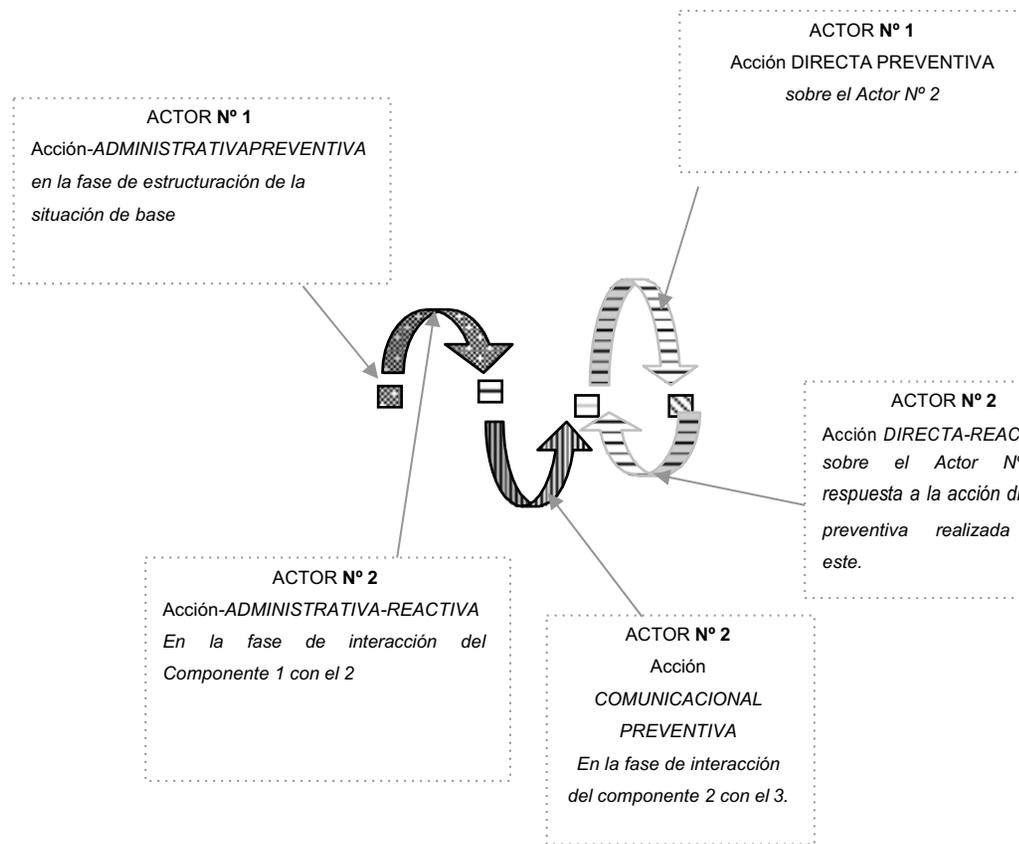
programación operacional a los programadores y decisores de las intervenciones gubernamentales, sean estas administrativas, directas o comunicacionales. Por ejemplo, frente a una acción política directa (APD) del actor N° 1, los actores N° 2 y N° 3 pueden responder de maneras diferentes: mientras que el actor N° 2 decide hacerlo con una acción política directa, el actor N° 3 lo hace con dos acciones: una acción técnico-administrativa (ATA) y otra comunicacional (AC).

		ACTOR N° 1		
		ATA	APD	AC
ACTOR N° 2	ATA			
	APD			
	AC			
ACTOR N° 3	ATA			
	APD			
	AC			

v) La situación de base de gobernabilidad: un sistema dinámico

Dado que toda situación de base de gobernabilidad se caracteriza por ser un sistema con componentes que interactúan en el tiempo, uno de los factores de mayor utilidad para la programación de la acción gubernamental es el conocimiento de las fases en que se desarrolla la situación de base de gobernabilidad (estructuración, interacción, impactos, etcétera). Para que las intervenciones gubernamentales sean lo más eficaces que puedan ser y alcancen un nivel óptimo de eficacia, conviene que sean reactivas en el menor grado posible, si resulta imposible evitar que lo sean. Conviene, por ello, tender a que las mismas sean preferentemente preactivas y, en aquellos casos en que se pueda lograr, proactivas en el grado más alto que se pueda alcanzar. Para ello es necesario disponer de una significativa y ordenada memoria institucional de anteriores procesos políticos o institucionales y de capacidad de programación estratégica basada en análisis prospectivo, construcción de escenarios y diseño de cursos de acción política. Si se tiene memoria institucional o si se cuenta con una adecuada capacidad prospectiva, la programación de las

intervenciones gubernamentales frente a situaciones de base de gobernabilidad se puede realizar sobre bases más sólidas.



Es importante señalar que, por formar parte de la situación de base de gobernabilidad componentes de diferente entidad, se dan entre ellos numerosas interacciones cuyos resultados dependen, en gran medida, del comportamiento de los actores. Frente a ello cabe destacar que muchas interacciones se desarrollan en marcos institucionales de una relativamente alta normalización, o reglamentación, y que los comportamientos de los actores, pese a tratarse de individuos y organizaciones (o quizá por serlo), responden a variables culturales que son producto de experiencias anteriores y no fruto del azar o de la indeterminación. Debe tenerse en cuenta, además, que aquí, cuando se habla de interacciones entre actores, se parte, en la mayoría de los casos, del hecho cierto de que uno de los actores es gubernamental y que, por su condición, sus comportamientos tienen márgenes de libertad, pero no pueden sustraerse a los marcos normativos que las leyes y reglamentos establecen para las conductas administrativas y políticas de los funcionarios de gobierno. No debe pensarse que con la apelación a disponer de una memoria institucional y de una capacidad de análisis prospectivo se pretende predeterminar el comportamiento de los actores gubernamentales y no gubernamentales. Se trata, ante todo, de incrementar las opciones de

decisión y de disminuir el nivel de incertidumbre con respecto al tipo y las consecuencias de las intervenciones de los actores gubernamentales en situaciones que puedan afectar algunas de las variables básicas del sistema de gobernabilidad.

Lo más frecuente es que, en la práctica, debido a la falta de memoria institucional de los procesos políticos, resulte que los decisores políticos se encuentren una y otra vez frente a situaciones de base de gobernabilidad con escasas alternativas de elección al momento de tener que seleccionar, autorizar y dar inicio a intervenciones gubernamentales. A esta falta de memoria institucional se añade la inexistencia de ámbitos organizativos en los que exista la función de monitorear procesos político-institucionales, sistematizarlos y analizar sus componentes, desarrollo e impactos para, a partir de ahí, poder formular las necesarias recomendaciones de orden estratégico y operacional que resulten elementos útiles de referencia cuando situaciones similares se reproduzcan.

Si se piensa, además, que los integrantes del *staff* de presidencias y ministerios llegan a ocupar estas difíciles funciones sin experiencia previa y sin tiempo para adquirir el conocimiento de los métodos y técnicas específicos de la programación y gestión de la acción política

gubernamental, resulta por demás natural que estos apelen a los estilos de programación y de acción política que son propios de la vida interna de los partidos políticos o de la interacción parlamentaria.

Ante la incertidumbre creada frente a la dinámica, evolución o impactos finales que una situación de base pueda llegar a tener sobre la gobernabilidad democrática y a la selección de los medios de acción de las intervenciones gubernamentales, planteamos la elaboración de escenarios y la programación y gestión operacional de los cursos de acción política.

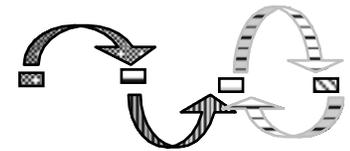
Existen situaciones en las que los medios de acción mediante los que se puede actuar son predominantemente de un solo tipo. En otras situaciones, sin embargo, los actores gubernamentales disponen de más alternativas. Tal es el caso de situaciones económicas y de alta conflictividad o de los procesos internos de los partidos políticos. A fin de facilitar posteriores procesos de análisis y recuperación de información de archivo, se recomienda la elaboración de un módulo de información y análisis, utilizando la anterior tipología de acciones de actores o situaciones que pueden dar lugar a situaciones de base de gobernabilidad conflictiva.

w) Gobernar: una acción sistémica

Gobernar es hacer. Pasividad y acción reactiva no son sinónimos de gobierno, sino todo lo contrario. Las funciones de gobierno son múltiples y sus acciones también, por lo que los desarrollos conceptuales y las consideraciones metodológicas presentados *ut supra* pueden aplicarse no solo a una acción gubernamental frente a una situación específica, sino a la acción gubernamental frente a situaciones de múltiple naturaleza que coexisten en el tiempo y en el espacio. De allí que la acción de gobierno no pueda ser considerada una suma o una simple consecución de acciones en el tiempo. En un mundo en el que los actores sociales, agentes económicos, poderes del Estado, los propios estados y las sociedades interactúan cada vez más entre sí, aumentando la interdependencia de intereses y objetivos, el quehacer gubernamental no puede realizarse sin dar cuenta del doble sistema de interdependencias: las que se dan entre las situaciones de la realidad y las que se dan entre las acciones.

Para clarificar el concepto de la vigilancia, programación e intervención sistemática se parte de las siguientes tres situaciones de base:

Situación de base de gobernabilidad 1



Situación de base de gobernabilidad 2



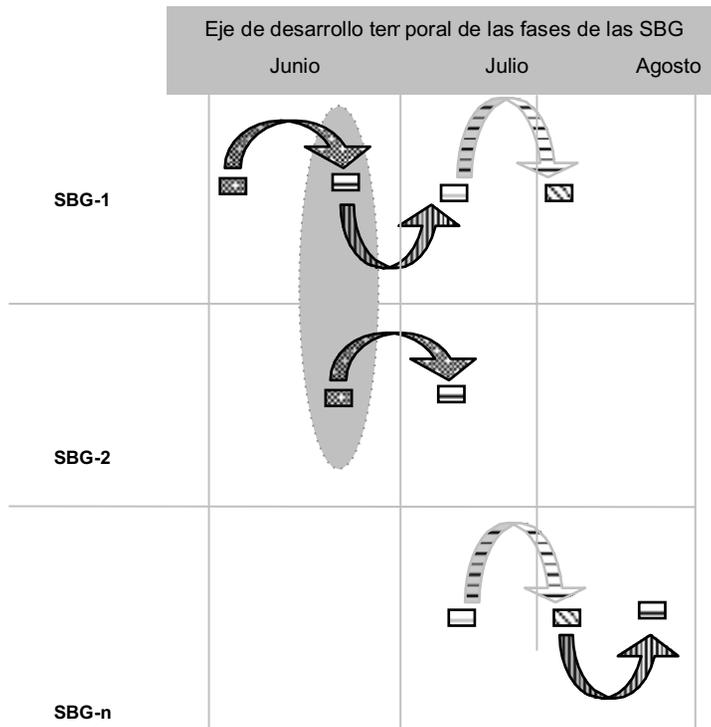
Situación de base de gobernabilidad 3



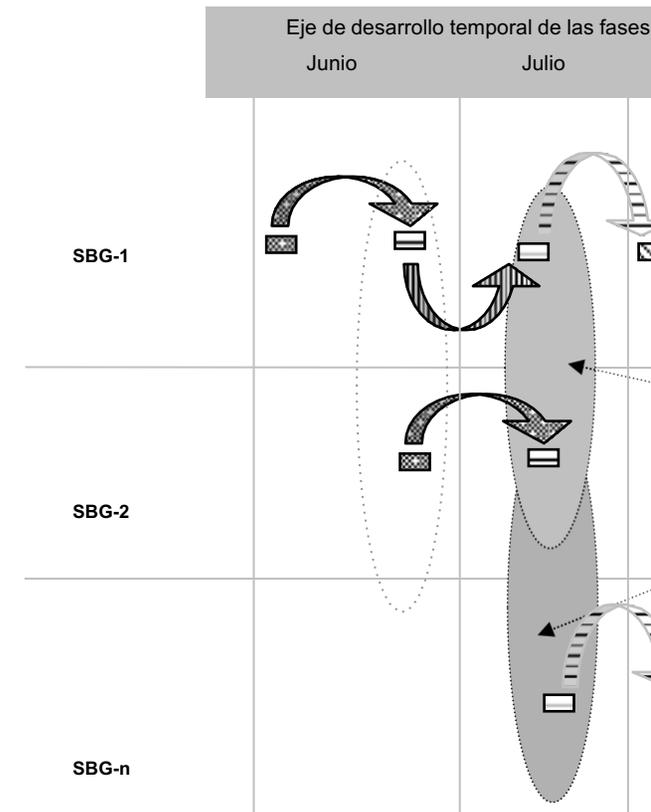
Cada una de estas situaciones de base de gobernabilidad tiene sus propios componentes, fases de interacción e impactos que conducen a una situación final. Se recomienda que, antes de tomar la decisión de intervenir desde el Gobierno y hacer la programación de las acciones técnico-administrativas, políticas directas o comunicacionales, se

proceda al análisis de las interdependencias entre las tres situaciones de base de gobernabilidad. Obsérvese que en el gráfico siguiente, construido con tres situaciones de base (SBG-1, SBG-2 y SBG-n) a desarrollarse a lo largo de los meses junio, julio y agosto y que cuentan con sus respectivos componentes, fases e interacciones, aparecen numerosas posibilidades de interacción entre ellas.

En este ejemplo podemos observar que en el mes de junio se presenta una coexistencia temporal entre los impactos de la interacción entre el C1 y C2 de la SBG-1 con el inicio de la SBG-2

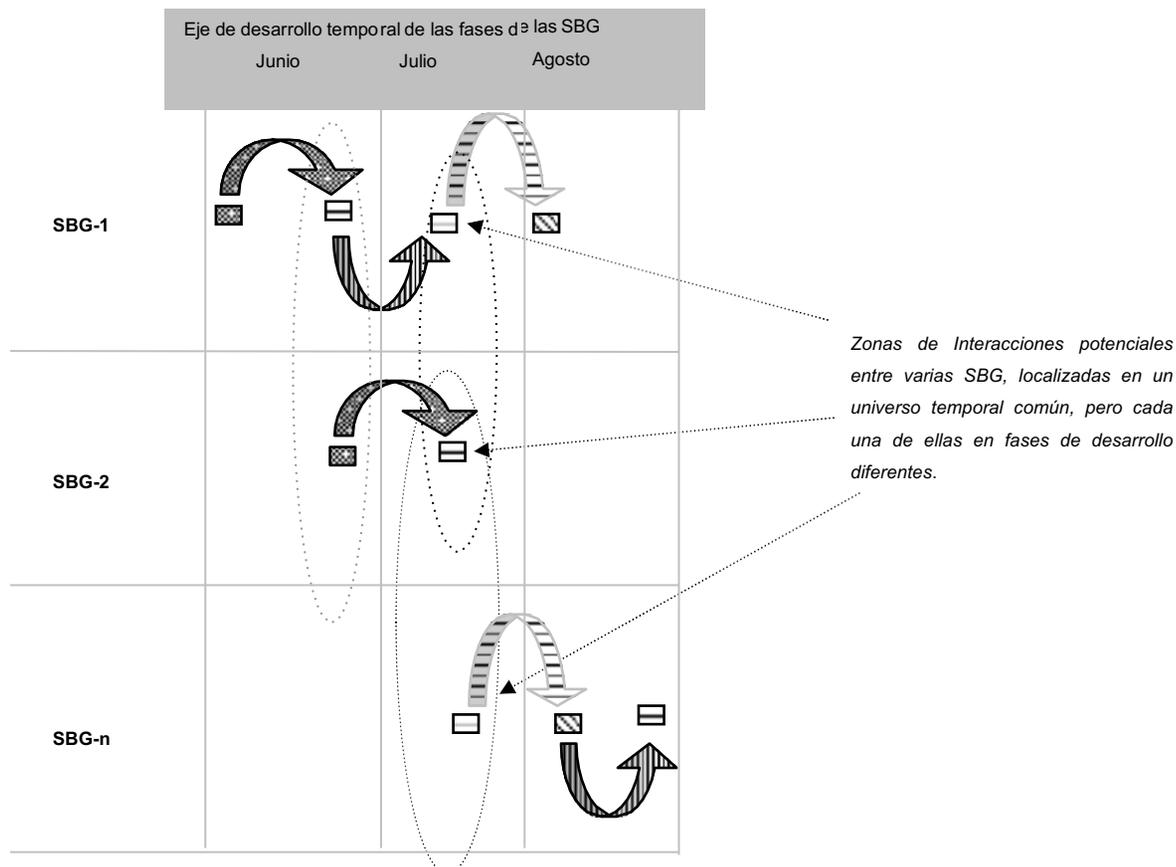


Siguiendo el desarrollo del caso, vemos que en el mes de julio se dan dos coexistencias temporales entre los impactos producto de la interacción de los componentes C2 y C3 de la SBG-1 con la finalización de la SBG-2 y una segunda interacción en la SBG-2 y el inicio de la SBG-n.



En la situación representada en el gráfico, los miembros del *staff* político del presidente tienen que controlar las interacciones entre las situaciones de base de gobernabilidad y estimar sus impactos sobre las condiciones de gobernabilidad en general o sobre ciertos objetivos

gubernamentales en particular y, además, identificar, programar y ejecutar acciones técnico-administrativas, políticas directas o comunicacionales sincronizadas que garanticen que las interacciones entre situaciones de base de gobernabilidad no produzcan impactos sobre las condiciones de gobernabilidad en general o sobre algunos de los objetivos gubernamentales en particular.



Responsabilidad Gubernamental-1: El control del conjunto de las interacciones entre SBG, y de los impactos de estas sobre las condiciones de gobernabilidad en general o sobre ciertos objetivos gubernamentales en particular.

Responsabilidad Gubernamental-2: La identificación, programación y ejecución de acciones gubernamentales sincrónicas que garanticen que las interacciones entre SBG no produzcan impactos sobre las condiciones de gobernabilidad en general o sobre los objetivos gubernamentales en particular

El Gobierno actúa sobre situaciones de base que previamente identifica y analiza con el objeto, bien de reforzarla en sus componentes si le favorece, bien de modificarla a su favor si le perjudica, bien, en fin, de anularla si resulta peligrosa a sus objetivos y a la preservación de la gobernabilidad democrática. También crea situaciones de base con los mismos objetivos de preservar la gobernabilidad y crear las condiciones que conduzcan al cumplimiento de los objetivos que se propone alcanzar.

Esta es su tarea, su misión. Lo que el Gobierno debe hacer para cumplir su misión —es decir, lo que debe hacer para alcanzar los objetivos que se ha propuesto alcanzar en el marco de la gobernabilidad democrática— tiene que ver con la estrategia que adopte para hacerlo. Todas las acciones que el Gobierno lleve a cabo en este marco para alcanzar sus objetivos serán, por tanto, acciones estratégicas y como tales deben ser programadas y gestionadas. Tal programación y tal gestión exigen un desarrollo conceptual riguroso y una metodología precisa con componentes perfectamente articulados. En el capítulo siguiente se trata de ello.

Capítulo VI

La acción política del Gobierno

Las constituciones nacionales suelen definir sin demasiado rigor el cargo de presidente de la República. De hecho, dan por supuesto que cuantos aspiren a dicho cargo deben de conocer bien cuáles son sus funciones y cómo ejercerlas. Tal vez por ello, los textos constitucionales no suelen detenerse a definir con precisión tales funciones y, cuando las mencionan, lo hacen de un modo tan general, que quien se vea de pronto, tras una victoria electoral, ocupando la ambicionada posición de primer mandatario de la Nación puede llegar a enfrentar serias dificultades para concretarlas a la hora de hacer frente a la ingente tarea que dicho cargo le demanda. No ha de ser, en efecto, sencillo, enfrentar una tarea semejante con tan débiles pertrechos conceptuales y con definiciones tan generales. En los textos constitucionales de la mayor parte de los países los derechos³³ y deberes del presidente de la República suelen confundirse en un *totum revolutum* en el que es muy fácil perder de vista, por falta de precisión, que dicho cargo lleva consigo aparejada la triple condición

³³ De aquí en adelante utilizaremos como sinónimos los términos derecho, facultad y atributo, o atribución, ya que la atribución es la facultad que da un cargo y facultad debe entenderse como poder, o derecho, de hacer una cosa.

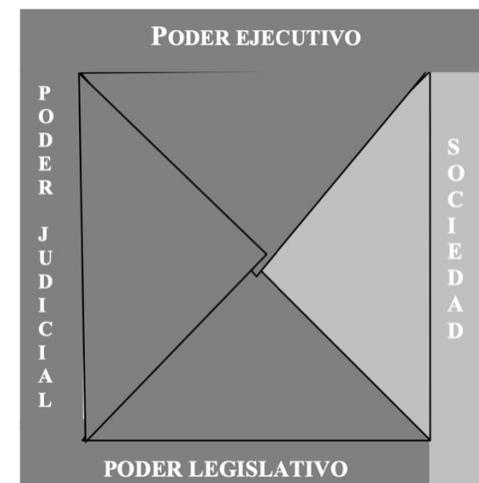
de: a) Jefe de Estado, b) Jefe de la Administración Pública y c) Jefe de Gobierno.

El Estado, la Administración Pública y el Gobierno, si bien estrechamente relacionadas entre sí, son cosas diferentes. Las diferencias son tanto funcionales como estructurales. Debe saberse por ello en qué momento y cómo el presidente de la República debe actuar en su calidad de Jefe de Estado, cuándo y cómo debe hacerlo en su calidad de Jefe de la Administración Pública y cuándo y cómo debe hacerlo como Jefe de Gobierno. Estas funciones deben precisarse, especialmente si se tiene en cuenta que el Poder Ejecutivo, a cuya cabeza se encuentra el presidente, es uno de los poderes del Estado, pero no el único poder del Estado.

Los poderes del Estado, que son tres, interactúan entre sí y, a su vez, interactúan con la Sociedad. Con la Sociedad, en efecto, los tres

poderes forman un sistema al que, al menos desde el siglo XVI, se ha convenido en llamar Estado³⁴.

El Estado, como sistema, se estructura tal como se grafica a continuación.



³⁴ La Sociedad exige hoy del Estado dos cosas: que el poder que este concentra en su nombre se distribuya y que esta distribución del poder se haga de modo tal que alcance a cada vez más gente, sin exclusiones de ninguna especie y de la manera más equitativa posible. El Estado de hoy tiende a ser una estructura cada vez más abierta a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan en la Sociedad, una estructura crecientemente democrática. La relación existente entre el Estado y la Sociedad define la situación en aquellos países en los que el estado de derecho se ha impuesto y desarrollado como una

condición de progreso en un marco de justicia efectiva y de libertad garantizada. Cuando se comprueba la existencia de una situación semejante, entonces hablamos del Estado en sentido plenamente moderno. Las formas previas, desde la *pólis* griega y la *ciuitas* romana al *imperium* y el *regnum* medievales, no son modernos. Solo a partir del siglo XVI se puede hablar de Estado en el sentido en que hoy entendemos este término. El Estado tiene, pues, una fecha precisa de nacimiento.

Los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) forman con la Sociedad un sistema integrado por dos grandes subsistemas (el Estado y la Sociedad) que interactúan entre sí y que son, en consecuencia, interdependientes. Lo que el Poder Ejecutivo haga o deje de hacer afecta en algún grado el funcionamiento de los otros dos poderes y de la Sociedad, y viceversa. Se trata de un sistema dinámico y abierto a las influencias exteriores, aspecto este último que también debe ser considerado. El equipo de gobierno debe tener en cuenta en todo momento la naturaleza sistémica de esta relación.

Cada uno de los subsistemas considerados, por su parte, es, en sí mismo, un sistema complejo en el que interactúan diferentes elementos entre sí y con los demás subsistemas. La Sociedad, por ejemplo, engloba muchos otros subsistemas y elementos, desde el del individuo o el de la familia cuya vida se ve afectada por las acciones que se ejecutan en cualquiera de los subsistemas considerados hasta el de una empresa, un sindicato, un partido político o el, con muchísima frecuencia, complejo entramado económico en el que la sociedad toda se desarrolla y se sostiene. La complejidad de estas

³⁵ En rigor, gobernar es conducir una nave. El término gobierno, aplicado a la política, es una metáfora de origen marinerero. En latín, en efecto, *gubernare*

relaciones debe ser, igualmente, tenida en cuenta. También se debe considerar que se trata de sistemas y subsistemas (todo subsistema es, en este contexto, un sistema en sí) que pueden ser regulados, hecho que da sentido y razón de ser a la idea misma de gobierno y, por lo tanto, al concepto de gobernabilidad. Todos los subsistemas de los que hemos hablado y sobre los que se verá obligado a actuar el equipo de gobierno son sistemas regulables y, por lo mismo, gobernables. Gobernar es, en principio, un verbo de acción que significa conducir un objeto hacia una meta con la mayor eficacia posible, y se gobierna ejecutando acciones en un sistema dado y mediante un conjunto sistémico de acciones planificadas y programadas, por lo que el gobierno es una acción sistémica y la gobernabilidad una consecuencia de esa acción³⁵.

Si gobernar es un verbo de acción y la gobernabilidad, una consecuencia de las acciones sistémicas del Gobierno, estas deberán ser cuidadosamente pensadas, seleccionadas y programadas. El presidente de la República, como Jefe de Gobierno, deberá tener en cuenta para ello, en primer lugar, las funciones propias del mismo y,

significó originalmente «dirigir una nave» y solo más tarde llegó a significar «gobernar» en el sentido actual.

en segundo lugar, el hecho de que todo Gobierno, sea cual sea, tiene dos tipos de funciones principales: *a)* funciones de reproducción de los elementos estructurales y del modo de funcionamiento del sistema institucional, económico y social, establecidos en la Constitución, en las leyes de la República, en los reglamentos y en otras normas administrativas que obligan a los equipos de gobierno a cumplir y a hacer cumplir, y *b)* los objetivos y funciones de cambio. Los últimos derivan de las propuestas de transformación de distintos elementos institucionales, económicos y formalizados en el plan de gobierno, de las promesas formuladas durante el proceso electoral y de los compromisos públicamente aceptados por el presidente en funciones. Dentro de Estado existen roles claramente diferenciados. La fracción del Ejecutivo que asume las funciones de conducción político-técnica tiene frente a los instrumentos que la Sociedad deposita en ella una particular y directa responsabilidad en asegurar el funcionamiento en democracia del conjunto social, función que solo podrá realizarse con éxito si quienes la asumen conocen la estructura y el funcionamiento del sistema general y disponen de las capacidades operacionales necesarias para «gerenciar sistémicamente» el conjunto.

La complejidad de las tareas asociadas a la función de gobernar es de tal magnitud e implica tanta presión sobre los equipos de gobierno, que esta requiere no solo de planes de gobierno consistentes y de la necesaria capacidad ejecutiva de administración para ponerlos en operación, sino que, dado que la trama de interacciones intraestatales y del Estado con la Sociedad es de tal diversidad y dinamismo que estas se constituyen en una esfera particular de la acción gubernamental, también precisa de específicas capacidades de conducción y de gestión, las que, por la naturaleza de los asuntos, deben ser tácticas y, fundamentalmente, estratégicas.

Se debe, por ello, partir de las obligaciones del Gobierno, obligaciones que están, en primer lugar, relacionadas con derechos y obligaciones constitucionales; en segundo lugar, con tratados y compromisos internacionales; en tercer lugar con los programas y proyectos que estaban en curso al iniciarse el nuevo gobierno y, finalmente, con los compromisos adquiridos durante la campaña electoral y con los acuerdos políticos a los que haya arribado y que haya aceptado el presidente de la República, bien durante la campaña y como consecuencia de la misma, bien con posterioridad a ella o hallándose

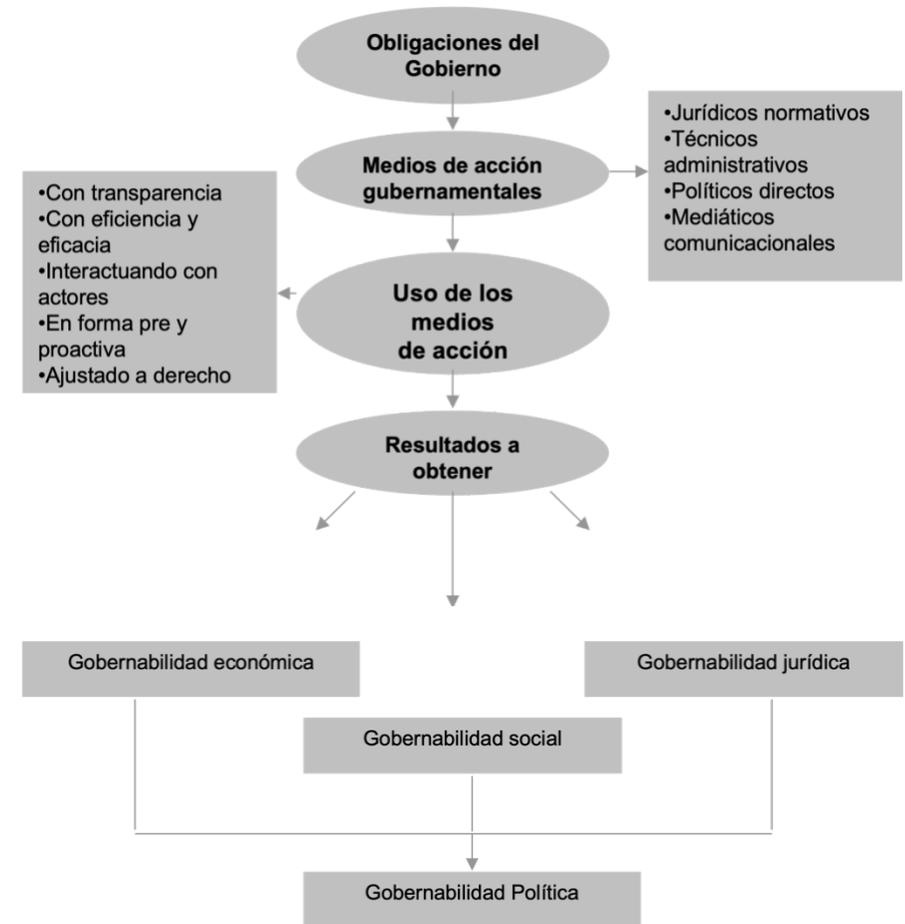
ya instalado el Gobierno. Esta obligación, no por ser la última, tiene un peso menor que las anteriores.

Así como existen obligaciones que cumplir y deben identificarse, también existen los medios de acción gubernamentales que permiten cumplirlas, y también estos medios pueden —y deben— ser identificados.

De hecho, el presidente de la República, como Jefe de Estado, de la Administración Pública y del Gobierno cuenta para ello con medios jurídicos normativos, con medios técnicos y administrativos, con medios políticos directos y con medios mediáticos comunicacionales. El uso de los medios debe caracterizarse por la transparencia, tanto interna como externa, la eficiencia y la eficacia, la interacción con los distintos actores sociales y políticos, la preactividad y la proactividad de los sujetos y todo ello en un marco de acción ajustado siempre a derecho: en un marco de legalidad que no pueda ser puesto en cuestión.

El resultado del buen uso de los medios de acción gubernamental que han sido pensados para que el Gobierno pueda cumplir con sus obligaciones es la gobernabilidad: en la esfera económica (gobernabilidad económica), en la esfera social (gobernabilidad

social) y en la esfera jurídica (gobernabilidad jurídica). Esta triple gobernabilidad define la gobernabilidad política.



La gobernabilidad es un resultado a obtener, un fin que debe perseguirse en el ejercicio de gobierno. Ambos términos de la ecuación de la gobernabilidad —el Estado y la Sociedad— pueden mejorar la comprensión de los factores que en ella intervienen y la relación entre todos los actores políticos, económicos y sociales que participan. Para ello se pueden incorporar al quehacer de los equipos de gobierno aquellos métodos y prácticas operacionales que puedan hacer más viable el proceso que conduce a la gobernabilidad democrática. Se trata, en fin, de aplicar un método de programación y de gestión estratégica que permita hacerlo de la manera más eficiente y eficaz posible, de la manera más efectiva y mejor.

La programación y la gestión estratégica es un enfoque conceptual, una metodología y un sistema de trabajo intra e interinstitucional desarrollado para dar apoyo directo a la acción política de los equipos de la Presidencia de la República que tienen a su cargo la dirección y ejecución del programa gubernamental, manteniendo, en todo momento, tanto las condiciones institucionales, como las relaciones entre actores, necesarias a la gobernabilidad democrática.

Se parte del hecho aceptado de que el Gobierno tiene dos tipos de funciones: *a)* de reproducción de los elementos estructurales y del

modo de funcionamiento del sistema institucional, económico y social y *b)* de cambio.

Los elementos que el Gobierno debe reproducir están establecidos en la Constitución, en las leyes de la República y en los reglamentos y otras normas administrativas y obligan a los equipos de gobierno a cumplir y a hacer que se cumplan. La segunda de las funciones, la de cambio, tiene su origen en las propuestas de transformación de diferentes elementos institucionales, económicos y formalizadas en el plan de gobierno, así como en las promesas formuladas durante el proceso electoral y en los compromisos asumidos en forma pública por el presidente y los ministros de Estado.

La Constitución y las leyes otorgan a los equipos que asumen la dirección política del Poder Ejecutivo la potestad de utilizar diferentes instrumentos y recursos para que estos puedan cumplir con ambas funciones de reproducción y cambio.

