

Las Ciencias y la Política

Sciences and Politics

Carlos Matus¹

¹Magister Alta Dirección y Planificación Estratégica por la Universidad de Harvard. Ex Ministro de Economía de Chile, 1972. Funcionario PNUD, ILPES. (Chile 1931 - Venezuela 1998).

RESUMEN Latinoamérica ha producido importantísimos aportes para el desarrollo de la planificación como instrumento de gobierno y en particular Carlos Matus (1931-1998), se destaca como uno de los principales artífices de lo que puede denominarse la escuela latinoamericana de planificación estratégica. Los aportes de Matus hacen centro en la necesidad de crear un nuevo tipo de ciencias: las ciencias y técnicas de gobierno, pensando así a la planificación no como un instrumento de debate intelectual sino como un poderoso medio para gobernar. Ante ello previene insistentemente sobre la necesidad de aunar la ciencia con la política, para superar el tecnocratismo o la improvisación que caracterizan a los gobiernos de nuestros países. Pensar en conformar una ciencia para la acción y que la política se fundamente en una teoría de la acción es su principal contribución. Se presenta aquí una de las conferencias que el Profesor Carlos Matus dictó en la ciudad de Buenos Aires en 1998 en el marco de una serie de actividades académicas que desarrolló pocos meses antes de su muerte, donde, con la claridad que lo caracterizaba, discurre sobre los vínculos necesarios e imprescindibles entre las ciencias y la política.

PALABRAS CLAVE Gobierno; Planificación Estratégica; Modernización del Sector Público.

ABSTRACT Latin America has made extremely valuable contributions to the development of planning as an instrument for government. Carlos Matus (1931-1998) in particular stands out as one of the main architects of what may be termed the "Latin American strategic planning school". Matus's contributions focus on the need to create a new type of sciences –the sciences and techniques of government–, thus conceiving of planning as a powerful means to govern rather than a tool for intellectual debate. Therefore, Matus persistently warns of the need to combine science and politics, in order to overcome the technocracy and improvised performance that characterize the governments in our countries. He made his main contribution by thinking of making a science for action and conceiving politics based on a theory of action. The following is one of the conferences delivered by Professor Carlos Matus in the city of Buenos Aires, in 1998, in the framework of a set of academic activities he performed shortly before his death. With his usual clarity, Matus reflects on the necessary and essential linkages between sciences and politics.

KEY WORDS Government; Strategic Planning; Modernization of the Public Sector.

**PRIMERA CONFERENCIA
DE CARLOS MATUS (a)
MARTES 26 DE MAYO DE 1998**

No como formalidad sino sinceramente, quiero agradecer esta invitación que me permite compartir reflexiones teóricas que creo tienen profundo sentido práctico. Estoy seguro que al compartirlas estaré enriqueciendo esta propuesta teórica que he venido discutiendo en varias universidades. El documento que ustedes tienen fue discutido con algunos profesores míos de la Universidad de Harvard y con algunos profesores en la Universidad de Colorado. Lo he discutido también en un seminario reciente en Isla Negra. Esta es la forma en que voy avanzando en la gestación de un libro. Espero tener unos cuatro o cinco seminarios más antes de escribir este libro que probablemente se va a llamar "Teoría de la Producción y el Juego Social". Esta propuesta pretende fundamentar de otro modo las bases teóricas de lo que podríamos llamar ciencias y técnicas de gobierno. Algo mucho más complejo y profundo que los métodos de planificación.

No es un misterio para nadie que yo no creo para nada en los métodos de planificación tradicionales. Me parecen simplistas, determinísticos, tecnocráticos y no le agrego más adjetivos porque ya tengo fama de ser un tanto agresivo con respecto a la planificación tradicional. Pero no creo que tenga utilidad ninguna ni creo que se pueda hacer planificación económica con independencia de la planificación política. Es por eso que me he dedicado a elaborar métodos de gobierno donde uno pueda hacer el razonamiento tecnopolítico, sin separar ambas cosas.

El tema que yo propongo es el de la relación entre las ciencias y la práctica y entre las ciencias y la política. Y de paso, como la economía es una ciencia, las relaciones entre la economía y la práctica de la política económica.

Me parece, como a gente de mucho más conocimiento que yo, que hay un abismo entre las ciencias y la acción. Abismo que no se soluciona fácilmente porque las ciencias están construidas de un modo muy particular y porque la acción está ejercida por actores con intereses

muy particulares, sometidos a tensiones muy especiales, envueltos en la acción, prejuiciados (uso el concepto de prejuicio como ante-juicio, como ahorro de juicio, de preconceito sobre las cosas). Estos actores están "abanderizados", actúan en base a valores e intereses con la motivación de vencer en una confrontación o en un conflicto y por consiguiente están muy lejos de la objetividad de la gente.

Es el primer punto que quiero colocar: ¿Cómo se han estructurado lo que hoy llamamos ciencias? ¿Cuáles son las características principales de la acción?

