



José Emilio
Graglia

El medio también existe

Equilibrios nuevos
entre viejos extremos

SIGLO

21

Fundación
ICES

Colección Innovación Política & Políticas Públicas

**COLECCIÓN
INNOVACIÓN POLÍTICA
& POLÍTICAS PÚBLICAS**

José Emilio Graglia

LIBRO I

El medio también existe
*Equilibrios nuevos entre viejos
extremos*

Título: El medio también existe : equilibrios nuevos entre viejos extremos
Autor: Graglia, José Emilio

Graglia, José Emilio

El medio también existe : equilibrios nuevos entre viejos extremos / José Emilio Graglia ; Prólogo de Carina Marques Bertinatti. - 1a edición especial. - Córdoba : Universidad Siglo 21, 2025.

Libro digital, PDF - (Innovación Política & Políticas Públicas / José Emilio Graglia)

Archivo Digital: descarga y online

Edición para Fundación ICES

ISBN 978-631-90674-9-1

1. Análisis de Políticas. 2. Ciencia Política. 3. Comunicación Política. I. Marques Bertinatti, Carina, prolog. II. Título.

CDD 351

© De todas las ediciones, Universidad Empresarial Siglo 21

© 2021 Universidad Empresarial Siglo 21

1^o Edición.

Ninguna parte del presente contenido, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia, sin autorización previa.

***«La virtud es una disposición voluntaria adquirida,
que consiste en un término medio entre dos extremos
malos, el uno por exceso y el otro por defecto»***

Aristóteles, 2016, p. 48

Dedicatoria

*En memoria del Papa Francisco, cuyas enseñanzas
inspiran los principios de este libro.*

Agradecimientos

A la Universidad Siglo 21 por la confianza
al editar este libro.

Índice

Prólogo	23
Prólogo del autor	21
Navegando entre extremos	21
Políticas humanistas, se buscan.....	23
Capítulo introductorio	25
1. Hacia un modelo relacional	26
1.1 De los principios y valores a las transformaciones sociales	26
1.2 De los casos exitosos al modelo relacional.....	30
2. Innovación política, el reto de los retos	34
2.1 El justo medio no siempre está en el centro.....	34
2.2 Utopía y realidad, juntas y a la par.....	37
3. Neoliberales versus populistas, el origen de los males	41
3.1 Liberal no es neoliberal y populista no es popular	41
3.2 El péndulo maldito.....	45
4. ¿Quién es quién?.....	49
4.1 Neoliberales y populistas en modo latinoamericano	49
4.2 A diestra y siniestra	53
5. Los equilibrios como innovación política	58
5.1 Los cuatro equilibrios ideológicos de la innovación política	58
5.2 Las cuatro claves metodológicas de las políticas innovadoras ..	62

Capítulo I Planeamiento y gestión	66
1.El equilibrio entre eficientismo privatista y mesianismo decisionista ...	67
1.1 Planes y actividades.....	67
1.2 Hoja de ruta del primer equilibrio	71
2. Planes accionados o acciones planificadas.....	75
2.1 El planeamiento es lo primero.....	75
2.2 La gestión es lo principal.....	78
3. Planificación estratégica, deductiva o inductiva	82
3.1 De lo general a lo particular.....	82
3.2 De lo particular a lo general.....	85
4. Continuidad y políticas de Estado	90
4.1 Depende de la continuidad.....	90
4.2 ¿Por qué no hay políticas de Estado?	93
5. El ciclo virtuoso de las políticas innovadoras.....	97
5.1 Las cuatro reglas de oro.....	97
5.2 Cuidado, pueden fallar... y fallan.....	101
Capítulo II El rol del Estado	104
1.El equilibrio entre abstencionismo librecambista e intervencionismo proteccionista	105
1.1 Un Estado como responsable principal y subsidiario	105
1.2 Hoja de ruta del segundo equilibrio	109
2. Gobierno y Administración Pública	113
2.1 Decidir, planificar y accionar en equipo	113
2.2 Privatizar o estatizar, esa no es la cuestión.....	116

3. De la gobernabilidad a la gobernanza	120
3.1 Gobernabilidad y gobernanza	120
3.2 Articulación público-privada	124
4. Globalización, integración y descentralización	128
4.1 Estados muy pequeños o muy grandes	128
4.2 La integración y la descentralización como respuestas	131
5. La subsidiariedad como principio rector	135
5.1 Los principios de subsidiariedad y participación.....	135
5.2 ¿Abstención o intervención? Depende	138
Capítulo III El rol de la sociedad	142
1. El equilibrio entre individualismo aislacionista y el colectivismo corporativista	143
1.1 Una sociedad como destinataria primera y partícipe	143
1.2 Hoja de ruta del tercer equilibrio	147
2. Primera destinataria, no última	151
2.1 Las beneficiarias finales son las personas humanas	151
2.2 Humanizar la política y las políticas públicas.....	154
3. Protagonismo creciente de los actores sociales	159
3.1 Los privados y ciudadanos no son actores de reparto	159
3.2 ¿Quiénes son y cómo participan los actores sociales?.....	162
4. Las necesidades que satisfacer.....	166
4.1 Desarrollo físico y económico.....	166
4.2 Desarrollo humano y social	170
5. Los problemas por resolver.....	174

5.1 Ineficiencia económica y corrupción política	174
5.2 Debilidad institucional y anomia social	177
Capítulo IV Razón de ser, valores, fines y condiciones	182
1. El equilibrio entre pragmatismo formalista y dogmatismo personalista	183
1.1 La búsqueda del bien común y el fortalecimiento de la democracia	183
1.2 Hoja de ruta del cuarto equilibrio	187
2. Un mínimo de bienestar	191
2.1 Igualdad de oportunidades y libertad de divergencias	191
2.2 Valores, fines y condiciones	194
3. El porqué o los valores del bien común.....	198
3.1 Verdades dialógicas y libertades individuales.....	198
3.2 Justicia social y solidaridad interpersonal	202
4. Los paraqués o los fines del bien común.....	206
4.1 Reparar las carencias, el fin primero	206
4.2 Conformar a los ciudadanos, el principal fin	209
5. El cómo o las condiciones del bien común.....	213
5.1 Representación política	213
5.2 Legitimidad democrática	216
Capítulo conclusivo.....	220
1. Democracias en peligro	221
1.1 Democracias vaciadas.....	221
1.2 Recuperar la confianza perdida	226

2. Políticas públicas, Estado y mercado.....	229
2.1 Ni tecnocracia ni politocracia: políticas planificadas y gestionadas.....	229
2.2 Ni mercadocracia ni estatocracia: Estado responsable principal y subsidiario	232
3. Sociedad, bien común y democracia.....	236
3.1 Ni egocracia ni sociocracia: sociedad destinataria primera y partícipe	236
3.2 Ni meritocracia ni autocracia: bien común y democracia.....	239
4. La mejor política, no la antipolítica.....	243
4.1 Pelear es fácil, dialogar es constructivo.....	243
4.2 Innovar es consensuar	246
5. El medio también existe.....	250
5.1 Neoliberales más liberales y populistas más populares	250
5.2 Liberales y populares.....	253
Epílogo	257
El fiel de una balanza de dos platillos	257
Hacia el relato de las democracias equilibradas.....	259

Índice de figuras

Figura 1. De los principios y valores a las transformaciones sociales	29
Figura 2. De los casos exitosos al modelo relacional	33
Figura 3. El justo medio entre extremos circulares	37
Figura 4. Hacia un equilibrio entre utopismo y realismo	40
Figura 5. Liberal o popular no es neoliberal o populista	44
Figura 6. El péndulo entre los defectos neoliberales y los excesos populistas	48
Figura 7. Neoliberales y populistas frente al cambio o al statu quo	57
Figura 8. Marco instrumental del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política	65
Figura 9. En busca del justo medio en el planeamiento y la gestión	70
Figura 10. La ruta del primer equilibrio	72
Figura 11. Planes, programas o proyectos.....	76
Figura 12. Actividades, obras o servicios	80
Figura 13. Planeamiento estratégico deductivo.....	86
Figura 14. Planeamiento estratégico inductivo	89
Figura 15. Continuidad y políticas de Estado.....	92
Figura 16. ¿Por qué no hay políticas de Estado?	95
Figura 17. Análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas basadas en la innovación política	100
Figura 18. El ciclo virtuoso de las políticas innovadoras	103

Figura 19. En busca del justo medio en el rol del Estado	108
Figura 20. La ruta del segundo equilibrio	110
Figura 21. Responsabilidades del Gobierno y de la Administración Pública	116
Figura 22. Responsabilidad del Estado.....	119
Figura 23. Relaciones entre gobernabilidad y gobernanza democráticas.....	124
Figura 24. Relaciones entre el sector estatal y los sectores privados y ciudadanos	127
Figura 25. Impacto de la globalización sobre los Estados nacionales	131
Figura 26. La integración y la descentralización como respuestas a la globalización	134
Figura 27. Los principios de subsidiariedad y de participación son complementarios	138
Figura 28. ¿Cuándo debe intervenir el Estado?	141
Figura 29. En busca del justo medio en el rol de la sociedad	146
Figura 30. La ruta del tercer equilibrio	148
Figura 31. La persona humana es el fin supremo de las políticas innovadoras.....	153
Figura 32. El principio de la dignidad humana y sus consecuencias	156
Figura 33. Impacto de la globalización sobre la sociedad	162
Figura 34. Sectores privados y ciudadanos	165
Figura 35. Desarrollo del capital físico y la actividad económica	168
Figura 36. Desarrollo del capital humano físico y el capital social	172
Figura 37. La ineficiencia económica y la corrupción política en la pirámide de los problemas irresueltos	176

Figura 38. La debilidad institucional y la anomia social en la pirámide de los problemas irresueltos	179
Figura 39. En busca del justo medio en la razón de ser, valores, fines y condiciones	187
Figura 40. La ruta del cuarto equilibrio	189
Figura 41. El porqué, el cómo y el qué del bien común.....	192
Figura 42. Valores, fines y condiciones.....	196
Figura 43. Verdad y libertad	200
Figura 44. Justicia y solidaridad	204
Figura 45. El fin primero de las políticas innovadoras	207
Figura 46. El principal fin de las políticas innovadoras	210
Figura 47. La representación política como condición de las políticas innovadoras	216
Figura 48. La legitimidad democrática como condición de las políticas innovadoras	219
Figura 49. Apoyo a la democracia en América Latina.....	225
Figura 50. La mejor política versus la antipolítica	246
Figura 51. De las crisis a los consensos	249
Figura 52. Neoliberales más liberales y populistas más populares	253
Figura 53. Los equilibrios entre liberales y populares	256

Índice de tablas

Tabla 1. Neoliberalismo versus populismo en clave latinoamericana	53
Tabla 2. Los cuatro equilibrios de las políticas innovadoras	61
Tabla 3. Los equilibrios en el planeamiento y la gestión	232
Tabla 4. Los equilibrios en el rol del Estado	235
Tabla 5. Los equilibrios en el rol de la sociedad	239
Tabla 6. Los equilibrios en la razón de ser, los valores, los fines y las condiciones	242

Prólogo

Esta obra magistral de **José Emilio Graglia** es la combinación perfecta entre brillantez intelectual y oportunidad contextual. No se trata solamente de la relevancia del contenido que propone el autor, sino que también lo hace en un momento clave de nuestra historia y, en especial, de los países latinoamericanos. En un contexto de desconfianza ciudadana y polarización innegable, el autor nos presenta un enfoque innovador que busca “tender puentes en lugar de cavar trincheras”. Así lo presenta con gran claridad cuando afirma que las democracias latinoamericanas no están en riesgo por golpes de Estado, sino por la pérdida de confianza en las instituciones, siendo necesario para recuperarla, que tanto liberales como populares sean innovadores, lo que supone abandonar los defectos neoliberales en el caso de los primeros y los excesos populistas en el caso de los segundos.

El concepto de **innovación** atraviesa con fuerza toda la obra y se transforma en un eje vertebrador de la propuesta. El autor nos recuerda que innovar en política no significa simplemente hacer algo nuevo o distinto por primera vez. No se trata de “esnobismo”, sino de transformar la realidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para que la política y las políticas públicas puedan innovar la realidad, deben innovarse a sí mismas y para que esto suceda hacen falta nuevas teorías, nuevos instrumentos, otras ideas y otros métodos.

Su propuesta no es una postura acomodaticia de “centro” sino una firme vocación por encontrar equilibrios entre extremos, entendiendo que cada ideología (la liberal y la popular), en su **versión equilibrada**, tiene sus ventajas y atributos positivos. El autor refiere más bien al concepto de “**justo medio**”, que no es una equidistancia forzada, sino un punto de

equilibrio entre extremos viciosos, una oscilación virtuosa que permite construir democracias más fuertes y sostenibles.

La estructura del libro responde con claridad a este enfoque. Luego de una introducción que contextualiza la crisis de confianza en la política, el autor desarrolla cuatro equilibrios fundamentales que sustentan su **marco teórico del modelo relacional de políticas públicas innovadoras**. Cada uno de estos equilibrios representa un esfuerzo por superar visiones unilaterales extremas y encontrar puntos de convergencia que permitan diseñar y gestionar políticas eficaces y que perduren en el tiempo.

El **primer equilibrio** aborda el diseño y la gestión de políticas públicas para la satisfacción de necesidades y la solución de problemas ciudadanos, “haciendo equilibrios entre el eficientismo privatista y tecnocrático por un lado y el mesianismo decisionista y politocrático por el otro”. El **segundo equilibrio** plantea un Estado responsable principal y subsidiario, evitando caer en los extremos del “abstencionismo librecambista y mercadocrático por un lado, como el del intervencionismo proteccionista y estatocrático por el otro”. El **tercer equilibrio** sitúa a la sociedad no solo como destinataria primera de las políticas públicas, sino como partícipe activa y necesaria en su diseño, gestión y control, para lo cual se requiere hacer equilibrios entre “el individualismo aislacionista y egocrático, por un lado, y, por el otro, el colectivismo corporativista y sociocrático”. Finalmente, el **cuarto equilibrio** apunta a la búsqueda del bien común y al fortalecimiento democrático, alejándose de los enfoques extremos del “pragmatismo formalista y meritocrático, por un lado, y, por el otro, el dogmatismo voluntarista y autocrático”.

El recorrido por los diferentes equilibrios que plantea el autor da cuenta de una gran solidez teórica, pero también de un suficiente anclaje práctico. A lo largo de la obra, el autor no solo desarrolla un análisis teórico exhaustivo, sino que también ilustra sus planteamientos con ejemplos concretos, en su mayoría provenientes de experiencias latinoamericanas. Asimismo, también propone una hoja de ruta para alcanzar cada equilibrio propuesto. Esta combinación de reflexión conceptual, aplicación práctica y propuesta concreta y superadora, convierte a este libro en un recurso valioso tanto para académicos y alumnos en formación universitaria de

grado y posgrado, como para gestores públicos y tomadores de decisiones políticas y gubernamentales.

Este libro es una contribución fundamental para quienes buscan resignificar el sentido y el alcance de la democracia en América Latina. Su propuesta de políticas públicas innovadoras basada en el diálogo y la búsqueda de consensos es más necesaria que nunca. Así lo trasmite con gran contundencia el autor: la "mala política" pelea, la "buena política" dialoga; la "mala política" divide, la "buena política" construye. La innovación en la política debe orientarse a la generación de consensos interpartidarios e intersectoriales. En este marco, el autor concluye que las democracias latinoamericanas necesitan "liberales equilibrados" y "populares equilibrados" que comprendan que el verdadero progreso no está en la imposición de una ideología cayendo en sus extremos viciosos, sino en la construcción de equilibrios que fortalezcan la confianza ciudadana y aseguren un futuro más justo y sostenible para todos.

No puedo concluir este prólogo sin antes destacar con énfasis que la excelencia de esta obra es un fiel reflejo de la extraordinaria trayectoria de su autor. José Emilio Graglia no es solo un escritor brillante y prolífico, sino una referencia indiscutida en su campo. Con esta publicación, alcanza la notable cifra de veintiún (21) libros, un hito que habla por sí solo de su compromiso con el conocimiento y la divulgación. Su primer libro, publicado en 1985 mientras aún se destacaba como estudiante de Ciencias Políticas, fue solo el inicio de una carrera intelectual excepcional. Desde 1992, ha formado generaciones de estudiantes como docente, y desde 2002 ha brindado su *expertise* como consultor, asesorando a gobiernos e instituciones de prestigio. Su trabajo en la investigación es igualmente sobresaliente: ha dirigido importantes proyectos de gran valor, gran parte de ellos financiados por organismos e instituciones internacionales, cuyos resultados han generado transformaciones reales en gobiernos y administraciones públicas. Además de su reconocida labor académica y su paso por cargos públicos electivos y de gestión en el ámbito gubernamental, José Emilio Graglia ha demostrado su vocación por el avance del conocimiento creando en 2017 la Fundación ICES para la Investigación Científica y los Estudios Sociales. Bajo su liderazgo, esta

institución está impulsado iniciativas de alto impacto, consolidando su legado como un actor clave en el ámbito académico, político y social.

En lo personal, es un verdadero privilegio presentar esta obra, que no solo enriquece el debate en su disciplina y lo eleva sustancialmente, sino que también reafirma la maestría y el compromiso de su autor con el análisis crítico, la pluralidad de pensamiento, el respeto por la divergencia y la excelencia intelectual.

En espera de la segunda parte, en la que se abordará la metodología para implementar estas políticas públicas innovadoras, los invito a todos muy especialmente a transitar el contenido de este libro que sin dudas se convertirá en una referencia obligada para todos los que pretendan ampliar sus conocimientos en la materia y repensar el futuro de las **políticas públicas en clave innovadora**.

Mgter. Carina Marqués Bertinatti
Directora de la Maestría en Administración de Empresas
Ex Directora Académica de Posgrado
Ex Directora de la Licenciatura en Administración Pública
Universidad Siglo 21

Prólogo del autor

*«Traten a los demás como quieren que ellos los traten
a ustedes»*

Biblia de América, 1994, Lucas 6:31.

Navegando entre extremos

Este es el primero de dos libros que integran la Colección Innovación Política & Políticas Públicas. A lo largo de dicha colección, trato de brindar un marco teórico e instrumental de las políticas públicas, en particular, de aquellas basadas en la innovación política, ampliando y profundizando ideas y métodos expuestos en libros anteriores.

He escrito este libro y el siguiente pensando en alumnos de grado y posgrado y, también, en dirigentes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de quienes he aprendido tanto a lo largo y ancho de América Latina, aprovechando clases y asesoramientos. Son esas personas las destinatarias de esta colección.

En este primer libro que pongo a consideración, luego del Capítulo introductorio, voy a presentar las cuatro claves ideológicas que, desde mi punto de vista, definen las políticas públicas basadas en un marco teórico innovado desde la ciencia política y, por ende, innovador desde la política práctica: el marco teórico de las «políticas innovadoras».

En el libro segundo, voy a plantear las cuatro claves metodológicas que definen el marco instrumental de las políticas innovadoras, es decir, cómo analizar las políticas existentes y sus eventuales fallas, cómo diseñar las

políticas analizadas, cómo gestionar las políticas diseñadas y cómo evaluar las políticas gestionadas y los resultados conseguidos.

Desde ya, parto de una hipótesis contemporánea¹ que la pandemia y la pospandemia evidenciaron: los ciudadanos han perdido la confianza en la política o, mejor dicho, en la «mala política». La responsabilidad no es de ellos, sino de los dirigentes que incumplieron sus promesas, se enriquecieron vilmente y, para colmo, empeoraron la calidad de vida de la gente.

Por mala política entiendo la de los extremos, la de los personalismos y antipersonalismos, la que pelea y no dialoga, la que antepone las diferencias y los conflictos sobre las coincidencias y los consensos, la que no reconoce errores propios ni aciertos ajenos, la que basa el éxito de los amigos en el fracaso de los enemigos².

Sin eufemismos, hablo de las políticas neoliberales y populistas. No hablo de las políticas liberales a favor de la iniciativa privada y el mercado capitalista ni de las populares a favor del bienestar general y el Estado social, que las ha habido y muy buenas, sino de sus defectos y sus excesos, los causantes de ese perverso vaivén entre extremismos.

Durante más de 10 años, he dirigido varios equipos de investigación que han entrevistado a más de un millar de actores políticos y sociales, asesores y consultores, docentes e investigadores de países latinoamericanos. Sobre esa base, he identificado cuatro grupos de defectos de las políticas neoliberales y de excesos de las políticas populistas.

Desde ya, no todos los neoliberales son completamente neoliberales ni todos los populistas son totalmente populistas. Hay híbrides. No obstante, en general, los neoliberales son partidarios de la tecnocracia, la mercadocracia, la egocracia y la meritocracia, mientras que los populistas son partidarios de la politocracia, la estatocracia, la sociocracia y la autocracia.

¹ Sobre lo contemporáneo, recomiendo la clase 1 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo II), de Darío Sztajnszrajber (2020, pp. 15-54).

² Sobre amigos y enemigos y pensar en el otro, recomiendo la clase 3 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo II), de Darío Sztajnszrajber (2020, pp. 113-163).

Políticas humanistas, se buscan

- 1) **Respecto al planeamiento y la gestión:** Los neoliberales creen en el derrame de los sectores ricos y la eficiencia de los actores privados para satisfacer necesidades y resolver problemas; ponen a los técnicos por encima de los líderes. Los populistas, por su lado, creen en la asistencia a los sectores pobres y el designio de los decisores públicos; ponen a los líderes por encima de los técnicos.
- 2) **En cuanto al rol del Estado:** Los neoliberales consideran que el Estado no debe intervenir en la economía y debe facilitar el comercio internacional; ponen al mercado capitalista por encima del Estado social. Los populistas consideran que el Estado debe intervenir en la economía y no debe desproteger la producción nacional; ponen al Estado social por encima del mercado capitalista.
- 3) **En cuanto al rol de la sociedad:** Los neoliberales consideran que la sociedad es un conjunto de individuos aislados que compiten por su bienestar particular; ponen al yo ciudadano por encima del nosotros pueblo. Los populistas consideran que la sociedad es un conjunto de colectivos corporativizados que puján por su interés particular; ponen al nosotros pueblo por encima del yo ciudadano.
- 4) **Respecto a los valores, la representación y la democracia:** Los neoliberales creen que los valores son subjetivos y limitan la representación a las formas; ponen los méritos sobre las lealtades, aun a costa de la igualdad de oportunidades. Los populistas creen que los valores son objetivos, limitan la representación a las personas; ponen las lealtades sobre los méritos, aun a costa de la libertad de divergencias.

Pues bien, frente a esa realidad que carcome a las democracias latinoamericanas, sostengo que la forma de recuperar la confianza perdida no es la antipolítica, sino la «buena política», la que busca nuevos equilibrios entre viejos defectos neoliberales y excesos populistas, la que tiende puentes y no cava trincheras, la del diálogo y los consensos.

Hacen falta políticas humanistas que equilibren lo mejor del credo liberal y del credo popular, evitando los defectos neoliberales de aquellas y los excesos populistas de estos, con la persona humana en el centro de todas y cada una de las decisiones que se tomen y las acciones que se implementen. En esa línea, va la noción de políticas innovadoras que presento.

Según el marco teórico del «modelo relacional», las políticas públicas, en particular aquellas basadas en la innovación política, son planes y actividades que tienen al Estado como responsable principal y subsidiario y a la sociedad como destinataria primera y partícipe, buscan el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana (Graglia, 2017).

Este marco teórico se asienta en cuatro equilibrios que tratan de nivelar los defectos neoliberales de las políticas liberales, de un lado, y los excesos populistas de las políticas populares, del otro, en relación con el planeamiento y la gestión, el rol del Estado, el rol de la sociedad, la razón de ser, los valores, los fines y las condiciones de las políticas públicas.

Capítulo introductorio

Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan parlamento.

Mandela, 1998, discurso pronunciado en la XIV Cumbre del Mercosur. Ushuaia, 24 de julio.

1. Hacia un modelo relacional

El modelo relacional de políticas públicas es un compilado de buenas prácticas que diversos Gobiernos han aplicado y que, vistos sus resultados en necesidades reparadas y ciudadanos conformes, son recomendables para que otros Gobiernos las apliquen.

1.1 De los principios y valores a las transformaciones sociales

Entre 2001 y 2002, en medio de la fenomenal crisis institucional, política, económica y social que sufría la República Argentina, después de la caída del Gobierno de Fernando de la Rúa y antes de la llegada al poder de Néstor Kirchner, se puso en marcha un proyecto de investigación que tuve el honor de integrar junto con otros colegas de varias universidades. Fue propulsado y sostenido por la Fundación Konrad Adenauer (KAS), en el marco de la colección PROFIM (Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios), particularmente por su representante en Argentina por aquellos años, Hans Blomeier, un destacadísimo analista de la realidad política latinoamericana.

Durante muchos años, la KAS había auspiciado y financiado numerosos cursos, seminarios y diplomaturas de formación y capacitación sobre los principios y valores del humanismo cristiano, en Argentina y en muchos otros países de América Latina. De hecho, lo sigue haciendo, con gran repercusión. Sus actividades han sido y siguen siendo ejemplares.

El planteo de la KAS que dio origen a esa investigación fue claro, lúcido y consciente. Durante décadas, había pregonado y seguía pregonando los principios de la dignidad humana y el bien común, junto con los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad, con el pensamiento y la trayectoria

de Konrad Adenauer como inspiración. Sin embargo, faltaba enseñar cómo realizarlos en la vida diaria de las personas que sufrían necesidades insatisfechas y problemas irresueltos a lo largo y a lo ancho de nuestro país y de Latinoamérica. Es decir, ¿cómo concretar los principios y valores en las transformaciones sociales que necesitaban los países latinoamericanos, sus regiones y localidades?

Frente a ese planteo, la primera respuesta del equipo de investigación dirigido por el profesor Eduardo Arnoletto (2004) fue igualmente clara y espontánea: «Mediante políticas públicas». Hoy por hoy, puede parecer una contestación obvia, una verdad de Perogrullo. Sin embargo, por aquellos años no lo era: por el contrario, constituía un enfoque original e inédito.

Para entender lo dicho, vale recordar que, a inicios de este siglo, seguían vigentes las ideas del Consenso de Washington, predominantes durante los años 90 en América Latina y particularmente en Argentina. Se seguía hablando de gerencia pública. Veinte años atrás, hablar de políticas públicas era inusual tanto en teoría política como en la política práctica.

Aquella primera contestación dio lugar a dos preguntas de investigación concatenadas: ¿qué son (o deberían ser) las políticas públicas y cómo diseñarlas y gestionarlas para concretar los principios y valores en transformaciones sociales en los países, las regiones y localidades de América Latina? Dos preguntas con una ética y una localización bastante precisas.

Ahora bien, para responder a las referidas preguntas de investigación, antes debíamos definir dos postulados. El primero: ¿cuáles eran los principios y valores de los que partíamos? El segundo: ¿cuáles eran las transformaciones sociales a las que queríamos llegar? En otros términos, el punto de partida y el punto de llegada de las políticas públicas.

Desde sus orígenes, entendimos que el marco teórico (o ideológico) y el marco instrumental (o metodológico) del modelo de políticas públicas que debíamos construir dependían de ese punto de partida, los principios y valores, y de ese punto de llegada, las transformaciones sociales. Cualquier modelo que fuera en contra de dichos puntos sería incoherente.

Por aquellos años, muchas veces me preguntaban sobre la diferencia entre principios, valores y transformaciones. Para responder, solía apelar a

una analogía en referencia a la construcción de un edificio. Los principios son los cimientos, mientras que los valores son sus columnas. Las transformaciones sociales son el techo, se asienta en ellos y, a la vez, los cobija.

Dicho eso, partimos de cuatro principios fundamentales: dos principios éticos (dignidad humana y bien común) y, sobre esa base, dos principios políticos (subsidiariedad estatal y participación social), sabiendo que ética y política son inescindibles, como tan claramente nos lo enseñara el gran Hans Küng a fines del siglo pasado y a inicios de este siglo:

- 1) El respeto irrestricto a la dignidad de los seres humanos como base y punto de partida de todos los derechos individuales y, también, de todos los deberes colectivos.
- 2) La búsqueda incesante del bien común como un mínimo de bienestar para todas las personas integrantes de una sociedad nacional, regional o local.
- 3) La subsidiariedad del Estado, mediante las decisiones que tomen sus Gobiernos y las acciones que implementen sus Administraciones directa o indirectamente.
- 4) La participación de la sociedad, a través de sus referentes sociales, privados y ciudadanos, en los diagnósticos, la gestión y la evaluación de resultados.

Asimismo, partimos de cuatro valores éticos: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad, con sus correspondientes requisitos políticos: el diálogo político, la responsabilidad colectiva, la equidad distributiva y el compromiso comunitario. Sobre estos aspectos, volveremos en el Capítulo IV de este primer libro de la colección.

Resumimos las transformaciones sociales en el concepto multidimensional de «desarrollo democrático» (IDD-Lat, 2005), a partir de cuatro componentes:

- 1) Atributos de la democracia formal³.
- 2) Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles⁴.

³ Elecciones libres, sufragio universal y participación plena.

⁴ Voto de adhesión política, puntaje en el Índice de Derechos Políticos, puntaje en el Índice de Libertades Civiles, género en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad.

3) Calidad institucional y eficiencia política⁵.

4) Ejercicio de poder efectivo para gobernar⁶.

Por desarrollo democrático entendimos un desarrollo integral en una democracia real. Un desarrollo integral significaba un crecimiento económico que fuera socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable. Una democracia real, por su lado, implicaba fortalecer las instituciones representativas republicanas, satisfacer las necesidades y conformar a los ciudadanos. A partir de esos principios y valores y de ese concepto compuesto de desarrollo y de democracia, estábamos en condiciones de ir al qué y al cómo⁷.

Figura 1

De los principios y valores a las transformaciones sociales



⁵ Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción, participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo, *accountability* legal, política y social (indicador compuesto), elección de los jueces de la Corte Suprema, mecanismos existentes y utilizados de democracia directa para la expresión ciudadana, defensor del pueblo, condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública, hábeas data —acceso y protección a la información personal—, desestabilización de la democracia (indicador compuesto), factor de anormalidad democrática.

⁶ Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar (desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza, desempeño en salud y desempeño en educación) y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica (puntaje en el Índice de Libertad Económica, PBI [producto bruto interno] per cápita ajustado a paridad del poder adquisitivo, brecha del ingreso, inversión bruta fija sobre el PBI y porcentaje de deuda sobre PBI).

⁷ ¿Qué son o deberían ser las políticas públicas y cómo diseñarlas y gestionarlas para concretar la dignidad humana y el bien común, la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad, en un «desarrollo democrático»?

1.2 De los casos exitosos al modelo relacional

Para responder a esas preguntas, con el apoyo de la Federación Argentina de Municipios (FAM), seleccionamos un centenar de Gobiernos «exitosos», de diferentes partidos políticos y diversas escalas poblacionales y territoriales, tomando como indicador la reelección de sus ejecutivos, y les preguntamos: ¿qué y cómo hicieron para ganarse el apoyo electoral?

Uno de los primeros resultados de aquella investigación fue el libro *Diseño y gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional* (Graglia, 2004). En él definía las políticas públicas como «proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un Gobierno y una Administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad» (Graglia, 2004, p. 22). Asimismo, distinguía los estudios de determinación (o análisis) y de impacto (o evaluación), por una parte, y, por la otra, los procesos de diagnóstico, decisión, dirección y difusión, de acuerdo con las enseñanzas de Harold D. Laswell (1971) en «la concepción emergente de las ciencias de políticas: conocimiento *del* y conocimiento *en el proceso*» (Graglia, 2004, p. 15).

La segunda versión del modelo relacional de políticas vino a los ocho años, en 2012, en el libro *En la búsqueda del bien común*, publicado por la Fundación Konrad Adenauer. Entonces, puse énfasis en la razón de ser de las políticas públicas, el bien común, y en la satisfacción social y la aceptación ciudadana como sus fines o resultados esperados.

En 2014, a pedido de la KAS Argentina, hice una adaptación del modelo relacional a las políticas públicas para el desarrollo local y regional, mediante una colección de tres libros. El primero, dedicado al marco teórico del desarrollo integral; los siguientes, al marco instrumental de análisis y diseño y de gestión y evaluación, respectivamente.

La tercera versión del modelo relacional se plasmó en el libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*, publicado por la KAS en 2017 y reimpresso en 2018 y 2019, donde planteé una docena de desafíos para superar por las políticas públicas para un desarrollo integral, no solo económico, en una democracia real, no solo formal, en América Latina. Los primeros seis hacían al marco teórico (o ideológico) de las políticas públicas y el

desarrollo democrático, es decir, qué son o deben ser⁸, mientras que los seis últimos hacían al marco instrumental (o metodológico), o sea, cómo analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas⁹, sabiendo que las ideas condicionan a los instrumentos y viceversa.

De esa manera, los desafíos teóricos a las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina eran (y siguen siendo) los relacionados con el planeamiento y la gestión, el rol del Estado, el rol de la sociedad, la razón de ser, los valores, los fines y las condiciones para la realización de esos valores y el cumplimiento de esos fines. Los desafíos teóricos son los siguientes: accionar lo planificado o planificar lo accionado; gobernar y administrar con responsabilidad; participar antes para no lamentarse después; buscar el bien común, privilegiando a los más débiles; votar buenos candidatos y botar malos gobernantes; y atender prioridades de la gente y no de los dirigentes.

A su vez, los desafíos instrumentales a las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina eran (y siguen siendo) los relacionados con el análisis de las políticas existentes, el diseño (diagnóstico y decisión) de los planes, la gestión (dirección y difusión) de las actividades y la evaluación de los resultados conseguidos. Los desafíos instrumentales son los siguientes: mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero; diagnosticar participativamente, sin cegueras; decidir políticamente, sin improvisaciones; dirigir productivamente, sin inercias; difundir transparentemente, sin demagogias; y continuar lo bueno, a pesar del autor.

A lo largo de más de 20 años, seguimos esa misma metodología, analizando cientos de políticas públicas, de diferentes partidos políticos y de diversos tamaños poblacionales y territoriales. Primero, seleccionamos casos de Gobiernos exitosos, es decir, cuando han sido reelegidos los titulares de sus poderes ejecutivos o sucesores de sus partidos o alianzas. Sobre esa base, analizamos y evaluamos sus políticas más destacadas,

⁸ Durante el desarrollo de este primer libro de la colección, retomaremos estos seis desafíos teóricos a las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina.

⁹ Durante el desarrollo del segundo libro de la colección, retomaremos estos seis desafíos instrumentales a las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina.

específicamente aquellas que lograron necesidades satisfechas mediante problemas resueltos y, así, ciudadanos conformes. Tras indagar sobre cómo se planificaron e implementaron, finalmente, determinamos las características que se repiten y las incorporamos al modelo relacional como recomendaciones.

De esa manera, a partir de la investigación científica y los estudios sociales, hemos constituido un amplio compilado de buenas prácticas, un modelo inductivo, construido y reconstruido desde las realidades de cientos de casos particulares al que llamamos *modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política*.

Dos décadas después, advierto que tanto el marco teórico o ideológico como el marco instrumental o metodológico del modelo relacional no son descriptivos, sino prescriptivos. En otros términos, no dicen qué son, sino qué deberían ser las políticas públicas y, sobre esa base, cómo habría que analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas.

En clases, muchos alumnos me han preguntado: «Este modelo relacional que nos propone, ¿existe en la realidad, o sea, algún Gobierno lo ha aplicado o lo aplica?». Las primeras veces, la pregunta me molestaba o, por lo menos, me inquietaba. Hasta que con los años me fui amigando con la respuesta: «Como tal, el modelo relacional no existe en la realidad». Es, insisto, un compilado de buenas prácticas que diversos Gobiernos han aplicado en distintas ocasiones y que, vistos sus resultados en términos de necesidades reparadas y ciudadanos conformes, son recomendables para que otros Gobiernos las apliquen en otras ocasiones, sabiendo que no todos pueden aplicar todas de una vez y para siempre.

Por eso es un modelo, un patrón o esquema de recomendaciones que seguir. Si se hace, aumentan las posibilidades de reparar necesidades insatisfechas y conformar a ciudadanos disconformes. Si no se hace, permite detectar fallas, es decir, desviaciones entre lo que habría que hacer y lo que se hace, corregirlas y, de esa manera, aumentar dichas posibilidades.

Figura 2

De los casos exitosos al modelo relacional



2. Innovación política, el reto de los retos

Para recuperar la confianza perdida, es necesario y urgente innovar la política y las políticas públicas, sus ideologías y metodologías, sus emociones y sentimientos, estableciendo equilibrios que, por definición, son siempre inestables.

2.1 El justo medio no siempre está en el centro

Antes, durante y después de la pandemia de los años 2020 y 2021, he expuesto los 12 retos mencionados en el apartado anterior frente a estudiantes y dirigentes latinoamericanos, en el Diplomado Virtual en Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático en América Latina, organizado por el Programa Regional Partidos Políticos y Democracia de la Fundación Konrad Adenauer, con sede en Uruguay.

Creo que los desafíos para un desarrollo democrático de América Latina siguen siendo los mismos, aunque la necesidad y urgencia de enfrentarlos es mayor. Durante tantísimas clases y asesoramientos, poco a poco fui advirtiendo que para superarlos había que enfrentar lo que yo llamaría «el reto de los retos»: recuperar la confianza en la política. Ese fue mi planteo en el libro *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida* (2019).

Poco antes del inicio de aquella pandemia, advertía que la mala política (ni vieja ni nueva) había perdido la confianza de los ciudadanos y que solo la buena política (no la antipolítica) podría recuperarla mediante la innovación de sus ideas y métodos. Más de un lustro después y con una pandemia mediante, la situación ha empeorado, con honrosas excepciones nacionales o subnacionales. Sigo afirmando que la mala política es la que tiende a los extremos y que, en América Latina, esos extremos han sido los

defectos neoliberales de las políticas liberales y los excesos populistas de las políticas populares.

En el libro «de las 7 llaves», como generalmente lo llaman, sostuve la siguiente afirmación sobre el neoliberalismo (que los dirigentes populares utilizan para caracterizar y atacar las políticas neoliberales y que, paradójicamente, los dirigentes liberales no rechazan explícitamente y muchas veces aceptan como algo lógico de su modelo de políticas públicas):

El neoliberalismo promueve un Estado ausente, que se desentiende de las necesidades sociales, y una sociedad individualista, que elimina a la comunidad. El pragmatismo neoliberal desprecia o menosprecia los valores. El neoliberalismo cree en el derrame de los ricos como fórmula de desarrollo y en la eficiencia privada como la solución a todos los problemas. El formalismo neoliberal limita la representación a las formas de las instituciones representativas republicanas, es institucionalista. Finalmente, para los neoliberales, la democracia parte del mérito de los individuos y termina aceptando las inequidades sociales como algo natural, al no garantizar igualdad de oportunidades. (Graglia, 2019, p. 19)

Sobre esa base, en el referido libro también sostuve la afirmación siguiente sobre el populismo (que los dirigentes liberales utilizan para caracterizar y atacar las políticas populistas y que, paradójicamente, los dirigentes populares no rechazan explícitamente y muchas veces aceptan como algo natural a su modelo de políticas públicas):

El populismo propicia un Estado omnipresente, que se adueña de las necesidades sociales, y una sociedad corporativista, que suprime a la persona. El dogmatismo populista impone sus valores. El populismo confía en el asistencialismo a los pobres como fórmula de desarrollo y en el designio mesiánico como la solución a todos los problemas. El personalismo populista restringe la representación a la voluntad del mandamás de turno, es voluntarista. Finalmente, para los populistas, la democracia parte de los deseos o intenciones del líder o caudillo y termina admitiendo la obsecuencia política como algo lógico, al no garantizar la libertad de divergencias. (Graglia, 2019, p. 20)

A veces, en mis clases de políticas públicas, cuando critico los defectos de las políticas neoliberales, algunos esbozan una sonrisa y otros fruncen el ceño. A continuación, cuando critico los excesos de las políticas populistas, sucede lo mismo, pero al revés: los sonrientes se enfadan y los ceñudos se alegran. No faltan quienes se enfadan o se alegran siempre. Finalmente, cuando trato de establecer puntos de encuentro, las sonrisas esbozadas son muchas menos y los ceños fruncidos son muchos más. No deja de llamarme poderosamente la atención cuánto disfrutamos de la crítica al pensamiento ajeno y cuánto repelemos la crítica al pensamiento propio, consciente o inconscientemente. Algo está mal, a ambos lados.

No se trata de una acomodadiza postura de centro, forzadamente equidistante entre derechas recalcitrantes e izquierdas vetustas. Se trata de una firme vocación de encontrar puntos de equilibrio entre extremos que no son lineales, sino circulares. Hay extremos a diestra y siniestra, pero también arriba y abajo, o sea, entre los que más tienen y los que menos tienen.

Me refiero al justo medio de Aristóteles (384 a. C.-322 a. C). El gran filósofo griego decía que la virtud humana estaba en el justo medio entre dos extremos viciosos. No hay un extremo vicioso y un extremo virtuoso. Hay dos extremos viciosos, sea por exceso o sea por defecto. Luego, hay un justo medio que es, por consiguiente, virtuoso. Se trata de una posición de equilibrio entre los extremos del todo y de la nada. No necesariamente de equidistancia. Por ejemplo, el hombre valiente es un justo medio entre el hombre temerario que a nada teme y el hombre cobarde que teme a todo. El hombre valiente no es mitad temerario y mitad cobarde, es enteramente valiente, equilibrado frente al temor.

En América Latina, las ideas políticas de centro se han caracterizado por la negativa, por no ser esto ni ser aquello. Equivocadamente, los intelectuales y dirigentes del denominado «centro político» han tratado de ser equidistantes tanto de la derecha conservadora como de la izquierda progresista, sin afirmar y sostener una posición de equilibrio.

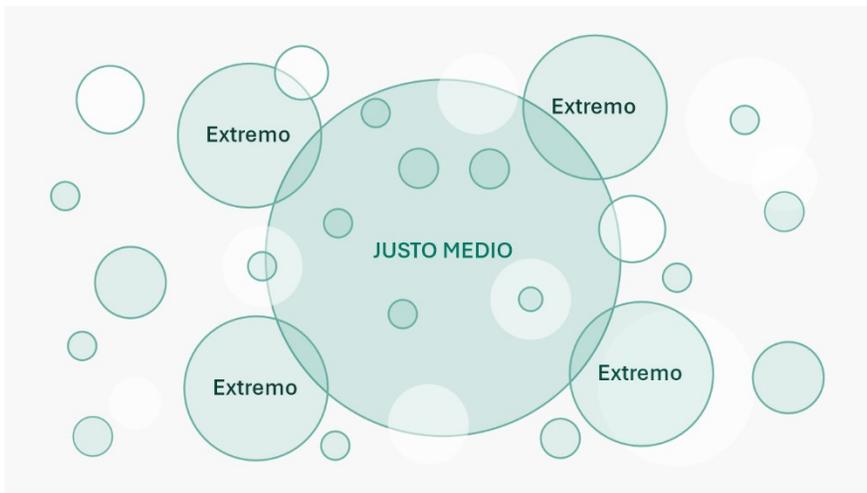
Cuando los electorados se «derechizan», se vuelcan al conservadurismo restaurador y niegan el futuro, el equilibrio del justo medio significa un corrimiento a la izquierda. Por el contrario, cuando los electorados se

«izquierdizan», se vuelcan a un progresismo revolucionario y reniegan del pasado, el equilibrio del justo medio implica un corrimiento a la derecha.

El centro es estático, mientras que el justo medio es dinámico. El centro se define por oposición a los extremos, mientras que los extremos se definen por contraposición al justo medio. Innovar la política y las políticas públicas no significa hacer algo por primera vez o ser los únicos que lo hacen, sino establecer equilibrios que, por definición, son siempre inestables.

Figura 3

El justo medio entre extremos circulares



2.2 Utopía y realidad, juntas y a la par

En 1982, fui a mi primera clase de Introducción a la Ciencia Política, en la Universidad Católica de Córdoba (UCC), Obispo Trejo 323, 1° piso. Siempre recuerdo aquel día. El decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales nos hizo una pregunta abierta: «Para ustedes, ¿qué es la política?». Hubo dos respuestas, solo dos. Un compañero —que, a la sazón, fue uno de mis grandes amigos en el cursado de los cinco años siguientes— dijo: «El poder». Segundos después, yo mencioné: «El bien común». El decano vio a mi compañero y le dijo: «Felicitaciones, por ahí va

la cosa». A continuación, mirándome de reojo, les dijo a todos: «La Facultad de Filosofía está en la planta baja».

Mi compañero tenía razón, el objeto de estudio de la política, como ciencia, es el poder¹⁰ como fenómeno: lo político, la lucha por el mando, es decir, por conducir los rumbos de una sociedad (de la familiar a la mundial, pasando por la de cada país, región o localidad). En esa lucha, intervienen muchos actores, dependiendo del poder en disputa. Entre ellos, están los Estados, que, cuando son democráticos, tienen Gobiernos elegidos por el pueblo mediante elecciones competitivas. Desde ya, no están solos y ni siquiera son los más «poderosos». También luchan por el poder desde las empresas y los sindicatos hasta los medios de comunicación y las redes sociales, pasando por las mafias y organizaciones criminales.

Luego, sabiendo que el poder es la lucha por la conducción de una sociedad, algunos afirman que es un fin en sí mismo y otros, en cambio, aseveran que es un medio. En lo personal, me anoto entre los que luchan por el poder, desde la teoría o la práctica, como un medio para buscar un bien común basado en los valores de la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad.

Todos luchan o, mejor dicho, luchamos por el poder o contra el poder. Unas veces, para conquistarlo. Otras veces, para que no nos conquiste; en una empresa, un sindicato, una universidad, un colegio profesional, un centro vecinal, una cooperativa o una mutual, en los medios de comunicación o en las redes sociales, para ganar o no perder un espacio o un tiempo.

Para quienes piensan que el poder es el fin del poder, es decir, que se lucha por el poder para conquistarlo y ejercerlo, nada más, todos los medios valen en esa disputa, porque «el fin justifica los medios». Para ellos, los principios y valores son una debilidad y, por eso, apelan a las mentiras, las opresiones, las arbitrariedades y los atropellos.

Por el contrario, para quienes sentimos que el poder no es el fin del poder, sino un requisito en la búsqueda del bien común, no todos los medios valen, porque el bien común no justifica cualquier medio para buscarlo. Para nosotros, en la lucha por el poder, los principios y valores

¹⁰ Sobre el poder, recomiendo la clase 5 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo II), de Darío Sztajnszrajber (2020, pp. 165-221).

son una fortaleza, si se respetan, y solo son una debilidad cuando se traicionan.

Para que los medios y los fines sean congruentes, hace falta lo que el entonces cardenal de la Arquidiócesis de Buenos Aires, Jorge M. Bergoglio, S. J., llamaba «creatividad histórica», una síntesis superadora entre el utopismo sin realidad y el realismo sin utopía, el primer y principal equilibrio de la innovación política y de las políticas innovadoras:

Es necesario proyectar utopías y, al mismo tiempo, es necesario hacerse cargo de lo que hay. No existe el *borrón y cuenta nueva*. Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que ésta se presente. No hay futuro sin presente y sin pasado: la creatividad implica también memoria y discernimiento, ecuanimidad y justicia, prudencia y fortaleza. Si vamos a aportar algo a nuestra patria no podemos perder de vista ambos polos: el utópico y el realista, porque ambos son parte de la creatividad histórica. Debemos animarnos a lo nuevo, pero sin tirar a la basura lo que otros (e incluso nosotros mismos) han construido con esfuerzo. (2005, p. 78)

Sin una cuota de realismo, la política es nada más que un sueño, y los sueños no cambian la realidad. Sin una cuota de utopía, la política es mucho peor que un sueño, es una pesadilla, y las pesadillas solo empeoran la realidad. Indudablemente, utopía y realidad deben ir juntas y a la par, alimentándose y retroalimentándose perseverante y constantemente.

Durante la pandemia, en el marco de una conferencia virtual sobre innovación política, una participante venezolana me dijo: «Martin Luther King tuvo un sueño, y así pudo cambiar la injusta realidad estadounidense». Claramente, la referencia a aquel célebre discurso intitulado para los tiempos «I have a dream» parecía una evidencia en contra de mi afirmación:

Hoy les digo a ustedes, amigos míos, que a pesar de las dificultades del momento, yo aún tengo un sueño ... Sueño que un día esta nación se levantará y vivirá el verdadero significado de su credo: Afirmamos que estas verdades son evidentes: que todos los hombres son creados iguales ... Esta es nuestra esperanza. Esta es

la fe con la cual regreso al Sur. Con esta fe podremos esculpir de la montaña de la desesperanza una piedra de esperanza. Con esta fe podremos transformar el sonido discordante de nuestra nación, en una hermosa sinfonía de fraternidad. Con esta fe podremos trabajar juntos, rezar juntos, luchar juntos, ir a la cárcel juntos, defender la libertad juntos, sabiendo que algún día seremos libres. (King Jr., 1963, discurso durante la Marcha a Washington por el Trabajo y la Libertad).

¿Cómo ir en contra, dudar o cuestionar frases como estas, tan recargadas de verdad, de bondad y de belleza? No obstante, como le dije en aquella ocasión a la colega venezolana, no fue un sueño ni un discurso en referencia a ese sueño los que cambiaron la realidad estadounidense, sino la lucha de Martin Luther King, antes y después. Fue la marcha sobre Washington por el trabajo y la libertad, previa a aquel discurso del 28 de agosto de 1968, la que produjo la aprobación de la Ley de Derechos Civiles y la Ley de Derecho al Voto (de 1964 y 1965, respectivamente). Una marcha organizada al detalle por Bayard Rustin —entre otros— y sus equipos a partir de una gran dosis de realismo.

Martin Luther King no fue un soñador o, mejor dicho, no fue solo un soñador. Fue un líder ejemplar, por su creatividad histórica, por su visión utópica y por su capacidad de liderar a dirigentes como Bayard Rustin, un realista, por su capacidad de soñar un mundo mejor y, a la vez, hacerse cargo de una realidad injusta, dando su vida para transformarla.

Figura 4

Hacia un equilibrio entre utopismo y realismo



3. Neoliberales versus populistas, el origen de los males

Las contrariedades de nuestras democracias no han sido los Gobiernos liberales ni los Gobiernos populares, que los ha habido y muy buenos, sino los defectos neoliberales de aquellos y los excesos populistas de estos.

3.1 Liberal no es neoliberal y populista no es popular

En *Innovación política...* (2019), planteo que «la desconfianza ciudadana constituye una de las resultantes del péndulo entre el neoliberalismo y el populismo. Los países latinoamericanos han oscilado de un extremo a otro, sin solución de continuidad» (p. 17). El péndulo no es malo si significa alternancia, lo malo es que rebote de extremo a extremo.

No uso las palabras *neoliberal* o *populista* peyorativamente. En América Latina, para conocer al neoliberalismo, hay que analizar las críticas de los líderes autoconsiderados populares, aceptadas o no rechazadas por los autopercebidos liberales; y, para entender al populismo, hay que analizar las críticas de estos, aceptadas o no rechazadas por aquellos.

Siempre recuerdo que, tras una conferencia sobre «Desafíos del humanismo cristiano en América Latina», dictada en Costa Rica en 2018, un destacado dirigente político de ese país me dijo: «Si quieres saber quiénes son los neoliberales y quiénes son los populistas, escucha lo que los unos dicen de los otros, todos tienen razón». Poco a poco, lo fui comprobando.

Lamentablemente, estos vocablos son utilizados como insultos que se cruzan en las refriegas políticas. No obstante, los refiero para identificar

características empíricas de algunas políticas de algunos Gobiernos latinoamericanos. Claramente, no se trata de ideologías en estado puro, sino de perspectivas en permanente proceso de deconstrucción y reconstrucción.

En «estado puro», debería hablar de Gobiernos liberales versus autoritarios y de Gobiernos populares versus elitistas. Los liberales defienden las libertades políticas y económicas, y los autoritarios atacan o disocian dichas libertades. A su vez, los populares gobiernan para las grandes mayorías, mientras que los elitistas gestionan para las pequeñas minorías.

Las contrariedades de las democracias latinoamericanas no han sido los Gobiernos liberales ni los Gobiernos populares, que los ha habido y muy buenos. No han sido perfectos, pero han tenido más aciertos que errores, es decir, más equilibrios que defectos neoliberales o excesos populistas. A riesgo de ser injusto, voy a dar ejemplos, todos opinables.

Estos son 10 ejemplos de buenos Gobiernos liberales o de corte liberal, capaces de tender puentes hacia lo popular, a pesar de sus defectos neoliberales:

- 1) La primera presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) en Brasil, que dio lugar a su reelección y a un segundo mandato consecutivo entre 1999 y 2002.
- 2) La segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000) en Uruguay, que hizo posible el triunfo del candidato de su partido, Jorge Batlle (2000-2005).
- 3) La presidencia de Vicente Fox (2000-2006) en Méjico, que hizo posible el triunfo del candidato de su partido, Felipe Calderón (2006-2012).
- 4) La primera presidencia de Álvaro Uribe (2002-2006) en Colombia, que dio lugar a su reelección en el año 2006 y a un segundo mandato consecutivo.
- 5) La segunda presidencia de Álvaro Uribe (2006-2010) en Colombia, que hizo posible el triunfo de su sucesor en el año 2010, Juan Manuel Santos.

