

La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno

Claudia BERNAZZA¹

Para entrar de lleno en la teoría de Matus sobre planificación gubernamental, su obra más concentrada es *Política, Planificación y Gobierno*. La tesis que presenta en el capítulo séptimo es una tesis que reitera tanto en sus talleres como en varios de sus libros. En ese capítulo señala que “*gobernar, conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales*” (Matus, 1987: 73). Lo relevante es que este dominio no se le requiere al tecnócrata sino a quien va a conducir desde la alta dirección de los organismos.

El tecnócrata reclama que la alta dirección tenga conocimiento de las técnicas propias y específicas del organismo que dirige pero no reclama el conocimiento de los sistemas sociales para los que gobierna, ni de los objetivos estratégicos de ese organismo en relación con los otros organismos de gobierno. Matus, por el contrario, sostiene que “*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias...*” (Matus, 1987: 73). Matus le reconoce, básicamente, un rol político.

Sin embargo, con esta posición que enfatiza el conocimiento real de la situación y el contexto de la planificación para lograr su factibilidad y cierta previsión del futuro, opaca la idea de que *los cambios en los proyectos de gobierno también responden a ideas y concepciones* y no sólo a los obstáculos que presentan las situaciones contingentes o no previstas. Los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política, y, por lo tanto, una usina generadora de proyectos.

¹ Ingeniera Agrónoma. UNLP. Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación. FLACSO. Subsecretaria de la Gestión Pública 2003/2007. Diputada Nacional por la provincia de Buenos Aires.

Esto no significa desconocer que estos proyectos son también una consecuencia de la dinámica social, lo que genera una revisión y readecuación permanente de las ideas y convicciones en que se fundan. Esta *dinámica de las ideas es estructurante de los proyectos*.

Matus afirma que “*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que él elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo sino activamente resistente, (gobernabilidad del sistema)*” (Matus,1987: 73). La dinámica de las ideas es, a nuestro juicio, modeladora de objetivos y preexistente a las circunstancias o, por lo menos, *la primer circunstancia*, fundante del proyecto.

Creemos que ese sistema activamente resistente, también es un *sistema ávido de proyectos que aún no tienen ámbitos de representación*. Seguramente avanzaremos sobre esta idea más adelante, en virtud del poco tratamiento que tuvo por parte de Matus: cuántos sujetos sociales están esperando la expresión de proyectos que representen sus ideales, convicciones, valores y parámetros culturales. Muchos de ellos se entusiasman cuando emerge alguno de estos proyectos y se desaniman cuando se desvanecen por la falta de liderazgos efectivos para la acción de gobierno. Lo que queremos enfatizar es que para lograr un plan adecuado a la realidad no sólo se debe considerar estratégicamente el contexto, la situación, las condiciones de posibilidad, los objetivos y propósitos de otros actores que no son el Estado, sino también las convicciones propias y las reunidas a través de consensos, así como de la inclusión de sectores que, carentes de representación, se autoexcluyen de la actividad política.

Matus ancla su teoría en la particular situación que atravesó un proyecto de gobierno, el chileno de 1973, obstruido por la oposición de fuerzas no previstas. Sin embargo, las concepciones surgidas de aquel aprendizaje dejaron un legado de enorme valor para Latinoamérica y sus proyectos. Este legado que se pretende

ordenar y presentar tiene que ver fundamentalmente con la **postulación de proyectos de gobierno**.

Continúa Matus: *“para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno”* (Matus, 1987: 73). Con esta reflexión presenta otro vértice de su **triángulo de gobierno**, hoy más conocido como triángulo de Matus, base de su teoría. Con la simpleza de los grandes teoremas, este triángulo explica los componentes necesarios para la actividad de gobierno e introduce la idea de **sistema de gobierno**: *“gobernar exige articular constantemente tres variables, proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema”* (Matus, 1987: 73).

Estas tres variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras. La piedra angular del triángulo es, en nuestra interpretación, el **proyecto de gobierno**.

“El proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones” (Matus, 1987: 74).

Matus pone en primer plano la idea de que no es posible gobernar sin un **proyecto de gobierno**, porque el proyecto de gobierno revincula lo que nunca se debió separar: el gobierno y la sociedad.

La ausencia de un proyecto de gobierno se observa cada vez que un funcionario o gobernante va a conducir un sistema y ante la pregunta acerca de las características de su proyecto, remite a las competencias asignadas a su organismo por el marco normativo y por las rutinas administrativas. Los expedientes que llegan al despacho y las pocas decisiones que demandan al máximo nivel jerárquico, se constituyen en la esencia de la gestión. Esa pregunta básica inicial, acerca de cuál es su proyecto, obtiene como respuesta el asombro del gobernante ante el descubrimiento de tener entre manos riendas que desconoce.

Con Matus descubrimos que gobernar significa irreductiblemente contar con un proyecto, expresión de una vocación transformadora del mundo. El proyecto da sentido al inconformismo y lo transforma en acción política. Ese sentido implícito o explícito, contenido en un proyecto, en principio será un esbozo, hasta llegar a constituirse en un proyecto organizador de las voluntades sociales, una forma de organización, una clara voluntad de estructuración que formula organigramas y procesos. Deberá después ser expresado y comunicado de un modo capaz de unir voluntades y de lograr la interacción con otros, con los *otros que se resisten* - dirá Matus-, o con quienes esperan desde su vacío de representación –según nuestra tesis-.

Es ahí donde aparece la planificación como una técnica al servicio del *arte de gobernar*. Las pretensiones tecnocráticas quizás reservaban para este corpus técnico un lugar más relevante, pero veremos a continuación que las herramientas operativas no son ni el único ni el principal instrumento de gobierno.

Por otra parte, Matus destaca como otro vértice de su triángulo, la idea de **governabilidad**:

“Gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la

acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 75).

Si la concepción de **proyecto de gobierno** es el sustento del triángulo, el concepto de **governabilidad** (del sistema social) es el que rebate la “omnipotencia” de la planificación normativa. Y la **capacidad de gobierno** será un concepto íntimamente ligado a los dos anteriores:

“La gobernabilidad de un sistema es relativa a un actor determinado, a las demandas o exigencias que le plantea a ese actor el Proyecto de gobierno y a la capacidad de gobierno del actor pertinente. La primera relativización apunta a distinguir que un sistema no es igualmente governable o ingovernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema. La segunda relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del Proyecto de gobierno; por ejemplo, es más governable para objetivos modestos y menos governable para objetivos ambiciosos. La tercera relativización nos indica que la gobernabilidad del sistema es mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno.” (Matus, 1987: 75)

Matus define la **capacidad de gobierno**, o **sistema de dirección y planificación**, como tercer vértice de su triángulo:

“La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación

de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control.” (Matus, 1987: 75).

La Plata, noviembre 2006.

Referencia bibliográfica

Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno.* Caracas: Fundación ALTADIR.