

**PLANIFICAR PARA GOBERNAR:
EL MÉTODO PES
ENTREVISTA A CARLOS MATUS**

Por Franco Huertas B.

**PLANIFICAR PARA GOBERNAR:
EL MÉTODO PES**
Entrevista a Carlos Matus



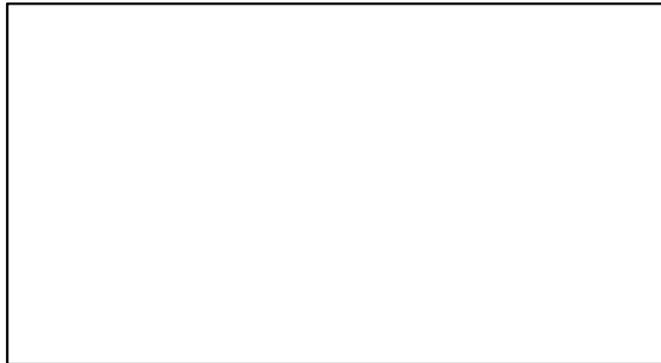
Universidad
Nacional de
Venezuela



FUNDACIÓN
para el Desarrollo de Ciencias
y Métodos de Gobierno



FUNDACION ALTADRI



© **Universidad Nacional de La Matanza, 2006**
Florencio Varela 1903 (B1754JEC) / San Justo / Pcia. Bs. As.
Tel.: (54-11) 4480-8900
e-mail: editorial@unlam.edu.ar
[http: www.unlam.edu.ar](http://www.unlam.edu.ar)

© **Fundación CIGOB**
Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno
Av. Roque Sáenz Peña 615 - of. 323
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel: (54-11) 4393-0186
hppt: www.cigob.org.ar

© **Fundación ALTADIR**
Av. Andres Bello / Res. Villa Normanda / Apto. 31-A
Los Palos Grandes / Caracas
Tel/Fax: 58-212-2861340
e-mail: solcar@movistar.net.ve

Diseño y diagramación: CaRol-Go S.A.

Ilustración de tapa: “El mercado” por Carlos Matus, 1979.

ISBN:
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

Prólogo a la primera edición en Argentina	7
Presentación	9
Confusión sobre la planificación	11
La primera pregunta: ¿Cómo explicar la realidad?	27
La segunda pregunta: ¿Cómo concebir el plan?	45
La tercera pregunta: ¿Cómo hacer posible el plan necesario?	63
La cuarta pregunta: ¿Cómo actuar planificadamente cada día?	97
Preguntas finales	117

Prólogo a la primera edición en Argentina

Hace algunos años que la idea de editar la obra de Carlos fue un motivo de preocupación, discutido con amigos y colegas que compartían la convicción de que los aportes que Carlos Matus hizo a las Ciencias de Gobierno debían ser difundidos. Luego de su muerte, seguí en contacto con su familia y comentamos varias veces el tema. En los cursos que dicté, en las conferencias que di, cada vez que algunos colegas, participantes o alumnos me preguntaron qué había publicado Carlos y dónde podía conseguirse, la inquietud volvía a entrar en escena. Esta inquietud, que fue tomando la forma de problema dio lugar la formulación de un pequeño plan cuyos resultados ya comienzan a ver la luz. Este libro que hoy tienen entre sus manos es el primero de una serie que pensamos editar en el país.

Hasta la publicación de este libro, quienes se interesan en la obra de Carlos muchas veces se veían obligados a apelar a fotocopias o a lo sumo a algún archivo que circula por internet.

Me siento sumamente honrado de haber podido llevar a cabo las gestiones necesarias para su publicación que, como podrán imaginarse quienes lean estas líneas, es el resultado del esfuerzo de mucha gente comprometida con el tema.

A través de este libro, con la excusa de una entrevista realizada por un estudiante de posgrado, Carlos pretendió presentar los aspectos más teóricos y ontológicos del método que desarrolló, el PES, y relatar como fueron algunos de los pasos dados en su construcción no exenta de fuertes rupturas.

La entrevista, contiene profundas reflexiones sobre su experiencia como alto funcionario del gobierno de Salvador Allende, como asesor de numerosos niveles de gobierno en varios países de Latinoamérica, como consultor de organismos internacionales, como así también la explicación de su ruptura con la planificación tradicional y la presentación de un método alternativo.

Su lectura, además de entretenida, resulta esclarecedora tanto para quienes desarrollamos tareas en el sector público como para quienes abordan la problemática desde un costado teórico.

En línea con la propuesta de Carlos, los invito a seguir pensando, criticando, construyendo, ya que la realidad cambia y las viejas herramientas no siempre, más bien casi nunca, resultan eficaces sino se piensa en función de los nuevos problemas que el Sector Público debe enfrentar.

Este libro que hoy tienen entre sus manos es el resultado de un esfuerzo conjunto realizado por la Universidad Nacional de La Matanza, la Fundación Altadir creada por Carlos Matus y administrada por su familia, y la Fundación para el Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno, creada con el objetivo de realizar desarrollos metodológicos y brindar capacitación y asistencia técnica en asuntos de gestión pública.