- 6) La primera presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014) en Colombia, que dio lugar a su reelección en el año 2014 y a un segundo mandato consecutivo.
- 7) La segunda presidencia de Juan Manuel Santos (2014-2018) en Colombia, que hizo posible el triunfo de su sucesor, Iván Duque (2018-2022).
- 8) La primera presidencia de Sebastián Piñera (2010-2014) en Chile, que hizo posible su vuelta y un segundo mandato no consecutivo entre 2018 y 2022.
- 9) La presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina, aunque no pudo ser reelegido al perder en primera vuelta con Alberto Fernández.
- 10) La presidencia de Luis Lacalle Pou (2020-2025) en Uruguay, aunque el candidato de su partido no pudo ganar las elecciones en 2024.

Asimismo, estos son 10 ejemplos de buenos Gobiernos populares o de corte popular, capaces de tender puentes hacia lo liberal, a pesar de sus excesos populistas:

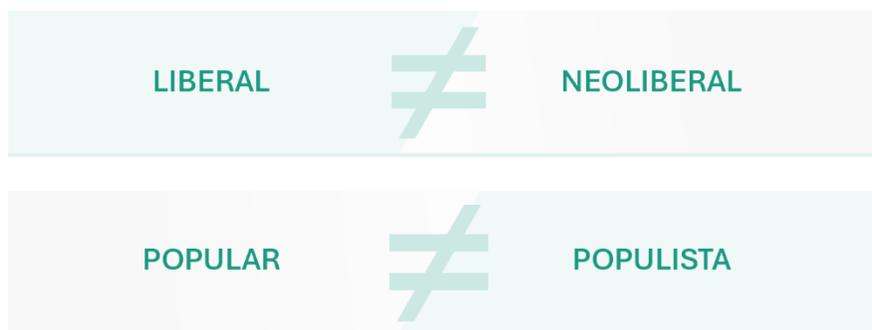
- 1) La presidencia de Eduardo Frei (1994-2000) en Chile, que hizo posible el triunfo del candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Ricardo Lagos.
- 2) La presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) en Chile, que hizo posible el triunfo de la candidata de la misma Concertación, Michelle Bachelet.
- 3) Las presidencias de Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) en Brasil, que hicieron posible el triunfo de la candidata de su partido, Dilma Rousseff.
- 4) La presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007), que hizo posible el triunfo de la candidata de su partido, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).
- 5) La primera presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2010) en Uruguay, que hizo posible el triunfo del candidato del Frente Amplio, José Mujica.

- 6) La primera presidencia de Evo Morales (2006-2010) en Bolivia, que dio lugar a su reelección y a un segundo mandato consecutivo entre 2010 y 2014.
- 7) La primera presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile, que hizo posible su vuelta y un segundo mandato no consecutivo entre 2014 y 2018.
- 8) Las primeras presidencias de Rafael Correa (2007-2009-2013) en Ecuador, que dieron lugar a su reelección y a un tercer mandato entre 2013 y 2017.
- 9) La presidencia de José Mujica (2010-2015) en Uruguay, que hizo posible el triunfo del candidato del Frente Amplio en el año 2015, Tabaré Vázquez.
- 10) La presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) en Méjico, que hizo posible el triunfo de la candidata de su partido, Claudia Sheinbaum.

En mis conferencias sobre innovación política y políticas públicas, he dado estos ejemplos y, por supuesto, los liberales (o neoliberales) están conformes con los primeros ejemplos y disconformes con los segundos, mientras que los populares (o populistas) están conformes con los segundos ejemplos y disconformes con los primeros.

Figura 5

Liberal o popular no es neoliberal o populista



3.2 El péndulo maldito

Los retrocesos han sido la consecuencia del vaivén entre los defectos neoliberales de los gobiernos liberales, en un extremo, y los excesos populistas de los gobiernos populares, en el otro extremo. Los fracasos de aquellos dieron lugar a estos, y las frustraciones de estos dieron lugar a aquellos, perjudicando el bienestar general y la iniciativa privada.

En Argentina, por ejemplo, no se entienden los defectos neoliberales de las políticas de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), la fundación del menemismo, la reforma constitucional de 1994 y la continuidad a lo largo de 10 años si no se conocen los excesos populistas de las políticas de la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)¹¹. Tampoco se entienden los excesos populistas de las políticas de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), la fundación del kirchnerismo y la continuidad a lo largo de las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), sin conocer los defectos neoliberales de las políticas de la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001)¹². En 2015, Mauricio Macri llega a la presidencia por los excesos populistas del gobierno de Cristina Fernández (2007-2015); en 2019, Alberto Fernández llega a la presidencia por los

¹¹ Sobre las gestiones presidenciales de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem, puede verse *La democracia ganada: las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan*, particularmente los capítulos I y II de la Segunda Parte (pp. 75-108). Esa parte se llama «Ser y parecer». El Capítulo I, referido a la presidencia de Raúl Alfonsín, se denomina «La democracia ética», mientras que el Capítulo II, referido a la presidencia de Carlos Menem, se denomina «La democracia cosmética».

¹² Sobre las gestiones presidenciales de Fernando de la Rúa, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, puede verse *La democracia ganada: las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan*, particularmente los capítulos I y II de la Tercera Parte (pp. 109-142) y los capítulos I y II de la Cuarta Parte (pp. 143-180). La Tercera Parte se llama: «Donde hubo fuego, cenizas quedan». El Capítulo I, referido a la presidencia de Fernando de la Rúa, se denomina: «La democracia en llamas», mientras que el Capítulo II, referido a las presidencias de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde, se denomina: «La democracia en ruinas». La Cuarta Parte se llama «La democracia». El Capítulo I, referido a la presidencia de Néstor Kirchner, se denomina: «La democracia épica», mientras que el Capítulo II, referido a las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, se denomina: «La democracia crispada».

defectos neoliberales de la gestión de Macri (2015-2019)¹³; y en 2023 Javier Milei llega a la presidencia tras los fracasos y las frustraciones del macrismo y del kirchnerismo.

En Perú, es difícil entender la llegada de Alberto Fujimori a la presidencia, el 28 de julio de 1990, el autogolpe de 1992 y su permanencia hasta el 21 de noviembre de 2000, sin analizar la primera presidencia de Alan García (1985-1990), del Partido Aprista Peruano y, antes, la segunda presidencia de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), de Acción Popular. Sin examinar el fujimorismo y el antifujimorismo, no se pueden comprender las presidencias de Alejandro Toledo (2000-2006), la segunda de Alan García (2006-2011), la presidencia de Ollanta Humala (2011-2016) y, particularmente, las fallidas presidencias de Pedro Pablo Kuczynski (2016- 2018) y de Pedro Castillo (2021-2022).

No se entiende la llegada a la presidencia de Venezuela de Hugo Chávez, el 2 de febrero de 1999, y su permanencia hasta el 10 de enero de 2013, sin analizar la experiencia fallida de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y la crisis tras su destitución el 21 de mayo de 1993, que no pudo enderezar la segunda presidencia de Rafael Caldera (1994-1999).

No se puede comprender la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, el 1 de enero de 2003, y su permanencia hasta el 1 de enero de 2011, sin examinar la crisis durante la segunda presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), así como es difícil entender su vuelta el 1 de enero de 2023 sin analizar la presidencia de Jair Bolsonaro (2019-2023). Asimismo, no se puede comprender la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil el 1 de enero de 2019, sin examinar la fallida presidencia de Dilma Rousseff, la sucesora de Lula da Silva, desde el 1 de

¹³ Sobre la gestión presidencial de Mauricio Macri y la primera parte de la gestión presidencial de Alberto Fernández, puede verse *La democracia ganada: las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan*, particularmente los Capítulos I y II de la Cuarta Parte (pp. 181-218). Esa parte se llama «El péndulo». El Capítulo I, referido a la presidencia de Mauricio Macri, se denomina: «La democracia prometida», mientras que el Capítulo II, referido a la primera parte de la presidencia de Alberto Fernández, se denomina: «La democracia en ciernes».

enero de 2011 hasta su destitución el 31 de agosto de 2016, y el interregno de su vicepresidente, Michel Temer, hasta el 1 de enero de 2019.

Es difícil entender la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia el 22 de enero de 2006, y su permanencia hasta el 10 de noviembre de 2019, sin analizar la fallida presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, del 6 de agosto de 2002 hasta su renuncia el 17 de octubre de 2003, y la de Carlos Mesa, hasta su renuncia el 9 de junio de 2005. Asimismo, no se puede comprender la vuelta temprana del Movimiento al Socialismo (MAS) al gobierno boliviano con Luis Arce a la cabeza, el 8 de noviembre de 2020, sin considerar la renuncia forzada de Evo Morales y la fallida presidencia de Jeanine Áñez entre el 12 de noviembre de 2019 y el 7 de noviembre de 2020.

Es difícil entender la llegada a la presidencia de Ecuador de Rafael Correa el 15 de enero de 2007, y su permanencia hasta el 24 de mayo de 2017, sin analizar las fallidas presidencias de Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2003-2005), y el interregno de Alfredo Palacios (2005-2007). Asimismo, no se puede comprender la llegada de Daniel Noboa a la presidencia de Ecuador el 23 de noviembre de 2023, sin examinar la tercera presidencia de Rafael Correa (2013-2017), la presidencia de Lenin Moreno (2017-2021) y la presidencia fallida de Guillermo Lasso (del 24 de mayo de 2021 al 23 de noviembre de 2023).

Es difícil entender la llegada a la presidencia de Paraguay de Fernando Lugo el 15 de agosto de 2008, sin analizar las presidencias del Partido Colorado después de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), en particular la fallida presidencia de Raúl Cubas (1998-1999), el interregno de Luis Ángel González Macchi y la presidencia de Nicanor Duarte (2003-2008). Asimismo, no se puede comprender la vuelta del Partido Colorado con Horacio Cartes a la cabeza (2013-2018) y las sucesiones de Mario Abdo Benítez (2018-2023) y de Santiago Peña (desde el 15 de agosto de 2023), sin examinar la fallida presidencia de Fernando Lugo (del 15 de agosto de 2008 al 22 de junio de 2012) y el interregno de Federico Franco.

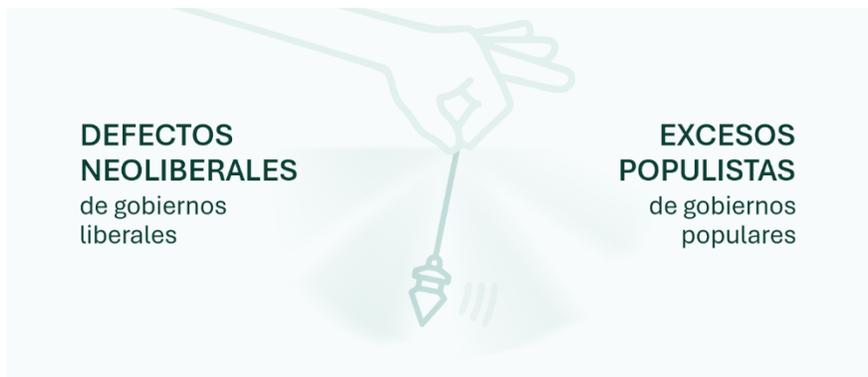
Es difícil de entender la llegada a la presidencia de México de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), sin analizar los defectos de la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y, antes, de las presidencias de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y, sobre todo, de Felipe Calderón

Hinojosa (2006-2012), ambos del Partido Autonomista Nacional (PAN). Asimismo, no se puede comprender la llegada de Vicente Fox y la continuidad de Felipe Calderón, desde el 1 de diciembre de 2000 hasta el 30 de noviembre de 2012, sin examinar los defectos de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-1999), ambos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Es difícil de entender la llegada de Gustavo Petro a la presidencia de Colombia, el 7 de agosto de 2022, sin analizar, primero, las dos presidencias consecutivas de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), luego, las dos presidencias consecutivas de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y, sobre todo, la presidencia de Iván Duque Márquez (2018-2022).

Figura 6

El péndulo entre los defectos neoliberales y los excesos populistas



4. ¿Quién es quién?

En América Latina, no todos los populistas son progresistas (o de izquierda) ni todos los neoliberales son conservadores (o de derecha), nada es tan simple.

4.1 Neoliberales y populistas en modo latinoamericano

Para caracterizar al neoliberalismo o al populismo en América Latina, no deduzco si las políticas de un gobierno son neoliberales o populistas en función del acuerdo o desacuerdo con los postulados o razonamientos de John Maynard Keynes (1883-1946) o, por el contrario, de Friedrich von Hayek (1899-1992) o de Milton Friedman (1912-2006). No vale la pena. En América Latina, los populistas son keynesianos tardíos y los neoliberales son monetaristas descontextualizados. Poco tienen que ver aquellas teorías económicas con las realidades latinoamericanas. Franklin D. Roosevelt (1882-1945), Ronald Reagan (1911-2004) y Margaret Thatcher (1925-2013) son parte de otra historia y de otra geografía.

Al revés, induzco esas características a partir de las interpretaciones o disquisiciones que actores políticos y sociales, asesores y consultores, docentes e investigadores de América Latina hacen al pronunciar o escuchar esos vocablos, tanto en la política práctica como en la teoría política, sin importar su grado de acuerdo o de desacuerdo al respecto.

En el marco del Diplomado Virtual en Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático en América Latina, del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina, de la KAS Uruguay, que tuve el honor de dirigir con un equipo de la Fundación ICES, pusimos en marcha una investigación sobre las características empíricas de las políticas neoliberales y populistas. El intercambio con cientos de

profesionales de Latinoamérica nos dio la base para diseñar una metodología de investigación que venimos desarrollando durante una década con el apoyo de diversas universidades, respecto al planeamiento y la gestión, el Estado, la sociedad, los valores y fines, la representación política y la legitimidad democrática.

Así, entre 2014 y 2024, hicimos un millar de entrevistas a actores políticos y sociales, asesores y consultores, docentes e investigadores de países latinoamericanos. Se les presentaba una serie de afirmaciones y se les pedía que interpretaran si correspondían a una política neoliberal o a una política populista, más allá de sus opiniones a favor o en contra.

Frente a la pregunta sobre si las siguientes ocho afirmaciones caracterizaban a políticas neoliberales o a políticas populistas, más del 78 % de los consultados dijo que son características que corresponden a políticas neoliberales, según lo que se entiende por *neoliberalismo* en América Latina¹⁴:

- 1) El desarrollo implica el derrame de los sectores más pudientes o ricos, y la eficiencia de los actores privados es el medio para resolver los problemas.
- 2) A la hora de planear y gestionar políticas públicas, los equipos técnicos o profesionales son más importantes que los líderes políticos o partidarios.

¹⁴ En las entrevistas de profundidad, también nos dijeron que, en contraposición con los populistas, los neoliberales privilegian el planeamiento técnico sobre la gestión política, las estrategias largoplacistas sobre las estrategias cortoplacistas, discontinúan las políticas a favor del bienestar general y no analizan las políticas ajenas (como veremos en el Capítulo I), anteponen la administración al gobierno y la gobernabilidad a la gobernanza, son globalistas, minimizan al Estado y desvinculan a la sociedad (como veremos en el Capítulo II), valoran más la independencia que la organización de las personas, consienten el «sálvese quien pueda», se preocupan por el crecimiento económico sin ocuparse de la inclusión social, justifican los achiques fiscales y las corrupciones privadas, creen más en las normas que en las conducciones institucionales y apuestan más a las competiciones que a las colaboraciones entre individuos (como veremos en el Capítulo III), premian el esfuerzo sobre la lealtad, son relativistas morales y defienden los principios de la democracia por encima de sus realizaciones (como veremos en el Capítulo IV).

- 3) Como regla de actuación, el Estado (nacional o subnacional) no debe intervenir en la economía, pero sí facilitar el comercio internacional de bienes y servicios.
- 4) En general, el mercado capitalista es superior al Estado social a la hora de generar riquezas y, después, al momento de distribuir dichas riquezas.
- 5) La sociedad es considerada como un conjunto de individuos o entes independientes que compiten aisladamente para conseguir su bienestar particular.
- 6) El ciudadano, como sujeto de derechos y garantías individuales legalmente reconocidas, es superior al pueblo como comunidad organizada.
- 7) Los valores son relativos, de cada persona, la representación institucional depende de la observancia de las formas más que de las personas que las dirigen.
- 8) La democracia debe premiar el mérito de los individuos que se esfuerzan, por encima de las lealtades colectivas, aun a costa de la igualdad de oportunidades.

Como corroboración de los resultados de esas entrevistas, se hizo un análisis de los discursos de los líderes latinoamericanos autoconsiderados populares. Claramente, estas son las sentencias sobre el neoliberalismo que usan para caracterizarlo y atacarlo, con la aceptación implícita y, no pocas veces, explícita de los líderes autopercebidos liberales¹⁵.

Frente a la pregunta sobre si las siguientes ocho afirmaciones caracterizaban a políticas neoliberales o a políticas populistas, más del 86 % de los consultados dijo que son características que corresponden a políticas populistas, según lo que se entiende por *populismo* en América Latina¹⁶:

¹⁵ Por ejemplo, si los líderes autoconsiderados populares dicen que la meritocracia neoliberal acepta las inequidades sociales como algo natural al no garantizar igualdad de oportunidades, y los líderes autopercebidos liberales no lo rechazan o lo aceptan como algo lógico respecto a su modelo de políticas públicas, entonces esa es, definitivamente, una característica de las políticas neoliberales.

¹⁶ En las entrevistas de profundidad, también nos dijeron que, en contraposición con los neoliberales, los populistas privilegian la gestión política sobre el planeamiento técnico,

- 1) El desarrollo implica el subsidio a los sectores menos pudientes o pobres, y el designio de los decisores públicos es el medio para resolver los problemas.
- 2) A la hora de planear y gestionar políticas públicas, los líderes políticos o partidarios son más importantes que los equipos técnicos o profesionales.
- 3) Como regla de actuación, el Estado (nacional o subnacional) debe intervenir en la economía y proteger la producción nacional de bienes y servicios.
- 4) En general, el Estado social es superior al mercado capitalista a la hora de distribuir riquezas y, antes, al momento de generar dichas riquezas.
- 5) La sociedad es considerada como un conjunto de colectivos o grupos organizados que puján corporativamente para lograr su interés sectorial.
- 6) El pueblo, como comunidad organizada a partir de orígenes y fines comunes, es superior al ciudadano como sujeto de derechos y garantías individuales.
- 7) Los valores son absolutos de la sociedad toda, la representación institucional depende de las personas que las dirigen más que de la observancia de las formas.
- 8) La democracia debe premiar la lealtad de los colectivos que se organizan, por encima de los méritos individuales, aun a costa de la libertad de divergencias.

las estrategias cortoplacistas sobre las estrategias largoplacistas, discontinúan las políticas a favor de la iniciativa privada y no evalúan los resultados propios (como veremos en el Capítulo I), anteponen el gobierno a la administración y la gobernanza a la gobernabilidad, son chovinistas, maximizan al Estado e inhiben a la sociedad (como veremos en el Capítulo II), valoran más la organización que la independencia de las personas, consienten el «todos contra todos», se ocupan de la inclusión social sin preocuparse del crecimiento económico, justifican los derroches fiscales y las corrupciones públicas, confían más en las conducciones que en las normas institucionales y apuestan más a las luchas que a las concertaciones entre colectivos (como veremos en el Capítulo III), premian la lealtad sobre el esfuerzo, son absolutistas éticos y defienden las realizaciones de la democracia por encima de sus principios (como veremos en el Capítulo IV).

Como corroboración de los resultados de esas entrevistas, se hizo un análisis de los discursos de los líderes latinoamericanos autopercebidos liberales. Claramente, estas son las sentencias sobre el populismo que usan para caracterizarlo y atacarlo, con la aceptación implícita y, no pocas veces, explícita de los líderes autoconsiderados populares¹⁷.

Tabla 1

Neoliberalismo versus populismo en clave latinoamericana

Neoliberalismo	Populismo
- Derrame y eficiencia privada.	- Subsidio y designio mesiánico.
- Superioridad de los técnicos.	- Preponderancia de los líderes.
- Abstencionismo y librecambismo.	- Intervencionismo y proteccionismo.
- Superioridad del mercado capitalista.	- Predominancia del Estado social.
- Individualismo y aislacionismo.	- Colectivismo y corporativismo.
- Superioridad del ciudadano.	- Preponderancia del pueblo.
- Relativismo y formalismo.	- Absolutismo y personalismo.
- Meritocracia sin oportunidades.	- Autocracia sin divergencias.

4.2 A diestra y siniestra

He escuchado a muchos analistas y periodistas que identifican al neoliberalismo con la derecha conservadora y al populismo con la izquierda progresista. Desde mi punto de vista, no es correcto en la teoría

¹⁷ Por ejemplo, si los líderes autopercebidos liberales dicen que la autocracia populista admite la obsecuencia política como algo lógico al no garantizar la libertad de divergencias, y los líderes autoconsiderados populares no lo rechazan o lo aceptan como algo natural respecto a su modelo de políticas públicas, entonces esa es, definitivamente, una característica de las políticas populistas.

ni útil en la práctica. Me explico: en general, la derecha es conservadora y la izquierda es progresista, eso es tan cierto como vetusto.

A los fines de una categorización correcta y práctica, he propuesto dos pasos que deben darse sucesivamente. El primero es sustantivo y sirve para conocer si se está en presencia de una propuesta electoral, una política gubernamental, una oposición o un oficialismo de corte neoliberal o, por el contrario, de corte populista. Para eso, hay que hacer ocho preguntas¹⁸:

- 1) ¿Cree en el derrame de los ricos y la eficiencia privada o en el subsidio a los pobres y el designio público? ¿Los técnicos son superiores a los políticos o viceversa?
- 2) ¿Promueve un Estado ausente o abstencionista o un Estado omnipresente o intervencionista? ¿El mercado capitalista es superior al Estado social o viceversa?
- 3) ¿Propicia una sociedad de individuos que compiten o una sociedad de colectivos que puján? ¿El ciudadano es superior al pueblo o viceversa?
- 4) ¿Cree en valores subjetivos y representaciones formales o en valores objetivos y representaciones personales? ¿El mérito es superior a la lealtad o viceversa?

Las respuestas a esas preguntas indican una impronta neoliberal o populista en relación con el planeamiento y la gestión del desarrollo, el rol del Estado, el rol de la sociedad, la importancia de los valores, el sentido de

¹⁸ En las capacitaciones y los asesoramientos, solemos hacer un ejercicio que requiere mucha información y mucho discernimiento. Frente una propuesta electoral, una política gubernamental, un dirigente de la oposición o del oficialismo, hacemos estas ocho preguntas. Si las ocho respuestas van por las primeras opciones, estamos frente a una propuesta, una política o un dirigente enteramente neoliberal. Por el contrario, si las ocho respuestas van por las segundas opciones, estamos frente a una propuesta, una política o un dirigente enteramente populista. Ambos extremos son raros, rarísimos. Por lo tanto, si cinco o más respuestas van por las primeras opciones y las restantes por las segundas, concluimos que se trata de un caso de «neoliberalismo con dosis populistas». En cambio, si cinco o más respuestas van por las segundas opciones y las restantes por las primeras, concluimos que se trata de un caso de «populismo con dosis neoliberales». Desde ya, la casuística es muy grande. Hemos encontrado partidos con propuestas y Gobiernos con políticas de todo tipo, así como dirigentes difíciles de etiquetar.

la representación y el alcance de la democracia. Desde ya, nada ni nadie es completamente neoliberal o populista.

Sobre esa base, el segundo paso es adjetivo y sirve para entender si una propuesta electoral, una política gubernamental, una oposición o un oficialismo son conservadores (de derecha) o progresistas (de izquierda). Desde ya, nada ni nadie es completamente conservador ni progresista. A riesgo de equivocaciones y malinterpretaciones, voy a dar algunos ejemplos.

Antes, subrayo que el conservadurismo y el progresismo tienen que ver con una actitud frente a una situación dada o una situación deseada. Los conservadores quieren mantener el *statu quo* o volver al pasado porque creen que el futuro no puede ser mejor, mientras que los progresistas quieren promover el cambio porque consideran que el futuro debe ser mejor. Luego, hay neoliberales que promueven el cambio y populistas que mantienen el *statu quo*, con razones o sin razones, según las circunstancias de tiempo y espacio. Por lo tanto, puede haber neoliberales conservadores (de derecha) y neoliberales progresistas (de izquierda)¹⁹, populistas progresistas (de izquierda) o populistas conservadores (de derecha)²⁰.

Quizás suene raro hablar de neoliberales progresistas o de izquierda, pero los hay. Son los dirigentes o gobernantes neoliberales a favor del cambio. No son de izquierda por su adhesión al intervencionismo estatal,

¹⁹ Entre los mandatarios en ejercicio, me animo a enumerar como neoliberales conservadores o de derecha al presidente de República Dominicana (desde el 16 de agosto de 2020), Luis Abinader, a la presidenta de Perú (desde el 7 de diciembre de 2022), Dina Boluarte, y al presidente de Panamá (desde el 1 de julio de 2024), José Raúl Mulino. También, entre los mandatarios en ejercicio, enumero como neoliberales progresistas o de izquierda al presidente de Paraguay (desde el 15 de agosto de 2023), Santiago Peña, y al de Ecuador (desde el 23 de noviembre de 2023), Daniel Noboa.

²⁰ Entre los mandatarios en ejercicio, me animo a enumerar como populistas progresistas o de izquierda a los presidentes de Chile (desde el 11 de marzo de 2022), Gabriel Boric, de Colombia (desde el 7 de agosto de 2022), Gustavo Petro, y de Brasil (del 1 de enero de 2023), Lula da Silva; a la presidenta de México (desde el 1 de octubre de 2024), Claudia Sheinbaum, y al presidente de Uruguay (desde el 1 de marzo de 2025), Yamandú Orsi. También, entre los mandatarios en ejercicio, enumero como populares conservadores o de derecha a los presidentes de Bolivia (desde el 8 de noviembre de 2020), Luis Arce, y de El Salvador (desde 1 de junio de 2019) Nayib Bukele.

al colectivismo social, a la politocracia o a la autocracia, sino porque creen que el futuro debe ser mejor que el presente y el pasado.

Tal vez no suene tan raro hablar de populistas conservadores o de derecha. Son los dirigentes o gobernantes populistas a favor del *statu quo* o la vuelta al pasado. No son de derecha por su adhesión al abstencionismo estatal, al individualismo social, a la tecnocracia o a la meritocracia, sino porque creen que el presente o el pasado son mejores que el futuro.

Entre los populares, en sus primeros mandatos, Hugo Chávez (1999-2001-2007) en Venezuela, Evo Morales en Bolivia (2006-2010-2015), Rafael Correa en Ecuador (2007-2009-2013) y Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) en Argentina fueron populistas progresistas, pero en sus siguientes mandatos²¹ fueron populistas conservadores.

Entre los liberales, en sus primeros mandatos, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) en Brasil, Álvaro Uribe (2006-2010) en Colombia, Juan Manuel Santos (2010-2014) también en Colombia y Sebastián Piñera (2010-2014) en Chile fueron neoliberales progresistas, pero en sus siguientes mandatos²² fueron neoliberales conservadores.

Las críticas que hago a las políticas o a los Gobiernos neoliberales no van en contra de la economía de mercado, error en el que caen relajadamente algunos populistas. En rigor, esta admite dos enfoques diferentes: la economía liberal de mercado y la economía social de mercado (Resico, 2019). En lo personal, critico a la primera y adhiero a la segunda.

Una cosa es defender las libertades políticas y económicas, como bien hacen los defensores del credo liberal y quienes gobiernan en su nombre, y otra cosa muy distinta es desprestigiar el bienestar general y el rol del Estado de derecho. Si ese menosprecio lleva al autoritarismo elitista, el neoliberalismo deja de ser solo una desviación y se vuelve antiliberal. Puede ser el caso del Gobierno libertario de Javier Milei en la República Argentina. Considerando que gobierna desde el 10 de diciembre de 2023, las conclusiones no pueden ser definitivas ni mucho menos. No obstante, los libertarios argentinos se podrían convertir en un extremo envenenado de los defectos neoliberales, al punto de ser antiliberales.

²¹ Chávez (2007-2013), Morales (2015-2019), Correa (2013-2017) y Fernández de Kirchner (2015-2019).

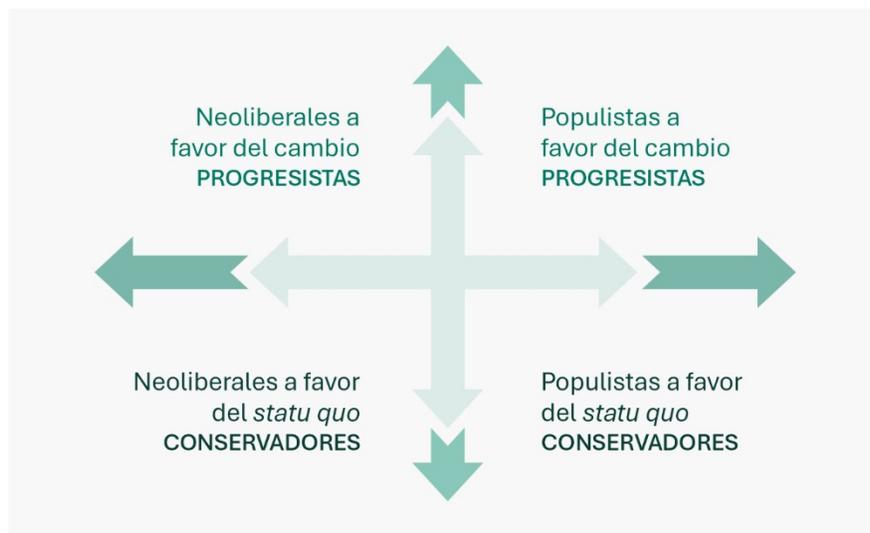
²² Cardoso (1999-2002), Uribe (2010-2014), Santos (2014-2018) y Piñera (2018-2022).

Las críticas que hago a las políticas o a los Gobiernos populistas no van en contra de la noción de pueblo, error en el que caen disolutamente algunos neoliberales. En rigor, esta admite dos enfoques diferentes: el pueblo como «masa uniforme» y el pueblo como «comunidad organizada» (Bergoglio, 2011). Personalmente, rechazo a la primera y adhiero a la segunda.

Una cosa es gobernar para las grandes mayorías, como bien hacen los defensores del credo popular y quienes gobiernan en su nombre, y otra cosa muy distinta es menospreciar la iniciativa privada y el rol del mercado capitalista. Cuando ese menosprecio lleva al elitismo autoritario, el populismo deja de ser solo una desviación y se vuelve antipopular. Es el caso del Gobierno «chavista» de Nicolás Maduro en la República Bolivariana de Venezuela. Considerando que gobierna desde el 5 de marzo de 2013, las conclusiones pueden ser definitivas y mucho más. Lamentablemente, los chavistas venezolanos se han convertido en un extremo enviciado de los excesos populistas, al punto de ser antipopulares.

Figura 7

Neoliberales y populistas frente al cambio o al statu quo



5. Los equilibrios como innovación política

Las políticas públicas basadas en la innovación política hacen equilibrios entre los defectos neoliberales y los excesos populistas, analizando las políticas existentes, diseñando planes, gestionando actividades y evaluando los resultados conseguidos.

5.1 Los cuatro equilibrios ideológicos de la innovación política

Si la buena política, la de los equilibrios, diálogos y consensos, no recupera la confianza perdida por la mala política, la de los extremos, desencuentros y conflictos, las democracias latinoamericanas van a ser «cáscaras vacías», en las célebres palabras que Nelson Mandela pronunciara tras una gira de tres días por Argentina, tan actuales hoy como entonces:

Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan parlamento. (Mandela, 1998, discurso pronunciado en la XIV Cumbre del Mercosur. Ushuaia, 24 de julio).

Para que eso no suceda, hay que innovar las ideas y los métodos de la política y las políticas públicas. Hace falta un original círculo virtuoso que sustituya al rancio círculo vicioso entre la mala política, la de los extremos, y las malas políticas, las de los defectos neoliberales y los excesos populistas. Hacen falta nuevos equilibrios entre viejos extremismos.

Para que la política y las políticas públicas puedan innovar la realidad (cambiar, mejorar y transformar la calidad de vida de los ciudadanos), deben innovarse. Hacen falta nuevas teorías y nuevos instrumentos, otras

ideas y otros métodos. De ahí surge el concepto de políticas innovadoras o, en otros términos, políticas públicas basadas en la innovación política.

En las sucesivas investigaciones realizadas entre 2014 y 2024, llegamos a las siguientes conclusiones respecto a los defectos neoliberales de las políticas liberales y a los defectos populistas de las políticas populares. Desde ya, si bien no todos los extremos son igualmente extremados, estas conclusiones valen como tipologías.

Muy mayoritariamente, en América Latina se entiende que las políticas neoliberales (a diferencia o en contra de las políticas populistas) se identifican por estas características:

- 1) **Eficientismo privatista** (creen en el derrame de los ricos y la eficiencia de los actores privados para satisfacer necesidades y resolver problemas) **y tecnocracia** (ponen a los equipos técnicos por encima de los líderes políticos).
- 2) **Abstencionismo librecambista** (consideran que el Estado no debe intervenir en la economía, pero sí facilitar el comercio internacional) **y mercadocracia** (ponen al mercado capitalista por encima del Estado social como generador y distribuidor de riquezas).
- 3) **Individualismo aislacionista** (consideran que la sociedad es un conjunto de individuos aislados que compiten por su bienestar particular) **y egocracia** (ponen al yo ciudadano como sujeto de derechos por encima del nosotros pueblo).
- 4) **Pragmatismo formalista** (creen que los valores son subjetivos y limitan las instituciones a las formas) **y meritocracia** (ponen los méritos individuales por encima de las lealtades colectivas, aun a costa de la igualdad de oportunidades).

Al mismo tiempo, en América Latina se entiende que las políticas populistas (a diferencia o en contra de las políticas neoliberales) se identifican por estas características:

- 1) **Mesianismo decisionista** (creen en la asistencia a los pobres y en el designio de los decisores públicos para satisfacer necesidades y resolver problemas) **y politocracia** (ponen a los líderes políticos por encima de los equipos técnicos).

- 2) **Intervencionismo proteccionista** (consideran que el Estado debe intervenir en la economía y proteger la producción nacional) y **estatocracia** (ponen al Estado social por encima del mercado capitalista como distribuidor y generador de riquezas).
- 3) **Colectivismo corporativista** (consideran que la sociedad es un conjunto de colectivos corporativizados que puján por su interés particular) y **sociocracia** (ponen al nosotros pueblo como comunidad organizada por encima del yo ciudadano).
- 4) **Dogmatismo personalista** (creen que los valores son objetivos y limitan las instituciones a las personas) y **autocracia** (ponen las lealtades colectivas por encima de los méritos individuales, aun a costa de la libertad de divergencias).

Sobre esa base, en este primer libro, propongo las cuatro claves que, reitero, definen el marco teórico de las políticas innovadoras y son, por consiguiente, sus ideas principales, que se desarrollarán en los capítulos siguientes. En otros términos, la ideología (entendida como un conjunto sistematizado de ideas) de las políticas públicas basadas en la innovación política:

- 1) **Primer equilibrio:** Las políticas innovadoras diseñan planes (programas o proyectos) y gestionan actividades (obras o servicios) para satisfacer las necesidades y solucionar los problemas, haciendo equilibrios entre el eficientismo privatista y tecnocrático de los neoliberales, por un lado, y el mesianismo decisionista y politocrático de los populistas, por el otro²³.
- 2) **Segundo equilibrio:** Las políticas innovadoras tienen al Estado (nacional o subnacional) como responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo) de diseñarlas y gestionarlas, haciendo equilibrios entre el abstencionismo librecambista y mercadocrático de los neoliberales, por un lado, y el intervencionismo proteccionista y estatocrático del populismo, por el otro²⁴.

²³ Sobre el planeamiento y la gestión como la primera clave ideológica de las políticas innovadoras, volveremos en el Capítulo I de este primer libro.

²⁴ Sobre el rol del Estado como la segunda clave ideológica de las políticas innovadoras, volveremos en el Capítulo II de este primer libro.

- 3) **Tercer equilibrio:** Las políticas innovadoras tienen a la sociedad como destinataria primera (no última) y partícipe (necesaria, no eventual) de y en los procesos de diseño y gestión, haciendo equilibrios entre el individualismo aislacionista y egocrático de los neoliberales, por un lado, y el colectivismo corporativista y sociocrático de los populistas, por el otro²⁵.
- 4) **Cuarto equilibrio:** Las políticas innovadoras tienden al bien común y al fortalecimiento de la democracia mediante la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos, haciendo equilibrios entre el pragmatismo formalista y meritocrático de los neoliberales, por un lado, y el dogmatismo voluntarista y autocrático de los populistas, por el otro²⁶.

Tabla 2

Los cuatro equilibrios de las políticas innovadoras



²⁵ Sobre el rol de la sociedad como la tercera clave ideológica de las políticas innovadoras, volveremos en el Capítulo III de este primer libro.

²⁶ Sobre la razón de ser, los valores, los fines y las condiciones como la cuarta clave ideológica de las políticas innovadoras, volveremos en el Capítulo IV de este primer libro.

5.2 Las cuatro claves metodológicas de las políticas innovadoras

Desde lo teórico o ideológico, las políticas públicas son planes y actividades que tienen al Estado como responsable principal y subsidiario, y a la sociedad como destinataria primera y partícipe. Buscan el bien común y el fortalecimiento de la democracia mediante la satisfacción o reparación de las necesidades y la aceptación o conformidad de los ciudadanos. Sobre esa base, desde lo instrumental o metodológico, las políticas públicas pueden ser vistas como un ciclo que incluye cuatro grandes momentos que se suceden desde un punto de vista lógico, aunque cronológicamente pueden superponerse, adelantarse o retrasarse. Esas superposiciones, adelantamientos o retrasos son considerados «fallas». Dichos momentos son:

- 1) **El análisis de las políticas existentes** (sobre el análisis, volveremos en el primer capítulo del segundo libro y retomaremos el primer desafío al marco instrumental: mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero).
- 2) **El diseño de las nuevas políticas** (sobre el diseño, volveremos en el segundo capítulo del segundo libro y retomaremos los retos segundo y tercero: diagnosticar participativamente, sin cegueras, y decidir políticamente, sin improvisaciones).
- 3) **La gestión de las políticas diseñadas** (sobre la gestión, volveremos en el tercer capítulo del segundo libro y retomaremos los retos cuarto y quinto: dirigir productivamente, sin inercias, y difundir transparentemente, sin demagogias).
- 4) **La evaluación de las políticas gestionadas** (sobre la evaluación, volveremos en el cuarto capítulo del segundo libro de esta colección y retomaremos el sexto desafío al marco instrumental: continuar lo bueno, a pesar del autor).

El análisis de las políticas existentes implica la descripción de los planes (programas o proyectos) y las actividades (obras o servicios), la interpretación de las consistencias e inconsistencias entre el planeamiento gubernamental y la gestión administrativa, la crítica de las fallas que hubiera en los procesos de diseño y de gestión y sus recomendaciones.

La descripción de los planes y las actividades busca un análisis interno o hacia el Estado, la interpretación de las consistencias e inconsistencias busca un análisis sistémico y la crítica de las fallas busca un análisis correctivo. El análisis alimenta tanto el diseño y la gestión como la evaluación de los resultados conseguidos en satisfacción social y aceptación ciudadana.

El diseño de las nuevas políticas implica el diagnóstico de las prioridades (necesidades insatisfechas, problemas irresueltos y causas pendientes) y posibilidades (soluciones posibles), la decisión de la agenda gubernamental y el planeamiento de los objetivos (plazos, indicadores y metas) y las acciones (responsables, cronogramas y presupuestos).

El diagnóstico busca un diseño participativo, la decisión, un diseño representativo, y el planeamiento, un diseño profesional. La participación de los actores privados y ciudadanos, la representatividad de los decisores y el profesionalismo de los equipos técnicos de planeamiento son las tres claves que deben caracterizar un buen diseño de políticas innovadoras.

La gestión de las políticas diseñadas implica la ejecución de los planes decididos por el Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos, la comunicación de dichos planes y de las actividades implementadas por la Administración (directa o indirectamente) y el control de lo gestionado (el análisis de lo ejecutado y lo comunicado y, eventualmente, su corrección).

La ejecución busca una gestión productiva, la comunicación busca una gestión transparente y el control busca una gestión idónea. La productividad de los ejecutores, la transparencia de los comunicadores y la idoneidad de los equipos técnicos de control son las tres claves que deben caracterizar una buena gestión de políticas innovadoras.

La evaluación de las políticas gestionadas implica la descripción de los efectos esperados y logrados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana, la interpretación de los impactos alcanzados (deficitarios, equilibrados o superavitarios), la crítica de las suficiencias e insuficiencias de los resultados conseguidos y sus recomendaciones.

La descripción de los efectos busca una evaluación externa o hacia la sociedad, la interpretación de los impactos busca una evaluación integrada, y la crítica de las suficiencias e insuficiencias de los resultados busca una

evaluación responsable. La evaluación retroalimenta tanto la gestión y el diseño como el análisis de las políticas existentes.

Como adelanto al segundo libro de esta colección, a continuación cito las cuatro claves que definen el marco instrumental de las políticas innovadoras y son, por consiguiente, sus instrumentos principales. En otros términos, la metodología (entendida como un conjunto sistematizado de métodos) de las políticas públicas basadas en la innovación política:

- 1) Las políticas innovadoras son analizadas por medio de una descripción interna de los planes y las actividades, una interpretación sistémica de sus consistencias e inconsistencias y una crítica correctiva de fallas que hubiera en el diseño (diagnóstico, decisión o planeamiento) o en la gestión (ejecución y comunicación).
- 2) Las políticas innovadoras son diseñadas mediante un diagnóstico participativo de las prioridades y posibilidades, una decisión representativa de la agenda gubernamental y un planeamiento técnico de los objetivos (plazos, indicadores y metas) y las acciones (responsables, cronogramas y presupuestos).
- 3) Las políticas innovadoras son las gestionadas mediante una ejecución productiva (implementación y operación) de las actividades planificadas, una comunicación transparente (información y divulgación) de las actividades planificadas o ejecutadas y un control idóneo de lo gestionado (ejecutado y comunicado).
- 4) Las políticas innovadoras son las evaluadas por medio de una descripción externa de los resultados conseguidos en satisfacción de las necesidades y aceptación de los ciudadanos, una interpretación integrada de los impactos deficitarios, equilibrados o superavitarios, y una crítica responsable de las suficiencias e insuficiencias.

Figura 8

Marco instrumental del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política



Capítulo I

Planeamiento y gestión

«El tiempo es superior al espacio, la unidad es superior al conflicto, la realidad es superior a la idea y el todo es superior a la parte»

Bergoglio, 2011, p. 13.

1. El equilibrio entre eficientismo privatista y mesianismo decisionista

Las políticas innovadoras diseñan planes y gestionan actividades para resolver problemas y satisfacer necesidades, haciendo equilibrios entre el eficientismo privatista y tecnocrático del neoliberalismo y el mesianismo decisionista y politocrático del populismo.

1.1 Planes y actividades

Según el marco teórico del modelo relacional, las políticas públicas, en particular las basadas en la innovación política, son diseñadas mediante el diagnóstico, la decisión y la confección de planes, programas o proyectos y, sobre esa base, gestionadas a través de la ejecución, la comunicación y el control de actividades, obras y servicios. De esa manera, la relación entre el diseño de los planes (programas o proyectos), por una parte, y la gestión de las actividades (obras y servicios), por la otra, es la primera de las cuatro claves ideológicas que, desde mi punto de vista, definen las políticas públicas basadas en un marco teórico innovado desde la ciencia y, por ende, innovador desde la política.

En el libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21* (2017), sostuve que el primer desafío al marco teórico de las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina era «accionar lo planificado o planificar lo

accionado» (p. 19), es decir, un desafío a la relación entre el planeamiento y la acción o, más ampliamente, el diseño y la gestión²⁷.

Para los neoliberales, el desarrollo implica el derrame de los sectores ricos, y la eficiencia de los actores privados es el medio para resolver los problemas. A la hora de planear y gestionar, los equipos técnicos o profesionales son más importantes que los líderes políticos o partidarios. Por eso, se caracteriza por un eficientismo privatista y tecnocrático.

Para los populistas, el desarrollo implica el subsidio a los sectores pobres, y el designio de los decisores públicos es el medio para resolver los problemas. A la hora de planear y gestionar, los líderes políticos o partidarios son más importantes que los equipos técnicos o profesionales. Por eso, se caracteriza por un mesianismo decisionista y politocrático.

La verdad sea dicha, ni los neoliberales ni los populistas creen en el diseño y la gestión de políticas públicas como la herramienta de los Estados (Gobiernos y Administraciones Públicas) para resolver los problemas públicos y, de esa manera, satisfacer las necesidades sociales de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos.

El presupuesto eficientismo de los actores privados en el que tanto creen los neoliberales suele degenerar en las acciones tecnocráticas de CEO que desprecian la importancia del liderazgo político en la gestión pública, mientras que el derrame de los más ricos nunca llega y eterniza la inequidad a favor de quienes tienen más recursos.

A su vez, el supuesto mesianismo de los decisores públicos en el que tanto confían los populistas suele degenerar en las decisiones politocráticas de líderes que menosprecian la importancia de la asistencia técnica en la gestión pública, mientras que el subsidio a los pobres nunca alcanza y perpetúa la inequidad en contra de quienes tienen más necesidades.

²⁷ Sigo pensando que el peor diseño es el que no se gestiona después y la peor gestión es la no se diseña antes. Aunque, excepcionalmente, puede hacerse al revés. Las políticas públicas son un medio y no un fin. Una herramienta que tienen los gobernantes y administradores públicos para resolver los problemas prioritarios y, de esa manera, avanzar hacia la satisfacción de las necesidades y la consiguiente aceptación de la ciudadanía. En ese marco, las políticas públicas suponen planificar primero y accionar después. Sin embargo, recurrentemente, se acciona sin planificar. Entonces, el reto no es planificar el futuro, sino planificar —u ordenar— el presente y, si fuera necesario, el pasado. Siempre cuidando que la excepción no sea la regla (Graglia, 2017, p. 25).

Para el humanismo, la innovación política de las políticas públicas implica diseñar planes y gestionar actividades para resolver problemas prioritarios, como la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social y, de esa manera, satisfacer las necesidades del desarrollo físico, económico, humano y social²⁸.

En *El precio de la desigualdad*, Joseph E. Stiglitz (2012) señala con muchísima claridad el fracaso de los mercados, al sostener que estos no han estado funcionando de la forma que proclaman sus apologistas. Se supone que la gran virtud de los mercados es su eficiencia. Pero, evidentemente, los mercados no son tan eficientes.

La ley más elemental de la teoría económica —una ley necesaria si una economía aspira a ser eficiente— es que la demanda iguale a la oferta. Pero tenemos un mundo en el que existen gigantescas necesidades no satisfechas y, al mismo tiempo, tenemos ingentes cantidades de recursos infrautilizados. (Stiglitz, 2012, pp. 25-26)

Sobre la economía de mercado, Stiglitz (2012) sostiene que el poder de los mercados es enorme y, a la vez, advierte que no poseen un carácter moral intrínseco. Por lo tanto, hay que decidir cómo gestionarlos para garantizar que funcionen en beneficio de la mayoría de los ciudadanos. Las consecuencias de no domesticar y moderar a los mercados son graves:

En el seno de una democracia coherente, donde se escucha la voz de los ciudadanos corrientes, no podemos mantener un sistema de mercado abierto y globalizado, por lo menos no en la forma en que lo conocemos, si ese sistema da lugar a que esos ciudadanos sean más pobres cada año. Una de las dos cosas tendrá que ceder: o bien nuestra política, o bien nuestra economía. (Stiglitz, 2012, p. 27)

No se trata de intervenirlos a toda costa, como propondría un populismo extremo, ni de liberalizarlos ilimitadamente, como propondría un neoliberalismo extremo. Porque, si bien generan riquezas, también las concentran y producen enormes desigualdades en contra de una democracia real. De ahí la importancia de regularlos y el fracaso del sistema político al respecto.

²⁸ Sobre las necesidades sociales por satisfacer, los problemas prioritarios por resolver y las principales causas que remover, volveremos en el Capítulo III de este libro.

La democracia real es algo más que el derecho a votar cada dos o cuatro años. Las opciones tienen que ser significativas. Los políticos tienen que escuchar la voz de los ciudadanos. Pero cada vez más, y sobre todo en Estados Unidos, da la impresión que el sistema político tiene más que ver con «un dólar, un voto» que con «una persona, un voto». (Stiglitz, 2012, p. 33)

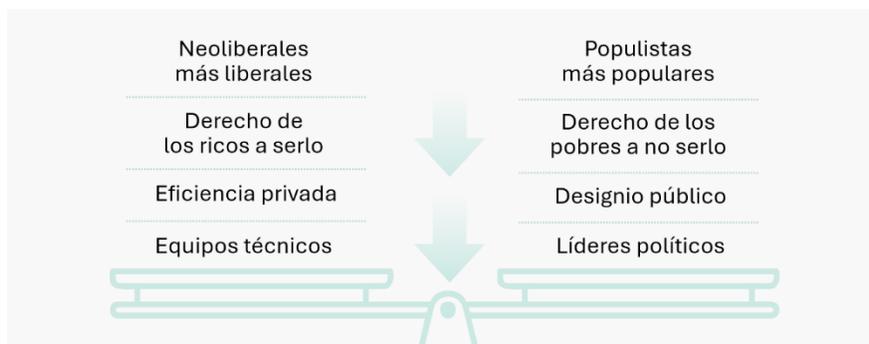
Ahora bien, a la luz de la crisis de la economía estadounidense del año 2008, Stiglitz enfatiza que, en vez de corregir los fallos del mercado, el sistema político los estaba potenciando, y esto lo lleva a una de las tesis centrales de su libro. Para este autor, la política ha condicionado al mercado de forma que favorezca a los de arriba a expensas de los demás:

Los mercados sin trabas de ningún tipo no funcionan bien. Para que los mercados funcionen como se supone que tienen que hacerlo, tiene que haber una adecuada normativa gubernamental. Pero para que eso ocurra, hemos de tener una democracia que refleje el interés general, no intereses especiales ni simplemente los de arriba. (Stiglitz, 2012, p. 35)

Adelanto una primera conclusión: las políticas innovadoras buscan equilibrios entre los sectores más ricos o pudientes que tienen derecho a serlo y los sectores más pobres o vulnerables que tienen derecho a no serlo, entre la eficiencia de los actores privados y el designio de los decisores públicos, entre los equipos técnicos y los líderes políticos.

Figura 9

En busca del justo medio en el planeamiento y la gestión



1.2 Hoja de ruta del primer equilibrio

En busca de un equilibrio entre los extremos del eficientismo privatista y tecnocrático de las políticas neoliberales, por un lado, y el mesianismo decisionista y politocrático de las políticas populistas, por el otro, afirmo que las políticas públicas son planes (programas o proyectos) accionados o, en su defecto, acciones (obras o servicios) planificadas.

Claramente, sin planeamiento, es decir, sin la confección de planes que incluyen programas y proyectos, no hay políticas públicas. Pero tampoco las hay sin gestión, o sea, sin la implementación de actividades que incluyen la construcción de obras y la prestación de servicios, directamente (gestión estatal) o a través de terceros (gestión privada).

En la teoría, primero se planifica y luego se gestiona lo planificado. Todos los manuales de planeamiento lo repiten. No obstante, en la práctica no pocas veces se debe hacer al revés, ordenando lo que se está haciendo en el presente y, sobre esa base, planear lo que se hará en el futuro. Es decir, no se va de los planes a las actividades, sino de las actividades a los planes.

Asimismo, asevero que lo ideal sería partir de grandes consensos sobre temáticas genéricas, a mediano y largo plazo, confeccionar planes y programas y, sobre esa base, llegar a la implementación de proyectos de intervención sobre temáticas específicas, a corto plazo. Es decir, una planificación estratégica «deductiva», que va de lo general a lo particular. No obstante, lo posible suele ser partir de pequeños consensos sobre temáticas específicas, a corto plazo, implementar proyectos de intervención y, sobre esa base, llegar a la confección de programas y planes a mediano y largo plazo sobre temáticas genéricas. Es decir, una planificación estratégica «inductiva», que va de lo particular a lo general.

Además, sostengo que la diferencia fundamental entre cualquier política pública y una política de Estado es la continuidad. Si un Gobierno continúa las políticas de otro, se convierten en políticas de Estado. Los Gobiernos pueden ser de diferente o de igual partido político y pueden sucederse inmediatamente o tras uno a varios mandatos.

Luego, en América Latina no hay tantas políticas de Estado porque no hay políticas «exitosas», y esto porque los neoliberales han ajustado gastos sin eficiencia y los populistas han repartido recursos sin eficacia. Los

fracasos y las frustraciones de unos y otros son el motivo de la falta de políticas de Estado en nuestros países.

Igualmente, aseguro que las chances para que una política pública se convierta en una política de Estado aumentan si sus resultados han sido exitosos, es decir, si ha logrado la satisfacción de las necesidades y la consiguiente aceptación de los ciudadanos. Eso, a su vez, depende de cómo haya sido diseñada y gestionada, más allá de su impronta ideológica.

Las buenas prácticas de miles de casos nacionales y subnacionales demuestran que el ciclo virtuoso de las políticas innovadoras implica analizar las políticas existentes, diseñar sin cegueras ni imprevisiones las nuevas políticas, gestionar sin inercias ni demagogias las políticas diseñadas y evaluar los resultados conseguidos. Ni más ni menos.

