

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD - PAPER Nº 43 ¿QUIÉN SE PONDRÁ AL FRENTE? LIDERAZGOS PARA REINVENTAR Y REVALORIZAR LA POLÍTICA

Joan Prats

I.- Las democracias latinoamericanas entre las constricciones históricas y los desafíos de la globalización

El futuro está vinculado al pasado por la continuidad de las instituciones informales de una sociedad. (Fernando Zumbado: 1998)

La globalización ha planteado desafíos para los que no tienen respuesta ni el neoliberalismo ni la socialdemocracia. Para abordarlos y defendiendo la regeneración política, la democratización de la democracia. La democracia liberal parecía ganar con la caída del comunismo, pero la democracia liberal había funcionado como una respuesta al comunismo. Cuando el comunismo cayó, la falta de adecuación de la política ortodoxa neoliberal quedó patente. Por eso se dieron tantos casos de corrupción en el mundo en los últimos años. Por eso encontramos tantas experiencias de democracia directa y hasta electrónica en todo el mundo. No sabemos cuáles son sus posibilidades pero hemos de experimentar con esas posibilidades. (A. Giddens: 1999)

Ninguna región del mundo ha tenido un pasado colonial tan extenso e intenso como el de América Latina: tres siglos que siguen condicionando el presente y el futuro. De entre las experiencias coloniales sólo en América Latina y el Caribe los descubridores y colonizadores desarticularon o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y construyeron nuevas civilizaciones. La institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas, no pueden entenderse sin el legado colonial. A dos siglos ya de independencia todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincráticos, que por ello mismo no pueden abolirse por Decreto. A lo largo de tres siglos arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrareforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del derecho general sino de la obtención de un privilegio jurídico.

El sistema colonial español ha sido caracterizado como "una red gigantesca de privilegios corporativos e individuales que dependían para su sanción y operatividad final de la legitimidad y autoridad del monarca" (Wiarda: 1998). Cuando se desintegró esta red de clientelismo, patrimonialismo y cuerpos corporativos interconectados que había procurado cierta cimentación política y

social al Imperio y al vasto y casi vacío territorio de América Latina, los padres fundadores de América Latina y Bolívar al frente de ellos encararon un difícil dilema: por un lado, los ideales ilustrados, la lucha por la independencia, el deseo de libertad, el ejemplo norteamericano, todo los llevaba a adoptar la forma de gobierno republicana; por otro, reconocían realistamente las tendencias anárquicas y desintegradoras de sus pueblos. El compromiso a que se llegó consistió en concentrar el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial, en restringir la representación a los propietarios, en restablecer privilegios corporativos especialmente a favor del Ejército y de la Iglesia, y en idear nuevos mecanismos de control para mantener a los de abajo en su sitio (Wiarda: 1998).

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba "estados inoculados" en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años 30 como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los 70 y se desmonta en los 80, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado "burocrático-autoritario" por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del estado sufrió de lo que en relación a Brasil Schmitter ha llamado "sobreburocratización estructural" combinado con "infraburocratización de comportamientos", en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter: 1971; Schneider: 1991).

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los 80 y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Algunos indicadores de desarrollo institucional han mejorado tal como hemos tenido ocasión de exponer, pero otros han permanecido estancados. Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de nuestras economías sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y en último extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables

para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinadamente a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante el desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la "globalización informal" representada por todos los tráficó ilícitos. El deterioro ético derivado de la "mercantilización" de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres pueden acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste aunque no es condición suficiente sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de nuestras todavía incipientes y problemáticas democracias.

Sin desarrollo institucional casi fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide sino que plantea la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos (A. Ferrer: 1998; Bouzas y French-Davis: 1998). Tampoco puede perderse la perspectiva de que estamos entrando en un tiempo histórico nuevo dominado por la economía de la información o "sin peso" y por profundos procesos de transformación cultural y social que exigen respuestas políticas e institucionales que sólo comenzamos a barruntar y que habrá que ir explorando por ejemplo en la línea sugerida por los pensadores y

políticos de la tercera vía (Castells: 1998; Giddens: 1999). Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales y en especial de las capacidades reguladoras de los estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo (Lahera: 1999). Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y hacer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización sino de nuestra propia incapacidad de poner en pie proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

II.- ¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para el desarrollo institucional y la reinención de la política

Los únicos caudillos que podemos aceptar son los que se hacen prescindibles construyendo o fortaleciendo las instituciones democráticas. (Enrique Iglesias: 1997)

La verdadera alegría de la vida es el poder servir a un propósito que tu mismo reconoces como poderoso... ser una fuerza de la naturaleza en vez de un pequeño, febril y egoísta guiñapo de aflicciones y rencores quejándose de que el mundo no se dedica bastante a hacerlo feliz. (Bernard Shaw)

La reforma institucional es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores. Además, como las instituciones son formales e informales, la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañada de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaz de insertar en la cultura política las nuevas reglas. De ahí que pueda decirse con razón que el cambio institucional no puede hacerse sólo por legislación o decreto, de arriba abajo, sino que supone también el protagonismo o participación activa de los actores actual o potencialmente

interesados, es decir, un movimiento de abajo arriba sin el cual no se pueda garantizar la transformación necesaria de la informalidad institucional.

En las condiciones específicas de la mayoría de nuestros países la reforma institucional democrática es todavía más difícil y urgente. Es más difícil porque la propia imperfección democrática dificulta la calidad representativa a la vez que la participación de amplios grupos de la población que tienden a verse no como sujetos activos del proceso democrático sino en el mejor de los casos como meros reivindicantes de protección o de una participación subordinada en los beneficios distributivos. Resulta inquietante que ante la ya imposible o la radical insuficiencia de la redistribución estatal y ante la pervivencia de las prácticas patrimonial-burocráticas, las nuevas democracias o mejor dicho sus partidos no hayan sido capaces de generar proyectos políticos que alienten la organización y participación política de la gente. En estas condiciones no puede darse en nuestros países la "eficiencia adaptativa" que es la que permite la reforma institucional incremental en las democracias representativas avanzadas. Y como tampoco puede darse ninguna revolución creíble, corremos el riesgo de quedarnos sin reforma y sin revolución, pero con un descontento y rebelión crecientes al no percibirse una luz de esperanza al final del túnel.

