



# REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

**JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH**

vol. 3 | n. 3 | setembro/dezembro 2016 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral  
Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | [www.ninc.com.br](http://www.ninc.com.br)



## Decisiones, influencias y representación: capitalización de la injerencia política

### *Decisions, influences and representation: capitalization of political interference*

**MARCO AURELIO GONZÁLEZ MALDONADO\***

Universidad Nacional de Asunción (Paraguay)  
mgonzam@bcp.gov.py

**Recibido/Received:** 18.09.2016 / September 18<sup>th</sup>, 2016

**Aprovado/Approved:** 29.09.2016 / September 29<sup>th</sup>, 2016

#### Resumen

El artículo busca discutir la manera en que el hombre se ve influenciado por el medio que lo rodea y de qué manera esa influencia es determinante en las decisiones de toda persona. Nos interesa el ejercicio del poder (la toma de decisiones), pero ella no puede ser analizada sin recurrir a las personas, quienes son las que finalmente ejercen los cargos públicos y establecen las pautas a ser seguidas por la colectividad. El enfoque se realizará sobre la operatividad descrita por autores que destacan la interacción social. Constituye también objeto de las siguientes líneas el análisis de los condicionantes de las ideas, haciendo referencia al proceso de formación de éstas y a su connotación en un régimen democrático. A partir de ello

#### Abstract

*The paper seeks to discuss how the man is influenced by the surrounding environment and how this influence is decisive in the decisions of everyone. We are interested in the exercise of power (decision-making), but it can not be analyzed without referring to people who are exercising public positions and establishing the guidelines to be followed by the community. The focus will be on the operation described by authors that emphasize social interaction. It is also subject of the following lines to analyze the determinants of ideas, referring to the process of their formation and to its connotation in a democratic regime. From this we will try to build roads that we can lead us in the search for effective implementation of democratic values in an*

Como citar esse artigo/*How to cite this article*: MALDONADO, Marco Aurelio González. Decisiones, influencias y representación: capitalización de la injerencia política. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 3, p. 71-103, set./dez. 2016. DOI: 10.5380/rinc.v3i3.48533.

\* Profesor de Derecho Administrativo y Deontología Jurídica en la Facultad de Derecho, así como de la materia Regímenes Políticos y Sistemas de Gobierno en la Escuela de Ciencias Sociales, ambas facultades de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Doctor en Derecho (2012) por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Abogado (2003) y escribano público (2004) en la Universidad Nacional de Asunción. Maestro en Derecho (2007) por la UNAM, México; Máster en Derecho de la Contratación Pública (2010) por la Universidad de Castilla-La Mancha, España; Máster en Democracia y Buen Gobierno (2011) por la Universidad de Salamanca, España; Especialista en Justicia Administrativa (2006) por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (México); Especialista en Administración Pública y Combate a la Corrupción (2005), así como en Delitos Financieros y Fiscales (2006) por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (México). Abogado del Banco Central del Paraguay. Director del Departamento de Asuntos Judiciales del Banco Central del Paraguay. Miembro de la Federación Iberoamericana de Derecho Administrativa y de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. E-mail: mgonzam@bcp.gov.py.

se intentará construir los caminos que podemos transitar en la búsqueda de la realización efectiva de los valores democráticos en un análisis sobre la interpretación del derecho que, al final de cuentas, no constituye más que otro proceso de decisión pública (aplicación de una disposición normativa a un caso concreto).

**Palabras-clave:** decisiones públicas; influencias políticas; representación política; deliberación; valores democráticos.

*analysis on the interpretation of law that, in the end, is just another process of public decision (application of a rule to a specific case).*

**Keywords:** public decisions; political influences; political representation; deliberation; democratic values.

## SUMARIO

**1.** La razón existente y la argumentación como legitimación de la deliberación; **2.** El ejercicio del poder (toma de decisiones); **3.** Contingencia de la influencia; **4.** Condicionantes de las ideas; **5.** Las decisiones de las personas públicas en la democracia posible; **6.** Incidencia en la aplicación del Derecho; **7.** Necesidad de un cambio de paradigma en la administración burocrática paraguaya; **a.** Tradición neo-liberal, fracaso de las propuestas; **b.** Reencauzamiento de las medidas, presencia del neoweberianismo; **c.** Dificultades con las que se suele y puede encontrar este tipo de medidas; **d.** Causa de la ineficacia de las medidas proyectadas; **e.** Propuesta, capitalización de la injerencia política **8.** Síntesis.

## 1. LA RAZÓN EXISTENTE Y LA ARGUMENTACIÓN COMO LEGITIMACIÓN DE LA DELIBERACIÓN

Realizando un análisis de la legitimidad del Derecho, en un mundo complejo, Jürgen Habermas<sup>1</sup> hace hincapié en los procesos deliberativos y argumentativos que suceden en las democracias, destacando que la dimensión de validez del derecho encontrará su fuerza legitimadora en el democrático surgimiento del mismo. Ello constituye una reconstrucción teórica basada en la influencia recíproca entre todos los organismos públicos y los ciudadanos (incluidas las organizaciones intermedias), de arriba hacia abajo y viceversa.

A tal efecto, parte afirmando que es posible identificar en las prácticas políticas (sanción de leyes, dictado de un acto administrativo o en una sentencia judicial) una razón subyacente que tiene su afincamiento o que se ve influida por una "razón existente", que no es otra cosa que la influencia percibida de la sociedad, a través de sus diversas manifestaciones.

La legitimidad del derecho se da cuando sus reglas tienen un alto grado de aceptación por parte de los individuos, el poder social se manifiesta de diversas maneras (redes sociales, protestas públicas, planteamientos sectoriales y otros) y la legitimidad del poder administrativo adquiere concreción en cuanto reconozca ese sentir. Con ello, las condiciones de legitimidad se transforman en condiciones de estabilidad entre

<sup>1</sup> Se realiza un análisis del pensamiento de HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez.** Madrid: Trotta, 1998.

norma y acción; el grado de aceptación social va a determinar la *validez* del derecho y de las decisiones democráticas.

Se cambia la perspectiva de análisis, el estudio de Jürgen Habermas parte de la sociología política y no desde la organización del estado de Derecho. La legitimación no se da por el mero cumplimiento de las normas democráticas, porque la autocomprensión (dictar y cumplir reglas) no explica lo que sucede en la práctica y una sociedad democrática debe ser capaz de explicarse en su contexto pluralista, con sus diversas interacciones. La validez de las normas adquieren una importancia muy alta, la que es dada o no conforme con la facticidad con que son operacionalizadas (reconocimiento del flujo de influencias y comportamientos que una sociedad va manifestando).

Jürgen Habermas critica la postura de Howard Becker, ya que este último afirma que el reconocimiento por parte de los sometidos a la dominación de la mayoría se puede dar por resignación o por libre asentimiento, dentro de un proceso democrático que se caracteriza por la lucha por el poder. La crítica se debe a que con esta postura no se explica el porqué de esa aceptación ni cómo las minorías pueden ser protegidas de una tiranía de la mayoría, dado que Howard Becker se basa en que la mayoría no abusa porque tiene miedo de convertirse en minoría, base para justificar la operatividad de las libertades fundamentales.

El punto más interesante se presenta cuando Jürgen Habermas pone de manifiesto que el proceso comunicativo que defiende es aquél que “explica” que una persona, al tomar una decisión, se ve influenciada por su medio ambiente, que nunca puede ser completamente neutral y ello es debido a que existe una constante “...interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente”<sup>2</sup> Sería un error entender que el proceso al que hace alusión constituye el marco que debe regular la sociedad actual, ni tan siquiera que a él se debe llegar, no, es una explicación de cómo cada persona (también las autoridades que toman decisiones públicas) tiene una lectura de las cosas, unas preconcepciones hasta si se quiere, mismas que son determinantes para resolver los asuntos en un sentido u otro, junto con el grado de penetración que tienen las ideas manifestadas socialmente.

La democracia no debe ser analizada desde el Estado, nos explica Jürgen Habermas, debe entenderse cómo se da el intercambio de información constante entre todos sus integrantes y que ese ir y venir de ideas es la determinante de las nuevas ideas, de las decisiones, de las leyes y hasta de las sentencias judiciales. Facticidad es lo práctico, lo que ocurre en la realidad, lo que el autor llama “...*intersubjetividad de orden superior*” que representan los procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos

<sup>2</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998. p. 374.

políticos”.<sup>3</sup> Cuando la opinión pública hace sentir sus pulsaciones, los legisladores lo perciben y transforman aquéllas en leyes que luego son transformadas en resoluciones individuales, las cuales, a su vez, pueden ir siendo de determinadas maneras, conforme los conceptos son redefinidos socialmente. La solidaridad es un ejemplo muy bueno para explicar como ocurre esto, pues en la medida en que el Derecho institucionaliza los canales de cooperación ciudadana, se puede observar cómo ese reconocimiento constituye un mecanismo de integración de la sociedad (adecuación de las conductas políticas al sentir general).

Con esta explicación, Jürgen Habermas no pretende afirmar que es la única manera en la que funciona o puede funcionar la democracia. El Estado de derecho posee una estructura institucionalizada que sirve para llevar una convivencia pacífica y es la encargada de resolver los conflictos y tomar las decisiones más importantes, en lo que insiste nuestro autor es en que esas decisiones se ven influidas por una perspectiva (de la autoridad) formada históricamente y redefinida (o no) constantemente por los influjos sociales. “...sólo el sistema político puede ‘actuar’. Es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, mientras que las estructuras comunicativas de la opinión pública constituyen una vasta red de sensores que reaccionan a la presión de problemas o situaciones problemáticas que afectan a la sociedad global, y estimulan opiniones influyentes. La opinión pública así elaborada y transformada (conforme a procedimientos democráticos) en poder comunicativo no puede ella misma ‘mandar’, sino sólo dirigir el uso del poder administrativo en una determinada dirección”.<sup>4</sup>

Puede entenderse como dos ámbitos diferenciados pero interactuantes, el poder administrativo es quien toma las decisiones y las discusiones públicas informales son las que se desarrollan en todos los ámbitos y, dependiendo de la intensidad con que se desarrollan y lleguen a calar en el espíritu colectivo, determinan la decisión de aquél poder. Piénsese en la influencia de la prensa en el actuar de ciertas autoridades. En la medida en que se institucionalicen esos mecanismos de interacción se puede decir que existe una mayor legitimidad democrática, pero que debido a la complejidad social y a las desigualdades existentes (en el acceso a la información como a los procesos de discusión), este proceso no siempre se da y es ahí donde interviene y decide la autoridad pública. Como lo explica Norberto Bobbio: “...el surgimiento de una sociedad policéntrica de grandes organizaciones, en la que la influencia y el poder político pasan a actores colectivos y cada vez pueden ser menos adquiridos y ejercidos por los individuos”.<sup>5</sup> Para realizar los derechos se deben concretar procedimientos de efectivi-

<sup>3</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998. p. 375.

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998. p. 376.

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. Barcelona: Plaza y Janés Editores, 1985.

zación de estos canales de discusión o de percepción de las inquietudes surgidas en la sociedad, pero no basta con la sola creación de esos canales, debe entenderse que cualquier tipo de influencia (oficial o informal) es válida para entender la dinámica social.

