



**Capacidad Institucional, Nuevos Liderazgos y Planificación
en el Estado Argentino**

Héctor Santiago Mazzei
Administrador Gubernamental
Profesor UNSAM/ UBA

III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno
*Estado y Políticas Públicas en Argentina:
Nuevos desafíos a la luz de la investigación*

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
Campus Miguelete, San Martín
12-13 de Abril 2016

Sede central: Edificio de Ciencias Sociales · Campus Miguelete
Av. 25 de Mayo 1021, San Martín.
4006-1500 Int. 6063 - Alumnos grado: Int. 1444
Sede posgrado: Paraná 145, C.A.B.A. 4374-7300

<http://epyg.unsam.edu.ar>

 /epyg.unsam

 /unsam_epyg



Capacidad Institucional, Nuevos Liderazgos y Planificación en el Estado Argentino

Héctor Santiago Mazzei
Administrador Gubernamental
Profesor UNSAM/ UBA

Un primer objetivo de esta presentación es tratar la temática de la Capacidad Institucional repasando la evolución del concepto principalmente en nuestro país, donde han surgido textos que sin dudas han enriquecido su abordaje; y relacionarlo con los nuevos liderazgos democráticos luego del período más extenso de perdurabilidad del estado de derecho en Argentina y la consolidación de la democracia en la región.

Los distintos trabajos sobre la capacidad institucional si bien son complementarios, en la mayoría de los autores se centran en la visión “puertas adentro” de la administración, o bien en cuestiones ligadas al contexto nacional o internacional. En el presente trabajo se presentará una propuesta que integre las dos visiones desde un punto de vista práctico ligado a la planificación, sea esta global de nivel estratégico del estado, o de un organismo particular.

El segundo objetivo será presentar una reflexión frente al debate cada vez más presente en los diversos trabajos revisados sobre los “fines” y el “para qué” de la capacidad estatal.

A fin de abordar estos puntos, se revisarán los conceptos de gobernanza y gobernabilidad a la luz del surgimiento de los nuevos liderazgos de comienzo de siglo y luego de la década del noventa, donde las ideas neoliberales configuraron en Latinoamérica una nueva “Jaula de Hierro” en los términos de Max Weber. Los nuevos liderazgos surgen de diversas formas, pero en general responden a la salida de momentos de crisis severas y estructurales, generando un nuevo instrumental de políticas que, a la par de generar crecimiento, instalan nuevos debates en torno



a la tensión entre gobernabilidad e institucionalidad. Una hipótesis del presente trabajo es que esos liderazgos tienen el perfil de los problemas que debieron enfrentar en las crisis, lo que genera ventajas en el corto plazo, pero que pueden quedar atrapados en un acotado repertorio de políticas pudiendo ser prisioneros de su éxito inicial, modificando tanto la estructura institucional y Organizacional como la relevancia de los actores estratégicos y la capacidad institucional del estado.

Democracia, Representación y República

Desde el advenimiento de la democracia a comienzos de los años ochenta, el debate sobre la institucionalidad y lo político se han centrado en primer lugar sobre las transiciones de gobiernos totalitarios a democráticos. Luego se pasó a priorizar el debate en torno a la consolidación de las nacientes democracias y posteriormente sobre el fortalecimiento institucional en un contexto de ajuste macroeconómico.

Con el surgimiento de nuevos liderazgos en Latinoamérica y pasado el período de crisis de las deudas externas, nos encontramos con otro tipo de agendas, centradas en las características de los liderazgos, las democracias plebiscitarias, el decisionismo y la búsqueda de calidad institucional. El debate es cruzado por varios ejes. La idea de “república” enfrentada a la “democracia”. La estabilidad constitucional también enfrentada a la voluntad popular y a la legitimidad producto del proceso electoral. La idea de liderazgos personalistas vs liderazgos democráticos.

En este punto proponemos repasar los conceptos en juego y buscar los puntos de contacto que permitan superar las supuestas contradicciones entre ellos, entendiendo que el denominado neo constitucionalismo latinoamericano tiene algo para decir en todo esto desde una perspectiva que integre lo político y el derecho.

Para Foucault- a la pregunta *¿cómo poner límites jurídicos al ejercicio del poder político?*, se siguieron dos vías: el denominado “camino roussoniano que partía de



los derechos naturales u originarios que tiene cada individuo por ser tal, definir aquellos derechos “cuya sesión se ha aceptado...y partir de los derechos del hombre para llegar a la delimitación de la gubernamentalidad, pasando por la constitución del soberano. “¹ El otro camino fue partir no del derecho, sino de la *práctica gubernamental*” en función de los límites de hecho que pueden ponerse a esa gubernamentalidad...articulado esencialmente con la nueva economía de la razón de gobernar”. Para el autor, la idea de que las leyes de mercado tenían carácter de ley natural hacía inútil la intervención del estado, por lo que se constituía en un nuevo límite a la acción de gobierno. La ley como expresión de la voluntad popular frente a la separación de las esferas gubernamentales y de los individuos a partir de una lógica utilitarista y económica, marcó un claro límite a esa acción estatal.

En este contexto nacen las modernas ideas de estado nación, economía política, constitución y democracia. Las constituciones clásicas aparecen como un cuerpo jurídico en un momento en que la economía política comienza su desarrollo y –a partir de la concepción de las mecánicas del mercado como *ley natural*- ésta comienza a imponer su lógica en todos los órdenes de la vida.

Bernard Manin en su trabajo “Metamorfosis de la Representación” sostiene que Madison distingue a la *democracia* -cuya existencia real tuvo presencia en las pequeñas ciudades de la Antigüedad-, del *gobierno republicano* al que, lejos de considerarlo una necesidad surgida de la imposibilidad de una democracia directa a través de la representación, la visualiza como un sistema superior de gobierno a partir de la posibilidad de “perfeccionar y ampliar las opiniones públicas (*the public views*) haciéndolas pasar a través de un cuerpo escogido de ciudadanos cuya sabiduría les permite distinguir mejor el verdadero interés del país... la voluntad pública (*the public voice*) formulada por los representantes del pueblo, coincida

¹ FOUCAULT, Michel. “El Nacimiento de la Biopolítica”. Fondo de Cultura Económica 2004. Pág. 59.



mejor con el bien público que si hubiese sido formulada por el mismo pueblo, reunido al efecto”.²

Para Madison, uno de los rasgos fundamentales de la representación era la posibilidad de que esos representantes, a partir del *debate* y del “*juicio maduro*”, resistan a las “*pasiones desordenadas*” de las asambleas populares. Es precisamente el *debate y la deliberación* de donde deriva la decisión pública. Siempre siguiendo a Manin, la *discusión* está en el centro de la tarea de la decisión a partir de la existencia de una pluralidad de individuos libres en sus opiniones y en el seguimiento al procedimiento único por el cual una pluralidad de actores sin un acuerdo entre ellos puede alcanzar una decisión política en común sin recurrir a la coacción: la *discusión persuasiva*. El razonamiento que según este autor primó en los autores que vincularon el debate con la representación, consistía en la regla según la cual “la verdad debe hacer la ley y siendo la discusión el mejor método para que surja la verdad, la instancia política central debe ser un lugar de discusión, es decir una asamblea”.

Para Sieyés, la idea de representación estaba emparentada con la división del trabajo que surge con la mayor complejidad de las sociedades, el avance del comercio y la diversidad de intereses, por ello otra idea central es la de *pluralidad*. De aquí que la posibilidad de intercambiar opiniones cobra una importancia vital con el desarrollo del Parlamentarismo en el siglo XIX. Esta libertad de expresión de las opiniones de los legisladores, está garantizada en las normas constitucionales modernas como la establecida en el art. 68 de nuestra Constitución Nacional.