Ha habido algunos esfuerzos sobre la teoría de la acción. Esfuerzos que han tenido muy poca acogida tanto en el lado de las ciencias como en el lado de los actores sociales. Para mucha gente, entre la teoría y la práctica no media nada sino simplemente la acción misma. La aplicación de la teoría en la práctica, no requiere una teoría de la acción. Probablemente yo pensaba lo mismo unos quince o veinte años atrás. Hoy ciertamente no pienso eso y creo que tenemos un enorme desafío, una gran laguna en este campo de la teoría de la acción. Este distanciamiento entre las ciencias y la acción se refleja en algo muy importante para nosotros que es nuestro sistema democrático, nuestro sistema político y se refleja también en las universidades. Creo que la universidad, en general, está de espaldas a los problemas de gobierno y de espaldas a los problemas sociales. No porque quiera estarlo sino que las ciencias están de espaldas a estos problemas. Las ciencias que voy a denominar ciencias verticales.

En una reunión en el Palacio de la Moneda en Chile un alto funcionario de gobierno me decía: "el gobierno siente que no hay contacto con la universidad ni hay relación práctica de trabajo con la universidad. Pero la universidad nos pide recursos". Este problema se debe repetir en todas partes. Yo le respondí: "eso ocurre por el modo en que nosotros hacemos ciencia". Un profesor de la Universidad de Pensilvania decía: "mientras la realidad tiene problemas, las universidades tienen facultades o departamentos y los planes tradicionales tienen sectores. ¿Quién piensa por problema?".

Las ciencias se han construido por departamentos y nuestras facultades responden a

esos departamentos. A tal extremo que no nos es fácil concebir otro modo de hacer ciencia que el de departamentar la ciencia como una especie de pozo petrolero en que lo primero que hacemos es cercar un terreno y decimos: esto es Economía, esto es Biología, esto es Medicina y empezamos a profundizar y profundizar. Y cuando estamos bien profundo en este pozo, en nuestros conocimientos, nos damos cuenta que no tenemos comunicación con los otros departamentos de las ciencias. ¿Qué produce entonces la universidad? Produce buenos profesionales.

Pero nos encontramos con que egresa de la universidad un excelente médico, como el ministro de Salud en Brasil hasta hace poco tiempo atrás (el doctor Uaquetne), excelente cardiólogo, renombrado, pero que cuando se trata de hacer política de salud es un fracaso. O nos encontramos con un excelente economista que lo sacan de la protección de un político hábil y que tiene sentido del manejo de las cosas y de repente va a Ecuador a asesorar al presidente Bucaram y no dura seis meses, lo hunde, no funciona el esquema.

Yo cuestiono seriamente la capacidad de un profesional con formación en ciencias departamentalizadas para actuar en la práctica. Ese es mi primer punto.

Pero por otro lado, si salgo del lado de las ciencias y me pregunto: Y estos políticos, ¿qué hacen? Porque el centro de mi preocupación está en cómo gobernar, en cómo hacer política con mucha más eficiencia y eficacia. Los sistemas democráticos están cayendo en todos nuestros países porque la democracia produce resultados que no la defienden. La desilusión, la frustración y la falta de credibilidad de todos sobre la inmensa mayoría de los dirigentes de los partidos políticos es casi total. Hay un descrédito de todo. Y los políticos no reaccionan y tampoco encuentran en las ciencias un apoyo para cambiar.

Aquí están los extremos del problema que quiero plantear: por un lado está la acción política concreta, la acción de gobierno, desde el gobierno y la oposición. Y por el otro están los investigadores que hacen ciencias y la universidad que forma profesionales. Ambos están como rieles de un ferrocarril que no se encuentran en ninguna estación, no convergen. Lo último que se le ocurre a un dirigente político es pensar que

puede encontrar la superación de sus problemas estudiando ciencia y técnica de gobierno. Y si dialogo con un profesor sobre el problema de las relaciones entre las ciencias y la política, me dice: "creo que las ciencias tienen un modo de razonar tan distinto de la política que no hay forma de que puedan converger". Los resultados están a la vista. Puedo citar los casos del plan de ajuste económico del presidente Pérez en Venezuela, de Alan García en Perú y de Bucaram en Ecuador. Lo más frecuente es entonces que este médico falle en el ministerio de Salud, que este economista falle en su plan de política económica y que los llamados administradores públicos fallen siempre en la modernización del aparato del Estado.

No conozco una sola reforma organizativa en América Latina que pueda decirse que tiene fundamento teórico serio y que haya producido algún resultado positivo.

Este problema ha sido detectado por mucha gente y se ha intentado resolverlo por vías que no prometen ser buenas salidas, como por ejemplo, la interdisciplinariedad. Es lo que se llama el pensamiento de grupo, donde junto un ecologista, un economista, un politólogo y los pongo a discutir un tema. No produce resultados. Ocurre que hay problemas propios de la acción práctica que exigen teoría. Por el solo hecho de juntar especialistas, lo único que se logra es hacer aflorar las contradicciones. Pero no pueden encontrar una solución al problema. Si junto un ecologista con un economista, aflora el problema ecológico, aflora el económico y no se ponen de acuerdo. Y no son capaces de darme una solución. No son capaces de analizar el intercambio de problemas que se produce entre lo ecológico y lo económico.

No pueden porque hay una carencia de teoría. Mientras estos especialistas en distintos campos no tengan la teoría que permita el lenguaje común entre ellos, que permita analizar el intercambio de problemas entre los distintos departamentos de las universidades, lo único que gana juntando especialistas es que afloren los problemas, pero no las soluciones.

Las ciencias se han construido no sobre la base de razonar problemas sino de razonar variables específicas, tratando de dejar constante todas las otras variables para analizar

fundamentalmente relaciones de causalidad. Esta es la forma de hacer análisis científico: depurar el efecto de las variables y trabajar con relaciones de causalidad. Pero cuando lo traslado a la práctica, surgen varias cuestiones.