Es a este tipo de círculos viciosos a los que aludía el Presidente Fernando Henrique Cardoso cuando urgía por la reforma política, sin la cual, decía en el Círculo de Montevideo, no será posible ni la reforma económica, ni la social ni la reforma del estado. O nuestras democracias son capaces de reformarse o no serán capaces de producir desarrollo para todos, con lo que dejarán el campo presto para nuevos emprendedores políticos cuyo rumbo no tiene por qué ser necesariamente democrático. Al fin y al cabo si los demócratas oficiales no se cansan de identificar su imperfectísima democracia con "la democracia" y su más imperfecta seguridad jurídica con "el estado de derecho" no es de extrañar que quienes han quedado excluidos acaben sintiendo poco aprecio por la una y por el otro. No son meros temores. Especialmente de regreso de un viaje a Caracas donde una nueva coalición cívico-militar ha sacudido la correlación de fuerzas de "la vieja democracia venezolana" abriendo un espacio constituyente dominado por la incertidumbre. Allí pueden ya registrarse curiosas e interesantes construcciones conceptuales como la que separa la sociedad civil, integrada por todas las organizaciones que han tenido acceso a los fondos públicos, del "pueblo" integrado por todos los que han sido marginados por la "democracia" excluyente de los "cogollos" partidistas y "sus coaliciones distributivas y rentistas".

El riesgo de una involución autoritaria de nuevo cuño que viven o van a vivir tantos países de América Latina no hay que cobrárselo a los nuevos emprendedores tan equívocamente democráticos, sino a los viejos demócratas incapaces de remontar el modelo clientelar, patrimonial, caudillista y redistributivo en el que se han formado y pretenden seguir utilizando como modo de legitimación, eso sí compatibilizado ahora con el acceso electoral al poder. Confundir nuestras democracias "inoculadas" -como las llamaba el maestro García Pelayo- con "la" democracia es una impostura democrática frente a la que no cabe otro remedio que levantar la bandera y el programa de un nuevo radicalismo reformista democrático. Esto es imposible sin la generación de

nuevos y numerosos liderazgos desde todos los ámbitos de nuestra vida política, económica y social. Lo que no es tarea fácil pues nuestro sistema político tradicional ha sido forjado para inhibir el liderazgo innovador igual que nuestro sistema económico tradicional ha sido forjado para inhibir el surgimiento de emprendedores competitivos.

No hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores. La teoría del cambio institucional indica que éste se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad (no necesariamente democrática). Esto puede deberse a muchas razones que no procede detallar aquí. Ante la zozobra del status quo institucional, cuando las inseguridades de todo tipo se hacen insoportables para la mayoría de la población, florecen las oportunidades para los liderazgos y emprendedores (no necesariamente positivos). Basta con observar la irrupción en tantos de los recientes procesos electorales latinoamericanos de candidatos, movimientos y actores situados fuera del sistema político y a veces enfrentados claramente con él. Si el sistema político no se autoreforma desde adentro en un difícil harakiri parcial, no es previsible que estos fenómenos dejen de ir en aumento. Pero en lugar de alarmarnos ante ellos deberíamos tratar de entenderlos, verlos a la vez como amenaza y oportunidad, y tratar de apoyar su encauzamiento democrático y reformista. Esta es la tarea de los liderazgos para el desarrollo democrático a que venimos reiteradamente aludiendo.

En América Latina existen no sólo condiciones objetivas sino también capacidades subjetivas para la generación de liderazgos innovadores. No es cierto que los jóvenes se desinteresen de la política, aunque sí que "pasan" de la política que se les ofrece por la vía de los padrinzagos, compadreos o congresos partidistas tradicionales, lo que dista de ser un signo negativo. Si los partidos y sus viejas e inadecuadas coberturas ideológicas no son capaces de movilizar, no es porque la movilización social no sea posible como demuestra la experiencia de tantos esforzados emprendedores e innovadores comunitarios, empresariales, culturales y económicos. La descentralización, allí donde no ha quedado aprisionada por el patrón clientelar de la política tradicional, ha demostrado su potencial para articular entornos generativos de nuevos actores y positivos emprendimientos con capacidad a veces de regenerar las viejas estructuras partidistas. Facilitarla mediante una correcta y precisa definición de competencias, recursos financieros y relaciones intergubernamentales sigue siendo una de las tareas más promisorias de la reforma política democrática.

Lo que precisamos urgentemente es una revalorización y reinención de la política como responsabilidad compartida entre todos por la construcción y el progreso de nuestras comunidades y naciones y desde ellas de un orden internacional más justo y vivible. Los griegos llamaban "idiota" al "ausente de la ciudad", a quien se dedicaba exclusivamente a sus asuntos privados renunciando de hecho a su condición de ciudadano. Necesitamos estimular una ciudadanía activa que impulse las reformas exigidas para nuestro desarrollo democrático. Sin ella será imposible la renovación o sustitución de los indispensables partidos políticos. Tampoco podemos confiar sólo en los gobiernos y en la mejora de sus

capacidades expertas porque lo que está en juego no es principalmente la calidad de las políticas públicas sino la necesidad de una práctica política democrática renovada. Nadie sabe muy bien cómo se hace eso, incluidos los expertos. Por eso necesitamos liderazgos que se pongan al frente de procesos de experimentación y aprendizaje social en todos los ámbitos de la existencia colectiva.