Esta idea de que la decisión colectiva deriva de la deliberación permanece a lo largo de la historia de la moderna idea de república, pero según Manin sufre significativos cambios en lo que va del parlamentarismo clásico de los últimos años del siglo XVIII

² Manin Bernard, *Metamorfosis de la Representación de Madison*, 1961, p 82. CLACSO, Nueva Sociedad, 1992, pp 9 – 40 ¿Qué queda de la representación política? Dos Santos (comp.)



hasta el presente. Un primer cambio aparece con el surgimiento de los partidos de masas donde el debate no tiene lugar sólo en las sesiones del parlamento sino que se estructura a través de los acuerdos y concertaciones políticas. Un segundo cambio se verifica en lo que Manin califica como “*democracia de lo público*” caracterizada por la personalización de los liderazgos políticos, la existencia de un electorado *flotante* cada vez más grande que no está comprometido con partidos políticos determinados con gran margen de independencia de los gobernantes sobre los electores. El *debate* no se aísla en el parlamento ni en los partidos, sino que participan grupos de presión, de interés, los medios de comunicación y la sociedad civil a través de sus organizaciones civiles. Hacia el interior de cada uno de estos grupos, se dan procesos de debate que siguen ciertas lógicas democráticas.

Jaulas de Hierro

Con la formación de los estados nacionales, comienzan a estructurarse la burocracia moderna, en los términos de Weber, el sistema de dominación “*racional legal*”. Para este autor, tres eran las causas que de ese proceso: a) La competencia de las empresas capitalistas, b) la competencia entre los Estados, c) Las demandas burguesas por la protección de sus derechos con la ley. Para Weber las tres causas estaban relacionadas a partir de la primera de ellas: “Hoy en día la economía de mercado capitalista es la que más demanda que los asuntos oficiales de la administración sean realizados con precisión, sin ambigüedades, continuamente y con tanta rapidez como sea posible. Por lo general, las empresas capitalistas modernas muy grandes, son modelos sin igual de estricta organización burocrática”.³

³ WEBER, Max. “La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo. Pág. 974.



Sin embargo advierte Weber que ese orden racionalista se estaba convirtiendo en una *jaula de hierro* que apresaba a la humanidad, de la cual sólo podría salir a partir de nuevos liderazgos que plantearan respuestas superadoras; un *nuevo despertar profético*.

Desde nuestro punto de vista, las medidas adoptadas a partir del Consenso de Washington, representaron una visión negativa de las burocracias tradicionales que frenaban los procesos de globalización. La homogeneidad de las políticas de achicamiento de estado, de la apertura comercial indiscriminada, de la desestructuración de los lazos sociales producto del desarraigo tras la pérdida de fuentes de trabajo, la desvinculación de las organizaciones sindicales por la flexibilización laboral y la desregulación económica indiscriminada; constituyeron una nueva *jaula de hierro*, de la cual sólo se pudo salir a partir de crisis generalizadas, movilización social y el consiguiente nacimiento de nuevos liderazgos. En ese orden.

Gobernabilidad, Gobernanza, Gubernamentalidad

El debate sobre la acción de gobierno se ha desplazado alternativamente desde el sujeto de gobierno hacia sus procesos. Desde este punto de vista sostenido entre otros por Luis Aguilar Villanueva, dos enfoques complementarios entre sí surgen a partir de ese desplazamiento: el de la Gobernabilidad y el de la Gobernanza. Desde nuestro punto de vista, en la actualidad, dicho debate a su vez se ha desplazado hacia los nuevos liderazgos y la administración de agendas que no son explicitadas a priori, sino que son planteadas y puestas sobre la mesa por esos nuevos liderazgos a partir de iniciativas políticas que parten desde el centro de poder y son contestadas desde la oposición con la problematización de nuevas temáticas. Por eso el concepto de gubernamentalidad de Foucault que desarrollaremos posteriormente, nos resulta útil y complementario a los otros dos.



Aguilar Villanueva sostiene que el término *Gobernabilidad* “denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras que su opuesto, *ingobernabilidad*, significa la probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad”⁴. También afirma que es un enfoque estrictamente dirigido al gobierno y no al Estado en su conjunto; por lo cual el foco se centra en las capacidades tecnológicas, administrativas, organizacionales y tecnológicas del gobierno. Este enfoque es criticado por no tener en cuenta a la sociedad y su capacidad de auto organización y por considerar implícitamente que sólo la reproducción del orden puede surgir del gobierno.

Complementariamente surge el concepto de *Gobernanza*, que interpreta el proceso de gobierno como un proceso institucional y técnicamente estable de determinación de prioridades de dirección. Se trata de una acción colectiva donde participan una pluralidad de actores en su diseño e implementación coordinada por determinadas agencias gubernamentales que articulan la cooperación entre los actores relevantes. Por último, el autor denomina “gobernanza en sentido estricto al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no pueden ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta -interacción- interdependencia- coproducción corresponsabilidad – asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales...”⁵.

Creemos no equivocarnos si pensamos que esto dista mucho de verificarse en la realidad. Las características de los liderazgos post crisis – estas y las pasadas- ha sido la necesidad de restituir la autoridad presidencial y la gobernabilidad. Las agendas y las iniciativas están centradas en la cúspide del poder. Al presidente

⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. “La Dimensión Administrativa de la Nueva Gobernanza: sus prácticas y aportes”. En Revista Argentina de Ciencia Política. Nros 11/12. 2009.

⁵ Ídem anterior.



Menem se le atribuye la frase “información, secreto, sorpresa” como forma de actuar y de adoptar una política. Aunque justo es decir que no se han alterado las reglas constitucionales en este período salvo los dilatados períodos de emergencia.

Por ello nos parece más útil explorar el concepto de “*gubernamentalidad*” acuñado por Michel Foucault en varios de sus trabajos. Este concepto ha variado con el tiempo, pero en su visión de que “no todo es político pero todo es politizable”; este término define el campo estratégico de las relaciones de poder, que exceden al gobierno mismo, y que describe en cada momento “cómo se conduce la conducta de las personas. Gobierno de los niños, gobierno de las almas o de las conciencias, gobierno de una casa, de un estado o de sí mismo”.⁶ Son los dispositivos de dominación atravesados por las reglas institucionales formales y no formales que en definitiva describen en lo macro y en lo micro la grilla de cómo se estructuran las relaciones de poder. Para Foucault, el contrapoder forma parte del concepto. Este posicionamiento y sus estrategias son indisociables de las formas de resistencia o *contra conductas* que se enfrentan al poder y que configuran las “crisis de gubernamentalidad”.⁷

Esto nos permite mirar el fenómeno desde dos planos: el institucional constitucional y el organizacional. Por el primero tenemos el “campo de juego”, en el segundo plano vemos el “juego en el día a día”, la lucha política por imponer las reglas, darles el “tono” a las instituciones y moldearlas. El poder intentando ampliar constantemente sus atribuciones, el contrapoder intentando poner un freno material y hacerse del poder en algún momento con las mismas reglas pero buscando alterarlas y re significarlas.

Las democracias republicanas permiten armar ese escenario donde el conflicto es posible, pero enmarcado en sus reglas. Conflicto y moderación, dos términos

⁶ FOUCAULT, Michel. “Seguridad, Territorio, Población”. FCE. 2006.

⁷ Ídem anterior. Octava clase del curso de 1978. Citado por Michael Senellart. Pág. 453.



aparentemente contradictorios pero que están presentes en este esquema institucional.

En este sentido, sin ser taxativos, la desigualdad estructural, las relaciones clientelares, la debilidad de los partidos políticos, la crisis en la representación, la política del día a día frente a los ritos electorales que congelan la realidad política por dos o más años; definen formas de dominación macro y micro en nuestros países, que es imposible ser captada por las reglas jurídicas constitucionales orgánicas por su carácter inevitablemente general. Por esas grietas estructurales, organizacionales, rituales, informales; las normas y las leyes son penetradas, alteradas en sus significados.

La Construcción del estado

Oscar Oszlak sostiene que la construcción de un estado nacional, implica el desarrollo de una estructura capaz de institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva.