Son instrumentos y recursos de los que se sirve el presidente de la República para estos fines, los atributos, o atribuciones, de poder propios de la Presidencia de la República (designar y remover a los funcionarios, representar internacionalmente al país, formular propuestas de leyes y presentarlas al Parlamento para su aprobación,

aprobar o rechazar parcial o totalmente la promulgación de leyes enviadas por el Congreso, etcétera), los atributos que le permiten asumir la dirección político-técnica y administrativa de las diversas instituciones centralizadas y descentralizadas del Poder Ejecutivo (ministerios, servicios públicos, empresas públicas, corporaciones de desarrollo, etcétera) y los que le permiten programar el gasto corriente y de inversión y administrar el Presupuesto General del Estado. Son también instrumentos y atributos del presidente de la República la autoridad para utilizar la fuerza pública con el objeto de frenar o impedir los posibles comportamientos anticonstitucionales de los actores sociales, la de utilizar las Fuerzas Armadas con el fin de defender la integridad territorial y la seguridad nacional y la de representar y negociar en nombre del país con gobiernos de otros estados y organismos internacionales.

Una tarea permanente de los equipos de decisión y acción política es la de mantener el adecuado equilibrio entre ambas funciones, ya que el trabajo dedicado al cumplimiento de las primeras (funciones necesarias a la reproducción) no debe impedir las acciones gubernamentales necesarias a la transformación, y viceversa; es decir, que la utilización por parte de los miembros del Gobierno de los

mecanismos del poder político y administrativo del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de sus objetivos del plan de gobierno y de los compromisos públicamente adquiridos no debe atentar contra ninguna de las obligaciones constitucionales cuyo cumplimiento el mismo equipo, en funciones de gobierno, está obligado a garantizar con su quehacer.

El sistema constitucional cuenta con varios elementos de control mutuo entre los diversos poderes, tanto del Estado como de la Sociedad: el del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial mediante la opción de hacer uso del juicio político al presidente de la República, a los ministros del Poder Ejecutivo y a los de la Corte Suprema de Justicia; el poder de veto a las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, potestad que se le confiere al presidente de la República, y el poder de declararlas constitucionales o no por parte de la Corte Suprema de Justicia; la capacidad de control de la Sociedad sobre el Poder Ejecutivo y la del Poder Ejecutivo sobre la Sociedad y otras opciones de control que varían según los estados y las particularidades de sus sistemas constitucionales. Para cada uno de estos procesos de control, existen ámbitos institucionales e instrumentos específicos que cumplen un papel significativo en la

necesaria regulación de las partes del sistema, ya que establecen los ámbitos y procedimientos que encuadran la necesaria interacción entre los actores estatales entre sí y la de estos con los actores sociales.

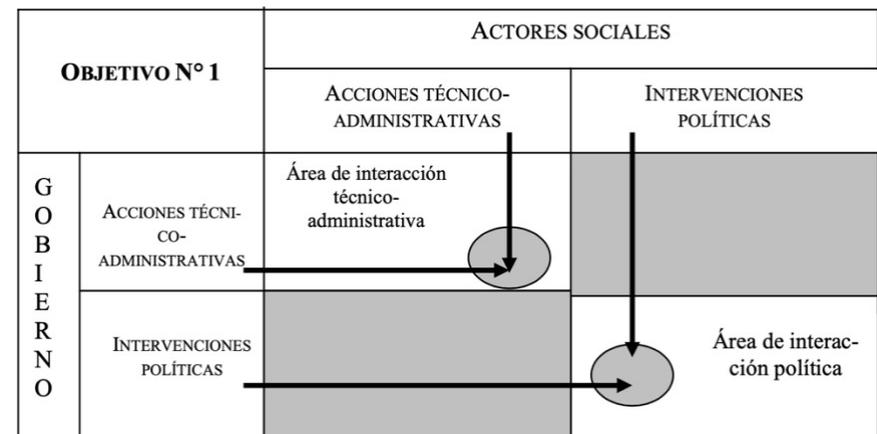
El sistema permite que, en aquellos casos en los que el ordenamiento constitucional, las leyes y los reglamentos vigentes actúan como limitantes de los objetivos de cambio, en la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, bien por acción directa de los representantes parlamentarios del partido en el poder (en caso de tener mayoría parlamentaria), bien por concertación de estos con los representantes de los partidos de la oposición, se puedan proponer leyes que modifiquen las existentes o creen nuevos marcos jurídicos que consideren necesarios para que el Gobierno pueda cumplir con sus objetivos de transformación y de cambio.

a) Medios de acción gubernamentales

Los medios de que disponen los equipos de gobierno para cumplir con sus funciones constitucionales y alcanzar sus objetivos son *a)* las

acciones técnico-administrativas (TA) y *b)* las intervenciones políticas directas y mediáticas (IP).

Tanto el Gobierno como los actores sociales disponen de ambos medios de acción, y las interacciones que se producen entre ellos se pueden establecer en estas dos esferas y entre estas dos esferas. La representación de este concepto de doble interacción se muestra en el esquema que se grafica a continuación.



Cuando el Gobierno y la Sociedad interactúan, lo hacen utilizando uno y otro medio, y la utilización, bien individual, bien combinada, de uno y otro depende de la naturaleza de la materia, asunto o acontecimiento que está en juego en la relación. Así, en situaciones de estabilidad, en las que el funcionamiento del sistema es normal, las interacciones

entre el Gobierno y la Sociedad se producen, sobre todo, en la esfera técnico-administrativa, ya que esta tiene, en general, establecidos formalmente los mecanismos por los cuales se recibe, se trata y se responde a las críticas o demandas de los actores sociales.

Como medio, la acción que denominamos técnico-administrativa está normada por un conjunto de relaciones lógicas y de procedimientos jurídicos, técnicos y administrativos que deben ser organizados, ejecutados y seguidos por los actores gubernamentales paso a paso; es decir, que el proceso está predefinido por la triple lógica de lo técnico, de lo administrativo y de lo jurídico.

En esta materia el Estado, en general, y el Poder Ejecutivo, en particular, ejercen sus funciones y cumplen con sus objetivos utilizando procedimientos de trabajo que tienen una doble lógica: *a)* una lógica técnica que supone la existencia de una secuencia de actividades y la utilización de ciertos medios que necesariamente deben ser realizados y utilizados, si se quiere producir el resultado deseado, y *b)* una lógica jurídica y administrativa que norma y legitima el *modus operandi* de la lógica técnica.

Así, las más diversas actividades (privatización de una empresa pública, construcción de un puente, ejecución de una campaña de

salud, presentación de un proyecto de ley o la realización de una negociación internacional), cuando son realizadas desde el Poder Ejecutivo, deben seguir una lógica técnica, jurídica y administrativamente normada en sus diferentes fases de desarrollo.

El otro medio utilizado es la intervención política gubernamental. Esta está concebida como acción complementaria de la acción técnico-administrativa y tiene, como ya ha sido señalado, el objetivo central de contribuir, a través de la interacción con los actores sociales asociados a una acción técnico-administrativa gubernamental específica, a crear las condiciones para que el proceso técnico-administrativo se desarrolle según su lógica y alcance los objetivos establecidos.

Cada una de las intervenciones políticas que realizan los operadores gubernamentales tiene unos objetivos instrumentales que denominaremos «conductuales», ya que están orientados fundamentalmente a reforzar o a modificar algunos de los comportamientos mantenidos por los actores asociados a una acción técnico-administrativa desarrollada por el Gobierno. En general, una intervención política se pone en operación cuando se estima que el comportamiento de un actor o de un grupo de actores puede, por la

conducta asumida, impedir que la secuencia técnico-administrativa se desarrolle y alcance sus objetivos. En estos casos, la intervención política se ejecuta con el explícito fin de neutralizar, detener o reorientar en cierta dirección el comportamiento de los actores. Los medios de acción para actuar sobre el comportamiento de los actores son múltiples y de diversa naturaleza.

Por definición, una intervención política gubernamental tiene como objeto reorientar el comportamiento de los actores para que sus conductas no impidan el cumplimiento de los objetivos tácticos y estratégicos del Gobierno. Una intervención política de los actores sociales, por su parte, suele buscar que el Gobierno modifique uno o varios aspectos de la acción técnico-administrativa que está en proceso de ejecución.

Las intervenciones políticas gubernamentales pueden ser clasificadas en primer lugar por el tiempo de su puesta en ejecución una vez que se ha producido el acontecimiento de base. En este sentido, las acciones políticas del Gobierno pueden ser; *a)* preactivas, si se ejecutan antes de que el comportamiento esperado de los actores se manifieste, y *b)* correctivas, si se ejecutan cuando el comportamiento de los actores se ha manifestado.

Un segundo sistema de clasificación de las intervenciones tiene en cuenta la cobertura, el número y el nivel de diferenciación de los actores. En este sentido, la acción política del Gobierno puede ser: *a)* individual, si es ejecutada por una sola persona (presidente, un ministro, un alto funcionario, etcétera), *b)* grupal, si es ejecutada por un grupo de personas (una comisión especial, un ministro y su *staff*, etcétera), y *c)* masiva, cuando la acción es ejecutada por un número considerable de personas involucradas en ella.

La tercera forma de acción política gubernamental se clasifica según el tipo de relación utilizada por los operadores políticos gubernamentales para sus interacciones con los actores sociales. En este caso, las acciones pueden ser clasificadas en *a)* intervención directa, cuando se produce sin intervención de otros actores que medien entre unos (los actores estatales) y otros (los actores sociales), *b)* intervención intermediada, cuando se produce la intervención de terceros actores con el objeto de mediar entre los actores principales, y *c)* intervención mediática, mediante el uso de medios de comunicación: radio, televisión, diarios.

Estas mismas consideraciones pueden hacerse para la tipificación de las intervenciones de los actores sociales.

Lo importante aquí es que los programadores y los operadores de las intervenciones políticas gubernamentales tengan el más amplio y profundo conocimiento de los modos de acción administrativa y de intervención política de los diversos actores societales, ya que estos son los medios que utilizarán para alcanzar sus propios objetivos, cuando estos no coincidan parcial o totalmente con los objetivos gubernamentales. Así, los actores societales, ante una acción técnico-administrativa o ante una intervención política del Gobierno, desarrollan sus propios medios de intervención, con los que también buscan influir sobre los comportamientos de la tecnocracia a cargo de la acción técnico-administrativa o sobre los comportamientos de los operadores y decisores políticos gubernamentales.

Cuando los objetivos de los actores societales se asocian a objetivos gubernamentales, y viceversa, la interacción se convierte en una necesidad para ambos y, debido a ello, cada uno utiliza los diversos medios de acción que forman parte de su arsenal instrumental.

Establecida la necesidad de interacción por ambos miembros del par interactivo, el próximo paso es el de la selección de los medios.

Esta intervención política se rige por reglas más «flexibles» y menos sistematizadas. Mientras no se afecten los principios constitucionales,

el quehacer político —es decir, la intervención sobre los actores o sobre sus relaciones— no tiene mayor normatividad establecida y pasa a depender de los «estilos» de la clase política que ocupa los cargos de dirección del Poder Ejecutivo y del grado de aceptación de los mismos por parte de los actores societales.

b) El eje de las interacciones

Considerando el principio de que, para cumplir sus objetivos, el Gobierno debe poner en operación procesos técnico-administrativos y teniendo en cuenta que las intervenciones políticas gubernamentales no se producen en el aire, sino que están asociadas a una acción técnico-administrativa específica, se puede considerar que las interacciones entre el Gobierno y la Sociedad tendrán como eje organizador las fases de la acción técnico-administrativa.

Se considera que una acción técnico-administrativa tiene un objetivo estratégico final que se alcanza mediante un proceso de trabajo que se desarrolla en fases que, a su vez, tienen un objetivo específico. Se considera, igualmente, que con cada acción técnico-administrativa gubernamental están asociados uno o más actores societales y que la

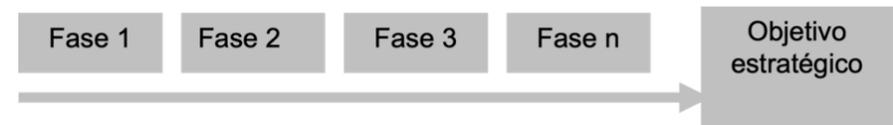
misma puede afectar, en uno u otro sentido, los intereses u objetivos de uno a más actores.

Finalmente, no escapa a la lógica de la diversidad el hecho de que los actores tengan diferentes comportamientos frente a una misma acción técnico-administrativa. Además, suele aceptarse que, con relación a la acción técnico-administrativa, cada actor societal (si la acción afecta sus intereses) elige los medios de acción más favorables. La acción del actor societal no puede sustraerse a la lógica técnico-administrativa asociada a la acción gubernamental sin caer en la ilegalidad, y, por lo tanto, su accionar deberá tener en cuenta esa lógica.

El medio básico que las autoridades gubernamentales tienen para cumplir con las funciones que la Constitución les asigna y alcanzar los objetivos del programa de gobierno son las acciones técnico-administrativas.

Un objetivo = una acción técnico-administrativa

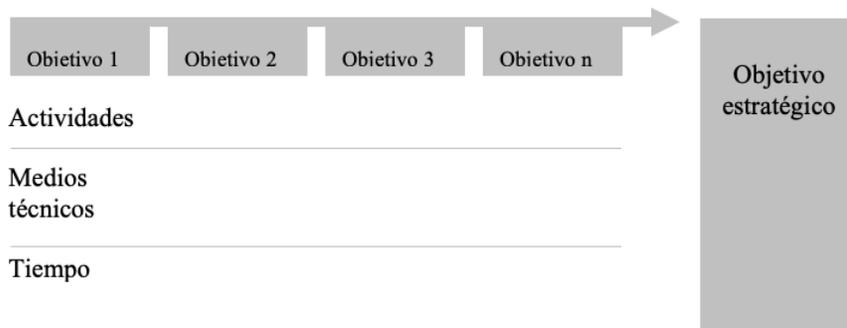
Toda acción técnico-administrativa gubernamental supone la existencia de un proceso de trabajo que se desarrolla en fases.



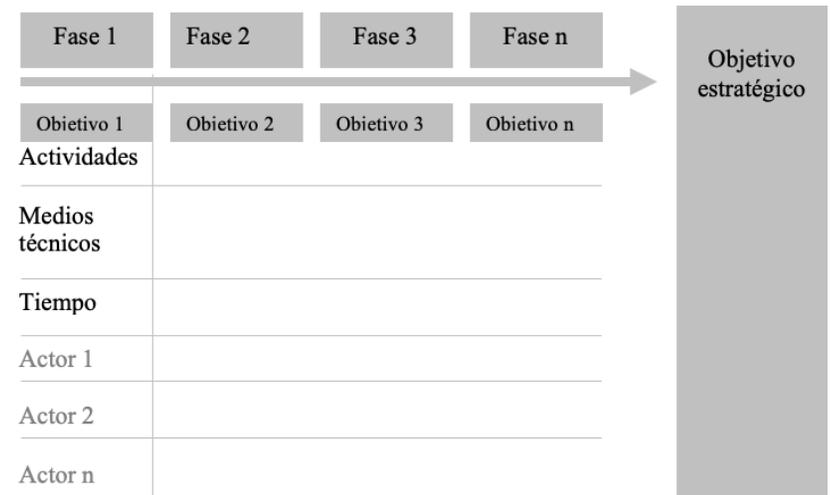
Cada acción técnico-administrativa de gobierno tiene un objetivo estratégico o final que se alcanza a través de una secuencia de objetivos tácticos, o parciales, que se establecen para cada una de las fases.



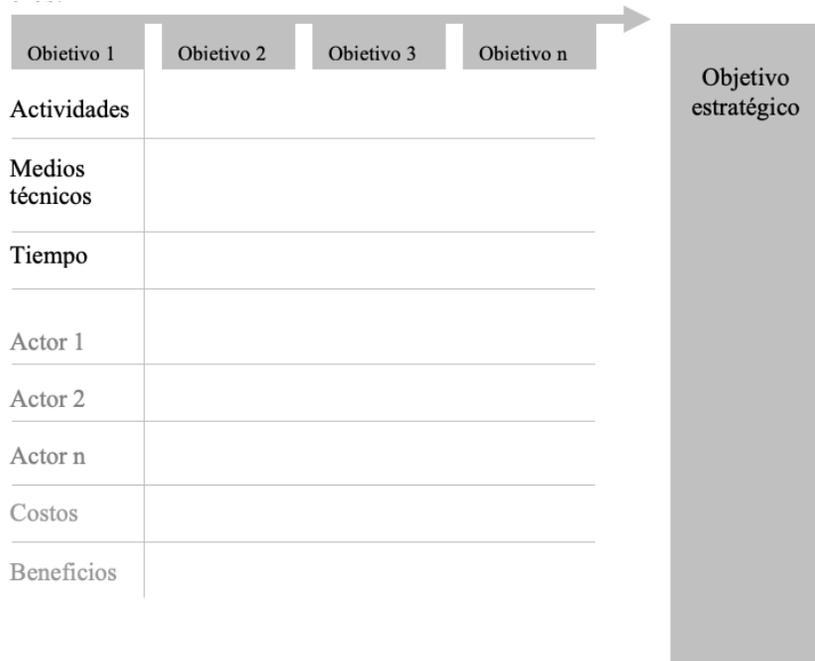
Para alcanzar los objetivos de cada fase es preciso que se desarrollen actividades específicas, utilizando para ello ciertos medios técnicos necesarios en un tiempo determinado.



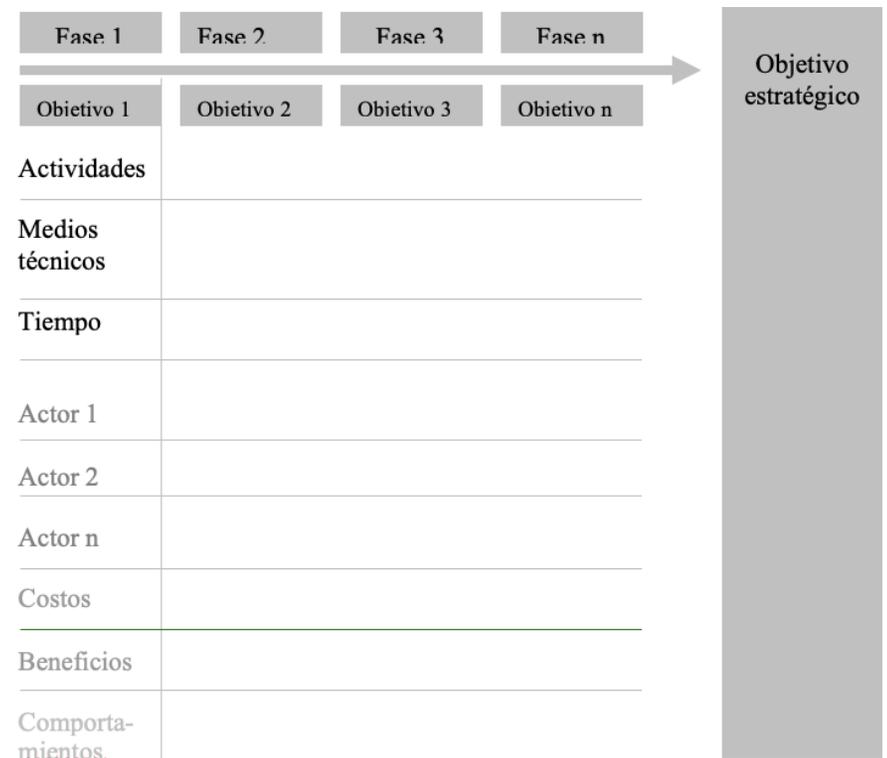
A cada fase de la acción gubernamental están asociados actores sociales específicos.



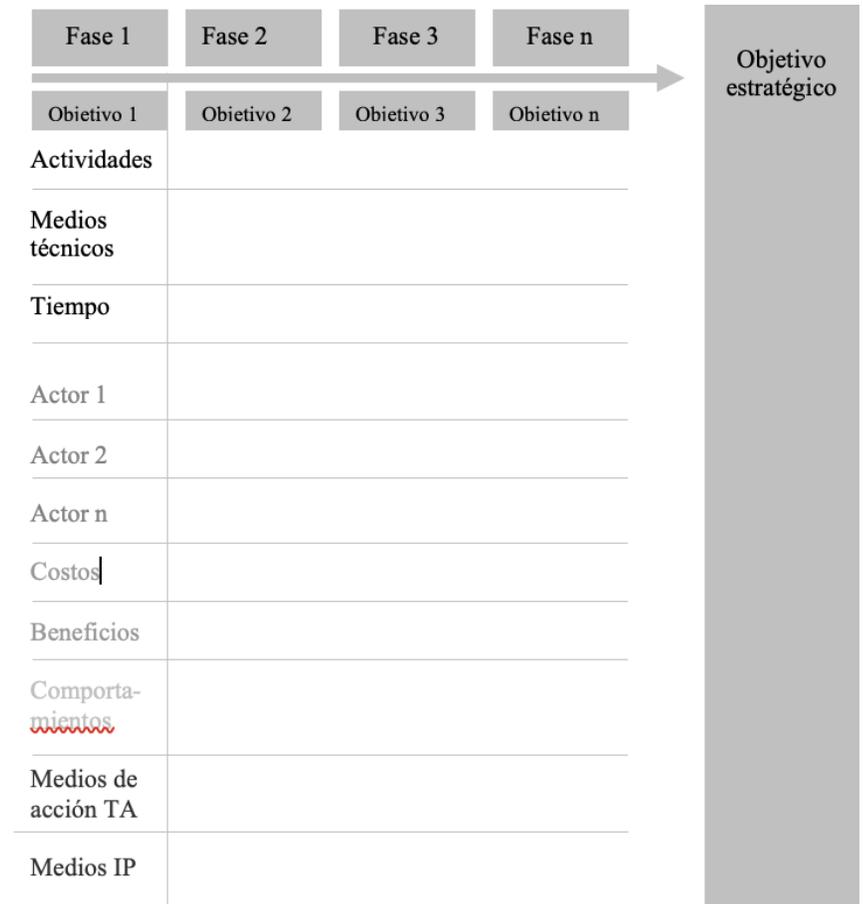
Cada fase tiene y representa para el Gobierno y para los actores costos y beneficios.



Cuando la acción técnico-administrativa halla, en el proceso de desarrollo de alguna de sus fases, dificultades causadas por la tecnocracia a cargo de su función o por los actores sociales, se inicia en su apoyo un proceso de interacción entre el Gobierno y la Sociedad, proceso que se desarrolla, de un lado, en un área técnico-administrativa y, de otro, en un área de carácter político.



Tanto el Gobierno como la Sociedad disponen de medios específicos de interacción, que son tanto medios de acción técnico-administrativos a disposición de los actores para apoyar, rechazar o modificar las actividades técnico-administrativas de cada una de las fases como medios de intervención política a disposición de los actores para apoyar su acción en la esfera de lo técnico-administrativo. Por el lado gubernamental interesa conocer los medios técnico-administrativos de que los actores gubernamentales disponen para responder a las demandas de los actores societales y los medios de intervención de que disponen los operadores políticos del Gobierno para reorientar, neutralizar o apoyar las intervenciones políticas de los actores societales.



Los conceptos hasta aquí presentados y los que se desarrollan en las próximas páginas están orientados a dotar a los programadores de las intervenciones gubernamentales de algunos marcos conceptuales que les permitan mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, teniendo en cuenta que la eficacia de la acción gubernamental depende en gran medida de cómo se combinan las acciones técnico-administrativas y las intervenciones políticas para que ambos medios permitan alcanzar los objetivos del programa de gobierno y cumplir con las funciones constitucionales que la Sociedad asigna al Poder Ejecutivo.

c) Previsión, anticipación y dirección política del quehacer gubernamental

Los individuos que asumen funciones de gobierno en la estructura del Estado no pueden improvisar su quehacer. Es muy común que los decisores y los operadores políticos gubernamentales asuman (por considerar que basta con el aprendizaje hecho en la vida política partidaria o en los escalones intermedios de la administración pública) que los procesos de programación, decisión y gestión en la función de Estado siguen las normas de similares actividades en el sector privado

o en otras áreas o poderes del Estado diferentes a las del Poder Ejecutivo. Si bien, desde el punto de vista tecnocrático y procedimental, es posible que algunas experiencias y aprendizajes hechos en el mundo privado y en la vida interna de los partidos políticos tengan semejanzas y, por lo tanto, puedan ser de utilidad para asumir funciones en el Estado, existen otras áreas en las cuales la terminología puede parecerse, pero la razón y los medios de acción presentan diferencias que deben ser objetivadas y conocidas por todos aquellos individuos que asuman roles de importancia en el proceso de programación y gestión del quehacer técnico-administrativo y político del Poder Ejecutivo.

Para que haya anticipación, es necesario realizar diferentes acciones y conocer: *a)* los elementos constitutivos de la estructura, *b)* su modo de funcionamiento, *c)* la eficacia de los medios de acción técnico-administrativos y de intervención política con que cuenta el Gobierno, *d)* el comportamiento de los actores societales y, finalmente, *e)* el marco jurídico que regula el comportamiento de la acción gubernamental.

En otras palabras, para que haya anticipación, es preciso tener en cuenta que la acción política gubernamental puede ser estructurada.

La falta de adecuados marcos conceptuales, metodológicos y de conocimiento práctico de la relación existente entre la acción técnico-administrativa, las conductas de los actores sociales y los métodos de intervención política lleva a muchos programadores, decisores y operadores políticos a actuar de manera reactiva, anárquica o improvisada frente a demandas, situaciones de tensión o de conflictividad con los actores sociales, cuando muchas de estas situaciones podrían ser evitadas, si se aplicasen los enfoques, los métodos y el instrumental adecuado.

Todo ello tiene que ver con el tipo de conocimientos que los programadores, decisores y operadores políticos gubernamentales tienen sobre los actores, conocimientos que suelen estar referidos a y condicionados por: *a)* las características de las percepciones que los actores sociales tienen sobre la estructura y el funcionamiento de la realidad, sobre los objetivos y el modo de hacer del Gobierno; *b)* los elementos que están en la base de demandas; *c)* la conformación y el desarrollo del conflicto; *d)* la escasa o nula previsión de los acontecimientos que pueden desencadenarse como producto de la acción gubernamental; *e)* el poco conocimiento de la articulación entre el quehacer técnico-administrativo y el político; *f)* la ausencia de

anticipación en la intervención política para actuar sobre elementos de base del conflicto potencial y así evitarlo; *g)* la escasa o nula visión estratégica y *h)* la poca y mala calidad de la información especializada.

En otras palabras, se puede decir que lo que caracteriza en muchos ámbitos organizativos el quehacer de los decisores y operadores políticos gubernamentales es la improvisación, generalmente de carácter reactivo, ante el comportamiento de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Basta con pasar revista al universo conceptual, a los manuales de funciones o a la estructura organizativa cercana al centro de decisión y dirección política del Poder Ejecutivo para ver que conceptos como preactividad y proactividad no forman parte de su discurso, que no se incorporan a la planificación a los actores como sujetos activos y que existe una brecha entre el objetivo institucional y la acción política gubernamental. Puede apreciarse igualmente que los conceptos de estrategia y táctica operacional no se diferencian y que no existen los métodos de programación y gestión estratégica de la acción política gubernamental para que esta sea formulada a partir de los objetivos del programa de gobierno y de los procesos técnico-administrativos

necesarios para ponerlo en operación y cumplir con los mismos. Finalmente, no suelen existir ni personal especializado, ni ámbitos organizativos e institucionales cuya función sea explícitamente la programación y la gestión estratégica.

La ausencia de elementos como los señalados hace que la decisión, la dirección y la acción política estén poco estructuradas. La acción suele manifestarse, por ello, de manera reactiva, dando lugar al voluntarismo tardío de las intervenciones políticas y en situaciones en las que ya existen marcadas o evidentes tensiones en las relaciones del Gobierno con la Sociedad.

Este triple déficit, que es conceptual, organizativo y operacional, tiene, entre sus causas más importantes, un elemento central, que es la falta de consideración del papel que representan los actores sociales en el proceso de ejecución de políticas públicas.

Un actor social es un sujeto de acciones políticas definido a partir de variables como sus intereses básicos; sus objetivos (existencia explícita de objetivos estratégicos y tácticos); sus percepciones de la estructura, del funcionamiento, de sí mismo, de los otros actores y del quehacer gubernamental; sus demandas (formuladas, atendidas, satisfechas, rechazadas); su nivel de desarrollo organizativo; su

sistema de relaciones con otros actores sociales, con ejecutores de los procesos técnico-administrativos y, finalmente, con operadores político-gubernamentales; su experiencia de relación con la administración pública; su experiencia de participación en conflictos anteriores y sus modus operandi, o sus pautas de comportamiento, a la hora de formular demandas y operar en medio de conflictos (regular, aleatorio, estratégico, etcétera), así como el modo en que establece la secuencia de la acción y el uso que hace de los medios instrumentales.

d) Actores, interacciones y acción política

La doble función gubernamental no se realiza únicamente a través del quehacer técnico-administrativo de la administración pública, ni de manera aislada, sino también en relación directa con otros actores, que pueden ser los actores estatales de los tres Poderes del Estado, los actores sociales y los actores internacionales (gobiernos, empresas transnacionales, organismos internacionales, etcétera).

Cuando se habla de relación, se está diciendo que existe un cierto tipo de interacción entre los actores. Tales interacciones pueden ser de las siguientes clases:

1. Interacción entre la dirección política y la tecnocracia al interior del Poder Ejecutivo.
2. Interacción entre actores políticos (autoridades políticas del Poder Ejecutivo, el Parlamento y los partidos políticos).
3. Interacción con la Sociedad.
4. Interacción con la sociedad internacional, compuesta por bloques y agrupaciones de países, organismos internacionales (Naciones Unidas), ámbitos en que se conciertan y norman ciertas pautas y reglas de conducta y de relación entre los países que obligan a comportamientos internos de los miembros (derechos humanos, democracia, medio ambiente, etcétera).

Interesa señalar que cada uno de los actores que interactúa tiene, con relación a la materia o asunto, intereses, objetivos estratégicos (más o menos formulados), percepciones de su posición, de su propia situación y de la de los otros actores con relación al tema, demandas

formuladas o por formular y, sobre todo, un cierto *modus operandi* para la interacción.

Toda interacción supone la existencia de ofertas y demandas, acuerdos y desacuerdos, tensiones y conflictos y, en no pocos casos, crisis. Cada una de estas situaciones puede, en diferente grado, generar condiciones de ingobernabilidad democrática; es decir, puede obligar al Gobierno o a los actores sociales a cumplir sus objetivos a costa de elementos que son considerados claves para el funcionamiento y comportamiento democrático de la Sociedad y del Estado.

El asunto que nos ocupa es la programación y gestión estratégica de la acción política de gobierno, ya que esta se plantea para proveer a los equipos de dirección política del Gobierno de métodos e instrumentos para el tratamiento de aquellos asuntos que, vinculados a ambas funciones, presentan —o pueden presentar en el futuro inmediato— componentes críticos o situaciones de tensión o conflictividad sectorial, nacional o internacional que, por sus características, pueden impedir que el Poder Ejecutivo cumpla con algunas de sus funciones. La programación y la gestión estratégica de la acción política de gobierno deben ser utilizadas de manera prioritaria en los asuntos, materias o acontecimientos más

directamente vinculados a las funciones u objetivos estratégicos que, por una u otra razón, tengan un potencial de tensión o conflictividad. Estos objetivos estratégicos se encuentran asociados a ambas funciones de reproducción y transformación.

Para alcanzar un objetivo estratégico es necesaria la programación en el tiempo de un conjunto de acciones que, con fines operacionales, pueden ser organizadas en fases, a cada una de las cuales puede corresponderle un objetivo específico. Estos objetivos específicos, o parciales, que deben ser cumplidos secuencialmente hasta alcanzar el objetivo final, son denominados «objetivos tácticos»³⁶.

e) Las restricciones

La puesta en operación y la ejecución de aquellas acciones que son necesarias para alcanzar, en forma secuencial y en el tiempo establecido, cada uno de los objetivos parciales, o tácticos, y, a través de ellos, el objetivo final, o estratégico, pueden verse sometidas a

³⁶ Denomínase objetivo estratégico a aquel en el que deben desembocar todas las acciones; es decir, a aquel a cuyo logro último están dirigidas todas las acciones. Los objetivos tácticos, por el contrario, son aquellos que existen para

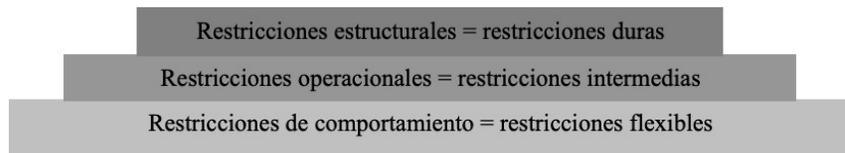
ciertas restricciones estructurales, operacionales (tecno-burocráticas de la administración) o de comportamiento de los actores públicos y privados.

Las restricciones estructurales se caracterizan, en general, por ser «duras» y actúan como fuertemente limitantes. Existen restricciones estructurales de tipo económico, social y cultural y también existen restricciones políticas. Su calidad de «duras», lo que llamamos su «dureza», se lo confiere el hecho de estar asociadas a elementos que hacen a la conformación básica y esencial de la existencia misma del actor y que son difícilmente modificables a corto plazo, por lo que es preciso considerarlas variables determinantes del comportamiento del actor a las que difícilmente podrá cambiar la interacción de los actores con la tecnocracia pública y los operadores políticos gubernamentales. Las restricciones operacionales son aquellas que tienen que ver con elementos asociados a los procesos de trabajo institucionales del actor social. Desde el punto de vista de sus inflexibilidades y rigideces, estas restricciones se consideran del tipo «intermedio», ya que, en

que el objetivo estratégico pueda alcanzarse en una cadena de acciones que conduzca al logro de este último.

principio, el actor tendrá preferencia por utilizarlas, pero, en caso necesario, será capaz o gozará de tales grados de libertad, que le podrían permitir ajustarlas a las necesidades de interacción con las lógicas operacionales técnico-administrativas del Gobierno.

