



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1825)~~

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Datos

Documento TP-46



PLANIFICACION EN SITUACIONES DE PODER  
COMPARTIDO <sup>★</sup>/

Carlos Matus  
✓

<sup>★</sup>/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde a la versión presentada al Seminario: Estrategias y paradigmas para el desarrollo. CENDES-UCV, PNUD, Caracas-Venezuela, noviembre 1981.

82-5-1017



PLANIFICACION EN SITUACIONES DE PODER COMPARTIDO

I N D I C E

	<u>Páginas</u>
<u>I.- La Planificación Imposible.</u>	
1.- Introducción	1 - 2
2.- Los orígenes de la Planificación Normativa en América Latina.	2 - 7
3.- Las fuentes de inspiración de la Planificación Normativa Latinoamericana.	7 - 9
4.- Los supuestos de la Planificación Normativa.	9 -11
<u>II.- En torno al diseño de un método de planificación.</u>	
1.- Planteamiento del problema.	12-20
2.- Contraste entre lo normativo y lo estratégico.	20-31
<u>III.- La Planificación Estratégica como articulación de lo normativo y lo estratégico.</u>	
1.- Las ideas básicas	32-47
2.- Direccionalidad y alternativas de desarrollo social.	47-54
3.- Construcción de viabilidad y alternativas de cambios situacionales.	54-64
<u>IV.- El Proceso de Planificación: Planificación de Situaciones Perspectivas y de Situaciones de Coyuntura.</u>	
1.- Las desviaciones de la Planificación Normativa.	65-71
2.- El proceso de Planificación Estratégica.	71-83



## PLANIFICACION EN SITUACIONES DE PODER COMPARTIDO

Carlos Matus.

### I.- La Planificación Imposible

#### 1. Introducción.

La crítica a la ineficacia de la planificación tradicional o planificación normativa es también el rechazo a una forma limitada y rígida de concebir la planificación. La planificación de los procesos sociales no puede pensarse como una suerte de "extrusión" donde a fuerza de empuje o poder se producen los cambios requeridos cuando la realidad es comprimida a pasar por un "molde" o norma preestablecida que aparece como plan.-

Ciertamente, los procesos mecánicos de extrusión son una caricatura de la planificación normativa, pero tal exageración permite apreciar la distancia que existe entre suponer un "roce o resistencia" a las normas y considerar "oponentes activos" a las mismas, entre la consideración política exógena de demandar más fuerza, empuje o poder para imponer la norma y el tratamiento político endógeno de prever que la fuerza necesaria debe ser ganada, que la viabilidad política y económica debe ser construida por los mismos actores que luchan por una norma o direccionalidad propuesta a la sociedad.-

Sin embargo, la crítica a un modo de planificación se ha transformado en un cuestionamiento genérico a la idea de planificar y a las posibilidades de planificar.

En este trabajo sostendremos que no es la planificación la que está en crisis y decadencia, sino la capacidad para concebirla de una manera distinta a la tradicional. Para ello haremos la crítica de la planificación normativa, destacaremos los aspectos claves del diseño de un enfoque de planificación capaz de servir en situaciones de conflicto y trans--

formación, y propondremos los lineamientos de la planificación estratégica o planificación de situaciones. Las razones para seguir este camino son las siguientes. Toda estrategia de desarrollo, especialmente si se refiere a países retrasados, supone cambios situacionales significativos y a veces transformaciones profundas. Tales cambios y transformaciones sólo son producibles en un proceso de lucha, que puede dimensionarse, desde el conflicto político entre gobierno y oposición o al interior de una fuerza social, hasta el extremo de la guerra revolucionaria. En circunstancias de conflicto, y por lo tanto en situaciones de poder compartido, la planificación normativa resulta totalmente inoperante. Tenemos que ir al encuentro de un enfoque de planificación donde lo político y lo económico sean aspectos de la totalidad situacional y donde lo normativo se articule con lo estratégico considerando la existencia de oponentes en conflicto que luchan por construirle viabilidad a proyectos distintos y a veces opuestos. Si la planificación normativa puede tener validez en situaciones de alto predominio del consenso entre las fuerzas sociales o de poder absoluto de una de ellas, ésta resulta incompleta, simplista y mecánica en situaciones de conflicto y poder compartido. Pero a su vez, la planificación que articula lo normativo con lo estratégico y lo político con lo económico, ya no puede descansar centralmente en las categorías económicas y las teorías sobre lo económico. Aquí es donde aparece la necesidad del concepto de "situación" como categoría integradora de los distintos aspectos y regiones de la realidad social o de una formación social en un momento determinado 1/. En consecuencia, para nosotros, superar las debilidades de la planificación tradicional es superar su carácter excluyente normativo y económico. Por ello, para nosotros, la única planificación imposible es la planificación normativa, por la sencilla razón que tiene la estructura de un discurso sin relación con la táctica y estrategia de la acción. Así resulta ociosa cualquier pregunta sobre el incumplimiento real de los planes normativos.-

---

1/ Véase, "Planificación de Situaciones", F.C.E., México.- Carlos Matus.