Cuando John Dewey afirma que toda decisión público-privada debería fundarse en una presunción de racionalidad, debido a que antes de cada decisión hay un debate previo; Jürgen Habermas pone los frenos y apunta que ese debate previo siempre es importante y que cuanto más se produzca, más legitimación ofrece al sistema, pero que ese nivel discursivo no siempre se da, con lo cual solo puede formarse una expectativa de racionalidad en la función socio-integradora de la influencia recíproca. Incluso, cuando Joshua Cohen<sup>6</sup> recurre a un procedimiento ideal de la política deliberativa, Jürgen Habermas aclara: "...el procedimiento que en lo que sigue quedará definido más en detalle, del cual obtienen su legitimidad las resoluciones producidas de conformidad con él, lo entenderé como la estructura nuclear de un sistema político diferenciado, articulado en términos de Estado de Derecho, pero no como modelo para todas las instituciones sociales (y ni siquiera para todas las estatales)".<sup>7</sup> Nuestro autor alemán le da mucho énfasis al aspecto informal del surgimiento de estas "comunicaciones" multinivel, muchas veces descuidado por Joshua Cohen y otros autores, pues los procesos informales de formación de opinión abundan en la vida cotidiana.

Ese espacio de discusión informal (y ni qué decir los formales, *clústers*, mesas de diálogos entre los sectores público-privados, etc) puede y suele constituir un punto de referencia sobre el que se apoyan las autoridades para realizar sus funciones. Es lo que se conoce como opinión pública y aprovecha para dejar en claro que esa opinión opera de la misma manera en la que influyen en las decisiones las ideas predominantes de la formación recibida por quien ha de resolver un asunto (ejecución de la ley), las experiencias que ha vivido esa persona, así como los contextos temporales, sociales y espaciales en el que le ha tocado vivir (los que difiere de persona en persona), debido a la sensibilidad de cada ser humano y a la cada vez más espontánea manifestación social. Esto, a su vez, justifica la convivencia pacífica de la sociedad, porque sirve para que cada uno se vaya reconociendo en una sociedad plural.

De tal manera, Jürgen Habermas nos explica que se da una lucha por la interpretación de sus necesidades y eso cala de diferente manera en las personas, mas no se hace ilusión con que todas las decisiones son tomadas conforme con tales premisas y rechaza una interpretación exagerada de esa comunicación deliberativa tal como lo sostiene Robert Dahl. Este último afirma que la mejor democracia (a lo que él llama *poliarquía*) constituye un procedimiento intuitivo para garantizar la inclusión de todos en la deliberación, basado en una igualdad de oportunidades, de participación y de

<sup>6</sup> COHEN, Wilbur J. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In: HAMLIN, A.; PETTIT, B (Eds.). **The Good Polity: Normative Analysis of the State**. Oxford: Basil Blackwell, 1989. p. 17 y ss.

<sup>7</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998. p. 381.

acceso a la información por parte de todos los ciudadanos.<sup>8</sup> Sería un error entender que ese espacio intercomunicativo constituye un escenario constante en la política democrática, como parece interpretar Walzer<sup>9</sup> al afirmar que “no hay escenario alguno en el mundo político que sea como la sala de deliberaciones de un jurado, en el que no queremos que los presentes hagan otra cosa *salvo* deliberar”.<sup>10</sup>

Cabe aclarar que el mismo Jürgen Habermas afirma que ello no se cumple en ningún orden político, por lo tanto no puede consistir en una explicación de la democracia, es un estado ideal que tiene unos presupuestos muy costosos (porque informar y hacer participar a todos en todas las decisiones no es algo tan fácil). “Ninguna sociedad compleja, incluso en las condiciones más favorables, podrá responder nunca al modelo de ‘sociación’ comunicativa pura”.<sup>11</sup>

En una sociedad avanzada se dan mayores aspectos de esta comunicación, debido a la dispersión del poder, la actitud de las personas varía de un lugar a otro, así como también de un tiempo a otro. Obsérvese un fenómeno que puede explicar esto último: Hace unos días, un legislador de indonesia ha renunciado a su banca como parlamentario porque los medios de comunicación le han pillado viendo pornografía en plena sesión del parlamento y, debido a la repercusión periodística del tema y el consecuente estado público de tal cosa, el legislador no se sintió capaz de soportar la presión social y vergüenza personal. Ha sentido que dañó la moral pública. En Paraguay ha ocurrido, hace algunos años, algo parecido pero con consecuencias diferentes! Un senador fue fotografiado y filmado viendo pornografía en plena sesión de trabajo, pero no le importó que ello se divulgara ni lo que pueda pensar la ciudadanía.<sup>12</sup>

La explicación es útil para entender la dinámica de decisiones y los factores que en ellas inciden. Jürgen Habermas nos explica que la gente se involucra en los asuntos porque las pasiones, los prejuicios, las actitudes oportunistas u otros factores determinan el interés para que esa participación se dé y con esa actitud está participando en el debate público o está comunicando sus preferencias y razones. Esto constituye una forma de integración social, porque a partir de la fuerza que tengan las ideas asumidas (manifestadas o sentidas en la comunidad) quienes tienen que tomar decisiones pueden verse influidos y hasta compelidos socialmente a tomar una decisión por encima de otra. Vale tener presente que los mismos elementos que determinan la participación social (pasiones, prejuicios y demás) también determinan las visiones de las autoridades públicas. Claro que ellas están obligadas a racionalizar sus decisiones y ampararse

<sup>8</sup> DAHL, Robert. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989. p. 307.

<sup>9</sup> WALZER, Michael. **Pensar políticamente**. Barcelona: Paidós, 2010. p. 203 y ss.

<sup>10</sup> WALZER, Michael. **Pensar políticamente**. Barcelona: Paidós, 2010. p. 216-217.

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998. p. 404-405.

<sup>12</sup> ABC. “**Dimite legislador indonesio sorprendido mirando pornografía**”. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/dimite-legislador-indonesio-sorprendido-mirando-pornografia/>>. Acceso: 13 abr. 2011.

en el Derecho, pero si se tiene en cuenta, conforme con esta misma dinámica, que el Derecho también es creado por los mismos sentimientos expresados, por parte del legislador, ¿por qué quien aplica esas normas no puede basarse en ellos para interpretarlas? Esta es la conexión existente entre Derecho y moral, la fuerza de una inercia social que tiene como punto de selección una influencia comunicativa, en la medida en que ésta atraviesa "...las exclusiones del procedimiento democrático y del sistema político articulado en términos de Estado de derecho".<sup>13</sup>

## 2. EL EJERCICIO DEL PODER (TOMA DE DECISIONES)

A partir de tales consideraciones, pueden verse diferentes enfoques de la toma de decisiones en el ejercicio de un poder, pues la atribución otorgada a las autoridades públicas están articuladas sobre la base del poder que ostentan como instancia de definición para hacer pacífica la vida en sociedad. Steven Lukes<sup>14</sup> realiza un análisis de tres enfoques desde el cual se puede estudiar al poder, los cuales son: el *enfoque unidimensional*,<sup>15</sup> a partir del cual se sostiene que las decisiones son pluralistas porque en el proceso de toma de decisión existe una confrontación de pareceres entre los diferentes actores del sistema, cada uno del cual defiende sus intereses y las decisiones son el resultado de procesos de negociación que permiten a las mayorías circunstanciales imponerse sobre las minorías. Este proceso debe ser analizado en cada caso que adquiere gran notoriedad, porque ello es lo que va a permitir recoger las pruebas que determinan la asunción de posiciones por cada parte, el debate que ello genera y la resolución que se le ha dado al tema objeto de debate; es decir, para poder realizar un análisis de las decisiones, debe realizarse un minucioso examen de cada proceso decisorio, con ello se puede demostrar, como lo hizo Robert Dahl en *Who governs?*, que aquéllas responden a la confrontación de intereses y a la preferencia de ciertos sectores políticos o grupos de interés.

Por su parte, el *enfoque bidimensional*<sup>16</sup> propugna que ese análisis de las decisiones (en el ejercicio del poder) también puede realizarse cuando no hay decisiones, porque estas "no decisiones" pueden ser debidas a la influencia de los grupos de influencia, quienes movilizan sus peldaños de autoridad para lograr que las acciones (también las decisiones) sean desarrolladas de determinadas maneras o que las cuestiones problemáticas a sus intereses no sean objeto de debate en el sistema. Se diferencia así del enfoque unidimensional en que afirma que el ejercicio del poder puede reflejarse no

<sup>13</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998. p. 406.

<sup>14</sup> LUKES, Steven. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985.

<sup>15</sup> Basado en la Obra de DAHL, Robert. **Who governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press, 1961.

<sup>16</sup> BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. **Power and poverty. Theory and practice**. Nueva York: Oxford University Press, 1970.



solo en decisiones concretas, sino también en ausencia de tales decisiones, porque esa ausencia, afirman los defensores de este enfoque, es debido en la mayoría de los casos a "...un conjunto de valores, creencias, rituales y procedimientos institucionales ('reglas de juego') predominantes que actúan sistemática y consecuentemente en beneficio de personas y grupos determinados a expensas de otros. Los beneficiarios están colocados en posición aventajada para defender y promover sus intereses establecidos",<sup>17</sup> Pero coinciden ambos enfoques en que las cuestiones objetos de análisis (decisiones o no decisiones) son observables, con lo cual se descartarían las influencias inconscientes que tales grupos son capaces de generar; pues el enfoque bidimensional sostiene que es posible identificar problemas potenciales, dado que la distribución de valores en el sistema de gobierno obedece a conflictos efectivos, observables, abiertos o encubiertos, ya que si "no hay conflicto, abierto o encubierto, habrá que presumir que existe un consenso en cuanto a la distribución de valores imperante, en cuyo caso es imposible la adopción de decisiones".<sup>18</sup>

A su vez, el *enfoque tridimensional*, defendido por Steven Lukes,<sup>19</sup> surge como una crítica a los dos enfoques anteriores, porque ellos siguen apegados al estudio del comportamiento efectivo (decisiones concretas en situaciones de conflicto) y esto les impide vislumbrar las inclinaciones inconscientes y los resultados que no son pretendidos por los intereses dominantes. Y es que Steven Lukes rescata esa influencia del sistema a la que antes hacíamos referencia con Jürgen Habermas, afirmando que "las inclinaciones del sistema no se nutren simplemente de una serie de actos elegidos individualmente, sino también y sobre todo del comportamiento socialmente estructurado y culturalmente configurado de los grupos, y de las prácticas de las instituciones que ciertamente pueden manifestarse a través de la inacción de los individuos".<sup>20</sup> Destaca así la acción colectiva como fenómeno que atribuye la influencia en las decisiones al sistema, no a los individuos particulares, y destaca que el hombre también se encuentra, en cierta medida, determinado por las circunstancias del medio que lo rodea y por las que se transmiten del pasado.

Si bien el análisis de los tres enfoques mencionados están destinados al entendimiento de cómo se pueden estudiar las tomas de decisiones o no decisiones, un punto común y por todos aceptados es que en toda decisión (uso del poder) la autoridad competente se ve influenciada por determinantes de su medio, ya sean grupos de interés o el mismo sistema, como un proceso inherente a la condición humana, ya que las

<sup>17</sup> BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. **Power and poverty. Theory and practice**. Nueva York: Oxford University Press, 1970. p. 43-44.

<sup>18</sup> BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. **Power and poverty. Theory and practice**. Nueva York: Oxford University Press, 1970. p. 49.