**Luis Guillermo Babino
Buenos Aires, Mayo de 2006**

Presentación

Acaba de terminar su conferencia en la Universidad. Está todavía rodeado de interlocutores que lo bombardean con preguntas. En su mano izquierda tiene unas hojas, plegadas como un tubo, con que ilustró su charla. Parece afable, sencillo, sin poses y de trato amigable, lo cual contradice su fama. No fue fácil sacarlo del tumulto y comenzar la entrevista prometida. Asistí a su conferencia cumpliendo el deber de un entrevistador, pero a los diez minutos ya estaba atrapado en sus argumentos. No había sospechado la dimensión e importancia que la planificación adquiere en su propuesta. Es una herramienta de gobierno valiosa para el político inteligente. Confieso que su personalidad me impactó por su claridad y fuerza. Explicó sus teorías con sencillez e hizo parecer todo fácil y evidente. Su ironía para referirse al modo de razonar del planificador tradicional arrancó reiteradas carcajadas del público, aunque algunos pocos permanecieron con el ceño fruncido y resistieron celebrar sus ataques. Sin embargo, cuando contó la anécdota de Garrincha¹ en el mundial de fútbol de Suecia en 1958, para ridiculizar la planificación determinística con la metáfora del juego entre Brasil y la Unión Soviética donde Feola, el entrenador brasileño, atribuye al oponente una estrategia reactiva que calza como anillo al dedo a sus propios deseos, hasta los más resistentes rieron a sus anchas. Que convenció con esa combinación de argumentos y cuentos, no cabe duda, pues a la salida varios de los participantes comentaban: ¿Y los rudos no juegan? Su blanco de ataque son los tecnócratas de la planificación del desarrollo y los políticos tradicionales. Es de una franqueza brutal, pero su arma de agresión no son los adjetivos sino la fuerza de sus argumentos teóricos. No es elocuente ni un orador clásico, conversa con los asistentes como si estuviera en una reunión privada y atrae como un imán al auditorio, que encuentra o

¹ La anécdota cuenta que el entrenador de Brasil les dice a sus jugadores que la estrategia consisten en jugar sin Pele durante el primer tiempo así los jugadores de la URSS se confían y Pele entra en el segundo tiempo, Garrincha hace una jugada y todos los oponentes, dice Feola, lo van a seguir a él por ser el conocido, entonces Pele toma la pelota y corre al arco contrario y marca el gol del triunfo. Todos se quedan pensando y al final Garrincha se levanta y le pregunta a Feola si ya le explicó la estrategia a los Rusos para que se comporten como él quiere.

espera en sus teorías la explicación de sus frustraciones con los gobiernos de turno en el poder. Está convencido que existe muy baja capacidad de gobierno en nuestros países y cita como ejemplo las oficinas de los Presidentes: según él, nada es más primitivo en América Latina, salvo las de las directivas de los partidos políticos. Sin embargo, es un convencido de la democracia y de la imperiosa necesidad de rescatar los partidos políticos. La política es noble y compleja, asegura, aunque a veces esté dominada por lo más mediocre de la sociedad. El que cree que la política es sucia hace sucia la política. El que se abstiene de participar en política es cómplice de la mediocridad y la corrupción. Es hora de que los capaces y los honestos invadan el campo de la política. Rechaza por igual la política tradicional y el tecnocratismo. *Planificación moderna, dice, es o debiera ser la principal herramienta de trabajo del político. Pero, éste no sabe que no sabe. Por tanto, no puede aprender. Confirma lo que dicen sus alumnos: un gran maestro. Mientras hizo su exposición no volaba una mosca y mi vecina parecía colgada de sus palabras.*

Chileno, economista de la Universidad de Chile, postgrado en Harvard, ex Ministro, ex Presidente del Banco Central, ex, ex, ex, etc. Su presentación sería interminable, pero tampoco es necesaria. Hoy es Presidente de la Fundación ALTADIR y escribe más que nunca. Varios de los asistentes tienen a mano alguno de sus libros para arrancarle su firma.

Franco Huertas B.
Ecuador, 1993

Confusión sobre la planificación

¿La planificación es útil? Parece algo del pasado, un concepto que ya no tiene vigencia. Treinta años atrás surgieron las actuales oficinas de planificación y sólo algunas de ellas sobreviven haciendo planes que pocos valoran. El más conocido de los expertos en planificación de América Latina opina de una manera completamente distinta.

***FH:** Profesor, los gobiernos, los partidos políticos y la planificación están en descrédito. Usted, contra la corriente, insiste con la planificación en un mundo donde los políticos no quieren oír de ella, las oficinas de planificación que sobreviven permanecen ancladas en los años 50 apegadas a la planificación del desarrollo económico tradicional y nuestros Presidentes oscilan entre el barbarismo político del pasado y el barbarismo tecnocrático de moda. ¿Por qué ocurre esto? ¿Dónde radica la confusión? ¿Quién está confuso, usted, los políticos o las oficinas de planificación?*

CM: Creo que en su cuadro faltan actores. Aquí estamos en una universidad, y las universidades forman parte de esta confusión. Tampoco podemos dejar fuera a los organismos de cooperación técnica internacional que, en este campo, también muestran un atraso lamentable. Conuerdo. Hay una gran confusión, pero ella no está en mi cabeza. He trabajado mucho en el tema, más que nadie en América Latina, y leo mucho de lo que se investiga en el exterior. Estoy convencido de que encabezó una posición que se sitúa en las fronteras del conocimiento sobre las ciencias y técnicas de gobierno. Lamentablemente no es una confusión sobre un tema banal. Por el contrario, sin exageración, creo que en varios países del mundo la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso no es ajena la confusión sobre la planificación. En algunos de nuestros países sólo un 30% de la población inscrita vota en las elecciones. Los partidos políticos parecen clubes electorales. No saben que no saben gobernar. Y nuestros Presidentes, rodeados de especialistas y con el soporte de oficinas de planificación muy anticuadas, cometen errores infantiles y carecen de las herramientas de gobierno potentes para identificar y procesar los grandes problemas. Nuestros sistemas de Alta Dirección son muy in-