## 2. Los orígenes de la Planificación Normativa en América Latina.

La planificación en América Latina tiene ya un cuarto de siglo. En ese período ha evolucionado en algunos aspectos y ha permanecido estancada en otros, quizás los más importantes. Emergió a la vida pública como un constructo intelectual con todas las características propias de una tarea de investigación sobre el futuro y sólo en indirecta relación con los problemas propios de la administración y de los procesos de toma de decisiones, ejecución y control de los gobiernos. La CEPAL y posteriormente el ILPES realizaron en este sentido una labor pionera y creativa, adelantándose en muchos casos a lo que más tarde se llamó futurología. Digamos, desde ya, que planificación y futurología son cosas distintas, y que la propuesta original de CEPAL se situó en un campo intermedio entre ambas. Justamente, en el sentido en que evoluciona y se hace en la práctica la planificación cepalina o planificación normativa como método, es en el de un progreso creciente, pero limitado, desde un sistema de proyecciones con rasgos parecidos a la futurología, hacia un sistema de planificación. En cambio, en lo que respecta a sus supuestos y fundamentos teóricos ha permanecido sin innovaciones apreciables a lo largo de los últimos veinticinco años.-

La preocupación original de la CEPAL no era la planificación, era la exploración del futuro de América Latina en su capacidad y posibilidades de superar el subdesarrollo. Por ello su reflexión comienza por realizar proyecciones económicas a largo o mediano plazo de las tendencias económicas vigentes a fin de cotejarlas con las perspectivas de desarrollo de los países industriales. El resultado de ese cotejo es desfavorable: las distancias entre el mundo desarrollado y subdesarrollado tienden a ampliarse. La pregunta inmediata siguiente es ¿bajo qué condiciones de crecimiento de los países de América Latina es posible acortar distancias? Nótese que la pregunta misma envuelve un problema teórico trascendental, ya que si el subdesarrollo aparece corregible vía mayor crecimiento, entonces todo el problema de la dirección o sentido del proceso de progreso económi

co-social surge invertido y subordinado al problema de la velocidad de crecimiento. El crecimiento más veloz, en vez de ser un aspecto del cambio social tiende a identificarse con él. Así varios problemas trascendentales de las estructuras sociales no aparecen como condicionantes de direcciones distintas, sino como obstáculos al crecimiento. De esta manera, la finalidad del proceso social queda fuera del campo de la planificación (o de las proyecciones). Los valores, los aspectos culturales, el modo de producción, las relaciones de poder, quedan así como invitados de piedra al mundo de las proyecciones. No tiene sentido entonces hablar de imagen-objetivo o situación-objetivo, en su contenido direccional, pues los objetivos están prefijados, es la continuidad del sistema en la misma dirección, pero en magnitudes ampliadas. El cambio necesario es entonces todo lo que se opone al crecimiento más veloz. La redistribución del ingreso, la reforma agraria, la reforma tributaria, y todas las llamadas reformas estructurales no aparecen como requisitos de otro estilo de vida o de desarrollo, sino exigencias necesarias para ampliar el mercado interno, sustituir importaciones, eliminar la desocupación, reducir la marginalidad y modernizar el sistema. Desde el punto de vista metodológico este enfoque tiene importantes consecuencias; el método de planificación surge como un método para asegurar la coherencia de las magnitudes económicas en el proceso de crecimiento. Proyecciones económicas y coherencia económica resultan así dos aspectos de un mismo problema central: la velocidad de crecimiento.-

Ahora bien, la respuesta a la pregunta de cómo crecer más rápido y sin desequilibrios significativos, obliga a otro tipo de proyecciones económicas más próximas al concepto de plan. En efecto, es necesario ensayar normativamente varias tasas de crecimiento, hasta encontrar una que resuelva los problemas más agudos en un plazo razonable y cumpla con el requisito de ser económicamente factible. Aquí, económicamente factible significa que no se generen desequilibrios no financiados en el comercio exterior, en el presupuesto del Estado, y en general que en la contabilidad nacional las cuentas cuadren sin desatar una inflación significativa. El -



ejercicio de este ensayo obliga a superar las proyecciones predictivas o -  
tendenciales y abre paso a la proyección normativa, el "debe ser". Esas -  
proyecciones normativas fueron muy útiles como discurso crítico, pues indi-  
caron a los pueblos y a los gobiernos la necesidad de esfuerzos muy gran-  
des para superar el reducido ingreso por habitante de nuestros países. -  
Buena parte del prestigio de CEPAL se debe a su discurso normativo, que -  
elevó el nivel de conciencia sobre el atraso económico y sentó las bases -  
de lo que se llamó "programación económica". No es fácil comprender hoy -  
la importancia que este discurso normativo tuvo para la época de su propues-  
ta. Baste recordar que los prejuicios contra la planificación eran tan -  
fuertes que fué necesario usar la palabra programación, que la ciencia eco-  
nómica predominante en la región era esencialmente el keynesianismo sincró-  
nico, incapaz de captar siquiera la mecánica del proceso de crecimiento y  
que el concepto de "problemas" se limitaba generalmente a sus manifestacio-  
nes reales e inmediatas y no a su anticipación como encuentro desfavorable  
de tendencias.-

