

Escuela de Gobierno

School of Government

Carlos Matus¹

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

RESUMEN El 27 de mayo de 1998, Carlos Matus brindó su segunda y última conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Allí, Matus prosigue el desarrollo argumental realizado en la primera ponencia sobre los vínculos imprescindibles entre ciencia y política, para arribar a lo que representó el motivo de sus desvelos y una de sus principales contribuciones: el gobierno y cómo generar mayor capacidad de gobierno. Es justamente en su propuesta de conformación de Escuelas de Gobierno, donde se toma como centro de análisis al actor –aquel que explica, conoce y calcula en función de un proyecto de acción–, y sostenidas en las ciencias horizontales de la acción y en especial la teoría del juego social, se conforme el estrato tecnopolítico de la sociedad que aborde el problema que él entiende como central: la baja capacidad de gobierno.

PALABRAS CLAVE Programas de Gobierno; Gobierno; Técnicas; Universidades; Educación.

ABSTRACT On May 27, 1998, Carlos Matus gave his second and last conference at the School of Economic Sciences of the University of Buenos Aires. He took up the argument of the first conference about the essential links between science and politics to arrive at what came to be the cause of his worries and one of his main contributions: government and how to build more government capability. It is precisely his proposal to create schools of government that focuses on the actor –the one who explains, knows, and makes estimations based upon an action plan– and enables the formation of the techno-political stratum of a society addressing the central issue –i.e., poor government capacity–, on the basis of horizontal action sciences and, in particular, the social game theory.

KEY WORDS Government Programs; Government; Techniques; Universities; Education.

SEGUNDA CONFERENCIA DE CARLOS MATUS (a) MIÉRCOLES 27 DE MAYO DE 1998

Estos son los temas que vamos a tratar en esta segunda reunión:

- Primero: ¿qué es una escuela de gobierno? Su función, teoría de base, características y propósito.
- Segundo: como existe una gran confusión sobre lo que es una escuela de gobierno, quiero discutir el tema de lo que "NO" es una escuela de gobierno, con qué se tiende a confundir.
- Tercero: ¿cuáles son las disciplinas básicas que caracterizan a una escuela de gobierno? ¿Qué se enseñaría?
- Cuarto: si quisiéramos introducir en la universidad la ciencia y técnica de gobierno, ¿cómo lo haríamos? ¿Cuál podría ser la estrategia? ¿Basta con introducir un posgrado o hay otras modalidades por las cuales podríamos comenzar a transitar hacia esta idea de una escuela de gobierno?
- Quinto: el sistema educacional (ahora no me refiero a la universidad), sobre todo los sistemas de educación básica. ¿No deberían incluir algunas disciplinas relacionadas con la ciencia y técnica de gobierno?
- Sexto: dificultades. ¿Por qué han pasado tantos años desde que se ha lanzado esta idea (la de una escuela de gobierno) y no se ha concretado? ¿Dónde están las dificultades para introducir esta temática en la universidad?

Estos son los seis puntos de esta segunda presentación.

PRIMER PUNTO: ¿QUÉ ES UNA ESCUELA DE GOBIERNO?

Es un centro de posgrado destinado a formar el estrato tecnopolítico de la sociedad. La palabra tecnopolítico significa "gente capaz de razonar, combinando el juicio técnico con el juicio político". Y capaz de visualizar el intercambio de problemas que se genera cuando se toma

una decisión económica y se paga un costo político, o se toma una decisión política y se paga un costo económico, o ecológico o de seguridad. ¿Cómo se analiza esto? ¿Cómo se analiza cuando hay contradicción de valores? Hay una contradicción de valores, por ejemplo, entre libertad individual e igualdad. ¿Cuánta libertad individual, cuánta igualdad? ¿Cómo podemos hacer ese análisis, en base a qué criterios? Esa es la función de una escuela de gobierno.

¿QUIÉNES COMPONEN ESE ESTRATO TECNOPOLÍTICO?

Dirigentes políticos, asesores, consultores, personal directivo del aparato público, personal directivo de los gremios, profesores de ciencias sociales en la universidad (una parte muy importante e influyente del estrato tecnopolítico de la sociedad) y postulantes a cualquiera de esas posiciones (jóvenes recién egresados de la universidad, con vocación, que quisieran formarse a nivel de posgrado en algo que es una especialidad en generalidad).