eficientes. La salida es obvia: cambiar el estilo de hacer política, cambiar nuestros sistemas de alta dirección y reformar radicalmente nuestros sistemas de planificación. Pero, antes hay que salir de la confusión. En ella juegan un rol muy importante nuestras universidades y los organismos internacionales. Ambos tienen en este campo entre treinta a cuarenta años de atraso intelectual. Éste es un tema complejo y me limitaré a exponer mis puntos de vista en relación con una de las varias herramientas de alta dirección estratégica que deberían conocer los políticos y los técnicos: la planificación estratégica pública.

FH: *¿Qué es planificación? ¿Por qué es tan importante para usted?*

CM: Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible.

FH: *Pero el neoliberalismo nos dice que la planificación no sólo es imposible sino innecesaria si el mercado funciona bien. ¿Cuál es su comentario sobre esta afirmación?*

CM: Es una afirmación muy superficial y expresa una confusión tan grande como extendida. Es una confusión doble. *Primero*, asume que la planificación se refiere sólo a lo económico y compete con el mercado, y *segundo*, supone que en los otros procesos fundamentales de gobierno, tales como el político, las relaciones internacionales de poder, la seguridad nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la competitividad económica, el equilibrio ecológico y muchos otros, existen mecanismos automáticos y eficientes de regulación que hacen innecesaria la planificación o deben ser dejados a la improvisación. Ambos supuestos son falsos, para mí y también para cualquier neoliberal ilustrado. En relación con el primer supuesto puedo asegurar que hoy ningún economista de

prestigio sostiene que el mercado regula bien todo el proceso económico y, menos aún, los aspectos sociales de dicho proceso. El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es *ciego* al costo ecológico de los procesos económicos, es *sordo* a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las *demandas* respaldadas con dinero, el hambre sin ingresos no vale, es *deficiente* para dar cuenta de las llamadas *economías externas*, es decir cuando hay costos o beneficios indirectos, es *incapaz* de lograr el equilibrio macroeconómico, opera *torpemente* cuando en el sistema dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, *no puede lidiar* contra la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, *distribuye mal* el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etcétera.

Son numerosos los campos en que el mercado es ineficiente. Así, y con todas sus limitaciones, el mercado es una maquinaria maravillosa, insustituible, ágil y sensible a los cambios en la oferta y la demanda. Por eso, la planificación *no* se opone al mercado sino que lo *complementa* y corrige en sus deficiencias más protuberantes. Naturalmente, asumo que la planificación opera con inteligencia y tacto, sin desmesura ni torpeza, lo que no ocurre siempre con la planificación tradicional. Todo esto quiere decir que, aun en el limitado ámbito económico la planificación es necesaria; yo diría indispensable.

En relación con el segundo supuesto, a mí me parece obvia la necesidad de la planificación. Ésta se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social y, en todos los otros ámbitos, no existe el equivalente de la famosa *mano invisible* del mercado a que aludía Adam Smith. La política, las relaciones de poder internacional, el poder económico liderado por la propiedad de la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional y la consideración del ambiente deben ser planificados. El desarrollo económico mismo, como proceso diacrónico que genera relaciones internacionales de poder, también debe ser planificado, porque allí la mano invisible opera en el sentido contrario: da muchas ventajas a los que ya tienen ventajas.

Por consiguiente, la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico resuelve el destino del hombre. Si lo que digo es correcto, la planificación es válida en cualquier sistema social democrático. Pero, para comprender esta afirmación debemos tener la capacidad de distinguir tres modos de planificación: 1) planificar la realidad centrado en el *diseño de las reglas del*

juego social para afinar esas reglas hasta que el sistema opere con eficiencia y eficacia, 2) planificar la *estrategia del juego mismo*, para anticipar o prever las grandes jugadas marcantes de los resultados futuros, y 3) planificar en detalle y con intento de precisión cuantitativa cada jugada, invadiendo el campo de la creatividad de cada jugador.

Yo creo en los dos primeros modos de planificación. El primero exige equipos de alto nivel constantemente preocupados por mejorar las reglas del juego sin crear condiciones de inestabilidad e inseguridad; exige también *un árbitro* que aplique las reglas imponiendo las sanciones pertinentes. El segundo modo se preocupa por los *posibles desarrollos del juego* y requiere formular planes que nos preparen para ellos, anticipando problemas, oportunidades y amenazas.

FH: Si lo entiendo bien, profesor, usted nos dice que bajo la etiqueta de la palabra *planificación* se esconden conceptos muy distintos.

CM: Efectivamente.

FH: Creo que todavía subsiste una duda. Usted ha argumentado en favor de la necesidad de la *planificación*. Pero también existen intelectuales de nota que afirman que la *planificación* es imposible, que es un sueño cartesiano, que el futuro es demasiado incierto, que la *planificación* es del pasado. ¿Cómo defiende usted la posibilidad de la *planificación*?

CM: El futuro es demasiado incierto, complejo y plagado de sorpresas. Eso es cierto. Pero no veo cómo eso se relaciona con la imposibilidad de la *planificación*, salvo que se trate de la *planificación* tradicional y determinística fundamentada en el cálculo de *predicción*. Efectivamente yo también he escuchado esas afirmaciones en boca de gente culta e inteligente y me asombra que caigan en lo mismo que critican: la rigidez del pensamiento determinístico. Me parece fácil rebatir esa argumentación, tanto en el plano pragmático como en el teórico.