Es sobre esta base importante, pero teórica y metodológica preca-  
ria, que se inician las primeras experiencias de planificación en América  
Latina. No hay pues todavía un método de planificación sino una técnica -  
de hacer proyecciones. Este origen le imprime un sello a la planificación  
en nuestros países; enfatiza el largo o mediano plazo, ignora la planifica-  
ción anual operativa, tiene una tendencia academicista, se organiza no co-  
mo un proceso sino como un equipo de investigación que debe producir un -  
plan-libro, desarrolla una técnica de presupuestos por programas que no -  
puede relacionarse adecuadamente con el plan de mediano plazo, no se reali-  
menta de un constante cotejo con la realidad cambiante, tiene serias difi-  
cultades de información tanto para formular el plan como para controlarlo  
porque no desarrolla la informática pertinente a la planificación como pro-  
ceso, se disocia de lo político porque se limita a afirmar una norma, se -  
reviste de neutralidad técnica sin poder fundamentarla teóricamente, pre-  
tende encontrar una técnica de evaluación de proyectos que deja de lado la  
evaluación política de los mismos, se aferra a las categorías medibles de  
la contabilidad nacional y no puede tratar adecuadamente el problema de los

cambios estructurales.-

Con la perspectiva del tiempo, que siempre es injusta para la época analizada, pudiéramos decir hoy que la planificación normativa impulsada por CEPAL-ILPES se puso en práctica sin un desarrollo teórico-metodológico profundo. Por ello, el paso de la técnica de proyecciones a la programación normativa apareció, no como una opción metodológica entre varias posibles, sino como la única posibilidad. Más adelante, cuando esos mismos organismos internacionales, enriquecen y complejizan la problemática del desarrollo-subdesarrollo en un esfuerzo más integrado entre economistas, sociólogos, historiadores y especialistas en varios campos de las ciencias, el problema se agrava, pues se hace aún más manifiesto el divorcio entre una técnica de planificación que permanece aferrada a sus limitaciones teóricas y la variedad y complejidad de la explicación que adquiere el discurso teórico del desarrollo. Es a partir de este divorcio creciente entre una técnica limitada y una realidad que la teoría problematiza cada vez con más riqueza, que surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. Pero eso no es todo; la planificación normativa, si bien no ha tenido grandes éxitos, tampoco podemos afirmar su pleno fracaso, salvo en períodos de profunda transformación social. Y este es otro problema esencial. Cuando el conflicto social se agudiza y las fuerzas de la transformación social se enfrentan con la resistencia a los cambios que ofrecen las fuerzas de la reproducción del sistema, entonces la planificación puramente normativa queda fuera del escenario y muestra todas sus debilidades. Por un lado la oficina de planificación central permanece encerrada escribiendo un libro normativo; por el otro, la conducción política del proceso de cambio se debate en la problemática aguda y conflictiva del día a día y no tiene una instancia capaz de integrar cálculo económico y político en un sólo plan de acción. Así, se aísla de la realidad la planificación normativa y la conducción política - se divorcia de la conducción económica. El mero "debe ser" jamás se encuentra con el "puede ser". Entonces la norma deja de ser una guía para la acción en la construcción de lo posible, y se convierte en un mero discurso

sin audiencia. Si la planificación normativa tiene serias limitaciones para tratar con situaciones donde predomina el consenso social, resulta completamente inadecuada para servir a un proceso de transformación social, - donde predomina el conflicto.-

### 3. Las fuentes de inspiración de la planificación normativa en América Latina.

La planificación propuesta por CEPAL e ILPES fué una creación original y jamás fué considerada como meramente normativa por sus patrocinadores. Sin embargo, conviene dejar explícitas sus fuentes de inspiración, - porque ellas, en sus propias limitaciones, explican desde otro ángulo el mismo problema de inadaptación y estancamiento de su desarrollo teórico a las nuevas circunstancias. El problema no consiste tanto en las características de las fuentes originales de inspiración de la planificación normativa; cuestión que casi inescapablemente debe guardar una relación con el acervo teórico disponible en cada época, sino en la persistencia excluyente de lo normativo y en la resistencia a renovarla y ampliarla. Es como si un ciclo creativo inacabado se agotara y cristalizara prematuramente en una tradición que la práctica desvaloriza día a día.-