Figura 10

La ruta del primer equilibrio



En la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*, el papa Francisco (2013) sostiene que hay una tensión bipolar entre la plenitud del tiempo y el límite del espacio: «Los ciudadanos viven en tensión entre la coyuntura del momento y la luz del tiempo, del horizonte mayor, de la utopía que nos abre al futuro como causa final que atrae» (p. 149). De esa tensión, dice el jefe de la Iglesia católica, surge un primer principio para avanzar en la

construcción de un pueblo: el tiempo es superior al espacio. Para mí, este principio justifica el planeamiento y la gestión de políticas públicas basadas en la innovación política: **planificar antes de la gestión y durante la gestión, porque el tiempo es superior al espacio.**

Este principio permite trabajar a largo plazo, sin obsesionarse por resultados inmediatos. Ayuda a soportar con paciencia situaciones difíciles y adversas, o los cambios de planes que impone el dinamismo de la realidad. Es una invitación a asumir la tensión entre plenitud y límite, otorgando prioridad al tiempo. Uno de los pecados que a veces se advierten en la actividad sociopolítica consiste en privilegiar los espacios de poder en lugar de los tiempos de los procesos. Darle prioridad al espacio lleva a enloquecerse para tener todo resuelto en el presente, para intentar tomar posesión de todos los espacios de poder y autoafirmación... Darle prioridad al tiempo es ocuparse de iniciar procesos más que de poseer espacios. (Papa Francisco, 2013, p. 149)

La política (o, mejor dicho, la mala política, la de los extremismos) ha puesto los espacios del poder por encima de los tiempos de los procesos. Esa es, desde mi punto de vista, la clave que explica, aunque no justifica, la razón o sinrazón de la falta de planeamiento antes o durante la gestión. La buena política, la de los equilibrios, debe invertirlo.

El tiempo rige los espacios, los ilumina y los transforma en eslabones de una cadena en constante crecimiento, sin caminos de retorno. Se trata de privilegiar las acciones que generan dinamos nuevos en la sociedad e involucran a otras personas y grupos que las desarrollarán, hasta que fructifiquen en importantes acontecimientos históricos. Nada de ansiedad, pero sí convicciones claras y tenacidad. A veces me pregunto quiénes son los que en el mundo actual se preocupan por generar procesos que construyan pueblo, más que por obtener resultados inmediatos que producen un rédito político fácil, rápido y efímero, pero que no construyen la plenitud humana. (Papa Francisco, 2013, pp. 149-150)

No dudo al responder la pregunta que se hace Francisco: ni los neoliberales ni los populistas se preocupan por generar procesos. Todo lo contrario, unos y otros, por sus defectos y sus excesos, han cristalizado los

procesos y han pretendido detenerlos en aras del eficientismo de los mercados o del mesianismo de los líderes. He aquí un quehacer del humanismo.

Planificar antes de la gestión y durante la gestión, porque «el tiempo es superior al espacio», al decir de Francisco (2013, p. 148), significa iniciar procesos a futuro, con objetivos, indicadores y metas a mediano y largo plazo, pero sin olvidar el corto plazo. Porque, aunque parezca una perogrullada, las obras se construyen y los servicios se prestan en el presente.

2. Planes accionados o acciones planificadas

Frente a neoliberales que planean técnicamente sin ocuparse de gestionar y populistas que gestionan políticamente sin preocuparse de planear, las políticas innovadoras planifican y a continuación gestionan o, en su defecto, gestionan y mientras tanto planifican.

2.1 El planeamiento es lo primero

De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional, las políticas públicas, particularmente aquellas basadas en la innovación política, son planes (programas o proyectos) y actividades (obras o servicios) que tienen al Estado (nacional o subnacional) como responsable principal y subsidiario y a la sociedad como destinataria primera y partícipe. Esta definición significa que el Estado decide y acciona a través de un Gobierno y una Administración Pública, pero no a solas, sino junto con los actores privados y ciudadanos. Además, que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades sociales y la consiguiente aceptación de las personas destinatarias y la sociedad en general.

Inicialmente, las políticas públicas presuponen planeamiento (o planificación), es decir, confección de planes (programas o proyectos). Pero no todos los planes son políticas públicas, sino solamente aquellos que se implementan *a posteriori*. Los planes no son mejores o peores por su confección, sino por su implementación. Se trata de planes accionados. Asimismo, las políticas públicas suponen gestión, o sea, actividades (obras o servicios), pero no todas las actividades son políticas públicas, sino solamente aquellas que se confeccionan *a priori*. Las actividades no son mejores o peores por su implementación, sino por su confección. Se trata, pues, de planes accionados o, en su defecto, de acciones planificadas.

Sin planes decididos por un Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos, no hay políticas públicas. En sentido amplio, al decir «planes» se incluye a los programas y proyectos. En sentido restringido, se diferencian por la amplitud de sus objetivos y la extensión de sus plazos, aunque vale destacar que se trata de un convencionalismo a los fines técnicos.

Los planes buscan satisfacer necesidades sociales. Los programas buscan resolver problemas prioritarios y los proyectos buscan remover sus principales causas. Los planes son a largo plazo (cuatro años o más). Los programas y proyectos son a mediano plazo (menos de cuatro años y más de un año) y a corto plazo (un año o menos), respectivamente.

Los planes son una condición tan necesaria como insuficiente. Sin ellos no hay políticas públicas, por eso son necesarios. Pero sin actividades tampoco las hay, por eso son insuficientes. Los planes se formulan para implementarse y, de esa manera, satisfacer necesidades sociales, resolver problemas prioritarios y remover sus causas principales.

Si no se convierten en actividades, las necesidades siguen insatisfechas, los problemas, irresueltos, y las causas, pendientes. Por sí mismos, los planes no mejoran la calidad de vida de las personas. El planeamiento es necesario, pero solo su implementación es suficiente para que las políticas públicas puedan cumplir sus fines, objetivos y metas.

No una, sino muchas veces, he entrevistado a autoridades o funcionarios que juran gobernar por políticas públicas. Sin embargo, al requerirles los planes, programas o proyectos, no los tienen escritos o, si los tienen, no están publicados en las páginas oficiales de sus Gobiernos. Mi conclusión es tajante: no gobiernan por políticas públicas.

Figura 11

Planes, programas o proyectos



Según el marco instrumental del modelo relacional, el planeamiento (o la planificación, utilizo ambos términos indistintamente) es parte del diseño de políticas públicas basadas en la innovación política. El diseño es el proceso que sigue al análisis de las políticas existentes y, a su vez, antecede a la gestión de las actividades (obras y servicios). Como tal, supone diagnosticar las prioridades y las posibilidades, decidir la agenda gubernamental y planificarla. Específicamente, consta de tres fases principales²⁹:

- 1) Primero, el diagnóstico de las prioridades (necesidades, demandadas o no demandadas, problemas y causas) y posibilidades (alternativas posibles).
- 2) Luego, la decisión de la agenda gubernamental para satisfacer esas necesidades, solucionar esos problemas y remover esas causas.
- 3) Finalmente, el planeamiento de los objetivos (plazos, indicadores y metas) y las acciones (responsables, cronogramas y presupuestos) que gestionar.

Primero, diseñar es diagnosticar participativamente las prioridades y posibilidades, a partir de un análisis de las políticas existentes. Para eso, hay que enumerar las necesidades y clasificarlas en demandadas y no demandadas, priorizar los problemas, según criterios de urgencia e importancia, y especificar si las causas son debilidades o amenazas. Sobre esa base, se deben enumerar las alternativas para remover las causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades, especificar si son fortalezas u oportunidades y examinar las probabilidades de implementarlas, según criterios de efectividad económica (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal).

Luego, diseñar es decidir representativamente la agenda gubernamental, a partir de un diagnóstico participativo de prioridades y posibilidades. Para eso, hay que valorar los criterios del diagnóstico (efectividad y factibilidad) y considerar la oportunidad política como criterio decisional para tener en cuenta por las autoridades o los

²⁹ Sobre el diseño, volveremos en el Capítulo II del segundo libro de esta colección. Debo destacar que, en la versión original del modelo relacional, el diseño se dividía en dos fases: el diagnóstico y la decisión, que incluía el planeamiento. A partir de nuevas versiones de otros colegas, me ha parecido más clara esta división tripartita.

funcionarios responsables. Sobre esa base, se deben adoptar las estrategias para remover las principales causas de los problemas prioritarios que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades (demandadas o no demandadas) y encargar el planeamiento a los equipos técnicos responsables de confeccionar los planes, programas o proyectos con sus objetivos y acciones.

Finalmente, diseñar es planear técnicamente los objetivos y las acciones por gestionar, a partir de una decisión representativa de la agenda gubernamental. Para eso, hay que definir los objetivos y plazos de los planes, programas o proyectos, seleccionar los indicadores de gestión (ejecución y comunicación) y de resultados (satisfacción social y aceptación ciudadana). Sobre esa base, se deben especificar las acciones por gestionar (de ejecución, de comunicación y de control de lo ejecutado y lo comunicado) y evaluar —junto con los responsables de hacerlo—, delimitar los cronogramas y presupuestos —es decir, la duración de las actividades, su inicio y finalización— y definir los costos de las actividades por gestionar y evaluar.

2.2 La gestión es lo principal

Sin actividades accionadas por una Administración Pública directamente o a través de terceros, tampoco hay políticas públicas. En sentido amplio, al decir *actividades* se incluyen todas las tareas y operaciones que se implementan. En sentido restringido, se reducen a dos tipos, básicamente: la construcción de obras o la prestación de servicios públicos.

Muchas veces, las obras son la condición necesaria de los servicios. Claro que nunca son la condición suficiente. En general, los programas o proyectos (a mediano y corto plazo, respectivamente) de construcción de obras de infraestructura forman parte de planes (a largo plazo) de prestación de servicios de educación, salud, seguridad o justicia, entre otros.

Sin actividades, los planes son solo planes, que pueden estar bien confeccionados y mostrar la preocupación de un Gobierno por la satisfacción de una necesidad. A su vez, sin planes, las actividades son solo

actividades, que hasta pueden estar bien implementadas y demostrar la ocupación de una Administración Pública en la resolución de un problema.

He visto muchísimos ejemplos de planes, programas o proyectos que se confeccionan, pero nunca se implementan las actividades, por una parte; y, por la otra, actividades, obras o servicios que se implementan, pero cuyos planes nunca se confeccionan. Desde el punto de vista que propongo, no son políticas públicas o, en el mejor de los casos, son políticas fallidas. Solamente juntas, la confección de planes (programas o proyectos) y la implementación de las actividades (obras o servicios) son capaces de configurar una política pública. La clave es destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción. Este es un punto de inflexión en el proceso de las políticas innovadoras que no debe descuidarse ni menospreciarse.

La experiencia me demuestra que en los Gobiernos y las Administraciones Públicas abundan planes, programas o proyectos que son papeles escritos y nada más, sin concreciones ni realizaciones, y sobreabundan actividades, obras o servicios que son usos y costumbres y nada más, sin objetivos, plazos, indicadores ni metas. Lamentable, pero real.

Cuando hay planes (programas o proyectos) sin actividades, tras analizar las fallas, la indicación suele ser revisar sus objetivos (plazos, indicadores y metas) y acciones (responsables, cronogramas y presupuestos) y luego —previa decisión política de las autoridades o funcionarios competentes— ponerlos en marcha, es decir, gestionarlos y evaluar sus resultados.

A su vez, cuando hay actividades (obras o servicios) sin planes, tras analizar las fallas, la indicación suele ser confeccionar los planes, programas o proyectos inexistentes. La cuestión es qué se debe planificar. Desde ya, no se puede detener la gestión, planificar y luego retomar la gestión. Sería absurdo. Por ende, se deben planificar las actividades existentes.

Aunque los manuales de planificación sigan enseñando que solo se planifica el futuro, a veces la salida es planificar el presente, no lo que se hará, sino lo que se está haciendo. Eso significa agrupar las actividades en

proyectos, programas y planes, con objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. Es una modalidad de planeamiento incremental.

Figura 12

Actividades, obras o servicios



Según el marco instrumental del modelo relacional, la gestión de políticas públicas basadas en la innovación política es el proceso que sigue al diseño de los planes (programas o proyectos) y, a su vez, antecede a la evaluación de los resultados en términos de satisfacción (o reparación) de las necesidades sociales y la aceptación (o conformidad) de los ciudadanos. Como tal, supone ejecutar lo planificado, comunicar lo planificado o lo ejecutado y controlar lo ejecutado y lo comunicado. Específicamente, consta de tres fases principales³⁰:

- 1) Primero, la ejecución de los planes (programas o proyectos) decididos por el Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos.
- 2) Luego, la comunicación de dichos planes y de las actividades (obras o servicios) implementados por la Administración (directa o indirectamente).

³⁰ Sobre la gestión, volveremos en el Capítulo III del segundo libro de esta colección. Debo destacar que, en la versión original del modelo relacional, la gestión se dividía en dos fases: la dirección, que incluía la ejecución y el control de lo ejecutado, y la difusión, que incluía la comunicación y el control de lo comunicado. A partir de nuevas versiones de otros colegas, me ha parecido más clara esta división tripartita.

3) Finalmente, el control de lo gestionado, es decir, el análisis tanto de lo ejecutado como de lo comunicado y, eventualmente, su corrección.

Primero, gestionar es ejecutar productivamente las actividades planificadas, a partir de una decisión representativa de la agenda gubernamental y un planeamiento técnico de los objetivos y las acciones. Para eso, hay que implantar social y legalmente las actividades planificadas, es decir, legitimarlas y legalizarlas con los actores sociales y políticos. Sobre esa base, se deben operar interna y externamente las actividades planificadas, mediante la adecuación de las estructuras (administrativas y políticas) y la capacitación del personal (funcionarios y empleados), la coordinación entre los niveles de Gobierno y la concertación con los actores provenientes de los sectores privados, empresariales y civiles.

Luego, gestionar es comunicar transparentemente, a partir de un planeamiento técnico y una ejecución productiva. Para eso, hay que informar las actividades planificadas o ejecutadas a las personas destinatarias, beneficiarias o afectadas, mediante mensajes específicos a través de oficinas que pueden ser presenciales o virtuales y, sobre todo, de las redes sociales. Sobre esa base, se deben divulgar las actividades planificadas o ejecutadas a la sociedad en general, es decir, a las personas que no son destinatarias, beneficiarias o afectadas de los planes o las actividades, mediante mensajes genéricos a través de los medios masivos de comunicación, tanto la prensa escrita como las radios y televisoras.

Finalmente, gestionar es controlar idóneamente lo gestionado, a partir de una ejecución productiva y una comunicación transparente. Para eso, hay que analizar lo ejecutado (tanto lo implantado como lo operado) y corregir las fallas que hubiera en el proceso de ejecución, de inacción (falta de ejecución) o de inercia (ejecución sin previa planificación). Sobre esa base, se debe analizar lo comunicado (tanto lo informado a las personas destinatarias, beneficiarias o afectadas como lo divulgado a la sociedad en general) y corregir las fallas que hubiera en el proceso de comunicación, de secretismo (o falta de comunicación) o de demagogia (o comunicación sin planificación o sin ejecución previas).

3. Planificación estratégica, deductiva o inductiva

Frente a estrategias neoliberales largoplacistas y estrategias populistas cortoplacistas, las políticas innovadoras parten de estrategias a base de consensos genéricos, a mediano y largo plazo, o específicos, a corto plazo.

3.1 De lo general a lo particular

En *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*, María García Pizarro (2007) sostiene que las finalidades de un plan estratégico son, fundamentalmente, dos. La primera, definir una estrategia e identificar los proyectos e infraestructuras que van a resultar clave con los actores. La segunda, ser conscientes de las interdependencias.

En relación con sus etapas, la profesora española propone las siguientes:

- 1) Organización de la estructura interna y externa.
- 2) Diagnóstico.
- 3) Escenarios posibles y determinación del modelo de futuro.
- 4) Determinación de la agenda: concreción de los programas y de los proyectos.
- 5) La puesta en marcha (García Pizarro, 2007).

Las políticas públicas son planes accionados o, en su defecto, acciones planificadas. Luego, la planificación puede ser estratégica o convencional. La estratégica, a diferencia de la convencional, implica consensos políticos, tanto partidarios como sectoriales, en relación con temáticas, materias o asuntos que pueden ser más o menos genéricos o específicos.

Al momento de formular e implementar una política pública, si hubiera una planificación estratégica, hay que tomarla como base. Pero, si no la hubiera, hay que iniciar los procesos de formulación e implementación y, a partir de los proyectos, programas y planes formulados e implementados, comenzar la elaboración del plan estratégico, inductivamente.

En un libro de más de dos décadas atrás, Alfredo Ossorio (2003) denominaba *plan* a «la toma anticipada de decisiones que permite prever, organizar, coordinar y controlar situaciones, acciones y resultados» (p. 25) y *estrategia* a «un estilo y un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional» (p. 25). A su vez, el profesor argentino definía la *planificación estratégica* como un proceso continuo e interactivo de fases o momentos tanto de conocimiento como de acción donde se entremezclan lo que es, lo que fue y lo que tiende a ser con lo que debe ser o puede ser (Ossorio, 2003). Ese entremezclado era lo estratégico para Ossorio. Según él, las fases del planeamiento estratégico son cuatro, y vale considerarlas porque esta clasificación ha sido muy referenciada desde su publicación hasta la actualidad:

- 1) La apreciación de la situación.
- 2) El diseño normativo y prospectivo.
- 3) El análisis y la formulación estratégica.
- 4) La acción táctica operacional.

Las tres primeras fases corresponden a actividades de conocimiento, mientras que la cuarta fase responde a actividades de acción y recálculo. Cada uno de estos grandes bloques de actividades es interdependiente, «dado que la respuesta a cada uno de los interrogantes implica la remisión a algún otro interrogante de la otra fase» (Ossorio, 2003, pp. 62-63).

La apreciación de la situación es la base o el punto de partida y describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto. Esta fase comprende la identificación de la situación problemática, la confección del árbol de problemas y la identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego.

La apreciación de la situación que Ossorio (2003) plantea como la primera de las tres fases de conocimiento se relaciona con el momento explicativo de la planificación estratégica situacional (PES). Para Matus

(1998), este momento consistía en la indagación y construcción conceptual de la realidad «como fue, como es y como tiende a ser» (p. 69).

El diseño normativo y prospectivo es la determinación de la situación ideal por alcanzar, y describe el estado futuro deseado con relativa autonomía de la posibilidad de alcanzarlo. Esta fase contiene el establecimiento de la visión, la misión actual y futura, los valores compartidos y el diseño del árbol de objetivos en correspondencia con el árbol de problemas.

El diseño normativo y prospectivo que Ossorio (2003) plantea como la segunda de las tres fases de conocimiento se correlaciona con el momento normativo de la PES. Para Matus (1998), este momento consistía en la prefiguración de cómo «debe ser» la realidad una vez realizada la acción (p. 87).

El análisis y la formulación estratégica es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. Esta fase incluye la definición de objetivos y metas, el diseño de escenarios y cursos de acción, el análisis de factibilidad, la programación, la presupuestación, la organización y el personal.

El análisis y la formulación estratégica que Ossorio (2003) plantea como la tercera de las tres fases de conocimiento se vinculan con el momento estratégico de la PES. Para Matus (1998), este momento consistía en la articulación de lo que «debe ser» con lo que «puede ser» (p. 105). Sin dudas, el punto más crítico.

La acción táctica operacional es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional. Esta fase implica el establecimiento de la agenda del actor social, la puesta en marcha de las operaciones, la incorporación a la agenda de las modificaciones y el recálculo. En otros términos, la gestión y la evaluación.

La acción táctica operacional que Ossorio plantea como la única fase de acción se conecta con el cuarto momento de la PES. Para Matus (1998), el momento operacional consistía en las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos, o sea, con el hacer y el recalcular (p. 62); es decir, el gestionar y el evaluar.

Esta modalidad propuesta por Ossorio (2003) es deductiva, es decir, va de lo general a lo particular, partiendo de consensos genéricos a mediano y largo plazo. Ha sido y sigue siendo muy utilizada en la formulación de planes estratégicos tanto nacionales como subnacionales. No obstante, frente a la vertiginosidad de los cambios, han surgido nuevas modalidades.

Figura 13

Planeamiento estratégico deductivo



3.2 De lo particular a lo general

La planificación estratégica deductiva parte de consensos sobre temáticas genéricas³¹ y, sobre esa base, elabora planes a largo plazo para satisfacer las necesidades referidas a esa temática, programas a mediano

³¹ Por ejemplo, planes estratégicos de obras y servicios, de producción y empleo, de educación o salud, de seguridad o justicia.

plazo para resolver problemas referidos a esas necesidades y proyectos de intervención para remover las causas referidas a esos problemas.

Ahora, durante los últimos años, ese modo deductivo ha sido reemplazado por una secuencia inductiva. Siempre a partir de una estrategia o un conjunto de estrategias definidas políticamente, en lugar de confeccionar los planes, programas y proyectos y, luego, implementarlos, se implementan proyectos que luego se agrupan en programas y en planes. Esta modalidad de planificación estratégica inductiva tiene varias ventajas que he comprobado en muchos asesoramientos a Gobiernos latinoamericanos; entre ellas, los tiempos y los costos, que, como se sabe, son siempre escasos, siempre. Esas ventajas justifican los riesgos de eventuales superposiciones que, teóricamente, el modo deductivo evita.

Como el planeamiento estratégico deductivo, el inductivo también parte de consensos. La diferencia es que en aquel son sobre temáticas genéricas y van de planes y programas a largo y mediano plazo a proyectos a corto plazo, mientras que en este son sobre temáticas específicas³² y van de proyectos a corto plazo a programas y planes a mediano y largo plazo.

Metodológicamente, se puede partir de consensos genéricos, yendo de planes y programas a largo y mediano plazo a proyectos de intervención a corto plazo (modo deductivo), o viceversa: se puede partir de consensos específicos, yendo de proyectos de intervención a corto plazo a programas y planes de mediano y largo plazo (secuencia inductiva).

En el ejercicio profesional de la consultoría en políticas públicas, he sido testigo de planificaciones estratégicas elaboradas a partir de grandes consensos sobre temáticas genéricas, a mediano y largo plazo, que nunca se convirtieron en planes (programas o proyectos) ni mucho menos en actividades (obras o servicios). No pasaron de lo general a lo particular. Por el contrario, he visto proyectos de intervención implementados a partir de pequeños consensos sobre temáticas específicas, a corto plazo, que, gracias a la remoción de causas principales de problemas prioritarios, se convirtieron en programas y en planes a mediano y largo plazo,

³² Por ejemplo, programas o proyectos sobre infraestructura escolar o sanitaria, formación del personal de las fuerzas de seguridad u organización de los tribunales y juzgados.

configurando una planificación estratégica. Pasaron de lo particular a lo general.

Ahora bien, para que la elaboración de una planificación estratégica inductiva sea viable, es necesario un análisis de las políticas existentes. Sin ese punto de partida, la secuencia inductiva de la planificación estratégica es imposible. No se puede ir de lo particular a lo general sin determinar, previamente, cuáles son las políticas existentes.

Según el marco instrumental del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política, el análisis consta de tres fases principales³³:

- 1) Primero, la descripción interna de los planes (programas o proyectos) gubernamentales y las actividades (obras o servicios) administrativas existentes.
- 2) Luego, la interpretación sistémica de las consistencias e inconsistencias entre el planeamiento gubernamental y la gestión administrativa.
- 3) Finalmente, la crítica correctiva de las fallas que hubiera en los procesos de diseño y de gestión con las recomendaciones pertinentes.

Primero, **analizar es describir internamente los planes y las actividades**. Para eso, hay que revisar los planes (programas o proyectos) decididos por el Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos, refiriendo cuáles son los objetivos, plazos, indicadores y metas, si están escritos y si están publicados, en consulta con los gobernantes y sus equipos de planeamiento. Sobre esa base, se deben inventariar las actividades (obras o servicios) implementadas por la Administración Pública (directa o indirectamente), refiriendo cuáles son las acciones, quiénes son los

³³ Sobre el análisis de las políticas existentes, volveremos en el Capítulo I del segundo libro de esta colección. Debo destacar que, en la versión original del modelo relacional, el análisis de las políticas existentes (o estudios de determinación) establecía las coherencias e incoherencias entre las necesidades, los problemas y las causas según los gobernantes, por un lado, y los planes, programas o proyectos según los administradores públicos, por el otro. A partir de nuevas versiones de otros colegas, esta nueva versión establece las coherencias e incoherencias entre los planes, programas o proyectos según los gobernantes, por un lado, y las actividades, obras o servicios según los administradores públicos, por el otro.

responsables, cuáles son los cronogramas y los presupuestos, en consulta con los administradores públicos (preferentemente, con los mandos medios).

Luego, **analizar es interpretar sistémicamente las consistencias e inconsistencias**. Para eso, hay que comparar el planeamiento y la gestión, cotejando si hay planes, programas o proyectos no implementados y, a su vez, si hay actividades, obras o servicios no decididos, las dos grandes dificultades que suele evidenciar cualquier política pública. Sobre esa base, se deben exponer las consistencias e inconsistencias entre lo planeado por el Gobierno y lo implementado por la Administración Pública, explicando hipotéticamente los motivos u orígenes del planeamiento sin gestión y de la gestión sin planeamiento, es decir, si pueden provenir de fallas en los procesos de diseño o de gestión.

Finalmente, **analizar es criticar correctivamente las fallas y hacer las recomendaciones pertinentes**. Para eso, hay que examinar fallas en el diseño (ceguera o imprevisión al diagnosticar, indecisión o improvisación al decidir o planear) y hacer recomendaciones para enmendar los procesos de diagnóstico o de decisión y planeamiento, respectivamente, y, si no las hubiera, recomendar el control de la gestión. Sobre esa base, se deben inspeccionar fallas en la gestión (tanto la inacción o la inercia al ejecutar como el secretismo o la demagogia al comunicar) y hacer recomendaciones para enmendar los procesos de ejecución o de comunicación y, si no las hubiera, recomendar la evaluación de la satisfacción social o la aceptación ciudadana, respectivamente.

De ese análisis de las políticas existentes, van a surgir proyectos de intervención a corto plazo que han sido planificados y gestionados para remover diversas causas de distintos problemas. Pues bien, todos los proyectos de intervención que traten de resolver causas de un mismo problema deben agruparse en un mismo programa (a mediano plazo). Luego, todos los programas que traten de resolver problemas que impiden u obstaculizan una misma necesidad deben agruparse en un mismo plan (a largo plazo). De esa manera, se formula un planeamiento estratégico inductivo, desde los proyectos de intervención a corto plazo determinados mediante el análisis de las políticas existentes.

Figura 14

Planeamiento estratégico inductivo



4. Continuidad y políticas de Estado

Frente a discontinuidades neoliberales de políticas populares e interrupciones populistas de políticas liberales, las políticas innovadoras convierten en políticas de Estado las políticas públicas que satisfacen necesidades y ganan aceptación.

4.1 Depende de la continuidad

Los consensos derivados de una planificación estratégica son un insumo valiosísimo para diseñar políticas públicas. No obstante, la distinción fundamental entre políticas públicas y políticas de Estado no es la planificación estratégica anterior, sino la posterior continuidad transgubernamental entre el Gobierno que la puso en marcha y el o los Gobiernos subsiguientes.

Durante años de asistencias técnicas, capacitaciones y formaciones, he conocido muchas gestiones que prometen y hasta elaboran planes estratégicos que nunca implementan y, paradójicamente, ponen en marcha actividades caracterizadas por la imprevisión o la improvisación. No pocas veces aquellas promesas tratan de ocultar estas fallas.

Toda política pública es decidida por un Gobierno y, luego, accionada por una Administración Pública, directamente o a través de terceros. Toda política pública es, pues, una política gubernamental. Luego, esta se convierte en una política de Estado cuando ha sido formulada e implementada por un Gobierno y seguida por otro u otros Gobiernos. En contra de la opinión predominante, no importa si los Gobiernos subsiguientes son de otro o del mismo partido político. Tampoco importa si vienen inmediatamente después o tras uno o más períodos. En cualquier

caso, la distinción es la continuidad de los contenidos centrales, más allá de las conveniencias, denominaciones o adaptaciones circunstanciales.

La continuidad de cualquier política pública y su consiguiente conversión en una política de Estado no depende de los consensos previos ni de la extensión de los plazos ni de la importancia de las materias. Sin dudas, todos los enumerados son factores deseables. No obstante, la continuidad depende, básicamente, de los éxitos posteriores a la implementación.

He visto decisiones tomadas por consenso, a diez años o más y sobre asuntos muy importantes, que fueron discontinuadas tras el Gobierno que las puso en marcha o antes de que terminara su mandato. Como contrapartida, he sido testigo de actividades implementadas en medio de crisis, plagadas de imprevisiones e improvisaciones, que tienen continuidad Gobierno tras Gobierno. Claramente un Gobierno continúa las políticas públicas de otro Gobierno por sus éxitos. Si una política pública ha satisfecho necesidades sociales y, por consiguiente, ha sido aceptada por las personas destinatarias y la sociedad en general, entonces el costo político de interrumpirla o el beneficio político de seguirla fuerzan la continuidad.

Una perspectiva política o —si se quiere— politológica me ha enseñado que, en el mundo de las políticas públicas, importan más los finales que los comienzos. En otros términos, importa más cómo terminan que cómo empiezan los diseños de los planes y la gestión de las actividades. Me han dicho «resultadista», y lo acepto sin ponerme colorado.

Esta conclusión que afirmo y sostengo va más allá de las ideologías políticas y las plataformas electorales de los gobernantes de turno. Si una política pública, sea neoliberal o sea populista, repara las necesidades insatisfechas y conforma a los ciudadanos disconformes, merece ser continuada por el Gobierno subsiguiente, sea populista o sea neoliberal.

Figura 15

Continuidad y políticas de Estado



La cuestión es, entonces, cómo saber si una política pública ha sido exitosa y, por consiguiente, si debería ser continuada por otro Gobierno de diferente o del mismo partido político del que la puso en marcha. Pues bien, para saberlo hay que evaluar los resultados conseguidos en términos de necesidades reparadas y ciudadanos conformes.

Según el marco instrumental del modelo relacional de políticas basadas en la innovación, la evaluación consta de tres fases principales³⁴:

- 1) Primero, la descripción externa de los resultados conseguidos en términos de satisfacción (o reparación) social y de aceptación (o conformidad) ciudadana.
- 2) Luego, la interpretación integrada de los impactos alcanzados (tanto los deficitarios como los equilibrados o superavitarios).
- 3) Finalmente, la crítica responsable de las suficiencias e insuficiencias de las políticas evaluadas con las recomendaciones pertinentes.

Primero, evaluar es describir externamente los resultados conseguidos. Para eso hay que considerar los efectos deseados, según los gobernantes y sus equipos técnicos, al momento de decidir y planear la agenda gubernamental, en términos de satisfacción de las necesidades sociales y de aceptación de las personas destinatarias y la sociedad en general. Sobre esa base, se deben medir los efectos logrados, en términos de satisfacción de las necesidades, al momento de ejecutar lo planificado, según estadísticas

³⁴ Sobre la evaluación de los resultados conseguidos, volveremos en el Capítulo IV del segundo libro de esta colección.

gubernamentales o no gubernamentales, y en términos de aceptación de los ciudadanos al momento de comunicar lo planificado o lo ejecutado, según encuestas de opinión y grupos focales.

Luego, evaluar es interpretar integradamente los impactos alcanzados. Para eso, hay que comparar los indicadores y las metas de resultados planificados versus las estadísticas gubernamentales o no gubernamentales (respecto a la satisfacción social) y versus las encuestas de opinión o los grupos focales (en cuanto a la aceptación ciudadana). Sobre esa base, se debe advertir si los impactos son deficitarios (cuando los efectos logrados son menores que los deseados), equilibrados o superavitorios (cuando los efectos logrados son iguales o mayores que los deseados) respecto a las necesidades reparadas o no reparadas y en cuanto a los ciudadanos conformes o disconformes.

Finalmente, evaluar es criticar responsablemente las suficiencias e insuficiencias y hacer las recomendaciones pertinentes. Para eso, primero hay que señalar los alcances de los resultados conseguidos por las políticas evaluadas, valorando que son suficientes cuando los impactos son equilibrados o superavitorios, e insuficientes cuando los impactos son deficitarios. Sobre esa base, se deben hacer las recomendaciones pertinentes, tanto la continuidad (cuando los resultados conseguidos son suficientes en necesidades reparadas y en ciudadanos conformes) como el análisis de fallas en la ejecución o en la comunicación (cuando son insuficientes en satisfacción social o en aceptación ciudadana, respectivamente).

4.2 ¿Por qué no hay políticas de Estado?

La pregunta se repite en las conferencias y clases de políticas públicas, específicamente cuando las distinguimos de las políticas de Estado: ¿por qué las políticas públicas iniciadas por una gestión gubernativa no son continuadas por otras gestiones gubernativas? La respuesta más directa e inmediata suele remitir a la mezquindad de los gobernantes de turno. Si bien no desconozco ese vicio de muchos dirigentes políticos, creo que la respuesta es más compleja. No hay políticas de Estado porque no hay políticas públicas exitosas, y no hay políticas públicas exitosas porque los

defectos neoliberales o los excesos populistas les vedan las chances de satisfacer las necesidades de la sociedad y ganar la aceptación de los ciudadanos.

Obviamente, ningún Gobierno es o ha sido completamente neoliberal ni totalmente populista. Hay Gobiernos con políticas predominantemente neoliberales o preferentemente populistas. Dicho eso, ni los unos ni los otros son buenos o malos por antonomasia. Las democracias latinoamericanas no han sido ni son el campo de batalla entre ángeles y demonios. Caer en esa discusión sigue siendo uno de los estorbos para entendernos. Claramente, los Gobiernos liberales se malogran por sus defectos y los Gobiernos populares se estropean por sus excesos. No obstante, a pesar de los defectos de unos y de los excesos de otros, en cualquier democracia del mundo hay Gobiernos neoliberales o populistas exitosos o fracasados.

De un Gobierno que diseñe y gestione políticas neoliberales, se puede esperar que sea partidario de un eficientismo privatista y tecnocrático, un abstencionismo librecambista y mercadocrático, un individualismo aislacionista y egocrático y un pragmatismo formalista y meritocrático. Esas son sus características. ¿Por qué esperar otras?

De un Gobierno que diseñe y gestione políticas populistas, se puede esperar que sea partidario de un mesianismo decisionista y politocrático, un intervencionismo proteccionista y estatocrático, un colectivismo corporativista y sociocrático y un dogmatismo personalista y autocrático. Esas son sus características. ¿Por qué esperar otras?

A pesar de considerar que, en la teoría, se trata de defectos y de excesos viciosos a ambos extremos, debo reconocer que, en la práctica, los Gobiernos con políticas neoliberales o con políticas populistas no son buenos o malos ni mejores o peores porque respondan a esas características. Mucho menos por no responder a las características opuestas. Un Gobierno con políticas neoliberales o con políticas populistas no es malo ni peor por sus defectos o sus excesos. Hacer un juicio de valor en ese sentido sería apriorístico y no me parece correcto desde un punto de vista científico. Una cosa es señalar esos vicios desde una perspectiva ideológica, que la tengo, y otra cosa es condenarlos sin evaluar sus resultados.

Dicho eso, creo que un Gobierno con políticas neoliberales o populistas es malo o peor cuando provoca insatisfacción social o rechazo ciudadano. Esa es la contradicción de las democracias latinoamericanas. Si las políticas neoliberales y las políticas populistas fueran exitosas, entonces la alternancia entre ellas podría ser beneficiosa. Lamentablemente, no es así.

Figura 16

¿Por qué no hay políticas de Estado?



Ahora bien, todas las reglas tienen sus excepciones, también la regla de la discontinuidad de las políticas públicas a lo largo y a lo ancho de América Latina. Sé que los ejemplos son siempre controversiales; no obstante, me arriesgo y pongo a la República Oriental del Uruguay y a la República de Chile como dos de sus excepciones.

No es casualidad, sino causalidad, que la uruguaya sea la mejor democracia de América Latina. Después de los nefastos Gobiernos autoritarios derivados del golpe de Estado de 1973, en Uruguay se han sucedido Gobiernos liberales con algunos defectos neoliberales y Gobiernos populares con algunos excesos populistas, pero en general más equilibrados que extremistas.

Para empezar, destaco el primer Gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990), el de Luis Lacalle Pou (1990-1995) y el segundo de Sanguinetti

(1995-2000). En esa etapa, el Partido Colorado (Sanguinetti) y el Partido Nacional (Lacalle Pou) gobernaron desde una impronta liberal, con defectos neoliberales, claro, pero sin volverse antipopulares. A continuación, también destaco el primer Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), el de José «Pepe» Mujica (2010-2015) y el segundo de Tabaré Vázquez (2015-2020). Durante esa etapa, los presidentes del Frente Amplio gobernaron desde una impronta popular, con excesos populistas, claro, pero sin volverse antiliberales.

En Chile, entre 2006 y 2022, es decir, durante 16 años, nada menos, se sucedieron dos presidentes: Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), Sebastián Piñera Echenique (2010-2014), Michelle Bachelet (2014-2018) y Sebastián Piñera (2018-2022). Las presidencias de Bachelet fueron de impronta popular, mientras que las de Piñera fueron de impronta liberal. A pesar de sus diferencias, que fueron públicas y notorias, tanto Bachelet (Partido Socialista) como Piñera (Renovación Nacional) dieron un muy buen ejemplo de convivencia democrática. Ninguno de ellos pudo imponer a los candidatos de sus partidos o alianzas, es cierto, pero de eso se trata, también, la alternancia propia de una democracia republicana. No son un ejemplo de la perfección política ni mucho menos. Pero sí uno de cómo aprovechar lo mejor de cada impronta ideológica. Bachelet dio lo que se puede esperar de un buen Gobierno popular, a pesar de sus excesos populistas, mientras que Piñera dio lo que se puede esperar de un buen Gobierno liberal, a pesar de sus defectos neoliberales.

Completo mis ejemplos a riesgo de sumar más críticas. Hasta el 1 de marzo de 2025, en Uruguay ha gobernado un presidente de una clara impronta liberal, como Luis Lacalle Pou. Asimismo, hasta el 11 de marzo de 2026, en Chile va a gobernar un presidente de una clara impronta popular, como Gabriel Boric, sin los aciagos e infaustos extremismos.

Basta comparar al uruguayo Luis Lacalle Pou con el presidente argentino Javier Milei o al chileno Gabriel Boric con el presidente venezolano Nicolás Maduro para entender el valor de dos presidentes equilibrados en comparación con otros presidentes que han hecho del extremismo ideológico y la polarización política un método de lucha por el poder.

5. El ciclo virtuoso de las políticas innovadoras

Frente a neoliberales que no analizan políticas ajenas que no evalúan resultados propios, las políticas innovadoras analizan políticas existentes, diseñan planes sin cegueras ni improvisaciones, gestionan actividades sin inercias ni demagogias y evalúan resultados.

5.1 Las cuatro reglas de oro

En las clases de diseño de políticas públicas, me gusta decir que, si bien la gestión es lo principal, el diseño es lo primero, y que el mejor diseño parte de un análisis de lo existente. De ahí la importancia de analizar las políticas existentes, diagnosticar participativamente, decidir representativamente y planear técnicamente los objetivos y las acciones.

Asimismo, en las clases de gestión, me gusta decir que, si bien el diseño es lo primero, la gestión es lo principal, y que la mejor gestión es la que llega a una evaluación de lo conseguido. De ahí la importancia de ejecutar productivamente, comunicar transparentemente, controlar idóneamente las actividades gestionadas y evaluar sus resultados conseguidos.

Después de 20 años de investigar, analizar y evaluar cientos de políticas públicas (subnacionales y nacionales) de Gobiernos exitosos, de diferentes partidos políticos y de diversos tamaños poblacionales y territoriales, concluyo que hay cuatro reglas de oro para tener en consideración. No para copiar y pegar, sino para adoptar como referencias. Antes de enumerarlas, recalco que considero como un caso de Gobierno (nacional o subnacional) exitoso cuando ha sido reelegido el titular del Poder Ejecutivo o un sucesor de su partido político o alianza electoral. Acepto que el criterio admite

muchas objeciones, pero lo mantengo porque es lo más «objetivo» que he encontrado para la selección de casos.

Dicho eso, las políticas públicas que mejoran la calidad de vida de las personas y logran necesidades reparadas y ciudadanos conformes han seguido, en más o en menos, estas reglas, que —vale la pena decirlo— van más allá de la impronta liberal o popular y de los defectos neoliberales o los excesos populistas de los Gobiernos seleccionados y las políticas analizadas:

1) Primera regla: Analizar antes de diseñar y de evaluar.

De acuerdo con una secuencia lógica, el análisis de las políticas existentes que propone el modelo relacional alimenta el proceso de diseño (diagnóstico, decisión y planeamiento) de las nuevas políticas o la evaluación de los resultados conseguidos (en términos de satisfacción de las necesidades y de aceptación de los ciudadanos).

Siempre les digo a mis alumnos de grado y de posgrado que, en el ejercicio profesional de la consultoría política en políticas públicas, los gobernantes pueden requerir sus servicios profesionales por varias motivaciones. Rara vez los van a llamar para hacer un análisis. En la gran mayoría de los casos, los van a convocar para planificar o evaluar una política pública; concretamente, para diseñar un plan, un programa o un proyecto y, así, satisfacer una necesidad (demandada), resolver un problema (urgente) o remover una debilidad (organizacional). También para evaluar los impactos en términos de aceptación ciudadana (una encuesta de opinión). La respuesta debe ser siempre: «Primero hay que analizar lo existente».

2) Segunda regla: Diseñar después de analizar y antes de gestionar.

Según el marco instrumental del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política, el diseño de los planes (programas o proyectos) decididos por el Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos anticipa y, a la vez, configura la gestión de las actividades (obras o servicios) implementadas por la Administración directa o indirectamente.

Ahora bien, así como lo razonable es analizar las políticas existentes, después diseñar las nuevas políticas y finalmente gestionar las políticas

diseñadas, al interior del diseño también hay una secuencia lógica, es decir, un encadenamiento de fases que seguir en función de un proceso racional, aunque lo lógico y lo cronológico no siempre coinciden.

Muchas veces se confunde al diseño con el diagnóstico de las prioridades o posibilidades o con el planeamiento de los objetivos y las acciones, desconociendo la decisión, que es, sin dudas, el eslabón central. No hay diseño sin decisión, es cierto. Ahora bien, antes de decidir, lo recomendable es diagnosticar y, después de decidir, lo aconsejable es planear lo decidido.

3) Tercera regla: Gestionar después de diseñar y antes de evaluar.

Según el marco instrumental del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política, la gestión de las actividades (obras o servicios) implementadas por la Administración directa o indirectamente realiza y, a la vez, perfecciona el diseño de los planes (programas o proyectos) decididos por el Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos.

Ahora bien, así como lo razonable es primero diseñar las nuevas políticas, después gestionar las políticas diseñadas y finalmente evaluar los resultados conseguidos, al interior de la gestión también hay una secuencia lógica, es decir, un encadenamiento de fases que seguir en función de un proceso racional, aunque repito: lo lógico y lo cronológico no siempre coinciden.

Muchas veces se confunde a la gestión con la ejecución de las actividades planificadas, escindiendo la comunicación, que es, sin dudas, igualmente importante. No hay gestión sin ejecución, es cierto. Ahora bien, a la par de ejecutar, lo recomendable es comunicar y, después de ejecutar y comunicar, lo aconsejable es controlar tanto lo ejecutado como lo comunicado.

4) Cuarta regla: Evaluar después de analizar o de gestionar.

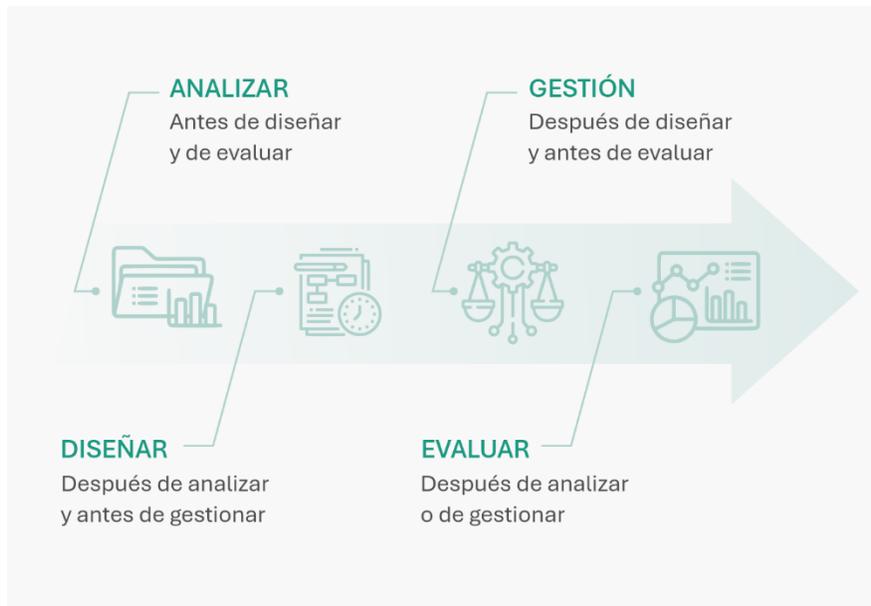
De acuerdo con una secuencia lógica, la evaluación de los resultados conseguidos en términos de satisfacción de las necesidades y de aceptación de los ciudadanos que propone el modelo relacional retroalimenta el

análisis de las políticas existentes o la gestión (ejecución, comunicación y control de lo ejecutado y lo comunicado) de las políticas diseñadas.

Siempre les digo a mis alumnos de grado y de posgrado que, en el ejercicio profesional de la consultoría política en políticas públicas, de poco o nada sirve determinar cuáles son las políticas existentes ni corregir sus fallas en el diseño y en la gestión si no se evalúan los resultados conseguidos en satisfacción de las necesidades y conformidad de los ciudadanos. ¿Para qué queremos saber cuáles son los planes decididos por el Gobierno y confeccionados por sus equipos técnicos o las actividades implementadas por la Administración directa o indirectamente, si ignoramos sus impactos? ¿Para qué corregimos la ejecución o la comunicación si no sabemos cuál es la satisfacción social y la aceptación ciudadana?

Figura 17

Análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas basadas en la innovación política



5.2 Cuidado, pueden fallar... y fallan

El diseño de los planes, programas o proyectos anticipa y configura la gestión y consta de tres fases principales: primero el diagnóstico, luego la decisión y finalmente el planeamiento. No obstante, esa secuencia lógica no suele darse cronológicamente. De esa desviación entre lo lógico y lo cronológico, aparecen las fallas en el diseño.

Según el modelo relacional, las cuatro fallas más comunes y corrientes que pueden observarse al diseñar los planes, programas o proyectos son las siguientes:

- 1) La imprevisión y la ceguera al momento de diagnosticar.
- 2) La indecisión y la improvisación al momento de decidir y planear.

En la imprevisión, hay un análisis de políticas existentes, pero falta (en todo o en parte) un diagnóstico de prioridades y posibilidades (necesidades, problemas, causas y alternativas posibles). A la inversa, en la ceguera hay un diagnóstico de prioridades y posibilidades, pero falta (completa o parcialmente) un análisis previo. Por ejemplo, hay imprevisión en el diagnóstico de una política de seguridad si se identifica al aumento de los delitos contra la propiedad (robos y hurtos) como uno de los problemas prioritarios, pero los equipos de diagnosticadores no identifican las causas principales de ese problema ni formulan las soluciones posibles para removerlas. En cambio, hay ceguera en el diagnóstico de una política seguridad si se identifica al aumento de los homicidios dolosos como uno de los problemas prioritarios, se identifican las causas principales de ese problema y se formulan las soluciones posibles para removerlas, pero no se analizan previamente los programas y proyectos existentes a esos fines.

En indecisión, hay un diagnóstico de prioridades y posibilidades (necesidades, problemas, causas y alternativas posibles), pero falta (en todo o en parte) decidir o planear la agenda gubernamental. A la inversa, en la improvisación hay una agenda gubernamental decidida y planificada, pero falta (completa o parcialmente) un diagnóstico previo. Por ejemplo, hay indecisión en la decisión de una política de seguridad si se formulan dos alternativas para disminuir una de las causas del aumento de los delitos contra la propiedad (robos y hurtos) y, sin embargo, los decisores no adoptan ninguna o adoptan una, pero no encargan la confección del

proyecto a sus equipos técnicos o el proyecto no se formula. En cambio, hay improvisación en la decisión de una política de seguridad si se identifica al aumento de los homicidios dolosos como uno de los problemas prioritarios, se decide y se confecciona un programa con el objetivo de disminuirlos en el mediano plazo, pero no se diagnostican previamente sus causas ni las alternativas posibles para removerlas.

La gestión de las actividades, obras o servicios realiza y perfecciona el diseño y consta de tres fases principales: primero la ejecución, luego la comunicación y finalmente el control de lo gestionado. No obstante, esa secuencia lógica suele no darse cronológicamente. De esa desviación entre lo lógico y lo cronológico, aparecen las fallas en la gestión.

Según el modelo relacional, las cuatro fallas más comunes y corrientes que pueden darse al gestionar las actividades, obras o servicios son las siguientes:

- 1) La inacción y la inercia al momento de ejecutar.
- 2) El secretismo y la demagogia al momento de comunicar.

En la inacción, hay una agenda gubernamental decidida y planificada por el Gobierno y sus equipos técnicos, pero falta (en todo o en parte) ejecutar actividades. A la inversa, en la inercia hay ejecución de actividades por la Administración directa o indirectamente, pero esas actividades no han sido decididas o planificadas previamente. Por ejemplo, hay inacción en la ejecución de una política de eficiencia económica si se ha decidido y se ha planificado un programa de equilibrio fiscal que incluye un proyecto de aumento de los impuestos y otro proyecto de disminución de los gastos, pero no se ejecutan según los objetivos, plazos, indicadores y metas decididos y planificados. En cambio, hay inercia en la ejecución de una política de eficiencia económica si, con el propósito de equilibrar los ingresos y egresos públicos, se ejecutan aumentos de impuestos o disminuciones de gastos, pero no se confeccionan los proyectos correspondientes con sus respectivos objetivos, plazos, indicadores o metas decididos y planificados previamente.

En el secretismo, hay una agenda gubernamental decidida, planificada y ejecutada, pero falta (en todo o en parte) la comunicación de los planes o las actividades. A la inversa, en la demagogia, hay comunicación de planes o actividades, pero esos planes o actividades no han sido decididos,

planificados o ejecutados previamente. Por ejemplo, hay secretismo en la comunicación de una política de eficiencia económica y financiera si se deciden, planifican y ejecutan aumentos de impuestos y tasas o disminuciones de gastos e inversiones, pero no se informan a las personas destinatarias, beneficiarias o afectadas, ni se divulgan a la sociedad en general. En cambio, hay demagogia en la comunicación de una política de eficiencia económica y financiera si, con el propósito de equilibrar los ingresos y egresos públicos, se comunican, informan o divulgan disminuciones de impuestos y tasas o aumentos de gastos e inversiones que no han sido decididas, planificadas o ejecutadas previamente.

Después de varios años de asistencia técnica a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de cientos de capacitaciones y formaciones a actores políticos y sociales, sigo creyendo firmemente que un desarrollo integral en una democracia real requiere políticas públicas basadas en la innovación política de sus ideas y, también, de sus métodos.

Metodológicamente, las políticas innovadoras son aquellas que mejoran lo que hay y no empiezan siempre de cero, diagnosticadas sin cegueras, decididas y planificadas sin improvisaciones, ejecutadas sin inercias y comunicadas sin demagogias, con controles de gestión y evaluaciones de resultados que permitan continuar lo bueno, más allá de sus autores.

Figura 18

El ciclo virtuoso de las políticas innovadoras



Capítulo II

El rol del Estado

«Gobierno y clase política ya no tienen la posibilidad de separarse de la sociedad, autonomizarse y encumbrarse, a menos que quieran perder rápidamente su poder, liderazgo y reputación» (Aguilar Villanueva, 2010, p. 66).

1. El equilibrio entre abstencionismo librecambista e intervencionismo proteccionista

Las políticas innovadoras tienen al Estado como responsable principal y subsidiario, haciendo equilibrios entre el abstencionismo librecambista y mercadocrático del neoliberalismo y el intervencionismo proteccionista y estatocrático del populismo.

1.1 Un Estado como responsable principal y subsidiario

De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional, las políticas públicas, en particular las basadas en la innovación política, tienen al Estado (nacional o subnacional) como responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo) de los procesos de diseño de los planes (programas o proyectos) y de gestión de las actividades (obras o servicios). De esa manera, el rol del Estado (nacional o subnacional) y, más específicamente, del Gobierno y de la Administración Pública, como sus dos núcleos constitutivos, es la segunda de las cuatro claves ideológicas que, desde mi punto de vista, definen las políticas públicas basadas en un marco teórico innovado desde la ciencia y, por ende, innovador desde la política.

En el libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*, sostuve que el segundo desafío al marco teórico de las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina era «gobernar y administrar con responsabilidad» (Graglia, 2017, p. 19), es decir, un desafío al rol del Estado

y, particularmente, de sus dos núcleos constitutivos, el Gobierno y la Administración Pública³⁵.

Para los neoliberales, como regla de actuación, el Estado no debe intervenir en la economía, pero sí facilitar el comercio internacional de bienes y servicios. En general, el mercado capitalista es superior al Estado social a la hora de generar riquezas y, también, de distribuirlas. Por eso, se caracteriza por un abstencionismo librecambista y mercadocrático.

Para los populistas, como regla de actuación, el Estado debe intervenir en la economía y proteger la producción nacional de bienes y servicios. En general, el Estado social es superior al mercado capitalista a la hora de distribuir riquezas y, también, de generarlas. Por eso, se caracteriza por un intervencionismo proteccionista y estatocrático.