<sup>19</sup> LUKES, Steven. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985.

<sup>20</sup> LUKES, Steven. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985. p. 20.

ideas predominantes en cierto tiempo y espacio son las propulsadas por cierto sector o vienen determinadas por el actuar inconsciente pero arraigado de la sociedad, de manera tal que "...formas y prácticas políticas locales pueden inhibir incluso la aptitud de los ciudadanos de transformar un descontento difuso en una reivindicación explícita. En resumen, hay una especie de ideología inarticulada en las instituciones políticas, incluidas aquellas que parecen ser las más liberales, flexibles y autónomas: es una ideología en el sentido de que fomenta la percepción y una articulación selectivas de los problemas y conflictos sociales..."<sup>21</sup>

Del mismo modo, refuerza esta concepción las palabras de Antonio Gramsci: "...un grupo social, provisto de una concepción propia del mundo, aunque sea embrionaria, pero manifiesta en la acción (lo que quiere decir que se manifiesta ocasionalmente, irregularmente, o sea, cuando ese grupo se mueve como un conjunto orgánico), tiene, por razones de sumisión y subordinación intelectual, una concepción del mundo no propia, sino tomada en préstamo de otro grupo, y la afirma verbalmente, y hasta cree seguirla, porque efectivamente la sigue en 'tiempos normales', o sea cuando la conducta no es independiente y autónoma, sino, como queda dicho, sometida y subordinada"<sup>22</sup>

No obstante la verosimilitud de ese tren de ideas, Steven Lukes advierte que ello debe comprenderse en términos relativos, ya que también puede darse el caso de una autonomía en la toma de decisiones. "Al hablar de esta guisa, se supone que, si bien los agentes operan dentro de límites estructuralmente determinados, no por eso dejan de tener una cierta autonomía relativa, pudiendo haber actuado de manera diferente. Aun no estando enteramente abierto, el futuro tampoco está cerrado por completo (y, de hecho, su grado de apertura está asimismo estructuralmente determinado)".<sup>23</sup> Así, queda latente o dentro de las posibilidades que una toma de decisión (de quien ejerce el poder) pueda ser diferente a esa fuerte influencia a la que antes hacíamos alusión, lo cual no hace mella en la construcción de las ideas manifestadas líneas arriba, sino que explica la complejidad del mundo actual y explica las variables que el mismo implica.

### 3. CONTINGENCIA DE LA INFLUENCIA

Siguiendo el mismo razonamiento, Niklas Luhmann explica la contingencia de esa influencia en quienes están llamados a tomar decisiones, cuando esas personas analizan "...diferentes posibilidades de selección, la influencia presume una orientación

<sup>21</sup> CRENSON, Mathew. **The un-politics of air pollution: a study of non-decisionmaking in the cities**. Baltimore: The John Hopkins Press, 1971. p. 23.

<sup>22</sup> GRAMSCI, Antonio. **Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci**. Trad. Quintin Hoare y Geoffrey Nowell-Smith. London: Sawrence & Wishart, 1971. p. 327.

<sup>23</sup> LUKES, Steven. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985. p. 74.

significativa compartida”<sup>24</sup> Y es que el *sentido* (lo que siente y piensa cada persona) es construido en un tiempo y espacio donde las circunstancias reales y sociales son determinantes para ello, estado de cosas que provoca *generalizaciones* que, a su vez, la gente la toma como punto de partida (referencia) para determinar su comportamiento, en un proceso inconsciente de “amoldamiento social”. Así, continúa Niklas Luhmann, cuando uno va adecuando su comportamiento a ese sentir, realiza una *selección*, pues al aceptar la influencia va optando entre una forma de pensar (la generalizada) y para sostener ésta necesita *motivos*. Estos motivos, a su vez, son contextualizados y generalizados en términos de tiempo y de las peculiaridades fácticas y sociales (a lo que el autor alemán llama *liderazgo*, por la fuerza con la que permea en la aceptación general). Tal generalización temporal de la influencia, al lograr notoriedad y aceptación, gana *autoridad* y ésta, junto con la reputación y el liderazgo constituyen los mecanismos a través de los cuales el sistema va simplificando la complejidad, pues hace que su estructura funcione de manera un tanto pronosticable.

Al mismo tiempo, Niklas Luhmann nos da a entender que cada persona tiene sus condiciones de compatibilidad, su canal a través del cual recibe esa transmisión de la reducción que va forjando el sistema,<sup>25</sup> pero que después de un tiempo en que existe esa aceptación y no se presentan problemas, el rechazo o contradicción de la idea predominante (generalizada) causa sorpresa, desilusión y consecuencias imprevisibles (en el sentido de quebrantar el catalizador de la complejidad); pero puede ocurrir y de hecho ocurre, solo que para contradecir la idea generalizada hay que argüir razones especiales, porque la idea aceptada está ya arraigada y forma parte inmanente del pensamiento social. A esas razones contrarias a las generalmente aceptadas llama *reputación*, esto es, la justificación racional ofrecida para sustituir el pensamiento influenciado.

Para el profesor alemán, esa posibilidad de sustitución del pensamiento generalizado está siempre latente y su permeabilidad va a depender del arraigo que tengan las ideas que han logrado generalizarse; el cambio de pensamiento o de perspectiva suele ser introducido por los líderes, aquéllos que se independizan de las ideas predominantes y para ello, para lograr que las personas se vean influenciadas por sus nuevas ideas, deben conseguir que sus razonamientos y tipos de conducta sean imitados y reproducidos. Para tal menester debe localizar la fuerza del argumento contrario (vigente) y debilitarlo en su punto neurálgico, pues cuando una idea está enraizada no se la puede suplantar por otra sin más, la idea anterior necesita ser derrotada. Esto mismo nos dice con las siguientes palabras:

“Se debe relacionar la influencia esperada con algo que pueda especificarse; se le debe poder localizar en el sistema (...) Ningún líder puede confiar exclusivamente

<sup>24</sup> LUHMANN, Niklas. **El poder**. Barcelona: Anthropolos, 1995. p. 105.

<sup>25</sup> LUHMANN, Niklas. **El poder**. Barcelona: Anthropolos, 1995. p. 107.

en el aspecto social del acuerdo sobre las expectativas; siempre tendrá que pretender haberse probado él mismo y su reputación, para tomar decisiones correctas y con éxito en una cierta área. El hecho de que se haya probado a sí mismo no puede verificarse sin referencia a los temas y a la gente; en otras palabras, incluso la generalización temporal, como formación de autoridad, no puede lograrse completamente sin la reputación, y esto tenderá hacia la generalización social tan pronto como ocurra la comunicación sobre ella (...) la generalización temporal de los motivos no puede separarse completamente del antecedente factual del sistema y de sus múltiples compromisos concretos. Con toda la abstracción conceptual y la habilidad verbal altamente desarrollada que implica, la reputación siempre conserva un vínculo con el conocimiento disponible. En resumen: las generalizaciones en las diferentes dimensiones de significado se presuponen entre sí".<sup>26</sup>

Se enuncia así la manera en que es administrada la contingencia. Existen posibilidades de que un cambio de paradigma se instale y permee, pero ello solo es posible a través del ejercicio del poder, del liderazgo de las ideas, de los medios de comunicación y del contexto propio de cada escenario donde se desarrollen esas ideas; un complejo de factores que interactúan entre sí y determinan la forma de pensar de las personas.

Nótese que Niklas Luhmann hace mucho hincapié en las ideas "generalizadas", aquéllas que tienen mayor fuerza y son predominantes en un contexto particular, y que si bien ellas pueden ser vencidas, necesitan de una *reputación* suficiente que logre imponer una nueva idea. Así, al reconocer que toda persona se ve influenciada por su contexto, infiere que las respuestas a las cuestiones pueden ser predecibles, basándose en la idea generalizada. Tal razonamiento lo realiza, dice, para reducir la complejidad, pero en realidad constituye el sustento de su *teoría de sistemas*, donde afirma que todo subsistema (ya sea el político, el jurídico, el económico o cualquier otro que esté dentro del sistema social) genera sus propias reglas de juego y si bien puede recibir influencia o injerencia de otros subsistemas, esto solo ocurre de vez en cuando; lo general es la autosuficiencia de cada subsistema, proceso al cual se denomina *autopoiesis*. Así, cada subsistema encuentra la forma de reducir la complejidad y autodesenvolverse para la resolución de los conflictos o disputas.

Dicho esto, puede colegirse con mayor claridad que la insistencia en la influencia generalizada y la necesaria (y excepcional) reputación para modificar el predominio de ciertas ideas es debida a esta forma que tiene de entender las cosas. En cambio, líneas arriba hemos hecho alusión al planteamiento de Jürgen Habermas y de Steven Lukes, quienes reconocen, al igual que Niklas Luhmann, la fortaleza de las ideas generalizadas, pero sugieren que la reputación a la que alude este último se da de manera más continua, debido a que los subsistemas reciben constante información e influencia

<sup>26</sup> LUHMANN, Niklas. **El poder**. Barcelona: Anthropos, 1995. p. 110-111.

de los otros subsistemas porque existe una interacción más fluida entre ellos, proceso al cual se le denomina *heteropoiesis*.

#### 4. CONDICIONANTES DE LAS IDEAS

Continuando con el razonamiento acerca de la formación de ideas en los hombres, Robert Dahl reconoce esos periodos de receptividad de ciertas ideas (generalizaciones, en términos de Niklas Luhmann), pero advierte que la receptividad de ellas por las personas o grupos de personas depende de:

*"1. El peso de la exposición a la creencia; lo cual a su vez:*

*Requiere que la creencia se haya formulado y difundido en el medio ambiente del individuo, y*

*Depende de la influencia que ejercen en el proceso de socialización los defensores de tal creencia.*

*2. El prestigio relativo de la creencia, que a su vez depende de:*

*a) el prestigio personal de sus defensores y antagonistas, y*

*b) los éxitos y fracasos de las personas, organizaciones e instituciones que simbolizan tal creencia.*

*3. El grado de congruencia entre la nueva opinión y las percepciones que el individuo tiene de la realidad, configuradas estas percepciones por:*

*a) las opiniones actuales del individuo*

*b) las experiencias del individuo".<sup>27</sup>*

Así, las creencias cognitivas están determinadas por factores muy distintos, donde juega un rol preponderante la influencia del medio que rodea a las personas, pero también la particular formación de cada persona. Robert Dahl presupone que la mayoría de las personas son más receptivas durante los primeros veinte años de vida, periodo a partir del cual las creencias permanecerían más estables, pero que es erróneo pensar que ya no pueden modificarse, dado que la socialización y el interés personal de cada individuo hacen que no se pueda conocer a ciencia cierta el modo de receptividad y formación de las ideas.