El pensamiento de la CEPAL e ILPES cubrió creativamente varios campos y entre ellos vale la pena destacar su construcción intelectual en torno a los problemas del desarrollo-subdesarrollo. De manera que su propio pensamiento tenía necesariamente que condicionar su visión de la planificación. Por ejemplo, el énfasis en los problemas del comercio exterior queda bien reflejado y recogido, primero en las técnicas de proyecciones y después en las técnicas de programación. Pero lo mismo no ocurre con otros aspectos fundamentales del pensamiento de esos organismos internacionales. Así, el notorio énfasis en las reformas de estructura, la misma visión estructural de los problemas del desarrollo, las ideas sobre dirección o estilos de desarrollo y los aspectos político-sociales del subdesarrollo, para citar algunos, expresan el comienzo de un divorcio entre pensamiento -

teórico y métodos de planificación. La resistencia al cambio en los enfoques de planificación y su aislamiento respecto a otras influencias teóricas que surgen en los centros académicos mundiales, se expresa igualmente hacia adentro, respecto del propio avance de CEPAL e ILPES en la comprensión del subdesarrollo de América Latina. La rigidez de las categorías de la contabilidad nacional que permanecen como el centro del análisis de coherencia del plan, hace imposible captar adecuadamente en el mismo, los procesos de conformación y cambio de las estructuras, las alternativas de dirección o estilo en relación a la velocidad del crecimiento, las relaciones entre viabilidad política y la factibilidad económica, y la revisión de las técnicas de evaluación de proyectos considerando también el concepto de eficacia política.-

En la conformación de la planificación normativa que justamente debiera estar cargada de sentido direccional tiene un peso casi excluyente, lo que se define más adelante como relaciones causales. Sus categorías sólo pueden recoger la mecánica del proceso de crecimiento. Se nota aquí una fuerte influencia de modelos teóricos basados en la dinamización de la teoría keynesiana, como el modelo de Domar, las técnicas de insumo-producto (Leontieff) y de todo el cuerpo teórico que subyace tras los sistemas de contabilidad nacional. De ninguna manera queremos insinuar que esto es objetable per-se, sino simplemente señalar que el aspecto de la mecánica formal del proceso de crecimiento como expresión de relaciones causales, si bien es útil, es sólo un aspecto del problema, por definición incapaz de tratar en el método los problemas más trascendentales del desarrollo y el cambio social. Ello se hizo patente en la práctica de la planificación normativa y generó, a su vez, una dicotomía poco clara entre la literatura del diagnóstico y el plan y su expresión modelística, que hacía muy difícil apreciar la relación necesaria entre las magnitudes cuantitativas del plan y sus propuestas más trascendentes. Por ello no es extraño que hayan proliferado, bajo la inspiración de proyecciones normativas, los estudios económicos de variantes de tasas de crecimiento para atacar el desempleo, el análisis de brechas de comercio exterior ante distintos ritmos de creci

miento, etc.-

En la traducción del plan a propósitos operacionales de corto plazo surgieron también problemas teórico-prácticos. Por un largo período, se ignoró la idea de la planificación anual operativa, y se trató de buscar un enlace directo entre el plan de largo o mediano plazo y un sistema de presupuesto por programas que tiene su origen teórico en el PPBS (Planning Programming Budgeting System) norteamericano. Ello se refleja aún hoy en la práctica de la planificación latinoamericana, donde casi no existe un sistema de planes anuales. Otro problema parecido surge con las técnicas de evaluación de proyectos, como herramienta para seleccionar y jerarquizar la asignación de recursos que debe incluir el plan. En este campo, la CEPAL realiza un trabajo creativo y pionero bien al comienzo del período a que nos referimos. Sus fuentes de inspiración teórica son el desarrollo de la programación lineal y el concepto de precios sociales. Pero nuevamente aquí surge el problema teórico-práctico de la dirección y la velocidad como criterios para juzgar la bondad de los proyectos, lo que hace reaparecer la cuestión de la eficacia política direccional y procesal de los proyectos en relación a su eficacia económica.-

#### 4. Los supuestos de la planificación tradicional.

Esta no es la ocasión para desmontar epistemológicamente la planificación normativa, cuestión que por lo demás fué hecha al interior del propio ILPES 1/. Pero, desde un ángulo distinto al referido, quizás más parcial pero más ligado a la justa interpretación de una propuesta de planificación estratégica, resulta acaso conveniente destacar algunos criterios implícitos o explícitos en el método comentado.-

Por de pronto, la planificación normativa se presenta como un enfoque principalmente económico y sus categorías centrales son categorías económicas. Ello supone una división de la realidad entre lo político y lo económico, separación que si ya presenta problemas en el momento de comprensión de la realidad, es aún más limitante cuando se trata de un método para