Estamos defendiendo un entendimiento de la política democrática radical como conducción de procesos de aprendizaje social. En sociedades complejas, diversas, con alta tasa de cambio y con alto potencial de conflicto resulta absurdo pretender que alguien tiene "las soluciones" desde el mero conocimiento experto. Este sigue siendo tan necesario como radicalmente insuficiente. Es necesario que los expertos y la cooperación técnica internacional tomen conciencia de los límites de su contribución al desarrollo y deslegitimen de una vez la pretensión de tantos gobiernos de "saber" -a veces gracias a la aportación de la experticia internacional- lo que es necesario en cada momento. Este neodespotismo a veces poco ilustrado del "todo para el pueblo pero sin el pueblo" suele cobrar muy malos resultados.

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. Nadie que no quiera y pueda desarrollarse será desarrollado. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y de actuar, y las personas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para producir mejores instituciones y capacidades es necesario que los programas de desarrollo sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones y aprendizajes obligados. Las prácticas de cooperación que descansan en "condicionalidades" más que en la interiorización, participación y compromiso pueden tener efectos perversos inesperados. "En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio -incentivando con ello el cambio en el modo de pensar- se refuerzan las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en estas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproducente" (Stiglitz: 1999).

El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores (única fuente verdadera de aprendizaje), habilidad para la interacción y conducción colectivas... Todo esto sólo puede brotar de las propias fuerzas de desarrollo endógenas cuyo desencadenamiento es la responsabilidad de los liderazgos. Por ejemplo, el cambio tan necesario del procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos, desborda los problemas técnicos implicados por la construcción y manejo de una administración financiera integrada, porque implica

pasar de la opacidad a la transparencia del proceso presupuestario, de la discrecionalidad a la necesidad de motivar las decisiones de gasto, de la exclusión a la inclusión o voz de los grupos de interés tradicionalmente marginados, de la irresponsabilidad a la responsabilidad por las asignaciones de gastos, de la sumisión a la autonomía de los órganos de control, del clientelismo a la meritocracia de los funcionarios de la gestión financiera... Todas estas reformas implican cambios en las relaciones organizativas y sociales, de poder y de mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico. Creer que todo ello puede ser diseñado desde el conocimiento experto constituye mero delirio cuando no una nueva coartada tecnocrática. Necesitamos una teoría de la política que, sin desconocer el valor del juicio experto, recupere el valor de lo que el maestro Isaiah Berlin llamaba el "buen juicio político" y con él la responsabilidad personal y moral por nuestra propia historia.

Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada situación es la comprensión de la situación en su singularidad, de la gente, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar. Damos confianza a determinadas personas no por sus cualidades intelectuales sino porque les atribuimos buen ojo, sentido y olfato político, porque creemos que no nos defraudarán cuando vengan los momentos de tensión y conflicto, porque confiamos en su sentido de ponderación y equilibrio precisados para mantener las coaliciones necesarias y para no generar antagonismos innecesarios. El don intelectual que poseen estos individuos es una capacidad para integrar una amalgama de datos constantemente cambiantes, multicolores, evanescentes, solapándose perpetuamente... en un esquema único y verlos como síntomas de posibilidades pasadas y futuras. Su compromiso no es diseccionar, correlacionar datos y formular teorías, sino sentir y vivir los datos, discernir lo que es importante del resto, y determinar lo importante en función de las oportunidades que determinados datos revelan... Es un sentido acerca de lo cualitativo más que de lo cuantitativo, de lo específico y singular más que de lo general; es una especie de conocimiento directo, distinto a una capacidad para la descripción, el cálculo o la inferencia; es lo que se llama variadamente sabiduría natural, comprensión imaginativa, penetración, capacidad de percepción, y, más engañosamente, intuición, como opuestas a las virtudes marcadamente diferentes - admirables como son- del conocimiento o saber teórico, la erudición, las capacidades de razonamiento y generalización, el genio intelectual... No creemos que estas capacidades o sabidurías prácticas puedan ser propiamente enseñadas (Berlin: 1998).

Necesitamos liderazgos capaces de formular visiones compartidas por audiencias cada vez más amplias, lo que exige en los líderes y sus equipos: (1) la comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales; (2) una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; (3) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambio actuales y futuras pueden tener sobre la sociedad y sus principales actores. Lo decisivo no es que la visión sea innovativa sino que conecte con los intereses y motivaciones de amplias audiencias (Kotter: 1990).

Necesitamos liderazgos dotados de legitimidad, que es lo que permite que funcione una comunicación efectiva con las audiencias. Ello depende no tanto de las habilidades para comunicar como de haber alcanzado credibilidad. Tampoco depende de la detentación del poder (todos los líderes son detentadores actuales o potenciales de poder; pero no todos los detentadores de poder son líderes), sino de la credibilidad y confianza que inspiran, la cual no procede automáticamente de las cualidades personales, sino de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados. Pero no siempre se otorga confianza a los líderes por las razones correctas, por ello el ajuste de expectativas con las audiencias resulta tan necesario como la explicación compensadora de las inconsistencias percibidas (Burns: 1978).

Necesitamos liderazgos capaces no de ahogar sino de enfrentar positivamente el conflicto, porque si éste no puede emerger tampoco lo hará la conciencia de los costos de mantenimiento del status quo. La democracia también es una arena para la emergencia y el tratamiento civilizado del conflicto. Los líderes innovadores saben utilizar el conflicto como una oportunidad para el desarrollo y aprendizaje social. Lo hacen a través de la capacidad para convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos. El cambio institucional genera conflicto no sólo entre actores sino en el seno de un mismo actor. La incertidumbre inherente a todo verdadero cambio produce ansiedad, cuyo nivel debe acompasarse con el aprendizaje de nuevas pautas y la adquisición de nuevas seguridades. Si huir del conflicto puede evitar la reforma, el conflicto descontrolado puede generar un exceso de incertidumbre que puede traducirse en el rechazo del liderazgo (Heifetz: 1994).