El enfoque neoliberal se remonta a la noción del Estado gendarme, mientras que el enfoque populista se remonta a la noción del Estado benefactor. Vale subrayar que ni los neoliberales ni los populistas cuestionan la existencia del Estado o del mercado como las formas contemporáneas de organización política y económica, respectivamente. Sus diferencias tienen que ver con la intrusión del Estado en el funcionamiento del mercado y —su contracara— con la intromisión del mercado en la marcha del Estado. Claramente, los neoliberales no niegan al Estado, pero lo subordinan a las leyes de la oferta y la demanda, mientras que los populistas no niegan al mercado, pero lo subordinan a las regulaciones estatales.

El neoliberalismo promueve un Estado mínimo, lo que en la práctica significa un Estado ausente. La regla neoliberal es la abstención. A la pregunta de cuándo debe intervenir el Estado, los neoliberales responden:

³⁵ Sigo pensando que el Estado debe ser el responsable principal del diseño y la gestión de las políticas públicas y, sobre todo, de sus resultados. Sin Estado no hay políticas públicas. Tampoco las hay con un Estado a solas. Los populismos, de derecha y de izquierda, ya deberían saberlo. Hace falta un gobierno que decida los planes, programas o proyectos y se haga responsable de sus decisiones. Asimismo, hace falta una administración pública que los implemente y se haga responsable de sus acciones. Se puede privatizar o estatizar cualquier obra o cualquier servicio, pero los gobiernos y las administraciones públicas no pueden soslayar la responsabilidad del Estado de cara a la sociedad (Graglia, 2017, p. 39).

«Nunca, salvando algunas excepciones», donde el Estado debe encargarse, como la administración de justicia, la seguridad y la defensa, por ejemplo.

El populismo propicia un Estado presente, lo que en la práctica implica un Estado omnipresente. La regla populista es la intervención. A la misma pregunta, los populistas responden lo contrario: «Siempre, salvando algunas excepciones», donde el mercado puede encargarse, como la generación de empleo o los servicios educativos y sanitarios, por ejemplo.

En un extremo de los extremos ideológicos de América Latina, solamente los libertarios argentinos cuestionan la existencia del Estado como organización política, desde el llamado anarcocapitalismo, aunque en la práctica no pueden eliminarlo, por más que quieran, y, paradójicamente, lo gobiernan y administran.

En otro extremo de los extremos ideológicos de América Latina, solamente los chavistas venezolanos cuestionan la existencia del mercado como organización económica, desde la llamada Revolución bolivariana, aunque en la práctica no pueden eliminarlo, por más que quieran, y, paradójicamente, lo regulan.

Tanto el libertarismo argentino como el chavismo venezolano han extremado los extremos. La ideología libertaria no es neoliberal y mucho menos liberal, así como la ideología chavista no es populista y mucho menos popular. Han ido más allá de los defectos de un Estado abstencionista y de los excesos de un Estado intervencionista, una ida sin vuelta.

Para el humanismo, la innovación política de las políticas públicas significa rescatar el rol del Estado como responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo) de las políticas públicas, mediante un Gobierno que decida los planes (programas o proyectos) y una Administración que implemente las actividades (obras o servicios) directa o indirectamente.

La responsabilidad del Estado no implica un alegato a favor o en contra de la estatización o la privatización de obras o servicios. Un Estado subsidiario interviene cuando los actores privados y ciudadanos no pueden satisfacer sus necesidades y, en cambio, se abstiene cuando dichos actores pueden hacerlo. Siempre para el fortalecimiento de la sociedad.

Como tan claramente ha enseñado el papa Francisco (2013) en la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*, el rol del Estado es fundamental. Mucho se habla de su relación con el mercado. No obstante, mucho más importante es su relación con la sociedad. Porque, bueno es recordarlo, tanto el Estado como el mercado son organizaciones a su servicio.

Al Estado compete el cuidado y la promoción del bien común de la sociedad. Sobre la base de los principios de subsidiariedad y solidaridad, y con un gran esfuerzo de diálogo político y creación de consensos, desempeña un papel fundamental, que no puede ser delegado, en la búsqueda del desarrollo integral de todos. (Papa Francisco, 2013, p. 157)

El rol del Estado y, particularmente, del Gobierno y de la Administración Pública, que son sus dos núcleos constitutivos, es buscar el desarrollo integral (no solo económico) en una democracia real (no solo formal), mediante el diálogo político y los consensos interpartidarios e intersectoriales. Para cumplimentarlo, no puede autoeliminarse ni eliminar al mercado.

Adelanto una segunda conclusión: las políticas innovadoras buscan equilibrios entre los ajustes de gastos y los repartos de recursos, para que aquellos sean eficientes y estos sean eficaces, entre la libertad del comercio internacional y la protección de la producción nacional, entre la organización del mercado capitalista y el funcionamiento del Estado social.

Figura 19

En busca del justo medio en el rol del Estado



1.2 Hoja de ruta del segundo equilibrio

En busca de un equilibrio entre los extremos del abstencionismo librecambista y mercadocrático de las políticas neoliberales, por un lado, y el intervencionismo proteccionista y estatocrático de las políticas populistas, por el otro, afirmo que las políticas innovadoras tienen a un Estado como responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo). Desde ya, un Estado de derecho, con un Gobierno abierto y una Administración desburocratizada, ambos al servicio de la ciudadanía. Luego puede tratarse de un Estado liberal de derecho o de un Estado social de derecho, de acuerdo con las normas constitucionales de cada país. Pero, sin excepciones, sujeto a las normas jurídicas.

Las políticas innovadoras requieren Gobiernos que decidan y Administraciones Públicas que accionen en equipo, colaborativamente, de acuerdo con sus funciones específicas. Los gobernantes, tanto las autoridades elegidas como los funcionarios designados, y los administradores públicos (especialmente, los mandos medios) deben trabajar juntos.

Asimismo, asevero que las políticas innovadoras requieren gobernabilidad y, sobre esa base, gobernanza. Para eso, los Gobiernos deben ser representativos y rendidores de cuentas; sin esos requisitos institucionales, la gobernabilidad es improbable. Las elecciones competitivas y los mecanismos de *accountability* son necesarios, aunque insuficientes.

Los procesos de gobernar tienen que ser receptivos y legítimos; sin esos requisitos estructurales, la gobernanza es imposible. Si no pueden satisfacer las necesidades sociales, los Gobiernos pierden el apoyo ciudadano y, por consiguiente, no pueden satisfacer las necesidades sociales, en un círculo vicioso muy peligroso para la estabilidad democrática.

Además, sostengo que la globalización ha impactado sobre la organización política del Estado nacional y, también, de los estados subnacionales. La respuesta de la organización estatal frente a la globalización ha sido doble: la integración entre Estados del mismo nivel y la descentralización de los niveles superiores a los niveles inferiores. La integración se da cuando los Gobiernos nacionales o subnacionales

enfrentan problemas o necesidades que van más allá de sus fronteras; la descentralización, en cambio, cuando los Gobiernos subnacionales no tienen las competencias o los recursos para solucionar los problemas o satisfacer las necesidades de las personas que viven en sus territorios.

Igualmente, aseguro que el principio de subsidiariedad es la regla de actuación de un Estado como responsable principal, en general y particularmente en relación con cuándo y cuánto debe intervenir en la economía. Desde mi punto de vista, superando apriorismos ideológicos, un Estado como responsable principal es, al mismo tiempo, un Estado subsidiario.

La subsidiariedad estatal supone que los Gobiernos (nacionales o subnacionales) solo deben intervenir si los actores sociales, privados y ciudadanos no pueden solucionar sus problemas ni satisfacer sus necesidades por sí mismos y solo a los fines de crear las condiciones para que puedan hacerlo. De lo contrario, lo recomendable es que se abstengan.

Figura 20

La ruta del segundo equilibrio



Como se dijo, en la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*, el papa Francisco sostiene que hay una tensión bipolar entre la plenitud y el límite: «La plenitud provoca la voluntad de poseerlo todo, y el límite es la pared

que se nos pone delante» (2013, p. 148). De esa tensión surgen dos principios: el tiempo es superior al espacio; y la unidad prevalece sobre el conflicto. Del primer principio me he ocupado al presentar la hoja de ruta del primer equilibrio. Para mí, este segundo principio justifica el rol de un Estado como responsable principal y subsidiario del diseño y la gestión de políticas públicas: **abstenerse para no generar conflictos e intervenir para superarlos, porque la unidad prevalece sobre el conflicto**. En otros términos, si se quiere gobernar y administrar un Estado como responsable principal y subsidiario, hay que entender que la unidad prevalece sobre el conflicto.

El conflicto no puede ser ignorado o disimulado. Ha de ser asumido. Pero si quedamos atrapados en él, perdemos perspectivas, los horizontes se limitan y la realidad misma queda fragmentada. Cuando nos detenemos en la coyuntura conflictiva, perdemos el sentido de la unidad profunda de la realidad. (Papa Francisco, 2013, p. 150)

Ante el conflicto, hay dos posiciones que son extremas o extremistas y que, a la hora de gobernar y administrar, son muy perjudiciales para la sociedad:

Algunos simplemente lo miran y siguen adelante como si nada pasara, se lavan las manos para poder continuar con su vida. Otros entran de tal manera en el conflicto que quedan prisioneros, pierden horizontes, proyectan en las instituciones las propias confusiones e insatisfacciones y así la unidad se vuelve imposible. (Papa Francisco, 2013, p. 151)

Los Gobiernos y las Administraciones de corte neoliberal tienden a lavarse las manos, esperan que las fuerzas invisibles del mercado resuelvan los conflictos entre las personas o los sectores integrantes de la sociedad, mientras que los populistas tienden a crear nuevos conflictos o a profundizar los existentes. Ambos extremos son igualmente dañinos y perjudiciales. Pero hay una tercera manera de situarse ante el conflicto: «Es aceptar sufrir el conflicto, resolverlo y transformarlo en el eslabón de un nuevo proceso» (Papa Francisco, 2013, p. 151). Ese es rol de un Estado responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo).

De este modo, se hace posible desarrollar una comunión de las diferencias, que sólo pueden facilitar esas grandes personas que se animan a ir más allá de la superficie conflictiva y miran a los demás en su dignidad más profunda... No es apostar por un sincretismo ni por la absorción de uno en el otro, sino por la resolución en un plano superior que conserva en sí las virtualidades valiosas de las polaridades en pugna. (Papa Francisco, 2013, p. 151)

Abstenerse para no generar conflictos e intervenir para superarlos, porque «la unidad prevalece sobre el conflicto» al decir del papa Francisco (2013, p.150). Significa entender que tanto la abstención como la intervención del Estado son adrede, es decir, activas, a propósito o a sabiendas. No es la abstención a tontas ni la intervención a locas.

2. Gobierno y Administración Pública

Frente a Administraciones neoliberales sin Gobierno y a Gobiernos populistas sin Administración, las políticas innovadoras afirman un Gobierno que decide sin improvisaciones y una Administración Pública que implementa sin inercias, en equipo.

2.1 Decidir, planificar y accionar en equipo

El Estado (nacional o subnacional) es el responsable principal y subsidiario del diseño y la gestión de las políticas públicas. Eso no significa que el Estado sea el único responsable, exclusiva y excluyentemente, ni que deba intervenir siempre, sino que es el más importante y que su rol es insustituible. Significa que sin Estado no puede haber políticas públicas. Pero tampoco puede haberlas con un Estado que decida y accione a solas, sin ver ni considerar a los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos. El enfoque de gobernanza que propuso el profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010) lo define con claridad y nos aleja tanto del abstencionismo neoliberal como del intervencionismo populista.

Luego, el Estado decide mediante un Gobierno y acciona a través de una Administración Pública. Ambos son los dos elementos constitutivos de la organización estatal. Esa es la semejanza entre ellos. Pero no son lo mismo. El Gobierno no es la Administración Pública, y viceversa. Confundirlos es dañino para ambos. ¿Cuáles son, entonces, sus diferencias?

La responsabilidad del Gobierno es la decisión política de los planes, programas o proyectos por gestionar. Los gobernantes, las autoridades y los funcionarios no son los responsables de confeccionar dichos planes, programas o proyectos, pero sí de reclutar a los equipos técnicos, encargarles el planeamiento de la agenda gubernamental, aprobarlo y ponerlo en marcha.

Por su lado, la responsabilidad de la Administración Pública es la acción operativa de las actividades decididas por el Gobierno y planeadas por sus equipos técnicos. Pueden hacerlo por sí o a través de terceros, es decir, directamente o mediante la privatización o la concesión de la construcción de obras o la prestación de servicios a empresas privadas u organizaciones civiles.

Esas son sus naturalezas. Para eso es elegido el Gobierno, para decidir políticamente una agenda gubernamental, encargar su planeamiento y ponerla en marcha. Para eso está organizada la Administración Pública, para accionarla operativamente, por sí o por terceros, mediante la construcción de obras o la prestación de servicios. Luego, deben trabajar juntos.

Un Gobierno que no decide su agenda, no la planifica o no ordena su puesta en marcha no gobierna o, peor, desgobierna. Porque la decisión de la agenda, su planeamiento y su puesta en marcha son la esencia del gobierno entendido como acto y no solo como institución. No importa si es neoliberal o populista, en cualquiera de estos casos, desgobierna.

Luego, para gobernar bien hace falta, además, que los gobernantes tomen sus decisiones a partir de diagnósticos participativos de necesidades sociales, problemas prioritarios, causas principales y soluciones posibles. Un colega solía decir que el gobernante no es el que sabe las respuestas, sino el que hace las preguntas. Para eso es el diagnóstico.

La indecisión (falta completa o parcial de decisión o planeamiento) y la improvisación (decisión o planeamiento sin diagnóstico previo) son dos de las cuatro fallas que suelen darse en el diseño de las políticas públicas. Las políticas públicas basadas en la innovación política requieren Gobiernos que decidan y planifiquen, sin improvisaciones.

Como vimos en el Capítulo I, las otras dos fallas que pueden darse en el proceso de diseño no son de decisión o planeamiento de la agenda gubernamental, sino de diagnóstico. Concretamente, me refiero a la imprevisión (falta completa o parcial de diagnóstico) o a la ceguera (diagnóstico sin análisis previo de las políticas existentes)³⁶.

³⁶ Sobre las fallas en el diseño de los planes (programas o proyectos), volveremos en el segundo libro de esta colección.

Un error frecuente suele identificar al Gobierno con el titular del Poder Ejecutivo. No es así. También forman parte del Gobierno los funcionarios designados por el presidente, el gobernador o el intendente y los legisladores que lo apoyan en el Congreso, en la Legislatura o en el Concejo Deliberante (en referencia al esquema federal argentino). En concreto, el Gobierno es el oficialismo. Los legisladores que no apoyan al titular del Poder Ejecutivo son la oposición al Gobierno. Los opositores no gobiernan, controlan al Gobierno. Asimismo, los oficialistas no controlan al Gobierno, gobiernan. Ergo, el equilibrio no es entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino entre el oficialismo y la oposición.

Luego, una Administración que no acciona, por sí o por terceros, las decisiones tomadas, planificadas y ordenadas por el Gobierno no administra o, peor, desadministra. Porque la acción es la esencia de la Administración Pública entendida como acto y no solo como burocracia. No importa si es neoliberal o es populista, en cualquiera de esos casos, desadministra.

Luego, para administrar bien hacen falta: en lo interno, estructuras funcionales y personal capacitado; en lo externo, coordinación interadministrativa y concertación intersectorial. Si las estructuras no son funcionales o si el personal no está capacitado, si falta coordinación o concertación, la Administración se burocratiza, indefectiblemente.

La inacción (falta completa o parcial de ejecución) y la inercia (ejecución sin decisión o planeamiento previos) son dos de las cuatro fallas que suelen darse en la gestión de las políticas públicas. Las políticas públicas basadas en la innovación política requieren Administraciones Públicas que accionen lo decidido y planificado, sin inercias.

Como vimos en el Capítulo I, las otras dos fallas que pueden darse en el proceso de gestión no son de ejecución de las actividades decididas y planificadas, sino de comunicación. Concretamente, me refiero al secretismo (falta completa o parcial de comunicación) o a la demagogia (comunicación de planes o actividades inexistentes)³⁷.

Un error frecuente suele identificar a la Administración Pública con los empleados llamados «oficinistas», es decir, con las personas que forman

³⁷ Sobre las fallas en la gestión de las actividades (obras o servicios), volveremos en el segundo libro de esta colección.

parte de la planta (permanente o transitoria) y prestan servicios en dependencias estatales. No es así. También forman parte de la Administración Pública los policías, los docentes e integrantes de los equipos de salud. Entre los empleados públicos, se destacan los mandos medios, es decir, los jefes de áreas que, por lo general, han llegado a esos cargos en función de una carrera administrativa. Los mandos medios no deben ser oficialistas ni opositores: de su profesionalismo depende que el gobierno pueda implementar su agenda en el marco de las leyes vigentes. Nada menos.

Figura 21

Responsabilidades del Gobierno y de la Administración Pública



2.2 Privatizar o estatizar, esa no es la cuestión

Para evitar o minimizar la ocurrencia de esas fallas, tanto en la decisión o el planeamiento como en la ejecución, es necesario que el Gobierno y la Administración Pública colaboren y cooperen. Las buenas relaciones entre ellos es una de las claves de las políticas públicas basadas en la innovación política. El apoyo de los administradores públicos potencia las decisiones

tomadas por los gobernantes y planificadas por sus equipos técnicos. A su vez, el apoyo de los gobernantes refuerza las actividades implementadas por los administradores públicos. De lo contrario, la ineficacia decisoria y la ineficiencia administrativa son inevitables, a costas de la sociedad.

Claramente, no hay Estado sin un Gobierno que tome decisiones y equipos técnicos que las planifiquen; tampoco sin una Administración que las accione, por sí o por terceros. Pero, en relación con sus responsabilidades, debe establecerse un orden de prelación: el primero es responsable de la Administración, pero la segunda no es responsable del Gobierno. Así, si la Administración Pública es ineficiente a la hora de implementar las actividades, el Gobierno debe hacer las reformas administrativas que sean necesarias, reorganizar las plantas de personal y las estructuras organizacionales. Pero, si el Gobierno es ineficaz a la hora de decidir los planes, la Administración Pública no puede hacer las reformas políticas que hagan falta.

Finalmente, que el Estado sea el responsable principal y subsidiario de las políticas públicas no significa que deba prestar los servicios o realizar las obras por sí. No se trata de reeditar el viejo antagonismo entre estatistas y privatistas a ultranza. La casuística permite enumerar éxitos y fracasos tanto de estatizaciones como de privatizaciones.

Las actividades pueden ser planificadas o ejecutadas directamente o a través de terceros. Este no es un debate ideológico, sino una opción metodológica que debe ser vista y considerada puntualmente, de acuerdo con las circunstancias. En cualquier caso, se requiere la formación y la capacitación de las autoridades, los funcionarios y los empleados públicos.

El planeamiento de una política pública puede encargarse a una asociación civil o a una universidad. La realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada. Pero lo que no se puede ni se debe delegar es la responsabilidad estatal en relación con los resultados de las actividades planificadas y ejecutadas. La responsabilidad de los gobernantes y de los administradores del Estado de cara a la sociedad y, más específicamente, a los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos es indelegable, sin excepciones ni excusas. Cada quien, según sus competencias, todos ellos son servidores públicos y se deben a esa sociedad que gobiernan o administran. Esa debe ser la

característica fundamental de un Estado (nacional o subnacional) como responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo) de las políticas innovadoras: hacerse cargo de los resultados de las políticas públicas en términos de necesidades reparadas y ciudadanos conformes, decidiendo y accionando siempre en ese sentido.

Jaime Rodríguez Alba (2018) ha planteado el tema de las competencias éticas para el Gobierno abierto y la Administración relacional. Como bien dice el profesor español, el Gobierno abierto es aquel «que abre la caja negra» (Rodríguez Alba, 2018, p. 275), mientras que la Administración relacional es aquella «que se ejercita en relación con la sociedad civil» (p. 275). Al respecto, Rodríguez Alba (2018) sostiene que «la administración relacional es la contraparte del gobierno abierto, en tanto ambas suponen la remisión al desarrollo de nuevas competencias de gestión, pero también nuevos cauces de socialización y acción política» (pp. 281-282). Desde ya, comparto completamente esa afirmación del colega español.

Así como el gobierno abierto no es tal sin un Estado abierto que lo impulse mutando la anatomía de las relaciones entre sociedad civil y Estado, la administración relacional tampoco es una emergencia de las condiciones científico-técnicas actuales, sino que exige una suerte de 'Estado relacional' que ha de impulsar nuevas oportunidades de participación política y alentar significativos movimientos sociales ... Para ser genuina, la participación requiere ser un proceso recurrente, y no una serie de momentos aislados, capaz de: transformar, reflexionar, implicar, articular, construir, conocer, aprender mediante el diálogo, generar comunicación auténtica, empoderar, gratificar (generar satisfacción y utilidad) y exigir. (Rodríguez Alba, 2018, pp. 281-282)

Ahora bien, sería contradictorio que el Gobierno y la Administración se abran hacia afuera, es decir, de cara a los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos integrantes de la sociedad, y, al mismo tiempo, se cierren hacia adentro, o sea, frente a frente. De ahí la importancia fundamental del trabajo en equipo entre funcionarios y empleados.

Es ilógico y casi engañoso hablar de un Gobierno «que abre la caja negra» y de una Administración «que se ejercita en relación con la sociedad civil» sin hablar al mismo tiempo de la apertura y el relacionamiento que

debe haber entre ambos. El Gobierno no es abierto ni la Administración es relacional si no son capaces de trabajar en equipo, colaborativamente. Sobre el particular, quiero ser claro. Si bien la responsabilidad del trabajo en equipo es mutua, el deber del Gobierno es mayor que la obligación de la Administración Pública. Si no trabajan en equipo, si no hay coordinación entre las decisiones políticas y las acciones administrativas, la responsabilidad es de los gobernantes y no de los administradores.

He escuchado a funcionarios políticos que se quejan de los empleados públicos (particularmente, de los mandos medios y de los delegados sindicales) porque no accionan sus decisiones, las cuestionan y hasta las sabotean. No siempre, pero muchas veces tienen razones para quejarse de las plantas de personal permanente y de los sindicatos del sector público. No obstante, mi pregunta para ellos es siempre la misma: ¿cómo pretenden gobernar la sociedad si no son capaces de gobernar la Administración Pública? Claramente, si un funcionario no puede o no sabe qué y cómo hacer para que los empleados sigan sus directrices y para que los sindicalistas no las boicoteen, entonces no puede conducir la sociedad.

Figura 22

Responsabilidad del Estado



3. De la gobernabilidad a la gobernanza

Frente a una gobernabilidad neoliberal sin gobernanza y una gobernanza populista sin gobernabilidad, las políticas innovadoras se basan en un Gobierno representativo y rendidor de cuentas y, sobre esa base, en un proceso de gobernar receptivo y legítimo.

3.1 Gobernabilidad y gobernanza

En su libro *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* (2010), el profesor Luis F. Aguilar Villanueva planteaba que «la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana» (p. 5). Desde entonces, lo he corroborado en muchas investigaciones.

En breve, la cuestión hoy se centra en la eficacia directiva del gobernante legítimo más que en su legitimidad política ... En cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto / la institución gobierno al proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza*, que incluye como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, el análisis de las políticas públicas, la administración pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos. El proceso de gobernar acertado, exitoso, socialmente reconocido, contiene elementos políticos y técnicos y no solo institucionales. (Aguilar Villanueva, 2010, p. 8)

La afirmación sigue más que vigente. Durante lo que va de este siglo, en las ciencias sociales, y particularmente en la ciencia política, así como en los debates partidarios y sectoriales, este es uno de los grandes temas en

tratamiento. Desde ya, no ha sido adecuadamente planteado ni mucho menos resuelto por los neoliberales ni por los populistas.

El mismo autor sostiene que, frente a la problemática del gobernar, dos han sido las líneas generales de respuesta en relación con los problemas de la eficacia directiva de los Gobiernos: la gobernabilidad y la gobernanza, cada una de ellas con sus respectivos argumentos a favor y en contra. La claridad del planteo me libera de otras explicaciones.

El primer supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro: un Gobierno capaz es suficiente para la conducción de los actores privados y ciudadanos. El supuesto principal del enfoque de gobernanza también es preciso: en las actuales condiciones sociales, un Gobierno capaz es necesario pero insuficiente para la conducción de dichos actores.

En la teoría, no son enfoques opuestos ni mucho menos. Al contrario, ambos enfoques se complementan. De esa manera, la gobernanza es un enfoque posgubernamental y no antigubernamental, como algunos intelectuales y dirigentes sostienen erróneamente. «La gobernanza incluye a la gobernabilidad» (Aguilar Villanueva, 2010, p. 30).

Es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público-privada-social en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios. (Aguilar Villanueva, 2010, pp. 30-31)

En el marco de las democracias latinoamericanas, la gobernabilidad implica representatividad y rendición de cuentas, que los gobernantes sean elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (sufragio universal, sin fraudes ni proscripciones) y que estos controlen y evalúen las decisiones y las acciones de aquellos mediante mecanismos idóneos.

Respecto a la representatividad de los representantes o gobernantes y la rendición de cuentas a los representados o gobernados, en el libro *Políticas*

públicas: 12 retos del siglo 21, sostuve que el quinto desafío al marco teórico de las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina era «votar buenos candidatos y botar malos gobernantes» (Graglia, 2017, p. 19)³⁸.

La gobernanza incluye ambos factores de la representación política, pero además agrega la receptividad (como causa condicionante de la satisfacción de las necesidades sociales) y la legitimidad (como consecuencia condicionada de la aceptación de los resultados conseguidos). No es gobernabilidad versus gobernanza, sino gobernabilidad y gobernanza.

Además de la representatividad y la rendición de cuentas, en cuanto a la receptividad de los Gobiernos y la legitimidad de las democracias, en el libro de los 12 retos sostuve que el sexto desafío al marco teórico de las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina era «atender las prioridades de la gente y no de los dirigentes» (Graglia, 2017, p. 19)³⁹.

Es necesario que el Gobierno sea representativo y rendidor de cuentas, porque eso genera gobernabilidad democrática. Pero no es suficiente. Un Gobierno puede ser elegido y hasta rendir cuentas. Eso no asegura que

³⁸ Sigo pensando que en una democracia representativa, el representante debe ser votado. Pero también botado por el representado si no es fiel a su mandato. Hay que mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos, sin dudas, para que los electores puedan elegir a los mejores candidatos mediante elecciones competitivas. Eso es necesario pero insuficiente. También hay que perfeccionar los mecanismos de accountability, para que los elegidos rindan cuentas, en tiempo y forma, de sus decisiones y acciones. Solamente de esa manera los gobernados pueden controlar a sus gobernantes y sancionarlos judicial o políticamente si hubieran violado las normas legales o incumplido sus promesas electorales (Graglia, 2017, p. 113).

³⁹ También sigo pensando que los gobiernos que son elegidos mediante el voto pero no son capaces de resolver los problemas prioritarios deslegitiman la democracia. Los gobernantes deben ser elegidos y deben rendir cuentas, obviamente. Luego, deben gobernar bien, es decir, resolver los problemas prioritarios que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. Si son capaces de hacerlo, ganan el apoyo ciudadano y, por su intermedio, legitiman la democracia como sistema y régimen. Si son incapaces de hacerlo, pierden ese apoyo y, lo que es mucho peor, deslegitiman la misma democracia. El reto es atender las prioridades de la gente y no de los dirigentes, sean estos actores políticos, empresariales o civiles (Graglia, 2017, p. 127).

gobierne bien, que resuelva problemas prioritarios y satisfaga necesidades sociales. Los casos que lo demuestran son muchos, muchísimos. También hace falta que el Gobierno elegido y rendidor de cuentas sea capaz de iniciar y sostener un proceso de gobernar «receptivo» (Martínez, 2004) y, por consiguiente, «legítimo» (Payne et al., 2006), es decir, que sea capaz de lograr la satisfacción de las necesidades y, de esa manera, ganar la aceptación de los ciudadanos, porque eso genera gobernanza democrática.

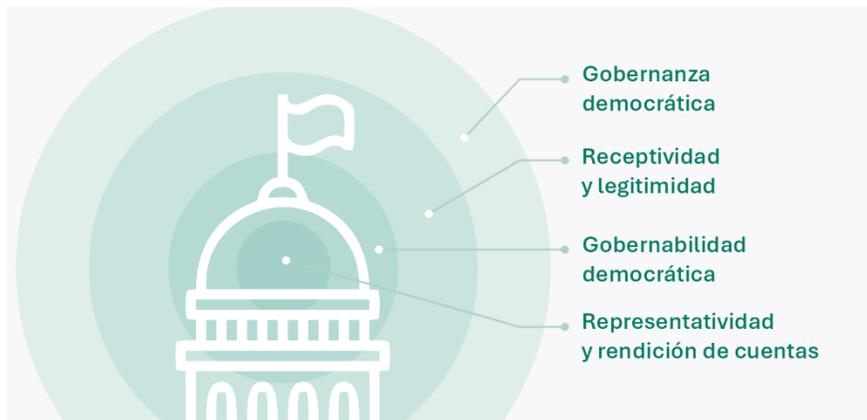
Una de las amenazas más peligrosas a las democracias latinoamericanas es que un Gobierno no elegido mediante elecciones competitivas o que no rinda cuentas de sus decisiones y acciones satisfaga necesidades y gane aceptación ciudadana; es decir, una gobernabilidad no democrática que sostenga una gobernanza no democrática. Me refiero a Gobiernos que ganan elecciones mediante candidaturas ilegales, fraudes electorales o proscripciones políticas o que niegan los mecanismos de *accountability* legal, política o social, pero resuelven el o los grandes problemas que preocupan a la mayoría de los ciudadanos. Es decir, hay gobernabilidad y hay gobernanza, pero no son democráticas.

Según las mediciones de Corporación Latinobarómetro (2024, p. 44), al 53 % de los latinoamericanos no le importaría que un Gobierno no democrático llegara al poder «si resuelve los problemas» (en Paraguay al 70 %, Guatemala al 67 % y El Salvador al 62 %) ⁴⁰. No se trata de los golpes de Estado de otrora, sino de formas de gobernabilidad y gobernanza no democráticas.

⁴⁰ En 2023, al 54 % (en Honduras al 70 %, en Paraguay al 68 %, en Guatemala al 66 %, en El Salvador y República Dominicana al 63 %). Si bien, como se verá más abajo, el apoyo sube del 48 % al 52 % y la satisfacción del 28 % al 33 % entre 2023 y 2024, hay que tener muy en cuenta que el porcentaje de latinoamericanos a quienes no les importaría que un Gobierno no democrático les resolviera los problemas se mantiene.

Figura 23

Relaciones entre gobernabilidad y gobernanza democráticas



3.2 Articulación público-privada

Según el marco teórico del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política, es el Estado el responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo), mientras que la sociedad es la destinataria primera (no última) y participe (necesaria, no eventual). De ahí la evidente y trascendente importancia de la articulación público-privada.

El enfoque de gobernanza que propone Luis F. Aguilar Villanueva «destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (“coproducen”) un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos» (2010, p. 35). Tan obvio en la teoría como raro en la práctica.

La conclusión que se puede sacar es doble y de gran importancia para el desarrollo democrático de los países, las regiones y localidades de América Latina.

En las actuales circunstancias, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental como si la sociedad fuera dependiente y precaria, pero gobernanza no denota ni ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante la mano invisible de

mercados o sólo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un competo de síntesis y sinergia. (Aguilar Villanueva, 2010, p. 43)

Es la enseñanza que deberían aprender algunos intelectuales y dirigentes políticos que defienden un populismo sin eficacia. Se equivocaron y se equivocan cuando restringen la gobernabilidad a la voluntad del líder, caudillo o mandamás de turno y cuando, en nombre de la gobernanza, justifican la obsecuencia política como algo lógico.

También es la enseñanza que deberían aprender algunos intelectuales y dirigentes políticos que defienden un neoliberalismo sin eficiencia. Se equivocaron y se equivocan cuando limitan la gobernabilidad a las formas de las instituciones representativas republicanas y cuando, en nombre de la gobernabilidad, justifican las inequidades sociales como algo natural.

Así, el nuevo proceso de gobernar implica una redefinición de los roles del Estado y de la sociedad y, por ende, de las relaciones recíprocas entre el sector estatal y los sectores privados (empresariales y civiles) y ciudadanos. Todo esto, en el marco de una economía social de mercado. Al respecto, el profesor argentino Marcelo F. Resico ha hecho una clara conceptualización al decir que la economía social de mercado:

se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En casos específicos, requiere compensar o corregir posibles excesos o desbalances que puede presentar el sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia funcional. Descarta como sistema de organización la economía planificada centralmente. (2019, p. 126)

La articulación entre los actores públicos y los actores privados y ciudadanos se relaciona con el concepto de gobierno abierto que plantea Carina Marques Bertinatti:

En términos conceptuales, más allá de la orientación más herramental o estratégica que pueda atribuirle cada autor, se

advierde una tendencia a relacionar al gobierno abierto con un nuevo modelo de gobernanza que cambia definitivamente la relación preexistente entre el gobierno y la ciudadanía. Con respecto a los principios, los mismos se refieren recurrentemente a la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la colaboración, la innovación y el uso intensivo de la tecnología, aun consultando diversas fuentes. (2018, pp. 49-50)

Según el memorando *Transparencia y Gobierno Abierto* del presidente estadounidense Barack Obama (21 de enero de 2009), los tres principios del Gobierno abierto son la transparencia, la participación y la colaboración. Claramente, sin ellos no hay Gobierno abierto y, sin este, no hay articulación entre lo público y lo privado.

En particular, sobre el principio de colaboración, el memorando de Obama (21 de enero de 2009) sostiene que «el gobierno deja de lado su postura monopólica, solicita y promueve la colaboración de los diferentes sectores, coordinando esfuerzos y co-responsabilizando a los distintos actores», como bien destaca Marques Bertinatti (2018, p. 33).

A su vez, según la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLAD), dictada durante la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Bogotá, 7 y 8 de julio de 2016), los cuatro principios del Gobierno abierto son:

- 1) La transparencia y el acceso a la información pública.
- 2) La participación ciudadana.
- 3) La colaboración e innovación pública y ciudadana.
- 4) La rendición de cuentas públicas.

En relación con el principio de colaboración e innovación pública y ciudadana, la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* del CLAD (2016) sostiene:

Supone la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo capaces de favorecer la co-creación de iniciativas y servicios públicos, para lo cual se deberá también potenciar la innovación y reconocer las capacidades disponibles de los distintos actores. Se trata de abandonar el rol de receptor pasivo de los ciudadanos para permitirles asumir mayor protagonismo y responsabilidad en la

producción de sus propias soluciones a los problemas cuya solución demandan. (En, Marques Bertinatti, 2018, pp. 36-37)

Desde ya, la articulación entre gobernantes y administradores públicos, directivos de empresas privadas, dirigentes de las organizaciones civiles y referentes ciudadanos requiere entender los roles propios y, sobre todo, los roles ajenos. Los actores privados y ciudadanos no gobiernan ni administran el Estado y, a su vez, los actores estatales son servidores públicos.

Figura 24

Relaciones entre el sector estatal y los sectores privados y ciudadanos



4. Globalización, integración y descentralización

Frente al globalismo y la descentralización sin financiamiento del neoliberalismo y al chovinismo y la descentralización sin responsabilidades del populismo, las políticas innovadoras afrontan la globalización mediante la integración interestatal y la descentralización intraestatal de recursos y funciones.

4.1 Estados muy pequeños o muy grandes

La globalización es un fenómeno con luces y sombras. Son tan necios quienes miran solo las luces de las oportunidades como quienes ven solo las sombras de las amenazas. Los neoliberales tienden a apreciarla como si fuera un paraíso, mientras que los populistas tienden a despreciarla como si fuera un infierno. Ambos extremos se equivocan, como siempre⁴¹.

En su primera exhortación apostólica, *Evangelii gaudium*, el papa Francisco (2013) hizo una síntesis acabada y consumada de algunos de los

⁴¹ La segunda presidencia del republicano Donald Trump, iniciada el 20 de enero de 2025, tras la aciaga gestión gubernativa del demócrata Joe Biden y la desafortunada campaña electoral de Kamala Harris, ha abierto una nueva etapa de la globalización o, mejor dicho, de la antiglobalización. En aras de un chovinismo que exacerba exponencialmente los excesos del populismo conservador, el presidente estadounidense parece dispuesto a dividir al mundo en dos: por un lado, los enemigos, con China a la cabeza; por otro, el resto, que a su vez pueden ser aliados, como Rusia, o lacayos, como los países latinoamericanos. En contra de lo que algunos analistas puedan concluir, desde mi punto de vista las políticas antiglobalización del presidente de los Estados Unidos van a fortalecer los procesos de integración y descentralización en aquellos países latinoamericanos que, no siendo enemigos ni aliados elegidos por Trump, tampoco quieran ser sus lacayos.

desafíos del mundo actual. Más de una década después del inicio de su pontificado, sus palabras siguen vigentes. La pandemia y, sobre todo, la pospandemia le dieron la razón; por lo tanto, vale reconsiderarlas:

La humanidad vive en este momento un giro histórico, que podemos ver en los adelantos que se producen en diversos campos. Son de alabar los avances que contribuyen al bienestar de la gente, como, por ejemplo, en el ámbito de la salud, de la educación y de la comunicación. Sin embargo, no podemos olvidar que la mayoría de los hombres y mujeres de nuestro tiempo vive precariamente el día a día, con consecuencias funestas. Algunas patologías van en aumento. El miedo y la desesperación se apoderan del corazón de numerosas personas, incluso en los llamados países ricos. La alegría de vivir frecuentemente se apaga, la falta de respeto y la violencia crecen, la inequidad es cada vez más patente. (Papa Francisco, 2013, p. 40)

Sobre esa base, Francisco hizo un recuento de cuatro negativas que son límites éticos de la globalización. Si no se quiere que este fenómeno mundial se vuelva en contra de la humanidad, no hay que cruzarlos: no a una economía de la exclusión; no a la nueva idolatría del dinero; no a un dinero que gobierna en lugar de servir; no a la inequidad que genera violencia.

Se ha adjudicado al Estado la responsabilidad principal y subsidiaria de analizar, diseñar, gestionar y evaluar planes y actividades que tengan a la sociedad como destinataria primera y partícipe, busquen el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Pues bien, ese Estado ha sido fuertemente impactado por la globalización.

Como cualquier fenómeno social, político o económico, la globalización no tiene fecha de inicio ni de finalización. Sin embargo, simbólicamente su versión actual puede concebirse a partir de la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, y la concomitante implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el 25 de diciembre de 1991. Dichos acontecimientos firmaron el certificado de defunción del modelo centralizado de políticas públicas que había impuesto la URSS, al fin de casi medio siglo de la llamada Guerra Fría. Me refiero al modelo soviético,

porque, obviamente, sigue habiendo otros modelos centralizados que son característicos de los Estados no democráticos o totalitarios.

Muchos teóricos y políticos quisieron creer o hacernos creer que la muerte súbita del comunismo soviético significaba el triunfo —de una vez y para siempre— de una nueva versión del capitalismo, el neoliberalismo, encarnado por aquellos años en las figuras de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990). Tras semejante convicción ideológica, lo exportaron a los países «subdesarrollados», mediante el Consenso de Washington durante los años 90 y los primeros de este siglo, con el republicano George H. W. Bush (1989-1993) y el demócrata Bill Clinton (1993-1997-2001) en los Estados Unidos, y con el conservador John Major (1990-1997) en el Reino Unido.

En contra de las conjeturas de Francis Fukuyama en *El fin de la historia y el último hombre* (1992), la democracia liberal y el mercado capitalista no reinaron por los siglos de los siglos ni muchísimo menos. Los atentados del 11 de setiembre de 2001 que derrumbaron las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York demostraron que la historia seguía.

Mientras tanto, la respuesta de los Estados nacionales a la globalización y la revolución tecnológica es un doble proceso de adaptación que se da a escala planetaria, con progresos y retrocesos que dependen de los gobernantes de turno y sus ideologías políticas: por un lado, la integración de los Estados; por el otro, la descentralización de funciones y recursos.

Los actuales Estados nacionales son semejantes a los Estados modernos que sucedieron al feudalismo y, más recientemente, a los Estados liberales que sucedieron a las monarquías absolutistas. Pues bien, frente a la globalización, los Estados nacionales se volvieron demasiado pequeños para algunos asuntos y demasiado grandes para otros. La lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico o la trata de personas, la preservación del ambiente, la defensa y el comercio, por ejemplo, son temas tan complejos y complicados que no pueden ser atendidos por los Estados nacionales individualmente. Se impone la integración a escala internacional y, de cara al futuro, supranacional. Las obras de infraestructura y la prestación de servicios para el desarrollo de las localidades y regiones de cada uno de los países latinoamericanos, en cambio, es una cuestión tan específica y particular que no puede ser considerada por los Estados

nacionales centralizadamente. Se impone la descentralización, tanto de competencias como de recursos.

Volviendo a las enseñanzas del papa Francisco en aquella primera exhortación apostólica del año 2013, evidentemente, entre la globalización y la localización, se produce una tensión: «Hace falta prestar atención a lo global para no caer en una mezquindad cotidiana. Al mismo tiempo, no conviene perder de vista lo local, que nos hace caminar con los pies sobre la tierra» (p. 154). Las dos cosas unidas, dice Francisco, nos impiden caer en alguno de estos dos extremos: «que los ciudadanos vivan en un universalismo abstracto y globalizante, miméticos pasajeros del furgón de cola ... [o] que se conviertan en un museo folklórico de ermitaños localistas, condenados a repetir siempre lo mismo» (2013, p. 154).

El término *glocalización* trata de sintetizar ambas dimensiones: la global y la local. De ahí la importancia de la integración de los Estados nacionales para encarar los desafíos de la globalización económica y financiera y, a la vez, la descentralización de competencias y recursos a los Estados subnacionales para fortalecer el arraigo de las personas a sus lugares.

Figura 25

Impacto de la globalización sobre los Estados nacionales



4.2 La integración y la descentralización como respuestas

La integración es una de las dos respuestas que los Estados nacionales han mostrado frente a la globalización, tratando de adecuarse a aquellas cuestiones para las que han quedado demasiado pequeños. Es un proceso a través del cual los Estados nacionales se asocian en uniones interestatales que, por ahora, distan mucho de ser supraestatales. El mejor ejemplo sigue

siendo la Unión Europea. Vale destacar que a los seis primeros países se sumaron 22 y solamente se fue uno, el Reino Unido, tras un largo proceso político comúnmente conocido como Brexit, iniciado con el referéndum del 23 de junio de 2016 y concluido con la puesta en marcha del Acuerdo de Retirada el 31 de enero de 2020. Hoy, los 27 miembros son: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos (1958), Dinamarca e Irlanda (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986), Austria, Finlandia y Suecia (1995), Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia (2004), Bulgaria y Rumanía (2007) y Croacia (2013).

En Latinoamérica, un ejemplo para destacar es el de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que en un comienzo estuvo integrada por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam. El Tratado Constitutivo fue suscripto el 23 de mayo de 2008 y ha estado vigente desde el 11 de marzo de 2011⁴².

A pesar de sus altibajos, también es un ejemplo de integración entre Estados nacionales el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela fue miembro desde su incorporación el 31 de julio de 2012 hasta su suspensión el 1 de diciembre de 2016. Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

Si bien se trata de un proceso en marcha, complejo y complicado, el Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea, suscripto el 6 de diciembre de 2024 en el marco de la 65° Cumbre de Presidentes realizada en Uruguay, tras 25 años de negociaciones, demuestra la potencialidad de la negociación entre bloques de Estados nacionales.

El librecambismo neoliberal y el proteccionismo populista han jaqueado estos procesos multilaterales, por motivaciones varias. En rigor, ni la apertura incondicionada al exterior ni el encierro condicionado al interior de las fronteras han beneficiado el desarrollo democrático en América

⁴² Néstor Kirchner fue el primer secretario general. Por decisión de Mauricio Macri, Argentina suspendió su participación el 20 de abril de 2018 y, un año después, se salió definitivamente. A inicios de 2019, se sumó al Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), con Brasil, Paraguay, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Guyana (Uruguay, Bolivia y Surinam como miembros observadores y sin Venezuela).

Latina; mucho menos, los alineamientos derivados de apriorismos ideologizados.

Claramente, la integración no se limita a las asociaciones entre distintos Estados nacionales: los Estados subnacionales se asocian en organizaciones intergubernamentales que se estructuran y funcionan dentro de un mismo Estado nacional y, también, entre Estados subnacionales de distintos Estados nacionales. En general, estas organizaciones buscan coordinar competencias y recursos para resolver problemas prioritarios y satisfacer necesidades sociales que comparten, más allá de los partidos y las ideologías predominantes. En Argentina, la Región Centro, por ejemplo, integra a las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, desde 1998, con mejores y peores intervalos.

A su vez, la descentralización es un proceso de transferencias de competencias políticas y jurídicas y, en el mejor de los casos, también de recursos económicos y financieros, que va de los niveles gubernamentales superiores a los niveles gubernamentales inferiores de la organización estatal. Este proceso puede darse en Estados tanto federales como unitarios. En los Estados federales, la descentralización depende de las normas constitucionales, aunque el federalismo es casi ficcional en países como Argentina y Venezuela, y más real en Brasil y Méjico. En los Estados unitarios, en cambio, depende de las decisiones políticas de los Estados nacionales, en la mejor de las situaciones, convenidas con los estados subnacionales.

En cualquier caso, la clave para que la descentralización sea una solución de los Estados nacionales y no sea un problema para los estados subnacionales es que las transferencias de funciones y de fondos vayan juntas y, sobre todo, que sean acordadas por las partes, priorizando el interés general por encima de los intereses fiscales o partidarios.

La descentralización de competencias sin recursos ha caracterizado las estrategias de minimización del Estado, propias del neoliberalismo y sus políticas de ajuste fiscal. A los fines de achicar el Estado para agrandar la Nación, muchos procesos de reforma del Estado transfirieron funciones de los Estados nacionales a los estados subnacionales sin fondos. Por acción o por omisión, los Gobiernos nacionales de corte neoliberal se han retirado de la prestación de los servicios de educación o de salud, por ejemplo,

achicando sus erogaciones en esas materias. Frente a las demandas de los ciudadanos, los Gobiernos subnacionales se han hecho cargo, porque quisieron o porque no pudieron evitarlo.

A su vez, la descentralización de recursos sin competencias ha caracterizado las estrategias de maximización del Estado propias del populismo y sus políticas de derroche fiscal. No pocas veces los Gobiernos nacionales transfirieron fondos a los gobiernos subnacionales para que estos prestaran servicios y, al mismo tiempo, los siguieron prestando. De esa manera, los Gobiernos nacionales de corte populista han tratado de alinear o cooptar a los Gobiernos subnacionales o, para ser más preciso, a los gobernantes de turno. Lamentablemente, lo que han causado es una superposición de servicios y, por consiguiente, una multiplicación de sus costos y una burocratización de las prestaciones.

La experiencia comparada demuestra que en América Latina este vaivén entre ambos extremos ha sido muy negativo tanto para los Estados nacionales como para los subnacionales. Lejos de fortalecer sus capacidades, ambas modalidades de descentralización las han debilitado de cara a las necesidades insatisfechas de los actores privados y ciudadanos.

En contra, la descentralización a la que me refiero supone un «nuevo municipalismo latinoamericano». A la primera ola, la de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), y a la segunda ola, la de la cooperación intermunicipal, sigue una tercera, caracterizada por asociaciones de municipios gobernando regiones territoriales como las áreas metropolitanas⁴³.

Figura 26

La integración y la descentralización como respuestas a la globalización



⁴³ Sobre el nuevo municipalismo, se puede ver el punto 2 del capítulo (o reto) 2 del libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017, pp. 49-56).

5. La subsidiariedad como principio rector

Frente al abstencionismo y el individualismo neoliberal y al intervencionismo y el colectivismo populista, las políticas innovadoras aplican los principios de subsidiariedad estatal y participación social como rectores de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

5.1 Los principios de subsidiariedad y participación

En el marco de sociedades y mercados que son internacionales o transnacionales, los Estados nacionales y, particularmente, los latinoamericanos sufren discapacidades directivas. Sin dudas, deben ser Estados de derecho. El debate sigue siendo cuándo y cuánto deben intervenir para contrarrestar las desventajas y aprovechar las ventajas de la globalización.

La discusión sobre el Estado liberal o el Estado social se mantiene y se mantendrá, tanto en la teoría como en la práctica. Ambos enfoques han alternado fracasos y frustraciones, por los defectos de aquel y por los excesos de este. Unos confiaron demasiado en la eficiencia económica como medio y otros confiaron demasiado en el bienestar social como fin.

A la luz de los principios éticos de la dignidad humana y el bien común, las políticas se deben analizar, diseñar, gestionar y evaluar de acuerdo con los principios políticos de subsidiariedad y de participación. Desde ya, se trata de principios a partir de los cuales se debe discernir en los casos concretos, no de manuales con recetas para copiar y pegar. Ambos principios deben inspirar las relaciones entre el Estado (su Gobierno y Administración), como responsable principal (no único) y subsidiario (activo, no pasivo) de las políticas públicas, y la sociedad (sus actores

privados y ciudadanos), como destinataria primera (no última) y partícipe (necesaria, no eventual) de y en dichos procesos.

La subsidiariedad está entre las directrices más constantes y características de la doctrina social de la Iglesia, que es, vale reiterarlo, una de las fuentes del humanismo y, en particular, del humanismo cristiano. Más allá de las creencias y los cultos de la religión católica, acudo a sus enseñanzas en materia política y económica porque las considero acertadas y convenientes.

Conforme a este principio, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda («*subsidium*») —por tanto de apoyo, promoción, desarrollo— respecto a las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior, de las que terminarían por ser absorbidos y sustituidos y por ver negada, en definitiva, su dignidad propia y su espacio vital. (Pontificio Consejo «Justicia y Paz», 2005, p. 127)

Ahora bien, a la subsidiariedad, entendida en sentido positivo «como ayuda económica, institucional, legislativa, ofrecida a las entidades sociales más pequeñas» (Pontificio Consejo «Justicia y Paz», 2005, p. 128), corresponde una serie de implicaciones en negativo «que imponen al Estado abstenerse de cuanto restringiría, de hecho, el espacio vital de las células menores y esenciales de la sociedad» (p. 128).

De esa manera, *subsidiariedad* no es sinónimo de *prescindencia* ni de *salvataje*, como erróneamente lo han interpretado y aplicado el neoliberalismo y el populismo en América Latina. Para que sea viable, requiere indefectiblemente una sociedad que participe a través de sus actores privados y ciudadanos, superando los individualismos y los colectivismos.

Consecuencia característica de la subsidiariedad es la participación, que se expresa, esencialmente, en una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano, como individuo o asociado a otros, directamente o por medio de los propios representantes, contribuye a la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece. La participación es

un deber que todos han de cumplir conscientemente, en modo responsable y con vistas al bien común. (Pontificio Consejo «Justicia y Paz», 2005, p. 129)

¿Cuándo debe y cuándo no debe intervenir el Estado? ¿Cuándo debe y cuándo no debe participar la sociedad? ¿Siempre, a veces o nunca? ¿Cuánto debe intervenir el Estado y cuánto debe participar la sociedad? ¿Cómo? Las preguntas son recurrentes en cualquier actividad de capacitación o formación y en cualquier debate político, partidario o sectorial.

Los ideologismos han tratado de imponer reglas sin excepciones. Así, se han enfrentado, con respecto al Estado, los abstencionistas versus los intervencionistas y, en cuanto a la sociedad, los individualistas versus los colectivistas, sin advertir que un desarrollo democrático requiere la complementación de un Estado subsidiario y una sociedad partícipe.

Carlos Castillo (2018) ha planteado claramente el sentido y el alcance de la subsidiariedad estatal y, por consiguiente, de la participación social, desde la perspectiva del humanismo político. Un Estado responsable principal y —antes que nada— subsidiario significa e implica una sociedad destinataria primera y, sobre todo, partícipe, indefectiblemente.

La subsidiariedad no solo pasa porque el Estado sea quien genere las condiciones necesarias para que cada quien pueda valerse por sí mismo, sino que además debe estar enfocada a la construcción de redes solidarias de participación, involucramiento y capacidad de gestión de las propias comunidades. Fortalecer la sociedad, empoderarla, darle capacidad para que sea ella misma la que tome en sus manos su propio destino, es exactamente lo contrario a las redes de clientelismo ... Es, en suma, ampliar la libertad de la persona para que el Estado poco a poco se retire e intervenga solo ante aquellas situaciones donde la desprotección, la miseria o la carestía vuelven al ser humano incapaz de valerse por sí mismo. (Castillo, 2018, p. 76)

Definitivamente, según el marco teórico del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política, los principios de subsidiariedad y de participación son las piedras angulares de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ambos son complementarios: la

subsidiariedad significa participación, y la participación implica subsidiariedad.

Ahora bien, ese Estado responsable y subsidiario debe ser efectivo a la hora de resolver problemas y satisfacer necesidades; a su vez, esa sociedad destinataria y participe debe ser fuerte a la hora de controlar procesos y evaluar resultados. La efectividad de los gobernantes y administradores públicos y la fortaleza de los actores privados y ciudadanos van de la mano.

Un Estado inefectivo (ineficiente e ineficaz) abre las puertas a una sociedad individualista. Asimismo, una sociedad débil (apática e indiferente) abre las puertas a un Estado intervencionista. En el primer caso, el equilibrio no es el intervencionismo, sino la subsidiariedad estatal. En el segundo, no es el colectivismo, sino la participación social.