¿CUÁL ES LA TEORÍA DE BASE EN QUE DESCANSA UNA ESCUELA DE GOBIERNO?

Las ciencias horizontales de la acción, en especial la teoría del juego social. Entender la sociedad como un gran juego. Con actores, no agentes. Actores creativos que toman posiciones y están comprometidos dentro del juego, y no como observadores desde fuera. Y por consiguiente, eso tiene que dar origen al análisis de la subjetividad, de los valores, del cálculo interactivo entre los actores, al análisis estratégico para construir viabilidad a las metas que cada actor se propone en el juego. Y cuando se trata de acciones colectivas, tenemos que ver qué son las organizaciones, cómo se las puede diseñar, y ahí va apareciendo la teoría de las macroorganizaciones en torno del juego social.

¿QUÉ CARACTERÍSTICAS ASUME ESTA ESCUELA DE GOBIERNO?

Asume como centro de análisis al actor. No un investigador y tampoco un científico. El actor quiere explicar, quiere conocer,

quiere calcular para actuar en función de su proyecto. Y tenemos que darle soporte. ¿Hay soporte de ciencia para eso? ¿Cuánto hay construido? ¿Cuánto tenemos que investigar para fortalecer ese soporte de ciencias? Es la primera característica: el actor como centro, y no el investigador ni el científico.

Segunda característica: el juego social como teoría de base.

Tercera característica: los problemas comunes de la acción práctica como eje de las disciplinas que ofrece. Yo mencioné doce tipos de problemas, de manera que se podrían ir pensando el tipo de asignaturas que corresponden al enfrentamiento de cada uno de esos problemas. No me refiero a problemas concretos, como la integración, la globalización, sino a los problemas comunes que presenta trabajar en la práctica con problemas.

Cuarta característica: el indeterminismo y la creatividad como principios básicos y la incerteza como restricción. O sea, aprender a razonar bajo alta incertidumbre o incertidumbre dura: casos en los que no podemos enumerar todas las posibilidades, y a cada posibilidad no le podemos asignar probabilidades; esto es, juego nebuloso.

El profesor Dror ha desarrollado una teoría muy interesante que se llama "Juego nebuloso" (*Fuzzy gambling*): saber trabajar en un juego nebuloso, con actores creativos, en un contexto de indeterminismo, donde no puedo relacionar la acción A con el efecto B.

¿CUÁL SERÍA EL PROPÓSITO DE UNA ESCUELA DE GOBIERNO?

El servicio a la política práctica mediante la elevación de la capacidad de gobierno. El drama esencial, no sólo en América Latina sino también en el mundo en general, es la baja capacidad de gobierno. A todo el mundo le preocupa la gobernabilidad, como si ésta no tuviese sus raíces en la baja capacidad de gobierno. La teoría del juego social trabaja con un modelo llamado el triángulo de gobierno que tiene tres variables:

- a) El proyecto de gobierno: es la propuesta de intercambio de problemas, el compromiso del actor.
- b) La gobernabilidad. Entendida como la relación de peso o importancia entre las variables que controla o influye el actor en relación con las variables que no controla, pero que

están relacionadas con su proyecto de gobierno. La gobernabilidad precisa el grado de dificultad del proyecto.

- c) Capacidad de gobierno, que significa la convergencia de tres variables: liderazgo (que los dirigentes políticos tienen por definición), experiencia (que de algún modo se acumula) y el capital cognitivo. Dijo Henry Kissinger sobre la experiencia: "la experiencia no vale por sí misma. Vale según el capital intelectual con que se hace". Una persona puede tener treinta años de experiencia pero con bajo capital intelectual pertinente: vale poco. Pero si una persona tiene treinta años de experiencia con un capital intelectual potente, eso es oro en polvo. El capital cognitivo tiene dos componentes. El primero es la formación profesional vertical, que el 98% de los dirigentes políticos obtiene pasando por la universidad. Pero hay un segundo componente, donde está la gran debilidad de la capacidad de gobierno, que es el capital cognitivo en las ciencias horizontales. Ahí rige el principio "i" al cuadrado, porque el dirigente no sabe que no sabe. Y como no sabe que no sabe, vive feliz, no va al psiquiatra, no estudia ni lee.

