

# Asesores políticos para los gobiernos

**SUMARIO:** I. NECESIDAD DE NUEVAS ELITES GUBERNAMENTALES. II. SE NECESITAN «SUPERPROFESIONALES» DE LA POLÍTICA. III. INTRODUCCIÓN DE PROFESIONALES DE LA POLÍTICA EN LOS GOBIERNOS. IV. SOBRE EL «PROFESIONALISMO». V. CAPACIDADES QUE SE REQUIEREN. VI. DISEÑO DE UNA ESCUELA PARA PROFESIONALES DE LA POLÍTICA. VII. ATAJOS Y APRENDIZAJE CONTINUADO. VIII. BARRERAS Y ESTRATEGIAS.

## I. NECESIDAD DE NUEVAS ELITES GUBERNAMENTALES

Para hacer frente a realidades y valores que cambian con rapidez, los gobiernos necesitan elites innovadoras con capacidad de adaptación a situaciones de cambio. La historia demuestra esta necesidad tal como fue analizada por MOSCA y PARETO. Por eso, la evolución de los Estados modernos fue dependiente del surgimiento de una nueva clase de políticos y de funcionarios públicos. Existen pocas posibilidades de que se desarrollen nuevas formas necesarias de gobierno con facultades adecuadas para hacer frente a situaciones cambiantes sin una innovación importante en las elites gubernamentales.

Sin embargo, las tendencias actuales ignoran esta necesidad, degradando a las elites gubernamentales en lugar de mejorarlas. Esta puede ser una de las principales razones del declive de las capacidades de gobierno en casi todos los países, salvo unos pocos.

---

Artículo traducido por Elisa ROMERO SEBASTIÁN.

En las democracias occidentales se combinan tres factores fundamentales que impiden el desarrollo de las nuevas elites gubernamentales de tan urgente necesidad. Primero, la misma idea de «elites gubernamentales» es sospechosa, con valores democráticos mal interpretados, como si fueran contradictorios con la necesidad de elites que lleven a cabo funciones públicas esenciales. Segundo, los criterios de selección y progresión de los políticos tienden a reducir las cualidades necesarias, creciendo la importancia de la imagen en los medios de comunicación para la carrera política más que las cualidades morales e intelectuales para hacer frente a los asuntos de gobierno. Tercero, la incapacidad de la actual alta función pública para llevar a cabo funciones esenciales de gobierno junto con las presiones económicas y los enfoques de moda sobre *public management* conducen a la conclusión errónea de que reducir las funciones de los gobiernos debe ser la principal vía de reforma, descuidando de manera importante la necesidad de nuevos tipos de asesores del gobierno.

Además, hay otros factores adicionales que agravan la situación. Así, por ejemplo, el coste creciente del triunfo en las contiendas electorales produce inevitablemente más corrupción en la política que, a su vez, no hace sino contaminar a la administración pública. La falta de confianza en los gobiernos y una cada vez menor estimación de los servicios públicos rebajan la calidad de las personas que desean entrar en la política y en el servicio público. Y lo más capcioso de todo, la cultura «mercantil», que domina cada vez más a la sociedad, contradice en muchos aspectos los valores esenciales para una buena actuación gubernamental <sup>1</sup>.

Básicamente, no se trata de un problema de decadencia de la calidad de los gobiernos, aunque esto suceda algunas veces. Más bien, la necesidad de nuevas elites gubernamentales se plantea por el aumento incesante del mínimo esencial de capacidades de gobierno que son requeridas debido a las mayores exigencias y a la creciente complejidad de los espacios políticos. Así pues, capacidades que pueden haber sido apropiadas en el pasado son cada vez más insuficientes para hacer frente a las necesidades cambiantes. Incluso, aunque las cualidades de los gobiernos fuesen estables, esto sería cada vez más inadecuado. Tanto más que el declive en las cualidades de los gobiernos, cuando se necesita un aumento en estas cualidades, da lugar a un déficit cada vez mayor en las capacidades para gobernar, tal como se refleja en el estado de las políticas y de los gobiernos en la mayor parte de los países.

Para ser completamente conscientes de la situación, deberíamos darnos cuenta de que los gobiernos son más importantes que nunca y

---

<sup>1</sup> Ver Jane JACOBS, *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics* (New York: Random), 1992.

que lo serán cada vez más en el inmediato futuro. Es cierto que algunas funciones gubernamentales son transferidas a otros actores y procesos sociales, por ejemplo, a través de la privatización. Sin embargo, los gobiernos continúan siendo los responsables de las decisiones que conforman el futuro, con una importancia cada vez mayor, gracias a instrumentos de política más potentes proporcionados por la ciencia y la tecnología, por un lado, y por formas de organización más efectivas, por otro. Además, nuevos problemas, tales como el desempleo crónico creciente, solamente pueden ser manejados por los gobiernos, incluyendo las decisiones sobre el grado en que estos temas deben dejarse en manos de los mercados y cómo gobernar los procesos salidos del mercado. Los gobiernos pueden y deben reducirse. Pero esto no disminuye en modo alguno su importancia crítica para establecer trayectorias hacia el futuro, a la vez que resultan cada vez más inadecuadas las soluciones tradicionales.