Analizar los equivalentes históricos en cada etapa; en qué debió el Estado emplear sus recursos para adquirir autoridad y los diferentes atributos de estatalidad, permiten interpretar esa construcción. Las restricciones y la agenda dieron por resultado “un tipo” de institucionalidad, el “tono” con que esas instituciones se expresarán en un sistema de poderes y vinculaciones entre el estado, la sociedad y el mercado.

Para O`Donnell, el estado contribuye a la reproducción de la sociedad capitalista a través de la acción rutinaria de sus instituciones que “como la Penélope burocrática reemprende diariamente un tejido que es imagen y semejanza del de ayer (y donde cada ayer fue capitalista)”, que tiene –según el autor- la particularidad de



asemejarse a “un zumbido opaco que no nos resulta fácil registrar”⁸. Pero también el Estado actúa como “reacción” ante las crisis o cuestiones, que el autor define como algo que no es neutral sino que tiene esa particularidad por ser obstáculos a la reproducción de la sociedad capitalista. Esto presupone una idea de “orden” que fue alterado y percibido por el estado como una cuestión problematizada.

“El estado es lo que hace” resume Oscar Oszlak, y su acción está determinada además por sus rutinas y por la agenda del estado, que representa el “espacio problemático” de una sociedad.⁹ Pero también verificamos dentro de esos procesos de implementación de las diversas políticas públicas, la dinámica intra burocrática¹⁰, dado que el estado es a la vez una “arena privilegiada”¹¹ donde se dirimen los temas problematizados, y donde se reflejan los conflictos sociales. Esto puede también leerse en los rastros que las medidas van dejando dentro del aparato del estado en términos de recursos humanos, técnicas de organización etc.

Oszlak señala que la constitución de la nación “supone –en un plano material- el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente determinado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas y en un plano ideal la creación de símbolos y valores generadores de un sentimiento de pertenencia...”¹². Esta idea ilumina el tema al que nos avocamos dado que en el permanente proceso evolutivo y formativo del Estado, en su adquisición de atributos que desarrollen su capacidad de dominación social; encontramos los rastros de esa capacidad institucional.

⁸ O’Donnell, Guillermo. “Apuntes para una teoría del Estado”. CEDES. Igualmente no hay que olvidar que lo que Penélope tejía era la mortaja de Ulises para cuando retornara su cuerpo, ya que todos lo consideraban muerto.

⁹ Oszlak, Oscar. “Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas de juego? Reforma y Democracia Nro. 9 CLAD:

¹⁰ Oszlak, Oscar. “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.

¹¹ Ibid cita anterior.

¹² Oszlak, Oscar “La formación del Estado Argentino” pág. 19.



Las instituciones públicas y el derecho son para O'Donnell las principales objetivaciones del estado. A través de ellas el estado cristaliza situaciones de dominación y de propiedad privada, creando espacios burocráticos nuevos y un determinado sesgo en el derecho que marca las diferencias temporales y de regulación de un caso a otro. Esto no hace más que poner de manifiesto los pesos relativos de poder de los actores relevantes y su capacidad de desplegar estrategias.

Crisis y liderazgos

La aparición de crisis recurrentes en nuestros países ha dado origen a un conjunto de políticas y el surgimiento de liderazgos particulares cuyos rasgos es conveniente destacar. Con respecto al alcance de las políticas, otra segunda hipótesis que subyace en el trabajo está relacionada con los mecanismos de coordinación social y el comportamiento organizacional. Esta hipótesis consiste en que en momentos de crisis generalizada, la agenda se concentra sobre un conjunto reducido pero crucial de temas que involucran a un campo también reducido de organismos del aparato estatal, donde se enfoca la atención tanto del centro estratégico del gobierno como de la agenda que se instale en la opinión pública. Mientras tanto, el resto de las organizaciones que componen el aparato estatal refuerzan sus rutinas, estructuran sus propias agendas y presionan por más recursos, facultades y márgenes de autonomía. O bien permanecen en la intrascendencia y falta de gravitación.

La salida de la crisis de los 80 dio por resultado un conjunto de políticas públicas alineadas con el denominado Consenso de Washington y que buscaron atender a los problemas derivados de la profunda crisis fiscal de nuestros países y a la insolvencia del estado. En el mismo trabajo citado con anterioridad Luis Aguilar Villanueva reconoce esta situación en cuanto a que el estudio de Políticas Públicas



(PP) y el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP) “aparecieron en el medio latinoamericano como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en la que habían caído los estados sociales desarrolladores y/o para restablecer la naturaleza pública que los gobiernos autoritarios habían tergiversado o pervertido y/o para mejorar los servicios públicos...A ese contexto crítico se debe que las dos propuestas de PP y NGP se hayan difundido con presteza y hayan sido recibidas por gobiernos, sociedad y academia como instrumentos de conocimiento y gestión útiles para reconstruir la gobernabilidad en aprietos...”¹³. Claramente durante este período surgieron liderazgos que forzaron los límites institucionales y hasta iniciaron un proceso de reformas constitucionales en países como Argentina, Colombia o Brasil, pero los gobiernos estuvieron orientados a implementar severas reformas fiscales, de apertura económica indiscriminada y de desapoderamiento de las empresas públicas a la par que se inició una segunda fase de la renegociación de la gigantesca deuda pública contraída en la etapa de dictaduras y autocracias.

Se estableció en este caso un nuevo modelo burocrático orientado a reformas a favor del mercado con la aspiración de que con la estabilidad y el crecimiento, la riqueza disponible, en algún momento “derramaría” hacia los sectores sociales más postergados, o bien llegarían a esos sectores a partir de políticas sociales “focalizadas”.

En una segunda etapa de la crisis hacia principio de este siglo, las características fueron diferentes. Los problemas no estuvieron centrados en las crisis fiscales ya que las políticas de ajuste habían realizado su trabajo, sino que se trató de crisis de gobernabilidad. En el caso argentino, una clara crisis de gobernabilidad donde el gobierno no podía imponer su agenda y la autoridad presidencial se había atomizado en la recuperación del poder por parte de los gobiernos provinciales en

¹³ Ídem anterior



la denominada Liga de los Gobernadores, o la “rebelión de los jueces” con los amparos por el denominado “corralito”; en la calle por los piquetes y la movilización popular; en el Congreso por la pérdida de las mayorías parlamentarias. Claramente se tradujo en una crisis del poder del gobierno federal y en la institución presidencial. La salida de esa crisis inexorablemente requirió de una recuperación del gobierno federal a través de un conjunto de dispositivos institucionales, impositivos, fiscales, monetarios y sociales a partir de la incorporación de movimientos de derechos humanos y sociales en la agenda gubernamental. Y de una recuperación del poder presidencial a partir de un tipo de liderazgo que buscó adueñarse de la iniciativa y los recursos políticos, económicos y sociales. El estilo de liderazgo puso en discusión cuestiones clásicas como el federalismo y las relaciones fiscales con las provincias; la vinculación con el Congreso a partir de la aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo supuestamente sin debate; o la renovación de la Corte Suprema de Justicia en los inicios del primer gobierno post crisis.

“Todas estas democracias delegativas nacen de profundas crisis que generan naturalmente una demanda por parte de los ciudadanos para que se reconstituya un poder suficientemente fuerte para extraer al país de la crisis...pero después esta política es víctima de su éxito... los líderes siguen creyendo que eso que les funcionó bien en momentos de crisis, puede servir en tiempos de normalidad...”¹⁴

Nos gustaría en este punto profundizar las razones por las cuales esto se produce: en primer lugar, las autoridades y las medidas que logran sacar a una sociedad de una situación de crisis profunda, por sí mismas adquieren legitimidad. Pero en segundo lugar, lo que hace perdurar los estilos de conducción y liderazgo son las cuestiones organizacionales y las rutinas que comienzan a institucionalizarse a la par que se genera la salida a la crisis. Las medidas de emergencia, la forma de

¹⁴ O'DONNELL, Guillermo. Reportaje de Eduardo Cárpena. Suplemento Enfoques, diario La Nación, 31 de enero de 2010



distribuir los recursos, la generación de nuevas fuentes financieras de las que luego es difícil de prescindir, las alianzas con sectores políticos y sociales que acumularon poder en esos momentos; configuran una nueva gubernamentalidad, una nueva forma de conducir a la sociedad que se reafirma a cada paso.