Hay una gran ignorancia sobre las ciencias horizontales que no tiene nada que ver con la inteligencia de las personas. Por ejemplo: en la Escuela de Medicina en San Pablo. Los profesores concordaban conmigo: sale de allí un médico sin la capacidad de analizar problemas cuasiestructurados. Por consiguiente, no pueden analizar los problemas de salud. Usan su intuición, su experiencia, su olfato, aplican el arte que tienen. Pero eso no basta. Si no tengo teoría y método para analizar problemas cuasiestructurados, estoy perdido. No puedo analizar dónde están las deficiencias de una organización, no puedo organizar un problema de salud, ni puedo organizar un problema de educación. Entonces salto el análisis de los problemas y voy directamente a las soluciones. El gran drama de la política en nuestros países es el accionismo o la "solucionitis": nunca analizo un problema, directamente voy a las soluciones. Hace poco me tocó presenciar las elecciones en la ciudad de San Pablo. La ciudad evidentemente no funciona, pero ningún candidato planteó sus problemas. Todos plantearon soluciones y se

diferenciaban mediante ellas. Nadie planteó revolucionar el juego. No tenemos la capacidad de procesar bien los problemas. Esta es la deficiencia que hay en las ciencias horizontales: no saber hacer análisis estratégico ni proyectar problemas cuasiestructurados ni saber diseñar la oficina del gobernante, como tampoco saber diseñar sistemas de monitoreo y evaluación, etc.

Hay un vacío enorme que hace que la capacidad de gobierno sea un drama, tanto en la izquierda como en la derecha. Y mientras tanto, el sistema democrático hace agua.

No digo que sea la única causa, pero me parece la más dominante: la baja capacidad de gobierno es un problema de formación intelectual, donde obviamente los sistemas educacionales básicos y la universidad tienen una alta responsabilidad.

Bajo este triángulo de gobierno (proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad de gobierno), la causa principal para explicar lo que ocurre en nuestros países está en la capacidad de gobierno. El propósito esencial de una escuela de gobierno es entonces contribuir a elevar la capacidad de gobierno.

SEGUNDO PUNTO:

¿QUÉ NO ES UNA ESCUELA DE GOBIERNO?

La idea de una escuela de gobierno como la lancé hace 17 años no ha avanzado nada. Pero tampoco hay una alergia contra la palabra, porque hay 23 escuelas de gobierno en América Latina. Sólo que ninguna merece ese nombre por lo que enseñan. Lo cual me confirma la idea de que hay una enorme confusión sobre lo que es una escuela de gobierno, y eso contribuye mucho a que no avance.

a) Una escuela de gobierno no es un centro de formación interdisciplinaria. No es un supermercado de cursos donde la gente puede escoger y darse una formación más amplia. El enfoque interdisciplinario no resuelve ninguno de los problemas que hemos planteado. Sólo los hace más evidentes. Yo estudié con detenimiento la Kennedy School of Government, que ofrece unos 400 cursos, con 430 profesores. No puedo negar que en cada una de las disciplinas tiene profesores muy buenos, pero no es una escuela

de gobierno: es un supermarket de cursos. Sólo dan una formación más amplia a las personas. Pero siguen sin saber de análisis estratégico, ni de procesar problemas cuasiestructurados, ni de organizar la oficina de un gobernante, ni monitorear, evaluar o diseñar organizaciones. Estas disciplinas verticales deberían ser requisito de ingreso en una escuela de gobierno o acreditarse en los posgrados correspondientes. El énfasis tiene que estar en las disciplinas horizontales.

- b) No es un centro de debate sobre problemas concretos. No es un centro para estudiar integración económica, globalización, los problemas de la salud o de la educación (sin perjuicio de que se deben tener talleres prácticos sobre problemas concretos como base de aplicación de las disciplinas horizontales). No resuelvo el problema simplemente yendo a los problemas concretos.
- c) No es ni una escuela ni un posgrado en administración pública. ¿Dónde está el actor como centro de análisis en la escuela de administración pública? ¿Dónde están las ciencias de la acción? ¿Dónde están las disciplinas horizontales? ¿Y dónde el trabajo con indeterminismo, con creatividad? Son muy tradicionales. Las mejores escuelas de administración pública del mundo no resuelven este problema.
- d) No es un posgrado en Economía.
- e) No es un posgrado en Ciencias Políticas. Las ciencias políticas son muy importantes, pero en general eluden el cálculo sobre el futuro. A los científicos políticos les horroriza el término planificación política. De manera que la formación del científico político es más pertinente para el diseño de proyectos políticos, el análisis de doctrinas políticas, el estudio del juego político presente o el análisis de lo que ha ocurrido en el pasado. Pero en las curriculas que conozco de escuelas de ciencias políticas de grado y posgrados, no veo a la inmensa mayoría de las disciplinas como propias de una escuela de gobierno, aunque tiene una cierta intersección.
- f) No es un centro de políticas públicas. Las políticas públicas son de enfoque parcial y de muy diverso nivel de calidad. La mayoría de las disciplinas propias de una escuela de gobierno no están en estos centros de políticas públicas.