Necesitamos, en fin, liderazgos catalizadores del proceso de aprendizaje y adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional se plantea cuestiones y opciones difíciles cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para generar y conducir estos procesos es quizás la más sobresa

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD - PAPER Nº 43 ¿QUIÉN SE PONDRÁ AL FRENTE? LIDERAZGOS PARA REINVENTAR Y REVALORIZAR LA POLÍTICA

Joan Prats

I.- Las democracias latinoamericanas entre las constricciones históricas y los desafíos de la globalización

El futuro está vinculado al pasado por la continuidad de las instituciones informales de una sociedad. (Fernando Zumbado: 1998)

La globalización ha planteado desafíos para los que no tienen respuesta ni el neoliberalismo ni la socialdemocracia. Para abordarlos yo defiendo la regeneración política, la democratización de la democracia. La democracia liberal parecía ganar con la caída del comunismo, pero la democracia liberal había funcionado como una respuesta al comunismo. Cuando el comunismo cayó, la falta de adecuación de la política ortodoxa neoliberal quedó patente. Por eso se dieron tantos casos de corrupción en el mundo en los últimos años. Por eso encontramos tantas experiencias de democracia

directa y hasta electrónica en todo el mundo. No sabemos cuáles son sus posibilidades pero hemos de experimentar con esas posibilidades. (A. Giddens: 1999)

Ninguna región del mundo ha tenido un pasado colonial tan extenso e intenso como el de América Latina: tres siglos que siguen condicionando el presente y el futuro. De entre las experiencias coloniales sólo en América Latina y el Caribe los descubridores y colonizadores desarticularon o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y construyeron nuevas civilizaciones. La institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas, no pueden entenderse sin el legado colonial. A dos siglos ya de independencia todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincráticos, que por ello mismo no pueden abolirse por Decreto. A lo largo de tres siglos arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrareforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del derecho general sino de la obtención de un privilegio jurídico.

El sistema colonial español ha sido caracterizado como "una red gigantesca de privilegios corporativos e individuales que dependían para su sanción y operatividad final de la legitimidad y autoridad del monarca" (Wiarda: 1998). Cuando se desintegró esta red de clientelismo, patrimonialismo y cuerpos corporativos interconectados que había procurado cierta cimentación política y

social al Imperio y al vasto y casi vacío territorio de América Latina, los padres fundadores de América Latina y Bolívar al frente de ellos encararon un difícil dilema: por un lado, los ideales ilustrados, la lucha por la independencia, el deseo de libertad, el ejemplo norteamericano, todo los llevaba a adoptar la forma de gobierno republicana; por otro, reconocían realistamente las tendencias anárquicas y desintegradoras de sus pueblos. El compromiso a que se llegó consistió en concentrar el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial, en restringir la representación a los propietarios, en restablecer privilegios corporativos especialmente a favor del Ejército y de la Iglesia, y en idear nuevos mecanismos de control para mantener a los de abajo en su sitio (Wiarda: 1998).

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba "estados inoculados" en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años 30 como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los 70 y se desmonta en los 80, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado "burocrático-autoritario" por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del estado sufrió de lo que en relación a Brasil Schmitter ha llamado "sobreburocratización estructural" combinado con "infraburocratización de comportamientos", en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter: 1971; Schneider: 1991).

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los 80 y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Algunos indicadores de desarrollo institucional han mejorado tal como hemos tenido ocasión de exponer, pero otros han permanecido estancados. Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de nuestras economías sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y en último extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables

para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinadamente a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante el desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la "globalización informal" representada por todos los tráficó ilícitos. El deterioro ético derivado de la "mercantilización" de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres pueden acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste aunque no es condición suficiente sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de nuestras todavía incipientes y problemáticas democracias.

Sin desarrollo institucional casi fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide sino que plantea la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos (A. Ferrer: 1998; Bouzas y French-Davis: 1998). Tampoco puede perderse la perspectiva de que estamos entrando en un tiempo histórico nuevo dominado por la economía de la información o "sin peso" y por profundos procesos de transformación cultural y social que exigen respuestas políticas e institucionales que sólo comenzamos a barruntar y que habrá que ir explorando por ejemplo en la línea sugerida por los pensadores y

políticos de la tercera vía (Castells: 1998; Giddens: 1999). Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales y en especial de las capacidades reguladoras de los estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo (Lahera: 1999). Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y hacer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización sino de nuestra propia incapacidad de poner en pie proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

II.- ¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para el desarrollo institucional y la reinención de la política

Los únicos caudillos que podemos aceptar son los que se hacen prescindibles construyendo o fortaleciendo las instituciones democráticas. (Enrique Iglesias: 1997)

La verdadera alegría de la vida es el poder servir a un propósito que tu mismo reconoces como poderoso... ser una fuerza de la naturaleza en vez de un pequeño, febril y egoísta guiñapo de aflicciones y rencores quejándose de que el mundo no se dedica bastante a hacerlo feliz. (Bernard Shaw)

La reforma institucional es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores. Además, como las instituciones son formales e informales, la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañada de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaz de insertar en la cultura política las nuevas reglas. De ahí que pueda decirse con razón que el cambio institucional no puede hacerse sólo por legislación o decreto, de arriba abajo, sino que supone también el protagonismo o participación activa de los actores actual o potencialmente

interesados, es decir, un movimiento de abajo arriba sin el cual no se pueda garantizar la transformación necesaria de la informalidad institucional.