Importantes funciones de gobierno se mueven desde el nivel nacional a los niveles subnacionales y supranacionales, tal como ocurre en España, con funciones importantes que se transfieren a los gobiernos regionales, por un lado, y a los organismos de la Unión Europea, por otro. Pero esto aumenta todavía más la importancia de los gobiernos en su conjunto, mientras que agrava los problemas de la falta de elites adecuadas en los nuevos niveles de gobierno, como en el nivel pan-europeo.

No solamente son de una importancia esencial los gobiernos desde un punto de vista funcional, sino que los valores democráticos les exigen tomar importantes decisiones conformadoras del futuro, incluso aunque algunas de éstas pueden ser trasladadas a otros procesos, como los mercados. Dado que los gobiernos son elegidos y son responsables democráticamente, sólo ellos están legítimamente interesados en tomar decisiones que tienen impactos significativos sobre el futuro colectivo, incluyendo el ejercicio de un control esencial sobre otros actores sociales, no democráticos, que ejerzan una significativa influencia sobre futuros colectivos.

Por consiguiente, tanto en términos de las funciones irreductibles de gobierno y de los valores democráticos, la tendencia actual de hacer a los gobiernos menos importantes es una quimera, que no puede, sino, empeorar la situación. El rol cuantitativo de los gobiernos puede, y a menudo debe, ser reducido, incluyendo las principales funciones de gestión. Pero la importancia de las tareas gubernamentales de «alto nivel» en lo que se refiere a la influencia del futuro colectivo no se puede disminuir, tanto si se hace conscientemente o por defecto. Así pues, lo que se necesita realmente son decididos esfuerzos para mejorar las capacidades para gobernar, incluyendo el desarrollo de nuevas elites gubernamentales.

## II. SE NECESITAN «SUPERPROFESIONALES» DE LA POLÍTICA

Mejorar las capacidades para gobernar supone una variedad de nuevos diseños: de la cultura política, de las estructuras constitucionales, de los poderes de los ciudadanos, de los mecanismos del gobierno, de los asesores políticos y más <sup>2</sup>. Sin embargo, si no se desarrolla un nuevo tipo de «superprofesionales» de la política, hay pocas posibilidades de alcanzar las capacidades que se requieren para gobernar.

La función pública está obsoleta en casi todos los países, faltándole conocimientos, orientaciones y culturas esenciales para enfrentarse al rápido cambio de las necesidades. Esto ocurre también en países con un elevado desarrollo de las elites de la alta función pública, como es el caso de Francia y la India, donde el sistema de selección, formación y promoción está anticuado en muchos aspectos. Todavía es más inadecuada la función pública en países que renuncian a una formación profunda y que se basan, en su lugar, en una formación académica general, como en el Reino Unido, o en estudios jurídicos, como es el caso de Alemania o España.

Para llegar a ser médico se requieren alrededor de siete años de estudios intensivos y de prácticas, junto con, al menos, otros tres años de estudios y prácticas para llegar a ser un especialista, lo que incluye al «médico de familia». Sin embargo, para llegar a ser un «profesional cualificado del gobierno» se requiere mucho menos, incluso en países con programas avanzados de formación en la función pública. Pero tratar problemas sociales no es en modo alguno más sencillo que tratar la enfermedad; y la amplitud, el ámbito, y la complejidad y profundidad del conocimiento que se requiere en las tareas de gobierno es mucho mayor que el que se necesita para practicar la medicina. Por ello, se necesita urgentemente un cambio radical en la preparación de los profesionales gubernamentales, con años de estudios superiores antes de entrar a formar parte de los gobiernos y mientras los sirven.

Esta conclusión se aplica, en particular, a los profesionales de la política. Actualmente, los gobiernos disponen de personas especializadas en *management* o en materias concretas. Tales personas pueden encontrarse también fuera del gobierno, lo cual posibilita la selección durante un número de años con un sistema *ad hoc* de personal adecuadamente cualificado. Sin embargo, la situación es diferente para el desarrollo de las políticas: el contexto y la naturaleza del desarrollo de las políticas en los gobiernos son, en gran manera, únicos; los actuales programas de estudios, con muy pocas excepciones, no producen pro-

---

<sup>2</sup> Ver Yehezkel DROR, *La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma* (Barcelona: Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg), 1994.

fesionales de la política; y son esenciales perfiles especiales, no existentes actualmente, para una mejora constante de la profesionalidad de la política.

Sin embargo, los gobiernos necesitan un tipo radicalmente nuevo de «superprofesionales» de la política como una carrera de servicios diferente. Este servicio puede coincidir, en parte, con otro personal del gobierno y debería estar abierto a algunos movimientos de entrada y salida. Pero no es fácil imaginar la adquisición de capacidades adecuadas para gobernar sin introducir en los gobiernos a «superprofesionales» como un nuevo componente.

Este artículo se centra en esta innovación tan necesaria en las elites gubernamentales.