Figura 27

Los principios de subsidiariedad y de participación son complementarios



5.2 ¿Abstención o intervención? Depende

El principio de subsidiariedad tiene una doble aplicación. En lo político e institucional, implica que los Estados nacionales y los estados subnacionales se integren y, a la vez, se descentralicen. Eso significa que los Estados no hagan solos lo que pueden hacer juntos y, a la vez, que los Estados nacionales no hagan lo que pueden hacer los estados subnacionales. La integración supone la coordinación de competencias y recursos entre niveles gubernamentales de la misma jerarquía, es decir, entre Estados nacionales o entre estados subnacionales. La

descentralización, en cambio, supone la transferencia de competencias y recursos de los niveles superiores (nacionales) a los niveles inferiores (subnacionales).

En lo social y económico, el principio de subsidiariedad implica que el Estado no debe intervenir si los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos pueden satisfacer las necesidades sociales y resolver los problemas prioritarios por sí mismos. En este caso, no hay razón suficiente que explique la intervención estatal, sin excusas ni pretextos. Por el contrario, si dichos actores privados o ciudadanos no pueden satisfacer las necesidades sociales o resolver los problemas prioritarios por sí mismos, el principio de subsidiariedad implica que el Estado debe intervenir mediante políticas públicas que generen las condiciones necesarias para que los actores privados y ciudadanos puedan hacerlo. Por ejemplo, si en un país, una región o una localidad hubiera pleno empleo, ¿para qué intervendría el Estado? No habría razones que explicaran esa intervención y, si lo hiciera, sería negligente. Por el contrario, si hubiera desempleo estructural, ¿por qué se abstendría el Estado? No habría razones que justificaran esa abstención y, si lo hiciera, sería indolente.

La aplicación del principio de subsidiariedad estatal depende de la realidad de cada país y de cada región o localidad de Latinoamérica. Dicha aplicación supone algunos discernimientos sobre la realidad del Estado y de la sociedad, sin apriorismos ideológicos, en particular de las capacidades de los actores tanto empresariales y civiles como ciudadanos.

Respecto a la intervención del Estado en la economía, la regla puede sintetizarse en aquella frase que se atribuye a Herbert Ernst Karl Frahm, más conocido como Willy Brandt, aquel político socialdemócrata que fuera canciller de la Alemania Occidental entre 1969 y 1974: «Tanto mercado como sea posible. Tanto Estado como sea necesario».

El desarrollo democrático de Latinoamérica requiere un justo equilibrio entre dos extremismos: el estatismo y el privatismo. Para los estatistas⁴⁴, todo lo que hace el Estado es bueno y todo lo que hacen los privados es

⁴⁴ Los estatistas a los que me refiero son los partidarios de lo que más arriba he llamado intervencionismo proteccionista y estatocrático del populismo, en contraposición al abstencionismo librecambista y mercadocrático del neoliberalismo.

malo. Inversamente, para los privatistas⁴⁵, todo lo que hace el Estado es malo y todo lo que hacen los privados es bueno. Así de absurdos e irracionales son estos extremismos que tantos daños y perjuicios han provocado a los países, regiones y localidades de América Latina. En un extremo, los estatistas llegan a justificar la ineficiencia en nombre de la presupuesta eficacia estatal. En el otro, los privatistas llegan a justificar la ineficacia en nombre de la supuesta eficiencia privada.

La casuística demuestra que unos y otros están equivocados, teórica y metodológicamente. En la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, el Estado puede ser eficaz y también eficiente, así como los privados pueden ser eficientes y, también, eficaces. Casi siempre depende de la idoneidad y la honestidad de las personas encargadas.

Cuando el Estado se hace cargo de todo, se cae en el estatismo, propio de los partidarios del populismo, y se abandona el principio de subsidiariedad por exceso. La sociedad se agrieta porque los individuos y los sectores débiles se hacen más débiles, subvalorados por un Estado omnipresente. Este es uno de los extremos que se deben evitar.

Al revés, cuando el Estado de nada se hace cargo, se cae en el privatismo, propio de los partidarios del neoliberalismo, y se abandona el principio de subsidiariedad por defecto. La sociedad se agrieta porque los individuos y los sectores fuertes se hacen más fuertes, sobrevalorados por un Estado ausente. Este es otro de los extremos por evitar.

Con el principio de subsidiariedad contrastan las formas de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público ... La ausencia o el inadecuado reconocimiento de la iniciativa privada, incluso económica, y de su función pública, así como también los monopolios, contribuyen a dañar gravemente el principio de subsidiariedad. (Pontificio Consejo «Justicia y Paz», 2005, p. 128)

No pocas veces, se ha malentendido el principio de subsidiariedad en función de las perspectivas minimalistas del Estado, reafirmando las circunstancias en las que no es recomendable que intervenga y, a su vez,

⁴⁵ Los privatistas a los que me refiero son los partidarios de lo que más arriba he llamado eficientismo privatista y tecnocrático del neoliberalismo, en contraposición al mesianismo decisionista y politocrático del populismo.

negando las circunstancias en las que sí debe hacerlo, ejercitando una «función de suplencia». No obstante, la doctrina social de la Iglesia es clara:

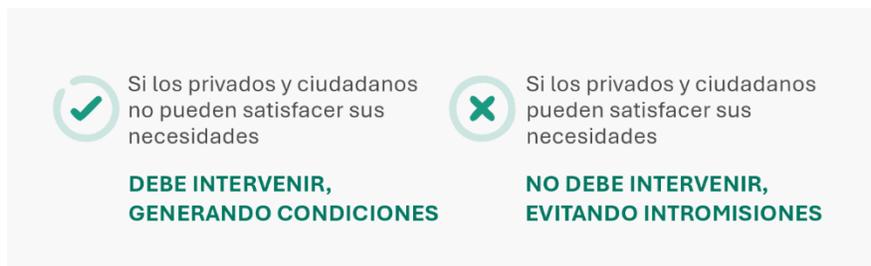
Piéñese, por ejemplo, en las situaciones donde es necesario que el Estado mismo promueva la economía, a causa de la imposibilidad de que la sociedad civil asuma autónomamente la iniciativa; piéñese también en las realidades de grave desequilibrio e injusticia social, en las que sólo la intervención pública puede crear condiciones de mayor igualdad, de justicia y de paz. A la luz del principio de subsidiaridad, sin embargo, esta suplencia institucional no debe prolongarse y extenderse más allá de lo estrictamente necesario, dado que encuentra justificación sólo en lo excepcional de la situación. (Pontificio Consejo «Justicia y Paz», 2005, p. 129)

Subsidiariedad no es, lisa y llanamente, abstención o no intervención. Pero tampoco es intervención a tontas y a locas. «En todo caso, el bien común correctamente entendido ... deberá permanecer como el criterio de discernimiento acerca de la aplicación del principio de subsidiaridad» (Pontificio Consejo «Justicia y Paz», 2005, p. 129). Ese es, sin dudas, el equilibrio que hace falta.

En cualquier caso, la subsidiariedad a la que me refiero debe ser activa, no pasiva. Abstenerse o intervenir debe ser la consecuencia de una decisión no improvisada y de una acción no inercial del Estado, a través de su Gobierno y su Administración Pública. Siempre para empoderar a los actores privados o ciudadanos, nunca para abandonarlos o sustituirlos.

Figura 28

¿Cuándo debe intervenir el Estado?



Capítulo III

El rol de la sociedad

«No afirmo que una ética mundial vaya a sacarnos de la crisis en la que nos encontramos, pero sí que sin ella no existe salida duradera de la crisis»

Küng, 2019, p. 12

1. El equilibrio entre individualismo aislacionista y el colectivismo corporativista

Las políticas innovadoras tienen a la sociedad como destinataria primera y partícipe, haciendo equilibrios entre el individualismo aislacionista y egocéntrico del neoliberalismo y el colectivismo corporativista y sociocéntrico del populismo.

1.1 Una sociedad como destinataria primera y partícipe

Según el marco teórico del modelo relacional, las políticas públicas, en particular las basadas en la innovación política, tienen a la sociedad como destinataria primera (no última) y partícipe (necesaria, no eventual) de y en los procesos de diseño (diagnóstico, decisión y planeamiento) y de gestión (ejecución, comunicación y control) de los planes y las actividades. Así, el rol de la sociedad y —más específicamente— de los actores provenientes de los sectores sociales, tanto privados (empresariales y civiles) como ciudadanos, es la tercera de las cuatro claves ideológicas que, desde mi punto de vista, definen las políticas públicas basadas en un marco teórico innovado desde la ciencia y, por ende, innovador desde la política.

En el libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21* (Graglia, 2017), sostuve que el tercer desafío al marco teórico de las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina era «participar antes para no lamentarse después» (p. 19), es decir, un desafío referido al rol de la sociedad, de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos⁴⁶.

⁴⁶ Sigo pensando que la sociedad debe ser la primera destinataria de las políticas públicas y, también, la partícipe necesaria en los procesos de diagnóstico, ejecución, comunicación

Para los neoliberales, la sociedad es un conjunto de individuos que compiten entre ellos, aisladamente, para conseguir su bienestar particular. El yo ciudadano como sujeto de derechos y garantías individuales es superior al nosotros pueblo como comunidad organizada. Por lo tanto, afirmo que el neoliberalismo se caracteriza por un individualismo aislacionista y egocrático.

Para los populistas, la sociedad es un conjunto de colectivos que puján entre ellos, corporativamente, para lograr su interés sectorial. El nosotros pueblo como comunidad organizada es superior al yo ciudadano como sujeto de derechos y garantías individuales. Por lo tanto, sostengo que el populismo se caracteriza por un colectivismo corporativista y sociocrático.

Tanto para los neoliberales como para los populistas, la noción de sociedad se relaciona con el rol del Estado en general y, particularmente, respecto al mercado. Así, la noción neoliberal se corresponde con el Estado gendarme, cuya regla es la abstención, mientras que la noción populista se corresponde con el Estado benefactor, cuya regla es la intervención.

En correspondencia con la abstención del Estado gendarme, el neoliberalismo promueve una sociedad de individuos aislados que habitan un espacio delimitado durante un tiempo delimitado. La regla neoliberal es el individualismo. En la práctica, termina siendo un sálvese quien pueda, donde cada individuo compite por su bienestar particular.

En correspondencia con la intervención del Estado benefactor, el populismo propicia una sociedad de colectivos corporativizados que van desde gremios de trabajadores o empresarios hasta colegios profesionales. La regla populista es el colectivismo. En la práctica, termina siendo un todos contra todos, donde cada colectivo puja por su interés sectorial.

Para el humanismo, la innovación política de las políticas públicas implica recobrar el rol de la sociedad como destinataria primera (no última)

y evaluación. La pretensión de gobernar “para” pero “sin” el pueblo es propia de un iluminismo falaz que los ciudadanos deben abolir con la participación. Todas las decisiones y acciones, de cualquier gobierno y de cualquier administración pública, deben tender a la satisfacción de necesidades de uno o más sectores sociales. Si no, no son políticas públicas. Pero, además, hay que asegurar la participación de los actores provenientes de esos sectores. Podemos debatir cómo, cuándo o cuánto pueden participar, pero no podemos discutir si deben hacerlo (Graglia, 2017, p. 57).

y partícipe (necesaria, no eventual) de y en las políticas públicas, como un conjunto de personas únicas e interdependientes que cohabitan un espacio durante un tiempo y se organizan grupalmente para satisfacer sus necesidades comunes.

La participación de los individuos y las corporaciones no implica la sustitución de la democracia representativa por una democracia directa. La participación social debe mejorar la representatividad política, no boicotearla. Una sociedad partícipe debe ser una sociedad organizada, con disensos que deben respetarse y, también, con consensos que deben buscarse.

Entre los extremos del neoliberalismo y del populismo, emergen dos nociones complementarias: la de sociedad como categoría lógica y la de pueblo como categoría histórica, en palabras de Bergoglio. La sociedad es más que los individuos compitiendo por su bienestar individual y el pueblo es más que los colectivos pujando por su interés sectorial.

Ciudadanos es una categoría lógica. Pueblo es una categoría histórica y mítica. Vivimos en sociedad, y esto todos lo entendemos y explicitamos lógicamente. Pueblo no puede explicarse solamente de manera lógica. Cuenta con un plus de sentido que se nos escapa, si no acudimos a otros modos de comprensión, a otras lógicas y hermenéuticas. El desafío de ser ciudadano comprende vivir y explicitarse en las dos categorías de pertenencia: de pertenencia a la *sociedad* y de pertenencia a un *pueblo*. Se vive en sociedad y se depende de un pueblo ... Se trata de un proceso, de un *hacerse pueblo*. De una integración. De un trabajo lento, arduo, muchas veces doloroso, por el cual nuestra sociedad ha luchado. (Bergoglio, 2011, pp. 31-32)

En esa línea, es importantísima la diferenciación que el mismo Bergoglio expone entre la «masa» y el «pueblo» en función del rol de la ciudadanía. La sociedad puede ser una masa de gente o puede convertirse en un pueblo, según el sentido de pertenencia de sus ciudadanos y, sobre todo, la existencia o no de un proyecto común:

Para ser ciudadano pleno no basta la pertenencia a la sociedad, para tener la total identidad de ciudadano no basta, aunque ya es un gran paso, pertenecer a una sociedad. Estar en una sociedad y

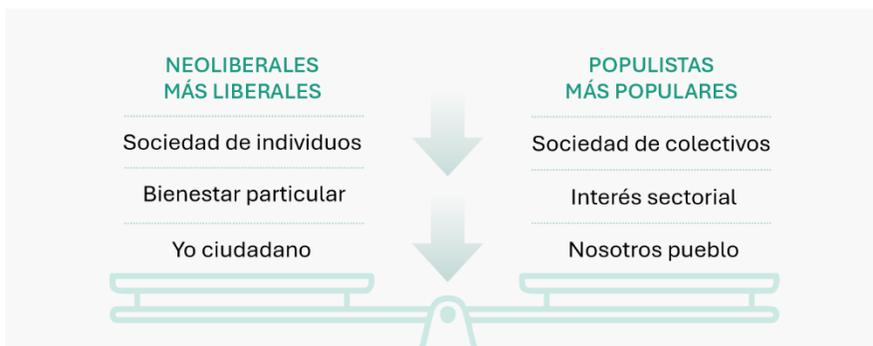
tener pertenencia de ciudadano, en el sentido de orden, es un gran paso de funcionalidad. Pero la persona social adquiere su más cabal identidad como ciudadano en la pertenencia a un pueblo. Esto es clave, porque identidad es pertenencia ... Entonces, cuando hablamos de ciudadano lo contraponemos a masa de gente. El ciudadano no es el montón, no es el rejunte. Existe una diferencia sustancial y cualitativa entre masa y pueblo. Pueblo es la ciudadanía comprometida, reflexiva, consciente y unida tras un objetivo o proyecto común. (Bergoglio, 2011, pp. 38-39)

Tanto el individualismo aislacionista de los neoliberales como el colectivismo corporativista de los populistas masifican a las personas de carne y hueso. Aquel, porque las reduce al egocentrismo del yo ciudadano como sujeto de derechos y garantías; este, porque las somete al sociocentrismo del nosotros pueblo como comunidad organizada.

Adelanto una tercera conclusión: las políticas innovadoras buscan equilibrios entre la sociedad de los individuos aislados y la sociedad de los colectivos corporativizados, para que aquellos no se aíslen en un sálvese quien pueda ni estos se corporativicen en un todos contra todos, entre la competencia por el bienestar particular y la puja por el interés sectorial, entre el yo ciudadano y el nosotros pueblo.

Figura 29

En busca del justo medio en el rol de la sociedad



1.2 Hoja de ruta del tercer equilibrio

En busca de un equilibrio entre los extremos del individualismo aislacionista y egocrático de las políticas neoliberales, por un lado, y el colectivismo corporativista y sociocrático de las políticas populistas, por otro, afirmo que las políticas innovadoras deben tener a una sociedad como destinataria primera (no última) y participe (necesaria, no eventual). De ahí la importancia de saber cuáles son las necesidades sociales que satisfacer (demandadas o no demandadas), los problemas prioritarios por resolver y las principales causas que remover, fomentando el protagonismo de los actores privados y ciudadanos, al momento de diagnosticarlas, gestionarlas y evaluar los resultados conseguidos.

Las políticas innovadoras implican un modelo de diseño (diagnóstico, decisión y planeamiento) y de gestión (ejecución, comunicación y control) basado en el asociativismo entre los actores políticos provenientes del sector público y los actores sociales provenientes de los sectores privados, tanto empresariales como civiles, y ciudadanos.

Asimismo, asevero que la sociedad debe ser la destinataria primera de las políticas innovadoras, pero no la última. Es decir, todas las políticas, todos los planes, programas o proyectos y todas las actividades, obras o servicios, sin excepciones, se deben orientar a mejorar la calidad de vida de la población que habita el territorio donde se aplican. No obstante, el fin supremo de las políticas públicas es el bienestar de cada persona, no como entes independientes ni grupos organizados, sino como seres únicos e interdependientes, «seres emocionales que aprendimos a razonar», al decir de López Rosetti (2017, p. 15). Esta perspectiva humanista es clave para equilibrar el bienestar particular y los intereses sectoriales.

Además, aseguro que el desarrollo democrático significa que las políticas innovadoras satisfagan o tiendan a satisfacer 12 necesidades agrupadas en cuatro componentes: el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social, sabiendo que los cuatro componentes se alimentan y retroalimentan. Las políticas innovadoras deben enfocarse en satisfacer las necesidades de vivienda, obras de infraestructura y servicios de calidad (capital físico), crecimiento, creación de trabajo formal y lucha contra la pobreza (actividad económica),

educación, salud y ambiente (desarrollo humano), inclusión, seguridad pública y justicia independiente (capital social).

Igualmente, aseguro que el desarrollo democrático implica que las políticas innovadoras remuevan o tiendan a remover 12 causas agrupadas en cuatro grandes problemas: la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social, a los que presento como triángulos que conforman una pirámide. Al centro, el triángulo invertido de la corrupción política. Sobre su base se apoya el triángulo superior de la ineficiencia económica y, a sus costados, los triángulos laterales que lo sostienen: la debilidad institucional y la anomia social. En síntesis, la ineficiencia se apoya en la corrupción, y esta, en la debilidad de las instituciones y la anomia de la sociedad.

Figura 30

La ruta del tercer equilibrio



Como dije, en *Evangelii gaudium* el papa Francisco (2013) sostiene que de la tensión bipolar entre plenitud y límite surgen dos principios: el tiempo es superior al espacio y la unidad prevalece sobre el conflicto. De ambos me he ocupado al presentar las hojas de ruta de los dos primeros equilibrios (sobre planeamiento y gestión y sobre el rol del Estado).

En la referida exhortación apostólica, el papa sostiene que hay una segunda tensión bipolar entre la realidad que simplemente es y la idea que se elabora. Entre las dos se debe instaurar un diálogo constante, evitando que la idea termine separándose de la realidad. Es peligroso vivir en el reino de la sola palabra, de la imagen, del sofisma (Papa Francisco, 2013). De esa tensión, surge un tercer principio: la realidad es más importante que la idea. Para mí, este principio justifica el rol de la sociedad como destinataria primera y partícipe: **considerar los problemas y las necesidades de las personas de carne y hueso y no ideologizarlos, porque la realidad es más importante que la idea.**

Esto supone evitar diversas formas de ocultar la realidad: los purismos angélicos, los totalitarismos de lo relativo, los nominalismos declaracioncitas, los proyectos más formales que reales, los fundamentalismos ahistóricos, los eticismos sin bondad, los intelectualismos sin sabiduría. La idea —las elaboraciones conceptuales— está en función de la captación, la comprensión y la conducción de la realidad. La idea desconectada de la realidad origina idealismos y nominalismos ineficaces, que a lo sumo clasifican o definen, pero no convocan. Lo que convoca es la realidad iluminada por el razonamiento. Hay que pasar del nominalismo formal a la objetividad armoniosa. De otro modo, se manipula la verdad. (Papa Francisco, 2013, p. 153)

El neoliberalismo y el populismo han ideologizado el rol de la sociedad. Para aquellos, es un mercado libre donde los individuos, aisladamente, se guían por las leyes de la oferta y la demanda, mientras que para estos es un pueblo organizado donde los colectivos, corporativamente, se guían por los mandatos de sus líderes. La realidad los desmiente.

Hay políticos ... que se preguntan por qué el pueblo no los comprende y no los sigue si sus propuestas son tan lógicas y claras. Posiblemente sea porque se instalaron en el reino de la pura idea y redujeron la política a la fe o a la retórica. Otros olvidaron la sencillez e importaron desde afuera una racionalidad ajena a la gente. (Papa Francisco, 2013, p. 153)

Sin dudas, los liberales redujeron sus propuestas a la competencia de los individuos por su bienestar particular, y los populistas, a la puja de

los colectivos por su interés sectorial. Al alejarse de la realidad de la gente de carne y hueso, aquellos cayeron en el egocentrismo de un yo sin un nosotros, mientras que estos cayeron en el sociocentrismo de un nosotros sin un yo.

Se deben considerar los problemas y las necesidades de las personas de carne y hueso y no ideologizarlos, porque «la realidad es más importante que la idea», al decir de Francisco (2013, p. 152), implica centrar el planeamiento y la gestión de las políticas públicas en la mejora de la calidad de vida de los seres humanos y de las sociedades que ellos conforman.

2. Primera destinataria, no última

Frente a neoliberales, que ven a las personas como entes independientes, y populistas, que las consideran como grupos organizados, las políticas innovadoras deben centrarse en las personas humanas como seres únicos e interdependientes que sufren necesidades insatisfechas.

2.1 Las beneficiarias finales son las personas humanas

La sociedad, a través de los actores provenientes de sus sectores privados y ciudadanos, debe ser destinataria primera y participe de y en las políticas innovadoras, particularmente en los procesos de diagnóstico, de ejecución de lo planificado y de comunicación de lo planificado o lo ejecutado, en el control de la gestión y en la evaluación de sus resultados. Pero no todos piensan lo mismo. Algunos consideran que el mercado debe ser el destinatario de las políticas públicas. Otros aceptan que la sociedad debe ser la destinataria, pero rechazan la participación sectorial y ciudadana o no la consideran necesaria, sino eventual. El modelo relacional sostiene que se debe gobernar y administrar por, para y con los actores sociales.

Ahora bien, la sociedad debe ser la destinataria primera, no la última. La última destinataria es la persona humana, los habitantes de cualquier país, los vecinos de cualquiera de sus regiones o localidades, los seres humanos de carne y hueso que viven y conviven en un tiempo y un espacio, que sufren las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos.

Cada persona humana y todas las personas humanas que integran esa sociedad deben ser las destinatarias máximas y supremas de las políticas públicas, preferentemente aquellas con menos posibilidades de desarrollarse, tanto material como espiritualmente. Los planes y las

actividades, sin excepciones, deben justificarse por todas y cada una de ellas.

En el *Documento Conclusivo* de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (Consejo Episcopal Latinoamericano [CELAM]), los obispos de la Iglesia católica de esta parte del mundo sintetizaron con gran lucidez y compromiso tanto el sentido como el alcance de la dignidad humana para el humanismo y, particularmente, para el humanismo cristiano:

La cultura actual tiende a proponer estilos de ser y de vivir contrarios a la naturaleza y dignidad del ser humano. El impacto dominante de los ídolos del poder, la riqueza y el placer efímero se han transformado, por encima del valor de la persona humana, en la norma máxima de funcionamiento y el criterio decisivo en la organización social. Ante esta realidad, anunciamos una vez más, el valor supremo de cada hombre y de cada mujer ... Dentro de esta amplia preocupación por la dignidad humana, se sitúa nuestra angustia por los millones de latinoamericanos y latinoamericanas que no pueden llevar una vida que responda a esa dignidad. (2007, pp. 178-179)

La búsqueda del bien común debe ser, siempre, a favor del bienestar de las personas como seres únicos e interdependientes. Somos seres únicos, pero eso no significa que nos aislemos como individuos que solo compiten por su bienestar. Somos seres interdependientes, pero eso no implica que nos corporativicemos como colectivos que solo pujan por su interés.

Desde una perspectiva humanista, nunca la satisfacción de las necesidades ni la aceptación de los ciudadanos pueden ser causas o consecuencias de la violación de la dignidad humana a manos del individualismo ni del colectivismo. Esa es la regla de oro del humanismo. La persona humana es más, muchísimo más, que un cliente del mercado o un súbdito del Estado.

Figura 31

La persona humana es el fin supremo de las políticas innovadoras



Los humanistas podemos discrepar sobre el origen de esa dignidad humana, pero no sobre sus implicancias. Para los humanistas que profesan una fe religiosa, ese origen es Dios⁴⁷. Luego, esa deidad difiere según las creencias del cristianismo, el islamismo o el judaísmo, el hinduismo o el budismo, para enumerar las cinco religiones más grandes de la actualidad⁴⁸.

Luego, hay humanistas que rechazan la existencia de cualquier deidad, como los ateos, o no la rechazan ni la aceptan, como los agnósticos. No obstante, todos los humanistas comparten que las personas humanas son igualmente dignas y que de esa dignidad brotan los derechos a la libertad y la justicia, así como los deberes de fraternidad y sororidad.

He conocido y trabajado con científicos y dirigentes cristianos (católicos, protestantes y luteranos), judíos y de otras religiones, practicantes y no practicantes, con ateos y agnósticos. Jamás tuvimos diferencias a la hora de planear o gestionar una política humanista. Siempre coincidimos a la hora de dignificar la vida, aunque discrepemos sobre el después de la muerte⁴⁹. Esa es la base y el punto de partida de «una ética mundial para la economía y la política», que tan sabiamente planteara Hans Küng en 1997.

⁴⁷ Sobre Dios, recomiendo la clase 3 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo I), de Darío Sztajnszrajber (2019, pp. 103-152). Asimismo, sobre Dios y el laicismo, recomiendo los puntos 13 y 14 de la Parte III, «Desesperación o esperanza», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 220-238).

⁴⁸ Sobre la religión, recomiendo el punto 8 de la Parte II, «El desafío político», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 149-160).

⁴⁹ Sobre la muerte, recomiendo la clase 2 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo II), de Darío Sztajnszrajber (2020, pp. 55-112).

Tanto en el ámbito de la política como en el de la economía se trata de un nuevo sentido de la responsabilidad:

- una política de responsabilidad que trata de realizar el siempre precario equilibrio entre ideales y realidades;
- una economía de responsabilidad capaz de conciliar estrategias económicas con convicciones éticas. (Küng, 2019, p. 287)

El humanismo al que me refiero no es una declaración de principios y valores universalistas que se pierde en abstracciones sin implicancias concretas. Todo lo contrario, es un llamado a la acción para una política y una economía basadas en la responsabilidad de los actores políticos y sociales, tanto privados como ciudadanos.

El mismo Küng, en el libro *Una economía decente en la era de la globalización*, plantea el primado de la ética sobre la política y la economía:

Todo hombre y todo grupo humano deben ser tratados de modo humano, no inhumano: Justo en una sociedad liberal y democrática, esto es vinculante para todos los agentes de la economía y la política y en modo alguno puede ser obviado, por ejemplo en nombre de una 'libertad económica' entendida unilateralmente ... El principio de la competencia, importante para la economía, no puede convertirse en el único motor de la sociedad, ni, con mayor razón aún, de las escuelas, de las universidades, de la ciencia en general. Lo fundamental debe ser: la economía y el Estado existen en aras de la persona. Siempre tienen que hacer justicia a la dignidad de la persona. (2019, pp. 112-113)

Ese es el sentido y el alcance del humanismo, la primacía de la dignidad de la persona sobre cualquier ideología política o económica, más o menos neoliberal o populista.

2.2 Humanizar la política y las políticas públicas

En lo personal, reivindico los principios y valores del humanismo cristiano, sabiendo que el mundo contemporáneo requiere una ética mundial, como nos ha enseñado Hans Küng (2019): «No afirmo que una

ética mundial vaya a sacarnos de la crisis en la nos encontramos, pero sí que sin ella no existe salida duradera de la crisis» (p. 12). La pandemia le dio la razón.

El humanismo cristiano es primero humanismo y luego cristiano, con semejanzas y discrepancias respecto a otros humanismos no cristianos o no creyentes. Se puede ser humanista sin ser cristiano, pero no se puede ser cristiano sin ser humanista. Desde esta perspectiva, he planteado mis objeciones al pragmatismo neoliberal y al dogmatismo populista.

Sinceramente, debo reconocer que la exposición de esta postura en conferencias y seminarios sobre los principios y valores del humanismo cristiano me ha traído muchos apoyos de otros humanistas y no pocos rechazos de algunos miembros de la jerarquía eclesiástica de la Iglesia católica, temerosos de un supuesto sincretismo que amenace «la pureza de la doctrina». Equivocadamente, algunos clérigos católicos piensan que el catolicismo es superior al cristianismo, que este es superior a otras religiones y, finalmente, que las personas creyentes son superiores a las no creyentes. Nada más lejos de un auténtico humanismo. Afortunadamente, cada vez son menos, gracias al pontificado de Francisco.

El artículo 1 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* reza: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, p. 2). Una magnífica declaración tras las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, lamentablemente irrealizada.

A continuación, el segundo artículo dice: «Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, p. 2). Una síntesis del humanismo. La segunda parte de ese artículo agrega:

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración

fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, p. 2)

Claramente, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948) sigue siendo una guía hacia esa ética mundial que humanice la política y las políticas públicas, junto con los *Objetivos para el Desarrollo Sostenible* u ODS (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015), y, más recientemente, el *Pacto para el Futuro*, aprobado por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 22 de setiembre de 2024.

El referido *Pacto para el Futuro* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2024) sostiene que asistimos a una profunda transformación mundial y nos enfrentamos a crecientes riesgos catastróficos y existenciales. No obstante, son momentos que ofrecen esperanzas y oportunidades de renovarse y progresar tomando como base la humanidad que compartimos. De eso se trata, de la humanidad que compartimos.

Figura 32

El principio de la dignidad humana y sus consecuencias



Ahora bien, si queremos humanizar la política y las políticas públicas, debemos entender «las leyes de la naturaleza humana» (2019, p. 15), en palabras de Robert Greene. Frente a la inteligencia artificial, es bueno volver a sus dichos: «Nunca antes habíamos estado tan esclavizados a nuestra naturaleza y su potencial destructivo. Y si ignoramos este hecho, jugamos con fuego» (Greene, 2019, p. 20).

Greene observa que, a lo largo de nuestra vida, tenemos que tratar inevitablemente con individuos que nos causan problemas y vuelven difícil y desagradable nuestra existencia, saben confundirnos y arrastrarnos al drama que ellos controlan. Al mismo tiempo, nos sorprendemos en medio

de patrones de conducta autodestructivos que al parecer no podemos controlar.

Lo que puede decirse de esas dos cosas —las acciones ofensivas de la gente y nuestra conducta en ocasiones sorpresiva— es que con frecuencia no tenemos idea de qué las causa. Podríamos aferrarnos a algunas explicaciones sencillas: ‘Ese individuo es perverso, un sociópata’, o ‘Algo me ocurrió, no era yo mismo’. Pero estas descripciones fáciles no nos conducen a comprenderlas ni impiden que esos patrones se repitan. La verdad es que los seres humanos vivimos en la superficie y reaccionamos emocionalmente a lo que la gente dice y hace. Nos formamos opiniones simplistas de los demás y de nosotros. Nos contentamos con el argumento más cómodo y fácil. (Greene, 2019, p. 16)

Humanizar la política y las políticas públicas, insisto, significa aprehender la naturaleza humana y, a la vez, aprender de ella, de nuestras emociones y sentimientos. Como dice Greene: «Tendemos a concebir nuestra conducta como voluntaria y deliberada. Imaginar que no siempre controlamos lo que hacemos *es una idea inquietante pero cierta*» (2019, p. 17).

La inteligencia artificial no es el problema, sino la naturaleza básicamente emocional de sus creadores: «La naturaleza humana es más fuerte que cualquier individuo, institución o invento tecnológico. Al final determina lo que creamos, con objeto de reflejarse en ello junto con sus raíces primitivas. Nos mueve a su antojo como peones» (Greene, 2019, p. 21).

Pues bien, el neoliberalismo y el populismo, al extremar sus posiciones, trabajan sobre las emociones. Pero no sobre las emociones positivas, sino sobre las negativas. Por eso el neoliberalismo es antipopulista y el populismo es antineoliberal. Por eso no se preocupan de construir y afirmar las ideas propias y se ocupan de negar y destruir las ideas ajenas.

Humanizar la política no es ignorar las emociones y los sentimientos, reivindicando un racionalismo ilimitado. Eso sería ir en contra de la naturaleza humana. Como bien dice Daniel López Rosetti: «Tal vez debamos sentir más y pensar menos» (2017, p. 17). Humanizar la política es potenciar las emociones y los sentimientos positivos y atenuar los negativos.

Los extremismos han potenciado el miedo, la ira y el odio como método de construcción política. Para vencerlos, las políticas innovadoras deben potenciar la fe, la alegría y el amor⁵⁰. Es hora de preguntarnos cuáles son las emociones y los sentimientos que nos mueven para hacer política, como teoría o como praxis, y cuáles son los que provocamos en los demás.

⁵⁰ Sobre el amor y el posamor, recomiendo las clases 1 y 2 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo I), de Darío Sztajnszrajber (2019, pp. 17-101).

3. Protagonismo creciente de los actores sociales

Frente al sálvese quien pueda de la competencia por el bienestar personal del neoliberalismo y el todos contra todos de la puja por el interés sectorial del populismo, las políticas innovadoras propician el protagonismo de los actores privados y ciudadanos.

3.1 Los privados y ciudadanos no son actores de reparto

De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional, las políticas son públicas por dos motivos. El primero, porque el Estado es visto como el responsable principal y subsidiario de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas. El segundo, porque la sociedad debe ser considerada como la destinataria primera y partícipe de y en dichos procesos.

En ese marco, la respuesta del Estado a la globalización es un doble proceso de integración y descentralización. Pues bien, la respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos, lejos del individualismo neoliberal y del corporativismo populista. A su interior, los Estados se integran en asociaciones intergubernamentales y, a la vez, descentralizan sus competencias y recursos. Mientras tanto, al exterior de la organización estatal, se observa el crecimiento del rol protagónico de los actores sociales, tanto privados (empresariales y civiles) como ciudadanos sin pertenencia sectorial.

El creciente protagonismo de dichos actores ha provocado la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del Estado, en el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. No se trata del triunfo del

mercado ni de la derrota del Estado, como equivocadamente interpretan los neoliberales y los populistas, sino del avance de la sociedad.

A inicios de este siglo, el profesor español de la Universidad de Deusto, Roberto San Salvador del Valle Doistua (2000), advertía sobre una tendencia que se ha fortalecido. Las políticas públicas exigen la participación de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos junto con los actores provenientes del sector estatal. No se trata solamente de un enfoque teórico, sino también de una requisitoria práctica. Los actores políticos no pueden gobernar ni administrar sin los actores sociales como partícipes de y en los procesos que las políticas públicas entrañan. Mucho menos en contra de ellos o con ellos en contra. Ni los neoliberales ni los populistas han sido capaces de entenderlo.

Se impone un modelo relacional de políticas públicas, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos y, al mismo tiempo, con directivos y dirigentes privados, empresariales y civiles, y con ciudadanos. Sin este relacionamiento, la sociedad no puede ser destinataria primera de las políticas públicas ni participe en sus procesos.

En el *Discurso de Gettysburg*, pronunciado el 19 de noviembre de 1863 en dedicatoria a los soldados muertos cuatro meses y medio antes en la batalla del mismo nombre en esa ciudad de Pensilvania, durante la guerra civil estadounidense, Abraham Lincoln, el presidente de ese país, supo definir a la democracia como «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo».

Parafraseando a Lincoln, las democracias latinoamericanas de este siglo que transitamos deben ser gobernadas y administradas por el pueblo y para el pueblo, pero también con el pueblo, lejos de la meritocracia neoliberal, que no asegura la igualdad de oportunidades, y de la autocracia populista, que no garantiza la libertad de divergencias.

El profesor español Manuel Villoria Mendieta ha definido al buen Gobierno como un Gobierno limitado. A partir de sus enseñanzas, destaco la importancia de la rendición de cuentas y de la participación sectorial y ciudadana para exigir transparencia a los gobernantes y administradores públicos. De lo dicho depende, y mucho, la legitimidad democrática:

La legitimidad democrática requiere de las elecciones pero no se agota en ellas. Por eso hoy en día hay una tendencia bastante fuerte

a criticar la democracia electoral, la democracia que basa toda su legitimidad en las elecciones y no en el ejercicio del poder, en la rendición de cuentas, en la transparencia. Algunos dicen, incluso, que hay que proteger a la democracia de las elecciones ... Y ¿qué quieren decir con esto' pues que hay que rechazar esta idea de que cuando gano las elecciones tengo derecho a hacer lo que me da la gana, porque entonces convertimos a la democracia en un autoritarismo que dura cuatro años ... en suma, una especie de dictadura que, como mucho, podría ser intermitente. (Villoria Mendieta, 2018, p. 92)

Claramente, ganar una elección no es ganar el derecho a hacer lo que se le da la gana a la autoridad elegida ni mucho menos a los funcionarios designados por dicha autoridad. Para nada. En ese sentido, Villoria Mendieta (2018) nos enseña el valor de la legitimidad de imparcialidad, la legitimidad de reflexividad y la legitimidad de proximidad:

- Primero, la legitimidad de imparcialidad es «garantizar la aplicación imparcial de la ley, la gestión imparcial de los servicios públicos, y eso no se consigue sino con una administración imparcial ... una administración que tiene la capacidad de decir no al poder» (Villoria Mendieta, 2018, p. 93). No hay legitimidad sin rectitud.
- Al mismo tiempo, la legitimidad de reflexividad es «asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental ... No quiere decir esto que se sustituya a los políticos, pero sí reconocer que los políticos son unos actores más en ciertos ámbitos» (Villoria Mendieta, 2018, p. 93). No hay legitimidad sin pluralidad.
- Finalmente, la legitimidad de proximidad es la «cercanía de las propuestas al entorno y a las circunstancias, la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, la cercanía a la gente en lugar de la distancia gubernamental» (p. 94). No hay legitimidad sin cercanía.

Claramente, el protagonismo de los actores sociales provenientes de los sectores privados (empresariales y civiles) y ciudadanos es clave para legitimar la democracia, frente a la globalización y la revolución digital. De

ahí la importancia de las tres dimensiones de la legitimidad democrática, que van más allá del requisito de la democracia electoral.

Para que los actores privados y ciudadanos no sean actores de reparto, hace falta integridad y honradez en la gestión de las políticas públicas, diversidad y variedad en la concepción del bien común, proximidad e intermediación en la identificación de los problemas y la formulación de las soluciones. Solo así es posible el protagonismo de los actores sociales.

Figura 33

Impacto de la globalización sobre la sociedad



3.2 ¿Quiénes son y cómo participan los actores sociales?

Según el marco teórico del modelo relacional, los actores sociales son tan importantes como los actores políticos, ni más ni menos como creen el neoliberalismo y el populismo. Dicho eso, se pueden clasificar en dos grandes categorías: los actores provenientes de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y los actores provenientes del sector ciudadano.

Entre los actores privados, sobresalen las empresas o, para ser más preciso, los directivos de las empresas (grandes, pequeñas y medianas), sean dueños o gerentes. Sin dudas, la participación de los empresarios es fundamental en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, especialmente en aquellas relacionadas con la producción y el trabajo.

Muchos identifican a los actores privados con los actores empresariales. No es correcto. También son actores privados las organizaciones sociales o de la sociedad civil o, para ser más preciso, los dirigentes de esas organizaciones llamadas no gubernamentales o del tercer sector (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.).

A su vez, los actores ciudadanos son las personas referentes de otras personas sin pertenencia sectorial. Este sector es cada vez más importante. No son individuos de una sociedad que compiten por su bienestar particular ni miembros de varios colectivos que puján por sus intereses sectoriales, como equivocadamente los ven el neoliberalismo y el populismo.

Actualmente, si se diseña, gestiona o evalúa una política nacional o subnacional para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social de cualquier país, región o localidad de América Latina, no basta con la intervención de los actores políticos, es decir, con los gobernantes y administradores del sector estatal. Es imprescindible, además, la participación de los directivos y dirigentes de las empresas privadas y las organizaciones civiles. También es indispensable la participación de los ciudadanos que viven y conviven en ese territorio, compartiendo necesidades insatisfechas, problemas irresueltos y causas pendientes, a través de sus referentes.

Desde lo teórico, la conclusión es clara: los actores sociales, tanto privados (con y sin fines de lucro) como ciudadanos, pueden y deben participar al diagnosticar las necesidades sociales, los problemas prioritarios, sus principales causas y las alternativas posibles. Es su derecho para exigir y —vale la pena destacarlo— también es su deber por cumplimentar.

Según el marco instrumental del modelo relacional de políticas públicas basadas en la innovación política, el diagnóstico participativo de las necesidades sociales, los problemas prioritarios, sus causas principales y las soluciones posibles deben ser el insumo de la agenda gubernamental, primero de su decisión política y luego de su planeamiento técnico. Ahora bien, ese diagnóstico participativo debe ser iniciado y sostenido por los decisores. Los actores sociales no pueden ejercer su derecho ni cumplimentar su deber si los decisores no los habilitan. Pueden petitionar a las autoridades, protestar y quejarse, pero no iniciar un proceso de diagnóstico participativo que sea el insumo de la agenda gubernamental.

He asesorado a gobernantes que creen en la participación social. También he asistido a otros que la ven como una amenaza a su poder. A los primeros no hay que convencerlos. A los segundos hay que mostrarles que

les conviene porque es una oportunidad de decidir mejor. Por convicción o por conveniencia, la participación social es siempre buena para los Gobiernos.

Ahora bien, la participación social no puede limitarse al diagnóstico de necesidades, problemas, causas y soluciones posibles. Los actores sociales, particularmente los privados, también deben participar en la ejecución de lo planificado y la comunicación de lo planificado o lo ejecutado, mediante la concertación entre el sector estatal y los sectores privados.

Finalmente, deben participar en el control de las actividades ejecutadas y comunicadas y en la evaluación de sus resultados en satisfacción social y aceptación ciudadana. Sin dudas, el control de la gestión y la evaluación de sus resultados son hojas de ruta para los gestores, pero sobre todo son instancias de rendición de cuentas a los actores privados y ciudadanos.

Luego, desde lo práctico, los mecanismos que pueden propiciar o facilitar la participación de los actores sociales son varios y diversos. Básicamente, se pueden distinguir dos tipos de mecanismos: los formales y los informales. Aquellos son creados y regulados mediante normas legales, mientras que estos funcionan según usos y costumbres.

Entre los mecanismos formales de participación, se destacan, entre otros, los consejos económicos y sociales (nacionales o subnacionales) y las audiencias públicas. Lamentablemente, la experiencia comparada demuestra que los consejos han sido muy poco utilizados y que las audiencias han servido para enmascarar decisiones tomadas de antemano. También se consideran mecanismos formales las instituciones de democracia directa, como la iniciativa, los referéndums o las consultas populares, vinculantes o no vinculantes. El uso de estos institutos es muy excepcional y no han demostrado que puedan mejorar ni mucho menos sustituir a la democracia representativa. Todo lo contrario.

Entre los mecanismos informales de participación, se destacan los talleres de diagnóstico, de control y de evaluación. Este es un mecanismo real y efectivamente participativo si se prepara, ejerce y supervisa profesionalmente y, sobre todo, si se parte de una decisión política que lo sostenga antes, durante y después de su puesta en marcha. Los talleres pueden ser sectoriales o territoriales, según el criterio que los equipos técnicos adopten para mapear a los actores intervinientes. Algunas veces,

es bueno agruparlos por el sector al que pertenecen (industriales o comerciantes, por ejemplo) y otras veces es mejor congregarlos por el territorio donde viven (un barrio, una localidad o una región).

En contra de la opinión de muchos colegas provenientes de la investigación, desde mi punto de vista, las entrevistas de profundidad, los grupos focales y las encuestas de opinión pública son muy útiles (si están bien hechas, obviamente), pero no son mecanismos participativos, porque no permiten el intercambio de opiniones entre los participantes.

Figura 34

Sectores privados y ciudadanos



4. Las necesidades que satisfacer

Frente al crecimiento neoliberal sin inclusión de los sectores vulnerables y a la inclusión populista sin crecimiento de los sectores pudientes del populismo, las políticas innovadoras tienden a satisfacer las necesidades de un desarrollo integral en una democracia real.

4.1 Desarrollo físico y económico

El primer componente del desarrollo democrático es el desarrollo del capital físico. Este componente implica la satisfacción de tres necesidades sociales:

- 1) El acceso a una vivienda digna⁵¹.
- 2) La construcción de obras públicas de infraestructura⁵².
- 3) La prestación de servicios públicos de calidad⁵³.

La experiencia comparada demuestra que ni el derrame de los ricos ni el asistencialismo a los pobres han sido capaces de desarrollar el capital físico de los países latinoamericanos. El déficit habitacional y las deficiencias en obras y servicios públicos son evidencias.

⁵¹ Respecto a la vivienda como una de las necesidades sociales por satisfacer, el ODS 11 propone ciudades y asentamientos humanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

⁵² En cuanto a las obras de infraestructura como una de las necesidades sociales por satisfacer, el ODS 9 plantea la construcción de infraestructura que sea resiliente, la promoción de la industrialización que sea inclusiva y sostenible y, a esos fines, el fomento de la innovación.

⁵³ En relación con los servicios de calidad, los ODS 6 y 7 proponen, por una parte, la disponibilidad de agua y el saneamiento y, por la otra, el acceso a una energía que sea asequible, segura, sostenible y moderna.

El desarrollo del capital físico significa el acceso a una vivienda digna. La vivienda es «una cuestión central de la ecología humana» (Papa Francisco, 2015, pp. 128-129), requiere el acceso a la tierra y al techo, dos de las tres *T* que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares en Bolivia, el 9 de julio de 2015.

La tierra y el techo son dos derechos humanos que hacen a la esencia y a la existencia de una vida digna, particularmente de las familias que viven (o sobreviven) hacinadas en las villas o favelas de las grandes urbes latinoamericanas. La vivienda es la sede de la familia, y esta —con sus diversas composiciones— es el núcleo de la sociedad.

El desarrollo del capital físico implica la construcción de obras de infraestructura. Las escuelas y los hospitales, las comisarías, las unidades judiciales y los establecimientos penitenciarios son necesarios para los servicios de educación y salud, seguridad y justicia. Desde ya, no aseguran que las prestaciones sean de calidad, pero sin esa infraestructura son inviables.

Las obras viales son fundamentales para interconectar localidades, regiones y países, para facilitar el transporte de personas y el traslado de bienes, entre otros beneficios turísticos y productivos. También lo son las obras sanitarias, la construcción de acueductos, de gasoductos y oleoductos, para la prestación de los servicios de agua y energía.

El desarrollo del capital físico supone la prestación de servicios públicos de calidad. Me refiero a los servicios urbanos e interurbanos, como el transporte de pasajeros, la recolección de residuos sólidos y su disposición final. Sin dudas, son servicios claves para mejorar la vida de las personas que habitan en las grandes metrópolis o en las ciudades medianas y pequeñas.

A lo largo y a lo ancho de Latinoamérica, las necesidades son diversas y los problemas, distintos. Sin embargo, en relación con los servicios que prestar, se puede decir que las necesidades más urgentes e importantes son dos: el agua potable y las energías renovables. En 2025, es inaudito que el agua siga faltando o que las energías sigan contaminando.

Sin viviendas, sin obras de infraestructura (escolar, hospitalaria, vial, sanitaria y energética, como mínimo) y sin servicios de calidad (agua

potable y energías renovables, como mínimo), no hay desarrollo físico, y sin este no hay desarrollo económico, humano ni social. El desarrollo del capital físico alimenta y se retroalimenta de las demás dimensiones del desarrollo democrático.

Figura 35

Desarrollo del capital físico y la actividad económica



El segundo componente del desarrollo democrático es el desarrollo de la actividad económica. Este componente implica la satisfacción de tres necesidades sociales:

- 1) El crecimiento de las economías nacionales, regionales y locales⁵⁴.
- 2) El aumento del trabajo decente⁵⁵.
- 3) La disminución de la pobreza y la erradicación de la indigencia⁵⁶.

La experiencia comparada demuestra que ni el derrame neoliberal ni el asistencialismo populista han sido capaces de desarrollar la actividad

⁵⁴ Respecto al crecimiento económico, la primera parte del ODS 8 plantea la promoción de un crecimiento económico que sea sostenido, inclusivo y sostenible. A su vez, el ODS 12 plantea que se deben garantizar modalidades de consumo y producción que sean sostenibles.

⁵⁵ En cuanto al empleo y el trabajo, la segunda parte del ODS 8 propone la promoción de un empleo que sea pleno y productivo y de un trabajo que sea decente.

⁵⁶ En relación con la lucha contra la pobreza y la indigencia, los ODS 1 y 2 plantean la erradicación no solo del hambre sino también de la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

económica de los países latinoamericanos. El bajo crecimiento, el desempleo estructural y la pobreza sostenida son evidencias de ello.

El desarrollo de la actividad económica significa el crecimiento de las economías. Ahora bien, el crecimiento del que hablo requiere el aumento de la producción de bienes y, también, del consumo del mercado interno. Sin desconocer la importancia de una balanza comercial superavitaria, no se trata de vender afuera lo que no se compra dentro de cada país.

El crecimiento económico debe reunir dos características igualmente importantes: ser inclusivo e incluyente socialmente; y ser sustentable ambientalmente. Un crecimiento exclusivo o excluyente no es desarrollo, todo lo contrario. De poco o nada sirve que aumente el PBI si, al mismo tiempo, aumentan el desempleo, la pobreza o la contaminación.

El desarrollo de la actividad económica implica el aumento del trabajo decente⁵⁷. Desde una visión humanista, el crecimiento no es desarrollo si no genera empleo o trabajo. Esta es la tercera *T* que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares, el 9 de julio de 2015, en Bolivia, junto con la *tierra* y el *techo*.

Las economías latinoamericanas deben crecer para generar empleo, y generar empleo para crecer; desde ya, un trabajo decente, que respete los derechos de los trabajadores y no los vulnere para maximizar las ganancias de los empresarios. Sin dudas, las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial cuestionan la generación de los empleos que conocemos.

El desarrollo de la actividad económica supone la disminución de la pobreza. Si crecimiento y empleo no van juntos, esta es una causa perdida. Pero, si el crecimiento genera trabajo y el trabajo genera los ingresos necesarios, es posible disminuir la pobreza a medio y largo plazo, sin descartar la asistencia directa para erradicar la indigencia en el corto plazo.

Promediando la segunda década del siglo XXI, no se puede justificar el hambre en un mundo que tiene alimentos para todos los seres humanos. Es inadmisibles. En tiempos de la inteligencia artificial, millones de personas humanas sufren y mueren por el hambre. Las consecuencias de la mala alimentación de niñas y niños de todo el mundo son terribles.

⁵⁷ Sobre el trabajo, recomiendo el punto 2 de la Parte I, «El Desafío tecnológico», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 38-64).

Sin crecimiento de las economías (nacionales, regionales y locales), sin aumento del trabajo decente y sin disminución de la pobreza, no hay desarrollo económico, y sin este no hay desarrollo físico, humano ni social. El desarrollo de la actividad económica alimenta y se retroalimenta de las demás dimensiones del desarrollo democrático.

4.2 Desarrollo humano y social

El tercer componente del desarrollo democrático es el capital humano. Este componente implica la satisfacción de tres necesidades sociales:

- 1) El acceso a los servicios de educación⁵⁸.
- 2) El acceso a los servicios de salud⁵⁹.
- 3) La preservación de un ambiente sano y libre de contaminaciones⁶⁰.

La experiencia comparada demuestra que ni el derrame de los ricos ni el asistencialismo a los pobres han sido capaces de desarrollar el capital humano de los países latinoamericanos. La contaminación, el analfabetismo funcional y la desnutrición infantil son evidencias de ello.

El desarrollo del capital humano significa el acceso a los servicios de educación. La satisfacción de las necesidades de educación es la base de las libertades individuales. Un pueblo ignorante es un pueblo esclavo. Sin los servicios educativos necesarios, no hay libertades individuales, y sin estas las personas son subyugadas por los populismos de turno.

Respecto de los servicios de educación, las necesidades sociales por satisfacer contienen tanto la escuela primaria y secundaria como la educación preescolar y la formación universitaria de grado. Un desarrollo

⁵⁸ Respecto a la educación, el ODS 4 propone garantizar una educación que sea inclusiva, equitativa y de calidad, así como la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

⁵⁹ En cuanto a la salud, el ODS 3 plantea garantizar una vida que sea sana y la promoción del bienestar en todas las edades.

⁶⁰ En relación con el ambiente, el ODS 13 propone la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Los ODS 14 y 15 proponen, por una parte, la conservación y utilización en forma sostenible de los océanos, mares y recursos marinos y, por la otra, la protección y restauración de los ecosistemas terrestres la gestión de los bosques de forma sostenible, la lucha contra la desertificación y el freno a la pérdida de la diversidad biológica.

integral en una democracia real significa el acceso a servicios educativos de calidad, sean de gestión estatal o de gestión privada. De eso depende una sociedad educada o que, por lo menos, tienda a serlo.

El desarrollo del capital humano significa el acceso a los servicios de salud. La satisfacción de las necesidades de salud es la base de la justicia social. Un pueblo enfermo es un pueblo esclavo. Sin los servicios sanitarios necesarios y suficientes, no hay justicia social, y sin esta las personas son descartadas por los neoliberalismos de turno.