Así, las ideas que surgen en el espacio temporal de la vida de las personas dependen de la oportunidad de tener acceso a ellas, condicionadas por la formulación y difusión que las mismas hayan tenido, así como de la influencia que tengan los defensores de aquéllas ideas (familia, iglesia, escuela, universidad, etc.), asociada con los éxitos y fracasos experimentados. Aquí Robert Dahl nos pone el ejemplo de Benjamin Franklin, el de Mahatma Gandhi y Martin Luther King, donde destaca que ha sido el

<sup>27</sup> DAHL, Robert. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 165.

prestigio de los mismos un factor sin el cual no se puede comprender el peso que sus ideas han tenido en sus países. A su vez, los planteamientos por ellos impulsados dieron un fuerte respaldo a los logros positivos que se atribuyen a sus ideas, logros que se cristalizan en las personas, instituciones y organizaciones. Sobre esta base debe entenderse, dice, que "...el simple hecho de que la democracia pareciera funcionar con éxito en los Estados Unidos resquebrajó los argumentos de los antidemócratas y durante todo el siglo XIX el prestigio del credo democrático ha sido muy alto en Europa y América".<sup>28</sup> Destaca así que el acceso a las creencias varía de un momento a otro de la historia. "Este último argumento puede servir para demostrar el razonamiento genérico de que el joven estadounidense que haya crecido en la década de 1960 habrá tenido acceso a creencias muy distintas a las que estuvo expuesto el joven de los años 1950 o 1900..."<sup>29</sup>

Otro factor a tener en cuenta es que las nuevas opiniones deben ser coherentes con las que las personas tienen en ese momento, pues cuando entran en conflicto las personas entran a sopesar razones y de ellas pueden surgir descrédito para la nueva idea propugnada. También puede desecharse la antigua creencia, pero debe tenerse en cuenta que las ideas permean de diferentes maneras en las personas. Esto no es otra cosa que afirmar que la cultura personal (las convicciones, perspectivas y hábitos psicológicos) es la que suministra los supuestos mentales con que cada persona contrasta y calibra las diferentes percepciones, porque la interpretación que le damos a las cosas dependen de los valores que prioricemos en nuestro esquema mental, donde la escala de valores de cada uno sirve de instrumento interpretativo de las nuevas ideas, las que son redefinidas conforme con ese proceso. "La necesidad de que las ideas sean subjetivamente congruentes les confiere cierta vida propia, o desarrollo autónomo, y las preserva de caer bajo el control total o la manipulación de los intereses sociales. Si bien es incuestionable que las opiniones sociales y políticas son de carácter más determinista que los sistemas absolutamente abstractos –como las matemáticas o la física– una vez que el principio social o político llega a enclavarse con firmeza en la cultura política, cabría decir que viene a ser –casi literalmente– un axioma a partir del cual se extraen conclusiones nuevas, no anticipadas y aparentemente ineludibles; de modo que las 'funciones' que originalmente cumple un principio, y los 'intereses' que inicialmente satisface, ya no pueden controlar ni imponer por más tiempo las conclusiones que de él se extraen".<sup>30</sup>

Por último (y no por ello menos importante) Robert Dahl hace referencia a que la permeabilidad de las ideas también es percibida a partir de las experiencias personales de cada uno, porque cada sujeto forja su opinión en concordancia con sus vivencias

<sup>28</sup> DAHL, Robert. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 156.

<sup>29</sup> DAHL, Robert. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 157.

<sup>30</sup> DAHL, Robert. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 158.

particulares. Para que las ideas sean aceptadas, la relevancia de la experiencia se manifiesta en la credibilidad que las personas otorgan a los aspectos cognitivos de la opinión, "...pues si las percepciones propias de la realidad entran en conflicto con las que contiene la nueva creencia a la que el sujeto se expone, se hará preciso rechazar las percepciones propias, la discrepancia, o la validez de la nueva idea en un intento de reducir la tensión; cualquiera de las tres alternativas es posible, pero la última es la más común. También en este caso resulta evidente cuán importante es la cultura en cuyo seno se forma el individuo y que le condiciona a interpretar sus vivencias de determinada manera".<sup>31</sup>

Este último factor (la coherencia de las ideas con la experiencia) es quizás el que mayor información nos brinda para redefinir los conceptos e interpretar las cosas, así como para explicar porqué cada persona piensa diferente, pues cada una realiza una selección perceptiva en función de la realidad (vívida, experimentada) y ello le genera una expectativa diferente en cada caso. "Durante todo el día *seleccionamos* inconscientemente las percepciones del mundo que nos rodea. El hombre puede evitar las percepciones desagradables dirigiendo su atención a otra parte y percibiendo o pensando de acuerdo con sus deseos... La forma de negación más simple es la de eliminar la percepción dirigiendo la atención a otra cosa... Muy a menudo, la gente *rellena los espacios en blanco* con percepciones nacidas del deseo".<sup>32</sup> Este proceso, nos dice Robert Dahl, continúa durante toda la vida y las creencias pueden ser modificadas drásticamente si se contraponen a las experiencias personales, como ocurrió con los soldados alemanes al rendirse primero individualmente, después en pequeños grupos y luego en tropel al ver que la propaganda de Berlín se contraponía con sus experiencias en el campo de batalla.<sup>33</sup>

En este sentido, también debe tenerse presente que existen experiencias compartidas por muchas personas y otras son propias de cada individuo. Siendo esto así, resulta ya desdeñada la idea de que las interpretaciones que tomamos como personas y las autoridades públicas en particular pueden ser siempre predecibles. La cantidad de factores que intervienen en la configuración de decisiones (ya sean políticas, administrativas, judiciales o legislativas) otorgan un carácter contingente a las mismas, más aún si se tiene en cuenta el carácter cada vez más abierto y maleable de las normas.

Más aún en democracia, la formación de las ideas personales requieren de un máximo respeto a la libertad de autodeterminación de las personas, como nos señala

<sup>31</sup> DAHL, Robert. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid: Tecnos, 1989. p. 159.

<sup>32</sup> JANIS, Irving; MAHL, George; KAGAN, Jerome; HOLT, Robert. **Personality Dynamics, Development and Assessment**. New York: Harcourt, Brace and World, 1969. p. 354.

<sup>33</sup> En el ocaso de la guerra, la información que salía de Berlín era que el frente alemán seguía ganando territorio, mientras que la experiencia de los soldados que iban o venían de los campos de batallas era completamente opuesta, lo que motivó la desertión de los soldados del ejército alemán.

Ronald Dworkin: “democracia significa que las personas se gobiernan a sí mismas cada cual como asociado de pleno de derecho de una empresa política colectiva, de tal manera que las decisiones de una mayoría son democráticas sólo si se cumplen ciertas otras condiciones que protegen la condición y los intereses de cada ciudadano en tanto asociado de pleno derecho a esa empresa”.<sup>34</sup> Tal es la finalidad con la incorporación de derechos individuales en las constituciones nacionales, donde la libertad de expresión configura la dignidad humana y constituye la esencia de la asociación entre los hombres. Ello nos dice que vivimos en un mundo donde se deben respetar las convicciones particulares y las ideas, según hemos desarrollado líneas arriba, están determinadas en gran medida por factores donde talan el particular razonamiento de cada individuo. Si no se respeta la disparidad de criterios, continúa Ronald Dworkin, se rompe la igualdad de oportunidades entre las personas, pues “no damos trato de socio a alguien con quien discrepamos –lo tratamos como un enemigo o, en el mejor de los casos, como un obstáculo– cuando no hacemos ningún esfuerzo, bien sea para entender la fuerza de sus ideas opuestas, o bien para desarrollar nuestras propias opiniones de un modo que las haga sensibles a las suyas”.<sup>35</sup>

Esa idea es desarrollada por Ronald Dworkin para hacer frente y rebatir las concepciones que propugnan un carácter *mayoritario* de la democracia, donde las decisiones estarían justificadas por el solo hecho de que provienen de una mayoría legitimada popularmente, dado que esta última forma de entender la democracia desatiende cuestiones fundamentales de justicia, igualdad y libertad de las personas, lo cual es corroborado por las diversas decisiones que toman los gobiernos, pues en ellas no existe una votación, ni siquiera una deliberación, y las mismas pueden ir (en la mayoría de las veces van) en contra del deseo de la mayoría de los ciudadanos, como sucede con las medidas impositivas, el aborto, derechos de los homosexuales y otras cuestiones. “En cualquier momento dado, muchos miles de personas desempeñan cargos públicos para los que han sido elegidos y designados, y el poder político que tienen, incluso quienes detentan los cargos más bajos, será mucho mayor que el de la mayoría de sus conciudadanos que permanecen en la esfera de lo privado. No vale decir que en última instancia todos los ciudadanos tienen una capacidad de influir igual a la del presidente, puesto que, en el momento de escoger al ganador de las próximas elecciones, el presidente, igual que todos los demás, dispondrá de un solo voto. Esta afirmación es absurda; el presidente y las personas por él designadas reciben un poder imponente durante varios años en el que ni usted ni yo podemos apenas interferir. (...) El gobierno

<sup>34</sup> DWORKIN, Ronald. **La democracia posible. Principios para un nuevo debate público**. Barcelona: Paidós, 2007. p. 168. Tal caracterización realiza Ronald Dworkin acerca de la concepción *asociativa* de la democracia, por oposición a la democracia *mayoritaria*, de modo a resaltar que democracia no es solo un proceso, sino que incumbe valores que deben ser respetados en todo momento.

<sup>35</sup> DWORKIN, Ronald. **La democracia posible. Principios para un nuevo debate público**. Barcelona: Paidós, 2007. p. 169.



representativo es sólo la más drástica de las formas en que unos pocos entre nosotros llegan a tener un poder político desproporcionadamente mayor que el que tiene todo el resto incluso cuando los votos son nominalmente iguales.<sup>36</sup>

En toda sociedad, siempre existe un mínimo de libertades individuales y dentro de éstas, la dignidad humana es el pilar y base de su justificación. Así, la libre formación de ideas es uno de los talentos definidores de la dignidad humana y, como ha sido desarrollado antes, la voluntad individual juega su papel preponderante en dicho proceso formador. De ahí que las opiniones de las personas, en democracia, varíen en función de la particular valoración de cada una. Por ejemplo, “es inconsistente con la dignidad de una persona someterse a la autoridad coercitiva de otros al decidir qué papel debería desempeñar en su vida la religión u otros valores éticos comparables, de modo que la concepción asociativa requiere alguna garantía de que la mayoría no impondrá su voluntad en estas cuestiones. Por tanto, según la concepción asociativa, los derechos constitucionales que protegen la libertad que los individuos tienen para tomar sus propias decisiones éticas no comprometen la democracia, sino que más bien constituyen un intento de garantizarla”.<sup>37</sup>

Se destaca así el alto contenido valorativo que contiene y se forma cada persona, y que ello determina la respuesta o solución que será asumida en las decisiones públicas. Ahora, cabe hacer una salvedad insoslayable: esto es una posibilidad, una que suele ocurrir muy a menudo, pero no por ello se pretende desestimar el razonamiento autorreferencial al que alude Niklas Luhmann, pues también es posible encontrar sentimientos comunes o ideas generalizadas en cierto tiempo y espacio, lo cual sirve para unificar ciertos criterios en ciertos aspectos y ello debe ser reconocido por quien toma una decisión. Las reglas normativas y las manifestaciones sociales<sup>38</sup> actúan para hacer previsible cuanto se pueda.

Lo que con ello queda de manifiesto es que las decisiones (en democracia) adquieren matices circunstanciales y para evitar la tiranía o la arbitrariedad deben encontrarse mecanismos de control (hasta donde se pueda) sobre aquéllas. Lo que no puede es desconocerse la existencia de las diferentes connotaciones que rodean al ejercicio del poder y, en consecuencia, pretender simplificar las cosas negando lo que es a todas luces visible. A tal efecto y como las decisiones son tomadas por los representantes (en

<sup>36</sup> DWORKIN, Ronald. **La democracia posible. Principios para un nuevo debate público**. Barcelona: Paidós, 2007. p. 179-180.