1/ Véase Estrategia y Plan. Carlos Matus, Siglo XXI, México, Publicación del ILPES.-

orientar las acciones y decisiones concretas. Como este punto se trata ex tensamente en la propuesta, sólo parece necesario aquí anotar este supues- to y recogerlo más adelante en sus consecuencias. Nuestra propuesta sigue un camino diverso. Sin perjuicio de reconocer la importancia crucial de - lo económico, nuestra propuesta busca integrar lo político y lo económico en el concepto de situación, a fin de tratar en igual plano de jerarquía - el "debe ser" y el "puede ser".-

Como consecuencia de lo anterior, en la planificación normativa se entiende la relación entre norma y su cumplimiento en la realidad como un problema de política económica. Nuestra preocupación aquí no es hacer notar que el plan de mediano plazo debe integrarse cada año en un plan ope- rativo y en políticas de largo aliento así como con políticas coyunturales. Si bien esta es una deficiencia de la práctica de la planificación normati- va en América Latina, nada fundamental cambiaría en el enfoque teórico co- mentado si se superara esa deficiencia anotada. El problema es más bien - otro y más medular. La relación entre norma y su cumplimiento en la reali- dad no es sólo una cuestión de política económica, sino de política sin - apellidos. La relación entre el debe ser y el puede ser, tiene una dimen- sión estática en lo viable y una dimensión dinámica en la construcción de viabilidad a lo largo del período del plan. Esa viabilidad tiene un aspec- to económico, institucional, cultural y político. Por ello nuestra propues- ta concibe a la norma como la orientación direccional en torno a la cual - es necesario construir las condiciones para su cumplimiento. Así la norma puede alterarse en aras de su cumplimiento real y la realidad cambiada - puede crear mejores condiciones para el cumplimiento de la norma.-

De manera que lo normativo tiene validez, pero no constituye de por sí un plan. Sin embargo, lo normativo es toda la planificación cepali- na y el resto es política económica. ¿Por qué? Vale la pena analizar cómo surge lo normativo con carácter excluyente. En el período en que se gesta esta concepción de la planificación normativa, existía un gran debate en - el mundo entre dos formas prácticas de planificación: la planificación im-

perativa, asociada con el sistema socialista y la planificación concertada, puesta en boga en la experiencia francesa. Descartada la planificación imperativa por ser extraña al sistema capitalista y la planificación concertada por ser ajena al subdesarrollo con todos sus problemas estructurales y necesidad de cambios más profundos difíciles de concertar, apareció como lógico un tercer camino. Este consistió en abrir conciencia a través de la explicación clara de lo necesario, del debe ser. El énfasis en el - debe ser casi expresa un pesimismo de corto plazo sobre la aceptación real de lo normativo. Así, en un principio, los planes tienden a postular normas exigentes de difícil viabilidad política. Más adelante, las exigencias normativas quedan relegadas al diagnóstico en una suerte de auto-crítica - sin respuesta en el contenido de los planes, los que se hicieron cada vez más "realistas" y más reproductores de las condiciones iniciales. A esta concepción normativa de la planificación, oponemos una concepción estratégica que en parte perfecciona el aspecto normativo y principalmente incorpora lo político como variable del plan.-

La audiencia de lo normativo depende, en parte, de la posibilidad de colocarse por encima del debate político y de las corrientes políticas, buscando siempre en la argumentación de la norma el peso de las ciencias - y de lo técnico. Como por un lado las ciencias y las técnicas tienden a - revestirse de neutralidad y, por el otro, la planificación tenía en aquellos años una imagen ideológica ligada al socialismo, resulta comprensible la elevación a postulado de la idea de neutralidad del método de planificación normativa. Esta neutralidad es sin embargo, difícil de sostener con rigor. Nuestra propuesta, por el contrario, no se declara neutra y en ello se abunda en el texto de este trabajo.-

## II.- En Torno al Diseño de un Método de Planificación

### 1. Planteamiento del Problema.

Desde el momento que la planificación es un imperativo de la acción, no tiene sentido discutir sobre su posibilidad ni menos abogar por su repudio argumentando su fracaso. Ningún actor social improvisa, siempre realiza algún tipo de cálculo que precede y preside su acción. Ese cálculo, si es sistemático, constituye un buen punto de partida para concebir la planificación en forma más amplia y flexible. Sin ánimo de sentar ninguna definición, adoptemos el criterio de llamar planificación al proceso sistemático de discusiones que realiza un actor para tomar decisiones fundadas que preceden y presiden su acción. Esas discusiones se refieren necesariamente a un horizonte de tiempo futuro que está más allá del presente, ya que la eficacia de las decisiones presentes depende, entre otros factores, de las características de las situaciones futuras. De ahí la necesidad de simular una anticipación del futuro, aunque la incertidumbre obligue a la cautela y a la consideración de "variantes". En este sentido, el centro de la planificación son las decisiones presentes y el cálculo de mediano y largo plazo emerge como una condición necesaria de la racionalidad de las primeras. Sin embargo, el cálculo de largo plazo también tiene además un importante papel como discurso normativo en busca de apoyo social a la direccionalidad que propone.-