TERCER PUNTO:**¿CUÁLES DISCIPLINAS BÁSICAS DEBERÍAN ESTAR EN UNA ESCUELA DE GOBIERNO?**

1) Diseño de proyectos políticos. Fundamental. El proyecto político responde a una ideología, es un compromiso concreto, una propuesta de intercambio de problemas, tiene que resolver el conflicto de valores, tiene que ser viable, tiene que ser operacional y tiene que ser aceptable. No es simple. Además debe tener métodos para explorar posibilidades creativamente. Por ejemplo, en los últimos meses he estado discutiendo mucho un aspecto de un proyecto político: el concepto de gobierno vecinal. Tenemos gobierno nacional, provincial y municipal y nos parece una gran cosa descentralizar cada municipio. Pero el municipio todavía está muy distante de la gente. Cualquiera que haya estudiado el proceso de vida cotidiana en un barrio se da cuenta que la gente mira al municipio como nosotros miramos al presidente: desde lejos. Ocurre que en la agenda del presidente hay muchos problemas de bajo valor para un presidente que son de alto valor para los gobernadores. Y en la agenda de los gobernadores hay muchos problemas de bajo valor para un gobernador que son de alto valor para los alcaldes. Y en la agenda de los alcaldes está llena de problemas de bajo valor para ellos que son de altísimo valor en los barrios. Hemos identificado entre 25 y 30 funciones que puede cumplir mucho mejor un gobierno vecinal que un gobierno municipal. Es un punto creativo de un proyecto que hace a la profundización del sistema democrático. Nos hemos acostumbrado a la idea de la sociedad dividida entre quienes gobiernan y quienes demandan soluciones a los problemas. Una división tajante que no puede funcionar. Pero si llegáramos por el concepto de gobierno vecinal, como concepto no estatal ni tampoco privado (tenemos que inventar una categoría de gobierno vecinal), podemos llegar muy abajo y pensar en una sociedad de gobernantes donde la cultura no es la de unos que deciden y otros que piden, sino que la cultura política es aquella en la que todos saben lo complejo que es resolver y enfrentar problemas. Y donde distribuimos poder sin miedo. En vez de hablar de participación popular, hablamos de distribución de poder. ¿Y cómo estudiamos el

diseño de proyectos políticos? ¿Por simple intuición? ¿Con qué criterios podemos diseñar proyectos políticos?

2) Planificación estratégica pública. Cuando veo lo que se enseña en planificación en nuestros países, me dan ganas de llorar. He visto intentar aplicar planificación estratégica corporativa a un ministerio de salud. Un disparate intelectual. O he visto intentar aplicar métodos muy simples a nivel de una campaña electoral. Otro disparate. Tiene que haber una disciplina que estudie a fondo lo que significa hacer planificación estratégica pública, distinguirla claramente de la planificación estratégica corporativa y de la planificación prospectiva. Saber cuáles conceptos de la planificación están obsoletos, cuáles son complementarios y cuáles competitivos. Porque lo que hay aquí es un mar de confusiones sobre los distintos tipos de planificación. Incluso confusiones sobre herramientas concretas. Por ejemplo, sobre la técnica de escenarios. En un debate terrible con un profesor en Colombia, él decía que los escenarios los elegía él. Yo decía que no podía. Le dije que por qué no le elige al presidente Gaviria un escenario mejor del que tenía en ese momento, sin guerrilla, con mejores precios internacionales para el café, sin narcotráfico. Y así entendió. El principio fundamental de la planificación estratégica moderna es: yo elijo mi plan pero no puedo elegir las circunstancias en que voy a hacerlo. Eso es fundamental para entender la planificación estratégica y para entender que para que sea una estrategia tiene que haber actores, y para que haya actores tiene que haber juego. Hay mucho por depurar, hay mucha confusión sobre el problema de la planificación.

