

El Enigma del Poder Político al intervenir en la Gestión Pública.

Victor Andres Paima Ludeña (Universidad Nacional Mayor de San Marcos).

Resumen: Siempre resulta un misterio estudiar el Poder Político cuando interviene en la Gestión Pública. Este aspecto de la política aun no encuentra parámetros para distinguirse de un régimen a otro, pero la Democracia a diferencia de otros, permite, que los ciudadanos participen en la política con la libre predisposición de adquirir alguna cuota de Poder.

Nota Biográfica:

En 1979 nací en el Perú. Dpto de San Martín. Provincia de Huallaga; Ingresando el 2002 a estudiar Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, para luego fundar el 2003 la Revista de estudiantes de Ciencia Política: Cratos. Actualmente desempeño el cargo de Director General de la Revista Cratos.

Palabras claves:

Poder, justicia, libertad, dignidad y éxito

EL ENIGMA DEL PODER POLÍTICO AL INTERVENIR EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Al intentar comprender el fenómeno de la política tiene en el Poder un elemento esencial, donde su estudio adquiere mayor relevancia cuando la forma de integración que realizan los individuos a una organización política, no encuentra parámetros que pueda diferenciar la representación del poder en sus tres perspectivas: Su estructura, proceso y resultado. Porque la dicotomía que debería darse en el Poder Político al contar con un grupo estructural desde su etapa de organización para conquistar el poder, no logra desvincular su mismo mecanismo coercitivo entre sus miembros en el siguiente proceso, osea, cuando adquiere el poder; creándose así el misterio de la intervención del Poder político en la Gestión Pública.

En este caso, hacemos referencia del poder político como la capacidad de influenciar sobre las decisiones de los demás ó la capacidad de poner é imponer ciertos objetivos y ciertos medios de acción. Y a la gestión pública nos referimos, como la acción de dirigir o administrar los órganos é instituciones del Estado, tratándose en ambos casos (*poder político* y *gestión pública*) de un tipo de organización. El primero, una organización de carácter social y el segundo una organización de carácter jurídico administrativo.

Hablar de organización es hablar de poder y a través de él podemos comprender los fenómenos organizacionales. Porque la proyección de los objetivos de Poder, lo mismo que la acción histórica de la autoridad, significan una contradicción entre las necesidades organizativas y las tendencias universales al personalismo de la conducta. Pero, solo dando forma al Poder y a su correspondiente autoridad el hombre puede salvar los abismos contradictorios entre organización é igualdad. Teniendo uno de ellos su afinidad con el buen gobierno y el otro con la democracia, siendo ambos, paradigmas de nuestras abstracciones que trataremos de interpretar en las siguientes acepciones.

Grupo ó Partido Político

Son tipos de organización social, caracterizadas por un poder real, teniendo como objetivo inmediato conquistar el poder. Donde los grupos, sólo se limitan al poder institucional que poseen los órganos autónomos del Estado, y los partidos políticos aspiran al poder del Gobierno estatal.

En esta etapa de estructuración y proceso, nos estamos refiriendo a un tipo de aparato organizativo, compuesto por militantes, simpatizantes y personas influyentes al núcleo de Poder. Pero esto no se trata de una simple afinidad de voluntades pragmáticas, sino mas bien, es la consolidación de convencionalismos personales que se apoyan en una tradición cultural, propia de un carácter complementario de la sociedad abierta y de personalidad democrática que no es más que una forma de asociación racional moderna¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Para Touraine la voluntad personal se apoya en formalidades tradicionales establecidas, porque el individuo de toda tradición es solo un consumidor de bienes materiales y simbólicos, incapaz de resistir a

La coordinación de conductas en estos casos permite consolidar la legitimidad del Poder, limitándose desde luego los personalismos para actuar colectivamente. Porque, la función más importante de estas organizaciones, es cuando se realizan las campañas electorales, legitimando así el sistema político, donde se consolida un tipo de opinión pública dominante (*Sprott, 1964: 124*), ya que en esencia equivaldría en suministrar información, movilizar a la ciudadanía y persuadir al electorado.

Por tanto, una organización de pre-gobierno significaría la unión de intereses que se manejan por un acuerdo de suma de voluntades, expresándose arbitrariamente en sus resultados. Tales, para adquirir un control social que conecta el nivel individual con el social (*Newmann, 1995: 292*).

Sosteniendo esta tesis, también encontramos los casos de liderazgo que se dan al interior de estas organizaciones, que bien podrían ser por componentes económicos¹⁷⁹ o por la argumentación válida que puedan manejar en su discurso¹⁸⁰. Entonces, aquel liderazgo que logran consolidar en su organización les permite ciertas atribuciones de manejo é influencia en la esfera del Poder, que luego va tomando forma en la medida que sus compromisos también van creciendo. Siendo la fidelidad y la confianza los primeros en mostrar sus primeros efectos de intervención, que luego se expresaría en las prioridades y preferencias particulares de los gobiernos constituidos.

Gobierno constituido

En sentido abstracto al gobierno lo podemos definir como un cuerpo intermediario, establecido entre los súbditos y el Estado para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política (*Rousseau, 1961: 63*).