### III. INTRODUCCIÓN DE PROFESIONALES DE LA POLÍTICA EN LOS GOBIERNOS

Los gobiernos contemporáneos se enfrentan con muchas situaciones difíciles. Aunque la más difícil de todas es la que plantean los problemas para los cuales no se dispone de solución. El desempleo, nuevas formas de problemas de seguridad y asuntos relacionados con la integración europea ilustran tales problemas, con muchos otros que están por llegar, tales como los relacionados con las implicaciones sociales de los avances de la ciencia y la tecnología. No sólo no existen políticas efectivas disponibles que puedan adaptarse a los problemas cambiantes mediante ajustes parciales, sino que las teorías disponibles, tales como las económicas, no proporcionan una guía fiable para diseñar políticas efectivas en temas radicalmente nuevos, tales como el crecimiento del desempleo combinado con un elevado PIB, también en aumento.

Por tanto, la mejora en las políticas es la necesidad más urgente, muy por delante de los conceptos de «eficacia» y «eficiencia» e implica, en cambio, decisiones críticas de conformación del futuro, de construcción y elección de trayectorias que sólo puedan ser hechas democráticamente por los gobiernos. Y esta mejora no puede alcanzarse sin introducir en los gobiernos, y especialmente en su sector dedicado al desarrollo de políticas —que metafóricamente se puede llamar «el cerebro central de los gobiernos»— un nuevo componente esencial de profesionales de la política.

Todos los funcionarios de alto rango, y en realidad todos los políticos de alto nivel pueden llegar a ser mejores conocedores de la política. Sin embargo, sin un cuadro renovado de personas que sean «superprofesionales» en el desarrollo de las políticas, los gobiernos continuarán faltos de un componente esencial. El número total de tales

profesionales de la política que se necesitan en los gobiernos es relativamente pequeño, diríamos alrededor de cien a doscientos para el gobierno central de un país como España. Estos profesionales de la política del gobierno deben estar situados en nuevos tipos de enclaves de «desarrollo de políticas» cerca de las personas que toman decisiones al más alto nivel, empezando con un renovado Gabinete del Presidente del Gobierno.

La introducción de tal cambio en el gobierno es relativamente más sencillo (o «mucho menos dificultoso», para decirlo más exactamente) que introducir grandes reformas administrativas. Esto no significa ignorar importantes dificultades, tales como, de una parte, la resistencia por parte de los actuales altos funcionarios, y, de otra, la reticencia por parte de los políticos de mayor nivel para trabajar con profesionales de la política altamente cualificados, con los cambios que ello puede implicar en la relación entre conocimiento y poder. Además, la introducción de profesionales de la política en los lugares adecuados en los gobiernos es una forma muy eficaz, desde el punto de vista del coste, para mejorar de manera significativa las competencias esenciales de los gobiernos.

No obstante, desarrollar la profesionalización de la política como un nuevo componente esencial de los gobiernos requiere satisfacer un requisito previo importante: formar y preparar «superprofesionales» de la política con una cualificación adecuada. Dado que esto no se hace de forma satisfactoria, en el momento actual, en ningún lugar del mundo, a pesar de haberse dado pasos importantes en la dirección correcta en escuelas de política pública del tipo estadounidense, la formación y preparación de los profesionales de la política requiere una revolución conceptual en nuestras ideas sobre las elites gubernamentales e innovaciones radicales en los programas de la universidad y en los modelos de formación continua.

#### IV. SOBRE EL «PROFESIONALISMO»

El concepto de «profesionalismo», tal como se aplica a una «superprofesión» como es el profesionalismo político, necesita alguna clarificación. En la esencia del profesionalismo se encuentra la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto, histórico y comparado y los asuntos políticos concretos, de forma que se llegue a recomendaciones para la acción, basadas en las mejores ideas posibles, teorías y datos.

En el contexto del profesionalismo político se debe añadir una segunda capacidad esencial: la creatividad política. Esto plantea varios problemas. La creatividad es, en gran medida, una cuestión de perso-

nalidad y no de conocimiento adquirido. Sin embargo, la necesidad de desarrollar e inventar nuevas opciones políticas exigidas por la naturaleza cambiante de muchos aspectos de la política y la inadecuación de la mayoría de las alternativas que se han ofrecido en el pasado hace de la creatividad una necesidad. Por tanto, el profesionalismo político debe incluir, al menos, una búsqueda de creatividad, en el sentido de explorar nuevas opciones políticas y alentarlas, para perseguir el ideal de tener profesionales de la política que sean creativos.

A estas características esenciales de los profesionales de la política se deben añadir tres características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de «preocupación clínica» y de permanecer «fríos» en medio de la irracionalidad emocional y de la encendida lucha por el poder; y una buena dosis de escepticismo, desconfiando en gran medida de «lo obvio» y del sentido común llegando, incluso, hasta la iconoclastia.

Sin embargo, los requisitos esenciales son tener un conocimiento amplio y profundo unido a la creatividad y la habilidad de traducirlo a opciones políticas.