Los liderazgos democráticos modernos, según Sergio Fabbrini hay que ubicarlos en el contexto de los sistemas de gobierno. “Desde este punto de vista, no se lo considera por sus características personales, sino por la función que cumple en el sistema formalizado de la autoridad pública. Toda función está constituida por una combinación de oportunidades y de limitaciones. En la democracia, el ejercicio del liderazgo tiene una naturaleza institucional.”¹⁵El mismo autor sostiene que no se deben confundir *el líder con el liderazgo*. El primero es un actor político, lo segundo es una relación de poder que busca resolver problemas a partir de activar un proceso de decisiones. Una sociedad plural, dividida por intereses diversos, encuentra en el líder a quien puede unificar una acción colectiva a partir de un conjunto de decisiones materiales y simbólicas que provee un sentimiento de pertenencia.¹⁶ Por eso son términos que se implican mutuamente: no hay líder sin liderazgo, ni viceversa.

Con el fin de conceptualizar el impacto de los presidencialismos latinoamericanos en la dinámica constitucional, María Matilde Ollier introduce el concepto de Posición Político Institucional del Presidente (PIPI), “como el lugar desde donde el presidente ejerce su poder lo cual supone las relaciones que establece con actores e instituciones, incluida la oposición partidaria, y por lo tanto con los recursos con que cuenta para gobernar”. (Ollier ,2015). En el mismo trabajo detalla nueve recursos posibles: 1.- El partidario, 2.-parlamentarios, 3.- judiciales, 4.- federales, 5.- sociales, 6.- económicos, 7.- comunicacionales, 8.- ciudadanos (electorales y de

¹⁵ FABBRINI, Sergio. “El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias”. FCE. Política y Derecho .2009. pág. 23.

¹⁶ Op. Cit anterior. Capítulo sobre Líderes y Liderazgos.



opinión pública), 9.- políticos personales (habilidades de gobierno, estructurar consensos).

Para Ollier cuando el presidente es “dominante” se lo analiza desde el conjunto de las relaciones que acumula dinámicamente de los recursos reseñados anteriormente. Si bien en el trabajo no se avanza en las cuestiones económicas que lo deja como parte de un trabajo futuro, es necesario incorporar la posibilidad de control del aparato estatal en sus áreas de mayor incidencia (principales ministerios y organismos descentralizados) para sostener en el tiempo la ejecución de las políticas públicas que contribuyan a esa acumulación.

Estado y Capacidades

En su trabajo “El Estado y sus Capacidades Estatales: Notas en Clave de América Latina”, Fabián Repetto sostiene que “Para avanzar en la concreción del macro-objetivo de lograr mejores sociedades en América Latina - entendiendo por mejores sociedades aquellas que combinan virtuosamente importantes niveles de igualdades individuales y públicas- se requiere contar con sólido y sostenible desarrollo... y una ciudadanía integral y efectiva. Para ello, un estado con sólidas capacidades administrativas y políticas es sin duda una condición necesaria”¹⁷.

El término “capacidad estatal” ha sido abordado desde distintos matices, unos haciendo eje en la capacidad de gobierno, otros en la capacidad administrativa, y también en la capacidad de enfrentar shocks externos y cuestiones de contexto. Repetto, en principio y en el mismo documento, va a definir el concepto en forma amplia como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. En nuestro caso

¹⁷ REPETTO, Fabián. “El Estado y sus Capacidades. Notas “en clave” de América Latina”. Revista de ASAP. Nro. 43 Octubre 2009.



asimilaremos el concepto *valor social a valor público*, utilizando en el siguiente apartado la definición de Mark H Moore.

En el trabajo se cita a Marilee Grindle quien en un clásico texto de 1996 delimita cuatro componentes de la capacidad estatal: a) La capacidad administrativa como la habilidad de los estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) la “capacidad técnica” como la habilidad de manejar las políticas macro económicas y determinar opciones de dichas políticas; c) La Capacidad Política, para responder a demandas sociales y resolver conflictos; d) La capacidad Institucional para fortalecer las reglas de juego.

Repetto prefiere reducir sus componentes en a) Capacidad Política y b) Capacidad administrativa, señalando que la capacidad administrativa en términos del mejoramiento tecnológico, procedimental y de recursos humanos del estado, es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la capacidad estatal, considerando abordar complementariamente la “Capacidad Política del estado; entendiendo ésta como “la capacidad de los gobernantes para *problematizar* las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de y la ideología de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”¹⁸. Esta definición pone de manifiesto la importancia de la capacidad de relacionarse con el contexto y con *el afuera del estado* para alcanzar los objetivos de política pública, incluyendo la capacidad de estructurar coaliciones interinstitucionales con otras fuerzas políticas, sociales, organismos internacionales, o actores del mercado.

Entiendo que en el intento por dejar en claro que las posiciones que hacen centro en la capacidad administrativa reducen una lectura comprensiva de las capacidades

¹⁸ Ibid cita anterior pág. 37.



estatales, Repetto busca en la capacidad política esa visión más amplia y encuentra en el concepto de “conectividad externa” de Peter Evans la relación entre ambos conceptos de capacidad. Para Evans un estado con capacidad transformadora de la realidad requiere coherencia interna y conectividad externa con la sociedad y el contexto. A eso lo llama “autonomía enraizada”. Por supuesto que esto también requerirá de parte de los actores estatales habilidades tanto para el análisis de la realidad y la lectura del contexto cambiante, como para responder con herramientas al mismo. Finalmente el autor que seguimos en este punto resume las formas como se expresa la Capacidad Estatal en los siguientes atributos:

- Coordinación
- Flexibilidad
- Calidad
- Innovación
- Evaluabilidad
- Legitimidad como incremento del vínculo entre la conducción y el medio social.

Moore y el Triángulo Estratégico en la Gestión de Organizaciones Públicas

Moore propone un esquema de gestión estratégica desarrollado en el marco de la escuela de Gobierno de Harvard, que mira la problemática desde lo político técnico o burocrático, integrando un costado poco analizado.

La metodología ha sido desarrollada teniendo en cuenta dos preguntas que habitualmente se manifiestan en las organizaciones públicas: ¿Cómo hacer frente a mandatos políticos laxos que entran y salen de la agenda de prioridades? y ¿cuál es la mejor manera de experimentar, innovar y reposicionar a las organizaciones en un entorno tan cambiante?



Claramente es una mirada desde el interior de las organizaciones en el límite poco definido entre el funcionario político y la dirigencia estable de las organizaciones públicas. Durante los años 90 en nuestro país se intentó estructurar una Alta Gerencia Pública en la línea administrativa de los Directores Generales y en la línea de las políticas sustantivas en la línea de las Direcciones Nacionales. Esos funcionarios debían ingresar por concurso abierto y duraban en su mandato 5 años siendo evaluados periódicamente. Paulatinamente esa línea fue borrándose a través de Decretos de Excepción por 180 días renovables, práctica que fue generalizada hasta el presente.

Sin embargo la línea divisoria sigue siendo la referencia en la diferenciación entre lo “político y lo técnico” en la jerga profesional. Cada organismo en mayor o menor medida posee funcionarios referentes que se han mantenido en años en esas posiciones superando gobiernos de diferentes signos y líneas internas partidarias de diversos matices, ya sea en posiciones similares o en el staff.