En cuanto a la salud, las necesidades comprenden desde la promoción y la prevención hasta el tratamiento de las enfermedades en hospitales de mediana y alta complejidad. Un desarrollo integral en una democracia real implica el acceso a servicios sanitarios de calidad, sean de gestión estatal o de gestión privada. De eso depende una sociedad saludable o que, por lo menos, tienda a serlo.

El desarrollo del capital humano supone la preservación de un ambiente sano:

No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente cuidar la naturaleza. (Papa Francisco, 2015, p. 118)

Las problemáticas ambientales van desde la contaminación y el cambio climático hasta la pérdida de biodiversidad, pasando por la basura. El mundo debe enfrentar el cambio climático como la posibilidad de sobrevivir o desaparecer de la faz de la tierra. Solamente un ideologismo de poca monta puede desconocer las evidencias científicas de un futuro incierto.

Sin acceso a los servicios de educación y de salud y, al mismo tiempo, sin la preservación de un ambiente sano, no hay desarrollo del capital humano, y sin este no hay desarrollo del capital físico, de la actividad económica ni del capital social. El desarrollo humano alimenta y se retroalimenta de las demás dimensiones del desarrollo democrático.

Figura 36

Desarrollo del capital humano físico y el capital social



El cuarto componente del desarrollo democrático es el desarrollo del capital social. Este componente implica la satisfacción de tres necesidades sociales:

- 1) La inclusión de las personas y las familias excluidas⁶¹.
- 2) La seguridad pública, tanto objetiva como subjetiva.
- 3) La organización y el funcionamiento de una justicia independiente⁶².

La experiencia comparada demuestra que ni el derrame neoliberal ni el asistencialismo populista han sido capaces de desarrollar el capital social de los países latinoamericanos. La desigualdad económica y social, el delito y la violencia son evidencias de ello.

El desarrollo del capital social significa la inclusión de las personas excluidas. América Latina clama por la desigualdad entre ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres. La inequidad en la distribución de los ingresos y de la riqueza agrieta a las sociedades. Es bueno que la

⁶¹ Respecto a la inclusión de las personas y familias excluidas, el ODS 10 plantea la reducción de la desigualdad en y entre los países. Particularmente, el ODS 5 plantea la igualdad entre los géneros y, a ese fin, el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

⁶² En cuanto a la seguridad y la justicia, el ODS 16 propone la promoción de sociedades que sean pacíficas e inclusivas, la facilitación del acceso a la justicia y la creación de instituciones que sean eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Finalmente, el ODS 17 plantea el fortalecimiento de los medios de ejecución y la revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

pobreza disminuya, pero es mejor que disminuya junto con el aumento de la igualdad.

Entre todas las desigualdades, hay una que debe ser atendida prioritariamente: la desigualdad de géneros. No se trata de estar a favor del feminismo o en contra del machismo. Las inequidades que castigan a las mujeres y, en particular, a las mujeres pobres han sido y siguen siendo una violación a todos los derechos de todos los seres humanos.

El desarrollo del capital social implica más y mejor seguridad pública. Las violencias y los delitos deben ser combatidos para ampliar libertades y derechos, no para restringirlos. Dicho eso, si la seguridad se alcanza gracias a la violación de los derechos humanos, las libertades y las garantías constitucionales, la sociedad no se desarrolla, todo lo contrario, involucionana.

La satisfacción de las necesidades de seguridad supone la prevención y la represión del delito y la violencia, en general, y del narcotráfico y la trata de personas, en particular. Todo en el marco de un Estado de derecho; también, un sistema penitenciario que sirva para la reinserción de los condenados a la sociedad y no para el castigo de los reos.

El desarrollo del capital social implica la organización y el funcionamiento de un Poder Judicial que debe ser independiente en el ejercicio de sus funciones. Es mucho más que uno de los tres poderes de la forma republicana de Gobierno. Es el poder que debe garantizar el normal funcionamiento del Estado de derecho, limitar a los otros dos y, también, autolimitarse.

Los fiscales y jueces integrantes del Poder Judicial deben ser probos, independientes de los poderes políticos y, también, de los poderes económicos, de los medios de comunicación y de las redes sociales. Solamente una justicia independiente puede garantizar la forma republicana de Gobierno, tan profesada como traicionada por Gobiernos neoliberales y populistas.

Sin inclusión de las personas excluidas, sin seguridad pública, tanto objetiva como subjetiva, y sin justicia independiente, no hay desarrollo del capital social, y sin este no hay desarrollo del capital físico, de la actividad económica y del capital social. El desarrollo social alimenta y se retroalimenta de las demás dimensiones del desarrollo democrático.

5. Los problemas por resolver

Frente a achiques de gastos, corrupciones privadas, normas y competencias neoliberales y a derroches de recursos, corrupciones públicas, conducciones y luchas populistas, las políticas innovadoras buscan eficiencia económica, honestidad política, fortalecimiento institucional y convivencia ciudadana.

5.1 Ineficiencia económica y corrupción política

El triángulo de la ineficiencia económica es el triángulo superior de la pirámide de los problemas prioritarios que presento. Gráficamente, se apoya sobre el triángulo invertido de la corrupción política. La economía ineficiente se sostiene sobre la base de la política corrupta. La ineficiencia económica y la corrupción política van juntas, se potencian.

Los vértices del triángulo de la ineficiencia económica son estos tres:

- 1) El déficit fiscal.
- 2) La desinversión.
- 3) El endeudamiento.

El déficit fiscal es una de las causas de la ineficiencia económica. Muchas veces, los Gobiernos gastan más de lo que recaudan y, evidentemente, esto genera un desequilibrio de las cuentas públicas. En el mediano y largo plazo, el déficit crónico de las finanzas públicas es insostenible. Luego, el asunto es cómo alcanzarlo sin ir en contra del mismo desarrollo.

Los Gobiernos de turno no deben aumentar los gastos sin incrementar proporcionalmente los recursos. Tampoco deben recaudar mediante impuestos regresivos que vayan en contra de la inversión privada o el consumo interno. Mucho menos si se trata de financiar erogaciones

prescindibles. La discusión tiene que ver con la cantidad y, también, con la calidad.

La desinversión es otra de las causas de la ineficiencia económica. Corresponde al Estado promover y garantizar las inversiones privadas con los pertinentes marcos regulatorios; obviamente, inversiones productivas y no financieras, es decir, que favorezcan el aumento de la producción y, por consiguiente, del trabajo, no la especulación financiera.

Ahora bien, sin inversión pública, no hay construcción de obras de infraestructura ni prestación de servicios de calidad para los que menos tienen. La igualdad de oportunidades precisa inversión estatal. Sepamos que el mercado se ocupa de satisfacer las demandas de los sectores con más recursos porque ese es su fin de lucro. Ni bueno ni malo, real.

El endeudamiento (interno o externo) es la otra causa de la ineficiencia económica. Puede ser positivo si y solo si sirve para financiar inversiones públicas. En ese caso, el límite es la capacidad de pago del capital y de los intereses, lo cual depende del producto bruto interno de cada país (provincia o municipio, en el caso argentino). De lo contrario, es siempre negativo.

Si la deuda se destina a financiar el déficit fiscal derivado de erogaciones prescindibles, típico de los Gobiernos populistas, o si el pago reclama políticas de ajuste que provocan recesión y desocupación, propio de los Gobiernos neoliberales, entonces el endeudamiento es negativo. Las claves son sus finalidades y, además, sus consecuencias a corto, mediano y largo plazo.

No importa si los Gobiernos o sus políticas públicas son más o menos neoliberales o populistas, lo cierto es que, sin equilibrio fiscal, sin inversiones del sector estatal y de los sectores privados y sin desendeudamiento, no hay eficiencia económica, y sin esta es imposible el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y social.

El triángulo invertido de la corrupción política (*ver Figura 37 en página siguiente*) ocupa el centro de la pirámide de los problemas prioritarios. Gráficamente, sobre su base se apoya el triángulo de la ineficiencia económica, mientras que sus laterales se sostienen sobre los triángulos de

la debilidad institucional y la anomia social. A mayor debilidad institucional y anomia social, mayor corrupción política.

Figura 37

La ineficiencia económica y la corrupción política en la pirámide de los problemas irresueltos



Los vértices del triángulo de la corrupción política son estos tres:

- 1) Las deficiencias en los mecanismos de *accountability*.
- 2) La impunidad judicial a la hora de condenar legalmente a los corruptos.
- 3) La indiferencia social al momento de castigar políticamente a los corruptos.

Las deficiencias en los mecanismos de *accountability* es una de las causas de la corrupción política. No hay mecanismos de control que garanticen la transparencia de gobernantes inescrupulosos, es cierto. Pero hay formas de evitar las ocasiones próximas a los actos de corrupción o, en su defecto, de detectarlas lo más rápidamente posible.

Hay que luchar contra la corrupción política con todas las armas que las normas legales y constitucionales permitan, aun sabiendo que los corruptos están preparados y listos para violar todos los mecanismos, habidos y por

haber. Los corruptos son inmorales, cualquiera sea su ideología. Si, además, son inteligentes, las posibilidades de erradicarlos son menores.

La impunidad judicial es otra causa de la corrupción política. Lastimosamente, la experiencia comparada demuestra que los juicios y, sobre todo, las condenas por corrupción en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas o judiciales son excepcionales y que los incumplimientos de las plataformas electorales ni siquiera son juzgados. En América Latina, esta es una realidad que trasvasa a las ideologías dominantes. Lamentable, pero real. La administración de justicia no siempre es independiente de los poderes políticos ni de los poderes económicos. En general, las leyes están, pero no se cumplen por las demoras de poderes judiciales subordinados a los intereses de los poderosos.

La indiferencia social es otra causa de la corrupción política. Muchas veces, los actores privados y ciudadanos toleran a los corruptos porque «roban, pero hacen», los celebran y hasta son reelegidos en sus cargos. Paradójicamente, cuando los indicadores sociales o económicos desmejoran, las demandas de lucha contra la corrupción aparecen súbitamente. Claro, cuando no hay crecimiento económico, cuando aumentan el desempleo y la pobreza, rebrotan los reclamos sociales a los corruptos de siempre, pero por las ineficacias de ahora. Nuestras sociedades deben ser intolerantes frente a la corrupción política siempre, más allá de los resultados económicos o del corte ideológico del Gobierno y los gobernantes de turno.

No importa si los Gobiernos o sus políticas públicas son más o menos neoliberales o populistas, lo cierto es que, sin controles preventivos y evaluaciones finales, sin juicios y castigos penales y sin condena social a los corruptos, no hay honestidad política, y sin esta es imposible el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y social.

5.2 Debilidad institucional y anomia social

El triángulo de la debilidad institucional es uno de los dos triángulos laterales de la pirámide de los problemas prioritarios. Gráficamente, es uno de los dos apoyos del triángulo invertido de la corrupción política, junto

con la anomia social. Las instituciones débiles son uno de los sostenes de la política corrupta. La debilidad institucional favorece la corrupción política.

Los vértices del triángulo de la debilidad institucional son estos tres:

- 1) Las deficiencias en la gestión de los recursos humanos.
- 2) La descoordinación administrativa y gubernamental.
- 3) La falta de concertación entre el sector público y los sectores privados.

La ineficiente gestión de las plantas de personal (tanto político como administrativo) es una de las causas de la debilidad institucional. Sin autoridades, funcionarios y empleados debidamente formados y capacitados, es imposible fortalecer las instituciones del Estado. No se trata solamente de la cantidad, sino de su calidad o, más precisamente, de su idoneidad.

Si bien muchas veces se desconoce, la debilidad institucional abarca también a las empresas privadas y a las organizaciones civiles. Sin la formación y la capacitación de los directivos empresariales y de los dirigentes partidarios y sindicales, no es posible fortalecer las organizaciones no gubernamentales, y eso va en contra del desarrollo de las instituciones.

La descoordinación administrativa y gubernamental es otra de las causas de la debilidad institucional. Lamentablemente, las Administraciones Públicas están desorganizadas hacia adentro y, por lo tanto, son disfuncionales hacia afuera. No se trata solamente del tamaño, como creen los neoliberales y los populistas, sino de su organización y su funcionalidad.

Asimismo, los Gobiernos nacionales y subnacionales no coordinan sus competencias legales y sus recursos económicos para decidir y accionar frente a las necesidades por satisfacer y los problemas irresueltos. Los motivos son varios, desde las discrepancias partidarias, políticas o ideológicas entre los gobernantes de turno hasta la ineptitud para hacerlo.

La falta de concertación entre el sector estatal y los sectores privados es otra de las causas de la debilidad institucional. Si no son capaces de coordinar sus planes y actividades, los Gobiernos y las Administraciones Públicas se debilitan en contacto con los actores provenientes de los sectores privados, con y sin fines de lucro, y a la vez los debilitan.

La debilidad además se refleja en empresas privadas que sobreviven gracias a las contrataciones de obras o servicios del Estado y, también, en la cerrazón que demuestran los conductores de muchos partidos y sindicatos, de diversas orientaciones ideológicas, que se enquistan en la conducción de sus respectivas instituciones y cierran las puertas a la renovación.

No importa si los Gobiernos o sus políticas públicas son más o menos neoliberales o populistas, lo cierto es que sin recursos humanos, sin coordinación administrativa e intergubernamental y sin concertación público-privada, no hay fortaleza institucional, y sin esta es imposible el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y social.

Figura 38

La debilidad institucional y la anomia social en la pirámide de los problemas irresueltos



El triángulo de la anomia social es otro de los dos triángulos laterales de la pirámide de los problemas prioritarios. Gráficamente, es otro de los dos apoyos del triángulo invertido de la corrupción política, junto con la

debilidad institucional. Las sociedades anómicas son otro de los sostenes de la política corrupta. La anomia social favorece la corrupción política.

Los vértices del triángulo de la anomia social son estos tres:

- 1) La ausencia de estímulos para el cumplimiento de las leyes.
- 2) La inexistencia de castigos por el incumplimiento de las leyes.
- 3) La crisis del civismo o de la cultura cívica de los habitantes.

La ausencia de estímulos para el cumplimiento de las leyes es una de las causas de la anomia social. Es notoria la incapacidad de los Estados para estimular el cumplimiento de las normas que se promulgan o sancionan. Muchas de ellas prevén conductas indebidas y castigos subsiguientes, pero pocas prevén conductas debidas y premios subsiguientes. A eso debe sumarse que la ausencia de fiscalizaciones o inspecciones las vuelve inconducentes. Prohibir una conducta y establecer una punición, sin la capacidad de vigilar su acatamiento, linda con la ridiculez. Esto va desde el pago de impuestos o tasas hasta el respeto de las señales de tránsito, pasando por las políticas de prevención de los delitos y las violencias.

La inexistencia de castigos por el incumplimiento de las leyes es otra de las causas de la anomia social. Sin sanciones o castigos para los incumplidores, todos son iguales, no ante la ley, sino ante su inobservancia. Mucho peor si tampoco hay premios para los cumplidores. De esa manera, se pone en marcha la espiral de la anomia social. El problema no es la falta de normas jurídicas, sino su incumplimiento consuetudinario. Los decretos se promulgan y las leyes u ordenanzas se sancionan, pero pocos las respetan. Hay un mundo legal y otro mundo real. Entre ambos, un abismo. Aquel es el mundo de los decretos, las leyes u ordenanzas, mientras que este es el mundo de las conductas individuales y colectivas.

La crisis del civismo es otra de las causas de la anomia social. Esta es la causa más profunda. Las normas jurídicas se irrespetan porque los incumplidores desdeñan los perjuicios que ese incumplimiento provoca a los terceros y a ellos mismos. No es falta de conocimiento sobre las normas, los deberes o las penas, sino falta de conciencia y de compromiso.

Nunca habrá suficientes normas jurídicas, controles y evaluaciones, castigos o premios para suplir la falta de conciencia y de compromiso que caracteriza la crisis del civismo. Muy posiblemente, si los ciudadanos

velaran por los derechos ajenos como velan por los propios, muchos decretos, leyes y ordenanzas estarían de más.

No importa si los Gobiernos o sus políticas públicas son más o menos neoliberales o populistas, lo cierto es que, sin premios a los cumplidores y castigos a los incumplidores de las leyes, sin conciencia y compromiso cívicos, no hay convivencia ciudadana, y sin esta es imposible el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y social.

Capítulo IV

Razón de ser, valores, fines y condiciones

*«La gente no compra lo QUE haces;
compra POR QUÉ lo haces»
Sinek, 2022, p. 58*

1. El equilibrio entre pragmatismo formalista y dogmatismo personalista

Las políticas innovadoras tienden al bien común y al fortalecimiento de la democracia, haciendo equilibrios entre el pragmatismo formalista y meritocrático del neoliberalismo y el dogmatismo personalista y autocrático del populismo.

1.1 La búsqueda del bien común y el fortalecimiento de la democracia

Según el marco teórico del modelo relacional, las políticas públicas, en particular las basadas en la innovación política, buscan el bien común como un mínimo de bienestar para todas las personas que integran una misma sociedad, mediante la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos, en el marco de una democracia formal y real. Así, la razón de ser (la búsqueda del bien común) y los fines (la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos) son la cuarta de las cuatro claves ideológicas que, desde mi punto de vista, definen las políticas públicas basadas en un marco teórico innovado desde la ciencia y, por ende, innovador desde la política.

En el libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*, sostuve que el cuarto desafío al marco teórico de las políticas públicas para el desarrollo democrático en América Latina era «buscar el bien común, privilegiando a los más débiles» (Graglia, 2017, p. 19), es decir, un desafío referido a la

razón de ser de las políticas públicas, al porqué y, sobre esa base, a los paraqués ⁶³.

Para los neoliberales, los valores son subjetivos, la representación depende de la observancia de las formas más que de las personas que las dirigen. La democracia debe premiar el mérito de los individuos por encima de las lealtades colectivas, aun a costa de la igualdad de oportunidades. Por eso, se caracteriza por un pragmatismo formalista y meritocrático.

Para los populistas, los valores son objetivos, la representación depende de las personas que las dirigen más que de la observancia de las formas. La democracia debe premiar la lealtad de los colectivos por encima de los méritos individuales, aun a costa de la libertad de divergencias. Por eso, se caracteriza por un dogmatismo personalista y autocrático.

Siempre recuerdo que, en una de las muchas presentaciones del libro *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*, una estudiante universitaria de una provincia del norte argentino, de la Puna jujeña más precisamente, me hizo una pregunta con motivo del cuarto reto, tan breve como desafiante: ¿qué significa «privilegiar a los más débiles, en la búsqueda del bien común»?

«La opción preferencial por los pobres», esa fue y sigue siendo mi respuesta, en los términos del humanismo cristiano y, particularmente, de la doctrina social de la Iglesia católica de América Latina (CELAM, 2007). Desde ya, no es una opción exclusiva ni excluyente, sino una preferencia o prioridad a la hora de diseñar y gestionar políticas públicas. Bien entendida, esta opción preferencial por las personas pobres debe alejarnos de la indolencia de un neoliberalismo que las deja libradas a su suerte y hasta las hace responsables de su situación por «falta de mérito». Pero también debe alejarnos del cinismo de un populismo que las somete a sus

⁶³ Sigo pensando que los principios y valores son los cimientos y las columnas que sostienen el edificio del desarrollo. Sin ellos, se construye en el vacío. Hay que respetar la dignidad de las personas humanas, de todas y de cada una de ellas. Hay que buscar el bien común, con prisa y sin pausa, privilegiando a los sectores sociales que tienen necesidades más urgentes o más graves. Los valores de la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad deben inspirar esa búsqueda del bien común como principio rector de un desarrollo integral en una democracia real. Para eso, hay que practicar el diálogo, ejercitar la responsabilidad, cultivar la inclusión y desempeñar el compromiso (Graglia, 2017, p. 93).

mandatos y hasta las hace cómplices de sus fechorías por «sobra de lealtad».

Esa búsqueda del bien común que preferencia o privilegia a las personas y a las familias más vulnerables debe apoyarse indefectiblemente en valores que superen tanto el pragmatismo de la relatividad moral como el dogmatismo de la primacía ética. Los valores como la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad son pilares en esa búsqueda.

El neoliberalismo relativiza los valores (pragmatismo), mientras que el populismo absolutiza los suyos (dogmatismo). Para los liberales, importan los valores subjetivos, o sea, los de cada individualidad. Para los populistas, importan los valores objetivos, o sea, los del todo social. Así, caen en los extremos del relativismo y del absolutismo, respectivamente.

Entre el pragmatismo neoliberal y el dogmatismo populista, el humanismo sostiene algunos valores compartidos⁶⁴. Eso supone la búsqueda multiactoral de algunas verdades dialógicas, el ejercicio responsable de las libertades individuales, la práctica equitativa de la justicia social y la práctica comprometida de la solidaridad interpersonal.

Asimismo, esa búsqueda del bien común que preferencia a las personas y a las familias más vulnerables debe apoyarse, también, en una democracia representativa y rendidora de cuentas, superando tanto los formalismos como los voluntarismos. La representatividad de los gobernantes y la rendición de cuentas a los gobernados son pilares en esa búsqueda.

El neoliberalismo limita la representación política a las formas de las instituciones vigentes (formalismo), mientras que el populismo restringe dicha representación a la voluntad de la persona gobernante (personalismo). Aquellos sucumben en el extremo del formalismo sin fondo, mientras que estos perecen en el extremo del voluntarismo sin formas.

⁶⁴ Sobre los valores compartidos como la tercera de las siete llaves del tesoro de las democracias latinoamericanas, se puede ver el Capítulo III del libro *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*, del año 2019.

Entre el formalismo y el voluntarismo, el humanismo sostiene un mandato controlado⁶⁵. Eso supone elecciones competitivas, así como mejorar la organización y el funcionamiento de los partidos políticos y los sistemas electorales, junto con mecanismos idóneos de rendición de cuentas, para que los representados controlen y evalúen a sus representantes.

Finalmente, esa búsqueda del bien común que preferencia a las personas y a las familias más vulnerables debe apoyarse, también, en una democracia receptiva y legítima, superando las inequidades sociales y las obsecuencias políticas. La reparación de las necesidades y la conformidad de los ciudadanos deben ser pilares en esa búsqueda.

El neoliberalismo premia el mérito de los individuos aislados que se esfuerzan y consiguen resultados (meritocracia), aun por encima de la igualdad de oportunidades, mientras que el populismo premia la lealtad de los colectivos corporativizados que se subordinan y consiguen prebendas (autocracia), aun por encima de la libertad de divergencias.

Entre la meritocracia y la autocracia, el humanismo sostiene una democracia receptiva y legítima⁶⁶. Eso supone la sensibilidad y la efectividad de los gobernantes. Juntas, se puede ganar el apoyo de los ciudadanos a los Gobiernos de turno y, mediatamente, la convicción de los gobernados sobre la democracia como el mejor sistema y el mejor régimen.

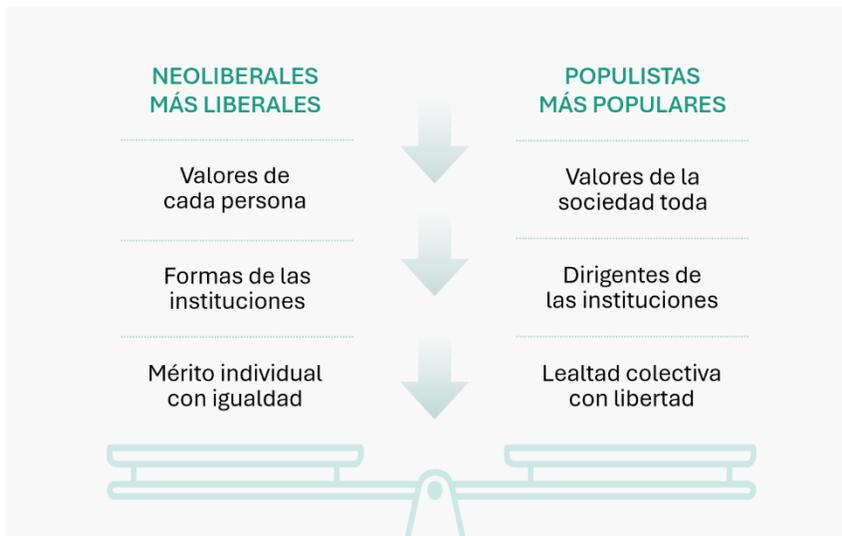
Adelanto una cuarta conclusión: las políticas innovadoras buscan equilibrios entre los valores subjetivos de cada persona y los valores objetivos de la sociedad toda, entre las formas de las instituciones y las personas que las dirigen, entre el premio al mérito individual y el premio a la lealtad colectiva, para que aquella no niegue la igualdad de oportunidades y esta no niegue la libertad de divergencias.

⁶⁵ Sobre el mandato representativo y controlado como la sexta de las siete llaves del tesoro de las democracias latinoamericanas, se puede ver el Capítulo VI del libro *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*, del año 2019.

⁶⁶ Sobre la democracia receptiva y legítima como la séptima de las siete llaves del tesoro de las democracias latinoamericanas, se puede ver el Capítulo VII del libro *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*, del año 2019.

Figura 39

En busca del justo medio en la razón de ser, valores, fines y condiciones



1.2 Hoja de ruta del cuarto equilibrio

En busca de un equilibrio entre los extremos del pragmatismo formalista y meritocrático de las políticas neoliberales, por un lado, y del dogmatismo personalista y autocrático de las políticas populistas, por el otro, afirmo que las políticas innovadoras deben buscar el bien común y el fortalecimiento de la democracia como régimen y como sistema. Buscar el bien común significa perseguir un mínimo de bienestar para todas las personas humanas que integran una sociedad, mediante la igualdad de oportunidades y la libertad de divergencias⁶⁷. A su vez, fortalecer la democracia implica mejorar la calidad y la legitimidad, mediante la satisfacción de las necesidades y la conformidad de los ciudadanos.

⁶⁷ Sobre la libertad y la igualdad, recomiendo los puntos 3 y 4 de la Parte I, «El Desafío tecnológico», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 65-104).

El bien común es un conjunto de valores, fines y condiciones, una línea de partida, para que la meritocracia neoliberal no premie el mérito individual a costa de la inequidad social como si esta fuera algo natural y, a la vez, para que la autocracia populista no premie la lealtad colectiva a costa de la obsecuencia política como si esta fuera algo lógico.

Asimismo, asevero que el bien común, entendido como el porqué o la razón de ser de las políticas innovadoras, se basa en cuatro valores éticos: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad. Desde ya, cada uno es la base del siguiente: sin verdad no hay libertad, sin libertad no hay justicia, sin justicia no hay solidaridad y sin solidaridad no hay verdad.

Ahora bien, la búsqueda de la verdad dialógica y el ejercicio de la libertad individual presuponen diálogo político (partidario y sectorial) y responsabilidad colectiva (empresarial y civil); la práctica de la justicia social y de la solidaridad interpersonal suponen equidad distributiva (de los ingresos y la riqueza) y compromiso comunitario (de todos y cada uno).

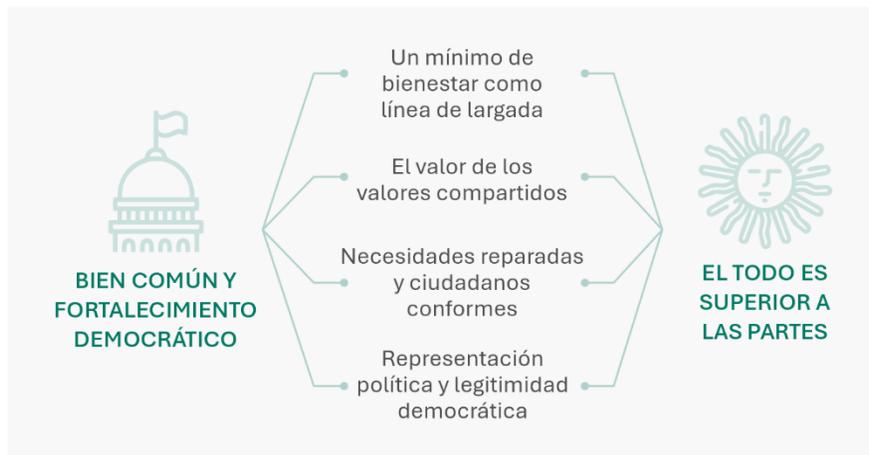
Además, sostengo que los fines o el paraqué de las políticas innovadoras son dos: la satisfacción social y la aceptación ciudadana. La satisfacción social significa la reparación de las carencias de los actores privados y ciudadanos. A su vez, la aceptación ciudadana supone la conformidad de las personas destinatarias y la sociedad en general. Obviamente, es imposible satisfacer todas las necesidades o conformar a toda la ciudadanía. Por eso las políticas innovadoras deben plantearse prioridades a corto, mediano y largo plazo, siempre con el bien común como su razón de ser, la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos como fines que conseguir incrementalmente.

Igualmente, aseguro que las condiciones para la concreción de los valores del bien común y la consecución de sus fines son la representación política y la legitimidad democrática. Aquella significa representatividad, rendición de cuentas y receptividad, mientras que esta implica creencia en los principios y el desempeño de la democracia como régimen y sistema.

La receptividad política condiciona la satisfacción de las necesidades. A su vez, la legitimidad democrática está condicionada por la aceptación de las personas destinatarias y la sociedad en general sobre los resultados de las políticas públicas. Si los Gobiernos no responden, los ciudadanos están disconformes y la democracia pierde credibilidad.

Figura 40

La ruta del cuarto equilibrio



Como dije, en la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* (2013), el papa Francisco sostiene que de la tensión bipolar entre plenitud y límite surgen dos principios: el tiempo es superior al espacio y la unidad prevalece sobre el conflicto. A su vez, de la tensión bipolar entre realidad e idea surge un tercer principio: la realidad es más importante que la idea.

Francisco sostiene que hay una tercera tensión bipolar entre el todo y la parte. De esa tensión, surge un cuarto principio: el todo es superior a la parte. Para mí, este principio justifica la razón de ser de las políticas públicas, sus valores, fines y condiciones. **Buscar el bien común como un mínimo de bienestar, porque el todo es superior a las partes.**

El todo es más que cada parte, y también que la mera suma de ellas. Por eso, no hay que obsesionarse demasiado por cuestiones limitadas y particulares. Siempre hay que ampliar la mirada para reconocer un bien mayor que nos beneficiará a todos. Pero hay que hacerlo sin evadirse, sin desarraigados. Es necesario hundir las raíces en tierra fértil y en la historia del propio lugar ... Se trabaja en lo pequeño, en lo cercano, pero con una perspectiva más amplia. Del mismo modo, una persona que conserva su peculiaridad personal y no esconde su identidad, cuando integra cordialmente una

comunidad, no se anula sino que recibe nuevos estímulos para su propio desarrollo. (Papa Francisco, 2013, pp. 154-155)

A la hora de diseñar y gestionar políticas públicas, las partes involucradas pueden ser personas individuales o sectores privados (empresariales o civiles). Luego, decir que el todo social es superior a esas partes individuales o sectoriales puede ser muy peligroso si no se aclara debidamente, evitando caer en los extremos de mercados totalitarios y de Estados totalitarios. Jamás el todo social puede eliminar a las partes, sean personas individuales o sectores privados.

El modelo no es la esfera, que no es superior a las partes, donde cada punto es equidistante del centro y no hay diferencias entre unos y otros. El modelo es el poliedro, que refleja la confluencia de todas las parcialidades que en él conservan su originalidad ... Es la conjunción de los pueblos que, en el orden universal, conservan su propia particularidad; es la totalidad de las personas en una sociedad que busca un bien común que verdaderamente incorpora a todos. ...

Su riqueza plena incorpora a los académicos y a los obreros, a los empresarios y a los artistas, a todos. (Papa Francisco, 2013, p. 155)

Por consiguiente, que el todo sea superior a las partes significa dos cosas igualmente importantes para tener en cuenta si se busca el común como un mínimo de bienestar: por un lado, que las partes no deben esterilizar al todo; por otro, que el todo no debe anular a las partes, como erróneamente han actuado los neoliberales y los populistas, respectivamente.

Buscar el bien común como un mínimo de bienestar, porque el todo es superior a las partes, al decir de Francisco (2013), implica diseñar y gestionar políticas basadas en los valores de cada persona y, a la vez, de la sociedad toda, buscando un desarrollo integral en una democracia real, procurando que el progreso de unos no sea a costa del retroceso de otros.

2. Un mínimo de bienestar

Frente a la meritocracia neoliberal sin iguales oportunidades y a la autocracia populista sin libres divergencias, las políticas innovadoras buscan un mínimo de bienestar para todas las personas en sociedades equitativas y plurales, como base de la dignidad que comparten.

2.1 Igualdad de oportunidades y libertad de divergencias

Según el modelo relacional, las políticas públicas buscan una calidad de vida deseada como bien común (Bergoglio, 2011), la satisfacción de las necesidades sociales y la consiguiente aceptación de los ciudadanos. Así, el bien común es su razón de ser, el porqué, mientras que la satisfacción social y la aceptación ciudadana son sus fines, los paraqués. De lo contrario, los planes y las actividades estatales no deberían llamarse políticas públicas o deberían considerarse políticas fallidas.

Ahora bien, el bien común no es la sumatoria ni la síntesis de los bienestaros particulares ni de los intereses corporativos, como equivocadamente lo han entendido los neoliberales y los populistas, respectivamente. Tampoco es el bien de todos ni el bien de la mayoría. No supone un igualitarismo cándido e ingenuo. No todos pueden tener los mismos ingresos ni la misma riqueza, ni igual empleo, educación o salud. Ni siquiera es el bien de la mayoría. Al contrario, no pocas veces significa el bien de una minoría (las personas con discapacidad, por ejemplo). El bien común es un mínimo de bienestar, una línea de base para que cada persona progrese según sus esfuerzos y opciones. Por debajo de esa línea, se vulnera la dignidad no solo de la persona necesitada, sino de toda la sociedad. Por arriba de esa línea, las diferencias son entendibles y aceptables. El límite es que a unos no les falte lo que a otros les sobre.

En la teoría, todas las autoridades elegidas y los funcionarios designados por ellas, de ayer y de hoy, han dicho y siguen diciendo que gobiernan por el bien común, para la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos. Más allá de sus ideologías económicas o políticas, sean más o menos neoliberales o populistas, nadie dice lo contrario. Sin embargo, no todas las autoridades ni todos los funcionarios lo hacen. La realidad de los países latinoamericanos es más que evidente. Por lo tanto, las diferencias no están en los dichos de los discursos, sino en los hechos de las realidades. En la práctica, la clave es reconocer si la búsqueda del bien común que tanto se proclama es auténtica o hipócrita. Pues bien, diseñar y gestionar políticas que tengan esa razón de ser supone la confección de planes (programas o proyectos) y la implementación de actividades (obras o servicios) que persigan un mínimo de bienestar para todas las personas integrantes de una misma sociedad, preferentemente para aquellas que tienen más necesidades y menos recursos.

Ese mínimo de bienestar significa igualdad de oportunidades e implica libertad de divergencias. Así y solo así se asegura el respeto a la dignidad humana. Sin iguales oportunidades y sin libres divergencias, no hay bien común. Sin esta, no hay democracia formal. Sin aquella, no hay democracia real. Nunca la una puede darse a cambio de la otra.

Dicho eso, queda claro que ni las políticas neoliberales ni las políticas populistas han contribuido al bien común. Aquellas, por ser pragmáticas, formalistas y meritocráticas, y estas, por ser dogmáticas, personalistas y autocráticas, son éticamente incompatibles con el bien común. En rigor, son responsables de la inequidad social y la obsecuencia política.

Figura 41

El porqué, el cómo y el qué del bien común



Ese bien común como un mínimo de bienestar para todas las personas, basado en la igualdad de oportunidades y la libertad de divergencias, es el porqué de las políticas públicas basadas en la innovación política. No es el qué ni es el cómo. De ahí su importancia. Para explicarme, voy a apelar a Simon Sinek y su círculo dorado:

El Círculo Dorado es una perspectiva alternativa a las suposiciones existentes sobre la manera en que algunos líderes y algunas organizaciones han conseguido un grado tan desproporcionado de influencia ... nos muestra cómo esos dirigentes fueron capaces de inspirar a la acción en lugar de manipular a las personas para que actuaran. Esta perspectiva no es solo útil para cambiar el mundo ... Se puede utilizar como guía para mejorar inmensamente el liderazgo, la cultura empresarial, la contratación, la creación de productos, las ventas y la mercadotecnia. E incluso explica la fidelidad y cómo generar la suficiente inercia a fin de convertir una idea en un movimiento social. Y todo empieza desde dentro. Todo empieza con el Porqué. (2022, pp. 54-55)

Gráficamente, el círculo dorado de Simon Sinek (2022) supone tres círculos concéntricos, desde afuera hacia adentro: el qué, el cómo y el porqué.

- QUÉ: «Cada empresa y organización del planeta sabe QUÉ hace... Los QUÉ son fáciles de identificar», dice Sinek (2022, p. 55), y tiene razón al decirlo.
- CÓMO: «Algunas empresas y personas saben CÓMO hacen lo QUE hacen... los CÓMO se citan a menudo para explicar la diferencia o superioridad de algo» (Sinek, 2022, p. 55).
- POR QUÉ: «Muy pocas personas o empresas pueden expresar con claridad PORQUÉ hacen lo que hacen, cuál es tu finalidad, motivo o creencia» (Sinek, 2022, p. 55).

Según Sinek (2022), la mayoría de las organizaciones o las personas piensan, actúan o se expresan desde afuera hacia adentro, dicen QUÉ hacen y a veces CÓMO lo hacen, aunque rara vez hablan de POR QUÉ lo hacen. No así las empresas inspiradas ni los líderes inspirados: «Todos y cada uno de ellos, da igual su tamaño o sector, piensan, actúan y se expresan de adentro afuera» (Sinek, 2022, p. 55).

Empezar con el PORQUÉ no es la única manera de tener éxito, dice Sinek, aunque sí la única manera de que dure: «Cuando un PORQUÉ se vuelve confuso, en lugar de la motivación, la manipulación se convierte rápidamente en la estrategia elegida para alentar la conducta. Esto es eficaz a corto plazo, pero a la larga conlleva un alto coste» (2022, p. 66). Así, si se quiere que el éxito de una política pública en términos de necesidades reparadas y ciudadanos conformes sea sostenible, hay que empezar con el PORQUÉ: los valores del bien común. Diseñamos y gestionamos políticas públicas porque creemos en las verdades dialógicas, las libertades individuales, la justicia social y la solidaridad interpersonal.

A continuación, hay que seguir con el CÓMO: la representación política (representatividad, rendición de cuentas y receptividad) y la legitimidad de la democracia como régimen (principios) y como sistema (realizaciones). Finalmente, concluir con el QUÉ: los planes (programas o proyectos) y las actividades (obras o servicios).

2.2 Valores, fines y condiciones

Según las enseñanzas del humanismo, particularmente del humanismo cristiano, los valores del bien común son cuatro, alimentándose y retroalimentándose recíprocamente:

- 1) El valor de la verdad⁶⁸ (o de las verdades dialógicas).
- 2) El valor de la libertad⁶⁹ (o de las libertades individuales).
- 3) El valor de la justicia⁷⁰ (o de la justicia social).
- 4) El valor de la solidaridad (o de la solidaridad interpersonal).

Desde ya, la búsqueda de la verdad requiere diálogo político; el ejercicio de la libertad supone responsabilidad colectiva; y la práctica de la justicia

⁶⁸ Sobre la verdad y la posverdad, recomiendo las clases 4 y 5 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo 1), de Darío Sztajnszrajber (2019, pp. 153-247). Asimismo, sobre la posverdad y las ficciones, también recomiendo los puntos 17 y 18 de la Parte IV, «Verdad», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 256-281).

⁶⁹ Sobre la ignorancia, recomiendo el punto 15 de la Parte IV, «Verdad», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 241-247).

⁷⁰ Sobre la justicia, recomiendo el punto 16 de la Parte IV, «Verdad», del libro *21 lecciones para el siglo XXI*, de Yuval Noah Harari (2019, pp. 248-255).

y la solidaridad requieren equidad distributiva y compromiso comunitario. Sin esos complementos, los valores son declaraciones bienintencionadas en el mejor de los casos y, en el peor, fingimientos y dobleces.

Creo que los valores y, por ende, los fines son el porqué de las políticas públicas, en términos de Simon Sinek (2022). El divorcio entre aquellos y estas sigue siendo el origen de grandes fracasos políticos y frustraciones sociales. En un mundo de falsedades, esclavitudes, inequidades y egoísmos, nada más innovador que reunir valores y políticas públicas.

Ni el neoliberalismo ni el populismo sirven a los fines de la reconciliación que propicia el humanismo entre los valores y las políticas públicas. Aquel porque en su pragmatismo desprecia o menosprecia los valores ajenos, los relativiza, y este porque en su dogmatismo impone los valores propios, los absolutiza. Ambos extremos son contraproducentes.

Sobre la base de aquellos valores, los fines o resultados esperados de las políticas innovadoras son dos, sabiendo que, si bien ambos deberían darse consecutivamente, no pocas veces se logra el primero y no el segundo (necesidades satisfechas y ciudadanos disconformes) o se logra el segundo y no el primero (ciudadanos conformes y necesidades insatisfechas):

- 1) La satisfacción de las necesidades sociales (o satisfacción social) mediante la resolución de los problemas prioritarios y la remoción de sus causas principales.
- 2) La aceptación de los ciudadanos (o aceptación ciudadana), tanto de las personas destinatarias, beneficiarias o afectadas como de la sociedad en general.

A su vez, las condiciones para la realización de aquellos valores y la concreción de sus fines son el cómo de las políticas públicas, en términos de Sinek (2022), y se resumen en dos:

- 1) La representación política (Martínez, 2004), que significa la representatividad de los gobernantes (elecciones libres, sin fraudes ni proscripciones), la rendición de cuentas a los gobernados (*accountability* legal, política y social) y la receptividad en el gobernar (políticas de bienestar y eficiencia económica).
- 2) La legitimidad democrática (Payne et al., 2006), que implica el apoyo de los ciudadanos a los principios de la democracia como régimen (legitimidad de origen), es decir, a las elecciones

competitivas y la *accountability*, y como sistema (legitimidad de desempeño), o sea, a los resultados de las políticas públicas.

Figura 42

Valores, fines y condiciones



En su libro *Más ética, más desarrollo*, Bernardo Kliksberg hablaba de la «pobreza paradójal» en Latinoamérica, un concepto sumamente importante para entender por qué es necesario y urgente reunir la ética, la política y la economía a los efectos de un desarrollo democrático que respete la dignidad humana y busque el bien común:

América Latina presenta, a inicios del siglo XXI, un cuadro extendido de lo que podríamos llamar ‘pobreza paradójal’ ... Se trata de la paradoja de amplios niveles de pobreza en medio de la riqueza potencial ... Este cuadro de ‘pobreza paradójal’ lleva a penurias de gran significación en la vida diaria de los latinoamericanos y recae aún más fuertemente en los sectores más vulnerables de la población. (2008, p. 9)

El mismo Kliksberg indicaba por aquellos años que la situación estaba fuertemente vinculada al hecho de que la región presentaba agudas desigualdades que la convertían en la más inequitativa del planeta. Lamentablemente, esa situación ha empeorado. La desigualdad no se ha achicado y, al mismo tiempo, la pobreza se ha agrandado. Su conclusión sigue vigente:

En América Latina, hay hoy una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y

economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo. El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo. (Kliksberg, 2008, p. 13)

En el *Documento Conclusivo* de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, realizada en Aparecida, Brasil, entre el 13 y el 31 de mayo de 2007, los obispos latinoamericanos y caribeños de la Iglesia católica de esta parte del mundo evidenciaron una realidad que va más allá de las creencias religiosas y que sigue vigente:

Urge crear estructuras que consoliden un orden social, económico y político en el que no haya inequidad y donde haya posibilidades para todos. Igualmente, se requieren nuevas estructuras que promuevan una auténtica convivencia humana, que impidan la prepotencia de algunos y faciliten el diálogo constructivo para los necesarios consensos sociales. (CELAM, 2007, p. 177)

Ahora bien, vale destacar que esas nuevas estructuras que urge crear deben basarse en valores: «Solo así las estructuras serán realmente más justas, podrán ser eficaces y sostenerse en el tiempo. Sin valores no hay futuro, y no habrá estructuras salvadoras, ya que en ellas siempre subyace la fragilidad humana» (CELAM, 2007, p. 177).

He participado en muchos debates sobre política y políticas públicas. No pocas veces, frente a disputas que parecen insuperables, alguien dice que el problema de fondo es de valores, alguien asiente y se cierra la discusión. En rigor, ahí debería empezar la conversación. Si ese es el problema de fondo, hay que abordarlo y no usarlo de excusa para evadirnos.

3. El porqué o los valores del bien común

Frente al pragmatismo neoliberal, que relativiza los valores de cada persona, y el dogmatismo populista, que absolutiza los valores de la sociedad toda, las políticas innovadoras se basan en verdades dialógicas, libertades responsables, justicia equitativa y solidaridad comprometida.

3.1 Verdades dialógicas y libertades individuales

En América Latina, un desarrollo democrático debe basarse en la verdad o, mejor dicho, en la búsqueda de algunas verdades dialógicas entre los actores políticos y sociales, privados y ciudadanos. El primer requisito del respeto a este valor es no mentir ni dejarse mentir, o sea, no ocultar la realidad ni fingirla, aparentarla o encubrirla.

Los candidatos no deben mentir ni estafar a los electores en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben mentir ni engañar a los gobernados en el ejercicio de las funciones públicas. Los empresarios y los trabajadores no deben mentirse ni embaucarse. Los medios de comunicación no deben mentir ni timar a los ciudadanos. Mentir es afirmar como falso lo verdadero o como verdadero lo falso. Algunos mienten por mala fe; otros, por ignorancia. Estos pueden autocorregirse, mientras que a aquellos solo puede corregirlos el descubrimiento de la verdad, que, vale decirlo, siempre llega. En las campañas electorales y en las gestiones gubernamentales, el límite suele ser impreciso.

La cuestión es definir qué es lo verdadero. Si «la única verdad es la realidad»⁷¹, verdadero es lo que coincide con la realidad. Luego, a partir de una «realidad objetiva», la de los hechos, hay muchas realidades subjetivas, la de las percepciones sobre esos hechos, y algunas realidades intersubjetivas, la de las coincidencias entre esas percepciones⁷².

Los pregoneros de la posverdad creen en infinitas realidades subjetivas, es decir, en ninguna. Los apóstoles de la preverdad creen en una realidad objetiva, o sea, en la suya. El diálogo permite la construcción de realidades intersubjetivas que evolucionan a través del tiempo. De ahí la importancia de las verdades dialógicas a las que me refiero.

Hace falta que oficialistas y opositores de turno dialoguen como adversarios circunstanciales y no como enemigos irreconciliables, que las

⁷¹ La frase se atribuye a Aristóteles y a varios otros que la han tomado o retomado a lo largo de los siglos. En Argentina, por ejemplo, a Juan Domingo Perón. Para quienes creen que se trata de una noción demasiado vieja, les cito a un autor muy actual y vanguardista como Harari. En su último libro, sostiene que la verdad se entiende como algo que representa de manera precisa determinados aspectos de la realidad. Siguiendo a este autor, la búsqueda de la verdad es un proyecto universal, porque subyacente a la noción de verdad se halla la premisa de que existe una realidad universal. Por ende, aquellos que rechazan el universalismo, rechazan la verdad. Dicho eso, verdad y realidad son cosas diferentes, aquella es una representación de esta (Harari, 2024, p. 41).

⁷² El delito y la violencia son hechos, realidades objetivas. Luego, las percepciones sobre un hecho delictivo o violento no son las mismas entre las víctimas y los victimarios o la sociedad en general, son diferentes realidades subjetivas. Luego las coincidencias sobre los fines y los medios de la lucha contra el delito y la violencia son realidades intersubjetivas. Ninguna realidad es más o menos real que las otras, aunque pueden ser más o menos verdaderas. Las realidades subjetivas o intersubjetivas pueden coincidir o no con la realidad objetiva, es decir, las percepciones pueden ir a contramano de los hechos y las coincidencias pueden estar equivocadas, lo cual no las hace menos reales. Por ejemplo, si los homicidios aumentan, ese aumento es real y sería falso negarlo. Si el miedo a ser víctima de un homicidio aumenta, ese aumento es real y sería falso negarlo. Si la coincidencia sobre la lucha contra los homicidios significa o implica una violación de los derechos humanos, esa coincidencia es real, pero no es verdadera y sería falso afirmarla. La esclavitud derivada de la superioridad de la «raza blanca» sobre la «raza negra», por ejemplo, fue una realidad objetiva, un hecho, y un conjunto de realidades subjetivas e intersubjetivas, de percepciones y de coincidencias. Negar el hecho de la esclavitud y las percepciones sobre la esclavitud sería falso, tanto como reafirmar las coincidencias que la hicieron posible.

diferencias no entorpezcan las coincidencias, que los dirigentes empresariales y sindicales dialoguen, que los inescrupulosos no se impongan sobre la sencillez de los ciudadanos comunes y silvestres.

El diálogo del que hablamos no es un fin, sino un medio en la búsqueda de la verdad. No se trata de dialogar para charlar o conversar, sino para buscar consensos. Por ende, ese diálogo implica decir la verdad propia y, sobre todo, escuchar las verdades ajenas, buscando, entre todos, algunas verdades compartidas que nos permitan convivir pacíficamente.

Hacen falta actores políticos y sociales que sean racionales para explicitar sus argumentos y, a la vez, razonables para entender otras argumentaciones. Nadie debe abdicar de sus posiciones u oposiciones. Semejante pretensión sería ilógica y antinatural. La clave es encontrar algunas coincidencias entre muchas diferencias, avanzar y volver a dialogar.

El valor de la verdad es el que más incomodidades provoca. Muchas veces me han cuestionado si es posible llegar al Gobierno y ejercerlo diciendo la verdad. Siempre respondo que, así como los mentirosos son preparados para mentir, los militantes de la verdad debemos entrenarnos para decirla oportuna y convenientemente. Hace falta un *marketing* de la verdad.

Figura 43

Verdad y libertad



En América Latina, un desarrollo democrático debe fundarse en las libertades individuales. Las verdades dialógicas son una condición necesaria. Sin ellas, no hay libertades individuales. Aunque también es cierto que sin libertades individuales no hay verdades dialógicas. Ambas van de la mano. Es un error separarlas y, mucho peor, enfrentarlas. Ahora bien, las verdades dialógicas son una condición necesaria pero insuficiente. Además, convengamos que las libertades individuales implican responsabilidad colectiva al practicarlas. Si los actores privados y ciudadanos no son responsables al ejercer sus derechos, la libertad se vuelve una cáscara vacía que pone en riesgo las verdades dialógicas.

Una sociedad estafada, engañada, embaucada o explotada, sea por candidatos o gobernantes, sea por empresarios o sindicalistas, sea por medios de comunicación o redes sociales, no puede ser una sociedad libre. La verdad y, más precisamente, el diálogo en busca de la verdad son las bases para la construcción de una sociedad libre, pero no la garantizan.

Un desarrollo integral supone dos dimensiones que son complementarias: estar libre de, por una parte, y ser libre para, por la otra. La primera es la libertad en sentido negativo o restringido, también denominada libertad formal, tan necesaria como insuficiente. La segunda, en cambio, es la libertad en sentido amplio o positivo, llamada también libertad real. Esta no va en contra de aquella, obviamente. Al revés: «ser libre para» presupone «estar libre de». La libertad formal es la base y el punto de partida de la libertad real, indudablemente. El formalismo neoliberal no se ha ocupado de las libertades reales, mientras que el voluntarismo populista se ha despreocupado de las libertades formales. Ambas se suponen mutuamente.

Es primordial la reivindicación del valor de la libertad, ejerciéndola con responsabilidad. Sin derechos formales, las libertades reales dependen del mandamás de turno, pero sin libertades reales los derechos formales son letra muerta. La defensa de los derechos propios y el respeto de los derechos ajenos permiten el ejercicio de libertades responsables.

Hace falta que los dirigentes políticos respeten y hagan respetar las libertades individuales, que las libertades empresariales no limiten las libertades de los consumidores o usuarios y que las libertades sindicales no

restringan las libertades de los trabajadores, que los irresponsables no se impongan sobre la sensatez de los ciudadanos comunes y silvestres.

Claramente, si los integrantes de una sociedad no pueden realizarse individual y colectivamente, no son libres, aunque las leyes digan que sí lo son. Ahora bien, la libertad y la responsabilidad son el anverso y el reverso de una misma moneda. Se trata, pues, de una libertad responsable que reivindica los propios derechos y respeta los derechos ajenos.

El ejercicio responsable de la libertad difiere del neoliberalismo meritocrático, que no asegura igualdad de oportunidades, y del populismo autocrático, que no garantiza libertad de divergencias. Aquel, en nombre de la libertad, termina justificando las inequidades sociales. Este, en nombre de la responsabilidad, termina justificando la obsecuencia política.

3.2 Justicia social y solidaridad interpersonal

En América Latina, un desarrollo democrático debe fundarse en la justicia social. Las libertades individuales son una condición necesaria. Sin ellas, no hay justicia social, es cierto. Aunque también es cierto que sin justicia social no hay libertades individuales. Ambas van de la mano. Es un error separarlas y, mucho peor, enfrentarlas. Ahora bien, las libertades individuales son una condición necesaria pero insuficiente. Además, convengamos que la justicia social significa equidad distributiva al practicarla. Si los ingresos y la riqueza no se distribuyen o si se redistribuyen equitativamente, la justicia social se vuelve una cáscara vacía que pone en riesgo las libertades individuales.