Siempre hemos identificado ciencias con ciencias para conocer. Quiere decir que hay problemas teóricos específicos en la acción concreta que tienen que ser desarrollados y que la universidad tiene que asumirlos. Si hubiera un genio político que dijera: "yo tengo este déficit, quiero estudiar y superarme como dirigente político", no tiene dónde ir.

DOCE PROBLEMAS TEÓRICOS

¿Cuáles son estos problemas teóricos? Son doce: El primero se refiere a la *teoría de la situación*: ¿cómo se analiza la realidad desde adentro, como un actor en el juego y no como un observador imparcial y objetivo? Disciplina correspondiente a este problema: Análisis de Situación.

Segundo problema: comprender el papel del *lenguaje en la acción práctica*. Toda la filosofía del lenguaje se ha desarrollado en base a la teoría de la conversación (que está teniendo muchas implicaciones en la teoría de la organización moderna, en la teoría de la planificación y en la investigación en general). Creo que ante la pregunta sobre qué es la acción, la respuesta no es obvia. Nos hemos acostumbrado a pensar que una cosa es decir y otra es actuar hasta que surgió el concepto de "acto de habla". Hacemos cosas cuando hablamos. Hay un libro del profesor Austin que se llama "Cómo hacer cosas con las palabras" de 1956. Y en ese libro aparece un caso muy concreto para hacernos dudar de esta distinción, que nos parece tan simple, entre decir y hacer. Pone el caso de un sacerdote que casa a una pareja. El profesor Austin se pregunta ¿El sacerdote habló o hizo? ¿Cómo es que sólo habló si quedaron casados? Cuando el presidente nombra ministros, habla y hace. Tenemos que incorporar este concepto a la teoría social para poder entender el juego social.

El tercer problema, es como el *termómetro de la calidad* de un gobierno o de un dirigente. ¿Saben nuestros dirigentes analizar problemas

cuasi estructurales? Toda la enseñanza en nuestros países está basada en el concepto de problemas bien estructurados, cuyas variables son todas enumerables, precisas, todas las relaciones entre las variables son precisas y sus soluciones son objetivas. Y medimos la capacidad de nuestros alumnos por su destreza para solucionar problemas bien estructurados. Después los lanzamos a la práctica donde no hay problemas bien estructurados sino que solo hay aspectos de problemas que son cuasi estructurados. Un problema de salud es un problema cuasi estructurado con características compuestas: no se pueden enumerar todas las variables, solo algunas, no se pueden precisar las relaciones entre las variables, sólo de algunas y nunca las soluciones son objetivas. Cuando yo planteo una solución, otro dice que no. Por ejemplo, la proliferación del cultivo de la amapola en Colombia. Es un problema cuasi estructurado. Nadie puede enumerar todas las variables, nadie puede apreciar todas las relaciones entre ellas y cuando el presidente dice que se trata de un problema, el cartel de Cali dice que no, que es un negocio. Dos visiones completamente distintas.

¿Cómo se analizan hoy los problemas cuasi estructurados? En base al olfato, la intuición. Es puro arte. No hay teoría ni método. El método que yo he propuesto es para analizar problemas cuasi estructurados. El disponer de métodos para analizar problemas cuasi estructurados tiene una enorme ventaja.

De los tres problemas que he mencionado, las llamadas ciencias verticales no tocan ninguno.

Cuarto problema: ¿Cómo se hace para *identificar posibilidades de acción* en un juego creativo? El juego social es un juego creativo que no sigue leyes. Se que hay gente que tiene mentalidad determinística. El premio Nobel de Economía, Milton Fridman, encuentra que la potencia de la teoría se encuentra en su capacidad de predicción. La capacidad de predicción en el juego social es casi nula. Lo que domina el juego social es la creatividad. Y la creatividad crea incerteza. He visto planes que frente a la incerteza razonan bajo supuestos, sin escenarios, sin lidiar con las sorpresas que ocurren. Planes que son texto económico sin contexto político. ¿Qué significado tiene un plan que es un texto

económico que no tiene contexto político explícito? Aquí tenemos entonces un cuarto problema: creatividad, incerteza, sorpresa, relación de texto con contexto. ¿No merece esto una reflexión teórica? Cuando un médico fracasa en el ministerio de Salud es porque no sabe procesar tecnopolíticamente los problemas de salud, no sabe lidiar con problemas cuasi estructurales. ¿Tiene la universidad alguna responsabilidad al respecto? Sí. Más vale que aceptemos esto como tema de reflexión y entremos con cierta humildad a preguntarnos dónde estamos fallando.

Quinto problema: ¿Cómo evaluar eficiencia y eficacia de las posibilidades técnicas de acción cuando estos actores no trabajan con un solo recurso escaso sino que tienen un vector de recursos escasos? Para jugar en el juego social preciso poder político, recursos económicos, conocimiento, capacidad organizativa. Por consiguiente, existe eficiencia y eficacia política, económica, cognitiva, organizativa, que pueden ser contradictorias. Lo que es eficiente desde el punto de vista económico puede ser muy ineficiente desde el punto de vista político.