Llegar a establecerse como gobierno implica contar con la astucia y sagacidad que nos obliga el juego y la lucha por el poder, teniendo inicios cuando se organizan como grupos ó partidos, para luego ejercer la representación general a través de fuerzas intermediarias que se consolidan en el poder formal, producto de los organismos é instituciones del Estado.

Sin embargo, todo gobierno constituido democráticamente al iniciar su gestión, siempre se encuentra con realidades distintas de sus proyecciones teóricas é ideológicas, que estarían controladas por el Ordenamiento Jurídico del Estado; porque la Democracia no es un concepto unívoco, es una forma de convivencia (*Chanamè, 2005:33*). Estas realidades sociales, marcarían el proceso de evolución de legitimidad del gobierno, estando comprometidos con lo útil y frágil que determina el desarrollo del Poder político.

En ese aspecto, la premisa para cuestionar el manejo del Poder Político, pasa por interpretar sus dos ilaciones: 1) la necesidad de controlar los espacios posibles de Poder Político y 2) los componentes causales que intervienen por su insoslayable existencia. Siendo la primera predispuesta a la utilidad y la segunda a la fragilidad del gobierno constituido.

1.- Control de los espacios de Poder Político

Entre las leyes políticas que se imponen en la configuración de los resultados, es la proporción de tener enemigos en cuanto se haya ofendido y pierdes también a los amigos que te ayudaron en cuanto no puedas satisfacerlos de la manera que ellos deseen (*Maquiavelo, 1999:15*). Habiendo este dilema que bigardea en la política, todo gobernante necesita contar con la mayor prudencia para controlar a sus adversarios, teniendo aquel su significado en controlar todos los espacios de Poder Político posibles, para

las presiones y a las seducciones manipuladas por los poseedores del Poder (*extracto de su obra crítica de la modernidad*).

¹⁷⁹ Para muchos autores el factor económico implica en mayor o menor grado la formación de los vínculos de Poder. Pero hablar de la consolidación de los gobiernos democráticos que nace de la voluntad ciudadana, es hablar de los liderazgos que se apoyan y poseen legitimidad entre los ciudadanos. Interpretar lo que debería contar un ciudadano para llegar a ser gobernante, se refleja en los argumentos que afirma Maquiavelo, al decir que se asciende a ella con el favor del pueblo o con el de los grandes y que en todo sitio se encuentran estas dos inclinaciones distintas, que el pueblo desea ya no ser dominado ni oprimido por los grandes y los grandes desean desde luego, oprimir al pueblo.

¹⁸⁰ Esta parte lo podemos analizar más al detalle cuando J. Habermas realiza un interesante estudio sobre los accesos a la problemática de la racionalidad.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

gobernar con la suficiente seguridad, porque no hay mayor certeza y durabilidad de las defensas de uno mismo, aquellas que dependen de uno mismo y de su propio valor¹⁸¹.

En este criterio de lo útil y necesario que implica dirigir un gobierno, nos encontramos no solo con el aparato que nos presenta el Estado (*Burocracia*), sino también con fuerzas externas a ella que influyen sobre la manera de cómo dirigir dicho gobierno, valiéndose como difusor de control denominado opinión pública.

1.1.- La Burocracia

La Burocracia al ser un grupo en virtud que está integrado por un número de personas que puede precisarse, estadísticamente en un momento dado y por estar organizado, se derivan de dos factores básicos: a) las necesidades económicas sociales de la población del Estado y b) la ley (*Mendieta, 1961:93*). Ambos factores no obran aisladamente, sino que existe entre ellos indudable interdependencia, que proviene de la necesidad de ordenar las conductas y compulsar obediencias, teniendo como fundamento lo legal racional; de aquí la búsqueda de la legitimidad a que constantemente hace alusión el burócrata, porque el puesto que le da la autoridades es la referencia a que acude, y de este esquema mental se vale para presionar al subalterno con una actitud predeterminada a no cuestionar la autoridad.

Es evidente que la burocracia representa el armagedón del Poder que el Estado entrega al gobierno, valiéndose de su legitimidad y aceptación que le brinda la ciudadanía, correspondiendo así a una interrelación de mando y obediencia, representada como una organización jerárquica por delegación de Poder, debiendo desarrollarse automáticamente en relación constante con los aumentos de población, de riqueza pública y de cultura. Pero esa relación no siempre es perfecta por haber la intención de crear una burocracia que le sea efectivo para los intereses que desea proporcionar el gobierno. Donde su acción ante sus opositores y ante la sociedad, constituida por altos funcionarios, funcionarios directivos y la gran masa de empleados influye positivamente cuando ordena y sistematiza, de acuerdo con las leyes y reglamentos en la mayor parte de las actividades sociales, siendo un poderoso medio de integración social. Pero influye negativamente cuando se da la lentitud de las tramitaciones, errores administrativos é irregularidades en la gestión, creándose así en un espacio particular de la Burocracia, denominada al servicio político.

Este empleo de habilidades a servicio del gobierno o la adquisición de las mismas por un determinado tiempo en la Burocracia, no depende de las personas, sino del Poder que les brindó la oportunidad de servir al Estado. Pues, cuando se derrumba un régimen en cualquier país, inmediatamente son sustituidos ó reemplazados. Porque el Poder de la Burocracia no es originario, sino derivado de las fuerzas sociales que se conjugan en cada país, en un momento dado, y se expresan por medio de las funciones burocráticas, que tales fuerzas, orientan en el sentido marcado por los intereses dominantes. Donde, la Burocracia al margen de ejercer un poder propio, es también servidora del poder (*Mendieta, 1961:125-126*).