## V. CAPACIDADES QUE SE REQUIEREN

El super-profesionalismo en la política es un arte muy exigente que requiere más de lo que es razonable para los seres humanos. Es claramente una profesión «elitista» para los mejores entre los mejores. Hay una serie de requisitos obvios para el profesionalismo de la política, tales como un buen entendimiento de la sociedad de cada uno en un marco regional y global. Sus herramientas deben abarcar todo el abanico, desde el análisis histórico hasta la simulación matemática. Deben conocer las realidades sobre el comportamiento humano y organizativo. Y mucho más.

De todas formas, lo que es único para los «superprofesionales» de la política es un conjunto de «marcos de referencia» que dominen sus formas de pensar, incluyendo: 1) la filosofía del juicio y de la acción como fundamento; 2) la ultra-racionalidad, que toma muy en cuenta las dimensiones no racionales de la realidad y de la buena práctica política; 3) énfasis en la invención de nuevas opciones y búsqueda de nuevas ideas; 4) acentuación en las «grandes políticas» y elecciones críticas que conforman el futuro de manera significativa concentrándose en las políticas que marcan trayectorias; 5) al mismo tiempo, mucha atención al manejo de las crisis, dado que son inevitables y que ofrecen escasos resquicios de oportunidades para implementar nuevas políticas; 6) mucha atención a la globalización; 7) lo que se refiere a la estructura y a las instituciones, incluyendo los aspectos legales con inferencia en las

reformas; 8) consideración de la política en términos de ascensión y caída de las naciones, destino de las revoluciones y regímenes, acierto y fracaso en el esfuerzo del desarrollo y en grandes empresas similares; 9) pensamiento histórico sin estar condicionado por el pasado; 10) consideraciones de los procesos y situaciones dinámicos, amplios y de gran alcance, con especial atención a las curvas demográficas, a las oportunidades que se presentan, a las contingencias inesperadas y a los cambios; 11) preocupación por las fuerzas básicas que dan forma al futuro, tales como la ciencia y la tecnología, la demografía y la transformación de los valores; 12) pensamiento de sistemas dinámicos; 13) comprensión de la complejidad; 14) sofisticación de lo incierto, considerando el futuro como una mezcla entre la necesidad, la contingencia, el azar y la elección considerada en términos de «juego de incertidumbre»; 15) razonamiento moral, análisis de valores y búsqueda de objetivos, incluyendo una visión de componente realista; 16) política sofisticada; 17) mucha atención a la viabilidad y a la implementación, pero sin una visión estrecha del dominio de lo posible; 18) concentración en la «meta-política», es decir, en políticas sobre cómo hacer políticas y sobre las estructuras relacionadas y 19) mucho énfasis en el constante aprendizaje y el «cambio de las propias ideas».

Todos estos marcos de referencia, junto con un conocimiento interdisciplinario amplio y la familiaridad con las políticas reales, sus historias y sus escenarios deben ser aplicados de manera creativa a los cambios del espacio político.

Aunque se haya presentado aquí de manera rudimentaria, espero que el bosquejo de capacidades necesarias para el profesionalismo de la política ponga, al menos, de manifiesto la naturaleza innovadora de esta profesión. Esto, a su vez, necesita nuevos tipos de escuelas y continuo aprendizaje.

## VI. DISEÑO DE UNA ESCUELA PARA PROFESIONALES DE LA POLÍTICA

Con la intención de hacer operativo el rediseño que se recomienda, voy a seguir presentando el programa de una Escuela de Estudios Avanzados de Gobernación, empezando con algunos principios y presentando a continuación algunas características y elementos importantes<sup>3</sup>.

Para quedarnos cerca de lo que pudiera ser factible, he dividido el programa de la Escuela en tres años de estudios. Aunque esto no pretende reflejar un orden estricto, porque el curso en su conjunto se caracteriza por incluir solapamientos e interacciones.

<sup>3</sup> Para un enfoque paralelo, ver Yehezkel DROR, «School for Rulers», en: Keyon B. De Greene, ed., *A Systems-Bases Approach to Policymaking* (New York: Klumen), 1993, pp. 139-174.

Un principio importante en el que se fundamenta la Escuela es lo que podría llamarse una orientación inspirada en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y no una doctrina de escuela de negocios. La Escuela intenta ofrecer razones, perspectivas, enfoques, marcos de referencia y conocimiento genérico relacionados con el desarrollo de las políticas en un sentido amplio del término. Este enfoque, combinado con el desarrollo de hábitos y herramientas de aprendizaje, trata de ofrecer conocimiento, destrezas, habilidades y rutinas, que no lleguen a quedarse rápidamente obsoletas en una época de rápido ultracambio (es decir, cambio en las pautas de cambio en sí mismo) e hiperturbulencias.

Una segunda característica asociada comprende los objetivos profesionales de la Escuela ya mencionados, haciendo hincapié en la aplicación creativa del pensamiento abstracto y de las teorías generales a contextos específicos y necesidades concretas. Esto significa que el conocimiento no sólo debe explicitarse sino que debe internalizarse en todos los niveles de conciencia, intuición y acción.