De los tres tipos de restricciones, las del comportamiento son las que tienen más flexibilidad de adaptación a la interacción, siempre y cuando el actor reconozca que de este cambio puede obtener un beneficio.



Importa aquí señalar que, en el proceso de programación y gestión estratégica de la acción política de gobierno, es necesario que estas restricciones sean objetivadas y tenidas en cuenta a la hora de seleccionar y programar acciones técnico-administrativas e intervenciones políticas, ya que, si a alguna de estas le afecta alguna de las variables propias de los aspectos estructurales del actor, es muy probable que este responda a la acción de gobierno con conductas y

con modus operandi que pueden contener altos niveles de conflictividad.

Por todas estas razones es de la mayor importancia establecer diferencias, en el proceso de programación estratégica, entre estos tres tipos de restricciones y precisar cuál (o cuáles) de ellos existe en —o si es inherente a— la situación de base y cuál (o cuáles) puede aparecer y actuar durante el proceso de ejecución de la acción técnico-administrativa gubernamental. No debe olvidarse que, en uno y otro caso, pueden aparecer uno o varios de los tipos de restricciones señalados.

Los tres tipos de restricciones pueden presentarse en diferentes momentos del proceso de programación y gestión. Por esta razón, es necesario que los responsables del proceso sean capaces, no solo de identificarlas, sino de localizarlas en el tiempo, para lo cual se incorporan los conceptos de «restricción inicial» y «restricción de proceso».

Denominamos iniciales a restricciones de orden estructural preexistentes, operacionales o de funcionamiento, que, por existir al momento mismo de fijar los objetivos tácticos y estratégicos y a la hora de seleccionar los medios de acción para alcanzar estos, son

conocidas por los operadores gubernamentales o estos pueden llegar a conocerlas, ya que están ahí (existen desde antes por ser inherentes al orden estructural en el que aparecen) y deben ser, por lo mismo, tenidas en cuenta.

Si las restricciones iniciales son de orden estructural, las de proceso son coyunturales. Se trata de aquellas que, o bien no existían, o bien, pese a existir, no fueron reconocidas, ni se juzgaron tales, al momento del diseño. Solo son percibidas como tales cuando el proceso ya está en marcha, por lo que se puede decir que son consecuencia del proceso o de la acción gubernamental. Las restricciones de proceso actúan como limitantes del desarrollo de la propia acción gubernamental.

En este enfoque, el reconocimiento y posterior operación sobre las restricciones (iniciales y de proceso), con el fin de que estas afecten de la menor manera posible el proceso de ejecución de la acción técnico-administrativa gubernamental, se transforma en una de las tareas centrales del proceso de programación y gestión estratégica y, por lo tanto, de la acción política de los operadores de gobierno.

f) Las interacciones

La interacción es el proceso de interdependencias que se establece entre dos o más actores. Las causas de la interacción pueden ser diferentes, pero, en general, se puede decir que, entre las razones principales, está el hecho básico de que uno o ambos actores no pueden alcanzar un objetivo estratégico, ni defender aspectos que consideran claves de su identidad o de una o varias de las funciones (de naturaleza económica, social, cultural o política) que cumplen o han cumplido hasta la fecha en la sociedad nacional o internacional, sin relacionarse con otros actores. A esta relación activa y dinámica entre los actores la denominamos interacción.

Cada actor tiene, entre los elementos que lo diferencian, uno que nos interesa destacar aquí de manera particular. Se trata del «modo de acción social», su particular manera de actuar en la Sociedad, que no es sino el producto más o menos sistematizado de prácticas anteriores, prácticas mediante las cuales ha podido obtener resultados.

Las características de las interacciones y el resultado de las mismas dependen de la existencia de factores muy diversos. Pueden mencionarse entre ellas la existencia o no de una comunidad de intereses y objetivos compartidos por los actores, las características

de las demandas formuladas por ellos y los impactos de estas sobre los intereses básicos y los objetivos estratégicos y tácticos del otro actor u otros actores, las características de los modus operandi de cada uno de los actores que se relacionan y la aceptación o rechazo mutuo de los mismos y las características de las restricciones y el grado potencial de flexibilización de las mismas, producto de la acción y de la interacción entre actores.

A medida que se va desarrollando la acción gubernamental, entre los actores públicos y privados se producen diversas interacciones. Con fines operacionales, en este trabajo se privilegian dos áreas de interacción:

Área 1: Interacciones en la esfera de lo técnico-administrativo.

Área 2: Interacciones en la esfera de lo político.

Las interacciones pueden estar motivadas por causas tan diversas como que los objetivos de la acción técnico-administrativa del Gobierno sean contrarios o afecten de manera directa o indirecta intereses u objetivos estratégicos de uno o más actores societales, que la ejecución de una o más fases del proceso técnico-administrativo del

Gobierno no produzca los resultados esperados o que se produzcan cambios en las percepciones iniciales de uno a más actores, cambios que hagan que de la aceptación inicial se pase al cuestionamiento, a la formulación de nuevas demandas o a la modificación de las demandas iniciales.

Los objetivos considerados propios de las interacciones son: *a)* la modificación de uno o de varios objetivos parciales o del objetivo estratégico (propios o del otro), *b)* el ajuste de algún componente o actividad que forma parte de una o más fases de la secuencia técnico-administrativa de instrumentación del objetivo en resultado, *c)* el cambio en los procedimientos operacionales y *d)* el reemplazo de operadores.

Estos objetivos y estas causas no son excluyentes entre sí, pues, frente a una situación dada, los actores pueden formularse más de un objetivo al momento de tomar la decisión de interactuar con los otros. Por otra parte, en cada esfera de la interacción los actores disponen de medios instrumentales y de modus operandi que les permiten alcanzar sus propios objetivos específicos y estratégicos o neutralizar los objetivos de uno o más de los actores con los que interactúan. Esto ocurre cuando, por ejemplo, un actor establece que, para alcanzar un

objetivo, sea táctico o estratégico, debe preguntarse o responderse (no siempre de manera explícita) a preguntas del siguiente tenor:

- ¿Con quiénes debo interactuar?
- ¿Con qué medios?
- ¿Durante cuánto tiempo?
- ¿En qué lugar o lugares?
- ¿Cómo se desarrollará el proceso de interacción?
- ¿La interacción tiene o no tiene reglas?
- ¿Qué resultados se pueden esperar?

Dada la variedad de elementos que deben ser objetivados, decididos, organizados y puestos en operación para una interacción exitosa, cada uno de los actores necesita definir o disponer de una estrategia.

Cada uno de los actores que se encuentran interactuando puede disponer de una serie de instrumentos propios para la interacción. Estos son la información con que cuenta al momento de interactuar, la comunicación directa o mediatizada que establece con otros actores y el diálogo o la negociación directa, que pueden lograrse siguiendo o no ciertas reglas básicas.

En el caso de la información, que es el instrumento primero en el tiempo, esta puede ser total, parcial o nula (grado cero de la información). A partir de la información de que dispone, el actor, a su vez, da o recibe información referente al tema o asunto central, a los objetivos estratégicos, al *modus operandi*, etcétera, lo que le permite comunicarse con los otros actores y, en última instancia, dialogar y hasta negociar con ellos.

En el proceso de la interacción se pueden dar los siguientes resultados intermedios, referidos a la propia interacción, a su proceso y a los actores de la misma: *a)* aceptación de la interacción, *b)* rechazo de la interacción, *c)* adaptación mutua de los actores y las interacciones, *d)* tensión entre los actores, *e)* conflicto entre los actores y, en situación extrema, *f)* crisis del proceso.

Como puede verse, algunos de estos resultados intermedios son de signo positivo, en tanto que otros son de signo negativo. Un primer resultado intermedio de signo negativo no supone, necesariamente, que el resto de los resultados intermedios vayan a serlo. Otro tanto puede decirse de un resultado intermedio primero de signo positivo. Así el rechazo inicial de la interacción, si no es total, puede derivar hacia una difícil, pero posible, aceptación mutua de los actores y hacia

la adaptación y complementación de las acciones. Por el contrario, una aceptación primera de la interacción puede conducir a una tensión entre los actores. Las posibilidades combinatorias de los resultados intermedios son casi infinitas, por lo que es fundamental que los operadores estén atentos al desarrollo del proceso en todo momento. Los impactos más importantes de la interacción están referidos, en primer término, al hecho de que en cada fase prevista en la secuencia técnico-administrativa que sigue el curso programado se vayan obteniendo resultados parciales que interesan al logro final del objetivo estratégico.

Otro impacto de gran importancia se traduce en el hecho de que alguna fase pueda ser afectada y sujeta a la reprogramación de alguna de sus variables (actividades, tiempo, recursos asignados, etcétera) sin que la modificación producida afecte sustancialmente ni el objetivo táctico, ni el estratégico. También puede ocurrir que una fase sea afectada y sujeta a reprogramación de alguna de sus variables y que, afectando el objetivo táctico o el estratégico, dé, no obstante, lugar con ello a cambios que se estiman tolerables. Finalmente, puede ocurrir que el proceso de ejecución se detenga y no se alcance el objetivo estratégico inicial.

Un aspecto que debe ser particularmente tenido en cuenta es el que se relaciona con el momento en que se pasa de la interacción en el plano de lo técnico-administrativo al plano de la intervención política. Tal pasaje no debe ser «traumático», ni para los actores, ni para los funcionarios responsables de las acciones técnico-administrativas. Recuérdese que la irrupción en escena de los operadores políticos gubernamentales es, con mucha frecuencia, un elemento que pone en cuestión relativa a los tecnócratas de los servicios públicos, los que hasta ese momento han «dando la cara» por haber estado en la primera línea de la interacción con los actores sociales. El proceso de programación simultánea y asociada de acciones técnico-administrativas con intervenciones políticas —proceso este en el que interactúan ambos equipos— es una de las claves para eludir estas rupturas y evitar que los actores sociales asociados al acontecimiento puedan explotar las diferencias a favor de objetivos contrarios a los buscados.

g) Prospectiva y escenarios

En caso de que alguna de las fases del proceso técnico-administrativo pueda verse afectada en su secuencia de desarrollo por el comportamiento de los actores asociados al mismo —hecho que abre la posibilidad de que el proceso técnico-administrativo pueda desarrollarse, a partir de un cierto punto, en más de una dirección—, es necesario realizar algunos análisis que permitan, en primer lugar, identificar las direcciones previsibles y evaluar los impactos de las mismas y, en segundo lugar, reprogramar, para cada caso, el quehacer gubernamental con el fin de que el proceso técnico-administrativo pueda volver, a partir de cierto punto, a la secuencia originalmente establecida y producir los resultados deseados.

Ante la potencial existencia de puntos de inflexión, en los cuales la conducta de los actores resulta impredecible o presenta un número excesivo de alternativas de impactos diferenciados sobre la secuencia técnico-administrativa de base originalmente prevista o establecida, es necesaria la construcción de escenarios con el fin de reducir el nivel de incertidumbre y de disponer de un nuevo mapa que permita orientar y organizar la acción técnico-administrativa de los servicios del Estado o las intervenciones políticas de los operadores del Gobierno.

En este sentido, la prospectiva es una técnica de trabajo que permite anticipar los cambios y la programación y gestión estratégica, el método que permite organizar en el tiempo la acción gubernamental, tanto en el plano de lo técnico-administrativo, como en el de la intervención política.

h) Programación y gestión estratégica

Tratándose de una metodología orientada a la acción política gubernamental, todas las consideraciones conceptuales, metodológicas e instrumentales anteriores se realizan con el único y exclusivo fin de dar apoyo operacional al proceso de programación y gestión intra e interinstitucional de la acción política gubernamental. Mientras que el análisis prospectivo se utiliza para la anticipación de los cambios potenciales, la programación y gestión estratégica se usa para seleccionar medios de acción e intervención, programar de la manera más anticipada posible el quehacer gubernamental, coordinar el proceso institucional de ejecución y realizar el control de ejecución, avances y resultados. Se trata, pues, de programar, gestionar y ejecutar con anticipación y de manera proactiva aquellas intervenciones políticas de los operadores de gobierno que permitan que los procesos

técnico-administrativos puedan desarrollarse y producir en el menor tiempo y al menor costo económico, social y político los resultados esperados de los mismos.

La identificación de las circunstancias que hacen necesaria la aplicación del método de programación y gestión estratégica de un curso de acción política tiene un doble origen. De un lado, las situaciones o acontecimientos que forman parte de la Agenda Estratégica Nacional de Gobernabilidad y para las cuales, por su naturaleza conflictiva, es preciso estructurar un curso de acción política y, de otro, las señales políticas del día que indican la presencia de una situación o acontecimiento que, por el tipo de asunto, los contenidos o los actores involucrados, evoluciona hacia un punto de conflictividad no identificado en la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad.

Si se entiende que uno de los factores más significativos de la ecuación o función de gobernabilidad es el estado de equilibrio en el funcionamiento del sistema general, tal hecho supone que, o los componentes estructurales y su sistema de relaciones operan en

³⁷ Sobre el tema de actores, sus percepciones, así como las demandas y los conflictos en que participan y el método de análisis, descripción, clasificación y

condiciones de reproducción, o los distintos subsistemas toleran, sin entrar en crisis, la puesta en operación de aquellas acciones públicas y privadas que hacen posible el desarrollo y o la evolución de los diferentes subsistemas o permiten reducir o corregir las imperfecciones económicas, e institucionales que el sistema tiene. Estas condiciones de gobernabilidad no siempre existen pues los distintos componentes del sistema son sometidos a acciones de los actores públicos y privados (nacionales o internacionales) que afectan el equilibrio. La situación resultante de estas acciones es la aparición de tensiones reales o potenciales entre los actores y algunos componentes de la estructura, tensiones que, según sea el sistema de responsabilidades de los actores involucrados, toman la forma de conflictos³⁷.

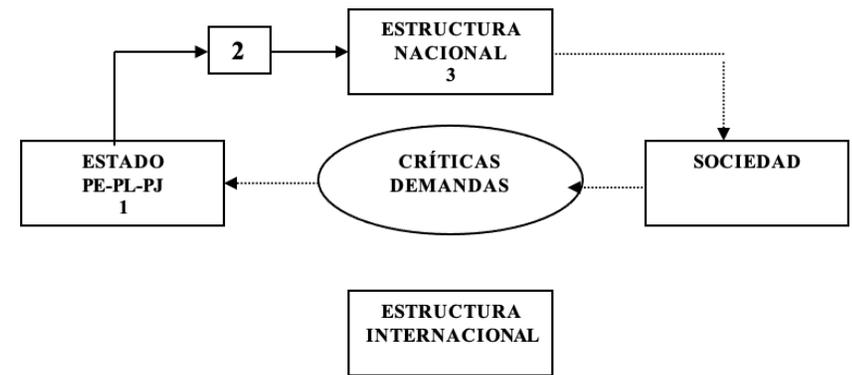
El papel que el Gobierno representa como preservador del equilibrio de los factores que hacen a la gobernabilidad le obliga a intervenir en el tratamiento y resolución de conflictos de carácter intrasociales o de aquellos que se producen entre la Sociedad y el Estado. En la base de los factores que actúan como determinantes de la capacidad

tratamiento de los mismos puede consultarse el Capítulo II de este mismo libro para tener una visión más amplia.

efectiva de gestión de gobernabilidad que tienen los equipos de gobierno existen los que, por su naturaleza, tienen una destacada influencia en los procedimientos, métodos, e instrumentos de trabajo utilizados en el quehacer diario del *staff* presidencial.

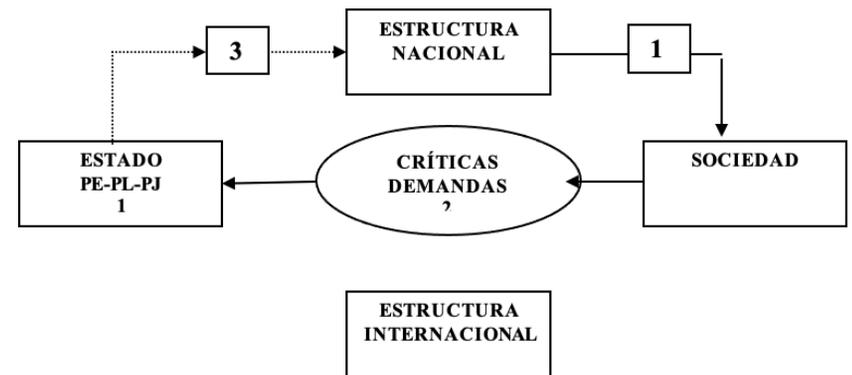
El primero de estos factores se refiere al conocimiento. El segundo tiene que ver con el grado de desarrollo de los métodos y ámbitos interinstitucionales de trabajo usados por los equipos de gobierno y el tercero, con los estilos y procedimientos personales de sus miembros. Cualquiera sea el punto de articulación de los equipos de gobierno con la situación de tensión, demanda o conflicto declarado, lo importante es su capacidad para comprender el ciclo asociado a cada demanda o conflicto. En el «mapa lógico» del sistema de gobernabilidad se observa que este tipo de sistemas puede tener múltiples dinámicas, las que, a su vez, pueden tener una diversidad también muy amplia de orígenes o de puntos de partida. Esta multiplicidad puede hacer difícil la comprensión de los ciclos.

Veamos un caso en el que se da una intervención del Estado sobre componentes de la realidad nacional para modificar su funcionamiento.

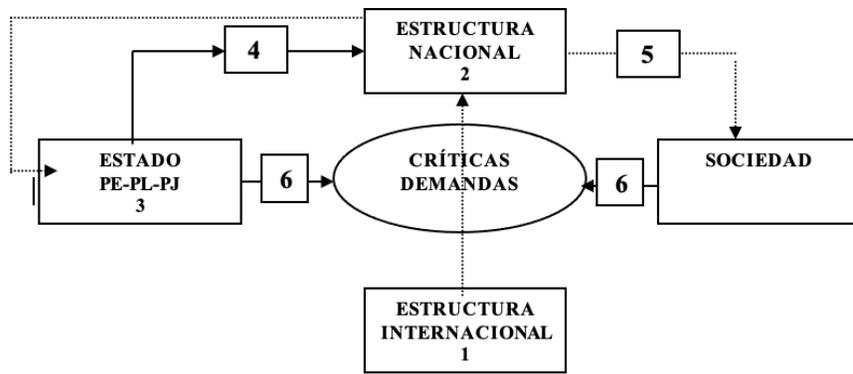


Para cumplir sus objetivos, los integrantes del equipo de gobierno cuentan con cuatro mecanismos de intervención: a) la iniciativa legislativa, con el cambio o incorporación de nuevos elementos en el marco jurídico-normativo que regula el funcionamiento de la estructura o las relaciones del Estado y la Sociedad, b) los proyectos de inversión, c) los programas de acción sectorial y c) las acciones comunicacionales dirigidas a los actores directa o indirectamente asociados al sector, área o territorio objeto de intervención pública. La intervención en alguno de los componentes estructurales produce cambios que desencadenan la respuesta de los actores sociales afectados por la intervención del Gobierno.

En el segundo caso que presentamos la inestabilidad del sistema se inicia en el sector privado, que formula demandas al sector público, el cual, a su vez, organiza respuestas.



En el tercero de los casos, la inestabilidad tiene su origen en los cambios producidos en el subsistema internacional, cambios que afectan, en primer lugar, a algún componente de la estructura nacional. Este modifica por ello sus programas de acción, lo que afecta intereses de sector privado (5) e provoca un cambio en las relaciones (6) entre el sector público y el privado, cambio que es causal de críticas y nuevas demandas que, en su desarrollo, desencadenan un conflicto.



En la práctica de gobierno los decisores se encuentran sistemáticamente confrontados a situaciones como las descritas. La eficacia de las acciones ejecutadas radica, en cada caso, en la comprensión de los ciclos de los procesos y en la organización y puesta en operación de mecanismos operacionales o gerenciales adecuados a la naturaleza de los mismos.

Otro elemento que hace a la gobernabilidad es la comprensión por parte de los gerentes públicos y decisores gubernamentales de la existencia de diferentes ciclos y de las fases y secuencias que se desarrollan en ellos, secuencias asociadas a la resolución de las tensiones económicas o los conflictos institucionales. Tal comprensión es de gran importancia al momento de generar las condiciones prácticas necesarias a la gobernabilidad.

Si revisamos la secuencia de acciones básicas de un ciclo que, a manera de ejemplo, se inicia con el planteamiento por parte del sector privado de una determinada demanda al sector público para que intervenga y logre una solución a la misma y que se desarrolla hasta llegar a la solución de la demanda y al cambio de comportamiento de los actores relacionados con la demanda original, podemos ver que entre el inicio y el fin del ciclo se dan nueve fases intermedias: a)

presentación de una demanda, *b)* análisis de estructura y comportamiento de cada uno de los cuatro subsistemas y de sus relaciones, *c)* fijación de objetivos y metas y programación de las acciones, *d)* ejecución y control de las acciones programadas, *e)* desarrollo de acciones comunicacionales del Gobierno informando a los actores sociales de su quehacer, *f)* cambios en la estructura o en el funcionamiento de los componentes de la realidad nacional o internacional, *g)* impacto sobre el sector privado de las nuevas condiciones estructurales o de funcionamiento de la realidad nacional o internacional, *h)* nuevo estado de situación en el sector privado e *i)* cambio en las relaciones entre del sector privado y el sector público. Las fases intermedias se dan de manera encadenada y se desarrollan en una secuencia de acción y reacción y de estímulo y respuesta que no puede ser interrumpida sin que se produzcan nuevas y adicionales tensiones, ya que ellas forman parte de un ciclo, que necesariamente debe iniciarse, desarrollarse, para así al llegar al final, obtener los resultados buscados. Tal secuencia se produce en el tiempo. La clara identificación de la temporalidad básica involucrada en la secuencia y en cada una de las fases constituye otro de los elementos básicos que hacen a la gobernabilidad.

La gestión no puede ser eficaz, si los equipos de gobierno no comprenden los diversos papeles representados por los actores públicos y privados en cada una de las fases del ciclo, pues en cada una de ellas existen responsabilidades divididas y compartidas por ambos tipos de actores.

Si observamos el ciclo del caso segundo que nos ha servido de ejemplo y en el que se identifican nueve fases, podemos ver a quién corresponde la responsabilidad básica en cada una de ellas. De las nueve fases cuatro están a cargo directo de la ejecución del sector público y otras dos dependen de la voluntad de acción de los actores del sector privado. El resto de las fases escapan a la voluntad única de los actores y dependen de la calidad y desarrollo de las interacciones entre el sector público y la realidad nacional, entre esta y los actores privados y entre los actores privados y los públicos.

La incompreensión de los ciclos plantea un serio divorcio entre la concepción política y la capacidad práctica del sector público para cumplir con los objetivos de los programas de gobierno y resolver las tensiones y conflictos entre la Sociedad y el Estado.

Si no se entienden los ciclos, sus fases y su desarrollo, no se pueden diseñar los cursos de acción política, puesto que el desarrollo de los

mismos depende de la comprensión de la dinámica propia de cualquiera de los ciclos considerados.

i) Clasificación de los cursos de acción política

Para la clasificación de los cursos de acción política se utilizan los mismos criterios que para la clasificación de los conflictos: origen, tipo de intervenciones, actores, grado de conflictividad, impacto, potencial de articulación de actores secundarios, resolución y tipo de resolución del conflicto, localización, tiempo, nivel de estructuración y fase de desarrollo del conflicto.

Asociadas al tratamiento de un conflicto se hallan varias instancias e instituciones de gobierno, por lo que es necesario que mantengan un alto nivel de interacción con el fin de intercambiar información sobre los acontecimientos, preparar escenarios alternativos, formular propuestas, tomar decisiones, coordinar intervenciones públicas, etcétera. Es habitual que para tratarlos se organicen grupos de trabajo o comités intersectoriales que en la práctica enfrentan dificultades para operar con la eficiencia y regularidad que los conflictos requieren. Estas actividades insumen muchos recursos humanos y

materiales y, sobre todo, mucho tiempo y provocan retrasos, vacíos y riesgos innecesarios a causa del tiempo que transcurre entre la recepción de una demanda y la generación de una respuesta o entre la fase de detección del conflicto y la puesta en operación de una intervención pública, lo que provoca que, a veces, en ese tiempo, el conflicto pase de la fase de estructuración a la de pleno desarrollo. Para contribuir al mejor desarrollo de los procesos se han desarrollado metodologías, instrumentos y procesos operacionales de trabajo que aquí se agrupan bajo el concepto de gestión de cursos de acción.

Cualquiera sea la naturaleza de un conflicto entre el Gobierno y la Sociedad, es posible reconocer en él: *a)* varios contenidos temáticos relacionados con distintos aspectos de los sistemas reales (económico, jurídico, sociodemográfico, institucional, etcétera), *b)* instituciones y actores públicos y privados asociados a los contenidos temáticos, *c)* un conjunto de acontecimientos provocados por el quehacer de actores públicos y privados o por la interacción entre los mismos, *d)* marcos jurídicos que actúan como reguladores de los acontecimientos o del funcionamiento de los componentes o subsistemas que forman parte del sistema real al que está referido el conflicto o la demanda, *e)* diversos escenarios de desarrollo de acontecimientos y

comportamiento de los actores públicos y privados con impactos diferentes para cada uno de ellos y *f*) propuestas de solución y recomendaciones operacionales para alcanzarlas.

Se pueden diferenciar dos tipos de cursos de acción: estructurados y no estructurados.

Si en la práctica se encuentra que existe una relación directa entre un tipo de demanda o de conflicto y cierto tipo de acontecimientos y si estos pueden ser organizados en fases y están regulados por algún tipo de norma legal o de procedimiento normativo, y además, todos estos elementos se presentan en forma reiterada, entonces podemos decir que nos encontramos frente a un curso de acción del tipo estructurado. En un proceso electoral, por ejemplo, encontramos diversas las fases y acontecimientos asociados a ellas. La primera es la fase de campaña; la segunda, el acto eleccionario y la tercera es la fase denominada postelectoral. A la primera fase —la fase de la campaña— se hallan asociados acontecimientos como la elaboración de las listas, la presentación oficial de las mismas y las campañas proselitistas a favor de las listas. En la segunda fase hay que preparar patrones electorales y materiales de votación, votar, contar los votos y publicar los resultados. En la tercera fase se reconstruyen las alianzas, se asumen

los cargos oficiales, etcétera. Para cada una de estas fases es preciso elaborar un *dossier* básico.

Cuando los acontecimientos no pueden ser organizados en fases, ni existe normativa jurídica alguna que los regule u ordene, por lo que su desarrollo queda librado a la voluntad e interacción entre los actores asociados al mismo, entonces nos encontramos ante cursos de acción no estructurados.

En este caso se pueden utilizar diferentes criterios para la organización de los mismos.

El primero de los criterios consiste en organizar los cursos de acción política por las fases básicas que se dan todo acontecimiento: estructuración, desarrollo y resolución. Se usa en el caso de que una demanda o conflicto entre el Gobierno y la Sociedad carezca de estructura definida. Si en un caso semejante fuera necesario organizar un programa de acción de gobierno, sería necesario darle esa estructura básica.

El segundo de los criterios puede ser por materias asociadas. Cuando se trata de una demanda o conflicto que por su naturaleza no puede ser organizado en fases y lo que prima es su naturaleza

multidimensional, el criterio a ser utilizado puede ser el de las materias o temas asociados al mismo.

El tercero de los criterios a utilizar sería por los componentes del *dossier* básico.

Con estas orientaciones metodológicas, es posible organizar la mayoría de los cursos de acción, que se presentan en las situaciones de trabajo de los *staffs* presidenciales.

Una acción gubernamental que merece un tratamiento diferenciado, dada la importancia que tiene en los cursos de acción política del Gobierno, es la acción comunicacional del presidente de la República. El presidente tiene, por el hecho de ser quien es, un discurso diferenciado. Se presenta mediante un discurso preciso, símbolos y acciones simbólicas que lo representan, porque el discurso del presidente habla siempre del poder y desde el poder. Los receptores del discurso, lo reciben o no, lo aceptan rechazan. Cuando los actores no gubernamentales contestan el discurso presidencial, sus discursos están, inevitablemente, contaminados por el primero. Se inicia un proceso de apropiación de la palabra que, en un momento dado y bajo condiciones favorables, puede permitirles modificar su situación. El ejercicio democrático del Estado moderno se funda en esta

confrontación discursiva, que es una confrontación dialéctica en el sentido original del término. De este modo, la palabra deja de ser una posesión exclusiva del poder y pasa a ser un factor de gobernabilidad de primera magnitud. De ahí la importancia que tiene en este marco la acción comunicacional del presidente de la República.

Capítulo VII

La acción comunicacional del presidente de la república

Hora a hora, día a día, a lo largo de semanas y de meses, el quehacer del presidente de la República es observado, escrutado por los medios de información, registrado, editado, seleccionado, comentado, juzgado, calificado y difundido a través de múltiples medios de comunicación de masas, para luego ser recibido (oído, visto y leído) en múltiples y muy diferentes circunstancias por una masiva y al mismo tiempo diferenciada audiencia compuesta por personas que, según sus propios criterios valorativos, van formándose una imagen personal del presidente en la que se integran su capacidad de liderazgo, su estilo de conducción, sus conductas frente a los diversos hechos y sus posiciones ante los más diversos temas de la realidad nacional e internacional, así como sus particulares estados de ánimo. A través de los efectos producidos en su mente por estas acciones comunicacionales, voluntarias y planificadas o involuntarias y libradas al azar (que todo cuenta en estos casos), que les llegan del presidente, los diferentes grupos de población van construyendo sus

propias representaciones valorativas del ser y del quehacer tanto del presidente de la República como de su Gobierno³⁸.

De manera creciente, en las sociedades contemporáneas una parte muy significativa de la política se realiza en y a través de los medios de información y comunicación. Dada su capacidad efectiva para cubrir, registrar y difundir diariamente un espectro cada vez más amplio de actividades, hechos y acontecimientos relacionados con el quehacer de los actores estatales y sociales, nacionales e internacionales, los diversos medios de comunicación convierten sus programas de noticias, o sus programas periodísticos, en uno los principales escenarios del quehacer político. En y a través de estos programas, se muestra la «realidad», se exponen puntos de vista muy

³⁸ Se ha dicho siempre que el estilo es el hombre, y sin duda el estilo personal de cada presidente informa —esto es, da forma y moldea con contenidos diferenciadores— su particular gestión de gobierno. La importancia del estilo personal del presidente de la República radica, pues, en el hecho de que ese estilo tiñe y diferencia su gestión frente a otras gestiones de gobierno, haciendo que cada Gobierno sea un Gobierno distinto según sea el presidente que esté a su cargo.

³⁹ En la práctica, los medios de comunicación funcionan como escenarios de la acción política en los que se registran y exponen a la curiosidad pública únicamente aquellos hechos y opiniones que los directores de escena deciden. Se trata de una visión fragmentada de la «realidad» en la que, inevitablemente,

distintos de actores también diferentes, se formulan críticas al Gobierno desde la oposición, el Gobierno responde, los ciudadanos «de a pie», los normalmente alejados de cualquier actividad política o pública, expresan su parecer sobre unos y otros, los periodistas, como nuevos árbitros, dan la palabra a unos y limitan la de otros, asignan al Gobierno, a la oposición y a los ciudadanos un lugar en los programas, seleccionan de todo lo dicho o declarado solo aquella parte que será difundida, determinan el tiempo de exposición, etcétera³⁹.

Dado que el número de las personas que pueden tener acceso directo a las acciones comunicacionales del presidente de la República y participar de ellas es forzosamente restringido, la posibilidad de que estas sean conocidas por los diferentes grupos o por un grupo

cada información, comunicación y opinión se plantea como una puesta en escena orientada a alcanzar un objetivo político. Si bien todo ello se da, en muchos casos, en un marco deontológico respetado por muchos profesionales de la comunicación, dicho marco deviene insuficiente como instrumento orientado a alcanzar el ideal de la información objetiva. Dicho ideal —la información objetiva— constituye, en la realidad, un «óptimo imposible» en el sentido en que utiliza este término Mosterín. Como en el caso del mapa del emperador chino del que habla Borges, el único registro objetivo de la «realidad» estaría dado por la totalidad de la realidad, al modo que el único mapa riguroso de China sería un mapa del tamaño de ese país, lo cual resulta, no solo imposible, sino innecesario y absurdo.

específico de población depende totalmente del nivel de acceso, presencia directa y posterior difusión que de las mismas hagan los medios de comunicación de masas⁴⁰.

Las acciones comunicacionales a las que está asociado el quehacer presidencial, sean explícitas o implícitas, se integran en este particular universo o escenario de la práctica política contemporánea y su valor comunicacional y, por lo mismo, su eficacia quedan determinados, como se verá más adelante, por una gran diversidad de factores, que van mucho más allá de los simples aspectos temáticos abordados por el presidente de la República y de la mayor o menor formalización de la situación comunicacional.