En las condiciones específicas de la mayoría de nuestros países la reforma institucional democrática es todavía más difícil y urgente. Es más difícil porque la propia imperfección democrática dificulta la calidad representativa a la vez que la participación de amplios grupos de la población que tienden a verse no como sujetos activos del proceso democrático sino en el mejor de los casos como meros reivindicantes de protección o de una participación subordinada en los beneficios distributivos. Resulta inquietante que ante la ya imposible o la radical insuficiencia de la redistribución estatal y ante la pervivencia de las prácticas patrimonial-burocráticas, las nuevas democracias o mejor dicho sus partidos no hayan sido capaces de generar proyectos políticos que alienten la organización y participación política de la gente. En estas condiciones no puede darse en nuestros países la "eficiencia adaptativa" que es la que permite la reforma institucional incremental en las democracias representativas avanzadas. Y como tampoco puede darse ninguna revolución creíble, corremos el riesgo de quedarnos sin reforma y sin revolución, pero con un descontento y rebelión crecientes al no percibirse una luz de esperanza al final del túnel.

Es a este tipo de círculos viciosos a los que aludía el Presidente Fernando Henrique Cardoso cuando urgía por la reforma política, sin la cual, decía en el Círculo de Montevideo, no será posible ni la reforma económica, ni la social ni la reforma del estado. O nuestras democracias son capaces de reformarse o no serán capaces de producir desarrollo para todos, con lo que dejarán el campo presto para nuevos emprendedores políticos cuyo rumbo no tiene por qué ser necesariamente democrático. Al fin y al cabo si los demócratas oficiales no se cansan de identificar su imperfectísima democracia con "la democracia" y su más imperfecta seguridad jurídica con "el estado de derecho" no es de extrañar que quienes han quedado excluidos acaben sintiendo poco aprecio por la una y por el otro. No son meros temores. Especialmente de regreso de un viaje a Caracas donde una nueva coalición cívico-militar ha sacudido la correlación de fuerzas de "la vieja democracia venezolana" abriendo un espacio constituyente dominado por la incertidumbre. Allí pueden ya registrarse curiosas e interesantes construcciones conceptuales como la que separa la sociedad civil, integrada por todas las organizaciones que han tenido acceso a los fondos públicos, del "pueblo" integrado por todos los que han sido marginados por la "democracia" excluyente de los "cogollos" partidistas y "sus coaliciones distributivas y rentistas".

El riesgo de una involución autoritaria de nuevo cuño que viven o van a vivir tantos países de América Latina no hay que cobrárselo a los nuevos emprendedores tan equívocamente democráticos, sino a los viejos demócratas incapaces de remontar el modelo clientelar, patrimonial, caudillista y redistributivo en el que se han formado y pretenden seguir utilizando como modo de legitimación, eso sí compatibilizado ahora con el acceso electoral al poder. Confundir nuestras democracias "inoculadas" -como las llamaba el maestro García Pelayo- con "la" democracia es una impostura democrática frente a la que no cabe otro remedio que levantar la bandera y el programa de un nuevo radicalismo reformista democrático. Esto es imposible sin la generación de

nuevos y numerosos liderazgos desde todos los ámbitos de nuestra vida política, económica y social. Lo que no es tarea fácil pues nuestro sistema político tradicional ha sido forjado para inhibir el liderazgo innovador igual que nuestro sistema económico tradicional ha sido forjado para inhibir el surgimiento de emprendedores competitivos.

No hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores. La teoría del cambio institucional indica que éste se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad (no necesariamente democrática). Esto puede deberse a muchas razones que no procede detallar aquí. Ante la zozobra del status quo institucional, cuando las inseguridades de todo tipo se hacen insoportables para la mayoría de la población, florecen las oportunidades para los liderazgos y emprendedores (no necesariamente positivos). Basta con observar la irrupción en tantos de los recientes procesos electorales latinoamericanos de candidatos, movimientos y actores situados fuera del sistema político y a veces enfrentados claramente con él. Si el sistema político no se autoreforma desde adentro en un difícil harakiri parcial, no es previsible que estos fenómenos dejen de ir en aumento. Pero en lugar de alarmarnos ante ellos deberíamos tratar de entenderlos, verlos a la vez como amenaza y oportunidad, y tratar de apoyar su encauzamiento democrático y reformista. Esta es la tarea de los liderazgos para el desarrollo democrático a que venimos reiteradamente aludiendo.

En América Latina existen no sólo condiciones objetivas sino también capacidades subjetivas para la generación de liderazgos innovadores. No es cierto que los jóvenes se desinteresen de la política, aunque sí que "pasan" de la política que se les ofrece por la vía de los padrinzagos, compadreos o congresos partidistas tradicionales, lo que dista de ser un signo negativo. Si los partidos y sus viejas e inadecuadas coberturas ideológicas no son capaces de movilizar, no es porque la movilización social no sea posible como demuestra la experiencia de tantos esforzados emprendedores e innovadores comunitarios, empresariales, culturales y económicos. La descentralización, allí donde no ha quedado aprisionada por el patrón clientelar de la política tradicional, ha demostrado su potencial para articular entornos generativos de nuevos actores y positivos emprendimientos con capacidad a veces de regenerar las viejas estructuras partidistas. Facilitarla mediante una correcta y precisa definición de competencias, recursos financieros y relaciones intergubernamentales sigue siendo una de las tareas más promisorias de la reforma política democrática.

Lo que precisamos urgentemente es una revalorización y reinención de la política como responsabilidad compartida entre todos por la construcción y el progreso de nuestras comunidades y naciones y desde ellas de un orden internacional más justo y vivible. Los griegos llamaban "idiota" al "ausente de la ciudad", a quien se dedicaba exclusivamente a sus asuntos privados renunciando de hecho a su condición de ciudadano. Necesitamos estimular una ciudadanía activa que impulse las reformas exigidas para nuestro desarrollo democrático. Sin ella será imposible la renovación o substitución de los indispensables partidos políticos. Tampoco podemos confiar sólo en los gobiernos y en la mejora de sus

capacidades expertas porque lo que está en juego no es principalmente la calidad de las políticas públicas sino la necesidad de una práctica política democrática renovada. Nadie sabe muy bien cómo se hace eso, incluidos los expertos. Por eso necesitamos liderazgos que se pongan al frente de procesos de experimentación y aprendizaje social en todos los ámbitos de la existencia colectiva.