Un tercer principio de la Escuela es tratar de ayudar a los estudiantes para desarrollar características de la personalidad relacionadas con el profesionalismo de la política. Estas incluyen, por ejemplo, la capacidad para encontrar una salida por sí mismo, para actuar de manera desapasionada mientras están rodeados por los candentes laberintos del poder, y para aceptar bien las interacciones complicadas con los clientes difíciles.

El cuarto principio de la Escuela es la multiplicidad de enfoques y, en particular, una combinación e incluso una síntesis de lo cuantitativo con enfoques humanísticos en el desarrollo de las políticas. Para comprender realidades intrincadas y para manejarlas, es necesaria la combinación y la integración de lo numérico con las perspectivas literarias y aplicarlas en toda su variedad de manera combinada a los temas fundamentales de la política. Pensar en términos históricos es una de las principales dimensiones para hacerlo, pero no es la única. Las imágenes artísticas, semióticas, literarias y de otro tipo también son necesarias para percibir mejor la complejidad, así como para enfrentarse con otros requisitos necesarios para la mejora en el desarrollo de las políticas, tal como la construcción de escenarios realistas como brújula de la política.

El objetivo es conseguir que los estudiantes piensen, analicen, creen e intuyan y hagan recomendaciones habiendo asimilado e incorporado de forma completa la no linealidad, la incertidumbre y otras características de la realidad y el cambio en nuestra época. Esto requiere, por ejemplo, superar las dificultades para conceptualizar la idea de «cambio» y reconciliar el pensamiento causal determinista, que parece estar arraigado en nuestros cerebros con la indeterminación como una forma de causalidad.

El quinto principio es el énfasis en las características extra-racionales e irracionales, tanto de la realidad como de su mejora (tal como se indica con el término «ultra-racionalidad» usado anteriormente). Por tanto, la psicología de masas como cambio con la difusión de nuevos multimedia debe ser comprendida de manera conductista, mientras que el sentido moral y la creatividad debe considerarse que requieren una mejora de manera prescriptiva.

Estos cinco principios constituyen el edificio dentro del cual se sitúan los otros elementos que componen la Escuela.

La Escuela, tal como queda aquí perfilada, tiene un programa de estudios para graduados y postgraduados de tres años, con ajustes individuales según la formación que posean los alumnos, que puedan requerir un tiempo adicional para aprender y desaprender. Los estudios son intensos y a tiempo completo durante todo el año. Los métodos de aprendizaje son diversos para reducir la fatiga. Pero, siempre, los estudiantes tienen una experiencia de aprendizaje intensa, penetrante y multidimensional, utilizando sus recursos mentales al máximo, al tiempo que los desarrollan y los fortalecen.

La Escuela debe admitir estudiantes que tengan alguna experiencia en la vida, además de tener, por lo menos, un título de master o equivalente. La experiencia previa de los estudiantes debe ser diversa, sin que existan preferencias con respecto a las materias que se hayan estudiado en la licenciatura y el postgrado. Pero se da prioridad a los candidatos que también tienen experiencia a nivel de la calle, para evitar su alejamiento de las bases fundamentales. Los estudiantes que no posean tales experiencias deben completar su formación antes de entrar en la Escuela, o conseguir un permiso especial para familiarizarse con los problemas básicos y de la calle después de su segundo año de estudios.

Se debe hacer un esfuerzo para admitir estudiantes con múltiples orígenes socioeconómicos, de forma que reflejen grupos culturales y étnicos diversos y que incluyan hombres y mujeres en un número más o menos igual. Pero no se deben rebajar los niveles de admisión.

La Escuela es muy exigente. Aun reconociendo las facetas pluralistas en las capacidades cognitivas, que incluyan, las diferencias entre capacidades más analíticas y más creativas y las posibles tensiones entre un pensamiento más convergente y otro más divergente, solamente deben ser admitidos los «mejores» (en un sentido plural) por muy variados que puedan ser los criterios.

Debe tenerse cuidado en no confiar en pruebas de personalidad que busquen la «normalidad». También queremos estudiantes excepcionales. Sin embargo, una característica de la personalidad en la que se debe insistir es en una «mente abierta» o, por lo menos, en un potencial en ese sentido.

Se deben adquirir un mínimo de idiomas y herramientas antes de entrar en el programa apropiado de la Escuela que incluye, al menos, un idioma internacional, además del inglés, buena capacidad de cálculo y el uso sin dificultad de diversas clases de *software*. A esto debe añadirse capacidad científica y tecnológica.

Las disciplinas básicas que se deben aprender durante el primer año de estudios, si no se han adquirido antes, incluyen economía, ciencias sociales y Derecho público. Al aprender estas materias se debe poner énfasis en las formas de pensar, en los conceptos claves y en las teorías más importantes. Por tanto, con métodos de aprendizaje eficaces y material apropiado, un año de intenso trabajo debe ser suficiente para que se pueda acceder a las disciplinas básicas importantes, de tal manera que sea posible, en los años siguientes, aplicarlas a los temas políticos combinado con un estudio más profundo de ellas.