En esta concepción, la estrategia organizativa es un concepto que abarca *simultáneamente* las siguientes acciones:

1. Declara la misión de la organización construida en base a valores públicos importantes.
2. Explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizará para satisfacer dichos valores.
3. Debe ser operativa y administrativamente viable.

Estas tres líneas de acciones nos llevan a que la Dirección deba desarrollar un *alineamiento* coherente de dichos elementos.



En primer lugar la organización debe generar valor para los supervisores y beneficiarios de las políticas desarrolladas a un costo adecuado en términos monetarios y de autoridad.

Dicha Misión debe aportar valor público a partir principalmente de las determinaciones de lo *“que es socialmente valioso” principalmente por la determinación del proceso democrático.*

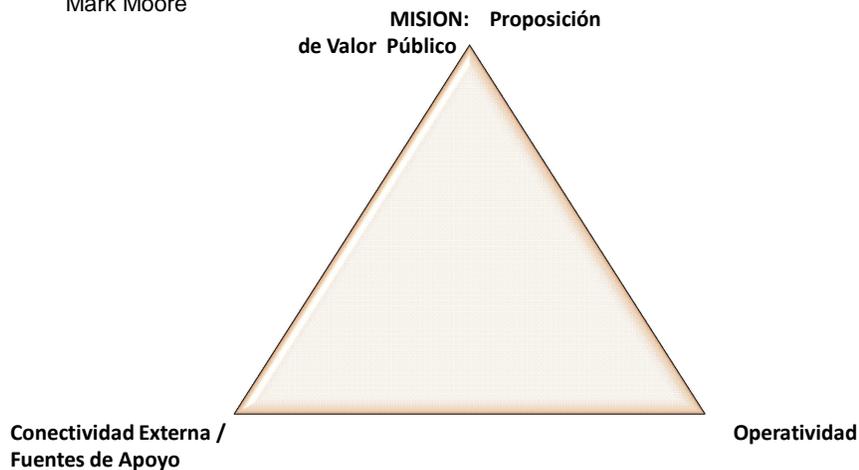
Segundo, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente autoridad como Presupuesto para su desarrollo. Su legitimidad está determinada porque es vista como valiosa por las autoridades (el entorno autorizante para Moore) y para la sociedad.

Tercero, la organización debe tener las capacidades tecnológicas, administrativas y gerenciales para ser llevadas a cabo en tiempo y forma.

Este triángulo estratégico nos define además tres miradas y tareas que desde la gerencia deberíamos analizar:



Triángulo Estratégico.
Mark Moore



1. *Revisión de la misión sustantiva, de las acciones ahora enfocadas a obtener creciente valor público.*
2. *Gestión Política:* Gestión política es el trabajo aguas arriba de la organización y comienza por un análisis del *entorno autorizante* y las acciones para conseguir el apoyo de las autoridades y el flujo de fondos que permita sostener los objetivos.
3. *Gestión Administrativa:* aguas abajo de la organización obteniendo los medios organizacionales, administrativos, tecnológicos que lo hagan viable.



Los procesos Intraburocráticos

Es en estos períodos de emergencia donde en medio del crisis es posible verificar con nitidez cómo el Estado “se manifiesta como un actor social diferenciado y complejo”¹⁹, las unidades aparecen sin coordinación y en el interior de cada una se desata –como un espejo de la puja verificada en la sociedad- una lucha por imponer la agenda, las soluciones y el sentido de las mismas. Como sostiene Oszlak también aquí el elemento homogeneizante es la invocación al interés general como modo de sostener la autoridad pública. También es en estos momentos de crisis generalizada donde se puede distinguir más claramente cómo la burocracia pone en acción sus tres roles diferenciados: a) Rol sectorial representando sus propios intereses; b) Rol mediador, por el cual “expresa, agrega, neutraliza, o promueve intereses en beneficio de sectores económicamente dominantes; c) Rol infraestructural, promoviendo conocimientos y recursos necesarios para el cumplimiento de “fines de interés general expresados en los objetivos formales del Estado”²⁰

Estos roles separados analíticamente, en la práctica se configuran en forma concomitantes y conflictivas siendo el estado la arena donde se dirimen las cuestiones socialmente vigentes.

En esa puja interna juegan por una parte la cultura organizacional, la procedencia de las autoridades de los mandos medios, los proyectos internos de la línea burocrática y por supuesto la voluntad política de las autoridades que están al frente de la crisis.

¹⁹ Oszlak, Oscar. “La formación del Estado Argentino” Pág. 20

²⁰ Oszlak, Oscar. Teoría de la burocracia estatal: Enfoques críticos”. Paidós.



Ozslak y Orellana han propuesto una metodología de análisis de inconsistencias normativas y brechas institucionales que afectan las reglas de juego impactando sobre las capacidades institucionales que resumimos a continuación en el cuadro.²¹

DCI-1 Reglas de Juego	Conflictos entre las leyes de fondo entre si y las de procedimiento
DCI-2 Coordinación	Déficit de coordinación interinstitucional
DCI-3 Organización	Creación de unidades funcionales nuevas para la implementación sin información previa relevante Problemas de coordinación intrainstitucional.
DCI-4 RRHH y Materiales	Sistemas de información no integrados, tecnología obsoleta, incompatibilidades y superposiciones en las misiones y funciones de las distintas dependencias. Problemas en la seguridad informática
DCI-5 Políticas de RRHH	Flexibilización laboral, conflictos gremiales y tercerización de trabajos sensibles como calificaciones de riesgos, auditoría y manejo de información relevante
DCI-6 Habilidades	Sistemas de capacitación interna no estructurados para las nuevas reglamentaciones. Integración de las nuevas dependencias con personal preexistente pero sin conocimiento de las nuevas políticas.

²¹ Ozslak, Oscar y Orellana, Edgardo. "El análisis de la capacidad institucional. Aplicación de la metodología SADCI." En www.top.org.ar.



En un reciente trabajo Roberto Martínez Nogueira se acerca aún más a la perspectiva que pretendemos abordar haciendo eje en las vinculaciones entre la institución presidencial y las organizaciones estatales en sentido amplio, no sólo las correspondientes a la administración central. En su trabajo analiza “la naturaleza de sus estructuras, de las relaciones en que interviene y en los procesos efectivos en que participan”, donde las capacidades estatales están en el centro de la escena.²² Martínez Nogueira analiza las formas diferenciales del aparato estatal como actores institucionales por su participación en las diferentes fases de las políticas públicas, en la morfología y dinámica de su creación y de sus desempeños. Destaca asimismo el hecho de que las instituciones, lejos de ser conformaciones estables y permanentes, son moldeadas por los actores, los arreglos institucionales y las políticas públicas que en forma dinámica ejecutan. La mayor o menor capacidad organizacional va a ser reflejada en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas que se pretende implementar y en la coordinación de las acciones con diversos organismos que requieran intervención a partir de la complejidad y múltiples abordajes que las problemáticas actuales requieren. La vinculación con actores sociales relevantes y su influencia en la organización pública va a dar cuenta de la porosidad de esas organizaciones a las presiones de los diferentes grupos de interés que Martínez Nogueira denomina “formas del capitalismo asistido”, y que sin dudas son verificables en la amplia geografía del aparato estatal manifestado en sus múltiples formas y estructuraciones.

Quisiera destacar aquí la tensión entre la agenda del presidente que busca desde ese aparato disponible su implementación y la lógica burocrática de las

²² MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. “La Presidencia y las Organizaciones Estatales como Constructoras de Institucionalidad en la Argentina”. En “¿Cuánto Importan las Instituciones?”. Carlos Acuña Compilador. Siglo XXI Editores. Colección Estado y Política. Fundación OSDE. 2013.



organizaciones públicas sectorizadas, especializadas y con serios problemas de capacidad organizacional.

En este punto conviene volver sobre las ideas ya clásicas de Carlos Matus de Planificación Estratégica Situacional. Ordenar estas múltiples lógicas, priorizar la agenda relevante y buscar puntos de apoyo para llevar adelante un programa de gobierno. Es precisamente en este autor donde puede visualizarse la conexión entre los tres ejes del presente trabajo: Los nuevos Liderazgos, La planificación y la Capacidad estatal.