Estamos defendiendo un entendimiento de la política democrática radical como conducción de procesos de aprendizaje social. En sociedades complejas, diversas, con alta tasa de cambio y con alto potencial de conflicto resulta absurdo pretender que alguien tiene "las soluciones" desde el mero conocimiento experto. Este sigue siendo tan necesario como radicalmente insuficiente. Es necesario que los expertos y la cooperación técnica internacional tomen conciencia de los límites de su contribución al desarrollo y deslegitimen de una vez la pretensión de tantos gobiernos de "saber" -a veces gracias a la aportación de la experticia internacional- lo que es necesario en cada momento. Este neodespotismo a veces poco ilustrado del "todo para el pueblo pero sin el pueblo" suele cobrar muy malos resultados.

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. Nadie que no quiera y pueda desarrollarse será desarrollado. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y de actuar, y las personas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para producir mejores instituciones y capacidades es necesario que los programas de desarrollo sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones y aprendizajes obligados. Las prácticas de cooperación que descansan en "condicionalidades" más que en la interiorización, participación y compromiso pueden tener efectos perversos inesperados. "En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio -incentivando con ello el cambio en el modo de pensar- se refuerzan las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en estas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproducente" (Stiglitz: 1999).

El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores (única fuente verdadera de aprendizaje), habilidad para la interacción y conducción colectivas... Todo esto sólo puede brotar de las propias fuerzas de desarrollo endógenas cuyo desencadenamiento es la responsabilidad de los liderazgos. Por ejemplo, el cambio tan necesario del procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos, desborda los problemas técnicos implicados por la construcción y manejo de una administración financiera integrada, porque implica

pasar de la opacidad a la transparencia del proceso presupuestario, de la discrecionalidad a la necesidad de motivar las decisiones de gasto, de la exclusión a la inclusión o voz de los grupos de interés tradicionalmente marginados, de la irresponsabilidad a la responsabilidad por las asignaciones de gastos, de la sumisión a la autonomía de los órganos de control, del clientelismo a la meritocracia de los funcionarios de la gestión financiera... Todas estas reformas implican cambios en las relaciones organizativas y sociales, de poder y de mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico. Creer que todo ello puede ser diseñado desde el conocimiento experto constituye mero delirio cuando no una nueva coartada tecnocrática. Necesitamos una teoría de la política que, sin desconocer el valor del juicio experto, recupere el valor de lo que el maestro Isaiah Berlin llamaba el "buen juicio político" y con él la responsabilidad personal y moral por nuestra propia historia.

Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada situación es la comprensión de la situación en su singularidad, de la gente, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar. Damos confianza a determinadas personas no por sus cualidades intelectuales sino porque les atribuimos buen ojo, sentido y olfato político, porque creemos que no nos defraudarán cuando vengan los momentos de tensión y conflicto, porque confiamos en su sentido de ponderación y equilibrio precisados para mantener las coaliciones necesarias y para no generar antagonismos innecesarios. El don intelectual que poseen estos individuos es una capacidad para integrar una amalgama de datos constantemente cambiantes, multicolores, evanescentes, solapándose perpetuamente... en un esquema único y verlos como síntomas de posibilidades pasadas y futuras. Su compromiso no es diseccionar, correlacionar datos y formular teorías, sino sentir y vivir los datos, discernir lo que es importante del resto, y determinar lo importante en función de las oportunidades que determinados datos revelan... Es un sentido acerca de lo cualitativo más que de lo cuantitativo, de lo específico y singular más que de lo general; es una especie de conocimiento directo, distinto a una capacidad para la descripción, el cálculo o la inferencia; es lo que se llama variadamente sabiduría natural, comprensión imaginativa, penetración, capacidad de percepción, y, más engañosamente, intuición, como opuestas a las virtudes marcadamente diferentes - admirables como son- del conocimiento o saber teórico, la erudición, las capacidades de razonamiento y generalización, el genio intelectual... No creemos que estas capacidades o sabidurías prácticas puedan ser propiamente enseñadas (Berlin: 1998).

Necesitamos liderazgos capaces de formular visiones compartidas por audiencias cada vez más amplias, lo que exige en los líderes y sus equipos: (1) la comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales; (2) una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; (3) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambio actuales y futuras pueden tener sobre la sociedad y sus principales actores. Lo decisivo no es que la visión sea innovativa sino que conecte con los intereses y motivaciones de amplias audiencias (Kotter: 1990).

Necesitamos liderazgos dotados de legitimidad, que es lo que permite que funcione una comunicación efectiva con las audiencias. Ello depende no tanto de las habilidades para comunicar como de haber alcanzado credibilidad. Tampoco depende de la detentación del poder (todos los líderes son detentadores actuales o potenciales de poder; pero no todos los detentadores de poder son líderes), sino de la credibilidad y confianza que inspiran, la cual no procede automáticamente de las cualidades personales, sino de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados. Pero no siempre se otorga confianza a los líderes por las razones correctas, por ello el ajuste de expectativas con las audiencias resulta tan necesario como la explicación compensadora de las inconsistencias percibidas (Burns: 1978).

Necesitamos liderazgos capaces no de ahogar sino de enfrentar positivamente el conflicto, porque si éste no puede emerger tampoco lo hará la conciencia de los costos de mantenimiento del status quo. La democracia también es una arena para la emergencia y el tratamiento civilizado del conflicto. Los líderes innovadores saben utilizar el conflicto como una oportunidad para el desarrollo y aprendizaje social. Lo hacen a través de la capacidad para convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos. El cambio institucional genera conflicto no sólo entre actores sino en el seno de un mismo actor. La incertidumbre inherente a todo verdadero cambio produce ansiedad, cuyo nivel debe acompasarse con el aprendizaje de nuevas pautas y la adquisición de nuevas seguridades. Si huir del conflicto puede evitar la reforma, el conflicto descontrolado puede generar un exceso de incertidumbre que puede traducirse en el rechazo del liderazgo (Heifetz: 1994).