En la diversidad del quehacer presidencial difundido por los medios de comunicación es posible realizar una doble distinción. De un lado, se producen y ejecutan acciones que pueden considerarse acciones comunicacionales explícitas —esto es, voluntarias— en las que el Presidente participa de una circunstancia definida por la voluntad explícita de comunicarse con uno o varios destinatarios o por la

⁴⁰ El término «medios de comunicación de masas» es traducción de la expresión inglesa *mass media*, en la que *media* es el plural de la palabra latina *medium*,

conciencia de estar participando de una acción que tiene alguna significación comunicacional. Una circunstancia semejante también se define por la existencia de una situación formal asociada a un acto comunicacional y por la presencia, durante el desarrollo de la acción, de personas y medios técnicos que permiten registrar y difundir más tarde los aspectos auditivos o visuales de la acción. Puede tratarse de un discurso oficial, de una conferencia de prensa, de una declaración oficial, etcétera.

Además de las acciones comunicacionales explícitas, se producen y ejecutan otras que, sin reunir los atributos de las primeras, son puestas ante la mirada del espectador de los informativos de televisión, narradas por el locutor de una emisora de radio o presentadas a los lectores de periódicos por sus redactores como acciones del quehacer presidencial dignas de ser vistas, oídas o leídas. Todo ello significa que los medios de comunicación otorgan al quehacer presidencial, a su registro y difusión un particular valor de signo con relación a la imagen paradigmática del «hombre de gobierno» y que, al hacerlo,

«medio» («los medios»). A veces, esta expresión se traduce como «medios masivos de comunicación» o como «medios de comunicación social».

confirman, cuestionan, atacan, degradan o exaltan en una u otra dirección el paradigma de la imagen o de las representaciones que del presidente de la República tienen unos y otros actores sociales o grupos de población. De la particular combinación de ambas acciones comunicacionales depende en gran medida la representación que del quehacer presidencial vayan a construir los diferentes grupos de población.

A estos elementos debe agregarse el hecho de que el presidente de la República se presenta en sus acciones comunicacionales, en general, bajo aspectos tan distintos como el de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, dirigente político, ciudadano, hombre de familia, esposo, padre, profesional, etcétera. Es la del presidente una imagen múltiple a partir de la cual los receptores de los mensajes comunicados por los medios pueden ensayar la construcción de imágenes diferentes —y construirlas en la práctica— para ajustarlas a cada una de las circunstancias en las que el presidente es percibido (como gobernante, dirigente de partido, padre de familia, etcétera). En esta pluralidad de percepciones, las diversas imágenes pueden presentarse en la mente de los receptores de los mensajes en departamentos estancos a partir de los cuales resulta muy difícil, cuando no imposible, construir una

imagen final, que sea al tiempo coherente y totalizadora, como síntesis de las diversas imágenes construidas. Debe tenerse en cuenta que una suma de visiones o de percepciones parciales de la «realidad» no siempre da como resultado una visión totalizadora y que, con frecuencia, las visiones parciales se oponen entre sí.

Tampoco deben olvidarse las particulares relaciones que se producen entre las distintas funciones del presidente de la República, cuya calificación por parte de los actores y de los grupos de población es siempre valorativa. En relación con este último aspecto, la multiplicidad de situaciones comunicacionales difundidas por los medios no contribuye, por lo general, a esclarecer los patrones de conducta que cada función exige, por lo que el resultado de su difusión provoca muchas confusiones y distorsiones sobre la persona, la función y el quehacer presidenciales.

La significación que tiene este particular universo de las acciones comunicacionales en lo que podríamos llamar el sistema de relaciones entre el Gobierno y la Sociedad obliga a considerar las acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República como un particular instrumento del quehacer político del gobierno y, por tanto, como una área de trabajo muy específica y prioritaria de los

funcionarios y asesores del nivel técnico-político más directamente asociados a la gestión presidencial, en particular a las relaciones entre este y los diversos actores societales.

Sobre estos aspectos existe, en general, un desajuste objetivo entre la importancia que se concede a esta esfera de acción y el desarrollo metodológico e instrumental alcanzado en materia de información, análisis y programación de las acciones comunicacionales del presidente de la República.

a) Sistema de información y análisis de las acciones comunicacionales del presidente

El objetivo que persigue el Sistema de Acción Comunicacional es poner a disposición de los funcionarios y asesores del nivel técnico-político más directamente asociados a la gestión presidencial información sistematizada, una metodología y un instrumento operacional que permitan el análisis individual y relacional de los temas, las actitudes, los destinatarios, el tipo, el contexto y las respuestas asociadas a las acciones comunicacionales explícitas e implícitas realizadas, día a día, por el presidente de la República con el fin de orientar de manera sistemática la programación de las futuras acciones comunicacionales a ser realizadas por él.

En el sistema propuesto, el concepto de acción comunicacional se usa como un concepto más amplio que la simple emisión de declaraciones, comentarios, discursos, etcétera del presidente de la

República, lo que quiere decir que, en esta materia, se pasa del enfoque de la acción informativa a un enfoque más amplio y abarcador: el enfoque de la acción comunicacional⁴¹.

En la práctica, se tiende, en numerosos casos, a considerar y tratar las diversas acciones que se ejecutan en esta área, tanto las que referidas a su programación y ejecución como las que tienen que ver con su posterior registro y su archivo, como hechos informativos. Un enfoque semejante exige llevar a cabo un tipo de trabajo centrado, en general, en las actividades enmarcadas en el área usualmente llamada «Prensa y Relaciones Públicas». Este aspecto del trabajo es, sin ninguna duda, necesario e importante en grado sumo, pero, por las consideraciones anteriores, no se debe permanecer solo en este nivel. No se trata de que las operaciones de prensa y relaciones públicas dejen de realizarse. Por el contrario. Son necesarias y, con mucha frecuencia, imprescindibles. Se trata, más bien, de incorporar a este

⁴¹ No existe posibilidad de información sin comunicación, pero la comunicación no se limita a la mera transferencia de datos o conocimientos de un sujeto emisor a un sujeto receptor. El sentido primero de la palabra información (del latín *informatio*, «representación» y también «explicación») tiene que ver con la idea de representar algo en la mente con el objeto de instruir a alguien, idea que, *mutatis mutandis*, aún se mantiene en nuestra época. Informar es instruir, pasar

datos. La comunicación va más allá de la simple representación o de la mera instrucción: apunta a crear un espacio compartido o un espacio en el que una idea pueda ser compartida, «hecha común», por los dos sujetos —el emisor y el receptor— de la acción comunicacional. Comunicar es, en principio, unir dos puntos y crear en el encuentro de los mismos ese espacio «común», o compartido, al que nos estamos refiriendo.

trabajo necesario un enfoque comunicacional. La prensa y las relaciones públicas no forman un todo, sino que son apenas una parte de un sistema más amplio que las engloba: el sistema comunicacional. Dada la naturaleza de las variables que forman parte de las acciones comunicacionales del presidente de la República, es conveniente que el nivel técnico-político asociado al gabinete presidencial participe lo más directamente posible, tanto en la predefinición de los contenidos y condiciones comunicacionales que rodean las intervenciones y acciones comunicacionales del presidente de la República, como en el análisis y posterior evaluación de las mismas. Ello supone que existe la necesidad de poner a disposición de quienes se hallan en el nivel señalado la información, las metodologías y los instrumentos operacionales de análisis específicamente orientados a las acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República con el objeto de que estos puedan formular y responder a las más diversas preguntas.

⁴² Por definición, un presidente (de lo que sea) siempre se halla a la cabeza de algo (de lo que sea), ya que, si bien el verbo latino *praesidere*, de donde procede nuestro verbo presidir, significa «defender» y, por derivación, «mandar», en su

Las preguntas que deben formularse y para las que deben tener preparadas respuestas los miembros del equipo de gobierno que se hallan en el nivel técnico-político son, al tiempo que diversas, muy concretas y se refieren todas a hechos de gobierno y, más particularmente, a hechos de gobierno que definen en la práctica cotidiana al Gobierno a cuya cabeza se halla el presidente de la República⁴².

Aquí presentamos algunas de ellas.

¿De qué temas habla más el presidente de la República: de economía o de salud?

¿A qué se refiere cuando habla de economía?

¿Cuáles han sido en el último mes los temas sobre los que más ha tratado el presidente de la República?

origen significó «ponerse delante», por lo que *praesidens*, de donde «presidente», es «el que se pone delante»; en otras palabras, el que está a la cabeza de algo.

¿Es cierto que en los últimos diez días el presidente de la República no ha hablado de los temas «A» o «B», que, sin embargo, han estado muy presentes en los programas periodísticos?

¿Las acciones comunicacionales del Presidente en el último semestre han tenido más el objetivo de formular propuestas que el de explicar la situación en que se vive en ciertas regiones del país?

¿Se ha dirigido en los últimos tres meses el presidente a tal grupo de población?

¿A qué grupo de población están más orientadas las acciones comunicacionales que realiza el presidente de la República?

¿Qué medios utiliza con más frecuencia el presidente para comunicarse con un determinado grupo social: conferencias de prensa, discursos oficiales o declaraciones informales?

¿Cuál ha sido la conducta dominante del presidente de la República en sus acciones comunicacionales en el transcurso del último mes?

¿Ha estado en ellas severo e inflexible o ha demostrado agobio e impaciencia?

¿La estructura del discurso del presidente de la República es más analítica que propositiva?

¿En qué temas es más propositivo que calificativo?

¿Qué temas abordados por el presidente de la República tienen mayor permanencia en los medios de comunicación?

¿Qué tratamiento acostumbra dar, en general, el diario «X» a las declaraciones presidenciales?

¿Cómo trata tal canal de televisión las declaraciones del presidente cuando habla específicamente de la corrupción?

¿Cuáles han sido los temas más criticados por las organizaciones empresariales y los sindicatos y sobre los cuales se ha pronunciado el presidente de la República durante el último mes?

¿Cuál ha sido la posición de los sindicatos sobre las declaraciones del presidente en materia de empleo o de salarios?

¿Existe alguna relación entre situaciones de tensión en materia política o económica y las acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República?

¿Cuál es la actitud del presidente de la República y el tenor de su discurso cuando existen situaciones de tensión o de crisis?

La capacidad de dar respuestas adecuadas y rápidas a estos y otros tipos de interrogantes permite a funcionarios y asesores relacionados con el componente comunicacional de la gestión presidencial

disponer de nuevos y sistemáticos elementos para ajustar, orientar y programar en mejores condiciones el uso de este instrumento de comunicación del pensamiento, las propuestas y el quehacer presidencial a distintos grupos de población y contribuir de este modo a incrementar la calidad de las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad.

La eficacia de las acciones comunicacionales del presidente de la República está asociada a una gran diversidad de variables. Consideraremos las siete más importantes.

La primera se refiere al objetivo, las materias tratadas y la dimensión temático-territorial de las mismas. La segunda, al grado de identificación y tratamiento de los destinatarios. Estos pueden ser claramente identificados o genéricos; es decir, *targets*, o públicos objetivos, precisos o público en general. La tercera variable se refiere a las actitudes del presidente y a los elementos distintivos de su discurso durante el desarrollo de la acción comunicacional (sobre la actitud pueden diferenciarse tranquilidad, molestia, inquietud, etcétera y el discurso puede ser analítico, calificativo, propositivo, etcétera). La cuarta considera el lugar, la fecha, la hora y las circunstancias en que se realiza la acción comunicacional. Una quinta

variable está referida al contexto nacional e internacional existente en el momento en que el presidente realiza la acción comunicacional. Este puede ser de estabilidad, de tensión o de crisis. La sexta variable tiene que ver con la fase de difusión externa y posterior a la acción comunicacional misma. En ella están considerados los medios que la difunden y su localización, la frecuencia de los mensajes a ella referidos o la frecuencia de su difusión directa, el entorno de programación en el que se difunde y los comentarios, anteriores y posteriores, que los periodistas, analistas y presentadores hacen sobre la emisión de la acción comunicacional del presidente de la República. Finalmente, la séptima variable se relaciona con las posiciones, respuestas o actitudes de los distintos grupos de la Sociedad o del Estado suscitadas por la acción comunicacional del presidente de la República.

A fin de incrementar la eficacia del instrumento político que representan las acciones comunicacionales del presidente de la República, cada uno de los siete grupos de estas variables puede ser objeto de programación, análisis y seguimiento. El sistema de información y análisis de las acciones comunicacionales está específicamente orientado a esa finalidad.

Con el fin de facilitar el proceso de análisis, los siete tipos de componentes que forman parte de una acción comunicacional del presidente de la República se agrupan en cuatro: *a)* acciones, *b)* contexto nacional e internacional en que se produce la acción, *c)* difusión de la acción comunicacional en los medios de información y *d)* respuestas.

Para cada uno se ha desarrollado una estructura temática específica a fin de permitir su posterior análisis. Ello permite proveer al analista de instrumentos que favorezcan su proceso de trabajo tanto en la fase de análisis como en la de formulación de propuestas de nuevas acciones comunicacionales. Por esta razón, cada una de las acciones comunicacionales del presidente de la República es, al momento de su sistematización inicial, descompuesta en sus componentes y, más tarde, clasificada de acuerdo a su pertenencia a las variables asociadas a cada uno de los diferentes clasificadores. Este doble proceso de clasificación, fundado tanto en la acción comunicacional en sí como en su desagregación y posterior clasificación multicriterio, permite la realización de múltiples análisis que, de otra manera, resultarían engorrosos, cuando no imposibles.

Tres métodos pueden ser usados para el análisis de las acciones comunicacionales del presidente de la República: análisis individual de variables, análisis comparativo y análisis relacional. Estos tres métodos no son excluyentes, sino complementarios entre sí y su uso responde a necesidades específicas o al proceso de trabajo involucrado en el mismo análisis.

b) El análisis individual

Se pueden realizar dos tipos de operaciones: *a)* el análisis de contenido y características de cada una de las acciones comunicacionales del presidente de la República y *b)* el de las variables específicas comunes a las múltiples acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República, estén estas últimas referidas a un tema concreto, a las actitudes asumidas por el presidente de la República en cada caso o a las posiciones a que sus acciones comunicacionales dan lugar, sean a su favor o se den en su contra. Cada una de estas variables puede ser analizada de manera independiente.

c) El análisis comparativo

Es posible realizar un análisis comparativo de dos de los elementos que formen parte de uno de los cuatro grupos de variables, o de las categorías asociadas a las acciones comunicacionales del presidente de la República. Las posibilidades de análisis se dan en el caso de: *a)* dos variables pertenecientes a una misma categoría y *b)* dos variables de diferentes categorías.

En el primer caso, puede tratarse de variables relacionadas con temas económicos. Por ejemplo, un análisis comparativo en el que entren las variables déficit fiscal e inflación. En el análisis se puede comparar el número de veces que el presidente de la República se ha referido en su comunicación a ambos temas o analizar las diferencias entre la distribución de sus frecuencias a lo largo de un mes o de todo el año. En el segundo caso, se puede comparar, por ejemplo, el tratamiento del tema «pobreza» en las acciones de comunicación del presidente de la República con las posiciones que a favor o en contra suscitan las propuestas presidenciales.

d) Análisis relacional multicriterio

Su objetivo es establecer la existencia o inexistencia de relaciones múltiples entre las variables referidas a: *a)* las características de las acciones, *b)* el contexto nacional e internacional en que se lleva a cabo la acción comunicacional, *c)* la difusión de la acción comunicacional en los medios de información y *d)* las respuestas que generan las acciones comunicacionales del presidente de la República.

Por ejemplo, frente a un interrogante del tipo «¿Es cierto que durante los días diez y once de agosto el presidente de la República habló de ajustes salariales desde la ciudad de «N» y, si es cierto, qué tratamiento le dieron los diarios, ¿cuáles se manifestaron a favor y cuáles en contra de su anuncio?», están involucradas variables que tienen que ver con diversos aspectos relacionados con una acción comunicacional concreta hecha por el presidente de la República.

Estas variables son, en primer término, las referentes a las características de la acción comunicacional: fecha, tema y lugar. La acción comunicacional se realizó en los días diez y once de agosto, trató sobre ajustes salariales y se llevó a cabo en una ciudad con nombre propio, aunque en el ejemplo que proponemos no demos cuenta del mismo.

En segundo lugar, están las variables referidas al contexto nacional e internacional. En cada caso, el contexto puede ser favorable o desfavorable.

Las variables consideradas en tercer término se refieren a su difusión y tienen que ver con el tratamiento que recibiera la acción comunicacional del presidente de la República en los medios de comunicación: diarios, radio y televisión.

En último término, las variables se refieren a las respuestas suscitadas por la acción comunicacional del presidente de la República, divididas entre quienes se manifestaran a favor y quienes lo hicieran en contra del anuncio hecho por el presidente en su acción comunicacional.

Las preguntas a las que el uso de estas variables da lugar solo pueden ser respondidas utilizando un método relacional y apoyándose para ello en un instrumento que permita al analista construir cualquier algoritmo de búsqueda de información para su posterior análisis. Para ello, el usuario dispone de macrocategorías diferentes de análisis de las acciones comunicacionales que puede relacionar entre sí para trabajar sobre cualquier aspecto o contenido relacionado con esta esfera del quehacer presidencial.

El sistema de información y análisis de las acciones comunicacionales del presidente de la República no es un instrumento académico, sino que está orientado a la acción, pues ha sido desarrollado fundamentalmente para disponer de elementos más racionales en apoyo directo a las intervenciones presidenciales. En el proceso de trabajo diario de los profesionales que tengan a su cargo la operación del sistema, conviene, por lo tanto, diferenciar el análisis que tiene como finalidad mejorar la eficacia de las acciones comunicacionales del presidente de la República del análisis cuyo objeto es determinar la conveniencia o la necesidad de una determinada comunicación y de sus contenidos, fecha, lugar, etcétera y apoyar la organización para realizarla.

e) Elementos desencadenantes de una intervención comunicacional

No debe olvidarse que las acciones comunicacionales mediáticas constituyen uno de los medios de acción con que cuenta el presidente de la República y que utiliza y, también, que no se producen de manera aislada, sino que forman parte de un sistema de trabajo que las contiene.

Varias y muy diferentes son las situaciones que pueden desencadenar una intervención comunicacional del presidente de la República. Estas van desde las situaciones en las que aparece la necesidad de dar a conocer aspectos particulares del programa o de las metas del Gobierno a las que se caracterizan por la necesidad de modificar cierto estado de situación de las percepciones de algunos actores sociales o grupos de población, dar respuesta a una demanda, intervenir en la resolución de un conflicto —se dé este entre el Gobierno y la Sociedad o sea del tipo intrasocietal—, informar del quehacer del Gobierno o dar cuenta del quehacer específicamente presidencial y fijar posición sobre un tema de interés nacional o internacional.

En la práctica, cada una de estas situaciones lleva aparejadas algunas intervenciones comunicacionales de diverso tipo (comunicados, conferencias de prensa, declaraciones informales, discursos oficiales, boletines informativos, etcétera), y la selección de uno u otro tipo de intervención tiene que ver, a su vez, con factores tales como el tiempo, los actores asociados a la situación original y sus características y las expectativas que los actores sociales y los grupos de población se han formado sobre las características de las respuestas que dará el Gobierno en general y el presidente en particular. La relación que

existe entre el tiempo en que sucede o se desarrolla la situación original y el tiempo o momento de la respuesta es un factor de primerísima importancia. Existen muchas situaciones en las que el tiempo de respuesta (intervenciones) está condicionado por el tipo de situación, y a menor tiempo entre situación y respuesta corresponde un universo proporcionalmente limitado de los tipos de intervención comunicacional a emplearse. Esta restricción del factor tiempo reduce las capacidades de análisis, limita los medios y canales de información a ser utilizados y obliga a un cierto grado de improvisación.

La eficacia de las intervenciones comunicacionales del presidente depende fuertemente de la existencia en la esfera de la Presidencia de la República de un equipo profesional y técnico que cuente con particulares y bien desarrolladas capacidades de análisis, de formulación de propuestas, de organización y de ejecución de respuestas; un equipo, en fin, capaz de trabajar sobre la detección de situaciones que requieran intervenciones presidenciales, sobre la conveniencia o no de dar respuestas y en la elaboración del perfil de respuestas posibles sobre la base de los antecedentes de situaciones anteriores, así como también capaz de organizar la situación

comunicacional, apoyar su ejecución y, finalmente, evaluar su desarrollo y su impacto.

Como se comprenderá, en la descripción anterior es posible diferenciar dos situaciones de trabajo en los que se encuentran comprometidos perfiles profesionales específicos y diferenciados. Hablaremos, pues, de dos grupos.

El primero, al que nombraremos Grupo «A», tiene a su cargo las funciones de detectar aquellas situaciones que requieran intervenciones presidenciales y elaborar el perfil de las intervenciones, teniendo en cuenta en ellas los temas y contenidos, los destinatarios y participantes y el tipo de situación comunicacional (conferencia de prensa, entrevista, declaración, discurso, visita informal, etc.), fechas, lugar, etcétera. También está entre sus funciones hacer, internamente, una evaluación de las acciones comunicacionales del presidente de la República.

Las funciones del segundo grupo, al que llamaremos Grupo «B», están referidas a la organización de los aspectos técnicos y operacionales de las acciones comunicacionales, al mantenimiento de las relaciones institucionales y operacionales con los medios de comunicación, a proporcionar apoyo técnico a la ejecución de la acción

comunicacional y a registrar y documentar las acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República.

Ambos grupos deben mantener una adecuada y continua relación de trabajo y el primero debe estar directamente relacionado o integrar el *staff* de apoyo directo al despacho presidencial.

f) Los clasificadores

Existen cuatro grandes grupos, o categorías, de los clasificadores usados para el análisis y sistematización de las acciones comunicacionales del presidente de la República: *a)* las acciones en sí, *b)* el contexto nacional e internacional en que se produce la acción, *c)* la difusión de la acción comunicacional en los medios de comunicación y *d)* las respuestas o posiciones asumidas por los diferentes grupos de población y actores sociales sobre las acciones comunicacionales del presidente de la República. Los criterios usados para la determinación taxonómica de los clasificadores se basan en las variables consideradas útiles para el análisis relacional multicriterio. Esta estructura constituye el núcleo central a partir del cual se pueden ejecutar tanto las operaciones de registro como las de simple consulta

y, sobre todo, las del análisis individual, comparativo o relacional de las acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República.

Cada acción comunicacional puede ser clasificada para su posterior análisis desde doce perspectivas diferentes y definidas por: *a)* el objetivo, *b)* las materias tratadas, *c)* la dimensión temático-espacial, *d)* los destinatarios, *e)* las actitudes presidenciales, *f)* las conductas, *g)* el discurso, *h)* el origen, *i)* las circunstancias o el entorno en que se realiza la acción comunicacional, *j)* el tipo de situación informativa utilizada, *k)* los lugares y *l)* los horarios.

El estado de situación del contexto en que se lleva a cabo la acción comunicacional puede ser de normalidad, de tensión o de crisis manifiesta, en tanto que la difusión de las acciones comunicacionales en los medios de comunicación se clasifica según el tipo de medios utilizado y la permanencia de la acción comunicacional en los medios. Las respuestas y posiciones de actores y medios ante las acciones comunicacionales del presidente de la República pueden ser a favor o en contra, pero debe considerarse siempre la posibilidad de que la acción comunicacional del presidente de la República no encuentre respuesta alguna.

La acción se desagrega considerando su origen —esto es, la causa que ha provocado la intervención comunicacional del presidente de la República—, el objetivo, la materia que trata la acción comunicacional, la referencia territorial, los destinatarios del mensaje que se comunica en la acción, las actitudes, las conductas, el discurso, así como también las circunstancias y el entorno en que se producen las acciones comunicacionales.

El origen puede estar en una situación de tensión, una demanda social, una solicitud internacional o en una iniciativa de gobierno y los objetivos pueden ser desde anunciar una nueva medida o una decisión de gobierno hasta explicar a la Sociedad una situación de interés nacional o internacional, responder a una demanda de la Sociedad, fijar posición sobre un determinado tema o asunto de significación nacional o internacional o informar sobre el quehacer presidencial o la acción del Gobierno en un determinado sector de actividad.

El objetivo de considerar las materias es el de clasificar de manera sistemática la diversidad de asuntos tratados por el presidente en sus acciones comunicacionales, ya que disponer de clasificadores estructurados simplifica el proceso de sistematización de la

información y los posteriores procesos de consulta y análisis simple, comparativo o relacional.

Las materias económicas se pueden clasificar por sectores (público, externo, monetario, real) y asuntos específicos de cada sector (en el sector público, ingresos, gastos, déficit o superávit; en el externo, comercio exterior, balanza comercial, inversión extranjera, financiamiento externo, etcétera), mientras que las demás se clasifican según sectores (salud, educación, vivienda, transporte, etcétera). También pueden —y deben— ser clasificadas materias políticas institucionales como corrupción, democracia, derechos humanos, descentralización, elecciones, narcotráfico, etcétera.

Todas las materias tienen una determinada dimensión territorial, ya que algunas afectan solo a una localidad, a un municipio o a un departamento, en tanto que el tratamiento de otras tiene alcance nacional e, incluso, puede llegar a tener alcance internacional.

Los destinatarios también deben ser clasificados. En principio pueden ser internos y externos. Entre los primeros deben considerarse los destinatarios de los tres poderes del Estado y los actores sociales cuya posición e influencia los distingue, bien por tener funciones de importancia, bien por dedicarse a la política y ser miembros de

partidos, bien por pertenecer a alguna organización con peso específico propio. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, con frecuencia, algunas acciones comunicacionales del presidente de la República están dirigidas a todos los ciudadanos en general, aun cuando no todos los ciudadanos las tomen en cuenta, sufran por ellas algún impacto o efecto como receptores del mensaje o, simplemente, no las atiendan o, si las atienden, no respondan a ellas. Los destinatarios externos van desde los llamados organismos internacionales (ONU, FMI, BM, UE, OEA, etcétera) hasta gobiernos y personalidades internacionales destacadas.

Las actitudes del presidente de la República y los elementos distintivos de su discurso durante el desarrollo de la acción comunicacional también pueden —y deben— ser clasificados. Se pueden diferenciar conductas definidas por la flexibilidad, la severidad, la inquietud o el agobio y, en cuanto al discurso, este puede ser definido como analítico, calificativo y propositivo.

Las circunstancias y el entorno de las acciones comunicacionales se refieren al hecho de que estas hayan sido realizadas durante un acto oficial, en una gira también oficial, en una visita no oficial o en otras circunstancias.

Las características de las acciones comunicacionales utilizadas por el presidente de la República en sus relaciones con la opinión pública en general o con ciertos grupos de población en particular es otra variable que tiene que ver con la eficacia comunicacional de estas acciones. Las acciones pueden organizarse con fines de programación o análisis de acuerdo cuando: *a)* son explícitamente informativas y tienen en sus aspectos formales todos los elementos que indican la voluntad de un acto comunicacional explícitamente orientado a ser visto y oído por destinatarios externos a la situación misma y *b)* cuando no son realizadas con el fin de ser comunicadas, pero que, por la significación de la figura presidencial, su existencia misma, mas allá de la voluntad de los que participan en ella, es registrada por los medios de comunicación y transformada por estos en una situación comunicacional.

Las acciones explícitamente informativas y, como tales, destinadas a su difusión en medios de comunicación son el reportaje, la entrevista, la conferencia de prensa, la declaración oficial y la declaración informal.

Entre las acciones no informativas pero difundidas por los medios de comunicación hay que considerar algunos discursos políticos, las

acciones realizadas por el presidente de la República durante giras y viajes al exterior, sus reuniones con actores sociales, sus reuniones con miembros del Gobierno y sus reuniones con personalidades extranjeras, presidentes, ministros o altos funcionarios de organizaciones internacionales.

También interesa desagregar los lugares en los que las acciones comunicacionales del presidente de la República se producen. El lugar en el que el presidente de la República realiza alguna acción comunicacional es otro de los elementos que son materia de análisis, ya que cada lugar, si este es explícito, tiene valores sígnicos o simbólicos muy particulares, tanto para quienes participan directamente de la acción comunicacional, como para quienes simplemente reciben la información *a posteriori* a través de los medios de comunicación. Los entornos físicos interactúan de acuerdo a su naturaleza con los contenidos explícitos, generalmente verbales. Los lugares con una mayor carga simbólica y que son más frecuentemente utilizados a la hora de llevar a cabo una acción comunicacional presidencial son los palacios de gobierno, los congresos nacionales, las residencias presidenciales, la sede de algún ministerio o la sede de algún servicio público. También son utilizados

como lugares de acción comunicacional las sedes de las embajadas, las de los organismos internacionales, los estudios de radio y televisión, la vía pública, los departamentos del interior del país o los países visitados en una gira oficial.

Junto con los lugares deben ser, igualmente, desagregados los horarios, puesto que no es lo mismo, ni tiene la misma carga simbólica, una declaración presidencial hecha al paso al momento de arribar a palacio de gobierno a primeras horas de la mañana que la misma declaración hecha en horario nocturno. Los horarios tienen gran importancia y predisponen psicológicamente a los receptores a dar a los mensajes diferentes sentidos según la hora o el momento en que las acciones comunicacionales se producen.

Como también tiene importancia el estado de situación del contexto en que se produce la acción comunicacional. Por esta razón, este debe ser desagregado con el objeto de clasificar el estado de situación nacional o internacional en el que se enmarca y que existe en el momento en que se produce la acción comunicacional del presidente de la República. El estado de situación puede ser de tres clases: *a)* de normalidad, *b)* de tensión o *c)* de crisis. En uno y otro caso, la normalidad, la tensión o la crisis manifiesta están referidas a la

economía (normalidad económica, tensión económica, etcétera), a la sociedad (normalidad social, tensión social o crisis social), a la política (normalidad política, tensión política o crisis) y al contexto internacional (igualmente, normalidad, tensión y crisis).

La importancia reconocida a la acción comunicacional del presidente de la República en los medios de comunicación es otro campo de análisis que se refleja en tres elementos: *a)* la localización, *b)* la duración o espacio ocupado y *c)* la permanencia de la misma.

La difusión y el lugar que se le asigna a las acciones comunicacionales realizadas por el presidente de la República se clasifican teniendo en cuenta el tipo de medio en que se producen tales acciones (diarios, revistas, radio, televisión) y el lugar que ocupan en la paginación de diarios y de revistas (titular, primera plana, editorial, etcétera) y en la programación de los medios auditivos y audiovisuales (mañana, mediodía, *prime time*, etcétera en radio y televisión). También importa, en el caso de la prensa escrita, si la difusión de las acciones comunicacionales viene o no acompañada de fotografías o si el texto recoge o no textualmente una parte o la totalidad del mensaje comunicado por el presidente de la República en dichas acciones.

Otro aspecto de gran importancia y que debe ser, igualmente, objeto de desagregación y clasificación es la permanencia en los medios. El tiempo de permanencia en los medios de comunicación de las acciones comunicacionales realizadas por el presidente más allá del día en que han sido realizadas es un indicador de interés para posteriores procesos de análisis y de programación de estas acciones. La permanencia se mide en días y semanas.

No se espera que todas las acciones comunicacionales del presidente de la República tengan una respuesta directa, pero sí que un número considerable de ellas produzca respuestas o que los diversos actores sociales fijen una posición con relación a ellas. Ya que la respuesta está relacionada con el objetivo de la acción comunicacional, es importante llevar un registro sistemático de estas respuestas o posiciones, considerando: *a)* las respuestas a favor de lo dicho por el presidente (total o parcial), *b)* las respuestas en contra de lo dicho (igualmente, total o parcial), *c)* aquellas respuestas que supongan algún cambio en las opiniones o posiciones anteriores de los actores sociales sobre el tema que haya tratado el presidente en su acción comunicacional y *d)* las no respuestas; esto es, el silencio ante lo dicho por el presidente, bien porque la acción comunicacional no haya

alcanzado a su destinatario (*target*), bien porque el destinatario no haya atendido el contenido del mensaje o, simplemente, no le haya interesado atender.

g) La agenda comunicacional del presidente de la República

Todos estos aspectos aquí tratados nos llevan a considerar la necesidad de construir una agenda comunicacional para el presidente de la República en la que estén consignados los temas, fechas y lugares, los destinatarios, los contextos comunicacionales y hasta los discursos, su forma y su contenido, a ser elaborados con el fin de que la comunicación, adecuadamente orientada y dirigida, sirva al propósito de alcanzar el ambiente necesario para el desarrollo de la gobernabilidad y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno



LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

PARA LA GOBERNABILIDAD, QUINTA PARTE



Capítulo VIII

Programación y gestión por objetivos

Programar y gestionar parecen ser dos verbos que indican acciones que inevitablemente habrán de sucederse una a otra. Sin una gestión de lo previamente programado cualquier acto humano imaginado como posible en un tiempo futuro deviene inútil o deficiente, pues una acción semejante jamás llegará a realizarse o, si se realiza, los resultados solo podrán ser los esperados como resultado del azar. Se trata de una acción cuyo resultado es siempre inevitablemente aleatorio y, como tal, incierto. Aunque en todas las acciones humanas—incluso en aquellas que han sido más cuidadosamente programadas— el azar es un factor perturbador que jamás podrá ser del todo desterrado, no cabe la menor duda de que una programación adecuada reduce el grado de incertidumbre que el sujeto de la acción pueda llegar a tener sobre la probabilidad de que su acción se ejecute en los mismos términos pensados, alcance la meta por él imaginada y produzca los resultados esperados. Programar (del sustantivo griego *prógramma* y este, del verbo *prographeîn*, que significa «escribir con anticipación») es anticipar en el pensamiento las acciones que, más tarde, han de ser realizadas. En otras palabras, todo programa pensado como tal es un futurible que solo se convierte en presente cuando la

gestión —una sucesión de acciones ordenadas por la razón— lo hace posible. De ahí que, si bien un programa necesita una gestión adecuada para su cabal cumplimiento, toda gestión que se pretenda eficiente y eficaz reclama, a su vez, un programa pensado; esto es, exige un proceso intelectual previo que contenga los pasos a dar en el proceloso camino del devenir, del *gígnesthai*, del «llegar a ser».