Primero, examinemos una práctica compleja e incierta: la guerra. Ella está plagada de incertidumbre y sorpresas, y todavía no he encontrado un militar serio que declare que la *planificación* de la guerra es imposible y se declare partidario de la improvisación. Veamos el caso del príncipe Andrey, en *Guerra y paz* de Tolstoi. El príncipe Andrey asume que será atacado por las fuerzas enemigas, pero no sabe cuándo, a qué hora, ni por cuál flanco, ni con cuánta fuerza. Entonces razona con escenarios y dice: *si el enemigo ataca por el flanco izquierdo, yo me preparo con el plan A; pero*

si el enemigo ataca por el centro, yo he dispuesto el plan B. El estratega no intenta predecir lo que hará el oponente, sólo trata de enumerar posibilidades a fin de prepararse para enfrentarlas. Éste es un caso típico en que la planificación no descansa en la capacidad de predicción, sino de previsión.

Segundo, la planificación es un cálculo que precede y preside la acción para *crear el futuro*, no para predecirlo. ¿Y cómo se hace eso? ¿Por inspiración, tradición, olfato, simple intuición, sin método alguno? ¿Basta con el sentido común? Como sostiene el PES, el futuro es y será siempre desconocido para nosotros y la planificación moderna no se refiere a adivinarlo ni predecirlo, sino a prepararse para intentar *crearlo* con imaginación en base a las posibilidades futuras que somos capaces de imaginar y descubrir. Y, en la misma medida que actuamos con convicción y eficacia, no sólo creamos algo del futuro, sino que somos capaces de hacer una previsión más acertada de sus posibilidades. Si todos actuamos como si algo fuera a ocurrir, ese algo ocurre. Es algo similar a la profecía autocumplida. Y esto es posible porque el plan es una *apuesta estratégica*, no es una apuesta de azar. Esto quiere decir que quien planifica *influye* sobre los resultados futuros, aunque no controla totalmente los resultados de su acción. Se requieren herramientas potentes para lidiar con la incerteza, prever posibilidades, descubrirlas y anticipar respuestas. Eso es planificación. La planificación se refiere a hacer caminos para transitar hacia el futuro, no a predecir el futuro.

Tercero, la planificación moderna es capaz de lidiar con las *sorpresas*, es decir el extremo de la incertidumbre. En general, lo que nos sorprende de las sorpresas no es siempre su novedad, ya que éstas son muy repetitivas (terremotos, erupción de volcanes, avalanchas, inundaciones, sequías, secuestros, asesinatos, emergencias políticas, etc.), sino su oportunidad, intensidad, particularidad y posibles efectos. En su momento podemos hablar de las modernas técnicas de planes de contingencia para lidiar con las sorpresas. Y, en los casos de las sorpresas inimaginables, aún nos queda, aunque con menos efectividad, el recurso siguiente.

Cuarto, aun si la capacidad de previsión es baja, de todas maneras podemos planificar la manera de reaccionar con velocidad ante lo imprevisto, y esta reacción no puede ser improvisada. Suponga el caso del cuerpo de bomberos de esta ciudad, ¿cómo planifica la manera de enfrentar los incendios? Su capacidad de predicción y previsión es prácticamente nula, pero no por ello el cuerpo de bomberos improvisa, renuncia a la planificación o apela al simple sentido común. En realidad, si improvisara, no llegaría a tiempo para apagar ningún incendio. Exactamente planifica la manera de reaccionar con alta velocidad en caso de

incendio y para ello requiere de planes, entrenamiento, ensayos y un muy buen sistema de alarmas para detectar los incendios en *tiempo real*, sin atraso. Esta capacidad de reacción veloz es también capacidad de corrección del cálculo sobre el futuro.

Quinto, aun si reaccionamos tardíamente ante los hechos imprevistos, no debemos aceptar pagar el costo de los errores varias veces, basta con una sola vez. Pero para ello debemos *aprender de los errores*. Ahora bien, ¿se aprende de los errores simplemente cometiéndolos? La respuesta es negativa, también se requieren métodos para aprender de los errores. Lo que el PES llama *análisis de confiabilidad de un plan*, como examen previo a la realización del mismo para descubrir sus posibles errores, *ex-post* es un buen método para aprender de los errores y no volverlos a cometer, al menos de manera similar.

Sexto, si la planificación fuera imposible, veamos qué ocurre con sus posibles sustitutos. La improvisación es completamente deficiente, y lo mismo vale para la simple experiencia, la intuición y el sentido común. El puro arte no basta. No desconozco su valor, sólo afirmo que la improvisación, la intuición, la experiencia y el arte valen según el capital intelectual con que se hacen. En todo caso son un complemento y no un sustituto de la planificación. Las llamadas políticas públicas se satisfacen en enfoques parciales que no reemplazan a la planificación. Por consiguiente, no veo sustitutos de valor capaces de dar buen soporte para la toma de decisiones. Pero lo más decisivo es que esos sustitutos menos efectivos tropiezan con el mismo tipo de incertidumbre y nebulosidad del futuro que debe enfrentar la planificación. No veo, entonces, que podamos prescindir de la planificación y tampoco veo las razones para declararla obsoleta o imposible.

Creo, finalmente, que el problema no es otro que la ya comentada confusión sobre la planificación. Los que la declaran imposible u obsoleta sólo conocen la planificación tradicional determinística o la mala planificación estratégica corporativa.