1.2.- La Opinión Pública

Al margen de que el gobierno, pueda contar con el adecuado equipo de gestión insertado en la Burocracia para fortalecer y dar su mejor utilidad al Poder, también resulta importante y necesario tener al pueblo como aliado¹⁸², dando origen a ello, para que los miembros del gobierno se distingan del pueblo y reflejen sus mayores cualidades, estando predispuestos por la opinión pública y sus alimentos afines que lo caracterizan.

Para nadie es un secreto que la opinión pública es el intermediario en abstracto de la ciudadanía con el Estado, como también tiene una situación intermedia en los individuos, entre sus conocimientos y su ignorancia. Estas consideraciones que todo gobierno debe tener en cuenta, lo hace entender que la opinión

¹⁸¹ Para Maquiavelo, todo es bueno cuando faltan los otros, porque no se debería caer nunca por creer que encontrarás quien te reciba. Esto no sucede, o si sucede no hallarás seguridad en ello, porque esta defensa es vil y no depende de ti (extracto de la obra *El Príncipe*, capítulo XXIV).

¹⁸² Maquiavelo tenía una gran preocupación por la prudencia que deberían tener los gobernantes (*Príncipe*), para él resultaba importante tener cuidado en aparentar las cualidades, porque los hombres en general juzgan más por los ojos que por las manos, porque el ver pertenece a todos y el tocar a pocos. Todos ven lo que parecemos, pero pocos comprenden lo que eres y estos no se atreven a oponerse a la opinión de muchos, que tiene la majestad del Estado que los protege (*Maquiavelo, 1999, p. 85-86*).

pública es una expresión predominante de aceptación o rechazo, para la cual debe buscar la primera, para mantener su legitimidad¹⁸³.

A través de la opinión pública los ciudadanos participan activamente en la vida política, están en situación de discutir y de manifestar libremente sus propias opiniones sobre asuntos de interés público (*Miro Quesada, 1997:140*), siendo una de las características básicas que identifica un régimen democrático. Originándose del contexto social de manera muy general ò imperceptible en sus orígenes por un grupo determinado o por un medio de comunicación, como también podría darse por el propio gobierno.

Entonces, para una adecuada gobernabilidad el objetivo que se le daría a la opinión pública desde el gobierno es buscar su utilidad para crear un sujeto aparente (el público) y un sujeto real (los líderes o grupos), donde la habilidad de manipular de los segundos se centraría en eliminar la dicotomía público-grupo de presión. Y ofrecer como opiniones entre el interés público y el interés privado, entre la opinión aparente y la opinión real, entre la opinión razonable y la opinión racionalizada, entre los motivos concientes y claros y los motivos inconscientes y ocultos (*Monzón, 1987:149*). Pero también debemos tener presente que la opinión pública como factor influyente tiene límites, porque la voluntad general siempre quiere el bien propio, pero, aunque no siempre se le conoce.

No obstante, la opinión pública teniendo como funciones básicas de reprimir a los grupos opositores del gobierno y a los grupos de presión, también le resulta necesario adquirir este poder abstracto expresada como voluntad de acción, porque aun no estando recogida en las leyes, presiona sobre ellas y sobre aquellos que están encargados de tomar decisiones sobre los asuntos de interés general. Resulta claro entonces que la sociedad influye sobre las funciones de la burocracia, procurando su perfeccionamiento por medio de la opinión pública, a través de la prensa o de otros medios de expresión ò por la actuación de grupos organizados, como también por los partidos políticos, que en sus mítines y manifestaciones suelen exponer críticas a determinados aspectos de la administración pública, vinculándolos directamente con el gobierno constituido (*Mendieta, 1961:112-113*).

2.- Fuentes causales de intervención

Los grupos o partidos políticos al constituirse como gobierno pasan a otra etapa de reorganización, pero necesariamente arrastran un estigma de intervención que predomina de un proceso a otro¹⁸⁴ por la cual se consolidaron; no dejando de lado el principal objetivo de sus integrantes que es adquirir algún cargo público; por lo que representan hoy los portadores mas importantes de la voluntad política dominados por la burocracia (*Weber, 1998: 1076*). No obstante, debemos señalar que estas características que adopta el gobierno el gobierno representa una fragilidad del aparato estatal y de la sociedad.

El poder político al dirigir los órganos ò instituciones del Estado pasa a ser un grupo de interés privilegiado legítimamente, que al juntarse con la burocracia se convierten en dos actores políticos que se necesitan recíprocamente, para realizar sus propósitos de manera más eficiente posible (*Méndez, 1999:341*). Ambos operan en los límites de la “responsabilidad política”, teniendo su intervención basándose en el grado de legitimidad que poseen.

En ese sentido no pretendemos dar formulas de prevención moral, sino proliferar una opinión sobre las amenazas que se insertan en un régimen democrático. Porque los intereses que tendrían estos grupos o partidos, podrían ser para mal o para bien del pueblo, pero necesitamos ahora, establecer una democracia que funcione como control social dando alternativas de eficiencia, entendiendo lo necesario que representan las burocracias sólidas para su respectivo fortalecimiento. Pero, si queremos valernos de burocracias eficientes, debemos hallar los métodos democráticos para controlarlas, de otro modo ellas nos esclavizaran a nosotros (*Blau, 1962:124*).