Nadie puede, en consecuencia, negar la planificación, declararse escéptico sobre ella o refugiarse en la mera crítica, salvo que renuncie a la acción. Cada actor tiene, por el contrario, la obligación de crear su propio método de planificación en relación a su propósito, su organización y las características de la situación que enfrenta. De otra manera, estaríamos abogando implícitamente por las bondades de la improvisación. Explicado nuestro punto de vista sobre el tema, conviene examinar los problemas que están en la base del diseño de un método de planificación.-



Lo primero que debemos señalar es que todo plan surge de la necesidad de un actor de alterar las tendencias situacionales que enfrenta. - Esa disconformidad con las tendencias situacionales lo lleva a precisar - una propuesta, vale decir una norma, la cual, a su vez, sirve para afirmar o reconsiderar su crítica a la situación inicial. Así la norma o lo norma tivo contiene el sentido de la propuesta de un actor, es su "debe ser". Pero la norma no sólo debe responder a una "conexión de sentido" en la acepción Weberiana del término, sino además a una "conexión causal".-

Max Weber hace la distinción entre "conexión de sentido" y "conexión causal" de una manera que puede sernos útil a los propósitos de esta discusión. Weber define la "acción" más o menos en los siguientes términos:

"Por acción debe entenderse una conducta humana... siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La "acción social", por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo". 1/

Pero, ¿qué es esta conexión de sentido en Weber? ¿cómo se distingue la conexión causal? De la interpretación de Weber podría decirse que una conducta es "adecuada por el sentido" si se desarrolla como un todo co herente. Esto exige que la relación entre sus elementos "constituya una conexión de sentido típica a tenor de los hábitos mentales y afectivos medios". 2/ En cambio, podríamos decir que una sucesión de hechos es "causalmente adecuada" en la medida en que, según las reglas de la experiencia, dicha sucesión ocurra siempre de la misma manera. 3/

La distinción entre ambos conceptos es sin embargo poco nítida.

El mismo Weber dice:

1/ Max Weber, "Economía y Sociedad", pág 5, Fondo de Cultura Económica, México.-

2/ Idem, pág. 5.-

3/ Idem pág. 6.-

"Los límites entre una acción con sentido y un modo de conducta simplemente reactivo..., no unido a un sentido subjetivamente mentado, son enteramente elásticos." 4/

Aún si se reconoce cierta zona difusa que impide una distinción tajante de dos aspectos de un mismo proceso de producción social que en la realidad aparecen siempre unidos, nos parecen válidas las categorías de conexión de sentido y conexión causal tanto en el plano de la explicación histórica como de la formulación de un plan.-

El progreso del conocimiento se gesta a partir de las observaciones de la experiencia y, se eleva hacia la interpretación de validez más general. Sin esta interpretación, queda insatisfecha nuestra necesidad de entender los procesos causales. Pero sin la prueba práctica de que tales procesos causales se encarnan en actores que le imprimen sentido a sus acciones, dicha construcción interpretativa no tendría valor alguno para el conocimiento y acción sobre la realidad social.-

En conclusión. Podemos hablar del sentido de una acción o una conducta si los movimientos que la constituyen están enlazados como un todo coherente desde el punto de vista del actor que la produce. El punto de vista sobre la coherencia de sentido supone imputar o reconocer al actor ciertos hábitos mentales, cierta forma de razonar y explicar la realidad y ciertas motivaciones; esta imputación no puede ser externa al actor,-

Conexión de Sentido:  
(históricamente concreto)

$$A_x : B \overset{\curvearrowright}{\rightarrow} C_x$$

Conexión causal:  
(abstracción generalizada)

$$A_x : B \rightarrow C$$

Conexión entre ambas:  
(programa direccional)

$$A_x : B \left[ \overset{\curvearrowright}{\rightarrow} \begin{array}{|c|} \hline P \\ \hline X_x \\ \hline \end{array} \right] \rightarrow C_x$$


---

4/ Idem pág 6.-

En el caso expuesto, el actor A persigue el objetivo C bajo los condicionamientos  $x$ , lo que lo mueve a producir B en la creencia y convicción que es el medio direccionalmente coherente a esa finalidad en la situación histórica en que hace tal propuesta. (conexión de sentido) Pero además, la experiencia le indica al actor que si produce B necesariamente seguirá C (conexión causal imputada). Pero B, en la conexión causal debe explicitar la acción emprendida (P) y la situación en la cual se produce y con la cual reacciona produciendo efectos ( $S_x$ ). Si el cálculo del proceso causal es correcto y coherente con la conexión de sentido, el resultado será:

$$A_x : B \left[ \begin{array}{c} \overrightarrow{\quad} \\ P \quad \overrightarrow{\quad} \\ \quad \quad S_x \end{array} \right] \rightarrow C$$