La situación es diferente con respecto a la historia. El pensamiento histórico es fundamental para mejorar el desarrollo de las políticas. Esto requiere un juicio acerca de los flujos y reflujos de la historia que solamente se puede desarrollar mediante una lectura atenta de la historia y pensando de por vida sobre la historia y en términos de la propia historia.

El primer año debería ofrecer el acceso al pensamiento histórico mediante el estudio de distintos enfoques históricos y debates sobre sus usos correctos e incorrectos. Los estudiantes que no valoran adecuadamente la importancia de la historia y que no tienen el hábito de leer historia, como una actividad importante en su tiempo libre, deben ser estimulados e incitados para que se despierte en ellos un ardiente interés por la historia.

El segundo año debe estar en parte dedicado al conocimiento y la comprensión de la realidad dentro de una perspectiva temporal a largo plazo. Dado que el presente es simplemente una porción pequeña en el tiempo y que la elaboración de políticas debe estar siempre orientada hacia el futuro, tener una visión global es una idea esencial para la comprensión de la realidad y para tratar de intervenir en ella.

Lo que propongo no es conocimiento de hechos manifiestos, aunque esto también sea necesario. Más bien los estudios deben dirigirse a la comprensión de los estratos más profundos de la realidad dinámica, siendo conscientes, al mismo tiempo, de las barreras para llegar a la realidad y comprendiendo la naturaleza positiva de las imágenes de la realidad.

Una vez que se haya desarrollado una idea de los problemas para conocer la realidad, los estudiantes pasan a las teorías sustantivas sobre la dinámica de sus sociedades y sobre la situación global, tratando de mejorar su conocimiento de la dinámica de los procesos, al tiempo que mantienen un cierto número de dudas epistemológicas.

Todo examen y la comprensión de la realidad implica una dimensión temporal retrotrayéndonos a la historia, por un lado, y proyectándonos a una visión general. La utilización de los métodos globales más importantes y el estudio de sus fundamentos, potenciales y limitaciones debe acompañar a la evaluación de las situaciones y debe ser integrado en ella.

Volvamos aquí al pensamiento histórico: la cuestión a considerar es cuáles son los marcos temporales que deben ser tomados en cuenta. La historiografía francesa de los *Annales*, tal como fue creada en su mayor parte por Fernand BRAUDEL, constituye un antídoto esencial a la preponderancia del pensamiento político y del tiempo humano, a corto plazo, y a la preponderancia de fenómenos superficiales en la mayoría de las políticas que se reformulen. Indudablemente, el inculcar en los estudiantes un compromiso fuerte y un hábito firme de utilizar marcos temporales a largo plazo para atrapar los temas más urgentes y tratar de profundizar en los procesos de cambio, es una exigencia importante y una posible contribución de la Escuela.

El segundo año debería culminar en una de las cumbres del programa de estudio, es decir, la comprensión del futuro como un producto dinámico de la interacción entre la necesidad, la contingencia, el azar y la elección. Los modelos no lineales, la teoría de catástrofes y el caos, el estudio de las mutaciones históricas y de los cambios contemporáneos en el orden establecido, los enfoques a largo plazo y fenómenos de Kondratiev, la teoría de estructuras dispersas, las filosofías interdeterministas de la historia... todas estas perspectivas, metáforas, visiones y teorías deben resumirse para producir una comprensión más profunda y un juicio sobre los procesos de cambio, siendo percibidos los potenciales evolutivos como una mezcla dinámica entre el determinismo lineal, la indeterminación, el azar y la elección.

Este enfoque plantea cuestiones importantes sobre las posibilidades de elección. En cierto sentido, el impacto de la elección es cada vez más fuerte, debido al poder, en aumento, de los instrumentos para la política. Pero la hiperturbulencia generalizada provoca dudas serias sobre el equilibrio entre lo esperado y lo inesperado, entre los resultados deseados y los no deseados. El desarrollo de mejores políticas intenta aumentar las capacidades cada vez mayores para conseguir los impactos deseados a través de elecciones bajo condiciones ultradinámicas, pero esta capacidad no está asegurada dado que las elecciones críticas son esencialmente apuestas borrosas (es decir, sin probabilidades) con la historia.

Como parte de la comprensión de la realidad, el segundo año también incluye una asignatura sobre las realidades de la toma de decisiones, tal como se exploran en la psicología de la decisión, la dinámica de grupos, la teoría de la organización, los estudios de políticas buro-

cráticas, etc. Este es un tema relativamente claro pero también aquí debe haber dudas que acompañan al conocimiento. Por tanto, se deben examinar las bases culturales de las realidades de la elaboración de políticas, tales como las características especiales de la toma de decisiones en diferentes culturas y las características singulares de la elección en grupos y sociedades de verdaderos partidarios. Merecen también atención en este contexto las cuestiones de las «ideologías dominantes» y la producción social o la realidad.

Parte del segundo y del tercer año están dedicadas a familiarizar a los estudiantes con las técnicas y metodologías más importantes para el análisis de las políticas, como la modelización, el juego, el análisis coste-beneficio, la investigación operativa, el análisis de decisiones, la implementación de enfoques de control y evaluación, etc. Sin embargo, lo que puede ser llamado con más propiedad «pensamiento de alta política» se sitúa en el centro del tercer año y constituye la base más importante para el aprendizaje clínico.