<sup>37</sup> DWORKIN, Ronald. **La democracia posible. Principios para un nuevo debate público**. Barcelona: Paidós, 2007. p. 184.

<sup>38</sup> Una de esas herramientas de discusión y formación de sentimientos comunes se desarrolla a través de los medios de comunicación (cada día más avanzados). Un análisis de la influencia mediática en las decisiones políticas puede verse en MENÉNDEZ, María Cristina. **La impronta mediática sobre la teoría política**. Disponible en: <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/smulovitz/maria-cristina-menedez.pdf>>. Acceso: 07 mai, 2011.

la democracia representativa) conviene analizar esta institución y plantear su dinámica y riesgos.

## 5. LAS DECISIONES DE LAS PERSONAS PÚBLICAS EN LA DEMOCRACIA POSIBLE

Ernst Wolfgang Böckenförde<sup>39</sup> hace un análisis de la representación democrática bastante interesante, a partir del cual pueden entenderse los factores que intervienen en el comportamiento de las personas que dirigen los órganos representativos. El citado autor empieza mencionando que si bien el término democracia alude a la democracia directa (porque deriva del ejercicio ateniense de la misma, porque la soberanía no puede ser transmitida o delegada y reside de forma inalienable en el pueblo, así como porque constituye la salvaguarda para evitar el dominio de una clase sobre otra), es decir autogobierno del pueblo, ese concepto es irrealizable en la práctica, debido a la gran extensión de los territorios y a la elevada cifra de la población, lo que conlleva a hacer ineludible el ejercicio de la democracia representativa para la toma de decisiones que conciernen al gobierno (ejercicio de soberanía), sin dejar de reconocer que cuanto más se manifiesten los mecanismos de democracia directa (como una consulta o asamblea populares, referéndum y demás) mayor será la legitimidad de los órganos decisores, dado que se otorgará un *plus* de democracia al sistema.

Entre las dificultades que se presentan para un efectivo autogobierno del pueblo, Ernst Wolfgang Böckenförde alude a tres razones: a) la voluntad del pueblo debe ser concretada, dado que no existe como algo acabado, precisa ser actualizada constantemente, y esa concreción necesita de un guía que oriente la toma de decisión. En el ejemplo de las consultas populares, el contenido de las preguntas va a determinar la respuesta, dado que solo se puede responder con “sí” o “no” y el pueblo no puede influir en la formulación de aquéllas (esa iniciativa corresponde a unos pocos); b) los ciudadanos no tienen el suficiente interés para participar políticamente, esa no es su prioridad, solo son ciertas élites las que articulan sus intereses participando en el proceso. A ello suma el carácter complejo y la cantidad de las decisiones que hay que han de tomarse y ello conlleva la profesionalización de esa participación política; c) toda unidad social y política solo surge a través de procesos de organización para unificar acciones, para una actuación coordinada de la colectividad; sin esa unidad del grupo solo existen individuos descoordinados y para reencauzar esto se precisa de uno o varios órganos que asuman la función de dirigir a todos, como un equipo de fútbol o una compañía de soldados. “Para que llegue a formarse una unidad de acción es preciso además que se haya tomado una decisión conforme a un plan sobre el tipo y el fin de la ordenación

<sup>39</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993.

común, (...) así como sobre los medios que han de utilizarse”.<sup>40</sup> Y como toda organización precisa de autoridad, quienes ejercen la dirección del grupo deben contar con cierto grado de libertad para tomar las decisiones, lo que equivale a decir “un poder no vinculado democráticamente”. En esta última dificultad, resaltada por nuestro autor, puede notarse ese resquicio de autonomía omnipresente en la labor de quien tiene que tomar una decisión dentro de un colectivo.

Al ser irrealizable el ideal de la democracia directa, surge la necesaria representación a través de la conformación de los órganos y designación de autoridades que ejercerán la función de dirección de la colectividad, tomando las decisiones que consideren convenientes. La democracia no puede ser entendida sin esta intermediación entre soberanía y ejercicio del poder, pero puede ser enmarcada para controlar, responsabilizar y legitimar las decisiones de los representantes, de modo que no se convierta en tan solo un maquillaje de gobiernos autoritarios. Siguiendo con el razonamiento de Ernst Wolfgang Böckenförde, este freno a las decisiones arbitrarias se canaliza a través de mecanismos democráticos, como una estructura jurídico-legitimadora del poder que ejerce el Estado, la cual va a evitar que se desplace el concepto de soberanía hacia los representantes y que estos ejerzan su voluntad por encima de la colectividad, a la vez que se incorpora al sistema la posibilidad de contrapesar democráticamente algunas decisiones (representación directa en ciertos asuntos relevantes, como contrapeso), así como una limitación temporal a ese ejercicio y la implementación de causales para retirar la confianza y ese ejercicio de la representación. No obstante ello, se refuerza la idea de que la única forma de actuación colectiva se da a través del otorgamiento de poderes a órganos de dirección para la satisfacción de los intereses generales<sup>41</sup> y si bien cuesta determinar la decisión que habrá de tomarse para cada caso concreto, la idea subyacente de la representación es la fidelidad en la defensa de los intereses del pueblo, ya que “los órganos de dirección que actúan por sí mismos, autorizados de esta forma, actúan en nombre del pueblo y para el pueblo, lo representan como organizado en una unidad política de acción. En este sentido son representantes del pueblo, y el poder del Estado así organizado es un poder democrático-representativo”.<sup>42</sup>

Ahora, para que pueda legitimarse el ejercicio de la representación, además de reglas formales que establecen el vínculo entre pueblo y autoridad, se hace necesaria la actualización constante de los contenidos de la voluntad colectiva, de manera tal que los ciudadanos puedan reconocerse en las acciones de sus representantes. Esta función exige la voluntad de estos últimos, que sus decisiones estén encaminadas a satisfacer

---

<sup>40</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993. p. 141.

<sup>41</sup> HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

<sup>42</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993. p. 144.

esos sentimientos comunes que muchas veces son perceptibles en el ambiente o, si esas ideas no son fácilmente reconocibles, que se haga un esfuerzo racional por tomar la mejor decisión posible. Este constituye el mayor reto de la democracia, la disociación entre el rol de los representantes y el ideal de su ejercicio, riesgo que queda siempre latente por esa impermeable delegación que se produce para la toma de decisiones. “La democracia de la identidad considera que la disociación está resuelta ya en la decisión que se toma estando presente el pueblo, y, por otra parte, las formas autoritarias de lo político sustraen la solución de este problema al proceso político, y en su lugar lo remiten a una persona o a un grupo reducido de personas (los órganos de dirección). Frente a ello, la democracia representativa mantiene abierta la solución de esta cuestión y la remite al interior del proceso político: la actualización y la efectividad de la identidad del pueblo se hacen posibles institucional y procedimentalmente a través del proceso abierto de la representación, pero al mismo tiempo tiene que producirse y realizarse este proceso (...) En esa medida la representación democrática puede concebirse como un proceso dialéctico del grupo consigo mismo”<sup>43</sup>

Se revela así el factor clave para el cumplimiento del ideal democrático, el cual, a la vez que exige el cumplimiento de cierto tipo de comportamiento (el que haga efectivo la realización de los intereses colectivos) a través de las decisiones políticas, ello queda supeditado a la actitud de los representantes. Al hacerse cada vez más patente esta relación entre ideal y realidad puede entenderse el creciente descontento de la población<sup>44</sup> que se traduce en una crisis de la democracia representativa y por ello no es raro que cobre auge la idea de quienes propugnan la realización de la democracia directa. Al fin y al cabo, ninguna de las dos formas de entender la democracia cumpliría con su objetivo, por lo menos esta última (la directa) aseguraría una mayor participación social.

Ahora, pudiendo pensarse que las dos formas de entender la democracia serían ilusorias, Ernst Wolfgang Böckenförde nos plantea una diferencia conceptual a tener en cuenta: la democracia directa presenta una dificultad práctica para que sea realizada, no cuenta con mecanismos que hagan posible su realización o, mejor dicho, sus mecanismos son tan onerosos y aún así no se asegura la plena participación (por los motivos expuestos líneas arriba), que hace irrealizable la idea de decidir en el *ágora*. En cambio, la democracia representativa no presenta esas dificultades, presenta otras que se desenvuelven en el plano ético-normativo, donde depende de la actitud de los representantes el cumplimiento de las máximas democráticas, con lo cual su realización se desplaza “...al interior del propio proceso abierto de la política: tiene en él la

<sup>43</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993. p. 152-153.

<sup>44</sup> Defraudación de la confianza de los ciudadanos hacia sus representantes, lo que les impide reconocerse.

oportunidad de realizarse, pero también el riesgo de que esto no ocurra”<sup>45</sup> Para que pueda realizarse, el autor alemán nos señala dos dificultades que deben superarse: la predisposición individualista de todos y las actitudes cortoplacistas (populistas) de los gobernantes para mantenerse en el poder.

La primera dificultad se presenta por el carácter plural de los intereses en juego y ello hace que la sociedad se estructure con un cierto énfasis individualista: los diferentes grupos o sectores compiten entre sí por imponer sus conveniencias, los ciudadanos creen que la defensa del interés general solo compete a los gobernantes y se desinteresan por su concreción. En síntesis, falta ese espíritu colectivo que se construye desde abajo, ese cimiento de moral pública propio de las sociedades más avanzadas. Para este menester hace falta un involucramiento general y para ello se deben crear los canales pertinentes.<sup>46</sup>

La segunda dificultad es la consecuencia de la lucha por el poder: para mantenerse en el cargo, los órganos de representación dependen de los votos y estos no se consiguen siempre con las propuestas y medidas más racionales, con decisiones orientadas a crear una base fuerte e implementar un proceso gradual pero que dé resultados beneficiosos para la colectividad. La lógica del voto requiere hechos plausibles en el corto plazo para otorgar la confianza pública y esto suele predeterminar una conducta populista por parte de quienes ostentan el poder y de quienes quieren llegar al mismo.

Esta crisis de la representación exige la atención ciudadana a estas cuestiones y que ella se encarrile en una postura crítica para mejorar la calidad representativa y para exigir decisiones serias a las autoridades, criticando las malas decisiones. Esto solo se puede llevar a cabo participando en la vida política, cada uno desde su espacio social e involucrándose en los procesos intercomunicativos de temas trascendentales. Con todo, “si en una democracia faltan personas o grupos con el valor suficiente para estar a la altura del desafío de la acción representativa y de las correspondientes consultas al pueblo; si no las hay en el Parlamento, en el Gobierno y en los partidos políticos, entonces la democracia degenera rápidamente en formas de autoservicio político, o –en el supuesto de decisiones difíciles– entra en una situación agónica, y no habrá modo de detener o enderezar esto institucionalmente. Esta labilidad de la democracia pertenece a su propia naturaleza; es algo que nunca se podrá eliminar ni por debates ni por medidas organizatorias mientras sigamos pisando suelo democrático. Un pueblo que organiza y establece su vida política democráticamente tiene que tener la fuerza y la disposición adecuadas para perseverar. La democracia, vista así, es una forma de

<sup>45</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993. p. 156-157.

<sup>46</sup> Una propuesta bastante interesante para lograr este objetivo puede encontrarse en: DWORKIN, Ronald. **La democracia posible**. Principios para un nuevo debate público. Barcelona: Paidós, 2007.