Es obvio que no todas las acciones humanas están cuidadosamente programadas y que, con no escasa frecuencia, los hombres actúan más movidos por instintos e impulsos que por la razón, pero no cabe duda de que los resultados de nuestras acciones dependen cada vez más de la capacidad que hayamos desarrollado para programarlas con anticipación, cuando ello es posible, y de gestionarlas con habilidad. Si esto es cierto para los individuos, lo es en un grado aún mayor para las instituciones, todavía más para el Estado y, consecuencia inevitable, para el Gobierno, gestor de las acciones del Estado en el campo específico de acción del Poder Ejecutivo. *Gestare* en latín es un verbo de acción, por lo que *gestio* (de donde deriva *gestionem* > *gestion[em]* > gestión) es un sustantivo que se refiere a un tipo concreto de acción: acción ordenadora de acciones. Si *gestare* significa, en principio, «llevar», gestión vale por «ejecución», «acción

que se realiza con un fin». Gestionar, verbo español compuesto a partir de «gestión», es, por tanto, «hacer», «ejecutar», pero «hacer» y «ejecutar» conscientemente una acción persiguiendo un fin determinado previamente conocido por el sujeto como posibilidad. Se gestiona en el campo de los futuribles, por lo que el tiempo es, para cualquier forma de gestión —y de una manera muy especial para la gestión de gobierno, para la gestión gubernamental, en fin—, un factor de primerísima importancia. El gestor deberá siempre tenerlo en cuenta. Al fin y al cabo, deriva del simple hecho de que toda gestión que de tal se precie se realiza sobre un programa, y un programa es, ante todo, una sucesión de futuribles en el tiempo que solo la gestión puede realizar en el presente para convertirlos en acciones ejecutadas; esto es, en acciones que tienen resultados en el presente por haber sido ejecutadas en el pasado. Cuando el futurible programado se convierte en acción ejecutada, podemos apreciar, a través de sus resultados, una línea de continuidad en el presente. En el proceso de programación y gestión el tiempo se convierte en un presente ininterrumpido en el que el pasado (presente histórico), el presente y el futuro (presente con valor de futuro) se dan sucesiva y simultáneamente (paradoja del

tiempo) en un mismo espacio en un *continuum* de acciones encadenadas y secuenciadas.

La naturaleza de este *continuum* está asociada a la irreversibilidad inherente a la «flecha del tiempo», fenómeno que se desprende de la segunda ley de la termodinámica, o ley de la entropía⁴³. En la práctica, la programación y la gestión se van sucediendo en un proceso irreversible en el que cada paso debe darse con cuidado, pues no hay posibilidad de volver atrás una vez que este se haya concretado. De ahí la importancia que la programación y la gestión, unidas en este *continuum* temporal, tienen en la actualidad en todo orden de cosas. De hecho, ahora sabemos que toda oportunidad, una vez que se ha producido, no vuelve a repetirse, por lo que cada vez que se desaprovecha una oportunidad se pierde la posibilidad de haber influido (no de influir, puesto que la oportunidad de hacerlo ya no existe) en el desarrollo de una acción dada y, en última instancia,

⁴³ Según Prigogine, contra lo que sostenía la ciencia moderna de Newton y Laplace, el tiempo es irreversible, hecho que diferencia la ciencia moderna de la contemporánea, en la que hay que partir de la irreversibilidad del tiempo, tal como lo sostiene el segundo principio de la termodinámica y sus propios estudios sobre sistemas alejados del equilibrio («flecha termodinámica del tiempo»), el hecho de que haya recuerdos del pasado, pero jamás memoria del futuro («flecha psicológica del tiempo») y la hipótesis cosmológica, fundada en las

aunque en un grado quizás infinitesimal, en el desarrollo de nuestra propia historia humana. Hoy, el *carpe diem* («agarra el día», «aprovecha el tiempo») horaciano tiene, quizá, más sentido que nunca. Ninguna acción que se ejecute fuera de este marco temporal puede, en efecto, ser eficiente, ni eficaz, a los fines que se persiguen.

a) Proceso de reforma y modernización del Estado

El proceso de reforma y modernización del Estado está en marcha. Sin pretender establecer una cronología o una secuencia de lo que debe ser este proceso, es posible identificar (a los fines exclusivos de dar contexto a este trabajo y tomando como referencia la experiencia internacional) algunas esferas de acción que son características del mismo y que pueden desarrollarse de manera simultánea o de modo

observaciones de Hubble y los cálculos de Friedmann, de que el universo está en expansión a partir del Big Bang («flecha cosmológica del tiempo»). Para Prigogine, esta irreversibilidad del tiempo permite una fructífera alianza de las ciencias físico-matemáticas con las ciencias humanas, en las que la concepción de irreversibilidad es fundamental. *Vid.* Prigogine, Ilya y Stengers, Isabelle, *La nueva alianza*. Madrid, 1983.

secuencial en fases. En esta introducción optamos por el criterio secuencial⁴⁴.

La primera fase, de orden jurídico-institucional, suele iniciarse en muchos países con la reforma de la Constitución Nacional. Trascurridos algunos meses y, a veces, años, se pasa a un segundo momento de reforma jurídico-institucional en el que se modifican algunas funciones del Poder Ejecutivo, las relaciones entre los tres poderes del Estado y las de estos con la Sociedad.

La segunda fase del proceso de reforma del Estado suele ser de orden económico y suele tener dos dimensiones, macroeconómica una y microeconómica la otra, ambas altamente dependientes de dinámicas económicas que se desarrollan en el contexto internacional y que escapan al control de los reformadores nacionales. Esta segunda fase, pese a sus dificultades, suele desarrollarse, ya que se toman medidas orientadas a crear las condiciones necesarias para disponer de un entorno macroeconómico más equilibrado y estable, para lo cual se pretende reducir el déficit fiscal, equilibrar las balanzas comerciales y de pagos y hacer que los bancos centrales adquieran autonomía para

que mantengan la necesaria disciplina monetaria y que la sombra de la hiperinflación, tan amenazante siempre, finalmente se desvanezca. Por otro lado, el aparato productivo de bienes y servicios suele ser sometido a un proceso complejo en el cual se entremezclan procesos de recesión, privatización y reestructuración, cuyo éxito final depende en gran medida de condiciones externas que en muchos casos escapan a los medios de acción de que disponen los equipos del Gobierno, ya que estos son fuertemente dependientes de las características de la demanda y de la oferta de los mercados mundiales y de las características de los acuerdos económicos y políticos que se establezcan en el ámbito regional o subregional.

La tercera fase del proceso de reforma, que denominamos «de modernización de la gestión pública», es la que menos suele avanzar y ha sido insuficientemente valorada en la importancia y en los impactos que su no-realización, la paralización de la misma, tiene sobre las dificultades con que se encuentran los equipos que asumen funciones directivas en el Poder Ejecutivo para hacer que las administraciones públicas permitan cumplir con los objetivos de su

⁴⁴ Se recomienda la lectura de Vigier, Pierre, *La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública*. Santiago de Chile, 1997.

programa original de gobierno o con las promesas hechas durante la fase de la campaña electoral y los compromisos asumidos al hacerlas. Es necesario diferenciar conceptos y fases, ya que en la primera fase del proceso de reforma se modifican muchas de las tradicionales funciones del Poder Ejecutivo, pero en esta tercera fase se trata de poner en operación nuevos métodos e instrumentos de trabajo, de reestructurar las formas organizativas, de recalificar los recursos humanos de la administración pública y de crear las demás condiciones operacionales y jurídico-administrativas que sean necesarias para que el Poder Ejecutivo reformado pueda cumplir con las nuevas funciones constitucionales. Lo más frecuente es que, en la práctica, se produzca una peligrosa brecha entre el proceso y las acciones necesarias a la reforma del Estado con el proceso y las acciones necesarias a la modernización de la gestión pública.

b) Ineficiencia e ineficacia en los métodos de programación y gestión gubernamental

¿Qué quiere decir esto? ¿De qué hablamos cuando señalamos que en las instituciones del Poder Ejecutivo, desde la Presidencia de la

República a los ministerios, pasando por los servicios públicos y las gobernaciones, hay elementos que se mantienen casi sin ser tocados? Lo que queremos decir es que hay muchos elementos que permanecen sin cambios: desde los enfoques organizativos y las metodologías de trabajo a los recursos humanos, la cultura burocrática, las relaciones interinstitucionales al interior del Poder Ejecutivo y las relaciones de este con los otros poderes del Estado y las instituciones cerradas o con poca capacidad de respuesta a las nuevas demandas de los agentes económicos, actores sociales y grupos de población a los que el Gobierno debe servir.

La falta de modernización de las actuales metodologías de planificación y gestión, la inmovilidad aparente de las concepciones organizativas y el conservadurismo de las interacciones intrainstitucionales e interinstitucionales representan en la actualidad tres de las más fuertes restricciones, origen de la ineficiencia e ineficacia que caracteriza a la administración pública, pues permiten y alimentan la existencia de brechas entre los objetivos establecidos por los centros de decisión política de gobierno y la capacidad operacional de la que dispone la propia administración pública para alcanzar las metas y producir los resultados que permitirían alcanzar

los objetivos que se persiguen. También suponen lentitud y falta de transparencia de los procesos internos de trabajo de las instituciones públicas para alcanzar cada uno de sus objetivos y una excesiva intermediación burocrática entre los niveles de dirección y los ejecutores, fenómeno que diluye responsabilidades y genera demoras innecesarias.

Mientras se mantienen estas restricciones es imposible realizar los oportunos controles de gestión, lo que produce incertidumbre sobre la situación del quehacer del Gobierno y sobre el nivel de cumplimiento o de incumplimiento del conjunto institucional de las responsabilidades asignadas.

Tales restricciones son la causa principal del mantenimiento, en una gran mayoría de las instituciones públicas, de un elevado número de empleados con funciones poco o nada definidas, quienes, pese a tener en general un bajo nivel de remuneraciones, provocan con ellas un alto impacto sobre la cuenta de gasto corriente del presupuesto nacional y crean desequilibrios entre la cuenta corriente y la cuenta de capital, contribuyendo con ello a la ineficiencia e ineficacia del gasto público.

Finalmente, las restricciones consideradas hallan su causa en la separación operacional de los quehaceres técnico-administrativo y político del Gobierno. Este fenómeno hace que, en numerosos casos, el quehacer político se independice y deje de ser uno de los instrumentos que permiten crear o recrear las condiciones político-institucionales y de contexto necesarias para que se desarrolle el quehacer técnico-administrativo de las instituciones gubernamentales, lo haga según lo programado y alcance así los objetivos establecidos. La falta de programación y la ausencia de una acción conjunta y armonizada en el tiempo y en el espacio de los quehaceres técnico-administrativo y político-social devienen con demasiada frecuencia causa de la banalización de la acción política gubernamental, la que, en muchos casos, se parece, en su modo de intervención, más a la acción política de un partido político que a la acción propia de una estructura gubernamental. Añádase a todo ello como agravante que tales intervenciones suelen ser, en general, tardías, y, en la mayoría de los casos, reactivas, todo lo cual, cuando no es la causa primera de la ineficacia del quehacer político gubernamental, contribuye a ella.

c) Planificación operacional y gestión interinstitucional por objetivos

La superación de estos clásicos problemas que afectan a la eficiencia y eficacia general que debe tener el quehacer gubernamental exige una combinación de medios y acciones a ser aplicados a corto, mediano y largo plazo. Es necesario contribuir a corto plazo —y de manera constante y progresiva— a la incorporación de nuevos métodos orientados específicamente al mejoramiento de la capacidad operacional de programación y gestión por objetivos y metas gubernamentales. Tales métodos pueden producir impactos realmente significativos en los actuales niveles de eficiencia y eficacia del quehacer gubernamental. El cambio metodológico y operacional, una vez que se pone en marcha, se impone de una manera muy natural y da lugar a que las organizaciones públicas adopten más fácilmente nuevas y mejores formas organizativas y nuevas relaciones interinstitucionales al interior de la administración pública. También son la causa de que se produzcan cambios significativos en las formas de programar y de practicar las relaciones del Gobierno con la Sociedad y con los actores políticos.

Aquí presentamos las principales características de un sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno. En este, cada uno de los objetivos del Gobierno es considerado una unidad de programación y gestión con tres dimensiones: *a)* una de carácter operacional y administrativa, *b)* otra de carácter interinstitucional entre las diversas organizaciones que conforman el Poder Ejecutivo y *c)* una tercera dimensión referida a las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad.

Cada objetivo de gobierno se constituye, por lo tanto, sobre el eje a partir del cual se programan las metas intermedias a alcanzar en el transcurso del año, se identifican y definen las actividades ejecutivas a ser realizadas para alcanzar cada una de estas metas intermedias, se distribuyen las responsabilidades de ejecución entre el conjunto de instituciones del Poder Ejecutivo y se establecen los mecanismos de control de avances y resultados.

Cada una de estas metas intermedias actúa como eje alrededor de cual se establecen y regulan las relaciones interinstitucionales entre los ministerios y entre estos y los diferentes ámbitos organizativos de la Presidencia de la República; es decir, con el secretario de estado de la Presidencia o con el despacho presidencial. Finalmente, a partir de

este eje y en torno a él, se programan y establecen las necesarias interacciones entre el Gobierno, la Sociedad y los actores políticos.

d) Sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno

Es importante que, desde el comienzo, se aclarare qué es y qué no es el sistema que se pone en operación. Comenzaremos hablando de lo que no es y diremos muy claramente que no es un método de evaluación de las políticas públicas, ni un método o un sistema de trabajo para la evaluación de los impactos del quehacer gubernamental.

Es un sistema de trabajo interinstitucional al que están asociadas todas las instituciones del Poder Ejecutivo que tienen algún grado de responsabilidad sobre el alcance de algunos de los objetivos propuestos y metas establecidas en la agenda de gobierno. Participan y están asociados al sistema de trabajo desde el despacho del presidente y las secretarías que forman parte de la Presidencia, hasta las secretarías de Estado (desde los despachos de los ministros, con sus viceministros, directores generales y unidades ejecutoras), las

gerencias de las empresas públicas, las embajadas y oficinas comerciales en el exterior, etcétera.

Lo verdaderamente particular del sistema de trabajo es que las diversas relaciones que se producen entre estos ámbitos organizativos se establecen sobre la base de su nivel de contribución y responsabilidad institucional con relación a cada uno de los objetivos del programa de gobierno. Es decir, el eje de las relaciones intrainstitucionales e interinstitucionales toma una forma particular sobre la base de las necesidades de interacción institucional de cada uno de los objetivos o de las metas del Gobierno. Esta característica del sistema permite que, a corto plazo, se pueda dar inicio al proceso de reestructuración organizativa de las instituciones gubernamentales, ya que con la puesta en operación del mismo se pasa del clásico enfoque organizativo de tipo burocrático-maquinal a un esquema organizativo más adaptable sin que por ello se dejen de cumplir los requisitos legales de alta formalización que debe tener la administración pública. Ello es posible gracias a que el sistema propuesto permite la combinación de enfoques organizativos de tipo matricial con procesos de trabajo administrativos muy estructurados

que deben necesariamente seguirse paso a paso y que están sumamente reglamentados, como son los casos de las licitaciones públicas, las compras estatales, la contratación de personal, la emisión de decretos ministeriales, la elaboración, tratamiento y aprobación de nuevas leyes, etcétera. Se gana así en eficiencia y eficacia y se pone de manifiesto la transparencia de los procesos, transparencia que es condición necesaria de la buena gestión.

También es un método de programación de operaciones que permite que, para cada una de las metas definidas por el Gobierno como prioritarias, se identifiquen y establezcan las diversas metas intermedias para luego especificar y programar todas aquellas actividades ejecutivas de orden técnico-administrativo y político-institucional que deban hacerse para alcanzar cada una de estas metas, asignar responsabilidades institucionales de ejecución y disponer para cada meta de una agenda de acción gubernamental que enmarque en el tiempo el conjunto del quehacer del Poder Ejecutivo con relación a la misma.

Es un método que permite la realización, «en tiempo real» y en el momento en que se desee, de los diversos tipos de operaciones de control de gestión de procesos de ejecución, permitiendo la continua

evaluación de la acción de las instituciones y funcionarios del Poder Ejecutivo sobre la base de su contribución efectiva a cada una de las metas específicas establecidas en la agenda gubernamental.

Es un sistema de información gerencial que permite a los funcionarios autorizados tener acceso directo a toda la información relacionada con una determinada meta sin tener que recurrir para ello a los clásicos mecanismos de hacer solicitudes, consultar a terceros funcionarios, etcétera.

Es, finalmente, parte central del sistema de información y gestión presidencial, ya que actúa como pivote alrededor del cual se hace la programación y la gestión de los decretos y leyes, se elabora la agenda estratégica de gobierno y se programan y gestionan las relaciones del Gobierno con la sociedad.

El sistema tiene dos particularidades. La primera es que, en él, todos los procesos de programación, gestión y evaluación de la acción gubernamental se realizan por objetivos y metas. La segunda, que se trata de un sistema de trabajo que da soporte operacional a las múltiples interacciones institucionales que se establecen con relación a un objetivo específico; es decir, un medio con el que cada una de las instituciones del Poder Ejecutivo asociadas a un objetivo o a una meta

gubernamental (secretarías de Estado, empresas públicas, secretarías de la Presidencia de la República, etcétera) puede realizar el conjunto de aquellas operaciones intrainstitucionales e interinstitucionales que sean necesarias para alcanzar un objetivo específico de gobierno. Mediante el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno es posible programar cada una de las metas intermedias y las actividades ejecutivas necesarias para alcanzar cada meta intermedia, elaborar reportes de avances y resultados, desarrollar informes de análisis, hacer el control de gestión en tiempo real del estado de situación, del nivel de cumplimiento de las metas intermedias, de las actividades ejecutivas y del quehacer de los funcionarios asociados a un objetivo, consultar la documentación asociada a una meta específica, tramitar decretos, solicitar intervenciones de la Presidencia de la República y, finalmente, recibir instrucciones presidenciales. Todo ello desburocratiza las relaciones interinstitucionales, incrementa la eficacia de las operaciones de programación, reporte, y control y, por último y hace más transparente el quehacer institucional del Poder Ejecutivo en todo lo referente a las metas y a los objetivos establecidos y definidos como prioritarios en el programa de acción de gobierno.

e) Articulación con otros componentes del sistema de información y gestión presidencial

Es importante resaltar que el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno, a pesar de poder ser puesto en operación como sistema autónomo, ha sido concebido en sus procedimientos de trabajo y en sus soportes instrumentales para que pueda articularse, en aquellos casos en que se estime necesario hacerlo, a otros subsistemas que forman parte del sistema de información y gestión presidencial:

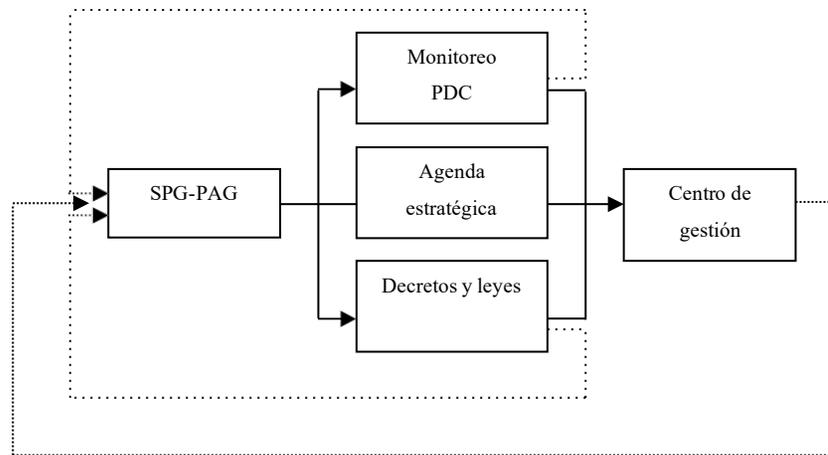
Subsistema 1: Monitoreo y análisis de percepciones, demandas y conflictos de actores, políticos y económicos.

Subsistema 2: Trámites administrativos regulares y tramitación de decretos y leyes.

Subsistema 3: Agenda estratégica de gobernabilidad.

Subsistema 4: Gestión operacional de los despachos de funcionarios, secretarios de Estado y presidente de la República.

Como se puede apreciar en el siguiente modelo, cada uno de estos cuatro subsistemas que forman parte del sistema de información y gestión presidencial recibe insumos del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno y, a la vez, provee insumos a este último.



Como se habrá observado en el modelo, cada uno de los subsistemas está doblemente articulado, lo que supone que recibe insumos de uno o varios de los demás subsistemas y que crea productos que, a su vez,

son insumos de los procesos de trabajo de otros. A esto se le llama «doble articulación».

A fin de que se comprenda mejor la relación existente entre los sistemas graficados en el esquema anterior, se presentan algunas articulaciones entre los sistemas que forman parte del sistema de información y gestión presidencial, SIG-P.

f) Articulaciones con el subsistema de relaciones del Gobierno y Sociedad

Articulación 1

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno, SPG-PAG, proporciona al subsistema de información y análisis de relaciones entre el Gobierno y la Sociedad varias cosas.

En primer lugar, le proporciona una lista de los actores sociales, agentes económicos, grupos de población, asociaciones profesionales, etcétera asociados de manera directa a cada una de las metas anuales del programa de acción de gobierno cuyos modos de acción en el plano técnico-administrativo o estilos de intervención política pueden

llegar a afectar positiva o negativamente el normal desarrollo de las diferentes actividades ejecutivas programadas por el Gobierno a de fin de alcanzar cada una de sus metas.

En segundo lugar, le informa sobre aquellos lugares del territorio nacional en los que se desarrollarán actividades ejecutivas de significación social o política.

Y, en tercer lugar, le proporciona datos acerca de las fechas o periodos del año en los que las acciones ejecutivas a ser desarrolladas pueden, por su naturaleza, depender del comportamiento de los diversos actores asociados a las mismas o afectarlo.

A partir de estos tres tipos de información (actores asociados a metas, fechas y lugares en las cuales estas se desarrollan y actores que actúan), el subsistema de relaciones entre el Gobierno y la Sociedad debe proceder, para cada una de las metas del programa de acción de gobierno, a realizar dos tipos de acciones: la elaboración de una agenda de trabajo, a ser programada directamente sobre la base de la agenda operacional de la meta, y la programación de una agenda comunicacional de gobierno, que debe organizarse sobre la base de las necesidades comunicacionales del Gobierno con la Sociedad para cada una de las metas y en fechas y lugares preidentificados.

En la primera agenda deben quedar establecidas las fechas en que debe realizarse el monitoreo de las percepciones, demandas y conflictos de los actores societales, los agentes económicos y los partidos políticos asociados a cada una de las metas intermedias.

Articulación 2

El sistema de relaciones que se producen entre Gobierno y la Sociedad provee a las instituciones que forman parte y que tienen a su cargo algunas de las metas del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno de información continua y reportes sobre el estado de situación de las percepciones, las demandas y los conflictos de los actores asociados a las metas, con el fin de que quienes deben alcanzar estas puedan tomar sus previsiones y de recomendaciones y propuestas para la organización y ejecución de acciones comunicacionales asociadas a metas específicas y que deben ser realizadas por los ministerios e instituciones del Poder Ejecutivo.

g) Articulaciones con el subsistema de tramitación de decretos y leyes

Articulación 1

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno proporciona al subsistema de tramitación de decretos y leyes (STDL), para cada una de sus metas, el tipo de decreto o de ley que se precisan y la fecha en la que los decretos deben estar disponibles. Con esta información, los funcionarios de las secretarías de Estado encargados de la preparación de los decretos y proyectos de ley (asesorías jurídicas, etcétera) y quienes en la Secretaría General de la Presidencia de la República tienen a su cargo la consistencia jurídica y la preparación final de los textos que serán firmados por el presidente de la República podrán formular su propia agenda de trabajo del año vinculándola directamente a las necesidades de ejecución del programa de acción de gobierno.

Articulación 2

El subsistema de tramitación de decretos y leyes provee al sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno la información sobre el estado de situación de los decretos y tramitación

de las leyes asociadas a cada una de las metas del programa de trabajo anual.

h) Articulaciones con el centro de gestión presidencial

Articulación 1

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno proporciona al centro de gestión presidencial (CGP) todo tipo de información sobre la programación o el estado de ejecución de cada una de las metas. Además, el coordinador del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno puede, teniendo en cuenta las necesidades de cada meta, formular solicitudes de intervención presidencial. Con todo ello, el centro de gestión presidencial puede hacer una programación de la agenda presidencial a lo largo de todo el año, mes a mes, y determinar la necesidad y el tipo de intervenciones presidenciales directas, administrativas y mediáticas sobre la base de cada una de las metas prioritarias del programa de acción de gobierno.

Articulación 2

El centro de gestión presidencial, por su parte, proporciona al coordinador del programa de acción de gobierno información referente a solicitudes de intervención presidencial, su aceptación, rechazo, fechas en las cuales pueden realizarse, etcétera.

La eficacia general del sistema de información presidencial depende, en gran medida, de la adecuada articulación de estos cuatro subsistemas con el sistema de programación y gestión del programa de acción del gobierno, pues esta articulación permite integrar los diferentes tipos y esferas institucionales del quehacer gubernamental, tomando como eje de esta integración cada uno de los principales objetivos y metas del programa de acción de gobierno.

j) Articulación con otros sistemas de la administración pública

En una segunda fase, una vez que los sistemas de inversión pública y de administración financiera, así como el sistema de administración de recursos humanos, hayan concluido su fase de desarrollo y estén en operación, se realizarán las acciones técnicas y normativas que se precisen para establecer las necesarias interacciones entre los cuatro

sistemas, pues cada uno de ellos debe contar para cumplir sus funciones con productos de algunos otros. Es conveniente en todos los casos preservar las responsabilidades y la especificidad institucional que cada uno tiene y que cada uno cumple en el sistema de la administración pública, lo que permite, a mediano plazo, contar con un sistema general de programación, gestión y evaluación del quehacer gubernamental que haga posible la articulación de la programación por objetivos con la programación y ejecución de los proyectos de inversión, el presupuesto (programación y ejecución) y la evaluación de la participación del personal público y la programación de las necesidades futuras en cuanto se refiere al tipo y cantidad de recursos humanos.

La interdependencia y el carácter sistémico de los cuatro sistemas se representan en el siguiente esquema:

j) Relaciones del SPG-PAG con el sistema de inversión pública, SIP

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno provee información útil para el proceso de programación y

ejecución de los proyectos de inversión asociados a alguna de las metas del programa de acción de gobierno.

Al mismo tiempo, recibe información del sistema de inversión pública (SIP) sobre el avance de ejecución de los proyectos asociados a alguna de las metas del programa de acción de gobierno a los fines de hacer el control de gestión de los mismos.

k) Relaciones del SPG-PAG con el sistema de administración financiera, SAF

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno provee información para el proceso de programación presupuestal.

Al mismo tiempo, recibe información del sistema de administración financiera (SAF) sobre ejecución presupuestal de las instituciones asociadas a una meta del programa de acción de gobierno.

l) Relaciones del SPG-PAG con el sistema de administración de recursos humanos, SINARH

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno provee información sobre el comportamiento y la contribución de los funcionarios de las instituciones del Poder Ejecutivo al cumplimiento de los diferentes objetivos del programa de acción de gobierno, con lo cual mejora cualitativamente el actual sistema de evaluación de personal.

Al mismo tiempo, recibe información del sistema de administración de recursos humanos (SINARH) sobre el nivel de calificación de los funcionarios e información útil para la programación de actividades ejecutivas en lo que se refiere a la selección de funcionarios a quienes se le asignará la responsabilidad de su ejecución.

Cada uno de los cuatro subsistemas que forman parte del sistema de información y gestión presidencial recibe insumos del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno y, a la vez, provee insumos a este último. Cada uno de los subsistemas está doblemente articulado, lo que supone que recibe insumos de uno o varios de los demás subsistemas y que crea productos que, a su vez,

son insumos de los procesos de trabajo de otros. A esto se le llama «doble articulación».

m) Puesta en operación del sistema de programación y gestión

La operación del sistema de programación y gestión interinstitucional del programa de acción gubernamental reviste cierta complejidad institucional y operacional, por lo que para ejecutarla en forma satisfactoria es preciso contar con algunos factores y ciertas condiciones jurídico-institucionales. En la primera etapa del trabajo se debe contar con un decreto presidencial de oficialización del sistema, sin el cual el propio sistema no podría existir. En segundo lugar se necesitan *a)* un enfoque conceptual de programación y gestión intrainstitucional e interinstitucional que considere objetivos y metas, *b)* una metodología general de trabajo básica y común para todos aquellos ámbitos del Poder Ejecutivo que estén asociados a las diferentes metas del programa de acción, *c)* un ámbito organizativo, localizado en la jefatura de la cancillería, que tenga como función central la coordinación interinstitucional de los diferentes programas

operacionales por objetivos y *d)* un conjunto seleccionado de funcionarios de cada una de las instituciones del Poder Ejecutivo que estén asociados al sistema de programación y gestión por objetivos (SPGO) y a los que se les deben asignar atributos de participación, bien sea como coordinadores generales de objetivos o metas, bien como responsables de metas intermedias, bien como ejecutores de actividades.

También es necesario contar con funcionarios capacitados. La eficiencia y la eficacia con las cuales puede operar el sistema son muy sensibles al grado de especialización y a las actitudes de todos los funcionarios de los ministerios, instituciones descentralizadas y Presidencia de la República que estén asociados al sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno. Por esta razón, es necesario especializarlos a la brevedad posible en el conocimiento del enfoque conceptual, en la metodología, en los procedimientos operacionales de trabajo y en el uso de los diversos y diferentes soportes informáticos cuyo conocimiento y dominio devienen necesarios para permitir la puesta en operación del sistema de programación y gestión interinstitucional por objetivo o meta gubernamental.

Otro factor importante es el referido a los programas informáticos. Se precisa, en efecto, de un conjunto de programas informáticos especialmente diseñados y desarrollados para actuar como soportes operacionales de las actividades correspondientes a los procesos de programación y gestión intrainstitucional e interinstitucional. Ello permitirá que puedan realizar todas y cada una de las operaciones de programación, control o consulta que les hayan sido asignadas.

Nada de esto sería posible sin una infraestructura de red, estaciones de trabajo (PC) y otros equipos periféricos de computación a disposición de todos aquellos funcionarios de los ministerios y de la Presidencia de la República que tengan responsabilidades ejecutivas con relación a las metas y estaciones de trabajo que deben estar conectadas al servidor central del sistema. Esto último se puede y se debe realizar a través de redes que permitan llevar a cabo todas las comunicaciones interinstitucionales que sean necesarias.

Junto con todo ello son no menos necesarios una capacidad de administración central de los programas informáticos que den soporte operacional a los procesos de programación y gestión interinstitucionales y un mecanismo de auditoría de gestión que

asegure el adecuado funcionamiento del conjunto de componentes del sistema.

Desde el punto de vista institucional, la operación regular del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno implica la participación directa de casi todas las instituciones del Poder Ejecutivo; esto es, desde los diversos ministerios sectoriales, las empresas públicas y la banca central y pública hasta los diferentes ámbitos organizativos de la Presidencia de la República, pero, sobre todo, implica un particular y nuevo modo de interacciones entre las mismas.

n) Instituciones asociadas

Las instituciones del Poder Ejecutivo que participarán del sistema estarán conectadas y tendrán acceso a la red son las secretarías de Estado, las instituciones descentralizadas y la Presidencia de la República.

Todas las secretarías de Estado, o ministerios, sin excepción, formarán parte del sistema de información y gestión presidencial y en cada una deberán estar conectados a la red los ministros, las

secretarías privadas de los despachos ministeriales, los responsables de las oficinas de asesoría jurídica y de planificación y presupuesto, los viceministros y los responsables de las unidades que tienen a su cargo las actividades ejecutivas.

En el caso de las instituciones descentralizadas, se integrarán al sistema el presidente de cada institución, las secretarías privadas de los presidentes, las gerencias generales y las gerencias de operaciones. Finalmente, en el caso de la Presidencia de la República, estarán articulados al sistema los principales ámbitos organizativos, los que, por su función, se hallen relacionados con algunas de las actividades necesarias a la programación o gestión del programa de acción de gobierno. En primer lugar, el presidente y, detrás de él, el centro de gestión presidencial, al secretario de Estado de la Presidencia de la República, sus asesores, los coordinadores de área del programa de acción de gobierno, la unidad de información y análisis de las relaciones del Gobierno con la Sociedad, los funcionarios de las divisiones y los funcionarios de los servicios.

En caso de considerarlo necesario —y dependiendo de la materia o de las características de los objetivos y de las actividades que se precisen para alcanzar estos últimos— pueden incorporarse al sistema de

relaciones interinstitucionales ciertos ámbitos organizativos que integran el Poder Judicial o el Poder Legislativo (comisiones de presupuesto, de Relaciones Exteriores, etcétera).