Aquí el signo  $\overrightarrow{\quad}$  conformado por la relación de implicación causal ( $\rightarrow$ ) y la conexión de sentido ( $\overrightarrow{\quad}$ ), significa que P aplicado sobre S tiene el efecto causal que la conexión de sentido postulaba como norma. Pero ello no ocurrirá siempre. La conexión de sentido puede no tener adecuación o correspondencia con la conexión causal. Por ejemplo, si la conexión de sentido tiene como finalidad  $C_x$ , puede que la conexión causal conduzca a  $D_x$  y no a  $C_x$ . Esto significa que hay una disonancia entre los valores y motivaciones que se encarnan en la relación de sentido y la teoría aceptada por el actor que resume una experiencia causal, y por ello el proceso causal conduce a un resultado distinto que el perseguido por la conexión de sentido. Nótese que los valores, condicionamientos y motivaciones que subyacen tras la conexión de sentido se expresan como una motivación-norma-objetivo: alcanzar  $C_x$ . Y, toda norma tiene que ser probada como proceso causal. En la realidad histórica y en el plan, ello se prueba constantemente. Los aciertos se reflejan como concordancia entre el sentido y la causalidad; los desaciertos como discordancia que obligan al actor a revisar sus valores y motivaciones o a tratar de alterar las determinaciones y condicionamientos que afectan el funcionamiento de las conexiones causales. Y, por ese camino de ensayo, el actor social crea las condiciones y experiencias para la adecuación entre sentido y causalidad.-

De manera que el primer problema metodológico que enfrenta todo plan es el de precisar una norma, donde las conexiones de sentido resistan las pruebas de causalidad. En este plano es que surge nuestro concepto de "programa direccional" de un actor. El método de formulación del plan debe incitarnos a ponerle una interrogante causal a todas nuestras conexiones de sentido.-

En segundo término, la eficacia de un método de planificación está relacionada con el contenido de la norma o propuesta que el actor hace. Aparece, en consecuencia, la necesidad de precisar el alcance y sentido de la propuesta del actor. Por ejemplo, el actor que planifica puede proponerse administrar la situación o, por el contrario plantearse la exigencia de reformarla. La eficacia de un método no es ajena al alcance del propósito. Para administrar la reproducción del modelo social vigente serán necesarias categorías de análisis y planificación distintas que cuando el propósito es la transformación social. En la administración - tienden naturalmente a destacarse criterios de eficacia en la reproducción (eficacia económica, normalidad política, etc.) mientras que en la transformación resulta imprescindible referirse a la ruptura de las relaciones de determinación desde la genoestructura hacia el fenómeno 1/, con los consecuentes procesos de desorganización y conflicto fenosituacional. A su vez, si el propósito es administrar o transformar, todavía caben opciones de referir la planificación a la intervención sobre las reglas genosituacionales y fenoestructurales que determinan y condicionan la producción social o intervenir en la operación misma de ésta en cada situación. Por ello quien diseña un método de planificación tiene que precisar el propósito para el cual será usado.-

1/ Véase el desarrollo del concepto de situación donde se explican las categorías de genoestructura, fenoeestructura y fenoproducción. Planificación de Situaciones, cap. III, Pág. 55-92. Fondo de Cultura Económica México. El enfoque de Planificación Estratégica, Carlos Matus, Proyecto FORMEPLAN, cap. II, pág. 52-120, CENDES. Edgardo Valencia, "Planificación de Situaciones: ¿un nuevo paradigma?", Trimestre Económico N<sup>o</sup> 191, 1931.-

Este trabajo supone conocido el concepto de "situación" y su desarrollo teórico en la literatura mencionada.-

En tercer término, la naturaleza más esencial del método de planificación cambia en relación al grado de libertad que tiene el actor en relación a la materialización de su propuesta en la realidad situacional. Si la norma del actor es de consenso o éste tiene poder absoluto para realizarla, entonces el método no necesita considerar la existencia de oponentes y no necesita simular un proceso de lucha y conflicto. Pero si la norma pretende construirse a partir de situaciones de poder compartido, - la planificación tiene que introducir consideraciones de orden estratégico a fin de poder tratar la existencia de lucha entre oponentes donde cada actor busca construirle viabilidad a su norma direccional.-

En cuarto término, debe precisarse con rigor, quién es el actor que planifica y dónde se sitúa respecto a la realidad que es objeto de su plan. Aquí caben dos oposiciones extremas con consecuencias radicalmente distintas. En algunos enfoques de planificación, como el normativo y el biocibernético,<sup>1/</sup> el planificador se sitúa por encima o fuera del sistema planificado. Es un planificador que no está atado por la situación misma que busca alterar. Esto le permite colocarse en el mero plano técnico-normativo y dejar al político, que está dentro del sistema, el problema - de cómo construirle viabilidad a la norma. Por eso el planificador normativo es demandante de condiciones: necesita que se le dé apoyo político, que se le ceda poder, que se le resuelvan problemas organizativos, informativos, etc. Desde fuera demanda a los participantes de la situación - que le creen las condiciones para planificar, y de allí surge la idea de que bajo ciertas condiciones la planificación es imposible. En cambio, si el planificador se confunde con una fuerza social que existe en la situación, éste está dentro del sistema y todo lo que requiere para planificar debe conquistarlo en la lucha social. Por ello el planificador que se sitúa dentro de la realidad es un luchador, no un demandante de requisitos,