Estado ambiciosa, incluso probablemente difícil; su condición de existencia es que existan unos amplios cimientos de cultura política<sup>47</sup>

## 6. INCIDENCIA EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO

Dado por supuesto dicho tren de ideas, ¿cómo afecta a la aplicación del Derecho, siendo que el Derecho constituye el reducto para simplificar la realidad y hacer predecibles los comportamientos? Pues bueno, el conjunto de disposiciones jurídicas tampoco escapa a la contingencia de las cosas, pero ¿qué es aplicar el Derecho si no un acto de decisión? Por lo mismo, al constituir un proceso de decisión juegan en la cabeza del intérprete llamado a aplicar una norma todas las variables psico-sociales antes explicitadas. Cabe ahora preguntarnos, entonces, si en un contexto democrático es posible encontrar una sola respuesta correcta para todos los casos de aplicación del derecho. La respuesta, obviamente viene ya dada por el planteamiento hasta aquí realizado: existen concepciones y experiencias, individuales y sociales, que determinan las respuestas de las personas, lo cual no asegura uniformidad de criterios o pensamientos.

Como manifiesta Juan Igartúa “el significado de una disposición legal depende de las directivas utilizadas y de las valoraciones que las sostienen”,<sup>48</sup> y esas valoraciones son realizadas por seres humanos, cada uno del cual tiene la libertad para formarse sus propias ideas. Al fin y al cabo, “a la norma interpretada se le atribuye un sentido y tal atribución es deudora de las directivas y valoraciones que se pongan en juego. Por tanto, una decisión interpretativa no es verdadera ni falsa (en la acepción clásica de esos términos). Será justificada o injustificada, eso sí”.<sup>49</sup>

Haciendo un paralelismo con las influencias presentes en el ejercicio del poder, I Juan Igartúa señala que, tratándose de límites normativos, factuales e ideológicos para quien interpreta una disposición jurídica en un caso concreto, esos límites sí restringen el campo de actuación del intérprete, lo demarca, pero no lo anula por completo. Las reglas jurídicas no pueden prever el universo de posibilidades en los tipos normativos, debido a la contingencia con que ocurren los acontecimientos y “de las limitaciones factuales cabe aseverar lo mismo. La cultura jurídica (por ejemplo a través del postulado del legislador racional) pone en juego unas actitudes epistémicas y axiológicas comúnmente aceptadas, pero con un contenido que no siempre se sustrae al influjo de diferentes ambientes e ideologías. Por su parte, el papel del precedente y de la doctrina

<sup>47</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993. p. 158.

<sup>48</sup> SALAVERRIA, Juan Igartúa. **Teoría Analítica del Derecho (La interpretación de la Ley)**. Pamplona: Oñati, 1994. p. 91.

<sup>49</sup> SALAVERRIA, Juan Igartúa. **Teoría Analítica del Derecho (La interpretación de la Ley)**. Pamplona: Oñati, 1994. p. 91.

dependerá del valor que se asigne a tales o cuales decisiones judiciales y previas y a éstas o aquéllas opiniones de la doctrina”<sup>50</sup>

## 7. NECESIDAD DE UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA PARAGUAYA

El Estado paraguayo está estructurado con el esquema tradicional de separación de poderes, entendido éste bajo la premisa de un Poder Ejecutivo fuerte y desvinculado del Poder Legislativo en la función administrativa o de gobierno.<sup>51</sup> Se caracteriza por la fuerte dependencia que tienen los organismos públicos del Poder Ejecutivo y, cuando no (como sucede con ciertos organismos constitucionales autónomos u órganos extra-poderes), por lo menos existe un fuerte grado de vinculación interorganizacional.<sup>52</sup> Tal es así que las sucesivas “reformas” que se fueron dando han consistido en la creación o supresión (en proporción, hubo mucho más creaciones que supresiones) de unidades administrativas, con la idea que ello hace deslindar responsabilidades, especializar a los funcionarios en tareas específicas y posibilita una mayor relación de los funcionarios con los problemas, lo cual permitiría que se brinden mejores y mayores soluciones.<sup>53</sup>

Producto inmediato de todo ello es la fragmentación de las instituciones públicas, la poca coordinación que existe entre ellas arroja no pocos problemas, pues coexisten muchas instituciones y la tarea coordinada, junto con el ofrecimiento de soluciones globales, van quedando un tanto rezagadas. Para hacer frente a este problema se suele inferir que la solución está en la concentración de la burocracia por parte del Poder Ejecutivo, motivo por el cual se suele reforzar el poder de éste. Consecuencia de todo ello es un presidencialismo marcadamente fuerte y una labor obstructiva (en vez de constructiva y de cooperación) por parte de los parlamentarios.

Ello no puede dejar de resultar curioso por cuanto que en EE.UU., cuna del presidencialismo americano, el desarrollo de las instituciones gubernativas ha sido completamente diferente. Allá puede notarse una fuerte presencia de los congresistas en la definición, seguimiento y control de las políticas públicas de las agencias nacionales o instituciones públicas con funciones ejecutivas; ya sea a través de relaciones informales o de contactos institucionales, como audiencias en las comisiones y la aprobación del presupuesto correspondiente para esas agencias. Cabe recordar que en EE.UU. los

<sup>50</sup> SALAVERRIA, Juan Igartúa. **Teoría Analítica del Derecho (La interpretación de la Ley)**. Pamplona: Oñati, 1994. p. 91.

<sup>51</sup> CHASE PLATE, Luis Enrique. La función pública en Paraguay. In: PUON, Rafael Martínez (Org.). **La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2002. p. 175 a 206.

<sup>52</sup> Como es el caso del Banco Central del Paraguay, quien debe seguir la política económica fijada por el gobierno y cuyo enlace es el Ministro de Hacienda.

<sup>53</sup> BORRÁS MARIMÓN, Francisco. **La reforma del Estado: la dinámica de Paraguay**. Disponible em: <[http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=594%3Ala-reforma-de-lestadola-dinamica-de-paraguay&catid=14%3Aopinion&Itemid=40](http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=594%3Ala-reforma-de-lestadola-dinamica-de-paraguay&catid=14%3Aopinion&Itemid=40)>.

parlamentarios integran alguna comisión, en alguna rama específica, y ello significa que el éxito de la o las agencias que incumben a su área de acción significa también un prestigio para el congresista. No es de extrañar, pues, que los mismos basen su carrera política en el éxito de las agencias de su área, dado que eso le genera el reconocimiento y la valoración de la ciudadanía.<sup>54</sup>

Frente a ello, hasta ahora, las reformas del Estado planteadas en el Paraguay ha ido en sentido contrario al indicado en el párrafo anterior, pero un estudio comparativo con la dinámica estadounidense nos puede servir para reencauzar el sentido de nuestras reformas y aprender de nuestros errores. Para tal menester, cabe, en primer lugar, analizar cuál ha sido la corriente doctrinaria que ha influido en la toma de decisiones para que el Paraguay realice sus reformas en el sentido indicado más arriba. Una vez que se comprenda el origen de tales medidas recién podemos plantear otras que nos lleven hacia un camino mejor. Para tal cometido, no puede dejar de interesarnos la experiencia extranjera (como Alemania y Chile), sin que ello obnuble la realidad paraguaya. A esto nos dedicaremos en las siguientes líneas.

#### *a. Tradición neo-liberal, fracaso de las propuestas*

Si bien en el Paraguay no llegaron a implementarse, pese a una fuerte insistencia, muchas propuestas neoliberales de reforma estatal, como la privatización de entes públicos, sí puede afirmarse que otras medidas, como el agrandamiento estatal (creación de nuevos organismos con nuevas funciones con relativa independencia) y la descoordinación que es consecuencia de ello, constituyen influencia directa de esta vertiente ideológica o, dicho de otro modo, la creación cada vez más intensa de nuevas dependencias administrativas, como secretarías ejecutivas de la presidencia de la república o direcciones dependientes de los ministerios (o la misma creación de nuevos ministerios), constituye el impacto del neogerencialismo en el Paraguay.

Como bien lo apunta Augustin Ferraro,<sup>55</sup> los postulados del neogerencialismo son: la nula intervención estatal en la economía, ya que el mercado es autosuficiente y la actuación de los organismos públicos debe ser diseñada como si fueran actores del sector privado; también se postula que la contratación con la gerencia pública debe obedecer a una retribución por resultados, procurando así la generación de incentivos en la labor gubernativa. Propende, sobre todo, la privatización de las empresas estatales.

En el Paraguay no se han llevado a cabo tales políticas, pese a una fuerte insistencia en la década de los noventa, por lo que no se puede decir que los propulsores de

<sup>54</sup> FERRARO, Agustín. **Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2009. p. 174 y ss.

<sup>55</sup> FERRARO, Agustín. **Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2009. p. 123 y ss.



ellas han triunfado, pero debe tenerse muy presente que una consecuencia o desarrollo importante de este tipo de políticas es la creación de varias agencias independientes que actúan de manera descoordinada (al haber muchas, se hace difícil y receloso el intercambio de información) y esto provoca no pocos problemas de coordinación y de deslinde de responsabilidades.<sup>56</sup>

Como se ha expresado, en el Paraguay se han creado numerosas instituciones públicas, todas ellas, de alguna u otra manera, dependientes del Poder Ejecutivo, con lo cual parecería que esta situación se diferencia de las políticas neogerenciales. Pero debe repararse en que, al existir una gran cantidad de instituciones a su cargo, el Poder Ejecutivo tiene, realmente, muy poca injerencia en el desarrollo de aquéllas; claro, siempre está latente la posibilidad o facultad de orientar y definir las líneas de acción, pero si aterrizamos en el plano operativo esto no ocurre con mucha frecuencia y lo que pasa es que esos organismos (direcciones, secretarías ejecutivas y otros parecidos) tienen cierta independencia operativa en la ejecución de sus políticas públicas, lo que acrecienta el recelo institucional y ello obstruye el fluido intercambio de información con otras instituciones públicas. Todo esto porque, justamente, las sucesivas leyes de creación de nuevas dependencias se han olvidado de regular la coordinación entre las diversas entidades estatales.

Un reflejo de tales observaciones se representa en el análisis realizado por Luis Enrique Chase Plate,<sup>57</sup> donde se da cuenta de esta discordancia operativa y del caos que se presenta cuando existe más de una institución que se considera competente para ciertos asuntos, generándose una disputa que tarda algún tiempo en ser solucionado. Estas disputas, a su vez, generan roces y ocultamiento de información entre instituciones que debieran colaborar en el marco de acciones conjuntas. Asimismo, se indica que en no pocos casos se ha observado inactividad o desinformación en el seno de ciertas instituciones competentes para solucionar determinados problemas, inactividad producto de desinformación generada por el aislamiento en que se encontraban esas instituciones.<sup>58</sup>

Por las circunstancias antes descritas, puede afirmarse que, aún si no se considera una influencia directa del neogerencialismo, no existe diferencia operativa entre las agencias independientes que propugna esta doctrina y las sucesivas instituciones

<sup>56</sup> Un estudio en la doctrina donde se destaca que en otros países esta relativa independencia de las instituciones públicas, del parlamento y hacia él, puede verse en OCDE. **La modernización del Estado. El camino a seguir** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Trad. Sonia Piedrafitá. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. p. 268.