Entonces, entendiendo la intervención de las causas que influye a un gobierno para ejecutar decisiones, populistas ò informales, las clasificaremos como debilidades sociopolíticas impregnadas en el desempleo, las instituciones débiles y costumbres sociales, pasando desde luego a entenderlas a cada una de ellas.

¹⁸³ El espiral del silencio que plantea Noelle-Neumann resalta el tremendo Poder Político de la opinión pública, que se transforma por la suma de opiniones individuales.

¹⁸⁴ Hacemos referencia en este caso al proceso de organización que tiene un partido y a la organización que tiene el gobierno. Siendo dos cosas distintas, pero que tienen similares características, como intervenir en la gestión pública no pudiendo desprenderse el uno del otro.

2.1.- El Desempleo

Uno de los problemas sociales que poseen todos los países del mundo, es el problema del desempleo, pudiendo ser en mayor o menor grado, dependiendo de los factores políticos y predominantemente económicos de cada país. Para las ciencias sociales, incluida la Ciencia Política, encontrar explicaciones a este problema pasa por interpretaciones de diversa índole, por ejemplo, el pensamiento social conflictivo afirma que los conflictos surgen de la escasez y que el antagonismo de interés produce problemas morales, reflejándose sobre todo en las competencias políticas que buscan posicionarse en el gobierno o en buscar empleos (Carver, 1915:86).

Podemos afirmar entonces, que una de las razones por la cual los ciudadanos participan en política es por su complicada situación económica, producto del desempleo y de la inestabilidad laboral, porque no todos los objetivos de participación son ideológicos y materiales, sino también ante todo por el patrimonio de los cargos (Weber, 1998:1079). El político mismo puede y conoce la idea constitucional de la adecuada formalidad de la gestión pública, pero le resulta difícil explicar que necesita contar con gente de su entera confianza para no estar amenazada ni verse afectada su gestión de gobierno o sus intereses personales.

Nada puede oponerse para examinar la buena voluntad de los gobernantes, pero un régimen democrático, tiene como objetivo reprimir todo lo adverso a la ausente buena voluntad, donde el ordenamiento jurídico sería fuente reguladora. Pero, más allá de las formalidades, algunos países en su mayoría democráticos, asumieron su rol fiscalizador a las constantes irregularidades que se dan sobre todo en los casos de nepotismo y en los conflictos de intereses¹⁸⁵.

Entendiendo entonces nuestro dilema para interpretar lo útil que resulta la política a intereses particulares de unos pocos y en algunos casos, colectivos para todos, no nos queda otra cosa que regular y sistematizar una política de Estado que logre subvertir el problema del desempleo, comprometiéndonos en ser más objetivos del verdadero problema que afecta a cada Estado. Siendo específicos, trataremos como ejemplo catalizador el desempleo estadísticamente en el Perú.

PERÚ (1999): El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), desarrolló un estudio empírico sobre el desempleo a nivel Nacional. Habiendo también datos menos actualizados del último censo que se dio en 1993, pero que ahora no lo tendremos en cuenta.

Cuadro 1 Perú Urbano: Características y evolución trimestral de la Tasa de Desempleo Abierto 1995 - 1999

¹⁸⁵ Estos casos de nepotismo y conflicto de intereses se dan en muchos países que en algunos de ellos pasaron a ser prohibidas y fiscalizadas, tales como en Tailandia y en el ombudman de Sudáfrica. Pero en otros países es incierto, tal es el caso de Brasil, donde los diputados rechazaron un proyecto de ley que habría hecho ilegal el nepotismo en el gobierno y en el congreso. La aprobación de la propuesta quedó corta por 22 votos de los 308 que requería para ser aprobada: 153 legisladores votaron abiertamente en contra de ella. Inocencio de Oliveira, líder del partido del Frente Liberal, aliado del gobierno, se refirió a esto como una aberración. Una encuesta informal realizada por líderes de la cámara mostró alrededor del 60% de los 513 legisladores empleaban a parientes (BBC World Service, 17 de marzo del 2000). Y así mismo, podríamos ver en otros países, como la crítica Chilena al Presidente Lagos, al presidente Toledo en Perú y Suharto en Indonesia.