Este mal entendido sobre la planificación no es intrascendente. Por ejemplo, en mi país, la planificación ha prácticamente desaparecido. El Ministerio de Planificación –primer error, un equipo de estado mayor transformado en Ministerio– se dedica a la cooperación técnica, al enfrentamiento de la pobreza crítica y al manejo de un banco de proyectos de inversión. La razón de ello reside en que mi país fue invadido por una epidemia de pragmatismo y sin mayor análisis se declaró impracticable la planificación. Todo esto debilita el soporte a la toma de decisiones y facilita la comisión de errores.

FH: *Profesor, ¿cómo le explicaría usted a un niño el concepto de plan? Le agradecería una respuesta, si no le parece infantil mi pregunta.*

CM: Su pregunta es infantil en el mejor sentido de la palabra. Los niños sólo hacen preguntas inteligentes y difíciles, que van al fondo de los problemas. Si el experto no sabe contestar esas preguntas infantiles quiere decir, simplemente, que no domina el tema o que el interrogante del niño apunta a las fronteras de las ciencias. Esto último ocurre con frecuencia, y las preguntas infantiles disparan al blanco preciso de lo desconocido. Siempre son difíciles las preguntas de los niños porque ellos son creativos, imaginativos, con una personalidad auténtica y virgen porque aún no están *amaestrados* por nuestros malos sistemas educacionales. Bueno, quizá le respondería al niño con otra pregunta: ¿qué quieres ser tú cuando grande? Si estás dispuesto a pensar en eso y explorar posibilidades para decidir tu propia vida, entonces haces un plan y ello te permite luchar por un objetivo. Si, en cambio, respondes que quieres ser lo mismo que papá o lo que Dios disponga, entonces escoges el camino de imitar a alguien o ser lo que las circunstancias te impongan. Creo que éste es un buen punto de partida para entender la planificación como *herramienta de libertad*. Yo gano libertad en la medida que pienso y enumero posibilidades futuras, porque me libero de la ceguera o la prisión de no saber que *puedo escoger* o, al menos, intentar escoger. En cambio, si estoy inconscientemente dominado por la única posibilidad que hoy me permite ver el presente, la cual me parece obvia, seguiré ese camino como *el único* que aprecio posible e imaginable. En el primer caso, soy capaz de crear mi futuro; en el segundo, acepto con resignación y pasividad lo que el destino me depara.

FH: *Es muy interesante lo que usted sugiere, porque la libertad de elegir más importante del hombre es la de elegir su futuro.*

CM: Así es, y eso es lo que permite entender el profundo sentido democrático y libertario de la planificación. No todas las libertades valen lo mismo. La libertad no es abstracta, es concreta, se refiere a cosas con mayor o menor valor. Yo puedo elegir la libertad menor de transitar con mi automóvil sin respetar las señales del tránsito y perder la libertad mayor de seguir con vida o arriesgar la vida de otros. Yo puedo escoger la libertad de no pagar impuestos, y perder la libertad de vivir sin inflación. Cada libertad tiene un valor para mí y un valor distintos para otros. Por eso, la única planificación legítima es la planificación democrática y des-

centralizada que minimiza la imposición de valores. No hay que hacerse ilusiones. Cada libertad tiene una contrapartida en restricciones. El problema consiste en ponernos de acuerdo para que las libertades tengan un alto valor y las restricciones sean mínimas y de bajo valor para el colectivo social.

FH: *Bien, profesor, ahora veo que hay un mar de confusiones sobre la planificación. ¿Quisiera agregar algo más sobre este punto?*

CM: Si, la palabra planificación no sólo es imprecisa al nivel más profundo de su contenido, sino también en el plano de las herramientas o de los métodos. Es una palabra imprecisa que requiere de apellidos y sobre ella hay muchas confusiones. No sólo se confunde planificación del sistema social con planificación económica y planificación de la regulación del sistema social y sus estrategias de juego con planificación particular y pormenorizada de cada acción social. También se confunden *enfoques* muy distintos y de muy diversa eficacia, potencia y utilidad como si fueran alternativas disponibles en el mostrador de exhibición de los métodos. La neutralidad metodológica que sugiere al usuario la libertad de optar entre diversos métodos para usos similares esconde el hecho de que algunos de esos métodos son obsoletos y poco rigurosos, mientras otros no son alternativos, sino complementarios o aplicables en distintos ámbitos y niveles de la realidad social. Sin embargo, a causa de la crisis intelectual que sufren las pocas oficinas tradicionales de planificación que sobreviven, ellas no saben qué proponer como alternativa a sus viejas herramientas y se limitan a mostrarle a los usuarios un catálogo de métodos disponibles.