Necesitamos, en fin, liderazgos catalizadores del proceso de aprendizaje y adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional se plantea cuestiones y opciones difíciles cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para generar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente del liderazgo de nuestro tiempo. Nada tiene que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y gestión positiva del conflicto. Ningún experto internacional podrá sacar de su maleta de soluciones en busca de problemas una herramienta mágica que evite a los pueblos estos gozosos dolores de parto que exige el desarrollo.

Hemos entrado en un tiempo histórico nuevo de complejidad, interdependencia y mutación sin precedente. El desarrollo ya no depende tanto del manejo de un stock de conocimientos de lenta evolución como de la generación de una capacidad social de aprendizaje de nuevas formas y competencias de acción colectiva, es decir, de reforma institucional permanente. En el nuevo entorno del desarrollo el aprendizaje social y la reforma institucional no tienen un punto claro de llegada. Difícilmente podremos decir un día que ya hemos consolidado la democracia, hechos eficientes los mercados y equitativa la

sociedad (conceptos que por lo demás son meramente históricos y no tienen nada que ver con ninguna pretendida condición de naturaleza). Cada generación va a tener su responsabilidad en esta reconstrucción incesante de nuestra historia sin fin.

El siglo XXI podría ser el de América Latina. Frente al tercer centenario de su emancipación no podemos menospreciar sino reinventar y revalorizar la política como la acción de cada uno en interés de todos, como oportunidad para la autorealización de un yo comunitario frente a un ego egoísta, como una larga marcha de aprendizaje y construcción de instituciones estimuladoras de comportamientos individuales y organizativos eficientes y solidarios. Esta labor en absoluto está reservado a una elite reducida y selecta. Los líderes no nacen ni se fabrican en escuelas de lujo, sino que se hacen a sí mismo por la determinación de serlo. No hay ninguno de nosotros que en algún momento, en alguna situación, no pueda ponerse al frente y generar un proceso de aprendizaje positivo en su ámbito social. Ocupará entonces una posición de liderazgo, estará haciendo la política que necesitamos.

En períodos de crisis tendemos a buscar el tipo de liderazgo erróneo. Pedimos que venga alguien con respuestas, decisión, fuerza y un mapa del futuro, alguien que sepa adónde debemos ir: en síntesis, alguien que pueda convertir en simples los problemas difíciles. Pero los problemas que nos sobrecojen no son simples. En lugar de buscar salvadores, deberíamos pedir un liderazgo que nos desafíe a enfrentar los problemas que no tienen soluciones simples e indoloras, los problemas que exigen que aprendamos nuevos métodos. Tenemos muchos de estos problemas: industria no competitiva, abuso de drogas, pobreza, educación ineficiente, peligro ambiental, luchas étnicas, criminalidad... Para progresar en las soluciones no se necesita que alguien dé respuestas desde lo alto, sino que cambiemos nuestras actitudes, nuestra conducta y nuestros valores. Para enfrentar estos desafíos nos hace falta una idea diferente del liderazgo y un nuevo contrato social que promueva nuestra capacidad de adaptación; esperar la solución de la autoridad no es adecuado. Tenemos que concebir otro modo y revitalizar nuestra vida cívica y el significado de la ciudadanía.

En lugar de definir el liderazgo como una posición de autoridad en una estructura social, o como un conjunto de características personales, quizás nos resulte mucho más útil definirlo como una actividad. Este permite entender el liderazgo operando en múltiples posiciones de la estructura social. Se puede liderar tanto siendo presidente como empleado. De este modo también se permite el empleo de una variedad de aptitudes o competencias en virtud de las demandas de la cultura y de la situación. Las aptitudes personales son recursos para el liderazgo que se aplican de distinto modo en diferentes conceptos.

Proponemos considerar el liderazgo en términos de trabajo adaptativo. El trabajo adaptativo es el aprendizaje requerido para abordar los conflictos entre los valores de las personas, o para reducir la brecha entre los valores postulados y la realidad que se enfrenta. El trabajo adaptativo requiere un cambio de valores, creencias o conductas. La exposición y orquestación del conflicto -de las contradicciones

internas-, en los individuos y los grupos, potencian la movilización de las personas para que aprendan nuevos modos de actuar.

En esta situación, lograr que la gente clarifique qué temas importan más, en qué equilibrio, con qué intercambios, pasa a ser una tarea central. En el caso de una industria local que contamina el río, la gente quiere agua pura, pero también puestos de trabajo. Los intereses de la comunidad y de la empresa a menudo se superponen y colisionan, dándose conflictos no sólo entre facciones sino también en el seno de las vidas de los ciudadanos individuales, que también pueden tener necesidades opuestas. El liderazgo exige que se orquesten estos conflictos entre y dentro de las partes interesadas, y no sólo entre los miembros y los interesados formales de la organización.

(R. Heifetz, Liderazgos sin Respuestas Fáciles, Paidós, Barcelona, 1997). El liderazgo tiene que ser aprendido y puede ser aprendido a partir del conocimiento de que cosas tales como la "personalidad" o las "características" del líder no existen. Entre los líderes se encuentra de todo: derrochadores y austeros, modestos y fatuos, humanos y crueles, templados y lujuriosos.... El único rasgo de personalidad que he encontrado común a los líderes efectivos que he conocido es que todos tenían muy poco o ningún "carisma".