3) Teoría de las macro-organizaciones

4) Análisis estratégico. En el juego social se dan tres tipos de conflicto. El conflicto cognitivo, el emocional y el de intereses. Hay que aprender a distinguirlos, a analizar estáticamente el problema de viabilidad política, económica, cognitiva y organizativa para analizar la viabilidad de las jugadas políticas. Y si puedo o no construirles viabilidad política en caso de que no sean viables. Todo eso requiere teoría y método, y debe estar en una escuela de gobierno.

5) Análisis de problemas cuasiestructurados. Los problemas de salud, de educación, de desarrollo urbano o ecológicos no son simples de analizar. El método de Planificación Estratégico-Situacional (PES) ha desarrollado una teoría bastante potente para analizar problemas cuasiestructurados y debe enseñarse.

6) Un curso de políticas públicas. No hay muchos cursos de calidad de políticas públicas que yo conozca.

7) Oficina del dirigente. En Inglaterra hay dos o tres universidades donde es una disciplina importante. Y no es por casualidad que la oficina de Margaret Thatcher, ahora de Blair, sea una oficina sofisticadamente diseñada. Es un ejemplo para entender la teoría que hay detrás del diseño de la oficina de un dirigente.

8) Estudio de actores. No puedo hacer análisis situacional si no tengo la capacidad de estudiar al otro. Esto se da en todo tipo de juego. No puedo jugar bien si no tengo la capacidad de introducirme en la cabeza del otro. Es la esencia del análisis estratégico. El otro también juega, y si no tengo la capacidad de estudiar al otro, no tengo capacidad de analizar la capacidad de juego del otro. Un buen psicólogo debería formarse en esta disciplina para transmitir a los participantes de una escuela de gobierno la complejidad que tiene el estudio de actores.

Hay grandes estudios sobre actores hechos por la RAN Corporation, en Santa Mónica, en los Estados Unidos. Tiene un estudio sobre Fidel Castro, de unas 95 páginas, donde está estudiada toda su personalidad, para entender cuál sería su espacio posible de jugadas. En la política internacional ya se ha hecho un hábito estudiar, no con mucha teoría ni con mucho método, a los actores como una forma de entender cómo podría jugar. Es una disciplina interesante para una escuela de gobierno, ya que se trata de actores de un juego social que no tienen conducta estable. Son creativos, imaginativos y estratégicos (buenos o malos).

9) Simulación histórica. Es una disciplina interesantísima porque es una forma de aprendizaje social. Además de pensar la historia como un

relato coherente de lo que ocurrió, podríamos pensarla como algo que todavía no ha ocurrido y simular otras posibilidades. Reconstruir el proceso. Los militares tienen algunas disciplinas parecidas a ésta cuando reconstruyen batallas para entender si la historia que ocurrió fue la única o podía existir otra. Tiene gran importancia como aprendizaje y como ejercicio del análisis de posibilidades en un juego difuso, nebuloso, lleno de incertezas. Podemos reconstruir procesos políticos o económicos. Sería interesante reconstruir el plan de ajuste del presidente Pérez en Venezuela, que fue un desastre. Porque, obviamente, había cinco o seis alternativas. Un buen historiador, entrenado en planificación estratégica pública, podría transformarse perfectamente en un profesor de simulación histórica.

10) Análisis de gran estrategia: pensar un país a 30 ó 40 años. Son métodos muy distintos al PES. Es una disciplina fundamental. Usamos tres conceptos: cabecilla (como el dirigente que mueve la población en función de intereses inmediatos y servicios clientelares), líderes (el que es capaz de ver más allá de la curva) y estadista (el que es capaz de ver más allá de donde hay caminos, donde no hay caminos y es capaz de ver caminos nuevos). Para este estadista que tiene que decidir el rumbo, el análisis de planificación prospectiva es fundamental.

11) Planificación económica estratégica. ¿Por qué la mayoría de los planes económicos fallan con errores monumentales? El plan de Pérez en Venezuela falla por carencias de las herramientas más fundamentales de planificación, por el dominio del cálculo determinístico en la cabeza de todos los economistas. La planificación económica tiene que ser reconstruida como planificación estratégica para que trabaje con escenarios, con incertidumbre, con sorpresa, con actores, etc.