	95-I	95-II	95-III	95-IV	96-I	96-II	96-III	96-IV	97-I	97-II	97-III	97-IV	98-I	98-II	98-III	98-IV	99-I
Sexo																	
Masculino	7.4	7.4	6.0	5.8	8.0	7.7	6.4	6.5	8.6	6.9	6.8	6.1	7.0	5.5	6.4	7.4	8.1
Femenino	13.7	10.7	10.1	9.8	11.1	9.2	7.9	8.0	11.7	10.2	8.9	9.2	12.8	11.2	9.0	8.5	11.9
Edad																	
De 14 a 24 años	20.8	17.8	16.3	14.7	17.7	15.9	12.7	13.5	18.0	14.2	13.1	12.6	18.2	13.9	13.1	15.4	17.1
De 25 a 44 años	7.2	6.6	5.6	5.6	6.7	6.0	5.1	4.9	7.3	6.6	5.9	5.4	5.9	5.6	5.8	5.6	6.9
De 45 a 54 años	3.8	4.5	3.5	4.0	4.9	5.2	4.8	4.1	5.7	6.1	5.5	4.0	5.5	4.7	4.3	4.1	6.2
De 55 a más años	5.0	5.3	4.3	4.8	5.3	5.1	6.2	7.0	6.9	5.9	5.9	8.8	9.1	7.7	6.1	6.0	7.2
Educación																	
Primaria	5.1	5.7	4.3	4.8	5.3	5.4	5.1	5.4	5.9	5.5	5.7	5.0	9.2	6.2	5.6	5.6	7.3
Secundaria	11.4	10.2	8.8	9.2	10.4	9.2	8.3	8.3	10.9	8.9	9.3	8.9	10.7	9.2	8.5	9.7	10.4
Superior no univ.	12.3	9.3	9.7	8.0	11.4	10.4	7.1	7.3	11.5	10.0	8.5	8.3	8.6	8.4	8.6	7.1	12.2
Superior univ.	10.5	8.8	7.4	6.6	9.5	7.9	6.0	6.1	11.5	9.5	6.0	6.7	7.5	6.3	6.6	6.7	9.0
Domicilio																	
Lima Metropolitana	9.4	8.1	7.9	7.5	9.2	8.2	7.1	7.1	10.2	9.7	8.6	8.5	10.7	8.5	6.9	9.2	10.0
Costa	11.3	10.3	8.7	9.6	10.8	10.0	7.6	7.0	10.3	7.8	8.6	7.6	9.5	8.1	9.4	8.0	10.3
Sierra	10.3	8.3	5.5	5.4	9.0	7.5	7.5	7.7	9.7	6.0	6.1	6.3	7.9	7.6	8.7	5.2	9.7
Selva	8.4	7.1	4.9	5.1	6.8	5.6	5.6	6.0	6.0	5.4	4.0	3.4	4.3	5.4	4.9	6.4	7.2
Total	9.9	8.7	7.6	7.5	9.2	8.3	7.0	7.1	9.9	8.3	7.7	7.5	9.4	8.0	7.7	7.9	9.8

Cuadro 2
Movilidad Laboral Trimestral (%de la PET)

No cambia	59.8
Siempre ocupado	39.7
Siempre desocupado	0.1
Siempre inactivo	19.0
Si cambia	41.3
Empleo -de empleo	3.8
Empleo - Inactividad	29.5
Desempleo - Inactividad	3.8
Resto	4.2
Total	100.0

El Perú es un país que tiene un 11% de analfabetos en adultos (*Países, 2000:46*) de casi 28 millones de habitantes, donde los grupos especialmente afectados por el desempleo son los jóvenes, en el cuadro N°2 nos muestra un dato importante, que el 19% de la población siempre está inactivo y el 41.3% se encuentran cambiando de status (INEI, 1999), eso nos demuestra que mas del 60% de sus habitantes no tienen trabajo seguro y mas de la mitad del país está en una situación de inestabilidad laboral.

Podemos ver claramente que en este país como posiblemente en muchos otros, no siempre se trata de un problema de inversión y producción económica, sino también de decisiones políticas que son obligadas a proyectarse al clientelismo, al amiguismo y al nepotismo.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

Por ejemplo, en el interior del Banco Central de Reserva del Perú, que hasta abril del año 2003 contaba con 1057 trabajadores, 800 eran familiares, disgregados en 104 cónyuges, 154 hermanos, 124 cuñados, 80 primos y hermanos, 14 padres e hijos, 38 tíos y sobrinos, la convierte en una institución pública de carácter familiar¹⁸⁶. No obstante, estos números nos ayudan a reflexionar para sacar conclusiones que la política no solo tiene un lado indigno como la corrupción, sino va mas allá de eso, cuando vemos a nuestros gobernantes ser indiferentes a las necesidades sociales, donde el gobierno se convierte en proveedores de las bazofias de sus decisiones. Anulando así, cualquier alternativa de control social, incluso el democrático, porque vivimos en medio de una falacia descomunal: un mundo desaparecido que nos empeñamos en no reconocer como tal y que se pretende perpetuar mediante políticas artificiales (*Forrester, 1997:9*)

2.2.- Instituciones Débiles

Las instituciones son formas sociales destinadas a sistematizar las relaciones entre los individuos y grupos que componen la sociedad; definiéndose por dos clases de elementos: un factor estructural, objetivo, y un factor de creencias, valores, y representaciones colectivas que es subjetivo (*Ponsati, 1986: 34-35*).

En el factor estructural podemos destacar lo que representa la burocracia, teniendo una característica especial de monopolizar el Poder, pero al mismo tiempo se halla colocada entre el Poder y la Sociedad, siendo una zona de fricción entre ambos. Y en el factor subjetivo, están los diversos fenómenos sociales que servirán como soporte colectivo de convivencia social.

Por ello debemos señalar lo que representa la Democracia como abstracción subjetiva, estando predeterminada a realizarse como fuente descentralizadora del Poder Político, teniendo como mejores aliados el funcionalismo de las instituciones del Estado y la Sociedad. Entendiendo que la debilidad de las instituciones está relacionada con lo inversamente proporcional de los poderes individuales, porque aquellos logran subvertir el Poder organizado. Y es allí donde las instituciones administrativas se convierten en meros aparatos de servilismo político; claro ejemplo son los gobiernos de régimen dictatorial.