El dirigente político tiene como una especie de cuenta en el banco de la política. Allí tiene depositado el poder político. Cada vez que toma una decisión gira o deposita en el banco de la política. Acumula jugadas y cargas. Si no combina bien entre jugadas carga y jugadas beneficio, lo que hace es girar y girar contra la cuenta en el banco de la política hasta que el presidente cae. Y cuando cae el presidente, cae la política económica también. Algunos dirigentes tiene un saldo contra que girar. Otros, como Bucaram, no tenían nada, de manera que dos o tres jugadas desacertadas acaban con todo el plan. ¿Cómo enumero entonces las posibilidades de acción? ¿Cómo analizo la eficiencia y eficacia? ¿Cómo hago el análisis de intercambio de problemas? ¿No merece eso una reflexión teórica, o es simplemente la aplicación de la ciencia vertical a la práctica?

Problema seis. *Lo que debo hacer en el Juego puede que no pueda hacerlo.* Porque es un juego y el otro también juega, tiene metas y objetivos que pueden ser conflictivos con los míos. Por consiguiente, existe el problema de analizar viabilidad. ¿Cómo se analiza la viabilidad política de una acción? ¿Cómo se construye la viabilidad

política? ¿Con qué teoría se hace eso, con qué métodos? Cada rato tenemos que hacer análisis de viabilidad. Y no lo hacemos muy bien. Algunas personas tienen intuición. Es un juicio de golpe, irreconstruible, no fundamentable. Pero ¿cuántos tienen esa capacidad de juicio intuitivo? Además, ¿podemos basarnos en el juicio intuitivo en desmedro del juicio analítico, cuando tenemos teoría para hacer análisis estratégico? ¿Por qué la universidad no enseña análisis estratégico?

Problema siete. ¿Qué hago con la incerteza y la sorpresa? En este juego yo puedo generar sorpresas, me las pueden generar y el juego de la naturaleza nos puede crear sorpresas a todos. El juego es nebuloso, donde nada es preciso. No sé como jugará el otro ni el efecto de mi jugada. El otro, aunque sea mi oponente, coopera conmigo en el resultado social porque el juego social lo producimos todos. Es muy difícil este cálculo ya que todo está lleno de incertezas. ¿Cómo trabajamos con esa incerteza? ¿Podemos seguir haciendo supuestos o proyecciones, haciendo abstracción completa de la creatividad de los procesos y de la ocurrencia de incertidumbre y de sorpresas? Hay teoría y método para trabajar con la incertidumbre. Hay que tomar lo que existe, enriquecerlo y difundirlo. Cada día un dirigente político, o alguien que tiene que hacer política económica o alguien que tiene que hacer política social tiene que tomar decisiones con alta incertidumbre. Y si no lo hacen muy bien, se equivocan casi siempre.

Problema ocho. *Ejercer el juicio humano* para evaluar la conveniencia o aceptabilidad de las posibilidades en el plano de los valores. ¿Cómo se trabaja con valores? ¿Qué ocurre cuando los valores son contradictorios y debo elegir entre ellos? Este es un problema viejo. Hay una discusión muy rica entre Thomas Jefferson y el segundo presidente de los Estados Unidos John Adams sobre los valores de la libertad individual y de la igualdad. Jefferson era un romántico de la política. Pensaba que la libertad individual debía ser coherente con la igualdad. John Adams, que fue el primero que planteó la idea de una escuela de gobierno en el mundo, era muy realista, le respondía: "eso es lo que usted quiere, que sean compatibles, pero no lo son. Deje el juego social en absoluta libertad individual y el resultado

serán enormes desigualdades. Y si trata de regular aquí y allá para producir la igualdad, se cerceña la libertad individual. Por consiguiente, nuestro papel es producir un equilibrio en el juego entre libertad e igualdad". ¿Cuánta libertad y cuánta igualdad? Este tema se reproduce en muchos aspectos del juego social: la contradicción entre valores.

Problema nueve. Como se trata de un juego nebuloso, incierto, donde se combinan relaciones de causalidad con conexiones de sentido, no se puede hacer un cálculo y acertar. Tengo que someter las formulaciones que hacemos en cualquier acción práctica a algún tipo de *prueba experimental*. No puedo razonar que si realizo la acción A la consecuencia es B porque caigo de plano en el determinismo más simplista y siempre me equivocaré. ¿Hay teoría para esto? Sí la hay, y muy interesante. Hay un libro de Stephen Tulmi que se llama *Los usos de la argumentación* donde coloca los principios tácticos por los cuales podemos hacer análisis de confiabilidad de un plan.

Por otro lado, desde muy antiguo, surgió una técnica que se llama Juego (gaming), que no es la teoría de los juegos aplicada en la economía. Es el Juego como simulación humana. Simular, ensayar las cosas y ver qué ocurre. He visto en varias escuelas de negocios y de ciencias políticas el uso de esta técnica pero no está muy generalizado. ¿Cuál es la capacidad de hacer un pronóstico que tiene un juego, su rigor científico? Todo eso está en la penumbra. Todo exige teoría y reflexión, porque es una de las pocas herramientas que tenemos para trabajar una incerteza.

Problema diez. Cuando todo es incierto, no hay otra alternativa que *calcular, actuar, monitorear, y corregir*. ¿Cómo se hace el monitoreo y la corrección a la velocidad adecuada, y con el contenido adecuado en los procesos sociales, para corregir en la dirección correcta y no agravar las desviaciones? ¿Con qué teoría y con qué métodos? Esto es importantísimo porque si no acertamos con un cálculo estamos obligados a calcular, actuar, monitorear y corregir. Lo que se hace en la práctica es un desastre. Lo que se está tratando de hacer en sistemas de monitoreo y evaluación en los países del Cono Sur realmente no tiene mucha base teórica. Yo pronostiqué en varios casos su fracaso, que en algunos ya se produjo y en otros está por producirse.