Lo que distingue desde el punto de vista institucional a este componente del sistema de información y gestión presidencial es que se orienta a dar soporte operacional a los procesos de programación y gestión intrainstitucional e interinstitucional del programa de acción de gobierno y que se convierte por ello, en consecuencia, en el medio básico de interacción operacional, ya sea la que se produce entre ámbitos organizativos de una misma institución de gobierno, ya sea la existente entre ámbitos organizativos de las diversas instituciones asociadas funcional y operacionalmente a un objetivo específico o a una meta priorizada en el programa de acción gubernamental.

Desde el punto de vista interinstitucional, en el sistema de programación y gestión estratégica del programa de acción de gobierno se pueden presentar interrelaciones referidas a un objetivo específico entre las diferentes secretarías de Estado, entre las secretarías de Estado y la Secretaría de Estado de la Presidencia de la República y entre las secretarías de Estado y el centro de gestión presidencial.

Cada uno de los objetivos del programa de acción de gobierno puede hacer necesarios distintos tipos de participación institucional y diferentes y particulares formas de interrelación entre los mismos. También pueden presentarse algunos casos en los que, con referencia a un objetivo determinado, la organización institucional y las relaciones interinstitucionales tengan como eje articulador una institución en particular.

La lógica que regula cada una de las interacciones o relaciones interinstitucionales está determinada por las funciones y las actividades que cada una de las instituciones cumple en el tiempo para alcanzar un determinado objetivo o meta de gobierno.

Sobre la base de las materias y características de cada uno de los objetivos del programa de acción de gobierno se seleccionan las instituciones participantes y se establecen para cada una de ellas las fases del proceso en que deberán participar, los atributos de participación y las actividades ejecutivas que habrán de desarrollar.

Las funciones de la Presidencia de la República en el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno son múltiples y de diferente orden de realidad. En primer lugar, está la función estratégica, que establece las orientaciones de política, fija las

prioridades y diseña el rumbo de acción. En segundo lugar, la jurídica. Mediante esta última, se firman decretos y se elaboran, se tramitan y se refrendan las leyes y otros instrumentos jurídicos necesarios para alcanzar cada uno de los objetivos. Mediante la función operacional, que es la tercera de sus funciones, la Presidencia de la República coordina y asegura la consistencia del quehacer institucional de las instituciones del Poder Ejecutivo asociadas a cada objetivo.

Nos interesa, no obstante, destacar la función operacional, ya que lo que se busca es que esta se organice para actuar como el centro de coordinación interinstitucional de los tres procesos básicos del sistema: la programación, la gestión y el control del programa de acción gubernamental.

Esta función de la Presidencia de la República, la cuarta, consiste en actuar como núcleo central del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno y tiene la finalidad de asegurar la dirección, la consistencia, la coordinación y el control de gestión del conjunto de los objetivos y metas que forman parte del programa de acción de gobierno.

Existen dos ámbitos de la Presidencia que se encuentran particularmente involucrados en el programa de gobierno y de los

cuales depende la eficacia con la cual opera el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno. Se trata de la Secretaría de Estado de la Presidencia y de los despachos del secretario de Estado de la Presidencia y del propio presidente de la República, los cuales deben cumplir diversas funciones.

La Secretaría de Estado de la Presidencia representa un papel central en todo lo que se refiera a la eficacia operacional del conjunto del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno. Entre sus funciones más significativas se destacan la que se refiere a sistematizar los objetivos de gobierno que serán incorporados al sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno, coordinar el proceso interinstitucional de programación operacional de las metas gubernamentales asignando responsabilidades ejecutivas a los ámbitos de la administración pública desde la Presidencia de la República, evaluar los costos y los beneficios económicos y de los diferentes instrumentos jurídicos necesarios, diseñar la estrategia y elaborar la agenda comunicacional de apoyo al programa de acción de gobierno, monitorear la evolución de las percepciones, demandas y conflictos de los actores asociados a las diferentes metas, ajustar la estrategia comunicacional al desarrollo

de las metas y coordinar el quehacer informativo, hacer el seguimiento del proceso de ejecución y el control de gestión, así como elaborar los reportes mensuales de los avances y resultados, formular recomendaciones y dar apoyo al despacho presidencial en todos los asuntos relacionados con los aspectos sustantivos del programa de acción de gobierno y realizar, coordinando con las instituciones ejecutoras, las reprogramaciones de las metas intermedias a fin de ajustarlas a las nuevas condiciones económicas y político- que hayan surgido en el proceso de ejecución y hayan afectado, en calidad o tiempo de alcance, los resultados esperados para las metas originalmente programadas.

También el despacho presidencial y la oficina del secretario de Estado de la Presidencia representan un papel de primerísima importancia en todo cuanto se refiere a la eficacia operacional del sistema. Dadas las funciones presidenciales, las participaciones directas del presidente de la República y del secretario de Estado de la Presidencia resultan de alta significación para el adecuado funcionamiento del programa de acción de gobierno, ya que su participación cubre un amplio espectro de actividades que se relacionan con diferentes momentos del proceso de programación y control. Entre estas actividades presidenciales cabe

señalar las dirigidas a establecer las orientaciones estratégicas del programa de acción de gobierno; recibir reportes de ejecución; recibir de los ministerios y demás instituciones del Poder Ejecutivo solicitudes de intervenciones presidenciales, desde las de orden técnico-administrativo, hasta las directas o mediáticas, en apoyo de alguna de las metas que forman parte del programa de acción de gobierno y que el despacho presidencial rechaza o acepta, en cuyo caso puede incorporarla a la agenda operacional del presidente y, desde allí, programar todos los apoyos técnicos necesarios a su ejecución; formular solicitudes a los diversos ejecutores de las metas, darles instrucciones y monitorear su cumplimiento y convocar individualmente a ministros o funcionarios a reuniones fuera del consejo de gobierno para tratar aspectos técnico-administrativos o políticos e institucionales relacionados con el proceso de ejecución de una o de varias metas del programa de acción de gobierno.

Cabe señalar que actividades como las señaladas se realizan con el apoyo directo del personal del despacho y miembros del *staff* de asesores políticos del presidente.

La interacción de las unidades ejecutoras de actividades orientadas a alcanzar las metas contenidas en el programa de acción de gobierno y

los tres ámbitos organizativos de la Presidencia de la República se desarrolla en un proceso de trabajo que tiene tres fases. En la primera, los ministerios y otras instituciones del Poder Ejecutivo formulan sus propuestas, elaboran sus reportes de gestión y elevan sus solicitudes a la Presidencia. En esta fase, las interacciones se producen entre los ministerios y la Secretaría de Estado de la Presidencia de la República. Este proceso abre las puertas a una segunda fase de interacciones internas a la Presidencia de la República en la que se analizan las propuestas, los reportes y las solicitudes y se hace el control de gestión, se procede a programar sus propias acciones técnico-administrativas e intervenciones político-institucionales y a formular las respuestas a las solicitudes de los ministerios. La tercera fase corresponde a la interacción entre la Presidencia de la República y las secretarías de Estado. En esta fase, la Presidencia de la República comunica sus decisiones e instrucciones y, sobre esta base, las secretarías de Estado programan, a su vez, sus acciones internas y externas.

El enfoque que se alcanza a partir de las interacciones institucionales que se establecen teniendo en cuenta la contribución de las mismas instituciones a cada uno de los objetivos de gobierno da mayor

transparencia al quehacer institucional y facilita los procesos de fijación de políticas, de programación operacional, de ejecución, de control de gestión y de reprogramación.

Para cada una de las metas del programa de acción de gobierno no solo es necesaria la participación de diversas instituciones, sino que cada una de ellas tiene diferentes niveles de participación en las operaciones básicas de los procesos de programación y gestión. Este enfoque se representa en el esquema de participación de instituciones por objetivos.

Este enfoque de organización y de relaciones institucionales para la programación, ejecución y control del programa de acción de gobierno permite la clara identificación de las instituciones asociadas a cada objetivo. Además, las funciones institucionales dejan de ser genéricas para pasar a ser específicas, ya que cada una de las instituciones y de los ámbitos organizativos del Poder Ejecutivo tiene asignadas actividades ejecutivas que deben cumplir con relación a cada uno de los objetivos y fases del proceso de ejecución de un objetivo específico del programa de acción de gobierno. También las relaciones interinstitucionales dejan de ser burocrático-formales y pasan a depender explícitamente de las interacciones que requieren

los procesos de programación, ejecución y control de cada uno de los objetivos del programa de acción del gobierno.

Las agendas operacionales de los diferentes ámbitos organizativos y de los funcionarios del Poder Ejecutivo se programan teniendo en cuenta las funciones y responsabilidades ejecutivas que les han sido asignadas en el programa de acción de gobierno.

ñ) Proceso general de programación de objetivos

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno, tanto en su diseño institucional, como en su concepción lógica y operacional y en sus soportes informáticos (*hardware* y *software*), ha sido pensado y estructurado para posibilitar la ejecución de las operaciones que forman parte del proceso y programación y gestión y darles el soporte que necesitan.

La primera de estas operaciones se refiere a la sistematización y selección de las propuestas contenidas en el programa de gobierno y de los compromisos que fueran asumidos durante el proceso electoral o durante el periodo de conformación del nuevo gobierno. Se hace esta selección y sistematización de propuestas y compromisos para

determinar cuáles pasarán a formar parte del programa de acción gubernamental y, por tanto, se convertirán en objetos a ser sometidos a procesos de programación operacional.

La segunda operación es la organización de los diversos grupos de trabajo interinstitucionales que deberán interactuar entre sí para alcanzar una meta específica.

La tercera operación que el sistema permite ejecutar es la programación en el tiempo de las diversas metas intermedias a ser alcanzadas para cumplir el objetivo.

La cuarta es la programación de aquellas operaciones o actividades ejecutivas a ser realizadas para alcanzar cada una de las metas intermedias.

La quinta de las operaciones a que nos referimos es la asignación de responsabilidades institucionales de los ministerios y de la propia Presidencia de la República con relación a las actividades ejecutivas de cada meta intermedia.

La sexta operación considerada es la organización y consulta de toda la documentación de referencia a la meta o a la programación.

En séptimo lugar se considera que el sistema hace posible la elaboración de los reportes de gestión por parte de todos aquellos funcionarios a quienes les fueron asignadas actividades ejecutivas.

En octavo lugar se debe considerar el control de ejecución de las metas intermedias de actividades y de la participación de los funcionarios de todas las instituciones con responsabilidades ejecutivas relacionadas con una meta.

En noveno lugar, las interacciones directas entre todos los funcionarios asociados a una meta. La décima de las operaciones es la reprogramación operacional parcial de las metas intermedias programadas o de las actividades ejecutivas necesarias para alcanzarlas. Finalmente, la undécima consiste en crear y mantener un archivo institucional de las diferentes fases del proceso de gestión realizado para alcanzar cada una de las metas.

Estas once operaciones diferentes que se pueden realizar en el sistema para cada una de las metas de gobierno pueden, a modo de síntesis, agruparse en siete grandes apartados: *a)* selección de objetivos y metas de gobierno, *b)* operaciones de programación, *c)* operaciones de control de la gestión, *d)* operaciones de consulta de la información,

e) operaciones de interacción, f) operaciones de reprogramación y g) operaciones de archivo de la gestión institucional.

A continuación, se presentan los lineamientos básicos de estas operaciones.

o) Selección de objetivos y metas

El objetivo que se persigue con esta operación es transformar los compromisos asumidos en la fase de campaña electoral o de conformación del Gobierno en un programa de acción gubernamental. Durante el proceso electoral y de conformación del Gobierno, los candidatos a la presidencia, a la vicepresidencia y al Parlamento y otros dirigentes del partido triunfante formulan promesas y asumen múltiples y muy diversos compromisos frente a distintos grupos de población, organizaciones económicas y asociaciones y gremios profesionales en diferentes lugares del país. Estas «promesas» y estos «compromisos» son de muy diferente grado de formalización, ya que van desde los que aparecen tan estructurados como los contenidos en el plan de gobierno, a los menos estructurados, como ocurre en el caso

de las declaraciones hechas en discursos pronunciados en actos públicos, obligaciones asumidas en improvisadas conferencias de prensa, promesas formuladas en programas de televisión y radio, afirmaciones hechas en forma directa a representantes de organismos internacionales en reuniones privadas con miembros del cuerpo diplomático, etcétera. Todo ello representa, en conjunto, un «universo de propuestas y compromisos» de diferente grado de formalización, propuestas y compromisos asumidos por quien entonces fuera tan solo candidato, pero que ahora es, una vez acabadas las elecciones y asumido el cargo al que postulara, presidente electo y en funciones. Una vez que se han sumido las funciones presidenciales, sin embargo, y una vez que han sido designados por el nuevo presidente los ministros y altos directores de las empresas públicas, todas esas promesas, compromisos y contenidos del programa de gobierno de la fase de campaña no pueden, en su conjunto y sin transición, ser materia de programación operacional. Es preciso, antes de que ello ocurra, proceder a una selección de objetivos y de metas que serán incorporados a lo que, a partir de ese momento, denominaremos el programa de acción de gobierno.

p) Operaciones de programación

La metodología e instrumentos forman parte del sistema de programación y gestión de un programa de acción de gobierno y permiten realizar tres tipos de programación.

En primer lugar, la programación de las metas intermedias que se alcanzan mediante actividades técnico-administrativas con la incorporación al programa de todos aquellos acontecimientos políticos que pueden estar asociados a cada una de las metas intermedias.

En segundo lugar, la programación de intervenciones gubernamentales de orden político con relación a aquellos acontecimientos externos a la acción técnica de gobierno que, por su significación, puedan afectar el normal desarrollo de las actividades técnicas necesarias para alcanzar alguna de las metas intermedias.

En tercer lugar, la programación y realización de aquellos trámites administrativos estructurados que deben seguir una secuencia de pasos establecidos por la ley o por el reglamento de una institución del Poder Ejecutivo, lo que se refiere a procesos como tramitación de un decreto de designación de un funcionario, la realización de una

licitación pública, el inicio de un proceso de tramitación de una nueva ley, etcétera.

A fines prácticos, las operaciones necesarias para la puesta en operación del sistema de programación y gestión de una meta específica que forma parte del programa de acción de gobierno se realizan en dos etapas: la etapa preparatoria y la etapa de operaciones regulares de programación, consulta y control de metas intermedias.

En la etapa preparatoria se deben llevar a cabo dos tipos de acciones. La primera es el establecimiento de una tipología propia de clasificación a ser utilizada para aplicar a todas las metas intermedias a ser programadas para alcanzar la meta final y la segunda, la preselección de todos aquellos funcionarios de las instituciones asociadas al programa de acción de gobierno que se estimen como potenciales participantes en las diversas metas intermedias.

Dado que para alcanzar una meta se programan múltiples metas intermedias, resulta de gran utilidad, para facilitar los posteriores procesos de consulta de información o de control de procesos de trabajo, disponer de criterios de clasificación que sean propios y más directamente relacionados con la naturaleza de las mismas.

Por ello la primera operación del proceso de programación consiste en seleccionar de un listado predeterminado aquellos que corresponden a los tipos de metas que serán posteriormente utilizados para clasificar las diferentes metas intermedias. Los criterios que aparecen en el listado cubren un amplio espectro, desde los institucionales y tipos de instituciones a los técnicos, administrativos, económicos, financieros, sociales, políticos, jurídicos, etcétera.

Es importante tener cuenta en este primer proceso de selección de clasificadores que estos se constituirán en un listado propio que será posteriormente utilizado para tipificar las diferentes metas intermedias y que, por lo tanto, el listado resultante debe permitir que la posterior clasificación de las metas sea un instrumento adecuado para procesos de control de avances y resultados, ya que uno de los mecanismos de control se basa en poder realizarlo de manera selectiva, para lo cual se utiliza la tipología de metas resultantes de esta primera operación.

Una de las características fundamentales del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno radica en el hecho de tratarse de un sistema de trabajo interinstitucional por objetivos en el que no solo participan dos o más instituciones para alcanzar un cierto

objetivo o meta, sino que, a los fines operacionales de los procesos de programación y gestión, quienes participan y asumen responsabilidades ejecutivas son funcionarios con cargos y nombres específicos. Por esta razón, el segundo paso de esta fase preparatoria consiste en seleccionar de una lista general de funcionarios del Poder Ejecutivo previamente calificados para participar y asumir responsabilidades ejecutivas con relación a una o varias metas del programa de acción de gobierno, a todos aquellos que, habiendo sido convocados, puedan participar y hacerse cargo de las actividades ejecutivas que serán posteriormente programadas para alcanzar la meta establecida.

Este proceso de selección es un atributo institucional que se le asigna al funcionario que actuará como coordinador interinstitucional de todo el proceso de programación y gestión de una meta específica.

La identificación de las metas intermedias y de la trayectoria que debe seguirse para alcanzar el objetivo sujeto a programación y gestión operacional es una actividad a la que se debe prestar particular atención, y el grupo de trabajo interinstitucional debe invertir el tiempo necesario en analizar diferentes alternativas antes de optar por una de ellas.

Para ello se recomienda tener en cuenta las características de las etapas intermedias identificadas. En numerosos casos, tratándose de gestión pública, debe tenerse en cuenta que una o más de las metas identificadas pueden estar asociadas a procesos de orden administrativo fuertemente estructurados y con etapas, tiempos, responsabilidades institucionales etcétera, que deben ser cumplidos paso a paso.

También deben ser tomadas en consideración las lógicas técnicas. Existen numerosos casos en los que una meta puede depender, no ya de procesos administrativos, sino de procesos técnicos de trabajo cuyo desarrollo puede estar condicionado por variables que tienen su propia lógica y que escapan a la voluntad de los programadores. En un tercer caso el alcance de una meta intermedia, además de depender de los dos factores antes señalados, puede depender de la calidad de las interacciones entre instituciones y funcionarios asociados a un proceso administrativo o político-institucional. En tal caso, la variable tiempo pasa a depender del estado de la «calidad de esas interacciones».

¿Cómo se programa una meta? Sea cual sea la actividad a ser desarrollada (técnica, administrativa, jurídica, política o institucional)

y desde el punto de vista estrictamente operacional, existen tres tipos de actividades que pueden programarse con relación a una meta intermedia.

En primer lugar, están las actividades ejecutivas preparatorias, aquellas que deben realizarse con anticipación a la fecha final establecida para que la meta sea cumplida, para lo cual fija una fecha de inicio y una de término. Están también las actividades ejecutivas que se llevan a cabo de manera simultánea a la consecución de la meta, por lo que su fecha de ejecución coincide con la fecha final establecida para la meta. A estas actividades las denominamos actividades «durante». Finalmente, están las actividades ejecutivas posteriores. Se trata de actividades que se llevan a cabo tras el cumplimiento de la fecha en la cual se alcanzó la meta, pero que deben realizarse, no para alcanzar la meta, sino por la simple razón de que se trata de actividades derivadas del hecho de haberla alcanzado. Son actividades que dimanen del logro de una meta. Tales actividades no se constituyen en una nueva meta intermedia.

Una vez realizado el proceso de programación de las actividades ejecutivas, el próximo paso consiste en la identificación y

programación de las necesidades de intervención político-social en el contexto local, nacional o internacional.

En primer lugar, es necesario realizar un análisis de las metas intermedias y actividades ejecutivas que, por su naturaleza, pueden presentar algún grado de conflictividad político-social durante el proceso de su ejecución.

En segundo lugar, hay que identificar a los principales actores asociados a cada meta intermedia o a las acciones ejecutivas correspondientes, así como identificar las interacciones que se pueden producir a consecuencia del quehacer técnico de las unidades ejecutoras.

También hay que hacer un análisis del estado de la situación de las percepciones y demandas de los actores relacionadas con cada una de las metas intermedias y sus correspondientes acciones ejecutivas e identificar y sistematizar la matriz de actores asociados a la meta, así como calificar el impacto potencial que sobre el quehacer gubernamental pueden tener las interacciones de los actores entre sí y las de estos con las diferentes instancias del Gobierno, producto de las acciones ejecutivas realizadas por este, o de las acciones de los primeros.

No menos importantes son la identificación y calificación en el tiempo de los «nodos de tensión política» y la programación de acciones de monitoreo de percepciones y demandas de aquellos actores cuyos comportamientos en el tiempo pueden impactar sobre el quehacer técnico-administrativo de las unidades a cargo de la ejecución. En caso de que exista algún grado de incertidumbre sobre el modus operandi de los actores o sobre la evolución de las situaciones de conflictividad, se procederá al diseño de escenarios.

Desde el punto de vista institucional, la realización de estas actividades implica la participación directa de los miembros de la unidad dedicada al estudio de las relaciones del Gobierno con la Sociedad, tanto de los analistas como de los que tienen a su cargo la elaboración de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad.

Un aspecto de gran importancia, que forma parte de la metodología de programación y gestión por objetivos, así como de los procesos que permiten su puesta en operación, es que ella no solo permite la programación conjunta de actividades ejecutivas a cargo de funcionarios de ámbitos técnicos de diferentes instituciones, sino que, además, permite la programación de las intervenciones de las autoridades ministeriales y del propio presidente de la República. Esto

se da de tal manera que, al aplicar esta metodología, es posible conseguir una mejor articulación entre los diversos programas de trabajo que desarrolla la administración pública con la programación de las agendas operacionales de las autoridades gubernamentales. Como se comprenderá, todo ello hace posible que su gestión esté más directamente ligada a las necesidades, no solo de los objetivos en términos generales, sino de cada una de las metas intermedias y de las actividades ejecutivas que se desarrollan a lo largo del año.

Además de las operaciones de programación y de gestión estratégicas y operacionales anteriormente señaladas, con el sistema de información gubernamental se puede dar soporte a la realización de otros procesos de gestión institucional que, por sus características administrativas y jurídicas, deben seguir procedimientos de trabajo formales y de uso obligatorio en todos los ámbitos organizativos en que interactúen entre sí con relación a una meta intermedia específica del programa.

Existen dos tipos de interacciones, relacionadas con trámites de orden administrativo fuertemente estructurados, que pueden ser soportadas por el sistema de información gubernamental del programa de acción de gobierno: *a)* las que se producen entre las secretarías de Estado y

la Presidencia de la República y que comprenden la tramitación de decretos presidenciales y la tramitación de leyes y *b)* las tramitaciones entre ministerios. Estas últimas comprenden desde tramitaciones de solicitudes de cooperación técnica, a las de créditos internacionales, proyectos de inversión, tratados internacionales, solicitudes de transferencia de recursos presupuestales y designaciones o nombramiento de nuevo personal.

En numerosas ocasiones el alcance de una meta gubernamental depende, ya no solo del quehacer técnico de los ejecutores directos o de los responsables de las acciones comunicacionales, sino del retraso que la meta sufre en el tiempo, debido a la morosidad y a la falta de transparencia procesal de muchos trámites como los arriba señalados. La contribución del sistema de información y gestión presidencial del programa de acción de gobierno en dar transparencia a los procesos administrativos es de gran importancia, pues resulta sumamente efectivo gracias al uso combinado de los métodos e instrumentos de trabajo que forman parte del sistema de información y gestión presidencial.

q) Operaciones de consulta

Con los instrumentos del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno todos los funcionarios que tengan acceso al trabajo o que formen parte de alguno de los grupos de trabajo asociados a un objetivo del programa de acción de gobierno que haya sido incorporado al sistema tienen la posibilidad, cualesquiera sean sus atributos de participación, de realizar diferentes procesos de consulta con el fin de tener conocimiento de las metas intermedias, actividades, documentación de referencia y demás aspectos relacionados con el objetivo.

Pueden realizar consultas sobre la distribución en el calendario anual de las diferentes metas intermedias a ser alcanzadas y de las fechas en las cuales estas serán alcanzadas, consultar sobre los funcionarios de las diferentes instituciones que están asociados y participan de actividades ejecutivas y sobre las actividades ejecutivas que tiene a su cargo cada funcionario que forma parte del grupo de trabajo interinstitucional, así como sobre las actividades programadas por tipo de actividad, tipo de beneficiarios, localización de las acciones o sobre las restricciones que afectan el desarrollo de cada meta intermedia. También pueden usar y consultar toda la documentación técnica,

jurídica, etcétera relacionado con la línea de acción y hacer lo propio con los diferentes reportes de ejecución de actividades ejecutivas con relación a cada meta intermedia.

Esta actividad de consulta de información es facilitada en el sistema de información y gestión del programa de acción de gobierno, porque en el mismo existe un módulo de clasificación de información de criterio múltiple que permite realizar operaciones de consulta, desde las más simples a las más complejas, otorgando así a los funcionarios que tienen acceso al sistema las más variadas posibilidades de informarse, de acuerdo a sus propias necesidades institucionales, sobre las diferentes características de un objetivo y del proceso de ejecución del mismo.

r) Operaciones de control

El sistema de control que forma parte del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno tiene características específicas, ya que está orientado, fundamentalmente, al control de proceso de ejecución y de los resultados parciales del quehacer institucional, con el objeto de identificar las situaciones que hagan

necesarias: *a)* la toma de decisiones de carácter correctivo-operacionales internas (técnico-administrativas) y *b)* la programación y ejecución de necesidades de intervenciones externas de orden político con relación a los actores del contexto.

Por esta razón, en el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno la fase dedicada al control de la gestión es considerada una de las fases más importantes del proceso de trabajo interinstitucional. En ella, en efecto, se aplica uno de los métodos que, adecuadamente instrumentados, contribuyen a asegurar la eficacia del proceso de ejecución. Este tipo de control se torna particularmente importante cuando se trata de objetivos a los que concurre con actividades específicas más de una institución del Poder Ejecutivo.

La configuración de un sistema de control de gestión debe responder a requerimientos del proceso de gestión intrainstitucional e interinstitucional muy distintos entre sí. Una primera característica del sistema guarda una estrecha relación con el factor tiempo, ya que un control realizado tardíamente y con retraso puede arrojar resultados de interés para futuros procesos de gestión, pero de poco o nada ha de servir al proceso de gestión que se encuentre en curso. Esta ha sido durante mucho tiempo una de esas restricciones que hicieron

ineficientes los sistemas de control de gestión normalmente utilizados en la administración pública. Para la resolución de esta restricción se han diseñado procesos e instrumentos de trabajo que permiten que, en el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno, el control pueda ser realizado prácticamente en tiempo real, pues el método permite que, cada vez que un responsable de actividad elabora un reporte o prepara un informe utilizando para ello los soportes informáticos provistos por el sistema de programación y gestión, no se vea en la obligación de llevar a cabo acción burocrática alguna, ni una acción comunicacional particular, ni un trámite, ni ninguna otra acción imaginable. En la práctica, todo lo que hace el responsable de la actividad es automáticamente registrado en el sistema y transferido al sistema de control.

Un segundo aspecto que interesa a la eficacia del sistema de control es que este debe responder, de un lado, a las necesidades de control integrado de metas intermedias o de acontecimientos y, de otro, a las necesidades de control de actividades ejecutivas en proceso, de control de resultados de las actividades ya concluidas y de control de participación y de desarrollo de actividades asignadas a los diversos funcionarios de las instituciones de gobierno que se encuentran

asociados al cumplimiento de determinadas actividades ejecutivas de una o más metas intermedias de un programa de trabajo.

Veamos cada uno de los controles mencionados.

El control integrado de las metas intermedias y de los acontecimientos se puede hacer, bien con fecha de término definida (por tipo de metas, funcionarios coordinadores de metas y periodo de ejecución), bien sin fecha de término definida (por tipo de metas, funcionarios coordinadores de metas y tiempo).

En el control de las actividades ejecutivas hay que tener en cuenta el estado de situación de la ejecución, el control de las actividades ejecutivas ya ejecutadas, el control de las actividades ejecutivas en proceso de ejecución y el control de las actividades ejecutivas ya programadas, pero aún no ejecutadas o en situación de atraso. En todos los casos se debe considerar al funcionario responsable de la ejecución de las actividades, el espacio temporal, o periodos de ejecución, y las fechas concretas de inicio y fin de la ejecución.

El control de participación de todos los funcionarios con relación a las actividades ejecutivas asignadas es una modalidad que permite monitorear el quehacer de cada uno de los distintos funcionarios a los

que les han sido asignadas actividades ejecutivas con relación a las metas establecidas en el programa de trabajo.

Estos tres tipos de control han sido incorporados como instrumentos regulares del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno con el fin de que los coordinadores de objetivos o los coordinadores de las diferentes metas intermedias que es preciso alcanzar para cumplir con un objetivo específico del programa de acción de gobierno puedan tener acceso a la información de gestión con el fin de que puedan conocer en todo momento si el quehacer ejecutivo de las instituciones asociadas a una meta se enmarcan en los tiempos establecidos. Otro de los fines con que se ha creado es el de detectar las necesidades que pudieran presentarse al momento de realizar los ajustes operacionales o las reprogramaciones necesarias de las metas intermedias o de ciertas actividades ejecutivas, a la hora de reasignar responsabilidades institucionales, etcétera. Este aspecto del control es concebido como un instrumento de apoyo a las decisiones de gestión interna de los responsables de las instituciones asociadas a una meta. Finalmente, se deben identificar a tiempo las necesidades de llevar a cabo y de programar cierto tipo de intervenciones político-institucionales externas para crear o recrear en

el contexto aquellas condiciones que se estimen necesarias o favorables para que las actividades ejecutivas se desarrollen según lo programado. Todo ello, con el único fin de que el quehacer institucional cumpla en calidad y tiempo con el programa de trabajo establecido para alcanzar una meta del programa de acción del gobierno.

Este control de gestión, orientado al control del proceso de ejecución y de obtención de resultados parciales con relación a una meta para alcanzar un objetivo del programa de acción de gobierno, puede ser complementado con otros mecanismos de control clásicamente utilizados en la administración pública, tales como el control de costos, el control de calidad de servicio y el financiero presupuestal. La integración en una situación de control única de esta diversidad de controles es hoy técnicamente posible, si bien su desarrollo y puesta en operación implica arreglos institucionales y trabajos de integración, así como fuentes de información y interfaces entre soportes informáticos que desbordan los objetivos establecidos para el presente sistema de programación y gestión por objetivos del programa de acción gubernamental y que pueden ser materia de otra fase del proceso de modernización de la gestión pública.

s) Operaciones de interacción

La interacción directa entre los integrantes del grupo de trabajo es también interacción de las diferentes instituciones en las que han sido seleccionados para integrar y participar con diferentes responsabilidades ejecutivas con relación a una meta del programa de acción de gobierno. Dicha interacción es una necesidad operacional de todo proceso de gestión, y la facilidad y agilidad con las que estas interacciones puedan realizarse guardan relación directa con la eficiencia y eficacia del proceso de gestión a través del cual el Gobierno puede alcanzar sus metas en los tiempos previstos y con la calidad requerida.

En este sentido, es preciso evitar los clásicos mecanismos de intermediación burocrática típicos de las «burocracias maquinales», dándoles a los integrantes del grupo de trabajo interinstitucional la autonomía necesaria para interactuar entre ellos sin pasar por los clásicos mecanismos de interacción. Ello no supone en ningún caso que los funcionarios de las diferentes instituciones integrados en un grupo de trabajo que debe cumplir una meta gubernamental se independicen de sus respectivas líneas de mando o dependencias administrativas y se hagan autónomos. En lo absoluto. Más bien, al

contrario, pues con el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno las líneas de mando dispondrán de instrumentos de control del quehacer de los funcionarios a su cargo, mecanismos estos que operarán casi en tiempo real, situación que el clásico estilo de control burocrático ha sido incapaz de lograr.

El sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno permite que se logren varios niveles de interacción.

El primero es el de la interacción entre el coordinador de la línea de acción u objetivo y los funcionarios del grupo de trabajo interinstitucional. El segundo, el de la interacción entre los miembros del grupo de trabajo interinstitucional. El tercero tiene que ver con la interacción con las autoridades ministeriales que carezcan de responsabilidades en la realización de actividades ejecutivas, pero que tengan responsabilidades administrativas sobre los funcionarios de sus respectivas instituciones que hayan sido seleccionados y sean miembros de un determinado grupo de trabajo. El cuarto es la interacción que se logra con el envío de reportes transitorios antes de ser incorporados oficialmente al sistema de gestión. El quinto es el nivel de la interacción entre los diferentes funcionarios y el

coordinador del grupo interinstitucional producida por la solicitud de opiniones sobre el trabajo realizado.

Además de los niveles de interacción hasta aquí señalados, existen el de la interacción que se logra mediante la presentación a los otros integrantes del grupo de trabajo de sugerencias para reprogramar actividades en curso, por las solicitudes de incorporación de nuevas actividades ejecutivas y por las solicitudes de intervención de ámbitos y funcionarios de la Presidencia de la República: solicitudes al secretario técnico, al secretario de Estado y al despacho presidencial.

t) Operaciones de reprogramación de metas

El proceso de ejecución no es estático. Por el contrario, dados los actores asociados a los objetivos y metas centrales del programa de acción de gobierno y las materias sobre las metas que se trabajan, la programación inicial del proceso de ejecución puede estar sujeta o condicionada por una cuádruple dinámica: *a)* por una lógica de capacidades técnico-operacionales de causas internas a las diferentes instituciones asociadas a la meta, *b)* por la evolución de las percepciones, demandas y conflictos entre los actores sociales y

políticos o los agentes económicos, *c)* por cambios que se pueden producir en el contexto macroeconómico y político institucional asociado a cada meta y *d)* por la calidad y forma de evolución de las interacciones entre los funcionarios de las instituciones participantes que tienen a su cargo actividades ejecutivas con los diversos actores sociales o agentes económicos relacionados con esas actividades.