FH: *¿Cuáles enfoques de planificación cree usted que debemos diferenciar y no confundir?*

CM: Hoy se entremezclan caóticamente en la cabeza de los decisores los siguientes enfoques:

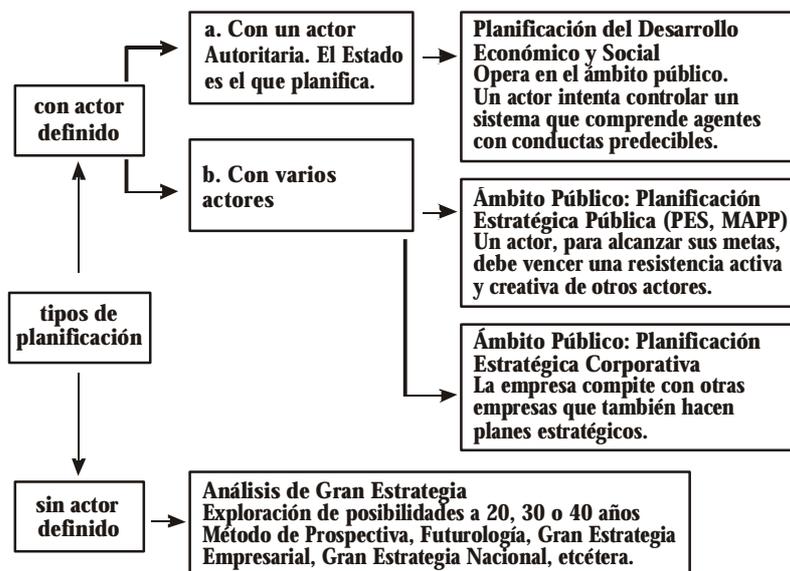
- a) La *planificación tradicional*, inicialmente una simple técnica de proyecciones económicas que gradualmente se transformó en planificación del *desarrollo económico y social*. Yo la vi nacer y en alguna medida participé en su desarrollo. Es una planificación que ignora todos los actores del proceso social, menos el Estado o el gobernante que planifica. Tiene un sesgo autoritario y tecnocrático. Teóricamente, pertenece al campo del determinismo positivista más sim-

ple. Es pobre y de escaso rigor científico, aunque oculta sus limitaciones detrás del desarrollo sofisticado de la estadística y la econometría de los años sesenta. Se restringe a lo económico con proyecciones limitadas hacia lo social. Ignora el mundo de la política y es una simple prolongación de la teoría económica positivista. Por ello, el economista cree que conoce de planificación si domina su propio campo profesional. Este enfoque aún prevalece en algunas de las oficinas de planificación sobrevivientes, pero está derrotado en el mundo académico internacional. La *primera confusión* consiste en no saber distinguir la planificación tradicional de los otros enfoques que explico a continuación.

- b) La *planificación estratégica corporativa*, pensada en relación con los problemas propios de las grandes empresas o corporaciones privadas y, por extensión, aplicable a las empresas públicas que compiten en el mercado. Se trata de un enfoque muy heterogéneo donde se combinan aportaciones de excelente calidad junto con los residuos más primarios de la planificación tradicional. Simplificando las cosas, podríamos decir que un 80% de la planificación estratégica corporativa es determinística y hace un abuso de la palabra estrategia. El otro 20% es de muy buena calidad. Pero, ¿cómo distingue el no iniciado la buena de la mala? Si ignoramos la rama deficiente y dominante, debemos valorar la rama propiamente estratégica, que tiene la virtud de introducir en la teoría de manera consistente a los oponentes o competidores y, con ello, desvaloriza el cálculo de *predicción*, dominante en la planificación tradicional, y entra en el terreno fascinante de la planificación bajo incertidumbre y sorpresas. La esencia de la planificación moderna consiste en plantearse el problema de tomar decisiones sabiendo que *no podemos conocer el futuro*, sólo podemos *prever algunas posibilidades*. Por consiguiente, el exceso de cálculos cuantitativos sobre un futuro que no podemos conocer y que la planificación tradicional reduce a una predicción única, es desterrado de la rama minoritaria estratégica de la planificación corporativa. Pero la planificación corporativa, aun la de buena calidad, es inapropiada como herramienta al servicio del aparato público no empresarial, de los actores políticos y del gerente público. Aquí radica la *segunda confusión*. Ante lo impráctico de la planificación tradicional, más de alguno piensa, en las universidades y en las oficinas de planificación, que su sustituto puede ser la planificación estratégica corporativa. Doble confusión, porque los problemas de la

empresa privada sólo tienen algunos aspectos en común con los de los organismos públicos, y son más las diferencias que las semejanzas. Y, además, también se confunde la rama tradicional determinística con la rama estratégica de la planificación corporativa, ya que ambas se presentan bajo la misma palabra: estrategia.

- c) Por otra parte, está también la *futurología*, la *prospectiva* y el *análisis de gran estrategia*, herramientas surgidas ante la necesidad no sólo de ver más allá de la curva, sino más allá de donde hay caminos conocidos. Estos métodos trabajan en plazos muy largos, 20, 30 o 40 años, y por eso mismo, no requieren de un actor definido que promueva la gran estrategia, ni su preocupación se centra en los actores del actual juego político. En la superficie, estos métodos se parecen a la planificación tradicional, ya que su tema no es el conflicto y los oponentes actuales, sino nuestra propia incapacidad para ver más allá de donde no hay camino. Su concepto de escenarios es también distinto al de la planificación que opera en el período de gobierno, ya que se identifica con un futuro de creación de posibilidades donde el estratega puede escoger. En cambio, el concepto de escenario en la planificación estratégica aplicable al período de gobierno es una herramienta para lidiar contra la incertidumbre y no puede ser escogido por el estratega.



Ésta es la fuente de la *tercera confusión*, pues en la cabeza de aquellos que tienen un entendimiento superficial de la planificación, la prospectiva surge como una alternativa a la planificación tradicional. Por supuesto que se trata de herramientas complementarias y no alternativas, ya que la planificación opera en el periodo de gobierno y la gran estrategia debe ser la brújula de largo plazo que guía la planificación. El análisis de gran estrategia es más científico, más independiente de la lucha política contingente y debe realizarse ni muy lejos ni muy cerca del gobierno. Es una exploración del futuro muy compleja, que requiere gran dominio en las fronteras de las ciencias y alta imaginación y creatividad. Por ello, en su escasa práctica común presenta una desviación cuantitativa poco creativa y mecánica. Sin embargo, es un tipo de enfoque trascendental: un país que no tiene gran estrategia es necesariamente un país imitador.