Problema once. Un problema terrible. *La acción en el juego social* es individual sólo por excepción. En la inmensa mayoría de los casos es de organizaciones, de instituciones que tienen vicios y diseños de organización. No necesito recordar la incapacidad del aparato público para producir acciones eficaces. Pero igual deberíamos preocuparnos de la incapacidad de los modernizadores por modernizar el aparato público. Es que en ninguna universidad latinoamericana se enseña teoría de la macroorganización y tampoco se enseña análisis estratégico, dos carencias fundamentales. La teoría de la macroorganización demuestra que hay una suerte de sistema inmunológico que tienen las organizaciones para defenderse. Son organizaciones de una mediocridad ultraestable. Su sistema inmunológico se preocupa de la coherencia del sistema y no de la eficacia. Y cualquier innovación produce una incoherencia. Una vez se me ocurrió poner como ejemplo de estas incoherencias a las llamadas gerencias de calidad total. No conozco ninguna experiencia exitosa en calidad total. Y no es porque no sirva, es porque el sistema inmunológico se ve afectado y se defiende. ¿Es posible que alguien venga a introducir un sistema, que se llama gerencia de calidad total, que es muy exigente y el sistema lo acepte, cuando lo único que va a crear son incoherencias y problemas? El sistema lo rechaza. No porque la gerencia de calidad total sea mala sino por la falta de visión de análisis estratégico y de teoría de las macroorganizaciones, por no comprender este sistema inmunológico que tienen las organizaciones.

Lo mismo ocurre con el método que yo propongo. Si alguien quiere introducir el método PES (Planificación Estratégica Situacional) en una organización donde nadie le cobra cuenta por desempeño a nadie, va a ser rechazado. La pregunta que hay que hacerse es: *¿quién moderniza a los modernizadores?*

Problema doce. *Apunta a la planificación*. Cuando jugamos estamos obligados a explorar el futuro. ¿Cómo se hace? ¿Con la planificación tipo Cepal? ¿Se puede explorar solo desde el punto de vista económico? ¿No está lleno de incertezas y nebulosidad el futuro? ¿No se trata de un juego creativo? Es lamentable lo

que se enseña en nuestros países en el campo de la planificación porque quiebra todos los principios que he enumerado en los problemas anteriores. Se hace planificación partiendo del diagnóstico y no del análisis situacional, planificación que no es por problemas porque no se entiende el concepto del problema cuasi estructural, planificación sin contexto, sin actores, con un solo recurso escaso que ignora el recurso del poder político, donde no hay incertidumbre, no hay sorpresa, que parece cálculo técnico, donde no existe el concepto de apuesta, donde parece que todo termina cuando calculo lo que debo hacer. No existe análisis estratégico ni existe el problema organizativo capaz de hacer un plan cada vez que es necesario ante la cambiante realidad.

Pero la planificación en cualquier modelo es necesaria. Margaret Thatcher creó una unidad pequeña que se llama Policy Unit, de sólo nueve personas, que es una excelente unidad de planificación. Porque aún cuando alguien crea con exageración que el mercado resuelve todos los problemas, en la política no hay mercado ni en los problemas de seguridad ni en lo ecológico. Hay cientos de problemas que exigen planificación. No podemos pensar que es una cosa del pasado. Significa razonar antes de actuar y siempre estará presente.

CUATRO VISIONES SOBRE LA CIENCIA

Podríamos pensar en *cuatro visiones sobre la ciencia*. La del científico: objetivo, riguroso, desde fuera, preocupado por conocer, visión que en el campo de las ciencias naturales ha tenido un éxito impresionante, pero no en el campo de las ciencias sociales.

La segunda visión es la de un actor que tiene capacidad teórica, que quiere teorizar sobre su papel en la acción y preguntarse cómo debería actuar. Ahí hay prácticamente un vacío teórico, pero hay desarrollos parciales.

Hay una tercera visión de la praxis vertical. El médico en su consultorio, el ingeniero en su oficina de consultor, el abogado en su estudio. Práctica vertical, donde la universidad ha sido muy exitosa en producir el profesional que va a hacer esa práctica vertical.

Y la cuarta visión es la de la praxis horizontal. Ahora el médico como ministro de Salud, el ingeniero como ministro de Obras Públicas, o el economista como ministro de Economía. Allí las distorsiones son tremendas y lo que se produce es una disociación entre teoría y práctica. ¿Por qué se produce esta disociación? Porque esta segunda visión, la del actor como teoría no es capaz de darle apoyo a la visión de la práctica horizontal, entonces este actor queda sometido sólo a su buen juicio, a su intuición y al arte. La política es arte y tiene una gran dosis de arte, no lo voy a negar jamás. No estoy planteando tecnocratizar la política. Estoy sosteniendo que no hay ningún arte en el mundo que no requiera del apoyo de la gente. La música, la pintura, la danza, la poesía, todo arte requiere el apoyo de la gente, y con mayor razón lo requiere la política. ¿Cuánta dosis de arte y de ciencia? No sé. Lo que sí sé es que la dosis de ciencia está completamente arrinconada y hoy la política es puro arte y los resultados están a la vista: improvisación artística.