Para Matus, el gobierno debe producir *resultados*, que sean coherentes con la expectativa social. Y sostiene que los mismos son más previsibles “en la medida en que se cumplan cinco condiciones”:

- 1.- Alta capacidad de gobierno,
- 2.- Buen diseño organizativo del aparato público
- 3.- Proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional del gobierno, es decir con las dos primeras condiciones;
- 4.- Contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno
- 5.- Buena Suerte ²³

Sin embargo reduce a tres los componentes que deben articularse en la acción de gobierno:

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

²³ MATUS, Carlos. “Los Tres Cinturones del Gobierno”. UNLAM. 2007

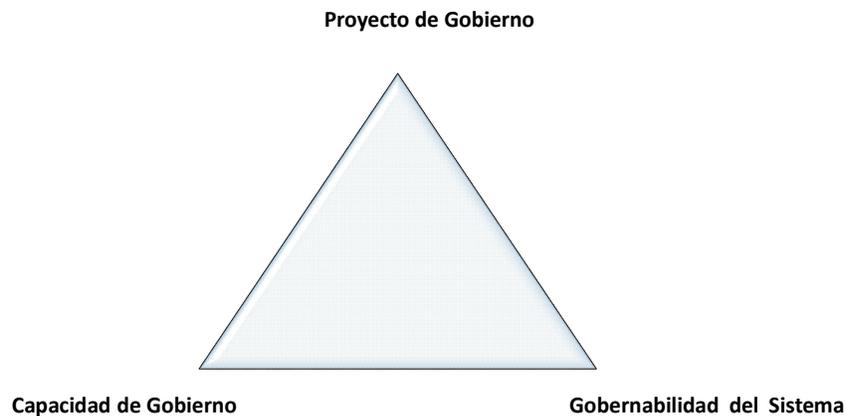


b) Capacidad de Gobierno, que expresa la *pericia* para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto, y

c) La gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta, la aceptabilidad y la capacidad de captar el apoyo de los actores sociales

A estos tres elementos los denomina el “Triángulo de Gobierno”.²⁴

Triángulo de Gobierno.
Carlos Matus.



Para Matus, la Capacidad de Gobierno apunta a las *capacidades para la acción*. Distingue la *capacidad personal de gobierno* en cabeza del líder y su equipo; de la *capacidad institucional* donde confluyen la calidad de los *sistemas de trabajo* y la estructura del *sistema organizativo*. “Por consiguiente –concluye- elevar la capacidad de gobierno requiere actuar sobre la *pericia* de los gobernantes y de las instituciones, sobre sus sistemas de trabajo- especialmente en los sistemas de la alta dirección- y sobre el sistema organizativo.”²⁵

²⁴ Ibid cita anterior

²⁵ Ibid. Cita anterior pág. 24.



Esta propuesta tiene en cuenta diversos factores políticos y organizativos incluso el papel del liderazgo que es una capacidad de conducción en la persona del líder y en su equipo de gobierno. Exige atributos que van más allá de lo carismático y que se complementan con la experiencia y los conocimientos técnicos que aportan destrezas y habilidades para conducir el proceso social. Sin embargo se centra demasiado en el “Gobierno” y en su equipo gubernamental.

Capacidad Estatal: Otras Miradas

En un excelente trabajo de Claudia Bernazza y Gustavo Longo denominado “Debates sobre capacidades estatales: Un estado del Arte” ambos autores hacen una completa reseña de las diferentes posiciones acerca del alcance y matices de esta problemática, por lo cual me remito a él señalando que los autores dividen el campo entre posturas “Gerencialistas” y “No Gerencialistas”, de acuerdo al énfasis que los diferentes autores ponen en la importancia con que se detienen en analizar los factores organizacionales puertas adentro del estado. En éste último grupo encontramos por los que se preguntan por los fines del Estado. En este punto algunas posiciones hacen foco en la promoción de los Derechos Humanos, la ampliación de la democracia como sistema político y el desarrollo económico. En este punto reseñan el pensamiento de Daniel García Delgado en cuanto a que el estado debe “dejar de ser observado como reservorio de lo *instituido*, para presentarse como campo de lo *instituyente*, de las transformaciones que propone la política”²⁶. Esta idea de finalidad de transformación está íntimamente ligada a la acción de los nuevos liderazgos en nuestro país y en Latinoamérica, donde la agenda definida como prioritaria busca su implementación a través de mecanismos formales e informales en el seno el aparato burocrático y donde a nuestro criterio, la idea de *eficacia* prima por sobre las de *eficiencia*, *economía* y *transparencia*. La

²⁶ BERNAZZA, Claudia/LONGO, Gustavo. “Debates sobre Capacidades Estatales en la Argentina: Estado del Arte”. La cita es de la entrevista a Daniel García Delgado en la Revista Cuestiones de Sociología Nro. 9. En Revista Estado y Políticas Públicas Nro3 .2014 FLACSO Argentina.



idea de establecer una finalidad o un *¿para qué?* de la Capacidad estatal nos introduce el elemento normativo por un lado, y el ideológico político por el otro. La idea de lo *instituyente y transformador* que insinúa García Delgado requiere de precisiones en una sociedad pluralista y democrática. Como veremos en el último punto, entendemos que el Neo Constitucionalismo, al anclar las finalidades del estado en el proyecto Constitucional, fija metas precisas que no están libradas a liderazgos pasajeros ni a mayorías circunstanciales.

Esta posición desde el derecho es complementaria sin dudas con los trabajos de O Donnell, Mazzuca y otros sobre la asimilación de *Calidad Institucional* como capacidad de promover el buen gobierno democrático y el estado de derecho conforme lo reseñan Acuña y Chudnovsky (2013), para quienes la Capacidad Institucional es “la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados”²⁷. Ambos autores desvinculan los conceptos de “Capacidad” y “Recursos”. Definen la *capacidad* como la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o alcanzar un objetivo; mientras que entienden *recursos* como los bienes materiales, simbólicos organizacionales, políticos y humanos que son necesarios para generar *capacidades*.²⁸

La ventaja de esta concepción es que permite montar la capacidad institucional sobre dos ejes: uno denominado “de la dinámica institucional intrínseca” que corresponde a la estructura jurídica institucional estática; y el segundo eje donde verificamos el cumplimiento efectivo de las reglas a partir de la matriz política donde los actores despliegan sus estrategias en base a su poder relativo de movilizar

²⁷ ACUÑA, H Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana. “Cómo Entender las Instituciones y su Relación con la Política” en *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*. ACUÑA, Carlos Compilador. Siglo XXI-Fundación OSDE. 2013.

²⁸ Pp. Cit. Anterior pág. 42.



recursos e influir sobre el andamiaje institucional, articulando a las instituciones dinámicamente con el juego de los actores estratégicos.

Manifestaciones y Componentes de la capacidad estatal

Otro de los trabajos de relevamiento de esta temática que debemos destacar es el de Julián Bertranou (2013 y 2015). Me detengo en la distinción que el autor realiza entre *manifestaciones y componentes de la capacidad estatal*. Por ésta última entiende “alguna dimensión constitutiva de capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública y que incluso pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos o cualitativos...Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las *finalidades a cumplir*”²⁹.

En cuanto al abordaje del estudio y análisis de los Componentes, el autor complementa los conocidos trabajos sobre *análisis de brechas* de Tobelem, Grindle, Oszlak y Orlellana, con su propia clasificación que en su último trabajo determina de la siguiente forma:

- a) Vinculo actor estatal / otros actores: Con el fin de abordar los grados de autonomía y sinergia
- b) La legitimidad del actor estatal: determinada por el grado de aceptación por parte de la ciudadanía. Es un elemento subjetivo,
- c) Los arreglos institucionales y estructura burocrática: Son las que explican las funciones críticas y es el núcleo duro del análisis organizacional,
- d) Capacidad de acción inter organizacional: que implica el capital social de la organización. ³⁰

²⁹ BERTRANOU, Julián. “Capacidad Estatal: Revisión del Concepto y algunos ejes de Análisis y Debate”. Revista Estado y Políticas Públicas. Nro. 4. 2015 FLACSO Argentina.