No puede haber justicia social con un Estado injusto. Los Estados de derecho, a diferencia de los Estados totalitarios, son legales y deberían ser justos. Sin embargo, muchas veces, la legalidad y la justicia se han separado. Los Estados de derecho son justos cuando sus gobernantes, además de acatar las leyes, respetan la dignidad humana y buscan el bien común.

Tampoco puede haber justicia social con un mercado injusto. La economía liberal de mercado no es justa ni debe serlo, por definición. No corresponde pedir al neoliberalismo que haga lo que no quiere, no puede y

no sabe hacer. Conforme a las leyes del libre mercado, los ricos pueden ser cada vez más ricos, mientras los pobres son cada vez más pobres, libremente. Esa ha sido una de las grandes contribuciones de la economía social de mercado. «Desde el punto de vista ético de la lucha por la paz social, Alfred Müller-Armack llamó a la Economía Social de Mercado una “fórmula que intenta establecer un equilibrio racional entre los ideales de justicia, libertad y crecimiento”» (Quaas, 2004, pp. 159-160). Nada menos.

Es indispensable la reivindicación del valor de la justicia, practicándola con equidad distributiva, generando oportunidades para todas las personas humanas, en particular para aquellas que tienen más necesidades y menos recursos. La justicia social significa reparación o no es justicia, es decir, debe ser capaz de remediar o compensar las inequidades.

El agrandamiento de la desigualdad de y entre los países, el aumento de la pobreza y la indigencia no son fallas, sino secuelas de la economía liberal de mercado. Esto no supone repudiar el mercado como una forma de organización económica de la sociedad, sino regularlo de acuerdo con los principios de subsidiariedad estatal y de participación social.

Específicamente en América Latina, la justicia social implica la equidad en la distribución de los ingresos y, sobre todo, de la riqueza. Sobre esa base, se debe planear el objetivo de la reducción de la población bajo la línea de pobreza y la erradicación de la indigencia, a mediano y largo plazo. Sin avances en estas cuestiones, no hay justicia social.

Hace falta que los dirigentes políticos no abusen del poder ni se enriquezcan en sus funciones, que los empresarios tengan ganancias lícitas, sin perjudicar los derechos de los consumidores o usuarios, y que los sindicalistas defiendan conquistas laborales, sin perjudicar los derechos de terceros; en definitiva, que a unos no les falte lo que a otros les sobre.

Ver Figura 44 en página siguiente

En América Latina, un desarrollo democrático debe fundarse en la solidaridad interpersonal. La justicia social es una condición necesaria. Sin ella, no hay solidaridad interpersonal, es cierto. Aunque también es cierto que sin solidaridad interpersonal no hay justicia social. Ambas van de la mano. Es un error separarlas y, mucho peor, enfrentarlas. Ahora bien, la

justicia social es una condición necesaria pero insuficiente. Además, convengamos que la solidaridad interpersonal implica compromiso comunitario al practicarla. Si los actores sociales, privados y ciudadanos, no son comprometidos al cumplir sus deberes, la solidaridad se vuelve una cáscara vacía que pone en riesgo la justicia social.

Figura 44

Justicia y solidaridad



Esta vía ha sido malinterpretada muchas veces, tanto por los neoliberales como por los populistas. Unos y otros —con matices— han proclamado este valor, pero en la práctica lo han desvirtuado a través del clientelismo político y electoral. Nada más lejos de estas malas prácticas que la caridad, como la ve y considera el humanismo cristiano.

El derrame que prometen los neoliberales y el asistencialismo que militan los populistas son negaciones o degeneraciones de las políticas de promoción social. En nuestra Latinoamérica, hay personas y familias con hambre. Ellas no pueden esperar que, a través del crecimiento de la economía, aumente el empleo y esto disminuya la pobreza y la indigencia.

Esa emergencia a la que refiero explica y justifica la ayuda social directa e inmediata a las personas y familias que sufren hambre. Desde ya, la ayuda debe ser específica y transitoria. Cuando no llega, estamos en presencia de una negación, propia del neoliberalismo. Cuando se vuelve genérica y

permanente, estamos en presencia de una degeneración, típica del populismo.

Es indispensable la reivindicación del valor de la solidaridad, practicándola con compromiso comunitario, dando a los otros lo que les corresponde por lo que son, no por lo que hacen o logran. La solidaridad interpersonal implica compromiso. De lo contrario, no es solidaridad, es decir, debe ser capaz de dar sin recibir nada a cambio, sin contraprestación.

El compromiso, tanto personal como comunitario, es el comportamiento humano que señala o marca la realización del valor de la solidaridad. El incremento de ese compromiso muestra una sociedad más activa, y esto debe rescatarse como algo positivo. Ahora bien, el compromiso del que hablo significa mucho más que el reclamo por los propios derechos: el compromiso por los otros supone que las personas reclamen por los derechos ajenos. Por ejemplo, que las personas que no son pobres reclamen por la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia, que los que tienen vivienda o empleo reclamen por los que no tienen, que los que acceden a la salud y a la educación reclamen por los que no acceden.

Hace falta que los dirigentes políticos abandonen definitivamente el clientelismo, que los empresarios no confundan la solidaridad con el respeto a los derechos de los consumidores o usuarios, que los sindicalistas no la mezclen con la defensa de los derechos de los trabajadores; en definitiva, que el egoísmo de algunos no se imponga sobre la generosidad de otros.

4. Los paraqués o los fines del bien común

Frente a neoliberales y populistas preocupados u ocupados por las demandas del mercado o del pueblo y la conformidad de sus agentes o sus seguidores, las políticas innovadoras tratan de satisfacer las necesidades sociales y ganar la aceptación ciudadana.

4.1 Reparar las carencias, el fin primero

Las políticas públicas deben buscar la satisfacción social y la consiguiente aceptación ciudadana. Ambos fines se derivan de su razón de ser. Del porqué, los valores (en términos de Sinek [2012]), se derivan los paraqués, los fines. La persistencia de las necesidades y la consiguiente disconformidad de los ciudadanos son enemigas del bien común.

Buscar el bien común significa reparar las carencias de los sectores privados o ciudadanos, es decir, lo que los actores de dichos sectores precisan o requieren para alcanzar una mejor calidad de vida (satisfacción social), y, de esa manera, alcanzar la conformidad de las personas que las sufrían y de la sociedad en general (aceptación ciudadana).

La definición de las necesidades depende del entorno cultural e histórico de cada sociedad. Una necesidad puede estar insatisfecha en una sociedad y satisfecha en otra; puede estar satisfecha hoy, estuvo insatisfecha antes o lo estará después. De ahí la importancia de un diagnóstico participativo como insumo de la decisión política y el planeamiento técnico.

Asimismo, es innegable la influencia de los lentes conceptuales de los actores del sector público, de los sectores privados y ciudadanos y, también, de los equipos técnicos encargados del análisis, el diagnóstico, el planeamiento, el control y la evaluación. Inevitablemente, las necesidades por satisfacer dependen del cristal con que se las mire.

Las necesidades sociales deben ser tratadas específica y no genéricamente. No hay dos sociedades iguales o con las mismas necesidades. Atento a ello, el modelo relacional recomienda que los analistas y diseñadores identifiquen cada una de las necesidades que satisfacer por la materia de la que se ocupa y, luego, por el sector y el territorio involucrados. Dicha recomendación se explica por dos razones. La primera, porque tanto el análisis como el diseño (diagnóstico, decisión y planeamiento) son menos costosos y más rápidos. La segunda, porque tanto la gestión (ejecución, comunicación y control) como la evaluación pueden enfocarse en las materias estratégicas y en los sectores o territorios menos desarrollados.

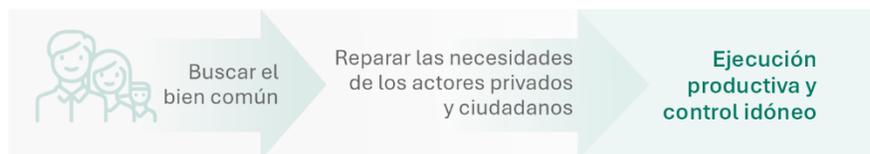
Habiendo reconocido que las necesidades dependen del entorno cultural e histórico de cada sociedad y de los lentes conceptuales tanto de los actores públicos, privados y ciudadanos como de los equipos técnicos, debo reconocer que el punto de partida es la ideología económica o política de los partidos o los gobernantes de turno.

A priori, las necesidades no son las mismas para los neoliberales que para los populistas. Sobre esa base, las autoridades y los funcionarios van a definir cuáles son esas materias estratégicas y cuáles son esos sectores y territorios que atender preferentemente; en el mejor de los casos, en consulta con los administradores públicos, los actores privados y ciudadanos.

En la teoría, esas definiciones ideológicas deberían estar en las plataformas electorales de sus partidos políticos o alianzas electorales. En su defecto, podrían estar en la visión de una planificación estratégica deductiva, si la hubiera. En la práctica, se concluyen de las decisiones tomadas y las acciones implementadas a la hora de gobernar y administrar, inductivamente.

Figura 45

El fin primero de las políticas innovadoras



Según el marco teórico del modelo relacional, la satisfacción de las necesidades es el primer fin. De acuerdo con el marco instrumental, ese fin se busca mediante la gestión y, más precisamente, mediante la ejecución de las actividades planificadas. Sobre este punto, vamos a volver en el tercer capítulo del segundo libro de esta colección.

Para el modelo relacional, gestionar implica ejecutar productivamente, a partir de una decisión representativa de la agenda gubernamental y un planeamiento técnico de los objetivos (plazos, indicadores y metas) y las acciones (responsables, cronogramas y presupuestos). La productividad debe ser la característica sobresaliente de la ejecución.

No hay gestión sin ejecución. Esta, a su vez, supone implantar y operar. La implantación implica crear las condiciones sociales y legales para que la operación pueda ser exitosa. La operación implica la construcción de las obras o la prestación de los servicios para satisfacer las necesidades sociales, resolver los problemas prioritarios y remover sus principales causas.

En concreto, se plantean dos grandes etapas para seguir por los gobernantes (autoridades elegidas y funcionarios políticos) y administradores públicos (mandos medios) a cargo de la ejecución con el apoyo de los equipos técnicos responsables de los procesos de planeamiento y de control: 1) la implantación social y legal; y 2) la operación interna y externa.

Para implantar social y legalmente las actividades planificadas, se deben legitimar mediante negociaciones con actores privados (empresariales y civiles) que aumenten la aceptación o disminuyan el rechazo y, también, legalizar por medio de negociaciones con actores políticos (de los poderes ejecutivos o legislativos) que aprueben las normas jurídicas.

Para operar interna y externamente las actividades planificadas, hay que reformar las estructuras tanto administrativas como políticas y capacitar a los funcionarios y empleados. Sobre esa base, hay que construir las obras y prestar los servicios a través de la coordinación con otros niveles gubernativos y la concertación con los sectores privados.

De la implantación (social y legal) y de la operación (interna y externa) depende que la ejecución de las actividades planificadas sea productiva, y de esta depende la consecución del primer gran fin de las políticas públicas:

la satisfacción social. Así, las políticas innovadoras buscan la productividad mediante la legitimación, la legalización, la eficiencia y la eficacia.

Tan importante como la ejecución de las actividades planificadas es el control de lo ejecutado. Para eso, se deben analizar los procesos de implantación social y legal y de operación de obras y servicios. Sobre esa base, hay que corregir las fallas que hubiera de inacción (falta de ejecución) o de inercia (ejecución sin planificación). Ahora bien, si no hubiera fallas en la ejecución, se deben evaluar los resultados en términos de satisfacción social. Puede suceder que se hayan ejecutado las actividades planificadas y que, a la vez, no se hayan ejecutado actividades no planificadas, pero que, sin embargo, las necesidades sigan insatisfechas, los problemas, irresueltos, y las causas, pendientes por fallas en el diseño.

4.2 Conformar a los ciudadanos, el principal fin

Las necesidades sociales pueden estar demandadas o no. Esta diferencia es importantísima desde lo ideológico y, por consiguiente, desde lo metodológico. Las primeras son carencias cuya satisfacción es peticionada por actores privados o ciudadanos, formal o informalmente. Las segundas, en cambio, son carencias cuya satisfacción no es requerida.

Son varias las razones por las cuales hay necesidades no demandadas: la persistencia de necesidades más urgentes, la falta de conciencia de quienes las sufren sobre sus derechos o la falta de medios de expresión. El neoliberalismo suele negar las necesidades no demandadas, aunque tenga recursos, mientras que el populismo suele afirmarlas, aunque no los tenga.

Junto con las necesidades (demandadas o no), a veces los actores sociales demandan lo que no necesitan. No atenderlas puede causar crisis políticas, pero hacerlo puede causar crisis fiscales y, en ambos casos, situaciones de ingobernabilidad, como las suscitadas por las promesas incumplidas de tantísimas políticas neoliberales y populistas, respectivamente.

Finalmente, hay planes y, sobre todo, actividades que no responden a necesidades ni a demandas. Obras construidas o servicios prestados de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación, a la que no han

escapado ni las políticas neoliberales ni las políticas populistas. Solo la extravagancia de sus decisores podría explicarlas, cuando no su corruptela.

Ahora bien, si hay necesidades (demandadas o no) insatisfechas es porque hay problemas irresueltos. Los problemas son las dificultades que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades. La educación y la salud son necesidades sociales, mientras que la falta de hospitales o escuelas y de personal sanitario o educativo son problemas por resolver.

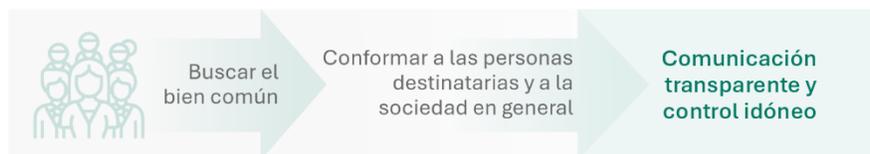
Se puede decir, entonces, que las políticas públicas buscan satisfacer las necesidades (demandadas o no) de los actores privados y ciudadanos mediante la resolución de los problemas que originan la insatisfacción social y, de esa manera, aumentar el apoyo de sus destinatarios y de la sociedad en general o, por lo menos, disminuir su rechazo.

Para que la satisfacción social se convierta en aceptación ciudadana, es imprescindible que un buen Gobierno conozca y entienda cuáles son las necesidades de la sociedad, que se ocupe de las necesidades demandadas por los actores privados y ciudadanos y que, a la vez, se preocupe de las necesidades no demandadas, confeccionando planes y gestionando recursos. Asimismo, hace falta que desactive las demandas que no responden a necesidades, con la firmeza necesaria para no causar crisis fiscales y la prudencia suficiente para no promover crisis políticas; y, finalmente, que no implemente actividades (obras o servicios) no demandadas ni necesitadas. Porque solo así podrá aumentar el apoyo o disminuir el rechazo ciudadano.

Según el marco teórico del modelo relacional, la conformidad de los ciudadanos deriva de la satisfacción de sus necesidades, aunque a veces las necesidades están satisfechas, pero los ciudadanos siguen disconformes, o —paradójicamente— los ciudadanos están conformes, pero las necesidades siguen insatisfechas. En ambos casos, la política es insostenible.

Figura 46

El principal fin de las políticas innovadoras



Según el marco teórico del modelo relacional, la aceptación de los ciudadanos es el principal fin. De acuerdo con el marco instrumental, ese fin se busca mediante la gestión y, más precisamente, mediante la comunicación de las actividades planificadas o ejecutadas. Sobre este punto, volveremos en el tercer capítulo del segundo libro de esta colección.

Para el modelo relacional, gestionar implica comunicar transparentemente, a partir de una decisión representativa de la agenda gubernamental, un planeamiento técnico de los objetivos y las acciones y una ejecución productiva de las actividades planificadas. La transparencia debe ser la característica sobresaliente de la comunicación.

No hay gestión sin comunicación. Esta, a su vez, supone informar y divulgar. La información significa una comunicación personalizada mediante el envío de mensajes específicos a las personas destinatarias (beneficiarias o afectadas). La divulgación implica una comunicación masiva mediante la propagación de mensajes genéricos a la sociedad en general.

En concreto, se plantean dos grandes etapas que seguir por los gobernantes y administradores públicos a cargo de la comunicación con el apoyo de los equipos técnicos responsables de los procesos de planeamiento y de control: 1) la información a las personas destinatarias; y 2) la divulgación a la sociedad en general.

Para informar las actividades planificadas o ejecutadas, se deben comunicar a las personas destinatarias (beneficiarias o afectadas), mediante mensajes personalizados y contenidos específicos. La información o comunicación personalizada se vale de oficinas presenciales (edificios públicos) o virtuales (sitios web) y, cada vez más, de las redes sociales.

Para divulgar las actividades planificadas o ejecutadas, se deben comunicar a los actores de los sectores privados, empresariales y civiles, y a ciudadanos componentes de la sociedad en general, mediante mensajes masivos y contenidos genéricos. La divulgación o comunicación masiva se vale de los medios de comunicación (prensa escrita, radio y televisión).

De la información y de la divulgación depende que la comunicación de las actividades planificadas o ejecutadas sea transparente, y de esta depende la consecución del principal fin de las políticas públicas: la

aceptación ciudadana. Así, las políticas innovadoras buscan la transparencia mediante la personalización de mensajes específicos y la masificación de mensajes genéricos.

Tan importante como la comunicación de las actividades planificadas o ejecutadas es el control de lo comunicado. Para eso, se debe analizar la información a las personas destinatarias y la divulgación a la sociedad en general. Sobre esa base, se tienen que corregir las fallas de secretismo (falta de comunicación) o de demagogia (comunicación sin planificación o ejecución). Ahora bien, si no hubiera fallas en la comunicación, se deben evaluar los resultados en términos de aceptación ciudadana. Puede suceder que se hayan comunicado las actividades planificadas o ejecutadas y que, a la vez, no se hayan comunicado actividades no planificadas o no ejecutadas, pero, sin embargo, los ciudadanos siguen disconformes por fallas en el diseño o la ejecución.

5. El cómo o las condiciones del bien común

Frente a neoliberales que se preocupan solo por los principios de la democracia formal y a populistas que se ocupan solo de las realizaciones de la democracia real, las políticas innovadoras se basan en la representación política y la legitimidad democrática.

5.1 Representación política

Como nos enseñara Norberto Bobbio (1993) en *El futuro de la democracia*, la representación política es la esencia de las democracias representativas. Más de tres décadas después, sigue siendo así, en general y particularmente en Latinoamérica. Sin aquella, estas son inexistentes. Ahora bien, lo que ha variado es la noción de representación política.

Según Antonia Martínez (2004), los tres factores de la representación política son:

- 1) La representatividad de los gobernantes (elecciones competitivas).
- 2) La rendición de cuentas a los gobernados (*accountability*).
- 3) La receptividad en el proceso de gobernar (sensibilidad y efectividad).

Claramente, para concretar los valores del bien común (verdad, libertad, justicia y solidaridad) y conseguir sus fines (necesidades reparadas y ciudadanos conformes), los representantes deben ser elegidos por los representados mediante elecciones competitivas. De eso se trata la representatividad como el primer factor de la representación política.

En los términos del *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-Lat, 2005), la representatividad se refiere a la dimensión I, que incluye tres indicadores o atributos de la democracia formal: elecciones libres,

sufragio universal y secreto (no necesariamente obligatorio) y participación plena (sin fraudes electorales ni proscripciones políticas).

La ausencia de al menos uno de estos indicadores establece que no se considere democrático el régimen político, por lo que la presencia de los tres indicadores se considera el punto de partida a partir del cual puede iniciarse la valoración y posterior evaluación del nivel de desarrollo democrático alcanzado por un régimen político. (IDD-Lat, 2005, p. 127)

Atento a ello, la Cuba de Fidel Castro (1959-2008), de Raúl Castro (2008-2018) y, actualmente, de Miguel Díaz-Canel no puede ser considerada como un régimen democrático. Tampoco la actual Venezuela de Nicolás Maduro ni la actual Nicaragua de Daniel Ortega. Entre signos de interrogación, pongo a la democracia salvadoreña de Nayib Bukele.

A la par, los representados deben controlar y evaluar a los representantes por medio de mecanismos idóneos. Tan importante como las elecciones competitivas es la *accountability* tanto vertical como horizontal, siendo una de las características fundamentales del Gobierno abierto (Marques Bertinatti, 2018). De eso se trata la rendición de cuentas⁷³.

El propósito de *accountability* es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos ... La *accountability* legal (AL) está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. La *accountability* política (AP) es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* social (AS) son las acciones de

⁷³ En los términos del IDD-Lat, la rendición de cuentas es parte de dos dimensiones: la dimensión II, que se refiere al respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, y la dimensión III, que se refiere a la calidad institucional y a la eficiencia política. El respeto a los derechos políticos y las libertades civiles incluye el voto de adhesión política, el puntaje en el Índice de Derechos Políticos y el puntaje en el Índice de Libertades Civiles (de Freedom House), la representación femenina en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad. La calidad institucional y la eficiencia política incluyen el puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora Transparencia Internacional, el número de partidos políticos representados en el Parlamento (pluralidad política) y la *accountability* que el IDD-Lat (2005) desagrega en tres: la legal, la política y la social.

una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar temas a la agenda pública o a activar las agencias horizontales (Leonardo Avritzer, 2002). (IDD-Lat, 2005, p. 131)

Un Gobierno será legalmente responsable si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infrinjan la ley y se ajusten al debido proceso. Los indicadores para medirlo son los procedimientos seguidos en la elección de los jueces de la Corte Suprema, la existencia y la actuación de la institución del defensor del pueblo (*ombudsman*).

Un Gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. Los indicadores para medirlo son los mecanismos (existentes y utilizados) de democracia semidirecta (plebiscito, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato).

Finalmente, la *accountability* social se mide a través de las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, el acceso a la información pública o el grado de autonomía de los ciudadanos para exigir transparencia y ejercer control sobre la información que los Gobiernos poseen, el acceso y la protección de la información personal (hábeas data).

Ahora bien, siendo necesarias, la representatividad de los gobernantes (específicamente, de las autoridades) y la rendición de cuentas a los gobernados (genéricamente, a los ciudadanos) no agotan la representación política, como muchas veces se sostiene equivocadamente. Hace falta, además y fundamentalmente, un tercer factor: la receptividad en el gobernar. Este factor de la representación política a su vez se funda en la sensibilidad de los gobernantes (Martínez, 2004) y, sobre esa base, en la eficacia directiva de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) en el diseño y la gestión de políticas públicas. Desde ya, la sensibilidad sirve si y solo si las políticas son efectivas. De lo contrario, es sensiblería. De esa manera, la receptividad requiere que los gobernantes sean sensibles a las necesidades de la sociedad, demandadas o no demandadas, que se hagan cargo y se encarguen y, sobre todo, que sus políticas sean efectivas, es decir, eficientes

en los procesos y eficaces en los resultados para satisfacer dichas necesidades o, como mínimo, intentarlo.

En los términos del IDD-Lat, la receptividad en el proceso de gobernar se refiere a la capacidad de los Gobiernos para generar (diseñar y gestionar) políticas públicas que aseguren bienestar y eficiencia económica. Dicho eso, es importante definir y, sobre todo, medir tanto el bienestar como la eficiencia económica.

La capacidad para generar políticas que aseguren bienestar incluye la disminución del desempleo urbano y de los hogares bajo la línea de pobreza, las mejoras de los desempeños en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PBI) y en educación (matriculación secundaria y gasto en educación como porcentaje del PBI).

A su vez, la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica incluyen la mejora en el Índice de Libertad Económica, el aumento del PBI per cápita ajustado a paridad del poder adquisitivo, la disminución de la brecha del ingreso, el aumento de la inversión bruta fija sobre el PBI y la disminución del porcentaje de deuda sobre PBI.

Figura 47

La representación política como condición de las políticas innovadoras



5.2 Legitimidad democrática

En el edificio democrático, el frontispicio de la legitimidad descansa sobre dos columnas: por un lado, la legitimidad de origen; por el otro, la

legitimidad de desempeño. Ambas se refieren a convicciones ciudadanas sobre la democracia⁷⁴: la primera, sobre los principios del régimen; la segunda, sobre las realizaciones del sistema.

En la última década del siglo pasado, Aguilar Villanueva supo advertir la relación entre la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos:

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficacia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política. (1996, p. 30)

En ese sentido, sostengo que hay una cadena de condicionantes de tres eslabones, empezando en la receptividad política y concluyendo en la legitimidad democrática:

- El primero: La receptividad política es la principal condicionante de la satisfacción de las necesidades (el fin primero de las políticas innovadoras).
- El segundo: La satisfacción de las necesidades es la principal condicionante de la aceptación de los ciudadanos (el principal fin de las políticas innovadoras).
- El tercero: La aceptación de los ciudadanos es la principal condicionante de la legitimidad democrática (de origen y de desempeño).

Para la realización de los valores y el cumplimiento de los fines del bien común, es imprescindible que los Gobiernos sean receptivos, o sea, que satisfagan las necesidades sociales y, así, se ganen la aceptación de los ciudadanos a sus políticas. Luego, cuando los ciudadanos están conformes con las políticas de diversos Gobiernos, la que se legitima es la democracia.

Hace falta que los gobernados crean en el régimen democrático, en las elecciones competitivas, en los partidos políticos y en los sistemas

⁷⁴ Sobre la democracia, recomiendo la clase 6 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo 1), de Darío Sztajnszrajber (2019, pp. 249-290).

electorales, que estén conformes con el sistema democrático y prefieran elegir a sus gobernantes porque los Gobiernos elegidos respetan los derechos y las libertades, rinden cuentas y generan políticas para satisfacer sus necesidades.

Hace falta que el apoyo ciudadano a los principios se sostenga cuando el desempeño de los Gobiernos libremente elegidos no sea satisfactorio, que la democracia se fortalezca por los buenos Gobiernos y que los gobernados crean en ella no como un régimen que impide las equivocaciones, sino como un sistema que permite rectificarlas, más temprano o más tarde.

De los tres factores de la representación política que distingue Antonia Martínez (2004), el que más influye sobre la legitimidad democrática es la receptividad, no la rendición de cuentas. Esa fue mi conclusión en la tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid sobre *Representación política y legitimidad democrática: Argentina, Chile y Uruguay (2003-2010)* (2013). Enmarcada en esa temática, la pregunta de la investigación fue la siguiente: ¿cómo influyen los factores de la representación política sobre la legitimidad democrática? Más específicamente, la variable independiente se concentraba en dos de los tres factores de la representación política, la receptividad y la rendición de cuentas, mientras que la variable dependiente se concentraba en la legitimidad de desempeño. La representatividad (elecciones competitivas) se consideraba como un requisito de la legitimidad de origen.

Según la tesis, si mejora la receptividad, es decir, si los Gobiernos satisfacen las necesidades sociales, aumenta el apoyo ciudadano al sistema democrático. En cambio, si mejora la rendición de cuentas (*accountability*), ese apoyo no varía. Vale aclarar que la tesis medía la influencia sobre la legitimidad de desempeño y no sobre la calidad democrática. Así, las mejoras en la capacidad de los Gobiernos para aumentar el empleo y el PBI per cápita y disminuir la pobreza y la brecha de ingreso (indicadores de receptividad como variable independiente) aumentaban el apoyo de la opinión pública al sistema democrático (indicador de legitimidad de desempeño como variable dependiente), mientras que las mejoras en los mecanismos de *accountability* legal (elección de los jueces de la Corte Suprema y actuación del defensor del pueblo), política (mecanismos de democracia directa) y social (prensa libre, información pública y hábeas

data) no aumentaban ni disminuían el apoyo de la opinión pública a la democracia como sistema.

Posteriormente, con el apoyo de la Fundación para la Investigación Científica y los Estudios Sociales (ICES) y un equipo interdisciplinario, he extendido la investigación a todos los países incluidos en las mediciones de Corporación Latinobarómetro entre 2002 y 2024. De esa manera, he reconfirmado una hipótesis que aparece tan clara como alarmante.

En un artículo de la revista *Studia Politicae*, del año 2005, los profesores Ismael Crespo y Antonia Martínez analizaron los desafíos de la calidad de la democracia en América latina. Sus observaciones siguen muy vigentes y deben ser tenidas en cuentas si se quiere detener y revertir la crisis de confianza que sufren las democracias latinoamericanas:

Sin cambios institucionales que aseguren una mayor eficacia en el proceso de toma de decisiones y en la rendición de cuentas, y sin políticas que busquen de forma eficaz la inclusión política, económica y social de la población de la región, será difícil que América Latina cuente con democracias consolidadas y de calidad en las próximas décadas. (Crespo y Martínez, 2005, p. 31)

Décadas después, la representatividad es la regla de las democracias latinoamericanas, no así la rendición de cuentas y la receptividad, que son excepcionales. Por eso, la legitimidad de origen es mayor que la legitimidad de desempeño o, en otros términos, el apoyo de la opinión pública a los principios del régimen es mayor que el apoyo al desempeño del sistema.

Figura 48

La legitimidad democrática como condición de las políticas innovadoras



Capítulo conclusivo

«Para hacer posible el desarrollo de una comunidad mundial, capaz de realizar la fraternidad a partir de pueblos y naciones que vivan la amistad social, hace falta la mejor política puesta al servicio del verdadero bien común»

Papa Francisco, 2020, p. 111

1. Democracias en peligro

Las democracias latinoamericanas pueden convertirse en cáscaras vacías si los Gobiernos liberales y los Gobiernos populares no son capaces de innovar sus políticas públicas, equilibrando los defectos neoliberales y los excesos populistas de unos y otros.

1.1 Democracias vaciadas

La confianza ciudadana es el tesoro de las democracias representativas y republicanas. Sin ella, son un continente sin contenido. En América Latina, la mala política ha perdido las llaves de ese tesoro. La buena política debe buscarlas, superando los defectos neoliberales y los excesos populistas, justipreciando la iniciativa privada y el bienestar general.

Según las mediciones de Corporación Latinobarómetro del año 2024, el 52 % de los latinoamericanos opina que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno» (p. 29), semejante al guarismo de 2000. Los peores registros desde que se hacen estas mediciones (1995) fueron los de 2018 y 2023 (48 % de apoyo). Más allá de la mejora respecto al año 2023, sigue siendo preocupante, sobre todo si se considera que el 41 % opina que «da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático» (Corporación Latinobarómetro, 2024, p. 32), o que, «en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático» (p. 33) (en Honduras, el 55 %; en Guatemala, el 53 %; en Ecuador y Paraguay, el 54 %; en Argentina, el 22 %; en Uruguay, el 25 %; y en Costa Rica, el 29 %) ⁷⁵.

⁷⁵ En 2023, el 45 % de los latinoamericanos opinaba que daba lo mismo un régimen democrático que uno no democrático o que en algunas circunstancias un Gobierno

En el año 2024, solamente 7 de los 17 países medidos por Corporación Latinobarómetro están a la par o por arriba de la media del 52 % de apoyo a los principios del régimen democrático: Argentina (75 %), Uruguay (70 %), Costa Rica (63 %), Chile (61 %), Venezuela (60 %), República Dominicana (55 %) y Panamá (54 %)⁷⁶.

La gravedad de la pérdida de la confianza ciudadana sobre los principios del régimen democrático se advierte al observar los guarismos de los 10 países que están por debajo de esa media del 52 %: México (49 %), Colombia (48 %), El Salvador y Bolivia (47 %), Brasil (45 %) Perú (44 %), Paraguay (43 %), Ecuador (42 %), Honduras (36 %) y Guatemala (35 %)⁷⁷.

En lo que va del siglo XXI, las mejores mediciones respecto al apoyo a la democracia fueron las de los años 2009 y 2010. Por entonces, entre el 61 % y el 63 % de los latinoamericanos prefería la democracia a cualquier otra forma de gobierno. En 1996 y 1997, el porcentaje de apoyo había sido del 65 %. En 27 años (1997-2024), la caída fue de un 20 %.

Mucho más alarmante es la satisfacción o, mejor dicho, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Según dichas mediciones correspondientes al año 2024, solamente el 33 % de los latinoamericanos dice que está muy satisfecho o más bien satisfecho, semejante al guarismo del año 2003.

autoritario podía ser preferible a uno democrático (en Guatemala, el 64 %; en México, el 61 %; en Honduras, el 53 %; en Ecuador, el 52 %; en Uruguay, el 26 %; en Argentina, el 33 %; y en Costa Rica, el 38 %). Entre 2023 y 2024, se advierte una baja del 45 % al 41 %. No obstante, los países con peores registros siguen siendo los mismos, menos México, y los países con mejores registros también siguen siendo los mismos.

⁷⁶ En 2023, 9 de los 17 países medidos estaban a la par o por arriba de la media del 48 % de apoyo: Uruguay (70 %), Argentina (62 %), Chile (58 %), Venezuela (57 %), Costa Rica (56 %), Bolivia (51 %), Perú (50 %), República Dominicana (48 %) y Colombia (48 %). En comparación con 2024, de esos 9 países, 6 se mantienen en el grupo (Uruguay, Argentina, Chile, Venezuela, Costa Rica y República Dominicana), 3 salen del grupo (Bolivia, Perú y Colombia) y 1 entra al grupo (Panamá).

⁷⁷ En 2023, 8 de los 17 países medidos estaban por debajo de esa media del 48 %: El Salvador (46 %), Brasil (46 %), Panamá (46 %), Paraguay (40 %), Ecuador (37 %), México (35 %), Honduras (32 %) y Guatemala (29 %). En comparación con 2024, de 8 países, 7 se mantienen en el grupo (El Salvador, Brasil, Paraguay, Ecuador, México, Guatemala y Honduras), 1 sale (Panamá) y 2 entran (Colombia y Perú).

Más allá de la mejora respecto al año 2023 (apenas 24 % de satisfacción, el peor registro fue el del 2018), sigue siendo muy preocupante, sobre todo si se considera que el 65 % está no muy satisfecho o nada satisfecho; es decir, dos tercios de los latinoamericanos siguen insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en sus países.

En 2024, 8 de los 17 países medidos están a la par o por arriba de la media del 33 % de satisfacción con las realizaciones del sistema democrático: Uruguay (63 %), El Salvador (62 %), México (50 %), Costa Rica (45 %), Argentina (45 %), República Dominicana (45 %), Chile (39 %) y Panamá (35 %)⁷⁸. Vale observar que solo en dos países la mayoría está satisfecha.

La gravedad de la pérdida de la confianza ciudadana sobre el desempeño del sistema democrático se advierte al observar los guarismos de los nueve países por debajo de esa media: Guatemala (28 %), Brasil (28 %), Paraguay (24 %), Colombia (20 %), Venezuela (19 %), Ecuador (19 %), Honduras (18 %), Perú (10 %) y Bolivia (10 %)⁷⁹.

En lo que va del siglo XXI, las mejores mediciones en cuanto a la satisfacción con la democracia también fueron las de los años 2009 y 2010. Por entonces, entre el 45 % y el 44 % de los latinoamericanos estaba satisfecho o muy satisfecho. En 1996 y 1997, el porcentaje de satisfacción había sido del 43 % y el 41 %, respectivamente. En 28 años (1997-2024), la caída fue de un 23 %.

Se observa que los mejores años de apoyo son los mejores años de satisfacción: 1997-1998 en el último lustro del siglo XX y 2009-2010 en lo que va del siglo XXI. Asimismo, los peores años de apoyo son los peores años

⁷⁸ En 2023, 8 de los 17 países medidos estaba a la par o por arriba de la media del 28 %: El Salvador (64 %), Uruguay (59 %), Costa Rica (43 %), Argentina (37 %), México (37 %), República Dominicana (36 %), Brasil (31 %) y Chile (28 %). En comparación con 2024, de esos 8 países, 7 se mantienen en el grupo (El Salvador, Uruguay, Costa Rica, Argentina, México, República Dominicana y Chile), 1 sale (Brasil) y uno entra (Panamá).

⁷⁹ En 2023, 9 países estaban por debajo de la media del 28 % de satisfacción: Guatemala (23 %), Bolivia (22 %), Honduras (20 %), Paraguay (19 %), Colombia (17 %), Panamá (15 %), Venezuela (14 %), Ecuador (12 %) y Perú (8 %). En comparación con 2024, de esos 9 países, 8 se mantienen en el grupo (Guatemala, Bolivia, Honduras, Paraguay, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú), 1 sale (Panamá) y 1 entra (Brasil).

de satisfacción: 2000 (52 % de apoyo y 29 % de satisfacción) y 2018-2020-2023 (por debajo del 50 % de apoyo y del 30 % de satisfacción).

La clara correlación entre satisfacción y apoyo permite sostener hipotéticamente que, si se quiere mejorar el apoyo a los principios de la democracia como régimen, hay que mejorar el desempeño y los resultados de la democracia como sistema, y para eso los Gobiernos, sean neoliberales o sean populistas, deben dar respuestas que no han dado.

Las democracias latinoamericanas están en riesgo no por la posibilidad de golpes de Estado, sino por la pérdida de la confianza ciudadana. Para recuperarla, los liberales y los populares deben ser innovadores; aquellos deben equilibrar los defectos neoliberales y estos deben equilibrar los excesos populistas de sus respectivas políticas públicas.

Apelando a una clasificación que utilizo desde mi tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, hay ocho países latinoamericanos en la zona roja de la deslegitimación democrática, es decir, por debajo de la media en apoyo y en satisfacción: Colombia, Bolivia, Brasil, Perú, Paraguay, Ecuador, Honduras y Guatemala⁸⁰.

Asimismo, hay tres países en una zona amarilla. Por un lado, dos que están por debajo de la media en apoyo al régimen, pero a la par o por arriba en satisfacción con el sistema: Méjico y El Salvador. Por el otro, uno está por abajo de la media en satisfacción con el sistema, pero a la par o por arriba en apoyo al régimen: Venezuela⁸¹.

⁸⁰ En 2023, había cinco países latinoamericanos en la zona roja de la deslegitimación democrática: Panamá (46 % de apoyo y 15 % de satisfacción), Paraguay (40 % y 19 %), Ecuador (37 % y 12 %), Guatemala (29 % y 23 %) y Honduras (32 % y 20 %). En comparación con 2024, de esos cinco países, cuatro se mantienen en la zona roja (Paraguay, Ecuador, Guatemala y Honduras), uno sale de la zona roja (Panamá) y cuatro entran a la zona roja (Colombia, Bolivia, Brasil y Perú).

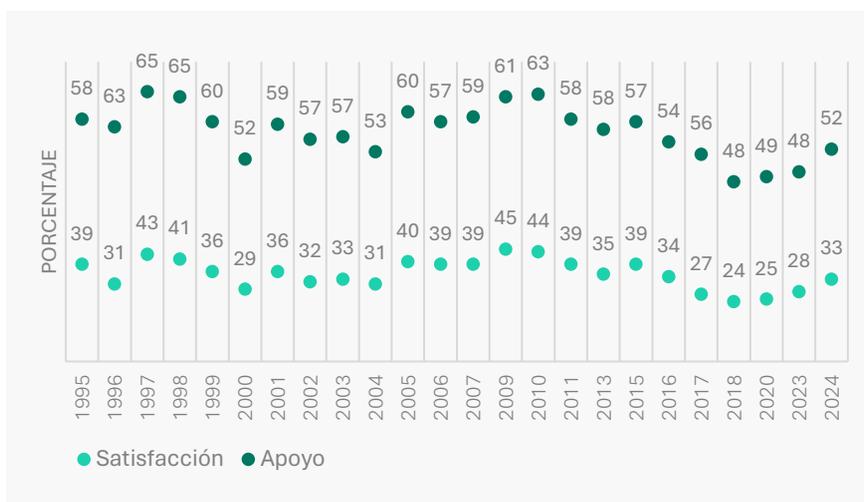
⁸¹ En 2023, había siete países en una zona amarilla. Por un lado, tres que estaban por abajo de la media en apoyo al régimen, pero a la par o por arriba en satisfacción con el sistema: El Salvador, Brasil y Méjico. Por el otro, cuatro que estaban por debajo de la media en satisfacción con el sistema, pero a la par o por arriba en apoyo al régimen: Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú. En comparación con 2024, de esos siete países, tres se mantienen en la zona amarilla (El Salvador y Méjico con deficiencias de apoyo y Venezuela con deficiencias de satisfacción), ninguno asciende a la zona verde y cuatro descienden a la zona roja (Brasil, Bolivia, Colombia y Perú).

Finalmente, hay seis países que están en la zona verde de la legitimación democrática, es decir, a la par o por arriba de la media de apoyo al régimen y de la media de satisfacción con el sistema: Argentina (75 % de apoyo y 45 % de satisfacción), Uruguay (70 % y 63 %), Costa Rica (63 % y 45 %), Chile (61 % y 39 %), República Dominicana (48 % y 36 %) y Panamá (54 % y 35 %)⁸².

En síntesis, cinco países siguen en la zona verde (Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica y República Dominicana), tres en la amarilla (El Salvador, Méjico y Venezuela), cuatro en la roja (Paraguay, Ecuador, Guatemala y Honduras), cuatro empeoran (Brasil, Bolivia, Colombia y Perú), pasando de la amarilla a la roja, y uno mejora (Panamá), pasando de la roja a la verde.

Figura 49

Apoyo a la democracia en América Latina



⁸² En 2023, había cinco países que estaban en la zona verde de la legitimación democrática: Uruguay (70 % de apoyo y 59 % de satisfacción), Argentina (62 % y 37 %), Chile (58 % y 28 %), Costa Rica (56 % y 43 %) y República Dominicana (48 % y 36 %). En comparación con 2024, de esos cinco países, todos se mantienen en la zona verde, ninguno desciende a la zona amarilla ni a la zona roja y uno asciende a la zona verde (Panamá).

1.2 Recuperar la confianza perdida

Claramente, las democracias latinoamericanas sufren una crisis cuyas causas difieren según los países, pero cuya consecuencia es básicamente la misma: la pérdida de la confianza ciudadana sobre el desempeño del sistema y, también, sobre los principios del régimen. Una crisis que puede ser terminal si no se revierte en tiempo y en forma. Se trata de una crisis de las dos columnas sobre las que descansa el frontispicio de la legitimidad democrática: la legitimidad de desempeño y la legitimidad de origen.

La ciudadanía ha perdido la confianza en la capacidad de las políticas diseñadas y gestionadas por los Gobiernos elegidos para satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas. Por consiguiente, también ha perdido la confianza en las formas que deben utilizar para gobernar y administrar (respeto de los derechos y las libertades, calidad institucional y *accountability*) y, finalmente, en los orígenes de esos Gobiernos, es decir, en las elecciones competitivas (libres, con sufragio universal y secreto, sin fraudes ni proscripciones).

En el Capítulo 10 del libro *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mercedes Mateo-Berganza Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto analizaron el apoyo de la opinión pública a la democracia en función de las mediciones de Corporación Latinobarómetro del año 2004, dos décadas atrás:

Los últimos años han visto instalarse una creciente controversia alrededor de las evidencias empíricas encontradas sobre el apoyo a la democracia ... A este respecto, Pippa Norris y otros académicos (1999) han argumentado que lo que podrían parecer tendencias contradictorias se explican por la no discriminación que se ha venido ejerciendo entre diferentes dimensiones del apoyo al sistema político. Estos autores proponen una distinción más rigurosa y mejor delimitada entre diferentes categorías de apoyo, basándose esencialmente en los trabajos desarrollados por David Easton (1975). Las evidencias que se muestran en este capítulo vienen a confirmar las encontradas en estudios anteriores. (2006, p. 324)

Concretamente, los autores citados concluyeron que se observaba «un generalizado apoyo a los ideales y principios democráticos, a pesar de que el grado de confianza en las instituciones y las evaluaciones que el público hace del funcionamiento de las mismas sean relativamente pobres» (Mateo-Berganza Díaz et al., 2006, p. 324).

Cuando los autores hicieron estas reflexiones, consideraron las mediciones de Corporación Latinobarómetro del año 2004, cuando el apoyo estaba en el 53 % y la satisfacción en el 31 %. El apoyo sube hasta el 61-63 % y la satisfacción sube hasta el 45-44 % en 2009 y 2010. Dos décadas después los indicadores están en el 52 % y el 33 %, respectivamente.

Más allá de las mejoras entre 2023 y 2024, las advertencias de los autores son tan actuales hoy como hace dos décadas y, por lo tanto, vale la pena recordarlas:

El respaldo a la forma de gobierno democrática sigue siendo bastante sólido en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, también parece percibirse un deterioro en este apoyo. Esto debería ser motivo de preocupación, pues un descenso continuo en la legitimidad en toda el área impide la consolidación —e incluso amenaza la supervivencia— de los regímenes democráticos ... la mayoría de los ciudadanos está desilusionada con el desempeño del sistema en sus países. Los gobiernos y, en un sentido más amplio, los procesos democráticos no han satisfecho las expectativas de crecimiento económico y la solución de problemas sociales, y tampoco en cuanto al desempeño de la función pública. (Mateo-Berganza Díaz et al., 2006, pp. 324-325)

Atento a los actuales valores de apoyo y de satisfacción, aquel motivo de preocupación debería ser motivo de alarma, si se quiere que la democracia no sea una cáscara vacía.

En el citado libro, Mateo-Berganza Díaz et al. (2006) advirtieron que, si los ciudadanos apoyan a la democracia solamente porque las otras formas de gobierno son peores, todo depende del desempeño o, más precisamente, de la percepción del desempeño, y eso es muy peligroso. La conclusión es perturbadora, o debería serlo:

La relativa desconfianza e insatisfacción con las instituciones democráticas y con la clase política impide avanzar hacia la

consolidación de la democracia. La ampliación del grupo de ciudadanos que da un apoyo sólido al sistema en razón de sus principios y no por causas meramente instrumentales (es decir, porque consideran que “la democracia es mejor que las alternativas disponibles”) depende de una mejor percepción sobre su desempeño. Cuando el apoyo es meramente instrumental, el sistema es más vulnerable al sabotaje de líderes que ofrecen soluciones efectivas a los problemas nacionales a cambio de una escasa fiscalización de sus poderes. (Mateo-Berganza Díaz et al., 2006, p. 325)

Si queremos que los ciudadanos apoyen a la democracia no solo porque las otras formas de gobierno son peores, sino porque confían en sus principios (la representatividad de los gobernantes y la rendición de cuentas a los gobernados), la clave es que los Gobiernos sean receptivos, que satisfagan necesidades. Eso genera legitimidad democrática. Si los gobernantes elegidos por el voto popular son receptivos (sensibles y efectivos), aumenta la legitimidad. Si los gobernantes elegidos son rendidores de cuentas, mejora la calidad. Hay que asumir una realidad que puede gustarnos o no (en lo personal me disgusta, y mucho): la legitimidad y la calidad no siempre van juntas ni dependen la una de la otra.

Hablando de Gobiernos representativos, es decir, elegidos libremente, sin fraudes ni proscripciones, puede haber dos modelos de gestión. En un extremo, gestiones receptivas, pero no rendidoras de cuentas, que generan legitimidad, pero no calidad. En otro extremo, gestiones rendidoras de cuentas, pero no receptivas, que generan calidad, pero no legitimidad. Ahora bien, la opinión pública tiende a quedarse con las primeras y no con las segundas. Desde ya, lo ideal sería un modelo de gestión que genere legitimidad y calidad al mismo tiempo, como el caso de Uruguay. No obstante, la casuística muestra que la calidad no implica legitimidad y que la legitimidad no implica calidad. He ahí una amenaza.

2. Políticas públicas, Estado y mercado

Las políticas innovadoras tienen al Estado de derecho como forma de organización política y al capitalismo de mercado como forma de organización económica, ambas al servicio de la sociedad.

2.1 Ni tecnocracia ni politocracia: políticas planificadas y gestionadas

El neoliberalismo cree en el efficientismo de los actores privados como la solución a todos los problemas y en el derrame de los sectores ricos como fórmula de desarrollo. Se equivoca, porque la supuesta eficiencia de los actores privados lleva a la tecnocracia y porque el derrame de los sectores ricos nunca llega o, si llegara, sería indigno.

A su vez, el populismo confía en el mesianismo de los decisores públicos como la solución a todos los problemas y en el subsidio a los pobres como fórmula de desarrollo. Se equivoca, porque el supuesto mesianismo de los decisores públicos lleva a la politocracia y porque el subsidio a los sectores pobres nunca alcanza o, si alcanzara, sería indigno.

Buscando un justo medio, en el primer capítulo vimos la primera de las cuatro claves teóricas que definen las políticas públicas basadas en un marco teórico científicamente innovado y, por ende, políticamente innovador, es decir, la relación entre el planeamiento y la gestión como herramientas para satisfacer necesidades sociales y resolver problemas.

Las políticas innovadoras diseñan planes, programas o proyectos y gestionan actividades, obras o servicios, haciendo equilibrios entre el efficientismo privatista neoliberal, que cree en la superioridad de los equipos técnicos (tecnocracia), y el mesianismo decisionista y politocrático populista, que cree en la preponderancia de los líderes políticos (politocracia).

Estos nuevos equilibrios a los que me refiero suponen innovar la política y las políticas públicas en busca de justos medios entre viejos extremismos, posicionamientos sobre el planeamiento y la gestión, la planificación estratégica a base de consensos, la continuidad de las políticas exitosas, el diseño tras el análisis y la evaluación tras la gestión.

1) Planeamiento y gestión o, en su defecto, gestión y planeamiento.

Frente a un neoliberalismo que planea técnicamente sin ocuparse de la gestión y a un populismo que gestiona políticamente sin preocuparse del planeamiento, las políticas innovadoras confeccionan planes (programas o proyectos) y, a continuación, los implementan o, en su defecto, implementan actividades (obras y servicios) y, mientras tanto, las planifican.

Para innovar la política y las políticas públicas, es necesario el diseño de los planes (programas o proyectos) y, sobre esa base, la gestión de las actividades (obras o servicios) o, en su defecto, la gestión de las actividades y, sobre esa base, el diseño de los planes, es decir, accionar lo planificado y, si no se puede, planificar lo accionado.

Hace falta que los gobernantes (autoridades y funcionarios) no diseñen los planes sin consultar a la Administración Pública y que los administradores públicos (mandos medios) no gestionen las actividades sin consultar al Gobierno, que trabajen en equipo y en colaboración con los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos.

2) Planificación estratégica a base de consensos genéricos o específicos.

Frente a un neoliberalismo que afirma estrategias largoplacistas y a un populismo que sostiene estrategias cortoplacistas, las políticas innovadoras parten de estrategias a base de consensos políticos (interpartidarios e intersectoriales) que pueden ser sobre temáticas genéricas, a mediano y largo plazo, o sobre temáticas específicas, a corto plazo.

Para innovar la política y las políticas públicas, es imprescindible que las políticas públicas se diseñen y se gestionen a partir de una planificación estratégica (según un modo deductivo) o, en su defecto, que la planificación

estratégica se formule simultáneamente con el diseño y la gestión de los planes y actividades (de acuerdo con una secuencia inductiva).

Hace falta que la planificación estratégica (deductiva o inductiva) se base en consensos políticos, interpartidarios e intersectoriales, que pueden ser sobre temáticas genéricas, a mediano y largo plazo, o, también, sobre temáticas específicas, a corto plazo, dependiendo de las circunstancias de cada uno de los países, sus regiones o localidades.

3) Continuidad de las políticas públicas que resultan exitosas.

Frente a un neoliberalismo que discontinúa las políticas a favor del bienestar general y un populismo que interrumpe las políticas a favor de la iniciativa privada, las políticas innovadoras convierten en políticas de Estado las políticas públicas que satisfacen necesidades de la sociedad y ganan aceptación de los ciudadanos, más allá de sus autores.

Para innovar la política y las políticas públicas, es indispensable la continuidad de las políticas públicas exitosas, independientemente de los consensos previos, los plazos o las materias de la planificación, es decir, que los Gobiernos continúen las políticas en función de sus resultados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana.

Hace falta que las políticas capaces de satisfacer las necesidades sociales y, por consiguiente, de conformar a las personas destinatarias (beneficiarias o afectadas) y a la sociedad en general sigan implementándose, superando la mezquindad partidaria y continuando lo que es bueno para la gente, por encima de los dirigentes que lo pusieron en marcha.

4) Diseño tras el análisis y evaluación tras la gestión.

Frente a un neoliberalismo que no analiza las políticas ajenas (porque son siempre malas) y un populismo que ni evalúa los resultados propios (porque son siempre buenos), las políticas innovadoras analizan las políticas existentes, diseñan los planes sin cegueras ni improvisaciones, gestionan las actividades sin inercias ni demagogias y evalúan sus resultados.

Para innovar la política y las políticas públicas, es fundamental la puesta en marcha de un ciclo virtuoso de análisis de las políticas existentes, el diseño de las políticas analizadas, la gestión de las políticas diseñadas y la

evaluación de las políticas gestionadas, evitando o, en su defecto, enmendando las fallas que pueden darse en cada uno de los procesos.

Hace falta diagnosticar sin cegueras las necesidades sociales, los problemas prioritarios, sus causas principales y las soluciones posibles, decidir y planificar sin improvisaciones la agenda gubernamental, ejecutar sin inercias, comunicar sin demagogias, controlar la gestión de lo ejecutado y de lo comunicado y evaluar los resultados conseguidos.

Tabla 3

Los equilibrios en el planeamiento y la gestión



2.2 Ni mercadocracia ni estatocracia: Estado responsable principal y subsidiario

El neoliberalismo promueve un Estado mínimo, lo que en la práctica y por defecto significa un Estado ausente y un mercado desregulado y ampliado a su máxima expresión. El populismo propicia un Estado presente, lo que en la práctica y por exceso implica un Estado máximo y un mercado regulado y reducido a su mínima expresión. En la relación Estado-mercado, la regla de las políticas neoliberales es la abstención, mientras que

la regla de las políticas populistas es la intervención. A la pregunta de cuándo debe intervenir el Estado, los neoliberales responden: «Nunca, salvando algunas excepciones», mientras que los populistas responden lo contrario: «Siempre, salvando algunas excepciones».