¿Por qué la universidad no tiene algún centro que haga este corte horizontal mediante una escuela de gobierno? Donde trabaje con estos doce problemas para formar gente con otra visión, para poder producir esta articulación entre las ciencias y la acción, entre la política y la práctica, entre la teoría y la política económica, y la medicina y la política de salud. Creo que eso hace una enorme falta y la universidad debería, por lo menos, debatir este tema. Todos tenemos una responsabilidad muy grande sobre lo que ocurre con el juego político que cada vez es más mediocre y cada vez más desilusionante para toda la gente.

Debemos desarrollar la teoría del actor, desarrollar las ciencias horizontales, lo que implica desarrollar la teoría del juego social. Lo que propongo es investigación sobre estos temas y la creación de una escuela de gobierno que comience a entregar estas disciplinas como un postgrado que permita que la gente con motivación para trabajar más allá de la praxis individual vertical, pueda encontrar apoyo en la ciencia para mejorar su acción en la práctica.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta: *¿Cuál es la diferencia entre teoría de la organización y de la macroorganización?*

Respuesta: La teoría de la organización se preocupa de las organizaciones, una a una, bajo el supuesto de que siempre tiene una cabeza responsable. En cambio, la teoría de las macroorganizaciones se preocupa de un juego macroorganizativo, donde existen un número dado de instituciones y sobre ellas no hay cabeza ninguna. Por ejemplo, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires es un juego macroorganizativo. El jefe del gobierno de Buenos Aires no manda sobre todas las instituciones clave de la región. O sea que no tiene una cabeza única pero opera. ¿Cómo opera?, es la pregunta básica de la teoría de las macroorganizaciones. La respuesta es: tiene que operar como un juego con reglas. Una de esas reglas es la que explica el sistema inmunológico del sistema de las organizaciones. Es el juego macroorganizativo el que crea un juego de alta o de baja responsabilidad. En nuestros países son juegos macroorganizativos de baja responsabilidad. Nadie le cobra cuentas por desempeño a nadie, principiando por el presidente de la República que no le rinde cuentas al Congreso Nacional. No conozco ningún presidente que le cobre cuenta por desempeño a sus ministros o ministros que le cobren cuenta por desempeño a sus directores, etc. Está institucionalizado un sistema donde puedo asumir cualquier compromiso con la plena seguridad de que nadie me va a cobrar cuenta por desempeño. Eso es producto de una regla de juego macroorganizativa. O sea que es muy importante entender la teoría de las macroorganizaciones para poder modernizar una organización. Cuando uno introduce sistemas quiebra la coherencia de la institución. Modernizar un sistema que deja sin tocar todos los otros tiene una coherencia mediocre. En el fondo lo que se produce es un rechazo de todos los sistemas no modernizados respecto a este intruso que llega. Y eso explica buena parte de los fracasos de las reformas organizativas. No comprender eso es fundamental. Es muy básico entender la teoría de las macroorganizaciones para poder modernizar algo. Además se necesita análisis estratégico porque siempre hay heridos y

oponentes en un proceso de reforma organizativa. Entonces debe organizarse la viabilidad política de la reforma. Infelizmente hay poca literatura sobre la teoría de las macroorganizaciones.

Pregunta: *¿Cómo se puede hacer una reforma de los sistemas?*

Respuesta: Si lo va a introducir como un sistema en el aparato público es imposible. Pero hay una alternativa obvia: modernizar una organización de pies a cabeza. La reforma horizontal, esto es, reformar sistema por sistema es como escribir María en el agua: cuando voy a escribir la A, la M ya se borró. La reforma sistema por sistema nunca acumula masa crítica modernizadora. Pero si modernizo la institución en todos sus sistemas básicos, cambio el sistema inmunológico. Le introduzco el sistema de alta responsabilidad y creo la demanda por modernización. El concepto es simple y de mucho fondo: si no existe cobranza de cuentas por desempeño, no existe demanda por modernización, sólo existe necesidad de modernidad, lo que no basta. Pero si hay una cabeza inteligente al frente de la institución que hace más allá de lo que el juego demanda, que se propone ser un líder en el proceso de modernización y propulsa formar su institución en un ejemplo del resto, puede cambiar estas reglas para su institución y autoimponerse reglas que el juego macroorganizativo no le exige. Entonces cambia todos los sistemas básicos de su organización. A partir de un buen fundamento teórico uno descubre que no se puede modernizar sistema por sistema, pero sí institución por institución. Una conclusión bien práctica que evitaría pérdidas de millones de dólares. El problema es quién moderniza a los modernizadores.