12) Evaluación y monitoreo de la gestión pública. En un juego nebuloso, nadie puede hacer un cálculo, actuar y quedarse tranquilo. Tiene que monitorear y corregir. ¿Cómo se hace ese monitoreo? ¿Cuál es la relación de la técnica de escenarios con el monitoreo? ¿Qué debemos monitorear? ¿Con qué métodos, qué sistemas, qué tecnologías, qué periodicidad? Hoy hay propuestas

muy sofisticadas, estadístico-matemáticas y conceptuales, para hacer monitoreo y evaluación de la gestión pública. El método PES propone al menos evaluar los tres balances del gobierno (gestión política, económica y sobre la vida cotidiana), la gestión por problemas y la calidad del aparato organizativo. Todo en forma periódica.

13) Estrategia y técnica de negociación. Esta disciplina ya se enseña en América Latina.

14) Gerencia, diseño y evaluación de operaciones. Todavía estamos apegados a los manuales de proyectos de inversión, a los bancos de inversión y a los criterios de evaluación de inversión. Eso no tiene mucho sentido. Debemos tener un concepto más amplio para evaluar todo lo que hago, aunque no exija ningún recurso económico. Si fuera algún banco, debería ser un banco de operaciones, jamás de proyectos de inversión.

15) Administración de conversaciones. Se refiere a los actos de habla, al hecho de que toda la maquinaria del juego se mueve hablando, conversando. Haciendo cosas hablando.

16) Cómo hacer campañas electorales.

17) Reforma del aparato público. Es muy importante porque hasta ahora no hemos tenido éxito alguno en modernizar el aparato público.

Sólo quisiera agregar la técnica de juegos. La simulación humana como una herramienta fundamental para practicar muchas de estas cosas que se debieran enseñar en una escuela de gobierno. Pero no se debe confundir con la teoría de los juegos.

CUARTO PUNTO: LA UNIVERSIDAD Y LA CIENCIA Y TÉCNICA DE GOBIERNO

Hago una propuesta en tres líneas. Primera: creo que deberían haber algunas mínimas disciplinas horizontales optativas en cualquier facultad. No debería egresar de una universidad ni un ingeniero, ni un abogado, ni un médico, ni un economista, ni un politólogo ni nadie que no sepa analizar problemas cuasiestructurales.

Segunda: debería haber un posgrado en ciencias y técnicas de gobierno. Tercera: la universidad debería ofrecer debates o seminarios cortos de uno a tres días. Porque ninguno de los dos puntos anteriores va a estar al alcance de los dirigentes políticos actuales. No tienen tiempo ni vocación para sentarse a escuchar nada por mucho tiempo. Pero sí pueden participar en un debate de un día sobre algunos de estos temas, que podrían ser ofrecidos por la universidad.

QUINTO PUNTO: EL SISTEMA EDUCACIONAL Y LA CIENCIA Y TÉCNICA DE GOBIERNO

¿Por qué no podría introducirse alguna de estas disciplinas en la enseñanza básica? Por lo menos "Análisis de problemas". ¿Por qué no puede reconstituirse a nivel de la enseñanza básica en términos de herramientas de análisis sobre los problemas reales, entregando las herramientas conceptuales, los métodos y las teorías para que los jóvenes puedan analizar problemas? Eso cambiaría mucho las cosas en términos de madurez política, de madurez para criticar gobiernos y para diseñar proyectos. La cultura política de un país mejoraría mucho.

SEXTO PUNTO: ¿CUÁLES SON LAS DIFICULTADES? ¿POR QUÉ LA IDEA DE UNA ESCUELA DE GOBIERNO DE ESTAS CARACTERÍSTICAS NO SE IMPLEMENTA?

Hay varias causas:

- 1) El miedo a lo nuevo. Todo lo que es nuevo de algún modo nos asusta. No es fácil ser humilde frente a estas cosas. Yo no tengo nada de humilde, pero la realidad me obligó a agachar la cabeza. Quizás por eso, con dolor, he tenido que desdecirme de muchas cosas y aprender muchas otras. Pero no es fácil.
- 2) El peso de las escuelas tradicionales de administración pública. América Latina está llena de escuelas de administración pública que tienen un peso político grande, porque tienen muchos alumnos, muchos profesores y la tradición pesa. Además, el primer argumento del

director de una escuela de administración pública es decir "yo ya tengo una escuela de gobierno". Cuesta mucho reconocer que se necesitaría una escuela de gobierno.