<sup>57</sup> CHASE PLATE, Luis Enrique. La función pública en Paraguay. In: PUON, Rafael Martínez (Org.). **La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2002.

<sup>58</sup> Se obvia la referencia a casos concretos, porque la finalidad aquí pretendida es dar cuenta de la relevancia del diseño institucional para el éxito o fracaso de las políticas públicas en general. Un análisis más acabado puede encontrarse en las referencias bibliográficas señaladas.

públicas que fueron creándose en el Paraguay, pues ocurre lo mismo, debido a la superposición de funciones y falta de cruzamiento de datos se genera una mala o tardía prestación del servicio debido, y quienes sufren son los ciudadanos por los mismos motivos. Es por estas semejanzas que asociamos lo ocurrido con las “reformas” paraguayas como un modelo neogerencial.

*b. Reencauzamiento de las medidas, presencia del neweberianismo*

Como es lógico suponer, las consecuencias negativas de las reformas antes señaladas, sumado a experiencias vividas en otros países, hicieron que se replantee el tema de la orientación que debe tener una reforma del Estado (o de la burocracia). Ha quedado claro que a un esquema organizativo debe también seguir una serie de medidas que coadyuven a lograr una administración más eficiente; medidas tales como la profesionalización de la función pública, retribución digna e incentivos a los funcionarios, acceso meritario a los cargos, recuperación del espíritu público (muy desvalorizado de un tiempo a esta parte), un refuerzo de las relaciones interorganizacionales y una propensión a dar mayor participación a los actores sociales en el diseño de las políticas públicas. Todo ello, explica Augustin Ferraro,<sup>59</sup> sostiene y justifica la tendencia actual a darle mayor razón a las premisas de la corriente neweberiana, la que se basa en los principios antes indicados, a consecuencia del fracaso de las propuestas neogerenciales y la necesidad de una reformulación de weberianismo clásico, destinados a reforzar el espíritu e intervención del servicio público, pero con un cambio de paradigma: los sectores privados afectados deben tener activa participación en la formulación, control y redefinición de las políticas estatales, de modo a complementar la democracia representativa. Sobre todo, se postula una orientación a darle mayor importancia a los resultados que al apego irrestricto a las formalidades, hay que conseguir los mejores resultados y a ello debe apuntalar cada organización pública.

Estas ideas parecen haber calado en el parlamento paraguayo cuando se aprobó la Ley de la Función Pública,<sup>60</sup> donde se prevé, entre otras cosas:<sup>61</sup> una justa retribución salarial; la implementación del servicio civil de carrera, basado en la profesionalización de la función y el acceso por medio de concursos, de modo a incentivar la preparación de los recursos humanos, con lo cual, a su vez, se genera un orgullo el pertenecer al aparato estatal, pues se revaloriza su cargo y se va creando una identidad pública que

<sup>59</sup> FERRARO, Agustín. **Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2009. p. 123 y ss.

<sup>60</sup> PARAGUAY, Ley N° 1626/2000 “Ley de la Función Pública”.

<sup>61</sup> BORRÁS MARIMÓN, Francisco **La reforma del Estado: la dinámica de Paraguay**. Disponible En: <[http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=594:la-reforma-delestado-la-dinamica-de-paraguay&catid=14:opinion](http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=594:la-reforma-delestado-la-dinamica-de-paraguay&catid=14:opinion)>. Acceso: 11 mai. 2016.

energullece las tareas; control y redefinición de las políticas públicas gracias al seguimiento proyectado; capacitación permanente de los funcionarios.

Esa ley es muy auspiciosa y sigue las orientaciones neoweberianas (según se ha señalado anteriormente). Con la implementación “efectiva” de tales preceptos, tal y como está previsto, se ganará eficiencia y calidad en la prestación de las funciones públicas, por los siguientes motivos:

- El actual nivel salarial del funcionariado público paraguayo es muy bajo, ello genera un nulo incentivo para la realización de las tareas propias con excelencia y sentido de pertenencia a la institución. A su vez, esto provoca que la atención e interés del funcionario esté en otras cosas y no en el buen desempeño de sus funciones. La idea es crear diferentes niveles salariales, conforme con los diferentes rangos, de modo a incentivar la labor del servidor público y generar en éste mayores fuerzas para lograr una administración más eficiente.
- La consolidación de un servicio civil de carrera garantizará el acceso de los mejores a la función pública y a los puestos directivos y gerenciales. Esto hará que se revalorice la función de los servidores públicos e incentivará la formación constante y permanente para acceder a puestos más elevados y, lo que eso trae aparejado, un mejor nivel salarial y de vida. La obligatoriedad de un concurso para acceder a los cargos públicos tiene una imperiosa necesidad, sobre todo, para evitar el ingreso a esos lugares de gente inexperta, desinteresada y sin ningún mérito. Esto es lo que le quita valor a la función, esto desprestigia la labor de los demás, pues sucede muy a menudo que el funcionario público es analizado o juzgado desde la perspectiva del comportamiento de muy pocas personas (los funcionarios irresponsables o poco aptos).
- Este nuevo incentivo se traduce en una automática capacitación permanente por parte de los empleados públicos, dado que, al momento de cumplir una realización personal con nuevos o más avanzados estudios, se están realizando profesionalmente y encuentran un sentido a ello: saben que serán tenidos en cuenta, ya que el Estado tendrá muy en cuenta la formación para el acceso a los cargos de relevancia. Además, la meritocracia como método de selección refuerza el sentido de pertenencia, otorga mayor respeto a los funcionarios, a la par que genera una mayor calidad, eficiencia y eficacia en la ejecución de las labores administrativas y quien sale ganando es el país.
- Un mayor control y el énfasis en la redefinición de las políticas públicas permite seguir una secuencia lógica de acciones, con el parecer de los sectores afectados e involucrados, a la vez que permite estudios interdisciplinarios e interorganizaciones donde fluye el intercambio de informaciones. Todo esto, a su vez, queda documentado en las instituciones y en los funcionarios de

carrera, lo cual logra generar una memoria histórica y, con ello, se aumenta la posibilidad de no volver a caer en los errores del pasado.

- Unos mayores incentivos salariales, otorgados por resultados favorables, va a favorecer un clima de alta y saludable competencia institucional, un mayor interés por conservar el empleo y por el éxito de las acciones gubernativas. Resulta bien sabido que mayores son las prestaciones (o de mejor calidad, cuando menos) ante la presencia de incentivos por resultados. Ante ello, los funcionarios ponen un esfuerzo extra para alcanzar los objetivos propuestos y se vuelven más meticulosos en el desempeño de sus funciones.

Tales previsiones normativas serán muy provechosas en la medida en que se plasmen en la realidad y dejen de ser letra muerta, ya que depende de la voluntad política para llevarse a cabo. Resulta que la aplicación efectiva se ve obstaculizada por el clientelismo político todavía muy arraigado en la cultura política paraguaya, pero vale destacar los esfuerzos y logros obtenidos en esta etapa de consolidación del servicio civil de carrera.

“Hoy tenemos que el 40% de los ingresos al sector público, desde agosto del 2008 hasta ahora, se produjeron a través de concursos públicos de oposición. Pasamos del 0% al 40%. Esto significa que 31.410 personas se postularon y 11.620 cargos fueron concursados hasta febrero de este año. Falta el 60% porque no tenemos instalados todos los mecanismos que vuelvan esto obligatorio, un sistema de bloqueo a un nombramiento o un contrato que no se realiza mediante el procedimiento adecuado, pero este mecanismo lo (que) estamos construyendo”.<sup>62</sup>

Como vemos, todavía el camino a recorrer requiere de unos pasos decisivos y cruciales para el éxito de las propuestas esbozadas y plasmadas en la ley aludida. Esto nos demuestra que no bastan normas estructurales para alcanzar las metas propuestas, sino, sobre todo, voluntad política y un cambio de concepción en la valoración otorgada a la función pública. En este sentido, resulta dable destacar que se está trabajando en el bloqueo de los nombramientos sin concurso previo, en un portal único del empleado público y en la consolidación de la evaluación permanente e inducción de la conducta que deben observar los funcionarios, de modo a afianzar el espíritu de servicio público y compromiso con el país.<sup>63</sup>

### *c. Dificultades con las que se suele y puede encontrar este tipo de medidas*

Ahora, el curso normal de implementación de las medidas requeridas se ve obstaculizado por una fuerte resistencia política a la profesionalización de la función pública (o sistema meritocrático). Esa resistencia viene sucediéndose en el tiempo y es

<sup>62</sup> SOTO, Lilian. Disponible en: <<http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,1072>>. Acceso en 25 de agosto de 2011.

<sup>63</sup> *Idem*.

debida al interés de los políticos por mantener el *status quo*, gracias al cual cuentan con cupos o lugares para mantener trabajando a sus seguidores y principales operadores políticos, de capital importancia para ellos, situación que les permite seguir teniendo cierto peso electoral y aspirar a la reelección u otros cargos electivos.<sup>64</sup>

En el Paraguay constituye una regla no escrita (aunque no por eso menos eficaz) que cada parlamentario tiene a sus *recomendados* trabajando en la justicia electoral (donde cada uno tiene su cupo) o en alguna institución pública donde tiene amistad con el Ministro. Perder este *privilegio* es el mayor temor de los políticos para oponerse a la efectiva implementación de la profesionalización de la función pública y todos (tanto oficialistas como opositores) hacen caso omiso a esta realidad tan arraigada en nuestra cultura política.

Esta constituye una barrera muy fuerte que hay que derribar para llevar a cabo un plan muy auspicioso, pero para ello hay que hacer fuerzas para que prime un criterio patriótico y objetivo en los políticos al momento de implementar políticas públicas eficaces y eficientes, como el respeto y la dignificación de la función pública.

Por otro lado, los políticos pueden conciliar sus intereses electorales con el buen funcionamiento de las instituciones, involucrándose más en las funciones de éstas. Con ello se provocaría una mayor especialidad de los parlamentarios, pues cada uno estaría asignado a un área específico (comisiones parlamentarias), donde adquirirá un gran conocimiento del manejo y principales problemas de esa área, lo cual, a su vez, le otorgará mayores herramientas para colaborar positivamente (en la aprobación de presupuestos y leyes regulativas) en el manejo del negocio público. Si todo esto lo maneja convenientemente, del éxito de esas intervenciones públicas puede quitar rédito político al publicar sus buenos resultados, esto le ocasionaría una alta estima pública, como ocurre en los EE.UU. Asimismo, como el parlamentario-político se vería inmerso en una frecuente interrelación con los funcionarios y directores de las instituciones, es fácil predecir que su influencia o incidencia en ellos crecerá.