Pregunta: *¿Cuál es el concepto de juego?*

Respuesta: Sin el concepto de juego caemos en el concepto de agente, que no explica nada. Una unidad con conducta predecible, incapaz de generar sorpresa, de hacer estrategia y manipulable. ¿Cuál es la gracia del concepto de juego? Hay actores o jugadores en el juego social, que son creativos y no responden a conductas estables ni previsibles. Hacen análisis estratégico, planes y cálculo interactivo. Sin el concepto de juego nos quedamos solo con el cálculo paramétrico, des-

aparecería el cálculo interactivo y la incertidumbre que es propia del juego ¿Cómo sé lo que va a jugar el otro? Es una incertidumbre muy fuerte porque si la eficacia de la jugada del otro depende de lo que yo hago, es una incertidumbre que nos afecta a ambos. No es solo que yo pueda investigar lo que el otro va a hacer porque yo mismo tengo dudas sobre cual será mi jugada más eficaz ya que no solo depende de mí, depende de lo que hará el otro. Juego, porque tiene reglas. Reglas constitutivas, regulativas, formales, de hecho. Juego, porque cada vez que quiero alcanzar una meta tengo frente a mí a otro que puede anular el efecto de mi jugada, que puede derrotarme y por consiguiente aparece el análisis estratégico. ¿Cómo aparecería el análisis estratégico si no fuera un juego? Desaparecería, como desapareció la planificación tradicional. El concepto de juego es fundamental para entender el proceso social. Si no hubiese reglas de juego social estaríamos en la selva. Nuestros países tienen constitución, hay leyes y normas de hecho. Todo problema es el resultado momentáneo de un juego y en la técnica de análisis de problemas la tarea principal para entender cómo se gesta un problema es descubrir cuáles son las reglas de juego. No tengo la menor duda de que existen las reglas y me las topo a cada rato. La diferencia con el juego deportivo es que allí son reglas de equidad y bien estructuradas. Porque el juego comienza en una hora y día determinado y termina a una hora y día determinado y todo está definido. En cambio en el juego social, como es un juego con historia y continuo, los que van ganando consagran sus ventajas en las reglas del juego. Entonces las reglas del juego son reglas de desigualdad. La principal explicación del poder está en las reglas del juego social. Nunca se me ocurrió demostrar el supuesto de que el juego tiene reglas, siempre lo di por evidente. Pero es demostrable. Creo que la ausencia del concepto de juego en la teoría social le ha hecho un gran mal a la teoría social y especialmente a la teoría económica, que no queda bien subsanada por la teoría matemática de los juegos, que amputó la realidad y no la simplificó. Lo que debemos reconstruir en la teoría social es la teoría del juego social y rescatar el concepto de actor y no el de agente. Rescatar el concepto de cálculo interactivo, de incertezas duras que genera el

juego social porque no puedo hacer un buen cálculo sobre el otro. El concepto de juego es quizá el más fundamental de los desarrollos modernos de la teoría social. Todo el método PES está basado en el concepto de juego. No estoy usando el concepto de juego como metáfora, como juego deportivo, porque hay diferencias muy grandes entre el juego social y el deportivo. El juego social existe. Nosotros planteamos el gran juego social donde hay ocho juegos: el político, el económico, el de la vida cotidiana de la gente, el comunicacional, el personal, el de las ciencias y el de la naturaleza.

Pregunta: *¿Es posible una modernización si no existe una demanda?*

Respuesta: Sin demanda por la modernización, no la hay. Hay una demanda interna y otra externa. La demanda interna responde a los sistemas internos de cobrar cuentas por desempeño. La demanda externa tiene que ser la cobranza de cuentas de la población, que es la única que vale. Pero en nuestros países no existe ni una ni otra. No puede haber reforma o revolución del aparato público sin crear demanda por esa reforma. No es la única condición para modernizar: se requiere capacidad teórica para concebir el diseño organizativo, área donde también hay grandes deficiencias en la misma teoría de la organización y por supuesto en el desconocimiento que hay sobre la teoría de las macroorganizaciones. El único que puede modernizar una organización que tiene una especificidad muy concreta es la misma gente de esa organización. Es más fácil entrenar a los funcionarios, al personal de una organización en análisis estratégico, en teoría de las macroorganizaciones, en sistemas de alta dirección, etc., que a una persona de afuera. La especificidad de las relaciones crea problemas muy concretos de modernización y la única solución es la automodernización aprovechando el conocimiento existente en la organización sobre la especificidad de la misma.

La palabra modernizar se presta a muchas interpretaciones. Nosotros usamos dos conceptos: *reformular* y *revolucionar* una institución. Reformar significa cambiarle las reglas. Significa que los resultados que ofrece el juego tienen una relación muy directa con las reglas y sin cambiar

las reglas no puedo mejorar los resultados. Hay tres tipos de juego: el de flujos, donde yo juego con la misma capacidad, el juego de acumulación donde juego para cambiar la capacidad y el juego de reglas donde juego para cambiar de juego.

Cuando las metas están fuera del espacio variable posible de juego, estoy obligado a jugar el juego de reglas. Pero puede haber dos tipos de juego, el de reforma o de revolución. Un juego de reforma cambia las reglas del juego pero no cambia la identidad del juego. Por ejemplo, si en el fútbol en lugar de sacar el lateral con las manos se hace con los pies no cambia la identidad del juego aunque cambia el espacio variable de lo posible. Pero si alguien dice que también está permitido tomar la pelota con la mano se introduce una regla de juego de una fuerza muy grande. La regla nueva no va a ser articulada con las reglas viejas, como en el caso del lateral, sino que va a ser articuladora de lo que queda como residuo de las reglas viejas y cambia mucho el espacio variable de lo posible. Pero cambia tanto que cambia la identidad del juego. A ese deporte ya no se lo llama fútbol, se le pone otro nombre. Y a eso llamamos revolución del juego. A veces no hay otra salida que revolucionar el juego y la institución porque sus reglas están tan mal diseñadas que no resiste un parche. Ocurre mucho con nuestros sistemas de salud y diría también con nuestros sistemas educacionales que exigen una revolución del juego.