Todos los líderes efectivos que he encontrado sabían cuatro cosas muy simples:

1. Sólo es líder el que tiene seguidores.
2. No se es líder por ser querido o admirado. Se es líder porque los seguidores hacen las cosas correctas y obtienen resultados. Popularidad no es liderazgo.
3. Los líderes tienen gran visibilidad. Establecen ejemplos.
4. Liderazgo no es rango, privilegio, títulos o dinero. Es hacerse responsable y ponerse al frente.

Estos líderes efectivos también se comportaban de modo muy similar:

1. No empezaban preguntándose ¿qué quiero? sino ¿qué debe hacerse?
2. Después se preguntaban ¿qué puedo y debo hacer para marcar la diferencia?
3. Constantemente se preguntaban ¿cuáles son las misiones y las metas de esta organización? ¿qué constituye desempeño y resultados en esta organización?
4. Eran extremadamente tolerantes con la diversidad de sus gentes y no buscaban copias al carbón de sí mismos. Apenas se preguntaban si una determinaba persona les gustaba, pero eran intolerantes respecto de su desempeño, estándares y valores.
5. No temían la fuerza de sus asociados. Pensaban como Adrew Carnegie que el mayor logro y gloria consistía en atraer a su servicio personas mejores que ellos.
6. De una u otra manera todos se sometían a la "prueba del espejo" para

liente del liderazgo de nuestro tiempo. Nada tiene que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y gestión positiva del conflicto. Ningún experto internacional podrá sacar

de su maleta de soluciones en busca de problemas una herramienta mágica que evite a los pueblos estos gozosos dolores de parto que exige el desarrollo.

Hemos entrado en un tiempo histórico nuevo de complejidad, interdependencia y mutación sin precedente. El desarrollo ya no depende tanto del manejo de un stock de conocimientos de lenta evolución como de la generación de una capacidad social de aprendizaje de nuevas formas y competencias de acción colectiva, es decir, de reforma institucional permanente. En el nuevo entorno del desarrollo el aprendizaje social y la reforma institucional no tienen un punto claro de llegada. Difícilmente podremos decir un día que ya hemos consolidado la democracia, hechos eficientes los mercados y equitativa la

sociedad (conceptos que por lo demás son meramente históricos y no tienen nada que ver con ninguna pretendida condición de naturaleza). Cada generación va a tener su responsabilidad en esta reconstrucción incesante de nuestra historia sin fin.

El siglo XXI podría ser el de América Latina. Frente al tercer centenario de su emancipación no podemos menospreciar sino reinventar y revalorizar la política como la acción de cada uno en interés de todos, como oportunidad para la autorealización de un yo comunitario frente a un ego egoísta, como una larga marcha de aprendizaje y construcción de instituciones estimuladoras de comportamientos individuales y organizativos eficientes y solidarios. Esta labor en absoluto está reservado a una elite reducida y selecta. Los líderes no nacen ni se fabrican en escuelas de lujo, sino que se hacen a sí mismo por la determinación de serlo. No hay ninguno de nosotros que en algún momento, en alguna situación, no pueda ponerse al frente y generar un proceso de aprendizaje positivo en su ámbito social. Ocupará entonces una posición de liderazgo, estará haciendo la política que necesitamos.

En períodos de crisis tendemos a buscar el tipo de liderazgo erróneo. Pedimos que venga alguien con respuestas, decisión, fuerza y un mapa del futuro, alguien que sepa adónde debemos ir: en síntesis, alguien que pueda convertir en simples los problemas difíciles. Pero los problemas que nos sobrecojen no son simples. En lugar de buscar salvadores, deberíamos pedir un liderazgo que nos desafíe a enfrentar los problemas que no tienen soluciones simples e indoloras, los problemas que exigen que aprendamos nuevos métodos. Tenemos muchos de estos problemas: industria no competitiva, abuso de drogas, pobreza, educación ineficiente, peligro ambiental, luchas étnicas, criminalidad... Para progresar en las soluciones no se necesita que alguien dé respuestas desde lo alto, sino que cambiemos nuestras actitudes, nuestra conducta y nuestros valores. Para enfrentar estos desafíos nos hace falta una idea diferente del liderazgo y un nuevo contrato social que promueva nuestra capacidad de adaptación; esperar la solución de la autoridad no es adecuado. Tenemos que concebir otro modo y revitalizar nuestra vida cívica y el significado de la ciudadanía.

En lugar de definir el liderazgo como una posición de autoridad en una estructura social, o como un conjunto de características personales, quizás nos resulte mucho más útil definirlo como una actividad. Este permite entender el liderazgo operando en múltiples posiciones de la estructura social. Se puede liderar tanto siendo presidente como empleado. De este modo también se permite el empleo de una variedad de aptitudes o competencias en virtud de las demandas de la cultura y de la situación. Las aptitudes personales son recursos para el liderazgo que se aplican de distinto modo en diferentes conceptos.

Proponemos considerar el liderazgo en términos de trabajo adaptativo. El trabajo adaptativo es el aprendizaje requerido para abordar los conflictos entre los valores de las personas, o para reducir la brecha entre los valores postulados y la realidad que se enfrenta. El trabajo adaptativo requiere un cambio de valores, creencias o conductas. La exposición y orquestación del conflicto -de las contradicciones

internas-, en los individuos y los grupos, potencian la movilización de las personas para que aprendan nuevos modos de actuar.

En esta situación, lograr que la gente clarifique qué temas importan más, en qué equilibrio, con qué intercambios, pasa a ser una tarea central. En el caso de una industria local que contamina el río, la gente quiere agua pura, pero también puestos de trabajo. Los intereses de la comunidad y de la empresa a menudo se superponen y colisionan, dándose conflictos no sólo entre facciones sino también en el seno de las vidas de los ciudadanos individuales, que también pueden tener necesidades opuestas. El liderazgo exige que se orquesten estos conflictos entre y dentro de las partes interesadas, y no sólo entre los miembros y los interesados formales de la organización.