Todos estos elementos, de acuerdo a sus características, hacen que en diferentes etapas del proceso de aquellas actividades ejecutivas que deben llevarse a cabo para alcanzar cada una de las metas intermedias sea necesario realizar diferentes tipos de reprogramación del programa de trabajo inicialmente establecido.

Los tipos de procesos de reprogramación considerados son la reprogramación de las fechas en las que se proponía alcanzar cada una de las metas intermedias, la de los términos de referencia de las actividades ejecutivas anteriormente programadas, la programación de nuevas actividades ejecutivas inicialmente no previstas como necesarias, la reprogramación de los atributos de participación originalmente asignados a un funcionario con relación a un objetivo y la reprogramación de los integrantes del grupo de trabajo interinstitucional, incorporando al mismo nuevos funcionarios

pertenecientes a las instituciones inicialmente asociadas al cumplimiento de una meta del programa de acción de gobierno o cancelando la participación de uno o más funcionarios por incumplimiento de las tareas ejecutivas a su cargo.

u) Operaciones de archivo del proceso de gestión realizado para alcanzar cada meta

Una vez alcanzada una meta de gobierno, los soportes informáticos del sistema de información y gestión presidencial crean, de manera automática y sin necesidad de realizar operaciones particulares, ni de recurrir a lentos, engorrosos y, con muchísima frecuencia, imposibles procesos de recuperación de información sobre el modo en que se programó y se desarrolló el proceso de ejecución de cada una de las metas intermedias que han permitido alcanzar un objetivo gubernamental, un archivo de gran utilidad, pues permite disponer de una memoria institucional, no al estilo clásico, sino una memoria del proceso mismo de la programación y la gestión interinstitucional de cada una de las metas de gobierno. De este modo, pasado el tiempo, se puede consultar para saber qué actividades fueron programadas,

cuáles fueron realizadas y cuáles encontraron dificultades (operacionales, políticas) para ser ejecutadas, así como también queda registrado qué instituciones y qué funcionarios participaron en la ejecución, a qué actividades y metas intermedias estuvieron asociados, qué produjo cada uno de ellos, etcétera. Además, es posible consultar toda la información documental asociada con la materia.

v) Programación de la agenda central del Poder Ejecutivo

Otra de las características más significativas de la metodología aquí propuesta es que permite, además de la programación y gestión individual de cada una de las metas, la estructuración de una agenda central del Poder Ejecutivo con contenidos seleccionados y extraídos de las agendas operacionales de cada una de las metas. Según su significación política, estos se trasladan a una agenda central que contiene solo aquellas metas y acciones ejecutivas que son de mayor significación político-institucional y en las que el nivel de decisión de la Presidencia de la República debe concentrar su máxima atención y

dar el máximo apoyo con su accionar político-institucional y administrativo.

x) Consideraciones sobre la puesta en operación del sistema

La eficacia de un sistema de programación y gestión interinstitucional del programa de acción gubernamental por objetivos, como el aquí descrito, depende de restricciones muy diversas que no pueden dejar de ser consideradas. A partir de la experiencia obtenida, quienes tienen capacidad de decisión en el ámbito institucional deben poner particular atención en *a)* las restricciones de orden jurídico-administrativo, *b)* las restricciones de orden cultural, *c)* las restricciones de orden tecnológico, *d)* las restricciones de orden presupuestal y *e)* las restricciones de continuidad.

En el caso de las restricciones de orden jurídico-administrativo deberá tenerse en cuenta que el trabajo interinstitucional de los entes públicos tiene un bajo nivel de desarrollo y que se encuentra poco normado, incluso en ámbitos de tan alta significación como los consejos de gobierno, el equipo económico, etcétera. Otras consideraciones a

tener en cuenta son las que se refieren a la tendencia a no institucionalizar los nuevos métodos y nuevos procesos de trabajo. Esto conduce a que en numerosas ocasiones se conviertan en métodos y procesos de trabajo cuyo uso depende de las decisiones personales de los jefes de departamento o de otros altos funcionarios o a que aparezcan brechas entre las leyes conducentes a la reforma y modernización de la gestión pública y los reglamentos y los clásicos manuales de organización y funciones en que se «documenta» la función pública.

Con frecuencia, además, no existen estrategias institucionales para la transformación de un método de trabajo en otro, y los funcionarios nunca parecen tener tiempo suficiente para poner a prueba y hacer los ajustes operacionales que la adopción y la práctica de los nuevos sistemas de trabajo requieren.

Tal vez por ello se destine poco tiempo y una baja inversión a entrenar y a especializar en los nuevos sistemas a los recursos humanos de que dispone la administración pública y no existan mecanismos de sanción administrativa para aquellos ámbitos de trabajo y para funcionarios que no utilizan, o que solo lo hacen en forma parcial u ocasional, los nuevos métodos e instrumentos. Además, no han sido previstos

ámbitos que tengan a su cargo el control del uso adecuado y del normal funcionamiento del nuevo sistema de trabajo.

A todas estas restricciones hay que añadir las restricciones de orden cultural.

Si no se toman las medidas adecuadas, sistemas como el aquí presentado colisionarán con la «cultura informal» de muchas organizaciones públicas que desarrollan actividades al margen de reglamentos y manuales de organización y funciones. Ello está estrechamente asociado a la discrecionalidad de los jefes de sección o de departamento y de los directores generales que, de manera frecuente, imponen sus personales estilos de trabajo sobre los métodos institucionales. Debido a ello, consideramos de la mayor importancia que exista más transparencia en la participación y en las contribuciones que los funcionarios de los distintos ámbitos organizativos puedan hacer al logro de los distintos objetivos institucionales. La conciencia del progreso en la organización depende más de factores subjetivos que de la calidad, dedicación y pertinencia del trabajo realizado.

La más reciente experiencia demuestra que, en materia de informatización del trabajo de las oficinas públicas, salvo algunos

casos muy especializados, ha representado apenas algunos cambios técnicos (cambio de máquinas de escribir y de calculadoras por PCs con editores de textos, planillas de cálculo, publicaciones con información textual o estadísticas por bases de datos y, más recientemente, teléfonos celulares y faxes por correos electrónicos e Internet). Todos estos «reemplazos» tecnológicos, por ser de carácter genérico y no estar vinculados de manera directa a las operaciones propias de los despachos de los funcionarios ni a sus interacciones interinstitucionales, han generado una inadecuada conciencia sobre las contribuciones de la informática y la telemática a la efectiva modernización de la gestión pública.

Finalmente, existen dos aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de la puesta en operación y como materia a ser particularmente tratada con los funcionarios: *a)* que muchos funcionarios tienden a confundir la modernización de los métodos y de los instrumentos de gestión con la informatización, convirtiendo a la informatización en sinónimo casi absoluto de modernización, y *b)* que los procesos son considerados transitorios y de baja duración por los funcionarios, pues estos últimos no los perciben como una transformación del quehacer institucional, sino como acciones

llevadas a cabo por las autoridades de turno y que, por lo tanto, no tienen más vigencia y continuidad que las que les confiere la permanencia de las autoridades que impulsan el proceso de modernización. Una vez que las autoridades cambian, los procesos se interrumpen y la atmósfera de modernización, racionalización y cambio que se había logrado desaparece. Se trata tanto de un fenómeno transitorio como de una ilusión que se esfuma en el aire.

Existen otras restricciones que son de orden tecnológico. El carácter restrictivo de esta materia tiene su origen en el desarrollo desigual de las configuraciones técnicas del «parque informático» de las instituciones públicas. Ya hemos señalado que el enfoque dominante hasta ahora ha sido el de «reemplazo», por lo que el elemento que ha primado para adquirir equipos guarda relación con las características y la evolución continua y arbitraria de los clásicos programas (*software*) comerciales, el crecimiento de la memoria en RAM, la velocidad de los procesadores, el tamaño de los discos duros, etcétera. Las adquisiciones de equipos han respondido hasta ahora a la lógica de un mercado altamente competitivo entre empresas de desarrollo de *software* y productoras de computadoras y productos periféricos. Existen muy pocos casos en que haya existido una política de

equipamiento que guarde relación con una política de modernización de la gestión pública.

Todo ello ha dado lugar a la existencia de un parque informático desigual en materia de *software* y *hardware*. Este aspecto podría ser considerado intrascendente si se tratara de continuar con el estilo de trabajo actualmente utilizado, pero en numerosos niveles de ministerios y instituciones descentralizadas que se hallan asociadas al cumplimiento de las metas del programa de acción (en particular, en aquellos ámbitos y funcionarios que tienen a su cargo actividades ejecutivas) resulta imprescindible que quienes trabajan en el programa cuenten con los equipos adecuados para responder a las especificaciones técnicas que la plataforma y los soportes informáticos desarrollados para el sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno exigen.

Asociadas a las restricciones tecnológicas se encuentran las de orden presupuestal, ya que la falta de planes de informatización y su correspondiente programación financiera han hecho que una parte muy significativa del equipamiento instalado con que se cuenta en las instituciones públicas tenga su origen en la cooperación técnica internacional (bilateral o multilateral), lo que, de un lado, ha permitido

a numerosas instituciones de gobierno disponer de un importante *stock* de computadoras y de equipos periféricos y, de otro, ha tenido un fuerte impacto marginal en la productividad de la gestión pública y ha resultado eficiente en todo cuanto se refiere al uso de recursos tecnológicos en manos de la administración pública.

La puesta en operación del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno exige un mínimo equipamiento, pero este debe estar en manos de aquellas instituciones y funcionarios que cumplan tareas de coordinación, ejecución y control, lo que conduce inevitablemente a la cuestión de la necesidad de una reasignación interna de los equipamientos existentes cuando no se dispone de los recursos presupuestales suficientes para nuevas adquisiciones.

Sería conveniente que existiera mayor consistencia entre las necesidades institucionales de soportes informáticos que den apoyo a los programas de modernización de la gestión pública y la programación presupuestal, sobre todo cuando, como en este caso, se trata nada menos que de la puesta en operación del sistema que da sustento a los procesos de programación y gestión interinstitucional del programa de acción gubernamental.

y) Recomendación final

Dado el carácter multidimensional de las restricciones anteriormente señaladas y a los fines de asegurar un adecuado proceso de puesta en operación y de funcionamiento del sistema de programación y gestión del programa de acción de gobierno, es necesario que, desde el inicio mismo de actividades, las autoridades y funcionarios del Gobierno sean explícitamente informados y tomen conocimiento adecuado de que este sistema es de carácter oficial y de que todas las operaciones de programación, gestión, consultas de información e interacciones entre las instituciones y la Presidencia de la República que tengan que ver con el programa de acción gubernamental se realizarán exclusivamente utilizando las metodologías, los procesos de trabajo y los instrumentos informáticos desarrollados para ese fin.

z) Resumen ejecutivo de la secuencia de puesta en operación

La gestión gubernamental presenta muchas y muy distintas exigencias a quienes trabajan en ella. Estas se refieren tanto a la efectividad de la misma en materia de resultados como a la calidad de los medios

utilizados en los procesos, sean medios jurídico-normativos, técnico-administrativos o políticos directos. Pero no son las únicas exigencias que la gestión gubernamental presenta a quien la ejecuta. Los actores sociales, los actores políticos y los agentes económicos esperan, además, que dicha gestión se desarrolle en un marco de transparencia que haga que los procesos puedan ser conocidos en cada una de sus fases, juzgados en su desarrollo y aprobados o rechazados en sus efectos y consecuencias. Al fin y al cabo, todos los actores de gobernabilidad, públicos y privados se sienten por igual comprometidos —y, por lo mismo, en algún grado, también protagonistas de los hechos— con los acontecimientos que dan lugar a las intervenciones gubernamentales o que derivan de estas últimas. La gestión gubernamental no puede tener en los tiempos actuales un carácter unilateral, un sentido de dirección única, puesto que se da en un marco de relaciones diversas entre las cuales las más importantes sin duda alguna son las que se dan entre el Gobierno y la Sociedad. La Sociedad no aparece como un objeto a ser intervenido por el Gobierno para ejecutar en él una serie de acciones que lleven a la creación de la gobernabilidad necesaria para que se puedan alcanzar los objetivos gubernamentales. La Sociedad se presenta como un

objeto a ser intervenido, pero, a la vez, como un sujeto interviniente. La gobernabilidad no es el logro de un solo sujeto, de un único actor institucional, sino la creación de actores múltiples que interactúan entre sí y cuyas acciones y la validez de las mismas pueden ser juzgadas y puestas en cuestión por los demás actores en el marco de unas relaciones e interacciones jurídicamente normadas por la Constitución y las leyes de la República. En este marco, todas las acciones se transparentan y todos los procesos se desarrollan a partir de las interacciones entre los actores de gobernabilidad. La gestión gubernamental no puede, por tanto, darse sin tener en cuenta a los demás actores de gobernabilidad.

La transparencia en los procesos no es tan solo una consecuencia de la programación y gestión por objetivos del programa de acción de gobierno. Es, además y sobre todo, una condición necesaria para que, mediante la gestión gubernamental, puedan cumplirse los objetivos de gobierno en un marco signado por la gobernabilidad democrática. En este sentido, la transparencia es también una condición de la gobernabilidad, como lo es de la gestión del propio presidente de la República.

Los procesos deben ser transparentes, pues de otro modo la gobernabilidad democrática se convertirá en una quimera inalcanzable.

Capítulo IX

Gestión presidencial y relaciones interinstitucionales

Para cumplir sus funciones constitucionales el presidente de la República debe mantener una diversa y compleja trama de relaciones institucionales con los actores políticos y con la Sociedad. También debe hacerlo con la sociedad internacional. En el transcurso de estas relaciones trata de materias específicas y desarrolla interacciones múltiples en las que ambos lados de la relación se formulan propuestas, se realizan encuentros, se programan reuniones, se asumen acuerdos, se establecen compromisos, etcétera. Este universo relacional del presidente de la República puede, con fines operacionales, ser considerado como un sistema al interior del cual existen componentes que interactúan entre sí.

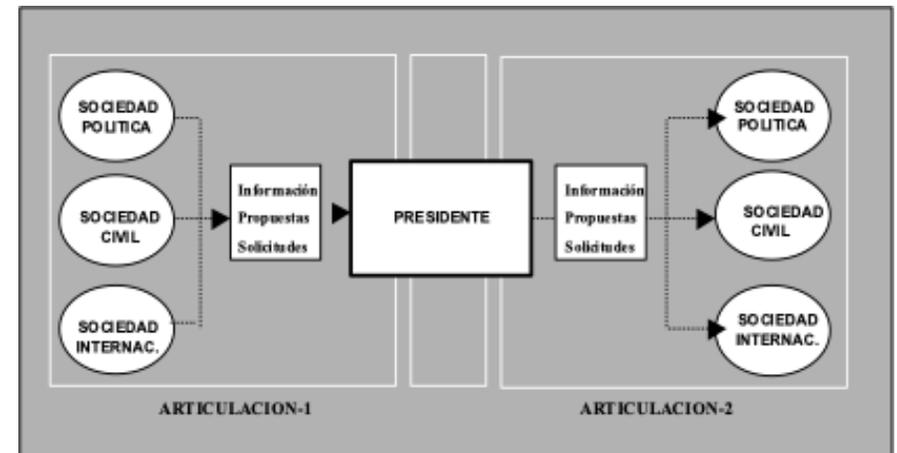
En la práctica se producen dos articulaciones en el sistema de relaciones institucionales. Las denominaremos articulación 1 y articulación 2.

Articulación 1. De los actores con el presidente. En esta articulación los actores son activos y el presidente pasivo, ya que en esta fase del proceso relacional los primeros, por diferentes medios y soportes tecnológicos, son quienes formulan y presentan al presidente

sus demandas, realizan solicitudes, le hacen invitaciones o le entregan alguna clase de información que el presidente puede utilizar más tarde. El término «pasivo» aplicado al presidente debe relativizarse, puesto que el presidente atiende, acepta o recibe, lo que supone, inevitablemente, alguna forma de acción, aun cuando sea menor a la realizada por quienes demandan, solicitan, invitan e informan.

Articulación 2. Del presidente con los actores. En esta articulación existe un trabajo interno que corresponde al análisis de los insumos recibidos en la articulación 1 y a la elaboración de recomendaciones sobre la necesidad y tipo de respuesta que el presidente debe dar para, finalmente, seleccionar los medios de respuesta y organizar y ejecutar la misma por parte del presidente. Este trabajo se hace en la Presidencia de la República.

Los procesos de relaciones institucionales del presidente se representan en el siguiente esquema.



a) Los medios públicos de acción del presidente

Para cumplir con sus funciones constitucionales, el presidente de la República puede hacer uso de acciones administrativas internas, intervenciones directas e intervenciones mediáticas. Estos tres tipos de acciones constituyen los medios de que dispone el presidente para relacionarse con los diferentes actores de la sociedad y con la sociedad internacional.

Las acciones administrativas internas están referidas a la firma de resoluciones, la firma de decretos y leyes y otras de carácter administrativo.

Las intervenciones directas y personales pueden darse mediante la participación directa y personal del presidente en reuniones formales e informales, individuales y grupales, realizadas en la Presidencia o en locales públicos y privados, en actos de inauguración de obras públicas, durante viajes oficiales, durante algunas visitas, etcétera.

Finalmente, las intervenciones mediáticas se realizan a través de la radio, la televisión y la prensa escrita (diarios y revistas) en conferencias de prensa, declaraciones a periodistas, reportajes, entrevistas formales, discursos oficiales y otras circunstancias y momentos en los que el presidente hace uso explícito de los medios de comunicación para transmitir un mensaje con un contenido político orientado a incrementar o mejorar las condiciones de gobernabilidad⁴⁵.

Conviene diferenciar las intervenciones mediáticas realizadas por el presidente de las acciones directas, ya que las primeras implican la

selección de los medios a través de los que se dirige a los actores, así como del tema a tratar, el tiempo (oportunidad) y el lugar. También supone una voluntad explícita de interactuar con los actores de una manera no directa; es decir, de no llevar a cabo acciones en las que la persona del presidente de la República, de manera física, participe cara a cara con los actores, sino de relacionarse con ellos a través de los medios de comunicación. La elección de los canales mediáticos con preferencia sobre los medios directos no siempre responde a la necesidad de alcanzar la máxima audiencia (*rating*) posible para la recepción de su mensaje que interesa transmitir. En ocasiones, puede tratarse de la preferencia por relacionarse con ciertos actores sociales de manera indirecta, sabiendo que un mensaje dirigido a ellos es conocido por otros actores indirectamente asociados.

Las intervenciones directas y mediáticas se realizan con actores que no son miembros del Poder Ejecutivo. Las administrativas son internas y corresponden al quehacer del presidente de la República con el *staff* de la Presidencia y los ministros.

⁴⁵ Sobre las acciones comunicacionales del presidente de la República *vid.* el capítulo VII de este mismo libro.

b) Proceso general de trabajo para la acción pública del presidente

Para incrementar la eficacia de las intervenciones directas y comunicacionales deben realizarse dos operaciones diferentes. En la operación primera se trata de organizar un proceso de trabajo específicamente orientado a la acción pública del presidente y, por lo tanto, especializado. En la segunda, se busca relacionar funcionalmente el proceso de trabajo especializado con los otros procesos de trabajo que, en la esfera de la Presidencia de la República, forman parte del sistema de gobernabilidad, tales como la programación y gestión de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad y de los cursos de acción política y la programación y gestión operacional de la agenda presidencial.

El proceso especializado de organización del trabajo cubre: *a)* la información sobre las acciones mediáticas y las intervenciones directas del presidente de la República, *b)* el análisis de sus acciones mediáticas y de sus intervenciones directas, *c)* la programación estratégica de su quehacer externo, *d)* la programación operacional de sus acciones e intervenciones, *e)* la ejecución de tales acciones por parte del presidente de la República y *f)* el control de ejecución.

La segunda operación se refiere a las relaciones del proceso de trabajo especializado con otros procesos de trabajo llevados a cabo en la Presidencia. Se trata de establecer relaciones funcionales entre los diversos procesos, por lo que el proceso de trabajo especializado, que sigue la lógica general de fases establecidas para el sistema de gobernabilidad, no debe ser considerado autónomo ni, mucho menos, campo de trabajo exclusivo de comunicadores, equipos de prensa y relacionadores, sino como un proceso de trabajo articulado a otros procesos de trabajo que se llevan internamente a cabo en la Presidencia de la República.

Los requerimientos de información, las metodologías de análisis y la programación estratégica de las relaciones mediáticas y directas del presidente de la República con los actores políticos y sociales nacionales o internacionales y con los distintos grupos de población no se definen en sus contenidos ni se realizan aisladamente, sino de manera consistente y coordinada con otros procesos de información, análisis y programación estratégica a cargo de otros ámbitos organizativos de la Presidencia, en particular con la programación y gestión de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad y de los cursos de acción política.

También en la programación operacional de la agenda presidencial este proceso de programación de las acciones mediáticas y de las intervenciones directas del presidente de la República está directamente asociado y forma parte de las metodologías de trabajo del centro de gestión presidencial.

La puesta en operación y la práctica regular de los procesos de trabajo anteriormente descritos requiere que en la Presidencia de la República se disponga de un personal con las calificaciones necesarias y de un ámbito institucional con estructura organizativa y medios técnicos adecuados a las especificidades de cada una de las etapas de trabajo. Existe una correlación entre la calidad de las relaciones interinstitucionales y la de las relaciones personales que el presidente mantiene con los principales actores del Estado (Parlamento y Poder Judicial), de la Sociedad y los partidos políticos con la calidad del proceso democrático y con la existencia de condiciones más favorables del entorno para que el Gobierno pueda cumplir con sus objetivos y metas. Existe, pues, una relación directa entre las relaciones del presidente y la gobernabilidad.

c) La pluralidad del universo relacional del presidente de la República

El presidente mantiene, en general, relaciones en un universo de entre doscientas y cuatrocientas personas que, por sus funciones y características, pueden ser muy diferentes entre sí. En el ámbito del Poder Ejecutivo, el presidente se relaciona con los ministros de Estado y, en muchos casos, con los viceministros o subsecretarios. También lo hace con los presidentes de las más importantes empresas públicas y con las autoridades de los gobiernos regionales y departamentales. En el ámbito del Poder Legislativo se relaciona con los presidentes de ambas cámaras, con los presidentes de comisiones parlamentarias y con miembros del Parlamento a título individual, en tanto que en el ámbito del Poder Judicial se relaciona, sobre todo, con el presidente y los ministros de la Corte Suprema de Justicia. En el ámbito de los partidos políticos sus relaciones se limitan, en general, a las que establece con las autoridades y dirigentes del partido de gobierno y con las autoridades y dirigentes de los partidos de oposición. En la Sociedad el espectro de relaciones es más complejo e incluye desde representantes de organizaciones a dirigentes de gremios empresariales, dirigentes sindicales, alto jerarcas de las iglesias,

grupos de población organizados, etcétera. En el ámbito internacional las relaciones que el presidente de la República establece se dan, en primer término, con sus pares, los presidentes y mandatarios de otros países, y, en segundo término, con altos funcionarios de organizaciones multilaterales, grupos de coordinación política, ministros de Estado de otros países, dirigentes de organizaciones políticas internacionales, personalidades independientes, etcétera.

d) Análisis de las relaciones interinstitucionales del presidente de la República

En el universo de estas doscientas o cuatrocientas relaciones interpersonales que el presidente mantiene existen las que, por diversas razones de significación política o de orden estratégico y operacional, merecen ser consideradas como claves con relación al mantenimiento de las condiciones que hacen a la gobernabilidad democrática. Estas relaciones deben ser objeto de particular atención y no pueden ser dejadas a los vaivenes más o menos clásicos de las coyunturas políticas. Por esta razón deben ser identificadas, analizadas y programadas en su desarrollo futuro.

Para la identificación y el análisis de cada una de estas relaciones es necesario que se tengan en cuenta: *a)* las materias tratadas y sus contenidos, *b)* la localización o los ámbitos en los que estas relaciones se producen, *c)* la frecuencia con que las relaciones se dan, *d)* el origen de la relación y su duración o permanencia, *e)* el estado de situación actual (si es de cooperación, enfrentamiento, conflicto, etcétera), *f)* su evolución y el rumbo actual de la relación y *g)* las acciones acordadas y los compromisos asumidos como producto de cada una de las reuniones mantenidas.

Con el fin de determinar las consistencias e inconsistencias existentes entre una relación y otra o entre varias de ellas, es necesario hacer un análisis relacional o matricial de las relaciones del presidente de la República.

El objetivo de este análisis es dar cuenta del que denominaremos sistema de relaciones interinstitucionales del presidente de la República, un sistema que permite determinar la conveniencia o la inconveniencia de desarrollar, estabilizar, suspender, o recomponer ciertas relaciones de actores estatales y societales con el presidente de la República.

Para disponer de esta capacidad de análisis individual y comparativo de las relaciones de significación política que mantiene el presidente de la República es necesario crear un procedimiento de trabajo, disponer de fuentes de información continua y sistematizar y clasificar la información en una base de datos especialmente configurada para realizar las diferentes operaciones de análisis.

e) Programación y gestión de las relaciones interinstitucionales del presidente de la República

La organización de una base de datos para la sistematización de información y los posteriores procesos de análisis no tendría sentido ni utilidad práctica si estos no se vincularan con la provisión de insumos específicamente orientados a mejorar las diversas relaciones del presidente de la República. Este proceso, que implica operaciones de programación estratégica y operacional de las relaciones institucionales que el personal debe realizar, se basa en tres elementos de referencia a tener en cuenta.

El primero se refiere a las relaciones institucionales del presidente de la República con la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad.

Al momento de formular, programar y hacer la gestión estratégica de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, elaborada a partir de las agendas del Poder Legislativo, de la del Poder Judicial, de la internacional, la social y la del propio Poder Ejecutivo, debe tenerse en cuenta y articular debidamente la función y el quehacer del presidente de la República como uno de los instrumentos privilegiados de la gestión de la misma.

El segundo elemento a tener en cuenta pone en contacto las relaciones institucionales del presidente de la República con los cursos de acción política. Es necesario analizar con cuidado y determinar en qué escenarios y en qué fases del proceso de los diversos cursos de acción política deben programarse intervenciones directas o mediáticas del presidente en persona.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la aparición de alguna «señal política del día» que, bien sea por su significación política, bien por los impactos potenciales o reales que pudiera tener sobre algunas de las condiciones o factores que hacen al mantenimiento de la gobernabilidad, obligue a programar a cortísimo plazo una intervención presidencial, para lo cual sería conveniente y necesario

conocer de manera inmediata las relaciones de los actores asociados a la señal política del día con el presidente de la República.

Como resultado de estos procesos de trabajo se debe lograr que la agenda operacional del presidente de la República esté fuertemente determinada y estructurada alrededor de los acontecimientos, temas, actores y fechas claves de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, de los cursos de acción política asociadas a la misma y de la aparición de «señales políticas del día». De este modo, se evitará, en lo posible, que la avalancha de solicitudes de entrevistas, invitaciones a actos protocolares y firma de decretos y resoluciones de orden administrativo que diariamente llegan a las secretarías privadas de los despachos presidenciales sea el elemento que estructure la agenda diaria presidencial⁴⁶. Todo ello hace necesaria la formulación de una estrategia del sistema de relaciones institucionales en general y de las principales relaciones en particular, porque el presidente de la República debe desarrollar relaciones institucionales solo cuando estas se consideren significativas para el adecuado funcionamiento del sistema político o sirvan de instrumento particular

del quehacer del Gobierno asociado a la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad y a los cursos de acción política derivados de la agenda. Metodológicamente, esto significa organizar y mantener actualizado un sistema de matrices de relaciones interpersonales del presidente de la República con los actores estatales y societales, matrices en las que deben estar identificados tanto los nodos de tensión y conflicto como los de cohesión y consenso sobre temas o asuntos de interés. A este efecto, es necesario llevar a cabo un conjunto de operaciones que permitan conocer a dichos actores sobre la base de los temas asociados a los mismos, así como el estado de situación de la relación de tales actores con el presidente de la República.

El personal encargado de reunir información y de realizar los análisis y la programación estratégica de las relaciones institucionales del presidente de la República desarrolla: *a)* productos intermedios para el uso interno de la unidad, *b)* productos destinados a otras unidades a cargo de la programación y gestión de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad y de los cursos de acción política, *c)*

⁴⁶ *Vid.* el documento «Centro de control de gestión del despacho presidencial».

productos destinados al uso del ámbito responsable de la programación operacional de la Agenda Presidencial y *d*) productos destinados al uso final y personal del presidente de la República.

Los productos destinados al uso interno de la unidad consisten en una base de datos diariamente actualizada para la consulta directa y el análisis de las relaciones internas del presidente de la República, un archivo con los *dossiers* de los actores estatales y societales, un archivo de relaciones de actores, insumos para la formulación, programación y gestión de cursos de acción para procesos de transformación de las relaciones del presidente de la República y la formulación de estrategias de cursos de acción para aquellas relaciones institucionales del presidente que, por su significación política, en el esquema de gobernabilidad, deban cambiar de estado. El cambio puede ser de conflicto a neutralidad, de neutralidad a cooperación, etcétera.

Este proceso de transformación requiere de una combinación o secuencia de acciones a cargo del presidente de la República o de operadores intermedios con intervención en el tiempo de distintos actores y diferentes mecanismos de acción-reacción entre las partes que intervienen en la relación. Estos procesos de transformación

pueden ser concebidos como cursos de acción de las relaciones del presidente de la República, con actividades y actores en tiempos y escenarios que permiten un desarrollo secuenciado y, a la vez, alternativo. Todo ello exige mantener una perspectiva reflexiva sobre los componentes de la relación, perfilar un proceso de transformación, estructurar escenarios posibles, programar las intervenciones, monitorear las respuestas del otro polo de la relación, etcétera.

Finalmente, entre los productos que estén destinados al uso interno de la unidad deben incluirse la programación y la coordinación operacional del plan de trabajo vinculado al curso de acción y el monitoreo de los cursos de acción y formulación de propuestas y recomendaciones operacionales para los cursos de acción de las relaciones del presidente de la República.

Los productos destinados a otras unidades a cargo de la programación y gestión de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, ANEG, y de los cursos de acción política deben contener información selectiva sobre las relaciones del presidente con los actores asociados a los diversos acontecimientos que forman parte de la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad e informes de los análisis sobre las relaciones del presidente con tales actores, siempre que estas

relaciones afecten o puedan afectar las relaciones individuales del presidente. También deben permitir el acceso a la base de datos de las relaciones institucionales del presidente de la República.

Los productos y servicios destinados al uso de los responsables de la programación operacional de la agenda presidencial deben proporcionar reportes sobre el estado de las relaciones cuando quienes están a cargo de la programación de la agenda presidencial reciben alguna solicitud de entrevista con el presidente de la República, una invitación para él a un acontecimiento externo, etcétera. Igualmente, deben contener propuestas y recomendaciones sobre la conveniencia, necesidad de desarrollar, estabilizar o detener ciertas relaciones, con el fin de que estas sean tenidas en cuenta por los responsables de la programación de la agenda presidencial.

Los productos destinados al uso personal del presidente de la República consisten en informes especialmente elaborados en términos de materias, contenidos y diseño y están destinados a ser leídos por el presidente en persona.

Para poder desarrollar las actividades asociadas a las operaciones anteriores, el equipo a cargo del sistema de información y análisis de relaciones institucionales del presidente de la República deberá

utilizar y tener acceso a la información provista por el sistema de gobernabilidad, a las instrucciones directas del presidente y a los acuerdos del grupo de análisis y gestión estratégica de la Presidencia. Los insumos provistos por el sistema son las agendas estratégicas del presidente de la República con eventos preprogramados, una base de datos que contiene el sistema de relaciones interinstitucionales del presidente de la República, una base de datos de los actores, una base de datos sobre percepciones, demandas y conflictos, una base de datos sobre señales políticas del día y acción de gobierno y otra base de datos que incluye las acciones comunicacionales del presidente y los cursos de acción, archivados o en proceso, que se relacionan con el presidente de la República.

Para cumplir sus objetivos el equipo que tenga a su cargo la gestión de este sistema de información y análisis debe mantener relaciones de trabajo con el despacho presidencial para recibir instrucciones, acercarle los productos, analizar conjuntamente una situación específica y analizar y tomar decisiones en materia de los cursos de acción. Además, deberá mantener contacto con el secretario de la Presidencia y con el grupo de análisis y gestión estratégica.

Dado el carácter de la materia tratada, el acceso a la información básica que procesa el grupo y a sus productos deberá quedar estrictamente limitado al reducido número de funcionarios que apoya directamente la gestión presidencial. Se recomienda que el acceso a la información sobre algunos de los componentes del sistema de relaciones interinstitucionales del presidente de la república se realice solo a través de la base de datos y de los cursos de acción de las relaciones del presidente de la República, usando para ello un código de seguridad específico y una *interface* personal para cada uno de los funcionarios autorizados.

El administrador de la red deberá asumir personalmente el proceso de monitoreo de las autorizaciones de acceso y utilización de la base de datos y de los cursos de acción política que hacen los funcionarios de la Presidencia. En todos los casos posibles, se recomienda evitar la circulación de papeles como soporte de la información.

Quienes tengan a su cargo la administración del SIA de las relaciones institucionales del presidente de la República deberán asumir y realizar de manera continua cuatro procesos de trabajo: *a)* la actualización de la base de datos de las relaciones interinstitucionales del presidente de la República, *b)* el apoyo a la intervención

presidencial en temas relativos a la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, *c)* la programación y gestión de los cursos de acción de las relaciones interinstitucionales del presidente de la República y *d)* el análisis y gestión del sistema de relaciones interinstitucionales del presidente de la República.