³⁰ Ibid cita anterior, pág. 45



Finalmente Bertranou entiende por *Manifestaciones de la Capacidad estatal* a “las desagregaciones o expresiones de esta capacidad según algún criterio analítico “y no se tratan de factores explicativos como los componentes. La relevancia que encontramos en esta distinción radica en que permite salir de cierta circularidad en las definiciones y abordajes para ingresar en el estadio analítico y de gestión en forma clara y apuntando a los diversos niveles de abordaje.

Doble Triángulo superpuesto de la Planificación

La propuesta que desarrollaremos en el presente trabajo se propone integrar la Planificación -ya sea para el conjunto de la actividad estatal como para organismos particulares- de tal forma que dicha tarea tenga en cuenta a los actores relevantes de la organización estatal alineada con los principios democráticos y constitucionales, a la vez que relacionadas positivamente con los representantes de los tres poderes del estado.

Para esta propuesta tuvimos en cuenta el triángulo estratégico de la gerencia pública de Moore, porque integra el factor político en su análisis. También rescatamos el Triángulo de Gobierno de Matus dado que integra dentro de su análisis el factor “capacidad de gobierno” y le otorga un valor fundamental a la burocracia tanto en la gobernabilidad del sistema como en el aporte de conocimientos para llevar adelante el Programa de Gobierno.

El planteo propuesto, tiene además en cuenta las características de los nuevos liderazgos democráticos en cuanto al acotamiento de la agenda y el *spam de control* limitado a aquellas cuestiones signadas por las emergencias que les dieron origen, pero permite que se abran ventanas de oportunidad para aquellos sectores de la administración pública que cuenten con grados de autonomía para la ejecución de programas por razones de disponibilidad presupuestaria, iniciativa de los



funcionarios políticos o de los directivos medios estables que buscan imponer su agenda.

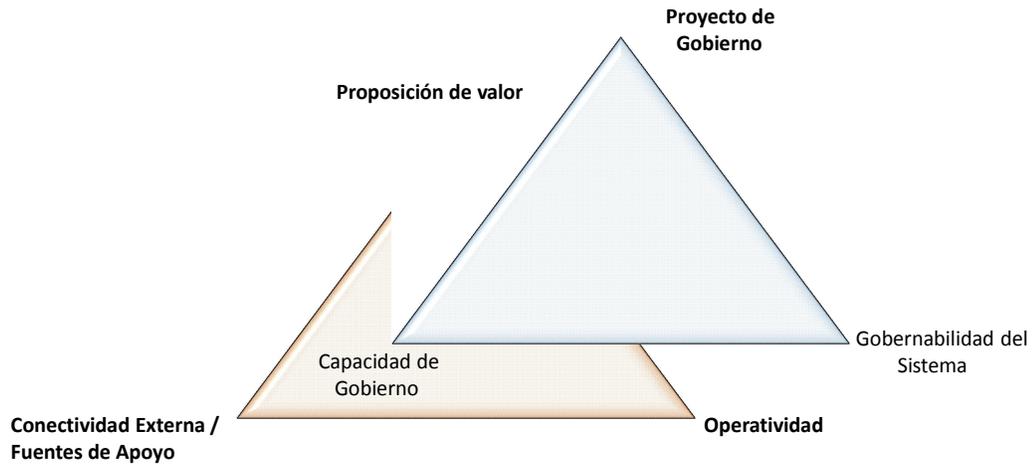
Quisiera dejar planteada dos cuestiones que involucran a actores presentes tanto en la tarea de gobernabilidad como en la gestión diaria del aparato del estado, que se encuentran significativamente ausentes de los diferentes análisis reseñados: Uno es la participación de los diferentes agrupamientos gremiales en las áreas sensibles del “paquete administrativo” del estado (Direcciones Generales de Administración, Direcciones Generales de RRHH, Direcciones de Presupuesto, Paritarias e incentivos); como en la vinculación política que estos actores estructuran con las cambiantes gestiones ya sea de diferentes signos políticos en lo macro, como en las diferentes líneas internas en los organismos particulares.

En segundo lugar y siempre dentro de la estructura estatal, la presencia de Cuerpos especializados como los Abogados del estado, los Administradores Gubernamentales, el Servicio Exterior y los funcionarios profesionales con Funciones Ejecutivas, quienes además de cumplir una función meramente burocrática, se involucran en la puja presupuestaria, poseen la memoria institucional de un estado sin registros, la agenda prioritaria histórica de las organizaciones y hacen valer la asimetría informativa para actuar con sentido político en el juego institucional, para utilizar las categorías de Lasswell de principal-agente.

La estrategia del doble triángulo propuesto permite trabajar en las zonas superpuestas y abrir el juego a actores que aparecen aparentemente invisibilizados de la discusión, pero que de todas formas operan activamente en el sistema. Por otra parte abre la agenda de temas estratégicos para el fortalecimiento de la capacidad institucional y estatal. La metodología propuesta debe ser complementada con el estudio de brechas institucionales y organizacionales y con el análisis de Componentes propuesto por Bertranou como instrumentos de

recopilación de información y estudio relevante tanto puertas adentro de la organización como de su “capilaridad” y sensibilidad a los cambios de contexto.

Doble Triángulo superpuesto de la Planificación



También pueden ser adecuados al estilo de los nuevos liderazgos democráticos en cuanto al abordaje de aquellos organismos determinantes para llevar adelante la agenda estratégica del proyecto político.

El Problema de los Fines: El Neo constitucionalismo Latinoamericano.

Una vigorosa corriente viene desde hace algunos años recorriendo el pensamiento jurídico latinoamericano. Podemos englobarlo bajo la denominación de “*Neo constitucionalismo*” y, con sus variantes europeas y latinoamericanas, sus notas fundamentales podemos – como sostiene Horacio Corti a quien seguimos en este título - resumirlas en las siguientes: a) Considerar relevantes las prácticas jurídicas por sobre su estudio formal, b) La lectura del derecho no es neutra o puramente descriptiva sino que se asume una lectura social, política y creativa de los textos



jurídicos, c) La profundización del proceso de constitucionalización del derecho.³¹ Interesa este último concepto a los fines del presente trabajo. Según Ricardo Guastini, “Por constitucionalización del ordenamiento jurídico propongo entender un proceso de transformación de un ordenamiento al término del cual resulta totalmente impregnado por las normas constitucionales”.³² Una vez definidos, consensuados y aceptados los derechos humanos, políticos, sociales, económicos y culturales, la tarea es *garantizar, hacer operativos esos derechos*. Continúa Guastini: “Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una constitución extremadamente *invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación, como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales*”.

La constitución, como un acuerdo amplio y consensuado por los actores políticos estratégicos en un momento histórico determinado, se constituye en un programa que influye sobre el ámbito del derecho hacia las relaciones políticas, sociales y económicas. Para que esto pueda ser satisfecho, se requiere de una serie de condiciones que Guastini son las siguientes: a) La existencia de una constitución rígida; b) La existencia de una garantía jurisdiccional de la Constitución; c) Que las disposiciones jurídicas de la Constitución posean fuerza vinculante, d) La sobre interpretación de las normas constitucionales como *principios generales*; e) La aplicación directa de las normas constitucionales más allá de su reglamentación; f) El ejercicio de un control sustantivo de la ley, limitando la discrecionalidad legislativa.³³

³¹ CORTI, Horacio G. “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero”. 2010.