Por tanto, podemos establecer que la principal fuente de medición de una Democracia son su grado de eficiencia y el predominio que tienen sus instituciones, para un total equilibrio de Poderes. Siendo posible, cumpliendo con dos condiciones primordiales: primero, tiene que haber verdaderas agencias fiscalizadoras y penalizadoras que tengan autoridad legal y disposición de emprender sanciones sin distinción alguna. Segundo, un adecuado marco legal para que exista una limitación clara de los funcionarios públicos (*Zegarra, 1999:35*).

2.3.- Costumbres Sociales

Uno de los componentes básicos que presentan las costumbres sociales se refleja en sus organizaciones, y estas organizaciones, dice Duverger, no son más que la corteza de las instituciones, donde los fenómenos sociales poseen una determinada importancia, no solo por su realidad objetiva, sino también por las creencias que los hombres sustentan de ellas.

Cuando los grupos o partidos políticos tienen como objetivo básico proporcionar poder a sus dirigentes (*Weber, 1998: 228*), no se trata pues, de un utópico contrato social de lo que plantea Rousseau, sino mas bien, el Poder mismo que adquieren estos dirigentes, hace su exclusión propia de la Sociedad. Pero la legitimidad que pueda poseer este poder, está impuesto y establecido por la Sociedad. Deduciendo entonces, que el Poder Político, por naturaleza pertenece a pocos pero que lo respaldan muchos.

Así mismo, el Poder político conforme es aceptado también es rechazado, es como la lucha de contrarios que se mueve en un clima de opinión, donde el consenso, la tradición, los valores permanentes, las creencias, actitudes, exigencias y expectativa de los individuos, constituida como fenómeno de naturaleza propio pertenecen a una determinada Sociedad (*Monzón, 1984: 155*). Entendiendo desde este punto, las actitudes y opiniones de la población, en muchos de ellos hay una abstracción total con todo lo negativo que posee la política; pero el misterio pasa por entender la escasa capacidad de regulación política, desde el gobierno hacia las instituciones, siendo defectuosa su capacidad para el cambio social planificado (*Offe, 1994:41*). Porque los ciudadanos no interpretan el comportamiento de su gobierno y sus funcionarios públicos en el vacío, sino mas bien dan razones suficientes que explican sus malos métodos para un buen gobierno, pasando al otro extremo en abusar del poder para sus intereses propios.

¹⁸⁶ Informe publicado por Ema Vargas de Benavides en el Diario El Peruano del 29 de junio del 2005

Sin embargo, la sociedad todavía tiene una predisposición a la política, porque lo ha equipado con una imagen de lo que constituyen el buen gobierno y la administración adecuada, donde estas orientaciones psicológicas generalmente compartidos forman la cultura política (*Guy, 1999:124*). En tanto que la sociedad misma está tratando de construir y consolidar una adecuada forma de control social, lo jurídico y económico van adquiriendo verdades convencionales para no permitir que se imponga como paradigma político una Democracia atrofiado, sino por el contrario, establecer un verdadero régimen, democrático y funcional.

Ordenamiento Jurídico Administrativo (OJA)

En ese caso nos referimos a la expresión jurídica de la organización del Estado, que tiene como objetivo brindar servicios proporcionados por la administración pública. Así mismo, se comprende que existe la necesidad de la eficiencia burocrática, que puede llegar a amenazar a aquellas instituciones para las que son esenciales. Por ello se espera que haya una eficiencia que predomine en las oficinas estatales especializadas, separándose del campo político (*Blau, 1962:112*).

Entre sus principales características de la OJA¹⁸⁷ que nos interesa estudiar están, su estructura jerarquizada y la concurrencia de normas. El primero, es un aparato de poder y el segundo su justificación de legitimidad, por lo tanto, entendemos que la burocracia no produce una igualdad total de oportunidades ocupacionales, siendo la intervención del poder político su más identificado efecto causal. Pero también, no olvidemos que los objetivos democráticos no podrían realizarse en la sociedad de hoy, sin estar instrumentalizados a través de organizaciones burocráticas; porque se trata simplemente, de que el sistema político, participa en la elaboración de políticas públicas, que benefician a algunos miembros de la sociedad y perjudican a otros (*Guy, 1999:80*).

Todo nos resulta un dilema, las contradicciones existen, pero sabemos que el poder como la burocracia se necesitan mutuamente, para que ambos puedan sobrevivir. Entonces ¿Cuál es la crítica que tendríamos de la OJA al respecto?, lógicamente en los resultados que nos brinda, con las que la ciudadanía las utiliza, porque las leyes carecen de sentido sino se aplican (*Guy, 1999: 80*). Es ahí mismo, donde los funcionarios encuentran la vía para tergiversar y adecuar las leyes para sus intereses por medio de los reglamentos.

El reglamento es una fuente del Derecho Administrativo casi tan importante como la ley, considerada ésta en su doble aspecto, material y formal (*Álvarez, 1958:201*), pero, que no toma tanta importancia como la ley misma, dejando al libre albedrío para irrumpir su propia fundamentación; pues dicho reglamento, resulta como una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública, que no es el parlamento. Osea que son objetivamente normativas pero subjetivamente administrativas.