Buscando un justo medio, en el segundo capítulo vimos la segunda de las cuatro claves teóricas que definen las políticas públicas basadas en un marco teórico científicamente innovado y, por ende, políticamente innovador: el rol del Estado y, más específicamente, del Gobierno y la Administración Pública como sus dos núcleos constitutivos. Las políticas innovadoras tienen al Estado como responsable principal y subsidiario de diseñarlas y gestionarlas, haciendo equilibrios entre el abstencionismo librecambista neoliberal, que cree en la superioridad del mercado (mercadocracia), y el intervencionismo proteccionista populista, que cree en la preponderancia del Estado (estatocracia).

Estos nuevos equilibrios a los que me refiero suponen innovar la política y las políticas públicas en busca de justos medios entre viejos extremismos, posicionamientos sobre el Gobierno y la Administración Pública, la gobernabilidad y la gobernanza, la integración y la descentralización frente a la globalización, la subsidiariedad estatal y la participación social.

1) Gobierno y Administración Pública colaborativos.

Frente a un neoliberalismo que afirma una Administración sin Gobierno y un populismo que sostiene un Gobierno sin Administración, las políticas innovadoras tienen un Gobierno que decide planes (programas o proyectos) sin improvisaciones y una Administración Pública que implementa actividades (obras o servicios) sin inercias, trabajando en equipo.

Para innovar la política y las políticas públicas, es necesario el cumplimiento de las funciones específicas del Gobierno y de la Administración Pública, como núcleos constitutivos del Estado, siempre al servicio de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos, nunca al servicio de los gobernantes o administradores públicos de turno.

Hace falta que los gobernantes tomen las decisiones, que sus equipos técnicos las planifiquen y que los administradores públicos las implementen, trabajando colaborativamente según sus responsabilidades

específicas, como servidores públicos que son, en función de los fines, objetivos y metas de cada una de las políticas públicas.

2) Gobernabilidad del gobierno y gobernanza en el gobernar.

Frente a un neoliberalismo que afirma una gobernabilidad sin gobernanza y un populismo que sostiene una gobernanza sin gobernabilidad, las políticas innovadoras se basan en la gobernabilidad democrática de un Gobierno representativo y rendidor de cuentas y, sobre esa base, en la gobernanza democrática de un proceso de gobernar receptivo y legítimo.

Para innovar la política y las políticas públicas, es imprescindible que los Gobiernos se basen en la representatividad (elecciones competitivas) y la rendición de cuentas (mecanismos de *accountability*) y, sobre esa base, que el proceso de gobernar se caracterice por la receptividad (efectividad del Gobierno) y la legitimidad (apoyo de la opinión pública).

Hace falta que los representantes sean fieles a los representados y que los gobernantes sean servidores de los gobernados, que los gobernantes sean sensibles y efectivos frente a las necesidades de la ciudadanía y que los gobernados crean en los principios de la democracia como régimen y en las realizaciones de la democracia como sistema.

3) Integración y descentralización frente a la globalización.

Frente a un neoliberalismo que afirma el globalismo y la descentralización sin financiamiento y un populismo que sostiene el chovinismo y la descentralización sin responsabilidades, las políticas innovadoras enfrentan la globalización económica y financiera mediante la integración entre Estados y la descentralización de recursos y funciones.

Para innovar la política y las políticas públicas, es indispensable que los Estados —tanto los nacionales como los subnacionales— se integren y, a la vez, que descentralicen sus competencias y recursos de los niveles superiores a los niveles inferiores, más allá de los intereses coyunturales de los partidos políticos a los que pertenecen los gobernantes de turno.

Hace falta que no se aislen de la región del mundo a la que pertenecen por geografía e historia, que no decidan ni accionen lejos de las personas destinatarias (beneficiarias o afectadas), que la integración no se detenga

frente al librecambismo ni al proteccionismo y que la descentralización supere el ajuste de los gastos y el derroche de los recursos.

4) Subsidiariedad del Estado y participación de la sociedad.

Frente a un neoliberalismo que minimiza al Estado hasta la ausencia y desvincula a las personas integrantes de una sociedad y un populismo que maximiza al Estado hasta la omnipresencia e inhibe a dichas personas, las políticas innovadoras aplican los principios de subsidiariedad estatal y participación social como rectores de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Para innovar la política y las políticas públicas, es fundamental que el Estado intervenga cuando su injerencia sea necesaria y, por el contrario, que se abstenga cuando su intromisión sea inservible, procurando en todos los casos el fortalecimiento de las capacidades de los actores privados y ciudadanos, en el marco de una economía social de mercado.

Hace falta un Estado que esté presente, un Gobierno y una Administración Pública que decidan y accionen, sin ausentarse o desentenderse de las necesidades sociales ni abandonar a los ciudadanos en nombre de la iniciativa individual, pero también un Estado que no sea omnipresente, que no se adueñe de esas necesidades ni someta a los ciudadanos en nombre del destino colectivo.

Tabla 4

Los equilibrios en el rol del Estado



3. Sociedad, bien común y democracia

Las políticas innovadoras tienen a la sociedad como destinataria primera y partícipe, buscan el bien común y el fortalecimiento de la democracia mediante la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos.

3.1 Ni egocracia ni sociocracia: sociedad destinataria primera y partícipe

La regla neoliberal es el individualismo. En correspondencia con la abstención del Estado gendarme, el neoliberalismo promueve una sociedad de individuos aislados que habitan un espacio delimitado durante un tiempo delimitado. En la práctica, termina siendo un sálvese quien pueda, según el cual cada individuo compite por su bienestar particular.

La regla populista es el colectivismo. En correspondencia con la intervención del Estado benefactor, el populismo propicia una sociedad de colectivos corporativizados, que van desde gremios de trabajadores o empresarios hasta colegios profesionales. En la práctica, termina siendo un todos contra todos, según el cual cada colectivo puja por su interés sectorial.

Buscando un justo medio, en el tercer capítulo vimos la tercera de las cuatro claves teóricas que, desde mi punto de vista, definen las políticas públicas basadas en un marco teórico científicamente innovado y, por ende, políticamente innovador: el rol de la sociedad y, más específicamente, de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos.

Las políticas innovadoras tienen a la sociedad como destinataria primera y partícipe de y en los procesos de diseño, gestión y evaluación, haciendo equilibrios entre el individualismo aislacionista neoliberal, que cree en la superioridad del ciudadano (egocracia), y el colectivismo

corporativista populista, que cree en la preponderancia del pueblo (sociocracia).

Estos nuevos equilibrios suponen innovar la política y las políticas públicas en busca de justos medios entre viejos extremismos, posicionamientos sobre la persona humana como destinataria final o suprema, el protagonismo privado y ciudadano, el desarrollo físico, económico, humano y social, la eficiencia, la honestidad, la institucionalidad y la convivencia.

1) La persona humana como destinataria final o suprema.

Frente a un neoliberalismo que ve a las personas como entes independientes y a un populismo que las considera como grupos organizados, las políticas innovadoras deben centrarse en las personas humanas de carne y hueso como seres únicos e interdependientes que sufren las necesidades insatisfechas, siendo ellas sus beneficiarias finales o supremas.

Para innovar la política y las políticas públicas, hace falta que el respeto a la dignidad humana de cada persona y de todas las personas sea irrestricto, como base y punto de partida de todos los derechos y, al mismo tiempo, de todos los deberes, con una ética de mínimos que garantice su vigencia y su ampliación a través del tiempo.

Hace falta promocionar real y efectivamente los derechos humanos, para que las personas no sean clientes de un mercado ni súbditos de un Estado, sobre la base de consensos entre humanistas de disímiles orígenes, y asumir que nadie debe claudicar de sus propios máximos éticos para encontrar algunos mínimos compartidos que nos permitan convivir en paz.

2) Protagonismo de los actores privados y ciudadanos.

Frente a un neoliberalismo que afirma el bienestar personal y el sálvese quien pueda y a un populismo que sostiene el interés sectorial y el todos contra todos, las políticas innovadoras reconocen y propician el rol protagónico de los actores sociales provenientes de los sectores privados y ciudadanos en los procesos de diseño y gestión.

Para innovar la política y las políticas públicas, es necesaria la participación creciente de los actores provenientes de los sectores privados,

con fines de lucro o empresariales y sin fines de lucro o civiles, pero también de los ciudadanos sin pertenencia sectorial, tanto en el diseño como en la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

Hace falta que la participación sectorial y ciudadana sea capaz de transformar una simple sociedad de habitantes en una comunidad organizada de ciudadanos, que los actores políticos la vean como una oportunidad y no como una amenaza y que los actores sociales ejerzan ese derecho porque, a la vez, también es su obligación.

3) Desarrollo físico, económico, humano y social.

Frente a un neoliberalismo que se preocupa por el crecimiento de los sectores pudientes sin inclusión social y a un populismo que se ocupa de la inclusión de los sectores vulnerables sin crecimiento económico, las políticas innovadoras tienden a satisfacer las necesidades tanto físicas y económicas como humanas y sociales de un desarrollo integral en una democracia real.

Para innovar la política y las políticas públicas, es indispensable satisfacer las necesidades sociales de vivienda, construir obras de infraestructura y prestar servicios de calidad, un crecimiento de las economías que provoque un aumento del trabajo y, así, una disminución de la pobreza, sin descartar la asistencia directa para combatir el hambre.

Hace falta satisfacer las necesidades sociales de acceso a la educación y la salud, así como asegurar un ambiente sano, la inclusión social de las personas y familias excluidas, que la lucha contra el delito y la violencia no sea a costa de los derechos civiles y que la administración de justicia sea independiente de los poderes políticos y económicos.

4) Eficiencia, honestidad, institucionalidad y convivencia.

Frente a un neoliberalismo y a un populismo que achican gastos o derrochan recursos, ignoran la corrupción privada o pública, reducen las instituciones a normas o conducciones y la convivencia a competiciones o luchas, las políticas innovadoras enfrentan la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social.

Para innovar la política y las políticas públicas, es fundamental que los gastos y recursos estén equilibrados, que las inversiones productivas y los

endeudamientos sean pagables, que los gobernantes sean controlados y evaluados, que el Poder Judicial juzgue y castigue a los corruptos y que la sociedad no tolere la indecencia moral a cambio de resultados económicos.

Hace falta la capacitación y formación de dirigentes políticos y sociales, la coordinación del sector estatal, tanto del Gobierno como de la Administración Pública, y la concertación con los sectores privados, que el Estado prevenga y sancione el incumplimiento de las normas jurídicas, propiciando la convivencia ciudadana en el marco de una cultura cívica.

Tabla 5

Los equilibrios en el rol de la sociedad.



3.2 Ni meritocracia ni autocracia: bien común y democracia

El neoliberalismo relativiza los valores (pragmatismo), limita la representación a las formas de las instituciones vigentes (formalismo) y premia el mérito de los individuos que se esfuerzan y consiguen resultados (meritocracia), cayendo en los extremos del relativismo moral, del formulismo sin fondo y de la inequidad social como algo natural.

El populismo absolutiza sus valores (dogmatismo), restringe la representación a la voluntad de la persona gobernante (personalismo) y premia la lealtad de los colectivos que se subordinan y consiguen prebendas (autocracia), cayendo en los extremos del absolutismo ético, del voluntarismo sin formas y de la obsecuencia política como algo lógico.

Buscando un justo medio, en el cuarto capítulo vimos la cuarta de las cuatro claves teóricas que definen las políticas públicas basadas en un marco teórico políticamente innovado y, por ende, innovador: la razón de ser (o el porqué), los fines (o los paraqués) y las condiciones (o los cómo) para la concreción de esos valores y consecución de esos fines.

Las políticas innovadoras buscan el bien común y el fortalecimiento de la democracia mediante la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos, haciendo equilibrios entre el pragmatismo formalista neoliberal, que premia el mérito de los individuos, y el dogmatismo personalista populista, que premia la lealtad de los colectivos.

Estos nuevos equilibrios suponen innovar la política y las políticas públicas en busca de justos medios entre viejos extremismos, posicionamientos sobre un mínimo de bienestar como línea de largada, el valor de los valores compartidos, las necesidades reparadas y los ciudadanos conformes, la representación política y la legitimidad democrática.

1) Un mínimo de bienestar como línea de largada.

Frente a un neoliberalismo que premia el esfuerzo sin asegurar la igualdad de oportunidades y a un populismo que premia la lealtad sin garantizar la libertad de divergencias, las políticas innovadoras buscan un mínimo de bienestar para todas las personas integrantes de una sociedad equitativa y plural, como base de la dignidad que comparten.

Para innovar la política y las políticas públicas, es necesaria la búsqueda del bien común, priorizando la satisfacción de las necesidades sociales de las personas y familias que tienen más necesidades insatisfechas y menos recursos para satisfacerlas, persistente e incesantemente, hasta que alcancen un mínimo de bienestar afín a su dignidad humana.

Hace falta asegurar la igualdad de oportunidades y garantizar la libertad de divergencias, y que los cambios, las mejoras y las

transformaciones se basen en los valores de la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad, porque ellos son el sustento del desarrollo de cada ser humano en la sociedad donde vive y convive con sus semejantes.

2) El valor de los valores compartidos.

Frente a un neoliberalismo pragmático que cree en la relativización de los valores de cada persona y a un populismo dogmático que cree en la absolutización de los valores de la sociedad toda, las políticas innovadoras se basan en algunos valores compartidos, como las verdades dialógicas, las libertades individuales, la justicia social y la solidaridad interpersonal.

Para innovar la política y las políticas públicas, es indispensable: reivindicar el valor de las verdades dialógicas, buscándolas mediante un diálogo político liso y llano, interpartidario e intersectorial; reivindicar el valor de las libertades individuales, ejerciéndolas con responsabilidad colectiva; y defender los derechos propios y respetar los ajenos. Hace falta la reivindicación del valor de la justicia social, practicándola con equidad distributiva, asegurando y garantizando iguales oportunidades y libres divergencias, y la reivindicación del valor de la solidaridad interpersonal, practicándola con compromiso comunitario, dando a los otros lo que les corresponde por lo que son, no por lo que hacen o logran.

3) Necesidades reparadas y ciudadanos conformes.

Frente a un neoliberalismo que solo se preocupa de las demandas del mercado y la conformidad de sus agentes y a un populismo que solo se ocupa de las demandas del pueblo y la conformidad de sus seguidores, las políticas innovadoras tratan de satisfacer las necesidades sociales y, así, ganar la aceptación de las personas destinatarias y la sociedad en general.

Para innovar la política y las políticas públicas, es imprescindible satisfacer las necesidades sociales, demandadas o no, y reparar las carencias de los sectores privados o ciudadanos, es decir, lo que precisan o requieren para alcanzar una mejor calidad de vida, mediante la resolución de los problemas prioritarios y la remoción de las principales causas. Hace falta conformar a las personas destinatarias (beneficiarias y afectadas) y, si fuera posible, a la sociedad en general, ocupándose de las necesidades que están demandadas, preocupándose de las necesidades que no están

demandadas, desactivando demandas que no responden a necesidades y no implementando actividades no demandadas ni necesitadas.

4) Representación política y legitimidad democrática.

Frente a un neoliberalismo que solo se preocupa por los principios de la democracia formal y a un populismo que solo se ocupa de las realizaciones de la democracia real, las políticas innovadoras se basan en la representación política (representatividad, rendición de cuentas y receptividad) y en la legitimidad democrática (de origen y de desempeño).

Para innovar la política y las políticas públicas, es fundamental que los representantes sean elegidos mediante elecciones competitivas, libres, sin fraudes ni proscipciones, que los representados controlen y evalúen sus decisiones y acciones y que los Gobiernos sean sensibles frente a las necesidades de la sociedad y efectivos al satisfacerlas o, por lo menos, intentarlo. Hace falta que los ciudadanos estén conformes con los resultados de las políticas diseñadas y gestionadas por Gobiernos elegidos y rendidores de cuentas y, por consiguiente, apoyen los principios del régimen democrático y estén satisfechos con las realizaciones del sistema democrático (legitimidad de origen y de desempeño de la democracia).

Tabla 6

Los equilibrios en la razón de ser, los valores, los fines y las condiciones



4. La mejor política, no la antipolítica

Las enfermedades de la mala política, la de los extremos, los desencuentros y conflictos, se remedian con la buena política, la de los equilibrios, los diálogos y consensos, nunca con la antipolítica, porque esta mata al enfermo.

4.1 Pelear es fácil, dialogar es constructivo

El 3 de octubre de 2020, el papa Francisco nos dio la carta encíclica *Fratelli tutti* sobre la fraternidad y la amistad social. En el capítulo quinto, habla de la mejor política, dejando en claro que hay una política buena y otra mala, una política mejor y otra peor; no habla de la vieja ni de la nueva política porque no es un tema cronológico, sino teleológico:

Para hacer posible el desarrollo de una comunidad mundial, capaz de realizar la fraternidad a partir de pueblos y naciones que vivan la amistad social, hace falta la mejor política puesta al servicio del verdadero bien común. En cambio, la política hoy suele asumir formas que dificultan la marcha hacia un mundo distinto. (Papa Francisco, 2020, p. 211)

Para Francisco, la buena o la mejor política es la que busca el bien común, mientras que las malas o las peores políticas son aquellas que impiden u obstaculizan la amistad social entre las personas y sus pueblos. ¿Cuáles son esas formas? La respuesta es clara y contundente: las formas populistas y las formas liberales (o, mejor dicho, neoliberales):

El desprecio de los débiles puede esconderse en formas populistas que los utilizan demagógicamente para sus fines, o en formas liberales al servicio de los intereses económicos de los poderosos.

En ambos casos, se advierte la dificultad para pensar un mundo abierto que tenga lugar para todos. (Papa Francisco, 2013, p. 111)

Desde ya, me identifico con esta postura. Si se quiere un mundo más fraternal, se necesita la mejor política, ni populista ni neoliberal. La clave de las democracias latinoamericanas es entender el pasado sin odios ni rencores y proyectar el futuro con fe y esperanza. El pasado a solas nos sumerge en la añoranza. El futuro a solas nos eyecta al delirio.

No nos sirve saber qué hicimos mal, si no estamos dispuestos a rectificar rumbos; mucho menos si apelamos al pasado para enrostrarnos contradicciones que todos hemos tenido. No nos sirve imaginar lo que queremos ser, si no estamos dispuestos a poner manos a la obra; mucho menos si apelamos al futuro para imaginar sociedades exclusivas y excluyentes.

Las enfermedades de la mala política se remedian con la buena política, nunca con la antipolítica, porque esta mata al enfermo. La mejor política es la de la amistad social. Por el contrario, la antipolítica es la de la enemistad entre las personas y entre sus pueblos, entre los partidos políticos, entre los sectores sociales, entre los ricos y los pobres. La antipolítica amplía y profundiza los desencuentros y los conflictos que, vale destacarlo, son naturales e inevitables en las relaciones humanas, políticas y sociales. No se propone superarlos, todo lo contrario, los explota como método de construcción política. La polarización extrema que sufren nuestras sociedades es la consecuencia de la antipolítica.

La buena o la mejor política, lejos de ignorar los desencuentros y los conflictos, lejos de menospreciarlos o despreciarlos, procura superarlos mediante el diálogo. De esa manera y solo de esa manera, dialogando, los desencuentros no se convierten en conflictos y los conflictos no se cristalizan en grietas. Es más fácil pelear, pero es más constructivo dialogar.

Acercarse, expresarse, escucharse, mirarse, conocerse, tratar de comprenderse, buscar puntos de contacto, todo eso se resume en el verbo 'dialogar' ... El diálogo persistente y corajudo no es noticia como los desencuentros y los conflictos, pero ayuda discretamente al mundo a vivir mejor. (Papa Francisco, 2013, p. 145)

Konrad Adenauer (1876-1967)⁸³ supo decir: «Vivimos bajo un mismo techo, pero no todos tenemos el mismo horizonte». La frase de este gran político humanista y cristiano de aquella Alemania de la segunda posguerra mundial ilustra magistralmente la realidad latinoamericana. La frase sintetiza nuestros progresos y retrocesos, nuestros claroscuros. Es cierto, vivimos bajo el mismo techo, el de las instituciones representativas y republicanas. Esa es la luz de la democracia formal que supimos conseguir. Pero no todos tenemos el mismo horizonte, no todos tenemos las mismas oportunidades ni las mismas libertades de desarrollo personal. Esas son las sombras de la democracia real que nos falta.

La acumulación de errores puede ser apabullante, tanto que es capaz de hacer que nos perdamos en el pesimismo y que creamos estar condenados al fracaso. Sería una necedad desconocerlos y un desatino quedarnos en ellos. Hay errores que nos avergüenzan, es cierto, pero también hay aciertos que deben enorgullecernos.

Nuestras democracias dependen de la construcción de consensos mediante diálogos que busquen algunas coincidencias entre muchas diferencias. Pues bien, nunca llegaremos a eso si los dirigentes se encierran en las burbujas de los errores ajenos y los aciertos propios, sin aceptar que *los-otros* no están tan equivocados ni admitir que *nos-otros* estamos tan acertados.

Los personalismos exacerbados y sus encolerizadas oposiciones han hecho imposibles esos consensos, para mal de todos. Aceptar los errores propios y, sobre todo, reconocer los aciertos ajenos significa abandonar la dialéctica perversa del fracaso ajeno como condición necesaria del éxito propio, erradicar los ismos y sus antis, de una vez y para siempre.

Frente a esta realidad, veo dos posiciones: una, enumerar cuántas veces nos caímos y echar culpas; otra, valorar cuántas veces nos hemos levantado y admitir responsabilidades. La primera nos detiene en el pasado y nos entierra en los conflictos. La segunda nos pone de pie en el presente y nos permite construir los consensos que nos hacen falta. Voy por la segunda.

⁸³ Primer canciller de la República Federal de Alemania, desde el 15 de setiembre de 1949 hasta el 16 de octubre de 1963, Konrad Adenauer ha sido, sin dudas, uno de los grandes líderes del siglo XX.

Winston Churchill (1874-1965) dio una definición de la democracia que hoy se conoce como minimalista: «La democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo»⁸⁴. Definitivamente, cualquier democracia es infinitamente mejor que cualquier dictadura: no impide los errores, pero permite enmendarlos.

La democracia churchilliana refiere a la democracia de los disensos. Es la mejor forma de gobierno porque asegura las diferencias y la libertad de divergencias. No obstante, hace falta ir hacia una democracia consensual que facilite las coincidencias y la igualdad de oportunidades, sin eliminar las diferencias ni la libertad de divergir. Eso es innovación política.

Figura 50

La mejor política versus la antipolítica



4.2 Innovar es consensuar

La mala política, la de los extremos, pelea; la buena política, la de los equilibrios, dialoga. Así de obvia es la divergencia entre ambas. Como he detallado, las diferencias entre los defectos neoliberales de las políticas liberales y los excesos populistas de las políticas populares son varios. No obstante, tienen algo en común: no dialogan, pelean.

Las políticas públicas basadas en la innovación política, a diferencia de aquellas, tienen que caracterizarse por el diálogo. Dicho eso, vale aclarar que dialogar no es charlar. Me refiero al diálogo que busca algunas coincidencias entre muchas diferencias. Las políticas innovadoras son las

⁸⁴ Primer ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte desde el 10 de mayo de 1940 hasta el 27 de julio de 1945 y desde el 26 de octubre de 1951 hasta el 7 de abril de 1955, líder del Partido Conservador durante esos quince años. La frase data del 11 de noviembre de 1947, es decir, cuando era opositor y no oficialista. Después de 73 años, sigue estado vigente.

que generan consensos interpartidarios e intersectoriales mediante el diálogo político.

En el libro *La democracia ganada* (2020), planteo las cuatro grandes crisis de la democracia argentina y, en general, de las democracias latinoamericanas, no las crisis coyunturales, sino las estructurales, esas que explican, aunque no justifiquen, por qué el desarrollo democrático sigue siendo una asignatura pendiente, a pesar de las elecciones libres:

- 1) La crisis de los valores éticos.
- 2) La crisis de las ideas políticas.
- 3) La crisis de las prioridades nacionales.
- 4) La crisis de las instituciones representativas.

La crisis ética es la crisis de la verdad, de las mentiras políticas, partidarias y sectoriales; la crisis de la libertad, de las opresiones y dependencias fácticas; la crisis de la justicia, de las inequidades y desigualdades flagrantes; la crisis de la solidaridad, del desinterés por los otros y, particularmente, por los que tienen más necesidades y menos recursos.

La crisis política es la crisis del Estado y la sociedad, de los Gobiernos y las Administraciones irresponsables, de la ingobernabilidad y la desgobernanza, del abstencionismo librecambista o el intervencionismo proteccionista, de la apatía social, de la marginalidad de los actores sociales, de la pérdida del sentido público de las políticas y su discontinuidad.

La crisis organizacional es la crisis de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos, del abandono del desarrollo físico y económico, del desprecio del desarrollo humano y social, de la subsistencia de la ineficiencia económica, de la continuidad de la corrupción política, de la persistencia de la debilidad institucional y la permanencia de la anomia social.

La crisis institucional es la crisis de la representatividad, la rendición de cuentas, la receptividad y la legitimidad, la infidelidad de los representantes, la impotencia de los mecanismos de *accountability*, la insensibilidad y la ineffectividad de los poderes republicanos, del cuestionamiento de sus capacidades institucionales y de la deslegitimación consiguiente.

Sin lugar a dudas, las cuatro crisis se alimentan y retroalimentan. Ninguna se explica por sí misma. No obstante, me animo a decir que de la primera (la crisis de los valores éticos) derivan la segunda (la crisis de las ideas políticas) y la tercera (la crisis de las prioridades nacionales) y que de ambas deriva la cuarta (la crisis de las instituciones representativas). De los valores éticos dependen las ideas políticas y las prioridades nacionales, y de ambas dependen las instituciones representativas y republicanas. Tanto los roles del Estado y de la sociedad como el modelo de desarrollo dependen de los principios sobre la dignidad humana y el bien común, y de estos depende el perfil de democracia.

En el referido libro, planteo que, para superar las crisis que nos quedan, los argentinos y, en general, los latinoamericanos necesitamos cuatro grandes consensos. Desde ya, hay otros consensos más específicos que dependen de cada política pública y de los actores políticos y sociales intervinientes en los procesos de diseño y gestión. Estos son, pues, consensos básicos:

- 1) Una ética de mínimos.
- 2) Una alianza estratégica entre el Estado y la sociedad.
- 3) Un modelo de desarrollo integral.
- 4) Un formato de democracia real.

Para superar la crisis de los valores éticos, necesitamos consensuar una ética de mínimos, a partir del respeto irrestricto a la dignidad humana y la consiguiente búsqueda del bien común. Es necesario encontrar algunas verdades compartidas, garantizar las libertades individuales, afianzar la justicia social e intensificar la solidaridad interpersonal.

Para superar la crisis de las ideas políticas, necesitamos consensuar una alianza estratégica entre Estado y sociedad, a partir de la redefinición de sus roles. Es imprescindible rescatar un Estado responsable y subsidiario, recobrar una sociedad destinataria y partícipe, forjar una economía social de mercado, promover la inserción internacional y la reorganización interna.

Para superar la crisis de las prioridades nacionales, necesitamos consensuar un modelo de desarrollo integral, a partir de un conjunto de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. Es indispensable promover el crecimiento económico, impulsar el desarrollo humano y

social, eficientizar la gestión pública, combatir la corrupción política y la anomía social.

Para superar la crisis de las instituciones representativas, necesitamos consensuar un perfil de democracia real, a partir del perfeccionamiento de la democracia formal. Es fundamental fidelizar a los representantes como mandatarios, empoderar a los representados como mandantes, optimizar los poderes republicanos y legitimar las instituciones democráticas.

Los cuatro consensos a los que me refiero se alimentan y retroalimentan. No obstante, a semejanza de lo dicho respecto a las crisis, me animo a decir que del primero (la ética de mínimos) derivan el segundo (la alianza estratégica Estado-sociedad) y el tercero (el modelo de desarrollo integral), y que de ambos deriva el cuarto (el formato de democracia real). De los consensos éticos sobre la dignidad humana y el bien común, dependen los consensos políticos y organizacionales sobre los roles de un Estado responsable y subsidiario, una sociedad destinataria y partícipe y un modelo de desarrollo económico, social y ambiental. A su vez, de estos dependen los consensos sobre una democracia formal y real.

Figura 51

De las crisis a los consensos



5. El medio también existe

Ser liberal es defender las libertades ciudadanas y promover la iniciativa privada en un mercado capitalista. Ser popular es gobernar para las grandes mayorías y buscar el bienestar general en un Estado social. ¡No hay contradicción!

5.1 Neoliberales más liberales y populistas más populares

Las cuatro crisis de las democracias latinoamericanas a las que ya me he referido (crisis de los valores éticos, crisis de las ideas políticas, crisis de las prioridades nacionales y crisis de las instituciones representativas) provienen del vaivén entre los defectos neoliberales de las políticas de Gobiernos liberales y los excesos populistas de las políticas de Gobiernos populares.

La historia de la segunda mitad del siglo XX y de las primeras décadas del siglo XXI muestra que intelectuales y dirigentes liberales se hicieron neoliberales para combatir al populismo y que intelectuales y dirigentes populares se hicieron populistas para combatir al neoliberalismo. Así, pusieron en marcha un círculo vicioso de fracasos y frustraciones. Lamentablemente, en lugar de buscar un equilibrio entre dos visiones muy valiosas, la liberal y la popular, los intelectuales y dirigentes que las encarnaron se fueron a los extremos para combatirse entre ellos. Los liberales se encierraron en el neoliberalismo y los populares se encierraron en el populismo, traicionando sus mejores contribuciones a la democracia.

Las democracias latinoamericanas necesitan liberales equilibrados y populares equilibrados; en otros términos, que los neoliberales sean más liberales y menos antipopulistas y, a la vez, que los populistas sean más

populares y menos antineoliberales, que aquellos luchen contra el autoritarismo y que estos combatan contra el elitismo.

Se necesitan liberales equilibrados que defiendan el derecho de los sectores ricos a ser ricos, sin que les sobre lo que a otros les falte, que destaquen la eficiencia de los actores provenientes de los sectores privados y que rescaten la importancia de los equipos técnicos, sin caer en los defectos neoliberales del eficientismo privatista y la tecnocracia.

Hacen falta liberales equilibrados que propicien la abstención del Estado para ajustar gastos con eficiencia, sin indecisiones ni improvisaciones, que fomenten el libre comercio para aumentar el comercio internacional y afirmen el mercado capitalista para crear riqueza, sin caer en los defectos neoliberales del abstencionismo librecambista y la mercadocracia.

Nuestras democracias requieren liberales equilibrados que resguarden la dimensión individual de las personas como seres únicos, que desregulen la competencia por el bienestar particular como manera de progreso individual y valoren al ciudadano como sujeto de derechos y garantías, sin caer en los defectos del individualismo aislacionista y la egocracia.

Hacen falta liberales equilibrados que respeten y hagan respetar los valores subjetivos de cada persona, que fortalezcan la representación institucional desde la observancia de las formas y que premien el mérito del esfuerzo individual, sin caer en los defectos neoliberales del pragmatismo formalista y la meritocracia sin igualdad de oportunidades.

También se necesitan populares equilibrados que defiendan el derecho de los sectores pobres a no ser pobres, sin que les falte lo que a otros les sobre, que destaquen el designio de los actores provenientes del sector público y que rescaten la importancia de los líderes políticos, sin caer en los excesos populistas del mesianismo decisionista y la politocracia.

Hacen falta populares equilibrados que propicien la intervención del Estado para repartir recursos con eficacia, sin inacciones ni inercias, que protejan la producción nacional para generar empleo genuino y sostengan el Estado social para distribuir riqueza, sin caer en los excesos populistas del intervencionismo proteccionista y la estatocracia.

Nuestras democracias requieren populares equilibrados que resguarden la dimensión colectiva de las personas como seres

interdependientes, que regulen la puja por el interés sectorial como modo de progreso colectivo y valoren al pueblo como comunidad organizada, sin caer en los excesos populistas del colectivismo corporativista y la sociocracia.

Hacen falta populares equilibrados que respeten y hagan respetar los valores objetivos de la sociedad toda, que fortalezcan la representación institucional desde la conducción de sus integrantes y que premien la lealtad del comportamiento colectivo, sin caer en los excesos populistas del dogmatismo formalista y la autocracia sin libertad de divergencias.

El equilibrio de los equilibrios es, pues, el punto de encuentro entre lo mejor de cada uno de ambos credos: el liberal y el popular. No es tan fácil, pero es muy posible. No les pidamos a los neoliberales que se vuelvan populares. Tampoco les pidamos a los populistas que se vuelvan liberales. Sí les demandemos a unos y a otros que vuelvan a sus fuentes.

En el segundo semestre de 2024, en la primera clase del Doctorado en Política y Gobierno que dicta la Universidad Católica de Córdoba, un alumno colombiano me hizo una pregunta que me puso en aprietos, tras escuchar las caracterizaciones que yo había hecho sobre los defectos de las políticas neoliberales y los excesos de las políticas populistas: «Profesor — me dijo —, usted dice que los neoliberales deben ser más liberales y que los populistas deben ser más populares. ¿Qué es para usted ser liberal y qué es ser popular? Porque yo creo que soy ambas cosas». Tras algunos comentarios jocosos de sus compañeros, vino mi respuesta, que quiso ser sintética y, a la vez, específica, algo que rara vez logro: «Ser liberal significa, esencialmente, defender las libertades ciudadanas (económicas y también políticas), promoviendo la iniciativa privada en un mercado capitalista. Ser popular implica, existencialmente, gobernar a favor de las grandes mayorías (no en contra de las minorías), buscando el bienestar general en un Estado social». A continuación, le dije: «Yo también soy ambas cosas».

Superados los comentarios jocosos que siguieron, por supuesto, les hice la gran pregunta que les he hecho y les hago a los dirigentes de todos los partidos y de todos los sectores con quienes he trabajado y trabajo a lo largo y a lo ancho de América Latina: «¿Se puede ser liberal y popular al mismo tiempo?». Mi contestación es rotundamente positiva. ¡Por supuesto que se puede ser liberal y popular! Porque ser liberal no significa ser antipopular

y porque ser popular no implica ser antiliberal. Me apuro a decir que *posible* no es sinónimo de *fácil*. Para que esa posibilidad se haga realidad, hacen falta, además, un coraje y una humildad que suelen brillar por su ausencia entre nuestros intelectuales y dirigentes.

Figura 52

Neoliberales más liberales y populistas más populares



5.2 Liberales y populares

Evidentemente, se puede ser liberal y buscar el bienestar general. Se puede ser popular y promover la iniciativa privada. Sin convertirse en elitistas, los liberales deben combatir a los Gobiernos autoritarios, no a los populares. Sin convertirse en autoritarios, los populares deben combatir a los Gobiernos elitistas, no a los liberales. ¿Cuál es la contradicción? ¡Ninguna!

Los defectos neoliberales de las políticas de Gobiernos liberales han idolatrado al mercado capitalista y, en nombre de las libertades individuales, han bastardeado la noción de pueblo y provocado una exclusión social que atenta contra el desarrollo y contra la democracia. Un extremo desequilibrado. No hay desarrollo democrático con un mercado excluyente.

En 2012, Joseph E. Stiglitz publica *El precio de la desigualdad* y plantea los costos sociales, políticos y económicos de un gran problema al que define en el subtítulo de esa publicación: «El 1 % de la población tiene lo que el 99 % necesita». El Premio Nobel de Economía en 2001 tiene a su vista la crisis mundial de 2008 y sus catastróficas consecuencias:

La desigualdad es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a la inestabilidad de nuestro sistema

económico, lo que a su vez contribuye a aumentar la desigualdad; una espiral viciosa en sentido descendente en la que hemos caído y de la que solo podemos salir mediante políticas coordinadas. (Stiglitz, 2012, p. 25)

Los excesos populistas de las políticas de Gobiernos populares han endiosado al pueblo organizado y, en nombre de la justicia social, han bastardeado la noción de mercado y provocado una pobreza estructural que atenta contra el desarrollo y contra la democracia. Otro extremo desequilibrado. No hay desarrollo democrático con un pueblo empobrecido.

Sobre la noción de pueblo, Carlos Castillo (2017) sostiene que, si bien el antagonismo ideológico de la Guerra Fría se fue junto con el muro de Berlín en 1989, es innegable que, a la luz del auge del populismo en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica, surgen nuevos extremos entre los cuales se debaten las democracias actuales: el liberal y el populista.

Si bien la apuesta populista ha minado la calidad de la democracia, es también claro que el liberalismo ha llegado a un límite en el que sus principios no alcanzan para solucionar los grandes problemas de la humanidad ... Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo. (Castillo, 2017, p. 76)

En otros términos, la innovación política y — particularmente — la de las políticas públicas necesitan que los intelectuales y dirigentes provenientes del credo liberal y del credo popular se acerquen más allá de sus partidos políticos o alianzas electorales, que definan nuevos equilibrios entre extremos viejos, coincidencias entre las diferencias.

Nadie debe negar su identidad, todo lo contrario: se trata de reafirmarlas. Los liberales deben abandonar los defectos neoliberales para encontrarse con los populares. A su vez, los populares deben abandonar sus excesos populistas para encontrarse con los liberales. Sobre esa base, se pueden encontrar equilibrios que, desde mi punto de vista, son los cuatro tratados:

- 1) **Políticas diseñadas y gestionadas.**
- 2) **Estado responsable principal y subsidiario.**
- 3) **Sociedad destinataria primera y partícipe.**

4) Bien común y fortalecimiento democrático.

Las políticas públicas basadas en la innovación política buscan equilibrios entre los sectores más ricos o pudientes que tienen derecho a serlo y los sectores más pobres o vulnerables que tienen derecho a no serlo, entre la eficiencia de los actores privados y el designio de los decisores públicos, entre los equipos técnicos y los líderes políticos.

Las políticas públicas basadas en la innovación política buscan equilibrios entre los ajustes ineficientes de un Estado ausente y los repartos ineficaces de un Estado omnipresente, entre la libertad incondicionada del comercio internacional y la protección condicionada de la producción nacional, entre el mercado capitalista y el Estado social.

Las políticas públicas basadas en la innovación política buscan equilibrios entre la sociedad de los individuos aislados del sálvese quien pueda y la sociedad de los colectivos corporativizados del todos contra todos, entre la competencia por el bienestar particular y la puja por el interés sectorial, entre yo como ciudadano y el nosotros como pueblo.

Las políticas públicas basadas en la innovación política buscan equilibrios entre los valores subjetivos de cada persona y los valores objetivos de la sociedad toda, entre las formas de las instituciones y las personas que las dirigen, entre el premio al mérito individual sin igualdad de oportunidades y el premio a la lealtad colectiva sin libertad de divergencias.

Hay que construir esos equilibrios mediante la innovación de la política y las políticas públicas. Es el justo medio entre extremos viciosos. No se trata de neoliberales que se vuelvan populares ni de populistas que se vuelvan liberales. Sería ridículo. Se trata de liberales que sean menos neoliberales y de populares que sean menos populistas. Así, van a encontrarse: los unos, defendiendo las libertades ciudadanas y promoviendo la iniciativa privada en un mercado capitalista, como buenos liberales, y los otros, gobernando a favor de las grandes mayorías y buscando el bienestar general en un Estado social, como buenos populares. Equilibrando el fiel de la balanza según los tiempos y espacios.

No se trata de formar un partido político del medio que compita en las elecciones contra los partidos políticos extremistas. Tampoco de combatirlos con más extremismos. Se trata de buscar equilibrios en cada

partido político, en cada organización empresarial y sindical. Sobre esa base, establecer alianzas electorales y coaliciones gubernativas.

Tengo claro que los extremismos pueden servir para ganar una elección o una reelección. Al mismo tiempo, tengo mucho más claro que los extremismos no sirven para gobernar. La experiencia comparada demuestra que el desarrollo democrático significa e implica diálogo político y consensos interpartidarios e intersectoriales. De eso depende.

Figura 53

Los equilibrios entre liberales y populares



Epílogo

El fiel de una balanza de dos platillos

Simbólicamente, me imagino una balanza de dos platillos, semejante a la que tiene en una de sus manos esa diosa que representa a la justicia desde los tiempos del Imperio romano y antes. Pues bien, en algunos países, regiones o localidades de América Latina la balanza está desequilibrada para un lado y en otros países la balanza está desequilibrada para el otro lado.

Lejos estoy de proponer que el fiel de la balanza quede fijo de una vez y para siempre, con idéntico peso en cada uno de sus platillos. Ese sería un gran error, porque la política siempre es dinámica y nunca es estática. Pero sí creo que el fiel de la balanza debería moverse hacia un lado o hacia el otro sin ir de extremo a extremo, atolondrada y disparatadamente. Si en un platillo pesan mucho los defectos neoliberales, no se trata de sumar peso al platillo de los excesos populistas, porque eso llevaría el fiel al otro extremo. Se trata de eliminar los sobrepesos de la tecnocracia, la mercadocracia, la egocracia y la meritocracia, tarea a cargo de los liberales equilibrados, para que el fiel de la balanza vaya hacia el medio⁸⁵. Asimismo, si en un platillo pesan mucho los excesos populistas, no se trata de sumar peso al platillo de los defectos neoliberales, porque eso llevaría el fiel al otro extremo. Se trata de eliminar el sobrepeso de la politocracia, la estatocracia, la

⁸⁵ Se trata de sustituir esas cargas por el derecho a ser rico, la eficiencia privada y los equipos técnicos, el ajuste eficiente, el libre comercio y el mercado capitalista, los individuos como sujetos irrepetibles, la competencia particular y los derechos ciudadanos, los valores subjetivos de las personas, las formas de las instituciones y el mérito individual con iguales oportunidades.

sociocracia y la autocracia, tarea a cargo de los populares equilibrados, para que el fiel de la balanza vaya hacia el medio⁸⁶.

El fiel de la balanza fluctúa viciosamente, de un extremo a otro extremo, cuando a los sobrepesos de los defectos neoliberales siguen los sobrepesos de los excesos populistas y viceversa. En cambio, el fiel oscila virtuosamente, parafraseando a Aristóteles, cuando en los platillos hay ideas y métodos de liberales equilibrados y de populares equilibrados. A veces, es bueno que oscile hacia el lado de los equilibrios liberales y a veces es bueno que oscile hacia el lado de los equilibrios populares, según las necesidades sociales. Esa alternancia entre equilibrados fortalece a las democracias y posibilita la continuidad de las políticas públicas, a diferencia de la alternancia entre extremos, que la debilita⁸⁷.

En varios países latinoamericanos y especialmente en Argentina, muchas veces me han preguntado por la viabilidad política de la avenida del medio, en referencia a una opción electoral que confronte con los partidos o alianzas que militan en los extremos del neoliberalismo y del populismo. Me parece tan raro como agregar un tercer platillo a la balanza. En la mayoría de los países de la actual Latinoamérica, la polarización entre posturas neoliberales y populistas, más o menos conservadoras o progresistas, es la tendencia. Pensar en propuestas electorales de liberales y populares que, en nombre de la moderación, ganen elecciones es improbable, aunque no imposible. Mientras tanto, pueden competir e influir en los balotajes.

Mal que me pese, en lo inmediato las avenidas del medio no serán opciones electorales ganadoras, pero sí pueden contribuir al equilibrio de nuestras democracias. ¿Cómo? Primero, señalando defectos neoliberales y

⁸⁶ Se trata de sustituir esas cargas por el derecho a no ser pobre, el designio público y los líderes políticos, el reparto eficaz, la producción nacional y el Estado social, los colectivos como organizaciones sociales, el interés sectorial y el pueblo organizado, los valores objetivos de la sociedad, los dirigentes de las instituciones y la lealtad colectiva con libres divergencias.

⁸⁷ Vuelvo al buen ejemplo uruguayo. Tras tres mandatos del Frente Amplio (Tabaré Vázquez, José Mujica y Tabaré Vázquez, entre 2005 y 2020), gana el Partido Nacional y, tras un mandato de Luis Lacalle Pou (2020-2025), vuelve el Frente Amplio con Yamandú Orsi. El fiel de la balanza se ha movido antes y después de Lacalle Pou, pero no de extremo a extremo.

excesos populistas y, principalmente, preparándose para gobernar bien cuando sea el tiempo⁸⁸. En ese camino, necesitan un nuevo relato.

Hacia el relato de las democracias equilibradas

En su último libro, *Nexus*, Yuval Noah Harari retoma una de las ideas centrales de sus libros *De animales a dioses* (2013) y *Homo Deus* (2015): «Los sapiens dominamos el mundo no debido a que seamos muy sabios, sino a que somos los únicos animales capaces de cooperar de manera flexible y en gran número» (2024, p. 53).

En *21 lecciones para el siglo 21*, Harari se pregunta hacia dónde nos dirigimos, frente al fracaso del fascismo y del comunismo y frente a la crisis del liberalismo:

Al finalizar el siglo XX parecía que las grandes batallas ideológicas entre el fascismo, el comunismo y el liberalismo daban como resultado la victoria abrumadora del liberalismo. La política democrática, los derechos humanos y el capitalismo de libre mercado parecían destinados a conquistar el mundo. Pero, como es habitual, la historia dio un giro inesperado, y ahora, tras el hundimiento del fascismo y el comunismo, el liberalismo se halla en apuros. Así pues, ¿hacia dónde nos dirigimos? (2019, p. 14)

Como el mismo autor reconocía, buena parte de su libro cuestionaba los defectos de la visión liberal del mundo y del sistema democrático. No obstante, aclaraba que la democracia liberal «es el modelo más versátil y de mayor éxito que los humanos han desarrollado hasta ahora para afrontar los retos del mundo moderno» (Harari, 2019, pp. 16-17). Es cierto, pero no alcanza para fortalecerla.

«La vida no es un relato», decía el profesor de historia de la Universidad Hebrea de Jerusalén, y tenía razón al respecto. El fascismo y el comunismo fueron relatos, derrotados por el relato de la democracia liberal, que —vale recalcarlo— también fue y sigue siendo un relato, aunque en una crisis terminal. Ahora bien, como el mismo Harari reconocía:

⁸⁸ Sobre el tiempo, recomiendo la clase 5 del libro *Filosofía a martillazos* (Tomo II), de Darío Sztajnszrajber (2020, pp. 223-279).

¿Quién soy? ¿Qué debo hacer? ¿Cuál es el sentido de la vida? ... Cada generación necesita una respuesta nueva... En casi todos los casos, cuando la gente pregunta por el sentido de la vida, espera que se le cuente un relato. *Homo sapiens* es un animal que cuenta relatos, que piensa en relatos más que en números o en gráficos, y que cree que su propio universo funciona como un relato, lleno de héroes y villanos, conflictos y resoluciones, momentos culminantes y finales felices. Cuando buscamos el sentido de la vida, queremos un relato que explique de qué va la realidad, y cuál es mi papel concreto en el drama cósmico. Este papel me convierte en una parte de algo más grande que yo y da sentido a todas mis experiencias y elecciones. (2019, p. 295)

Los relatos no son la vida, pero sí el sentido de la vida, su significado. Por lo tanto, en línea con la conclusión de Harari en *Nexus* (2024), lejos de negarlos, debemos poner lo mejor de nosotros en la reconstrucción del relato de la democracia liberal, para enfrentar y superar los desafíos de la inteligencia artificial (o ajena, como gusta llamarla).

Ese relato que debe resignificar el sentido y el alcance de la democracia y —en particular— de las democracias latinoamericanas es la reunión del pensamiento liberal y el sentimiento popular, agregando más emociones a aquel y más razones a este. Otro relato, tan real como la vida a la que le da significado, un relato de nuevos equilibrios entre extremos viejos.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). El estudio de las políticas públicas (Segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aristóteles. (2016). Ética a Nicómano. Editorial Digital Imprenta Nacional Costa Rica. Obtenido de https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/literatura%20universal/etica_a_nicomaco_edincr.pdf
- Arnoletto, E., Cáceres, P., Cingolani, M., Graglia, J., Martínez, D., Mazzalay, V., . . . Scandizzo, D. (2004). Índice de desarrollo local para la gestión - IDGL. Córdoba: EDUCC.
- Bergoglio, J. M. (2005). La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso. Buenos Aires: Claretiana.
- Bergoglio, J. M. (2011). Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad. Buenos Aires: Claretiana.
- Biblia de América. (1994). Madrid: La Casa de la Biblia.
- Bobbio, N. (1993). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, C. (Octubre de 2017). Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo. Diálogo político - Populismo, 66-79.
- Castillo, C. (Abril de 2018). La relación subsidiaria entre partidos y sociedad civil. Diálogo político - Sociedad civil y partidos políticos, 62-72.
- Consejo Episcopal Latinoamericano. (2007). Documento conclusivo V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe - Aparecida, Brasil, 13-31 de mayo de 2007. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Corporación Latinobarómetro. (2024). Informe 2024. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

- Crespo, I., & Martínez, A. (2005). La calidad de la democracia en América Latina. *Studia Politicae*, 5-35.
- Doistua, R. S. (2000). *Políticas de Ocio: Cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Francisco, P. (2013). *Evangelii gaudium*. Buenos Aires: Santa María.
- Francisco, P. (2015). *Laudato Si'*. Buenos Aires: San Pablo.
- Francisco, P. (2020). *Fratelli Tutti*. Buenos Aires: San Pablo.
- Fukuyama, F. (1994). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- García Pizarro, M. (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Ganada: UIM.
- Graglia, J. (2017). *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires: KAS.
- Graglia, J. (2019). *Inovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba: EDUCC.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: ACEP / KAS.
- Graglia, J. E. (2021). *La democracia ganada. Las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Greene, R. (2019). *Las leyes de la naturaleza humana*. México: Océano.
- Harari, Y. (2019). *21 lecciones para el siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- Harari, Y. (2024). *Nexus: Una breve historia de las redes de información desde la Edad de Piedra hasta la IA*. Buenos Aires: Debate.
- IDD-Lat. (2016). *Índice de Desarrollo democrático de América Latina*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Polilat.com.
- Jr., K., & Martin Luther . (1963). *Tengo un sueño*. Washington. Obtenido de <https://www.um.es/tonosdigital/znum7/relecturas/Ihaveadream.htm>
- Kliksberg, B. (2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Küng, H. (2019). *Una economía decente en la era de la globalización*. Madrid: Trotta.

- Laswell, H. D. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lincoln, A. (1863). *Discurso de Gettysburg*. Gettysburg. Obtenido de <https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/Gettysburg-Address-Spanish-508.pdf>
- López Rosetti, D. (2017). *Emoción y sentimientos*. Buenos Aires: Planeta.
- Mandela. (1994). *Discurso pronunciado en la XIV Cumbre del Mercosur*. Ushuaia. Obtenido de <https://www.ushuaia-info.com.ar/articulos/nelson-mandela-en-ushuaia.php>
- Marques Bertinati, C. (2018). El gobierno abierto: Conceptualización y formulación del plan de acción. En J. Rodríguez Alba, & G. Lariguet, *Gobierno abierto y ética* (págs. 25-54). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba .
- Martínez, A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.
- Matus, C. (1998). *Estrategia y plan* (Undécima ed.). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Ossorio, A. (2003). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP.
- Payne, M., Zovatto, D., & Mateo Díaz, M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID / Planeta.
- Pontificio Consejo Justicia y Paz. (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Quaas, F. (2004). Economía social de mercado: paz social. En R. Hasse, H. Schneider , & K. Weigelt, *Diccionario de economía social de mercado* (págs. 155-160). México: Fundación Konrad Adenauer.
- Resico, M. F. (2019). *Desafíos de la Argentina desde la economía social de mercado*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Rodríguez Alba, J., & Lariguet, G. (Edits.). (2018). *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Sinek, S. (2022). *Empieza por el porqué*. Buenos Aires: Empresa Activa.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Buenos Aires: Taurus.
- Sztajnszrajber, D. (2018). *Filosofía en 11 frases*. Buenos Aires: Paidós.

- Sztajnszrajber, D. (2019). *Filosofías a martillazos - Tomo I*. Buenos Aires: Paidós.
- Sztajnszrajber, D. (2020). *Filosofía a martillazos - Tomo 2*. Buenos Aires: Paidós.
- Villoria Mendieta, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En *Gobierno abierto y ética* (págs. 85-120). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Colección Innovación Política & Políticas Públicas

El péndulo maldito entre los defectos del neoliberalismo y los excesos del populismo ha provocado una crisis de las democracias latinoamericanas que puede ser terminal si no se recupera la confianza ciudadana en tiempo y forma. A ese fin, es necesario y urgente encontrar algunos equilibrios virtuosos entre esos extremos viciosos. No se trata de una acomodadiza postura de “centro”, forzadamente equidistante entre derechas recalcitrantes e izquierdas vetustas, sino del “justo medio” en términos aristotélicos. Nuestras democracias necesitan dirigentes y propuestas que equilibren lo mejor del pensamiento liberal y lo mejor del sentimiento popular, sin falsas polarizaciones.

Con las enseñanzas del Papa Francisco como telón de fondo, frente a los extremismos, la innovación política busca equilibrios entre el derecho a ser rico y el derecho a no ser pobre, la eficiencia privada y el diseño público, los equipos técnicos y los líderes políticos, entre el ajuste eficiente y el reparto eficaz, el libre comercio y la producción nacional, el mercado capitalista y el Estado social, entre la sociedad de individuos y de colectivos, el bienestar particular y el interés sectorial, el yo ciudadano y el nosotros pueblo, entre los valores de cada persona y de la sociedad toda, las formas de las instituciones y sus dirigentes, el mérito con igualdad y la lealtad con libertad.

SIGLO



Investigación Científica
y Estudios Sociales

ISBN 978-631-90674-9-1



9 786319 067491