FH: ¿Y su método, la planificación estratégica situacional, el PES, dónde se ubica? ¿Por qué no menciona su obra, ya que dicen que usted es el padre del PES?

CM: No lo omito. Mal podría omitirlo si es mi trabajo de 25 años. Ya iba hacia allí. El PES es una creación progresiva y lenta en el tiempo y, cuando ello ocurre, es difícil asumir la paternidad de algo a lo cual contribuyeron muchas cabezas en la práctica y numerosos alumnos de mis seminarios. No quiero ser injusto con ellos, aunque en cada caso, en el momento mismo de las críticas, las resisto con pasión, todos mis colaboradores y alumnos saben que eso es más fachada que dureza, y al poco tiempo pueden constatar que algunas de sus observaciones son recogidas en el enriquecimiento teórico del PES.

Para mí es muy difícil separar lo que yo hice de lo que ellos hicieron, aunque sin falsa modestia, es cierto que nadie le entregó más esfuerzo intelectual que yo.

Hoy el PES es un cuerpo teórico-metodológico-práctico muy sólido, sistemático y riguroso. Pero así no nació. Al principio eran buenas ideas, prometedoras, pero con vacíos y defectos. Se depuró y fortaleció en un proceso lento de confrontación con la práctica y la crítica teórica.

El PES tiene en común con la rama buena de la planificación estratégica corporativa su consideración de varios actores en un juego de conflicto y cooperación. Pero se diferencia de ella en que los actores son partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales. El PES es un método y una teoría de la *Planificación Estratégica Pública*, la más nueva de las ramas de la planificación estratégica. Está diseñado para servir a los dirigentes políticos en el go-

bierno o en la oposición. Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social.

FH: *¿Cuáles son, en su opinión, las principales diferencias entre el PES y la planificación tradicional? Usted acuñó el término **planificación normativa** para referirse a la planificación del desarrollo económico y social, a la cual, muy solitariamente, combatió desde hace muchos años. Hoy lo veo en el mismo combate, pero no lo veo en minoría, sino encabezando un movimiento intelectual de renovación de la planificación que tiene fuerza y muchos seguidores. ¿A qué se debe ese progreso?*

CM: **Sí, hay progreso, pero desde mi particular perspectiva, la agonía de la planificación tradicional es muy lenta. Yo quisiera apresurarla y, a veces, me impaciento hasta la intolerancia...**

FH: *Dicen que usted es muy duro, exigente e intolerante*

CM: **Bueno, no soy yo el que puede desvirtuar esas afirmaciones que me parecen exageradas. Yo tengo una convicción científica que no puedo cambiar sino por otra más sólida y potente. He luchado muy solo, como usted dice, y eso endurece. En este rescate de la planificación no he tenido ayuda de ningún poderoso, sólo he logrado, al principio, un apoyo de minorías inteligentes, y para sobrevivir contra la corriente se necesita dureza, perseverancia y agudeza intelectual. Ahora es distinto. Hoy practican el PES en algunos países, algunas gobernaciones y algunos municipios y, lo que es aun más estimulante, también algún que otro partido político. Es un avance al margen de las universidades y de los organismos internacionales. Lucho contra el razonamiento determinístico, que me parece demasiado simple y peligroso. Pero, por ser simple, está muy bien implantado en las cabezas que adoran la estética de los *problemas bien estructurados*, que tienen soluciones objetivas precisas. Los aficionados a las matemáticas, no los profesionales que dominan su tema, también hacen aquí su contribución negativa. Las recetas precisas son letales en un mundo nebuloso, impreciso e incierto, porque se basan en una amputación de la realidad. Esas teorías simples no son inocentes. Al principio cercenan la realidad en el papel, la mutilan en nuestras cabezas, pero una vez que están allí implantadas, en su ceguera, cercenan también la realidad misma, la vida. Creo que así como un mal médico mata gente en la sala de cirugía, la mala planificación mata gente desde sus oficinas de trabajo. ¿Comprende mi angustia? ¡Hay demasiados *Pro-***

*custos*² con demasiado poder! Quizá lo que ocurre es que el oponente que combato es también muy ciego, duro y cerrado, y ello estimula mis reacciones negativas. Desde niño fui humilde con los humildes, flexible con los flexibles y soberbio con los soberbios. Y, obviamente, no puedo esperar un trato amistoso de alguien al cual le deseo que acelere su agonía para que deje de causar daños.