- 3) La confusión sobre las políticas públicas, que está en esta proclividad que tenemos a la copia. Surgieron las políticas públicas en alguna universidad inglesa o norteamericana y nosotros las copiamos. Las políticas públicas no reemplazan ni son una alternativa a la planificación.
- 4) La confusión sobre la planificación. Aquí se crea una confusión mayúscula. El modelo neoliberal ha llevado a alguna gente a pensar que la planificación sobra. Felizmente, dicen, podemos olvidarnos de la planificación. Eso es una aberración. Porque la planificación no es alternativa al mercado ni a ningún modelo político o económico. La planificación es el cálculo que precede y preside la acción. Es el raciocinio político más elemental de todo ser humano. No se puede hacer política sin planificación. Y la prueba está en la oficina de Margaret Thatcher. El paradigma de los liberales construyó su unidad de planificación porque sabía que no hay mercado en la política internacional ni en la interna ni en el sistema ecológico. Como la planificación es la esencia de los métodos de gobierno, afecta el aceptar que se necesitan métodos de gobierno. La confusión sobre las ciencias políticas también afecta al problema de la planificación por el horror que tienen los científicos políticos por el cálculo futuro. En el juego social, los gobernantes tienen que tomar decisiones que afectan hacia adelante.
- 5) Hay una cuestión dramática de formación de profesores. En todas las disciplinas que mencioné tenemos que hacer un esfuerzo de formación de los profesores. Una reforma en la universidad que cambia los nombres de las disciplinas pero no cambia el capital cognitivo de los profesores no sirve para nada. Lo que más dificulta las cosas es que rápidamente se toma conciencia de que no hay conocimientos sobre estas disciplinas, lo que crea un problema de confiabilidad y credibilidad. Así, transformamos un problema que debíamos investigar en uno de fe. La universidad debería explorar esto a fondo y llegar a un juicio

propio. Y si tiene el valor que creo que tiene, entonces vale la pena formar profesores, crear un posgrado y hacer el esfuerzo de introducir alguna de estas disciplinas horizontales. El impacto que eso tendría en la capacidad de gobierno en 10 a 15 años mudaría todo el estrato tecnopolítico. Los dirigentes, los asesores, los consultores y el personal directivo del aparato público tendrían otra capacidad de gobierno.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta: ¿Qué son los escenarios?

Respuesta: Hay dos conceptos de escenarios distintos y eso es parte de la confusión. Se debe distinguir claramente entre escenario de planificación, que es una herramienta contra la incerteza y donde jamás se puede escoger un escenario y el concepto de escenario de gran estrategia, donde ocurre lo contrario: es para explorar caminos y seleccionar uno. Como el método PES es de planificación, trabajamos fundamentalmente con escenario de planificación, como una combinación de opciones de variantes e invariantes donde el actor elige el plan pero nunca puede elegir las circunstancias; ergo, jamás puede elegir el escenario.

Pregunta: ¿Cuál es el concepto de "fuzzy gambling"?

Respuesta: El concepto de "fuzzy gambling" tiene poco que ver con el concepto de "fuzzy set". "Fuzzy gambling" asume la incerteza dura: no puedo enumerar todas las posibilidades ni puedo precisar probabilidades objetivas. Tengo hacia el frente un árbol de posibilidades nebuloso y pueden ocurrir sorpresas. Lo interesante de "fuzzy gambling" es el intento de construir una teoría del cálculo social, que es la base de la planificación, aun en ese caso de incerteza extrema. Porque si bien es cierto que en algunas circunstancias del juego social hay cosas más previsibles que otras, no es raro encontrar situaciones donde la capacidad de previsión es muy baja.

Pregunta: ¿Por qué existe una oposición entre escuela de gobierno y escuela de administración pública?

Respuesta: Primero: no sostengo que hay oposición entre una escuela de gobierno y una escuela de administración pública, sino que son cosas distintas. El hecho de que haya escuelas de administración pública no es un argumento para decir que ya existe una escuela de gobierno.