Esto último no debe asustarnos, pues de hecho siempre ha existido, existe en la actualidad y es muy difícil que deje de existir. La influencia, el partidismo o clientelismo es muy difícil erradicar, hay que aceptarlo como una realidad y tratar de encontrar medidas para lograr que los efectos de tal ocurrencia sean lo menos perniciosos posible. Y tal menester puede ser alcanzado si se logra que la clase política de verdad se involucre en las políticas públicas y sienta como necesario e imprescindible el éxito

---

<sup>64</sup> Para abundar en detalles sobre los problemas con que tropieza la gestión pública para un desarrollo eficaz, véase LÓPEZ CAMPS, Jordi; GADEA CARRERA, Albert. **Una nueva administración pública**. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno. Oñati: IVAM, 2001. p. 17 y ss.

de las acciones atinentes a su comisión parlamentaria, situación que le obligará a no recomendar a cualquiera para los puestos donde tenga injerencia.<sup>65</sup>

*d. Causa de la ineficacia de las medidas proyectadas*

La principal falencia o el mayor déficit de las pretensiones normativas constituye el hecho de pretender erradicar toda injerencia política o de políticos en la función gubernativa. Sencillamente porque esto no va a ocurrir. Como se ha dicho, hay que lograr capitalizar hacia una acción objetiva tal realidad e intentar sacarle el máximo beneficio posible, pero para ello hace falta asumir cómo son las cosas. De nada sirve obviar la realidad, es ella quien debe estar presente en toda propuesta normativa para no caer en el olvido y, aún si se quiere moldear esa realidad, primero hay que tenerla presente para luego plantear soluciones viables y “cumplibles”.

Pretender que una ley sea letra muerta, aún antes de que salga a luz, es una actitud nada pragmática y, por ello, está muy alejada de brindar una solución valedera; este suele ser el motivo de los grandes fracasos en la implementación de reformas normativo-estructurales. Solamente pueden solucionarse las cosas si uno se enfrenta a los hechos y propone medidas factibles. De otro modo, los problemas continuarán y el irrespeto grosero a las leyes también continuará, situación nada alentadora y contradictoria de los postulados de un Estado de Derecho. “...el contexto en el que van emergiendo las políticas de reforma se nos presenta como un conjunto de factores parcialmente coincidentes y divergentes, que deben examinarse detenidamente en cada caso”.<sup>66</sup>

Es por tales motivos que la influencia política en el Paraguay (o clientelismo político, como quiera llamársele), una realidad acuciante, no puede ser desconocida ni se puede pretender erradicarla por completo, porque no va a ocurrir. Lo que sí se puede intentar es moldearla, buscando que esa influencia negativa que ahora tiene se viabilice hacia actitudes que propicien un buen y mejor desarrollo de las políticas y función públicas.<sup>67</sup> Además, ella no siempre es perjudicial o negativa. Piénsese, por ejemplo, en que lo ocurrido antes de esta influencia multisectorial de los políticos en la función administrativa sólo había una persona (o un solo partido político) que tenía “competencia” para ejercer tales influencias. Ahora, en pleno tiempos democráticos, por lo menos

<sup>65</sup> Un ejemplo de esta situación ocurre en Chile. Al respecto, véase el artículo de FERRARO, Augustin. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. **Latin American Politics and Society**, [s.l.], vol. 50, n. 2, p. 101-129, jun./aug. 2008.

<sup>66</sup> LONGO, Francisco; ECHEBARRIA, Koldo. La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas. In: SPINK, Peter; LONGO Francisco; ECHEBARRÍA, Koldo; STARK Carlos (Orgs.). **Nueva gestión pública y regulación en América Latina**. Balances y desafíos. Venezuela: CLAD, 2001. p. 141.

<sup>67</sup> Bajo un matiz diferente, pero con iguales propósitos, puede verse: OCDE. **La modernización del Estado**. El camino a seguir. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Trad. Sonia Piedrafitá. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. p. 268

puede observarse que la recepción de recomendaciones e injerencias provienen de múltiples fracciones, producto quizás de la necesaria negociación entre diversos sectores para obtener “contraprestaciones” o favores, con lo cual no se afirma que sea un estadio ideal, pero sí puede sostenerse que se acerca mucho más a un régimen democrático que el vigente anteriormente, conforme se ha explicado.

*e. Propuesta, capitalización de la injerencia política*

Un modo de capitalizar la influencia de los políticos en el ámbito burocrático es intentando viabilizar las intervenciones de ellos de una manera que sea provechosa para la Administración, tal y como ocurre en Chile, por ejemplo.<sup>68</sup>

En Chile, pese a haber una prohibición constitucional a la injerencia de los parlamentarios en la Administración, ellos tienen una activa participación en las decisiones de los órganos burocráticos y una fuerte influencia en las designaciones. Aunque de manera informal, esto constituye una realidad institucionalizada por la práctica. Ello, puede considerarse, provoca muchos beneficios en el cumplimiento de las políticas públicas, pues los órganos administrativos cuentan con personas involucradas o interiorizadas de sus actividades y compenetradas con las autoridades de aquéllos, lo que facilita el diálogo para la aprobación de leyes favorable y, cuando menos, son escuchados cuando se presentan propuestas legislativas que inciden en su campo de acción; asimismo, pueden contar con más posibilidades de obtener los recursos (presupuestarios) correspondientes para la ejecución de sus planes, debido a ese mismo contacto con los parlamentarios. De igual manera, éstos mantienen una fluida comunicación (encuentros informales, pedidos de informes y contacto permanente con las personas a quienes recomiendan en los puestos administrativos), lo que les permite tener conocimiento cabal de cuanto ocurre en la unidad administrativa correspondiente.

Todo esto, si bien se mantiene (y a lo mejor aumenta) el grado de recomendaciones e influencias de los parlamentarios (políticos) en la función gubernativa, puede generar, en el Paraguay, no pocos efectos positivos; pues, además de los mencionados en el párrafo anterior, piénsese por ejemplo en que estos mecanismos se plasmen en disposiciones normativas y que toda la sociedad sepa de esta vinculación, con ello también crece la responsabilidad de los políticos pues se cuidarán bastante de recomendar a personas capaces, pues la inoperancia de sus recomendados serán conocidos y pueden ser culpados de los efectos perniciosos que las intervenciones de su apadrinado tuvieron lugar. Así, al tener una consideración negativa por parte de la sociedad, puede perder la opción de reelección frente al electorado, tal como ocurre en los EE.UU., según

<sup>68</sup> Según lo explica muy bien FERRARO, Augustin. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, [s.l.], vol. 50, n. 2, p. 101-129, jun./aug. 2008. p. 101-129. Otros ejemplos constituyen Alemania y EE.UU.

hemos comentado anteriormente, donde los políticos fundan el éxito de su carrera política en el éxito de su vinculación con los logros de las agencias (unidades burocráticas de ejecución de políticas públicas).

Así, lo que se propone no es cambio de cultura, sino institucionalizar la cultura para responsabilizar políticamente (y, por qué no, jurídicamente en algún momento, si todo va bien) a los parlamentarios y personas con injerencia en las designaciones y decisiones administrativas, se pretende crear un sentimiento de recelo en los políticos para se sientan interesados y compenetrados con el éxito de la empresa estatal y el buen funcionamiento de sus instituciones vinculadas. Lo que se intenta es sumar "... agentes de cambio capaces de llevar adelante las reformas, al representar una coalición de poder e intereses suficiente para vencer obstáculos y resistencias. Uno de los elementos más interesantes de la nueva gestión pública en los países occidentales ha sido su asociación a un protagonismo político desconocido por la reforma administrativa anterior".<sup>69</sup>

No olvidemos que al involucrarse el legislador de una manera activa, automáticamente adquiere una especialización de las funciones de la entidad con quien mantiene fluida comunicación, lo cual redundará en una mayor calidad de las leyes. Esta especialización será debida al constante intercambio de información, por un lado, y al incentivo político (interés) de la retribución en confianza electoral (o mayor prestigio) con el buen desempeño de sus recomendados y los éxitos alcanzados por las políticas que a su campo de acción incumben.

## 8. SÍNTESIS

La base del éxito de una legislación radica en el conocimiento y aceptación de la realidad dentro de la cual será operativizada. La influencia política existe y es muy difícil erradicarla (tal como se pretende), la propuesta aquí esbozada radica en hacerla positiva, en involucrar esa influencia por canales que vislumbran mejores horizontes para conseguir una burocracia eficiente y eficaz en la administración de políticas públicas.

Involucrar de manera positiva esa influencia política a través de una herramienta que acepta esa realidad, tal como es, se facilita implicando a los políticos en los programas de gobierno, donde una interacción con la Administración puede redituar beneficios muy valiosos si se logra, tal como puede observarse en la experiencia de otros países.

<sup>69</sup> LONGO, Francisco; ECHEBARRIA, Koldo. La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas. In: SPINK, Peter; LONGO Francisco; ECHEBARRÍA, Koldo; STARK Carlos. **Nueva gestión pública y regulación en América Latina**. Balances y desafíos. Venezuela: CLAD, 2001. p. 141.



## 9. REFERENCIAS

ABC. “**Dimite legislador indonesio sorprendido mirando pornografía**”. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/nota/dimite-legislador-indonesio-sorprendido-mirando-pornografia/>>. Acceso: 13 abr. 2011.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. **Power and poverty. Theory and practice**. New York: Oxford University Press, 1970.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. Barcelona: Plaza y Janés Editores, 1985.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 1993.

BORRÁS MARIMÓN, Francisco. “**La reforma del Estado: la dinámica de Paraguay**.” Disponible en: <[http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=594%3AAla-reforma-delestadola-dinamica-de-paraguay&catid=14%3Aopinion&Itemid=40](http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=594%3AAla-reforma-delestadola-dinamica-de-paraguay&catid=14%3Aopinion&Itemid=40)>. Acceso: 21/09/2016.

CHASE PLATE, Luis Enrique. La función pública en Paraguay. In: PUON, Rafael Martínez (Org.). **La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2002.

COHEN, Wilbur J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HAMLIN, A.; PETTIT, B (Eds.). **The Good Polity: Normative Analysis of the State**. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

CRENSON, Mathew. **The un-politics of air pollution: a study of non-decisionmaking in the cities**. Baltimore: The John Hopkins Press, 1971.

DAHL, Robert. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert. **Who governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DWORKIN, Ronald. **La democracia posible**. Principios para un nuevo debate público. Barcelona: Paidós, 2007.

FERRARO, Agustín. **Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica**. Madrid: INAP, 2009.

FERRARO, Augustin. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. **Latin American Politics and Society**, [s.l.], vol. 50, n. 2, p. 101-129, jun./aug. 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci**. Trad. Quintin Hoare y Geoffrey Nowell-Smith. London: Sawrence & Wishart, 1971.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**. Madrid: Trotta, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

JANIS, Irving; MAHL, George; KAGAN, Jerome; HOLT, Robert. **Personality Dinamics, Development and Assessment**. New York: Harcourt, Brace and World, 1969.

OCDE. **La modernización del Estado**. El camino a seguir. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Trad. Sonia Piedrafitra. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

LÓPEZ CAMPS, Jordi; GADEA CARRERA, Albert. **Una nueva administración pública**. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno. Oñati: IVAM, 2001.

LONGO, Francisco; ECHEBARRIA, Koldo. La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas. In: SPINK, Peter; LONGO Francisco; ECHEBARRÍA, Koldo; STARK Carlos (Orgs.). **Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos**. Venezuela: CLAD, 2001.

LUHMANN, Niklas. **El poder**. Barcelona: Anthropos, 1995.

LUKES, Steven. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985.

MENÉNDEZ, María Cristina. **“La impronta mediática sobre la teoría política”**. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/smulovitz/maria-cristina-menendez.pdf>. Acceso: 07 mai. 2011.

SALAVERRIA, Juan Igartúa. **Teoría Analítica del Derecho (La interpretación de la Ley)**. Pamplona: Oñati, 1994.

WALZER, Michael. **Pensar políticamente**. Barcelona: Paidós, 2010.