Pero esta irregularidad dispensa en la intervención política, tiene mucho que ver el reglamento, porque el derecho administrativo al utilizarlo para la organización de los servicios y establecimientos públicos, acelera o amplía su ejecución de las leyes administrativas, de acuerdo a la dirección que puedan darle para ser utilizado¹⁸⁸.

Por tanto, el Parlamento o Poder Legislativo podría dar diversas leyes o normas, pero lo que ahora necesitamos y nos preocupa, es regularizar adecuadamente las otras fuentes del OJA. Sean los acontecimientos políticos, encuentran su sustento legal que predominan con sus propios reglamentos¹⁸⁹.

¹⁸⁷ El Ordenamiento Jurídico Administrativo distingue principalmente cuatro características básicas: a) tiene una estructura jerarquizada y emite reglamentos que derivan de la ley, b) concurrencia de normas, que pueden ser estatal, subestatal ò supraestatal, c) su relación con las costumbres y d) producción masiva en la elaboración de normas.

¹⁸⁸ Es claro que la facultad reglamentaria de la administración pública emana de la ley, pero la realización misma de esa facultad pertenece exclusivamente a funcionarios y empleados encargados de redactar y poner en práctica reglamentos que siempre obligan a las personas que se encuentran en las circunstancias señaladas por los mismos, en alguna forma, es decir la burocracia puede imponerles una conducta, un comportamiento determinado.

¹⁸⁹ Sobre este punto algo curioso sucede en el Perú; actualmente está en vigencia la ley de partidos políticos que fue elaborada y aprobada por el parlamento, donde logran adquirir varios beneficios por parte del Estado. Pero uno de los hechos políticos que crea espacio de opinión, es la campaña electoral y posible candidatura para el 2006 del ex-presidente Alberto Fujimori en ese país, el Poder Judicial, El Gobierno y los órganos electorales no encuentran su adecuada reglamentación para que aya diferencias

Porque las autoridades administrativas pueden expedir cierta clase de reglamentos que son expresión indudable del Poder político (*Mendieta, 1961:127*).

El Grado de Eficiencia en la Gestión Pública

Hablar de la eficiencia que resulta un gobierno, estaríamos viendo dos cuestiones básicas, el impacto en la opinión pública y la disciplina de sus miembros. La opinión pública siempre cumple su papel fiscalizador ante el gobierno, trata de informar o desinformar los hechos políticos según los intereses que les resulten útiles. Ahora, el otro punto a tratar es la disciplina de sus miembros, siendo primordial para toda gestión de un buen gobierno, considerados como garantía para realizar objetivos específicos, que en este caso sería por estructuras burocráticas, participando elementos autoritarios, como también elementos de principios democráticos, en uno se da la coordinación efectiva y en el otro la uniformidad de las operaciones (*Blau, 1962:110*), donde la regla última para la evaluación de tales elementos es la eficiencia.

En esta eficiencia no predomina el deseo de la mayoría ni las preferencias personales de un dirigente o una camarilla, sino el juicio racional de los expertos. Aunque hay una gran necesidad de los hombres del gobierno en mostrarse lo más eficientes posibles. Donde el gobierno, depende básicamente del control que tiene los espacios de poder político, teniendo como soporte legal el Ordenamiento Jurídico Administrativo, pero, nos anticipamos en distinguir sobre el control del poder que nos presenta un régimen dictatorial, tratando más bien solo de lo eficiente que fueron los miembros del Gobierno al tener la máxima prudencia en el manejo del Estado.

Legitimidad del Gobierno

Hay una frase de Rousseau que interpreta lo que vamos a tratar: “Nunca se corrompe al pueblo, pero frecuentemente se le engaña”. Todos los gobiernos constituidos tienen un objetivo claro que los caracteriza desde el principio hasta el final de su gestión, que es poseer la mayor legitimidad que pueda caracterizarlos en uno y otro proceso, al margen de que hayan tenido métodos de injerencia e intervención poco adecuados en un régimen democrático, porque el Estado al servicio de la sociedad total, se justifica su poder regulador absoluto, su intervencionismo salvador del explotado y su control necesario sin degenerar en dictadura (*Boggie, 1948:19*); siendo posible por un reconocimiento de Derecho que tiene el Gobierno, justifica, simultáneamente en poder político y obediencia (*Aron, 1976:52*).

Justificar simultáneamente el poder y la obediencia es el primer desafío de la legitimidad. De esta doble demostración depende el derecho de gobernar. Y su resultante la obligación política. Pero para que esta operación tenga éxito, debe cumplir al menos con tres condiciones complementarias relacionada con el consentimiento, la ley y las normas. Porque la legitimidad no puede prescindir de la consideración de las normas en la medida en que supone un entendimiento acerca de lo que debe ser la actividad de gobernar (*Coicaud, 2000:25*).

Definir al poder político como la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa racionalidad (*Weber, 1998:43*), la teoría de la legitimidad justificaría su propia existencia en la separación entre gobernantes y gobernados.