Segundo: cuando un alto dirigente no tiene los recursos ni suficiente poder político, no tiene a quien pedirle que le solucione el problema. Si no tengo suficiente poder político, tengo que ver qué hago. Pero el gerente dice: "usted me dio una misión, ahora déme los recursos". Un principio de la gerencia: no se puede dar una misión sin los recursos.

Hay muchas escuelas de administración pública que no han renovado sus currículas. ¿En cuántas escuelas de administración pública se enseña análisis estratégico? (Porque un gerente debe saberlo).

No digo que si hay escuelas de gobierno, no debería haber escuela de administración pública. Jamás diré eso. Digo que son cosas distintas y creo que las escuelas de administración pública deberían someterse a una autorreflexión crítica, porque se necesitan muchos gerentes públicos. Me pregunto si las disciplinas que se enseñan en las escuelas de administración pública tienen el nivel que corresponde. Lo que conozco como media en América Latina me desilusiona. El problema de formación de alta gerencia jamás lo resolverá la escuela de administración pública.

Pregunta: ¿Cuál es la frontera entre una y otra escuela, de gobierno y de la administración pública?

Respuesta: Reconozco que la distinción es borrosa y además hay ciertas disciplinas que deberían estar en ambos lados. Por ejemplo: diseño y evaluación de operaciones debe estar en una escuela de alta dirección y también en una escuela de gerencia pública. No estoy llevando mi argumento al absurdo de que de un lado está la escuela de gobierno y del otro, la de administración pública. El hecho de que la frontera no sea nítida no invalida mi argumento: hay una distinción entre la gran conducción y la operación concreta y gerencial de aspectos de esa gran conducción, y que requieren aptitudes, formación y condiciones humanas distintas.

Pregunta: ¿Cómo debería formarse una escuela de gobierno?

Respuesta: La escuela de gobierno debe ser un posgrado. He pensado dos cosas: 1) Que en cada facultad haya algunas disciplinas de escuela de gobierno. 2) Posgrado: el único modo razonable de hacerlo es abierto a todo el mundo, esto es, para egresados de cualquier facultad. No hay ninguna razón para decir que ciertas profesiones son más aptas que otras para este tipo de formación. Lo único que habría que exigir son algunos créditos sobre ciertas disciplinas de nivelación. El riesgo de una escuela de gobierno está en un diseño mediocre y profesores mediocres, con lo que la mato de inmediato. Hay que discutir a fondo su diseño y hacer la inversión en la formación de los profesores. Es una cosa muy al alcance de una universidad. El problema no está en los costos, sino en que es algo nuevo y no es una decisión fácil.

Pregunta: Piden un último concepto sobre la escuela de gobierno.

Respuesta: Hay que buscar una fórmula para producir un consenso. Las cosas hechas por la fuerza no funcionan. Ustedes tienen que encerrarse y discutir esto a fondo. Es muy importante. Podrían ser la primera universidad (por tamaño, antigüedad y prestigio) en crear una escuela de gobierno bien diseñada. Por supuesto que yo puedo ayudar con los inconvenientes que tengan. He reflexionado sobre este tema por más de 20 años. La trascendencia que tendría para la Argentina sería muy grande. Y las condiciones para hacerlo con velocidad y alta calidad son excepcionales. Es sólo cuestión de llegar a una convicción. Crear un centro nuevo de alta excelencia es inédito. Si se compara lo que se podría hacer en Brasil, Chile o la Argentina con la Kennedy School of Government, podríamos superarla con muchos menos recursos. Es una oportunidad muy grande. La universidad está de espaldas a los problemas de gobierno, y el futuro de la democracia de nuestros países dependerá mucho de la elevación de la capacidad de gobierno. Una escuela de gobierno tiene que hacer una contribución muy importante a la elevación de la capacidad de gobierno. Hay que tener claro que hay un período de siembra y uno de cosecha. Ese período de

siembra no es ni muy largo ni muy costoso. Con 400 mil dólares una escuela de gobierno funciona fantástico. Y de esos 400 mil dólares, más de la

mitad se financia con lo que puedan pagar los propios alumnos. O sea que el problema no es económico.

NOTAS FINALES

a. Esta conferencia fue publicada previamente en la Revista ASAP N°33, de junio de 1999, p. 25-36, bajo el título "Segunda Conferencia de Carlos

Matus. Miércoles 27 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. Escuela de Gobierno. Salud Colectiva. 2007;3(2):203-212.