El pensamiento de alta política se ocupa de las perspectivas y marcos más importantes usados en la toma en consideración de las elecciones estratégicas. Esto se encuentra en el centro del profesionalismo de la política. Por tanto, el pensamiento de alta política constituye el núcleo duro de la Escuela. Los contenidos del primer y segundo año conducen a ello. Y la mayor parte del aprendizaje clínico subsiguiente tiene por objetivo el profesionalismo en el pensamiento de alta política, es decir, la aplicación del pensamiento de alta política con todos los marcos de referencia que se mencionaron anteriormente, a los temas políticos más importantes, de manera explícita, tácita e intuitiva.

Esta naturaleza «aplicada» es la que plantea el reto más importante a la preparación y desarrollo posterior del profesionalismo en la política, que requiere métodos de estudios apropiados, con especial atención al aprendizaje clínico, estando muy necesitada de nuevos enfoques de aprendizaje. Desde el comienzo del primer año se deben introducir casos, ejercicios y proyectos, aunque no sean tan importantes como el estudio sistemático. Con un cambio en las modalidades de aprendizaje, la mayor parte del tercer año está dedicada al aprendizaje clínico, moviéndose a través de una variedad de situaciones reales y problemas de política. Estos se abordan con la ayuda de todo lo que se ha aprendido y el conocimiento adicional que debe ser buscado, con oportunidades para añadir conocimiento teórico y factual cuando sea necesario en el contexto del aprendizaje clínico.

Debe experimentarse indirectamente con bandejas de correo entrante, juegos de simulación de crisis, ejercicios de preparación de presupuestos, selección de elecciones críticas de alcance nacional, proyectos globales. Y deben manejarse bajo una supervisión constante en situaciones de aprendizaje individual y en grupo. Es a tra-

vés de esta práctica clínica simulada (en el sentido de años clínicos en la educación médica), como la Escuela puede lograr su objetivo más importante de desarrollar el profesionalismo, en el sentido ya mencionado de una capacidad para crear puentes entre el conocimiento abstracto y los temas concretos y para evitar conclusiones superficiales.

Hay un objetivo adicional que debe ser mencionado aquí, que puede ser obtenido en el período de aprendizaje clínico. Ningún campo importante de la política debe ser ajeno a los graduados de la Escuela. Seleccionar casos, ejercicios y proyectos de manera que se enfrenten a los ámbitos más importantes de la política y de las relaciones entre ellos, complementadas con lecturas extensas, puede acrecentar la familiaridad con los distintos campos de la política.

Otras formas de aprendizaje pueden ser de ayuda, tales como viajes de estudios, prácticas en internado y lecturas individuales guiadas (esenciales para inculcar hábitos de lectura profesional que debieran durar toda la vida). Pero la necesidad más importante es de aprendizaje clínico como el camino también más importante para el crecimiento profesional dentro de las limitaciones de una Escuela.

Para facilitar un aprendizaje clínico efectivo, debe de disponerse de materiales cuidadosamente preparados para la enseñanza y deben usarse ampliamente modernas herramientas de aprendizaje. Sin embargo, lo crítico en todos los sentidos es la calidad del equipo de profesores. Orientar el crecimiento profesional exige profesores que combinen una gran cantidad de conocimiento teórico y una gran experiencia práctica en temas de política de alto nivel y que, además, tengan extraordinarias destrezas pedagógicas.

## VII. ATAJOS Y APRENDIZAJE CONTINUADO

Organizar y establecer una Escuela así y tener una masa crítica de graduados lleva tiempo, mientras la necesidad de profesionales de la política en el gobierno es muy urgente. Por tanto, deben tomarse algunas medidas transitorias para proporcionar rápidamente profesionales de la política. Algunos atajos apropiados incluyen programas intensivos de profesionalismo político en forma de estudios en régimen de internado muy intensivos durante un período de seis meses, complementados con lecturas y estudios modulares continuos.

Si son seleccionados candidatos altamente cualificados, un programa como éste puede producir buenos profesionales que cubran las necesidades urgentes. Pero tales atajos no sustituyen la formación sistemática y profunda de superprofesionales de la política en una Escuela como la que se ha propuesto antes.

Además, debido a la naturaleza exigente del profesionalismo en la política, es obligado el aprendizaje constante y continuado. Los modelos de la carrera profesional deben proporcionar experiencias múltiples, tales como períodos de trabajo en organizaciones de I+D en política (*Think tanks*), en los diferentes niveles de gobierno y también algún tiempo para dedicar al trabajo político sobre temas concretos. No son menos importantes las oportunidades normales de aprendizaje y reflexión, incluyendo por lo menos cuatro semanas de estudios sistemáticos y un año completo de estudios cada seis años.