³² GUASTINI,

Ricardo. “La Constitucionalización del ordenamiento jurídico: El Caso Italiano”. En CARBONEL, Miguel. “Neo constitucionalismo(s)”. Ed Trotta 2005.

³³ Citado por CORTI, Horacio G. Op. Cit. Anterior.



Sin embargo sigue vigente la necesidad de una visión *Latinoamericana* del neo constitucionalismo³⁴, que dé cuenta de nuestras realidades y de la producción constitucional y jurisprudencial en nuestros países. Que asuma el reto de los nuevos liderazgos y de la particular realidad estructural de nuestros países, algunos ejemplos de la nueva agenda puede ser:

- a) La desigualdad estructural al interior de nuestros países
- b) La cuestión de los Pueblos Originarios, la multiculturalidad, los problemas de la propiedad y de las formas autónomas de organización; cuyo ejemplo más importante es la Constitución de la República Plurinacional de Bolivia.
- c) La cuestión de los “*derechos de la tierra*”, rescatados por la anterior Constitución y la de Ecuador.
- d) La recepción de los Tratados de Derechos Humanos como fuente directa de las Constituciones, como en la reforma argentina de 1994.
- e) La incorporación de las garantías constitucionales a partir de los Derechos de Incidencia Colectiva.
- f) El rol de jueces y abogados como operadores de la justicia, merecen ser actualizados a nuestras realidades de desigualdad y zonas sin ley.

Reflexiones finales:

Los liderazgos no se ejercen en el aire: están enmarcados en una institucionalidad de diferentes grados. La Constitución de cada país es un limitante a cualquier tentación autoritaria. En Latinoamérica las constituciones han dejado de ser meras formalidades que pueden dejarse de lado por asonadas militares. Precisamente las transiciones estuvieron signadas por un apego y consenso en las cartas magnas.

³⁴ RODRIGUEZ GARABITO, Cesar (Coordinador). “El Derecho en América Latina” Siglo XXI. Colección Derecho y Política. 2011-



La tradición Latinoamericana, desde los inicios de la independencia estuvo signada por los ideales de la revolución Francesa y las ideas republicanas de la separación de las funciones del poder. Cada una de esas agencias tiene una fuente de legitimidad, mandatos y funciones diferenciadas, pudiendo ejercer un poder de veto sobre las otras. Esto significa que las decisiones se toman en un proceso político que para ser legítimo involucra a las tres agencias que componen el poder. Según la Corte Suprema de Justicia “El poder se divide en tres departamentos con diferentes funciones y formas de elección pero cuya legitimidad es idéntica”³⁵. Para algunos autores como Germán Bidart Campos, la división de las funciones del poder forma parte de las *cláusulas pétreas de nuestra Constitución, por las cuales el poder constituyente derivado no estaría autorizado a cambiarlas*.

Una visión positiva del liderazgo democrático exige un poder judicial activo en el sentido de la ampliación y protección de los derechos humanos, políticos, sociales y económicos; que garantice el acceso a la justicia a los más débiles y que propenda a la igualdad como virtud y condición de las repúblicas democráticas.

Profundizar la democracia implica el fortalecimiento del estado y de cada una de las instituciones constitucionales que componen su poder. Hacia adentro para que los mecanismos de control y colaboración mutuos funcionen colaborativamente; y hacia afuera, para no ser cooptados por las corporaciones, grupos de presión y de poder, que cumplen su función en el control vertical, pero pueden condicionar la voluntad popular a favor de sus intereses particulares.

El desafío de la época en Latinoamérica es lograr gobiernos que tomen decisiones y a la vez se sometan al estado de derecho ampliando incesantemente el acceso a esos derechos por parte de los excluidos, para que puedan entrar en el sistema y la democratización sea una realidad. La perspectiva del Neo Constitucionalismo

³⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos XLIII. 18/06/2013. Punto 6º.



Latinoamericano tiene cuestiones para aportar desde un enfoque del derecho que tiene en cuenta una lectura política de nuestras realidades, con una interpretación pluralista y dinámica de las constituciones.

Sostiene Fabbrini que “Una democracia es sólida si logra garantizar al mismo tiempo, una doble exigencia: la toma de decisiones y el control de quien las toma. De hecho, una buena democracia exige un líder eficaz, pero también instituciones eficaces para controlarlo”.³⁶

Bibliografía

ACUÑA, H Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana. (2013). *Cómo Entender las Instituciones y su Relación con la Política*. En *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*. ACUÑA, Carlos (Comp). Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. (2009). La Dimensión Administrativa de la Nueva Gobernanza: sus prácticas y aportes. *Revista Argentina de Ciencia Política*. Nro. 11/12. Buenos Aires: Eudeba.

BERNAZZA, Claudia y LONGO, Gustavo. (2014). Debates sobre Capacidades Estatales en la Argentina: Estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3/2014. Buenos Aires: Flacso Argentina.

BERTRANOU, Julián. (2015). Capacidad Estatal: Revisión del Concepto y algunos ejes de Análisis y Debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nro. 4/ 2015. Buenos Aires: Flacso Argentina.

COLOMBO, Ariel. (2001). *Democracias sin fundamento*. Buenos Aires: Trama Editorial / Prometeo Libros.

CORTI, Horacio G. (2010). Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero. En *El Derecho*

³⁶ FABBRINI, Sergio. “El Ascenso del Príncipe Democrático”. FCE. Pág. 16



Presupuestario en el Derecho Comparado. Revista Jurídica de Buenos Aires. Buenos Aires: Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires.

ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune. (1999) *Constitucionalismo y Democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

FABBRINI, Sergio. (2009) *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FOUCAULT, Michel. *Defender la Sociedad. Curso del Collège de France. 1975-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. (2000).

FOUCAULT, Michel. "El Nacimiento de la Biopolítica". Fondo de Cultura Económica (2004).

FOUCAULT, Michel. *Seguridad, Territorio, Población. Curso del Collège de France. 1977-1978*. México: Fondo de Cultura Económica. (2006)

GUASTINI, Riccardo, La 'constitucionalización' del ordenamiento jurídico: el caso italiano. (trad. de José Ma. Lujambio). En Carbonell, Miguel (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*. (4ª edición), Madrid, Trotta-UNAM.

MANIN, Bernard. (1992). *Metamorfosis de la Representación*. En *¿Qué queda de la representación política?* Buenos Aires: CLACSO / Nueva Sociedad.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (2013). *La Presidencia y las Organizaciones Estatales como Constructoras de Institucionalidad en la Argentina*. En "¿Cuánto Importan las Instituciones?". Carlos Acuña (comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

MATUS, Carlos. (2007). *Los Tres Cinturones del Gobierno*. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Tomo I, Hyspamérica. (1984).

O'DONNELL, Guillermo (1978). *Apuntes para una teoría del Estado*, Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/Nº 4 octubre diciembre de 1978, UNAM, México, Pág. 1157.

OSZLAK, Oscar (1984) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.



OSZLAK, Oscar (1997). *La formación del estado argentino*, Editorial Planeta, Buenos Aires. Primera edición: Editorial de Belgrano, 1982

OSZLAK, Oscar. (1997) *Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas de juego?* Revista Reforma y Democracia Nro. 9. Caracas: CLAD.

OSZLAK, Oscar y Edgardo ORELLANA (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*.

OSZLAK, Oscar. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Revista Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2. 1980: Buenos Aires.

POWEL, Walter-DIMAGGIO, Paul (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*". México: Fondo de Cultura Económica.

REPETTO, Fabián. (2009). *El Estado y sus Capacidades. Notas "en clave" de América Latina*. Revista de ASAP. Nro. 43 Octubre 2009.

RINESI, Eduardo- VOMMARO, Gabriel-MURACA, Matías (2009). "Si este no es el Pueblo". UNGS

RODRIGUEZ GARABITO, Cesar (2001). *El Derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI. Colección Derecho y Política.-

SCHMITT, Carl. (2010) "La tiranía de los valores". Buenos Aires: Hydra.

WEBER, Max. *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003