Una vez reconocidas las tareas propias del Estado, fundamento de la responsabilidad política, la legitimidad de un gobernante se evalúa no solamente por su aptitud a elegir y decidir conforme a las leyes y principios fundamentales vigentes en una sociedad, sino también por su capacidad de obtener resultados efectivos. No basta conformarse con el enunciado que los servicios del Estado deben a la comunidad: hay que realizarlos de manera creíble. Porque mantener legitimidad y eficiencia, es una tarea primordial de los modernos regímenes democráticos y que ambas son funciones separadas del proceso político, aunque ejecutadas simultáneamente. Pero poner en práctica simultáneamente ambas funciones tiende a causar ciertas deformaciones y tensiones que en los sistemas políticos deben resolverse mediante estrategias capaces de reconciliar ambos requerimientos (*Offe, 1994:119*).

Entonces el poder al intervenir en la gestión pública lo hace con cierta cuota de legitimidad que fue concebida por un proceso electoral, pero, llegar a la etapa final del gobierno con el mismo grado de

de fiscalizar los procesos legales del candidato y de su partido, donde aun esta persona está inhabilitada por el parlamento para establecer algún cargo público.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

legitimidad o hasta más, lo identifica como un buen gobierno que haya ejecutado políticas públicas eficientes y que sus elementos concurrentes de integración social, serían muchos, independientes del poder (Duverger, 1969:216).

Siendo los gobiernos democráticos y los grupos que ejercen presiones con medios correctos, resultan útiles para fortalecer la democracia, donde los gobiernos a través de esta Inter.-relación de responsabilidad se acercan a los problemas socioeconómicos que merecen tener en cuenta (Verdú, 1971:140).

Conclusiones

Interpretar la intervención del Poder Político en la Gestión pública nos ayuda en dar algunas aproximaciones para explicar el misterio que encierra el Poder Político y la Democracia.

- El Poder concede a los políticos un poder discrecional porque tienen la representación del interés público.
- La intervención del Poder Político en la Gestión Pública se da al desvincular el adecuado uso del Poder estatal de los mecanismos de la política democrática.
- La Democracia al igual que la Monarquía tienen algo en común, que ambos permiten la distribución de empleos lucrativos entre sus amigos y aduladores. Incluso Proudhon describe más al detalle en su gran escrito sobre la Propiedad.
- Los Partidos Políticos fortalecen la Democracia porque producen condiciones, como por ejemplo el debate de ideas y la participación política de los ciudadanos.
- Para que la Gestión Pública funcione bien no basta una reforma administrativa, sino existe una estabilidad democrática.
- Los beneficios particulares son el uso incorrecto del Poder público que se le denomina como corrupción (Rose-Ackerman, 2001:125)

15 de julio del 2005

Lima – Perú

Referencias Bibliográficas

- **Alvarez-Gendin**, Sabino; 1958. Tratado General de Derecho Administrativo. Barcelona: Bosch.
- **Aron, Raymond**, 1976. Democratie et Totalitarisme. Paris: Gallimard.
- **Blau, Meter**, 1962. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Buenos Aires: Paidós.
- **Boggie, René**, 1948. Manual Elemental de Derecho Político. Lima: UNMSM.
- **Carver, Thomas**, 1915. Essays in Social Justice. Massachusetts: Harvard University Press.
- **Chanamé, Raúl**, 2005. Cría Cuervos. Crítica a las ideas Políticas Vigentes. Lima: Centuria.
- **Coicaud, Jean-Marc**, 2000. Legitimidad y Política. Contribución al Estado del Derecho y de la responsabilidad Política. México: Fondo de Cultura Económica.
- **Duverger, Maurice**, 1969. Introducción a la Política. Barcelona: Ariel S.A.
- **Forrester, Viviane**, 1997. El horror Económico. Buenos Aires: Fondo Cultura Económica.
- **Guy, Peters**, 1999. La Política de la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

- **Maquiavelo, Nicolas**, 1999. El Príncipe. Lima: El Comercio.
- **Mendieta, Lucio**, 1961. Sociología de la Burocracia. México: Cultura T.G. S.A.
- **Miro Quesada, Francisco**, 1997. Introducción a la Ciencia Política. Lima: Cultural Cuzco.
- **Monzón, Cándido**, 1987. La opinión Pública, teorías concepto y métodos. Madrid: Tecnos.
- **Noelle-Neumann, Elisabeth**, 1995. La Espiral del Silencio. Buenos Aires: Paidos.
- **Offe, Claus**, 1994. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza Editorial.
- **Ponsati, Arturo**, 1986. Lecciones de historia de las instituciones. Buenos Aires: Astrea.
- **Proudhon, Pierre**, 1840. ¿Qué es la Propiedad?. texto de recopilación de artículos filosóficos. Lima: UNMSM.
- **Rose-Ackerman, Susan**, 2001. La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. Madrid: Siglo XXI.
- **Rousseau, Juan**, 1961. El Contrato Social. Buenos Aires: Perrot.
- **Sprott, W.J.**, 1964. Introducción a la Psicología Social. Buenos Aires: Paidos.
- **Verdú, Pablo Lucas**, 1971. Principios de Ciencia Política, Vol. 3º: Estado Contemporáneo y fuerzas Políticas. Madrid: Tecnos.
- **Weber, Max**, 1998. Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
- **Zegarra, Luis**, 1999. Causas y consecuencias económicas de la Corrupción. Un análisis Teórico y Empírico. Lima: Universidad del Pacífico.
- **Enciclopedia Visual**, 2000. Los países. Santiago de Chile: Amereida

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.