FH: *Eso es lo que he escuchado, que usted es muy soberbio con los planificadores tradicionales. ¿Reconoce entonces su fama de agresivo?*

CM: **No, sólo reconozco mi historia de agredido, aunque no con argumentos, sino por la práctica del determinismo inconsciente. Y, como conozco de cerca la espada de Procusto, reacciono con pasión porque veo y constato el peligro.**

FH: *Mientras usted dictaba su conferencia, escuché una voz atrás de mi asiento que decía: "...él nos descalifica, nos dice en nuestra cara que estamos treinta años atrasados y nadie contraargumenta". ¿Usted recibe muchas críticas sobre el PES, ya que plantea una ruptura tan tajante con la planificación tradicional, o lo escuchan en silencio? ¿Se siente incomprendido?*

CM: **Algo incomprendido, sí, pero mucho menos que antes, aunque curiosamente jamás he recibido una crítica teórica seria. Sé que hiero orgullos y afecto prestigios intelectuales. Lo lamento, porque no es mi propósito. Mi trabajo científico sólo está orientado por la búsqueda de herramientas cada vez más potentes al servicio de los actores sociales y no puede detenerse ante las sensibilidades humanas de los sostenedores de teorías superadas. Yo tengo buenas antenas y capto de inmediato las reacciones que genero con mis afirmaciones. Fui planificador tradicional y entiendo muy bien lo difícil que es para una mentalidad determinística entender el PES. En general las reacciones negativas que provoca el PES son minoritarias, emocionales y viscerales. Causa molestias porque descubre errores demasiado elementales y, por consiguiente, poco aceptables con dignidad.**

² Procusto fue un bandido célebre del Atica, que una vez que asaltaba a los viajeros, los hacía tender sobre un lecho de hierro para cortarles las extremidades de las piernas si éstas eran más largas que aquel, o bien para estirarlas con cordeles hasta alcanzar la misma longitud del lecho.

En mi experiencia, el PES resulta obvio para el que nunca estudió planificación e incomprensible para el planificador tradicional. Es una cuestión de bloqueo mental. Usted fue testigo, en esta misma charla de dos preguntas que confirman mi versión. ¿Recuerda a la persona que me preguntó por qué el PES es tan asistemático en relación con la planificación tradicional? Para esa persona asistemático es todo aquello que rompe con el determinismo. Pero lo más notable es que cuando le pregunté si había estudiado el PES, si lo conocía, respondió que no con una increíble naturalidad y sin rubor. ¿Y cómo puede calificar algo que no conoce? La explicación es muy simple, la propuesta del PES crea una solidaridad negativa entre los afectados. Si molesta a unos, e irrita a la mentalidad determinística, los otros reaccionan por solidaridad, para hacer frente a una amenaza. ¿Recuerda también la pregunta sobre los escenarios que formuló un profesor universitario? Un profesor, tome nota, un profesor universitario me dice que no entiende por qué no se puede elegir un escenario, que él enseña lo contrario a sus alumnos. Ese profesor confunde a sus alumnos. El principio básico de la técnica de escenarios consiste en que el actor puede elegir su plan, pero no puede elegir las circunstancias en que debe realizarlo. Creo que respondí con claridad teórica con el ejemplo del príncipe Andrey, en *Guerra y paz* de Tolstoi. Sin embargo, el profesor volvió a insistir con su confusión. Entonces, en tono de burla, tuve que decirle que no fuera egoísta, que si él tenía el poder de escoger escenarios, sería patriótico que eligiera un mejor escenario a su Presidente, con precios del café y del petróleo más altos, sin tensiones ni reclamos de las organizaciones indígenas, con apoyo de los partidos de oposición y cooperación de las organizaciones sindicales.

Quisiera tener una discusión teórica seria sobre el PES, pero hasta ahora ello no ha sido posible. Sin embargo, mi propuesta genera opiniones al margen del debate científico. He notado también que los técnicos que trabajan en planificación leen sólo aquello que cae dentro del campo de su profesión universitaria y tienen un enorme desconocimiento de las teorías elaboradas por Ackoff, Mitroff, Allison, Linstone, Dror, Wilensky, Ozbekhan, Mac Ginn y otros. También ignoran completamente el desarrollo de la filosofía que da soporte a la teoría de las situaciones, y por ello se sorprenden de mis críticas al concepto de diagnóstico. En general, las oficinas de planificación no tienen centros de entrenamiento y perfeccionamiento profesional, y los economistas casi no leen sobre planificación. Creo que allí está la causa de la crisis intelectual de los planificadores tradicionales. Creo que ellos sienten la crisis, pero no la comprenden.

FH: *¿No se coloca usted, profesor, en una posición demasiado tajante?*

CM: Parece demasiado estricta y para algunos, casi sectaria. Yo he pensado mucho sobre ello y he tratado de identificar las fallas en mi razonamiento. He descubierto algunas y las he corregido. Sin embargo, esta autocrítica, alimentada de varias fuentes externas, ha contribuido a enriquecer el PES, no a refutarlo. De los que comprenden el PES he recibido muchas críticas estimulantes, y las agradezco. Leo mucho sobre el tema y sobre asuntos relacionados, y ello también estimula mi autocrítica. Pero, de los que no entienden los principios básicos de la planificación moderna, sólo percibo su rechazo, pero no se toman el trabajo de criticarme o no pueden. En este punto siento el decaimiento de los organismos internacionales que entre los años cincuenta al setenta hicieron una contribución muy importante a la planificación tradicional. Hoy, en cambio, con su desinterés en unos casos, o su atraso en otros, prolongan la agonía de la vieja y rígida planificación económica o avalan el vacío que ella deja.

FH: *Volvamos al contraste del PES con la planificación tradicional.*

CM: Ah, bien, ya había tomado por un desvío. El contraste entre el PES y la planificación tradicional puede sintetizarse en cuatro preguntas:

Primera: *¿Cómo explicar la realidad?*

Segunda: *¿Cómo concebir el plan?*

Tercera: *¿Cómo hacer posible el plan necesario?*

Cuarta: *¿Cómo actuar planificadamente cada día?*

Las respuestas a estas cuatro preguntas son muy distintas en el PES y en la planificación tradicional.