## VIII. BARRERAS Y ESTRATEGIAS

Para concluir, debemos preguntarnos ¿si esto es tan fácil por qué no se hace? En realidad, y como se ha mencionado, solamente se han dado algunos pasos titubeantes en unos pocos países hacia la formación de profesionales de la política y su inclusión en los gobiernos, lo cual dista mucho de las «innovaciones importantes» que se proponen en este artículo. Comprender las causas de esta realidad es esencial para intentar cambiarla.

Algunas dificultades en el camino hacia el profesionalismo de la política son claras: la resistencia a tal innovación por parte de los actuales altos funcionarios, que no pueden dejar de tener impactos significativos en los esquemas de poder de las organizaciones; la falta de interés por parte de los políticos, junto con la prevención que tienen para relacionarse con profesionales altamente cualificados en un campo que los políticos consideran como su «prerrogativa intuitiva»; el conservadurismo universitario que no favorece los programas de enseñanza innovadores, como los que se requieren para preparar profesionales de la política; las dificultades para ofrecer puestos adecuados e incentivos, necesarios para atraer candidatos altamente cualificados a estudios y carreras profesionales de la política muy exigentes; y algunas más.

Pero aun siendo importantes estas barreras, son menos importantes que el obstáculo principal que resulta de un mal entendimiento de la democracia, tal como ya se ha indicado.

En síntesis, la propuesta para introducir en el gobierno superprofesionales de la política se remonta al tema central bien expuesto por PLATÓN y reelaborado, más tarde, por Francis BACON sobre las relaciones entre el poder y el conocimiento. Las ideas de PLATÓN en *La República* sobre una clase de reyes filósofos y de guardianes son intrínsecamente dudosas y claramente antidemocráticas. Las propuestas de PLATÓN en *Las Leyes*, nacidas del desencanto de las realidades del poder y la política, para reducir las funciones de la legis-

lación (y el desarrollo de las políticas) a un mínimo, son intrínsecamente erróneas en una época de cambio rápido. Sin embargo, las concepciones de PLATÓN en *El Político*, entre *La República* y *Las Leyes*, sobre el profesionalismo del gobierno incluyen más de un núcleo de verdad que se ajusta a nuestra época: el conocimiento nuevo que emerge sobre el desarrollo de políticas puede servir como base para la profesionalización de algunas dimensiones importantes de las actividades del Estado. Sin embargo, esto no puede ser impuesto a los políticos demócratas, que están legitimados al ser elegidos, sin que importe su conocimiento o falta de conocimiento y otras cualidades. Por tanto, la forma para introducir en el gobierno un conocimiento adecuado del desarrollo de políticas, esencial para manejar los nuevos temas que aparecen, es crear una elite gubernamental de profesionales de la política tal como se propone en este artículo. Sin embargo, esta base neoplatónica de la propuesta crea mucha resistencia.

Para reconocer completamente las implicaciones de una propuesta tal se debe explicar su fundamentación en una teoría mixta de la democracia. La democracia también es un régimen mixto, dependiendo, entre otras cosas, de la existencia de instituciones fuertes que no son completamente responsables ante las opiniones y deseos públicos. El sistema de tribunales de justicia es una ilustración clara de tales organizaciones no democráticas que llevan a cabo funciones muy importantes, incluyendo algunas veces tareas de desarrollo de políticas, como en los Estados Unidos. Otro ejemplo puede encontrarse en los Bancos Centrales bajo autoridad independiente con algunos rasgos de política monetaria, como en Alemania.

La función pública superior profesional pertenece a las instituciones de los gobiernos democráticos que deben mantenerse a cierta distancia de los procesos democráticos, de tal manera que puedan proporcionar al gobierno contribuciones singulares distintas de las de los políticos, tal como preocuparse de las próximas generaciones que no tienen voto en este momento. Los profesionales de la política son un ejemplo paradigmático de asesores del gobierno que deben estar libres de presiones democráticas, aunque, sin embargo, se identifiquen plenamente con los valores democráticos. Mucho más que eso, aunque los políticos deben tener la última palabra y son libres para tomar sus decisiones como les plazca, están obligados a no dictar sus conclusiones a los profesionales de la política, para establecer con ellos un diálogo abierto y para considerar cuidadosamente qué conocimiento deben transmitirles.

Esta fundamentación «no populista» de la idea de fortalecer la base del conocimiento de los gobiernos, entre otras cosas, introduciendo un nuevo tipo de profesionalismo en la política, es el escollo

más importante a la que se enfrenta la propuesta, y también muchos otros rediseños esenciales del gobierno.

Romper con esta percepción errónea de la democracia y adoptar una versión más sofisticada de las capacidades democráticas para gobernar, son, por tanto, necesidades importantes si se quiere avanzar en la dirección propuesta. Sin embargo, uno no necesita esperar que eso suceda dado que seguramente sucederá. Una estrategia del lado de la oferta puede ser de mucha ayuda, produciendo un número reducido de profesionales de la política de alta calidad que con seguridad crearán una demanda sin que pase mucho tiempo. Esta es una estrategia indirecta, evitando debates sobre la filosofía de la democracia, que se recomienda adoptar como posición práctica. De esta forma debe ser entendida la verdadera naturaleza y fundamentación de esta empresa.