Pregunta: *¿Cuántos tipos de conflictos ocurren en el juego social?*

Respuesta: El aparato público reproduce el conflicto social. ¿Cuántos tipos de conflicto reproduce el juego social? Ahí hay una primera aportación de la ciencia y técnica de gobierno. La teoría que nosotros manejamos distingue tres tipos de conflicto: el cognitivo, el emocional (que generalmente deriva en conflictos interpersonales) y el conflicto de intereses. Los tres están interrelacionados y si no se atacan a tiempo se acumulan finalmente como conflictos de intereses y resulta más complejo resolverlos.

El conflicto cognitivo es sobre el modo de conocer, de ver la realidad. Depende mucho del tipo de información que tiene la persona, del modelo teórico que maneja, de los valores para

asignarle importancia al conflicto. En el proceso inflacionario hay una dimensión del conflicto cognitivo. El conflicto está en que como jugador del lado asalariado tiendo a ver el conflicto inflacionario como un reparto de ingresos y por consiguiente no acepto congelación de salarios. En mi modelo teórico no existe el concepto de que puedo aumentar mi salario real si la tasa de inflación baja con mi salario congelado. No existe ese concepto como asalariado. Pero en la teoría económica existe. Solo que como dirigente sindical o como trabajador no está en mi modelo teórico comprender esto. Además hay ciertas razones prácticas, porque como dirigente sindical el manejo de la política económica está fuera de mi espacio de control. Entonces la lucha es por la mejora del salario real, nominal. Al empresario le conviene la congelación de salarios para detener el proceso inflacionario, que tampoco comprende muy bien pero tiende a verlo más como un proceso de descapitalización. La pregunta básica que se hace un asalariado es ¿cuánto ingreso real pierdo? No es la misma pregunta que se hace el empresario al que no le importan los salarios. La pregunta del empresario es: ¿qué pasa con mi proceso de capitalización? ¿Qué pasa con la rentabilidad real de mi negocio? Son preguntas distintas que tienen distintas respuestas, entonces existe un conflicto cognitivo, y al mismo tiempo hay un conflicto de intereses.

Conflicto emocional: es visceral, no racional. Tengo simpatía o antipatía por personas, políticas o eventos. La empatía entre Reagan y Thatcher era muy alta. Más allá de la racionalidad de la asociación que tenían, había una cuestión de empatía emocional. Los biólogos dicen que lo primero que desarrolló el ser humano son las zonas del cerebro donde están los sentimientos, no la parte lógica. De manera que la primera reacción de los seres humanos nunca es racional, siempre es emocional. Naturalmente, entre todos nosotros tenemos mucho conflicto emocional que se traduce en conflicto político. Muchos de los conflictos entre dirigentes políticos son estrictamente emocionales.

El conflicto de intereses significa: si yo gano, tú pierdes. De manera que si tú quieres hacer una jugada que me perjudica, yo me opongo. Para que el conflicto de intereses sea nítido exige despejar el conflicto cognitivo. Tengo que

visualizar que la jugada me perjudica. Y aunque esto parezca obvio, no lo es. La capacidad cognitiva de detectar qué me beneficia y qué me perjudica se supone aclarada cuando hablo de conflicto de intereses, pero no es un muy buen supuesto, porque normalmente tenemos cierta nebulosidad para entender. Estos tres tipos de conflicto están muy interrelacionados en el juego social.

Pregunta: *¿En dónde hubo aplicación del método de Planificación Estratégica Situacional?*

Respuesta: Hay varios casos de aplicación del PES en América Latina. La gobernación del estado Zulia en Venezuela lo aplicó, la gobernación de Puerto Alegre en Brasil, el municipio de Ipatinga en Brasil, el municipio de Belo Horizonte (Minas Gerais), el municipio de San José (San Pablo), el municipio de San Bernardo, todos los sindicatos de Brasil, algunos departamentos de salud en Chile están comenzando a trabajar con este método, alguna escuela de medicina en Brasil lo introdujo como forma de pensar la currícula de la enseñanza, el Instituto Nacional de Vías de Colombia.

Yo me quejo mucho de la sordera y ceguera de la gente porque llevo 30 años tratando de cambiar la mentalidad sobre esta idea de que tiene que haber métodos para gobernar, que no se puede gobernar improvisadamente, que debe haber ciencia y técnica de gobierno.

Pregunta: *¿Por qué cree en la automodernización?*

Respuesta: Creo en la automodernización porque es fundamentalmente un problema de cultura institucional. La cultura institucional no se cambia con gente externa o asesores. Es la gente de adentro la que tiene que cambiar de cabeza. Los consultores no entienden nada de la teoría de las macroorganizaciones y aunque supieran, no pueden llevar adelante el cambio. Siempre que fui consultor operé sobre la base de que mi rol es aconsejar y entrenar a la gente de adentro hasta que forme una masa crítica. Se debe tener a la cabeza de la institución bien entrenada, a todo el cuerpo directivo bien entrenado y a uno de cada tres funcionarios muy bien entrenados, porque si no, no hay cambio.

NOTAS FINALES

a. Esta conferencia fue publicada previamente en la Revista ASAP N°33, de junio de 1999, p. 10-23, bajo el título "Primera Conferencia de Carlos

Matus. Martes 26 de Mayo de 1998". Agradecemos a la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), por autorizar su reproducción.

FORMA DE CITAR

Matus C. Las ciencias y la política. Salud Colectiva. 2007;3(1):81-91.