PIERRE VIGIER Y EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD

RESUMEN DEL LIBRO GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD, UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A
LAS TAREAS DE GOBIERNO DE LA AUTORÍA DE PIERRE VIGIER



SETIEMBRE 2005
RESUMEN ELABORADO POR FELIX ALVAREZ SAENZ
Asunción Paraguay

Una aproximación al problema

Probablemente antes de que el término gobernabilidad saliera de las aulas a las calles y hallara eco en las instituciones políticas, Pierre Vigier ya había intuido las posibilidades que su estudio ofrecía para mejorar los sistemas de gobierno. Aunque inclinado a la reflexión y a la especulación teórica, en las que basó su trabajo, Vigier buscó la aplicación de sus conocimientos y los puso al servicio de quienes los necesitaban creando métodos aplicados que pudieran adaptarse con cierta facilidad a las más diversas circunstancias y a los más distintos países. Este sentido utilitario del conocimiento lo condujo a elaborar un sinnúmero de sistemas y manuales prácticos para su aplicación al trabajo cotidiano en las oficinas de gobierno.

Es necesario indicar, antes de pasar adelante, que Pierre Vigier pensó el gobierno como un sistema de interacciones entre actores políticos y que, si bien puso mayor énfasis en aquellos aspectos que más pudieran interesar a los gobernantes, consideró siempre que un gobierno eficiente solo podría funcionar y autorregularse en un marco de libertad y democracia. La razón es muy simple: un gobierno es un sistema complejo y abierto que, con algún grado de teleonomía, se convierte en el espacio privilegiado en el que otros sistemas (sociales, económicos, culturales) se relacionan e interactúan entre sí. En otras palabras, todo gobierno —y, en especial, todo gobierno democrático— es un sistema de sistemas en el que todas las formas de vida, cultura y relación entre los hombres se reflejan y cobran sentido. De ahí que el interés por el gobierno no sea sino una forma más del interés por el hombre, por ese *zoón politikón*

que, según nos sugiere Aristóteles, está condenado a ser político; esto es, a relacionarse con los demás en la *polis*.

Si el ser político deviene inevitable y, con la inevitabilidad del ser político, también deviene inevitable la política como ejercicio, es justo que quienes a ello estamos condenados nos interese por conocer el funcionamiento de los sistemas políticos y, en primerísimo lugar, el funcionamiento de los sistemas de poder y de gobierno con el objeto de mejorarlos en la medida de nuestras posibilidades. Así entendió la política y la gobernabilidad Pierre Vigier y trató de actuar en consecuencia. Habiéndolas entendido, sin embargo, y habiendo actuado sobre sistemas de gobierno «realmente existentes» con métodos propios, al final de su vida quiso dejarnos algo más que un conjunto de manuales y se propuso llevar a la imprenta cuanto hasta ese momento había pensado y elaborado. Lo que a continuación reseñamos es solo la aproximación a una obra compleja con pretensiones de totalidad abarcadora, aun cuando no —y esto es importante que lo señalemos— de dogma incuestionable. Por ventura para quienes, como él, creemos en la libertad de pensamiento, el texto de Vigier no es un catecismo.

Lo primero que Vigier se preguntó fue qué es la gobernabilidad; también si la gobernabilidad era un sistema, un método para orientar las acciones de los gobernantes o una calidad de algo o de alguien. El gobierno es un sistema y al método o conjunto de métodos que orientan las acciones de un gobernante se les llama en español gobernanza o, como lo prefería aquel magnífico arbitrista peruano del siglo XVII don Felipe Guamán Poma de Ayala, «buen gobierno». La gobernabilidad no se nos presenta, en

principio, ni como un sistema propiamente dicho, ni como un método de gobierno, pero Vigier descubrió que, pese a no ser ni un método ni un sistema, sino, más bien, una calidad que distingue y es propia del objeto que la contiene («calidad de gobernable») y que, en consecuencia, solo podría ser atribuida a dicho objeto, era posible diseñar y aplicar sistemas que permitieran crear y consolidar ámbitos propicios para el desarrollo de la gobernabilidad, ya no solo como calidad de gobernable aplicada a los gobernados, sino también como condición necesaria de buen gobierno. Lo que descubrió fue que, si bien no es posible crear un sistema de gobernabilidad, puesto que, a diferencia del gobierno, la gobernabilidad no es ni puede llegar a ser jamás un sistema, sí era posible crear un sistema «para» la gobernabilidad; es decir, un sistema racional de acciones orientadas a crear esa «calidad de gobernable» que permite el desarrollo del «buen gobierno» en una sociedad determinada. Descubrió, en otras palabras, esa relación de vasos comunicantes existente entre la gobernanza, como efecto de las acciones de gobierno, y la gobernabilidad. La gobernanza será buena y podremos calificarla de «buen gobierno» siempre y cuando exista un ambiente de gobernabilidad propicio a la misma. En otras palabras, la gobernabilidad deviene condición necesaria de buen gobierno. En consecuencia, todo gobierno que aspire a alcanzar un alto grado de calidad en los resultados de sus acciones deberá proponerse alcanzar, en primer término, un alto grado de gobernabilidad. Si bien la gobernabilidad reside en los gobernados, las variables que la hacen posible pueden —y deben— ser conocidas y creadas o recreadas desde el gobierno para conseguirlo. No son condiciones necesarias para ello las buenas intenciones, ni el espíritu de entrega, ni la inspiración de sus líderes, sino programas, agendas, metas, objetivos y resultados. Su campo de acción y de aplicación no puede limitarse a los despachos presidenciales y ministeriales, sino que debe

ampliarse a espacios tan diversos como la sociedad civil entendida como conjunto de ciudadanos —esto es, actores de gobernabilidad y sujetos de derecho político— que se relacionan entre sí y con otros actores políticos, a las relaciones del gobierno con la sociedad y con los otros poderes del Estado, a las relaciones entre los poderes del Estado y las que se dan entre las distintas instancias gubernamentales y, sin duda, también a las relaciones internacionales.

Pierre Vigier pensó la gobernabilidad sustentada en un sistema abierto en el que todos los actores se relacionan e interactúan entre sí, aun cuando, en principio, no se presente como tal. ¿Es posible —pudo haberse preguntado— crear gobernabilidad en un espacio político dado mediante un sistema capaz de autorregularse? ¿Qué clase de sistema sería ese, quiénes serían los actores de gobernabilidad y quiénes, en fin, sus beneficiarios? A diseñar el sistema para la gobernabilidad y a desarrollarlo en sus más diversos aspectos dedicó los últimos años de su vida.

Resulta sumamente difícil, en apenas diez páginas, dar cuenta de la complejidad y sutileza del sistema elaborado por Vigier y sus colegas del proyecto regional del PNUD de “Gestión para la Gobernabilidad”, y de esa flexibilidad que hoy permite a quienes prosiguen su trabajo ir modificándolo para ajustarlo a las diversas realidades políticas en las que intervienen y de la riqueza de pensamiento y las largas horas de reflexión que en él están contenidas. No obstante, a vuela pluma, pues a ello nos hemos comprometido, trataremos de construir, en el escaso espacio que nos corresponde utilizar, una síntesis de lo que la creación del sistema denominado SIGOB (Sistema para la Gobernabilidad) significa como aporte al arte extraordinario y difícil (difícil, quizá, por extraordinario) de gobernar en democracia, que

es, con todas sus limitaciones, el único ámbito en el que son posibles, al mismo tiempo, la gobernabilidad y el «buen gobierno» como resultado de la primera. Y entiéndanse aquí el término arte en el sentido primero de *tekhné* como un «saber haber» productivo (*episteme poietiké*) y la política, en el de un *episteme praktiké*, en el de un saber práctico, como lo calificara Aristóteles, fundado, no obstante, en el caso que nos ocupa, en un saber teórico (*episteme theoretiké*) de gran hondura. La complejidad y sutileza del sistema que propone deriva de esta magistral combinación de «saberes».

¿Qué es la gobernabilidad democrática?

«Actualmente», señala Vigier al inicio del Capítulo III de su obra, «se acepta por consenso que la democracia, su construcción y su práctica conforman un proceso de responsabilidad compartida entre los actores estatales y los actores sociales. No cabe duda de que la realidad democrática en un país es el resultado, tanto de prácticas internas, como del carácter de las relaciones que mantienen entre sí la Sociedad y el Estado. En este proceso, sin embargo, los términos de la ecuación no tienen igual nivel de responsabilidad operacional en la calidad del funcionamiento del sistema democrático, ya que las organizaciones y los miembros de la Sociedad pueden actuar en función de sus intereses corporativos, mientras que el Estado y sus instituciones no pueden regular su quehacer en función de intereses sectoriales y deben ser, por ello, en su actuar, necesariamente sistémicos.» Una nota a pie de página se explaya sobre el carácter conscientemente sistémico del Estado y llega a señalar que el Estado tiene la obligación ética de actuar «como lo que es.» Subyace, en consecuencia, en las acciones del Estado una ética deóntica que obliga a actuar a sus miembros de una determinada manera y no de otra.

Tras revisar las distintas definiciones del término, Vigier llega a la conclusión de que la importancia del tema hace necesaria una aproximación «más sistémica» al mismo. Parte diferenciando dos componentes (Estado y Sociedad) y dos variables (las características y modos de funcionamiento de las estructuras económicas y sociodemográficas nacionales e internacionales y el carácter y el resultado de las interacciones que se dan entre los componentes), siendo las interacciones a las que se refiere las que

determinan el funcionamiento y la capacidad de reproducción y desarrollo del sistema. En otras palabras, el sistema para la gobernabilidad sería aquel en el que el Estado y la Sociedad interactúan en un marco dado de funcionamiento de estructuras socioeconómicas y sociodemográficas determinadas produciendo determinados resultados. Si estas interacciones se pueden regular y mejorar los resultados, nos encontraremos entonces ante un sistema eficiente y de máxima utilidad. Hay que tener en cuenta, no obstante, que para que ello sea posible se deben considerar dos variables del máximo interés: los resultados que el gobierno se propone alcanzar como objetivos y el hecho de que, en las propias palabras de Vigier, «cada uno de los componentes que forman parte de un programa de gobierno necesitará de condiciones particulares de gobernabilidad.» La gobernabilidad sería, pues, el resultado de tales interacciones concretado en el logro de aquellos objetivos que el gobierno se propone alcanzar.

«Para los equipos de gobierno», señala Vigier —y aquí citaremos *in extenso*, porque vale la pena hacerlo—, «el objetivo final de la gobernabilidad (como acción) lleva en sí un potencial de contradicción, ya que, por un lado, presupone la obligación de asegurar el funcionamiento institucional, debiendo para ello los actores estatales y sociales dedicar una parte de su quehacer al manteniendo de las condiciones básicas en el ámbito de la estructura y modo de funcionamiento del Estado, la Sociedad y los sistemas económico y sociodemográfico y, por otro, les obliga, simultáneamente, a producir transformaciones que permitan alcanzar los objetivos de gobierno. La gobernabilidad aparece así como una función de producción en la que se equilibran factores de reproducción y de cambio.» La gobernabilidad como hecho dado o por darse en la realidad es, consecuentemente, también una responsabilidad compartida por los distintos poderes del Estado y de los propios actores sociales y no una responsabilidad que

recaiga únicamente sobre los hombres de gobierno. En otras palabras, la responsabilidad es tanto de gobernantes como de gobernados o, si se prefiere —y esto debe quedar sumamente claro porque es el meollo de todo el sistema elaborado por Vigier—, todos somos actores de gobernabilidad y, como consecuencia, responsables en algún grado de que logremos crear las mejores condiciones de gobernabilidad o de que, por el contrario, el sistema político en el que estamos inmersos y en el que nos relacionamos con los demás actores de gobernabilidad se desbarranque por los abismos de la ingobernabilidad con todas sus consecuencias. El carácter profundamente ético de una afirmación semejante no puede dejar de ser subrayado. Fuera del marco de la democracia, tal responsabilidad carecería de sentido, pues fuera de ella no seríamos ciudadanos y careceríamos de libertad para actuar como tales. La libertad y la responsabilidad son dos caras de la misma moneda. Por esta razón solo se puede hablar de gobernabilidad en democracia.

Los retos de la acción gubernamental

Vigier ha señalado, sin embargo, que en este proceso no tienen igual nivel de responsabilidad operacional en la calidad del funcionamiento del sistema democrático los ciudadanos, que pueden actuar en función de sus intereses, y el Estado y sus instituciones, que deben ser, en su actuar, necesariamente sistémicos. Podemos, pues, diferenciar grados y clases de responsabilidad en este campo. Aun cuando los ciudadanos somos responsables de muchas cosas al relacionarnos con otros ciudadanos y con el Estado y sus instituciones en el marco de la *polis*, no tenemos responsabilidades de gobierno sino en el estrecho espacio en el que desarrollamos nuestras actividades particulares. Las nuestras son responsabilidades privadas que pueden o no afectar el funcionamiento del sistema y que, si lo hacen, trascienden el espacio privado en el que se realizan. Quienes sí tienen responsabilidades públicas son los gobernantes cuando actúan como tales, pues cada acción de gobierno —esto es, cada una de las acciones de los gobernantes actuando como gobernantes— afecta para bien o para mal el funcionamiento del sistema democrático, al Estado mismo y a la Sociedad. Estas responsabilidades obligan a los hombres de gobierno a enfrentar enormes retos.

Estos son de muy diversa naturaleza.

«Si gobernar», dice Vigier, «es un verbo de acción y la gobernabilidad, una consecuencia de las acciones sistémicas del Gobierno, estas deberán ser cuidadosamente pensadas, seleccionadas y programadas. El presidente de la República, como Jefe de Gobierno, deberá tener en cuenta para ello, en primer lugar,

las funciones propias del mismo y, en segundo lugar, el hecho de que todo Gobierno, sea cual sea, tiene dos tipos de funciones principales: *a)* funciones de reproducción de los elementos estructurales y del modo de funcionamiento del sistema institucional, económico y social, establecidos en la Constitución, en las leyes de la República, en los reglamentos y en otras normas administrativas que obligan a los equipos de gobierno a cumplir y a hacer cumplir, y *b)* los objetivos y funciones de cambio. Los últimos derivan de las propuestas de transformación de distintos elementos institucionales, económicos y formalizados en el plan de gobierno, de las promesas formuladas durante el proceso electoral y de los compromisos públicamente aceptados por el presidente en funciones.»

Reproducción y cambio: he aquí dos funciones que deberán ser cumplidas y dos retos a superar. No es sencillo. Para comenzar, es tanta presión sobre los equipos de gobierno, que la tarea de gobernar requiere no solo de planes consistentes y de capacidad ejecutiva, sino también de capacidades de conducción y gestión tácticas y estratégicas, pues la trama que se teje en las interacciones entre las distintas instancias del Estado y las del Estado con la Sociedad es de una extraordinaria complejidad. ¿Cómo reproducir el sistema y, a la vez, producir los cambios necesarios para alcanzar los resultados que el gobierno se propone? ¿Qué debe ser reproducido y qué cambiado, sin que los cambios afecten la estabilidad del sistema? Esta es la pregunta que se deberá hacer el gobernante que recién inicia su mandato. ¿Cumplirá las promesas que hiciera en su campaña electoral o habrá de abandonarlas? ¿Qué peso real tienen las promesas electorales en cada caso? ¿Podrá el gobernante cumplirlas sin afectar el funcionamiento del sistema democrático o sin incrementar o acentuar demandas y conflictos? ¿Cómo manejará estos?

Las promesas electorales no constituyen por sí mismas un programa de gobierno, pero sí un compromiso que obliga al gobernante, puesto que fue elegido para cumplirlas. El gobernante se verá, en consecuencia, obligado a convertir este compromiso en programa y a ejecutarlo en un marco de acción limitado por el principio funcional de reproducción señalado y en el de una Constitución, unas leyes y unos compromisos internacionales que el gobernante está obligado a respetar y a hacer respetar. De no hacerlo, los cambios prometidos a lo largo de la campaña electoral se producirían en un marco de acción antidemocrático y todo el sistema colapsaría. Este es un reto extraordinario.

Pero hay muchos más retos. Las promesas que se hacen en campaña generan expectativas en los ciudadanos y estos esperan su cumplimiento en plazos determinados. Cuando estos se alargan, crecen las demandas y, cuando las demandas no son satisfechas en los tiempos requeridos por los demandantes, las percepciones sobre el gobierno y los gobernantes cambian y afloran los conflictos. Pierre Vigier ha entendido muy bien cómo funcionan en la realidad estas variables y las ha estudiado en profundidad. «Todo ello», escribe, «tiene que ver con el tipo de conocimientos que los programadores, decisores y operadores políticos gubernamentales tienen sobre los actores, conocimientos que suelen estar referidos a y condicionados por: *a)* las características de las percepciones que los actores sociales tienen sobre la estructura y el funcionamiento de la realidad, sobre los objetivos y el modo de hacer del Gobierno; *b)* los elementos que están en la base de las demandas; *c)* la conformación y el desarrollo del conflicto; *d)* la escasa o nula previsión de los acontecimientos que pueden desencadenarse como producto de la acción gubernamental; *e)* el poco conocimiento de la articulación entre el quehacer técnico-

administrativo y el político; *f*) la ausencia de anticipación en la intervención política para actuar sobre elementos de base del conflicto potencial y así evitarlo; *g*) la escasa o nula visión estratégica y *h*) la poca y mala calidad de la información especializada.»

Conocer bien y a tiempo la naturaleza de las percepciones, las demandas y los conflictos permite prever los acontecimientos que su desarrollo pueda desencadenar y ejecutar con anticipación las acciones de gobierno necesarias (comunicacionales, políticas, o técnico-administrativas) a la reproducción del sistema y el logro de los objetivos de gobierno. Para ello es preciso que la información que se tenga sobre percepciones, demandas y conflictos sea de la mayor calidad posible, que los acontecimientos sean previstos con la anticipación necesaria, que se definan con claridad los escenarios futuribles y el modo más conveniente de actuar sobre ellos, que se defina con precisión el tipo de acción o de acciones gubernamentales que las circunstancias requieren y, por último y en lo posible, que se actúe de manera preactiva y no reactiva. Todo ello requiere un sistema de gestión ordenado y ajustado a la realidad en el que no pueden caber improvisaciones de ninguna clase.

De lo que se trata, en buena cuenta, como lo señala en algún momento el propio Vigier, es de reducir el nivel de incertidumbre y de disponer de un mapa que permita orientar y organizar las acciones e intervenciones del gobierno. La prospectiva y la gestión y programación estratégica son los instrumentos que permiten hacerlo. Mientras que el análisis prospectivo ayuda a conocer con anticipación los cambios potenciales, la que Vigier llama programación y gestión estratégica facilita la selección de los medios de acción e intervención, la programación anticipada de las tareas gubernamentales, la coordinación del

proceso institucional de ejecución y el control de la ejecución de las acciones, de sus avances y sus resultados. De lo que se trata es de programar, gestionar y ejecutar con anticipación y de manera preactiva aquellas intervenciones políticas de los operadores de gobierno que permitan que los procesos técnico-administrativos puedan desarrollarse y producir en el menor tiempo y al menor costo económico, social y político los resultados esperados de los mismos.

En el Capítulo VI, titulado *Acción política del gobierno*, Vigier nos muestra cómo se estructura el Estado y cómo el Estado y la Sociedad conforman un sistema en el que ambos se integran e interactúan. También nos muestra la complejidad de estas interacciones. Dado que el Presidente de la República es, al tiempo que jefe del Poder Ejecutivo, jefe del Estado y jefe de la Administración Pública, las acciones de gobierno afectan por igual a estas tres instancias y a la Sociedad que interactúa con el Estado. El gobierno tiene obligaciones que cumplir, cuenta con medios para cumplirlas (jurídicos normativos, técnicos administrativos, políticos y comunicacionales) y, si las cumple con transparencia, eficiencia y eficacia, interactuando con los actores de gobernabilidad y ajustándose a derecho en forma preactiva y proactiva, logrará la que Vigier denomina triple gobernabilidad (económica, social y jurídica), sumatoria que da como resultado la gobernabilidad política.

Situaciones de base de gobernabilidad

Para definir lo que denomina una acción de base de gobernabilidad (SBG), Vigier trae a colación una realidad con la que cotidianamente puede enfrentarse el gobernante: existe una situación que requiere una intervención especial con acciones diferentes a las que regularmente se ejecutan. Las intervenciones que tales situaciones requieren son, escribe Vigier, de «segundo nivel» y son llevadas a cabo con alguno de estos tres objetivos: *a)* mantener vigentes las condiciones que aseguren la gobernabilidad democrática, *b)* recrear las condiciones de gobernabilidad si han sido afectadas por procesos de orden estructural o por el comportamiento de ciertos actores sociales, políticos o económicos nacionales o internacionales y *c)* impedir la intervención de actores cuya acción pueda afectar uno o más factores de los que hacen al mantenimiento de la gobernabilidad o a la realización de acciones gubernamentales tendientes a crearla. Una situación de base de gobernabilidad presenta al gobierno la oportunidad de crear y recrear gobernabilidad en un proceso de interacción más o menos prolongado con los demás actores. En este caso, son los actores gubernamentales (el Presidente, sus ministros y funcionarios de su *staff*) los que están obligados a hacerlo.

¿Cuándo y cómo, sin embargo? Citaremos *in extenso*:

«Se considerarán situaciones de base de gobernabilidad todos aquellos hechos, acontecimientos, estados de situación política, económica o social de nivel nacional, regional o local, así como determinadas

acciones llevadas a cabo por instituciones de alguno de los tres poderes del Estado o por organizaciones del sector privado que, por sus impactos potenciales o reales sobre una o más de las variables que hacen a la gobernabilidad, requieran intervenciones gubernamentales a fin de que estas situaciones o acciones: *a)* se inicien, desarrollen o terminen según su lógica interna y alcancen los objetivos propios de los actores que están asociados a ella, ya sea en condición de propulsores de las situaciones o como beneficiarios transitorios o finales de las mismas; *b)* se inicien, pero se desarrollen de una manera nueva y diferente a la prevista, sin que ello suponga un cambio en la situación final; *c)* se inicien o desarrollen en un tiempo diferente («antes» o «después») al momento inicialmente establecido o programado, sin que ello implique un cambio en la situación final; *d)* se inicien o desarrollen en un tiempo diferente al momento inicialmente establecido o programado, pero sin alcanzar la situación final prevista; *e)* se inicien, pero que no se desarrollen y *f)* no se inicien.»

La variedad de situaciones que se pueden presentar es evidente. La complejidad de una situación de base es también estudiada a lo largo de varias páginas. También son estudiados los contextos en los que tales situaciones pueden producirse, así como las fases, o etapas, por las que pasa necesariamente una situación de base de gobernabilidad. «La importancia», escribe Vigier, «de la identificación y reconocimiento de estas etapas radica en que cada una ofrece diferentes posibilidades de intervención de los actores gubernamentales.» Lo que importa ahora, sin embargo, es hablar de los actores gubernamentales y de las oportunidades que estas situaciones les ofrecen en el tiempo.

Ante a una situación semejante los actores gubernamentales pueden responder a tiempo o fuera de tiempo o sencillamente no responder. La calidad de la acción —y, en consecuencia, también de los

actores— no se juzgará únicamente en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y efectividad, sino también en términos de oportunidad, puesto que una acción pertinente fuera de tiempo no sería ni eficiente, ni eficaz, ni, mucho menos, efectiva. La oportunidad —esto es, el tiempo en el que la acción se ejecuta— es, en este caso, condición de efectividad y pertinencia. La acción será efectiva y pertinente, si y solo si es oportuna y la oportunidad puede ser perfectamente determinada.

Vigier diferencia tres tipos de acciones como respuesta a una situación de base de gobernabilidad sobre la que los actores gubernamentales pueden intervenir: *a)* la acción reactiva, *b)* la acción preactiva y *c)* la proactiva. El grado de oportunidad de cada una de estas tres acciones es diferente, siendo la menos oportuna la reactiva y la más oportuna la proactiva. La acción reactiva es, como su nombre lo indica, una reacción producida en los actores gubernamentales cuando ya la situación de base de gobernabilidad se ha desarrollado lo suficiente para producir efectos que pueden afectar o alterar las condiciones en que se desarrolla la gobernabilidad democrática. Si bien la reacción puede atenuar los efectos, en todos los casos la inoportunidad de la acción restará efectividad a la misma. Más oportuna y efectiva es, sin duda, la acción preactiva, que se da cuando la situación de base de gobernabilidad se está desarrollando, pero aún no produce efecto alguno. Finalmente, la acción proactiva es aquella que se produce antes incluso de que la situación de base de gobernabilidad aparezca como tal.

Y escribe Vigier a propósito de esta última:

«La nueva situación creada por una acción proactiva del actor gubernamental puede iniciar nuevas articulaciones entre actores sociales, dando lugar a un proceso nuevo que deviene favorable a los objetivos gubernamentales.»

Los medios de acción con los que cuentan los actores gubernamentales son de cuatro tipos: *a)* medios de acción de orden jurídico-normativos, *b)* medios de acción técnico-administrativo, *c)* medios de acción política directa y *d)* medios de acción comunicacional, teniendo cada una de estas modalidades sus propias esferas de acción, sobre las que también se explaya el autor.

Herramientas: Las agendas de gobernabilidad

¿Con qué herramientas cuentan los actores gubernamentales para intervenir en situaciones de base de gobernabilidad y fortalecer la gobernabilidad democrática? Gobernar es difícil; gobernar bien lo es aún más. Y aún más difícil es gobernar bien en un marco de respeto a la Constitución, las leyes y los tratados y compromisos internacionales buscando fortalecer los ámbitos de interacción entre los distintos actores de gobernabilidad. Pero se trata de ello, y para ello el sistema cuenta con sus propias herramientas.

Escribe Vigier que el reto de los gobiernos es gerenciar situaciones de ingobernabilidad y convertirlas en situaciones de gobernabilidad y preservar, reproducir e incrementar las de gobernabilidad. Los gobiernos deben actuar de tal modo, que los hechos se orienten en un sentido previamente conocido o previsto por ellos. En estos procesos participan actores no gubernamentales que tienen o pueden tener intereses y objetivos distintos a los de los gobiernos, percepciones particulares sobre ellos mismos, sobre el Estado, la Sociedad, etcétera, y que presentan o pueden presentar demandas que los gobiernos han de analizar, evaluar, aceptar o rechazar y cuyo desarrollo los obliga a interactuar con los actores sociales. «La importancia de los actores de gobernabilidad, estatales o sociales», sigue diciendo Vigier, «es manifiesta.» Su conocimiento, imprescindible. Son los actores sociales y políticos los que tienen percepciones sobre la realidad política, presentan demandas y desarrollan conflictos cuando estas no son satisfechas. El comportamiento de los actores se relaciona con las percepciones que tienen de sí mismos y con las que desarrollan sobre el quehacer gubernamental, la situación jurídica, el funcionamiento del

sistema, la economía, etcétera. También está influido por las demandas que hacen o pueden hacer al Gobierno y por los conflictos que se derivan de sus interacciones, sean estas intragrupalas, intergrupales, con el gobierno o de otra naturaleza.

Sea cual sea el punto de inicio o de articulación de los equipos de gobierno con la situación de tensión, demanda o conflicto declarado, lo importante es realmente la capacidad que puedan desarrollar los equipos de gobierno para comprender el ciclo asociado a cada demanda y a cada conflicto. La comprensión de los ciclos y el conocimiento que puedan llegar a tener de las fases y secuencias que se desarrollan a su interior es importante para crear las condiciones prácticas necesarias a la gobernabilidad. Toda secuencia de acciones en un ciclo, desde que se inicia hasta llegar a la solución de la demanda y al cambio de comportamiento con relación al gobierno de los actores sociales relacionados con la demanda original, tiene un mínimo de nueve fases intermedias, cada una de las cuales sigue una secuencia de acción-reacción y estímulo-respuesta que no puede ser interrumpida arbitrariamente sin que se produzcan nuevas tensiones. En realidad, todo ciclo asociado a demandas o conflictos tiene un desarrollo causal que se inicia, se desarrolla y que, finalmente, concluye cuando obtiene resultados. Este carácter secuencial e interdependiente de las fases asociadas a un ciclo incorpora el tiempo como una variable central de los procesos, ya sea con relación a intervenciones públicas sobre la realidad nacional o internacional, ya sea con relación a interacciones entre actores públicos y privados. La clara identificación de la temporalidad básica involucrada en cada fase es uno de los elementos fundamentales de la gobernabilidad.

Frente a las obligaciones que tiene que cumplir, las percepciones de los actores sociales y sus demandas, los potenciales conflictos y el modo en que se dan las interacciones en el seno del sistema formado por el Estado y la Sociedad, los actores gubernamentales tienen la necesidad de estructurar una agenda que contemple no solo «las cosas que deben ser hechas», que es lo que la palabra significa en su origen, sino todas las variables que deben ser consideradas en las acciones programadas. Esta agenda, a la que Vigier denomina Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad, constituye per se una herramienta fundamental de programación estratégica.

Para estructurar y coordinar la Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad es preciso disponer de un cuadro general que presente y articule, de un lado, los hechos y acontecimientos de mayor significación nacional e internacional y, de otro, las principales medidas y acciones que, durante el año en curso, realizarán los actores estatales y sociales. En el cuadro se podrán identificar las fechas del año en que se presenten o concentren aquellos acontecimientos o acciones que, por sus características, puedan crear nudos de tensión en algunos de los componentes del sistema de gobernabilidad. También permite identificar las interdependencias que existen entre las medidas gubernamentales y las acciones públicas y privadas que puedan afectar en algún grado el objetivo buscado, así como los puntos de concertación que permitan generar las condiciones necesarias para la gobernabilidad y, a partir de esta identificación, organizar el «sistema de concertación» estratégica entre los diferentes actores gubernamentales y sociales.

El cuadro deberá, igualmente, permitir reprogramar las medidas y acciones gubernamentales destinadas a evitar los nudos de tensión que puedan afectar las condiciones de gobernabilidad y programar y ejecutar acciones complementarias ajustadas a los requerimientos de acción principal para que esta disponga de un entorno adecuado al cumplimiento de su objetivo a fin de que se pueda coordinar y dar consistencia a las acciones externas institucionales en el marco de una estrategia global e incrementar la selectividad y eficacia de las intervenciones presidenciales y ministeriales.

Una agenda es, ante todo, un instrumento que permite programar acciones estratégicas, pero no es un simple listado de acciones a ejecutar. Una agenda de gobernabilidad tiene, al menos, cuatro dimensiones que deben ser tenidas en cuenta: una dimensión temática, otra institucional-personal, una espacial y, por último, una dimensión temporal. Como instrumento de acción, la agenda deberá registrar el tema al que las acciones programadas o reprogramadas están referidas y los acontecimientos que dan lugar a las acciones gubernamentales programadas. De igual modo, deberá registrar qué actores están comprometidos en los acontecimientos y acciones que se registran y programan y, finalmente, en qué momento y en qué lugar se producen tales acontecimientos y se programan las acciones correspondientes.

La Agenda Nacional Estratégica de Gobernabilidad es una agenda política, porque incorpora las acciones gubernamentales, los hechos que de ellas se derivan y las acciones de otros actores estatales y sociales y los hechos en ellas originados y porque las acciones y medidas incorporadas generan fuertes

sinergias entre los actores y su sistema de intereses. Tales sinergias pueden crear resultados que tornen difícil la efectividad de las medidas ejecutadas por el gobierno.

La agenda se construye a partir de los hechos significativos (medidas, acciones y acontecimientos) asociados a instituciones y actores de cinco agendas: a) la Agenda Social, b) la Agenda del Poder Legislativo, c) la Agenda del Poder Judicial, d) la Agenda del Poder Ejecutivo y e) la Agenda Política Internacional.

Conclusión

La gobernabilidad es, como hemos visto en este sucinto repaso por las ideas principales desarrolladas por Pierre Vigier en su libro, mucho más que una palabra de moda. Es hoy ante todo una preocupación de gobiernos y gobernantes por crear las condiciones más adecuadas al desarrollo de sus propuestas y objetivos, pero también es un modo de entender la política desde el suelo fértil de la *polis* como totalidad sistémica en la que Estado y la Sociedad se encuentran e interactúan. Este suelo fértil, el humus nutricio de la *polis* contemporánea, es el fundamento de la civilización tal como hoy la entendemos. Fue Jacques Delors, político francés y entusiasta europeísta, quien señaló que la civilización no es otra cosa que la inteligente armonización de factores tan disímiles en apariencia como la economía y la política. No es poco. Tratando de armonizar estos y otros factores no menos disímiles lleva el hombre miles de años. La construcción de una civilización humana cada vez más amplia y extensa pasa, sin duda, por la armonización de factores muy disímiles, pero también por la creación de las formas de pensamiento más audaces y de los instrumentos que hagan posible la relación armónica entre los actores que actúan e interactúan en el sistema. Esto es gobernabilidad, pues, en última instancia, la gobernabilidad no es otra cosa, si algo es, que la adecuada preparación del humus de la civilización para que sobre él crezcan los proyectos de desarrollo más fecundos con la participación de todos, gobernantes y gobernados, Estado y Sociedad.

No se trata tan solo de alcanzar el ideal del «buen gobierno», sino de crear las condiciones que hagan posible la multiplicación de los buenos gobiernos o, mejor aún, que hagan cada vez más difíciles los malos.

A esta nobilísima tarea se dedicó Pierre Vigier. A dejar en claro sus ideas y los aportes que tenía que hacer al respecto dedicó los últimos años de su vida.