-----  
<sup>1/</sup> Para un análisis de distintos enfoques de planificación, véase "El Enfoque de Planificación Estratégica", Proyecto FORMEPLAN, Redactor Carlos Matus, CENDES, 1981, pág. 31-45.-

no tiene a nadie a quién pedirle prestado poder, apoyo o condiciones favorables. Todos sus problemas son bases de partida o datos para su plan. - Para él, el poder necesario es una variable del plan y no algo exógeno que pueda solicitar de otros. Desaparece así la distinción entre el técnico-planificador y el político, y se supone que todo actor planifica y todo el que planifica es parte indivisible de un actor. La planificación desde cualquier situación de poder, aún la más desfavorable, permite también concebir la planificación no oficial y no estatal, como podría ser la de una fuerza social o un partido político en la oposición.-

En quinto término, la eficacia de un método de planificación exige su adecuación con el ámbito de lo planificado. ¿Se pretende planificar lo económico, la unidad situacional de lo político, económico, social etc. o sólo un aspecto parcial de lo económico o de lo situacional? No se necesita argumentar las distintas consecuencias metodológicas, si el ámbito de lo planificado se precisa restrictiva o ampliamente dentro de las fronteras de un aspecto, el económico por ejemplo, o de la situación como realidad integral explicada por un actor en relación a su acción. Las exigencias de modelos explicativos, categorías de análisis y problemas de intervención social serán ciertamente distintas.-

En último y sexto término, una vez que se ha optado en cada uno de los cinco problemas ya señalados, viene el problema de diseñar un método de planificación dentro de esos parámetros. La complejidad del diseño del método pertinente al caso reside generalmente en la probable inadecuación entre los requisitos de análisis y la capacidad de desarrollo teórico para abordarlos con rigor. Pero nuevamente debemos insistir en este punto que siempre cabe la opción fácil de situarse como demandante de condiciones necesarias, entre ellas las teóricas, o como actor en lucha que siempre debe actuar lo mejor posible en las condiciones más desfavorables, incluidas también las del desarrollo teórico pertinente al caso.-

El cuadro N<sup>o</sup> 1 sistematiza estas consideraciones, precisando el tratamiento que se les da en la planificación normativa y en la planifica-

C U A D R O N º 1

	PROBLEMAS DE DISEÑO	ENFOQUE NORMATIVO	ENFOQUE ESTRATEGICO
1.- Precisar una propuesta a partir de una situación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir una norma</li> <li>- Articulación entre sentido B → C<sub>x</sub> y causalidad B → C<sub>x</sub></li> </ul>	Coherencia interna de la norma o del "debe ser"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa direccional (aspecto normativo del plan; como articulación entre sentido y causalidad.</li> </ul>
2.- Precisar el alcance y sentido de la propuesta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar</li> <li>- Reformar</li> </ul>	Propuesta normativa para la reproducción del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio social (reforma, transformación)</li> </ul>
3.- Precisar el grado de libertad del actor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consenso o poder absoluto.</li> <li>- Conflicto y poder compartido.</li> </ul>	Consenso o poder absoluto. (No hay oponentes)	Conflicto y poder compartido. (oponentes)
4.- Precisar quién es el actor y dónde se sitúa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificado "sobre" o fuera del sistema.</li> <li>- Planificado dentro del sistema.</li> </ul>	Un técnico fuera del sistema.	Una fuerza social dentro del sistema (Planificación desde cualquier situación de poder).
5.- Precisar el ámbito de lo planificado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lo económico.</li> <li>- Lo político - social.</li> </ul>	Lo económico.	La totalidad situacional.
6.- Diseñar un método de planificación para el caso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elegir o crear las categorías eficaces.</li> <li>- Fundamentos teóricos de la explicación del problema.</li> </ul>	Método Normativo ↓ Categorías Propias de la contabilidad nacional y la teoría económica.	Estrategias ↓ Categorías Situacionales

ción estratégica. Naturalmente, cada enfoque de planificación tiene que respetar su coherencia interna. Así, la planificación normativa busca la consistencia de su "debe ser", se acomoda a la reproducción del sistema, supone que existe consenso o poder absoluto para aplicar la norma a fin - de reducir todo el problema a política económica, coloca al planificador fuera del sistema como un técnico apoyado por el político, se restringe a lo económico y sus categorías básicas son categorías económicas sistemati- zables en la contabilidad nacional. A su vez, la planificación estratégi- ca conforma su debe ser en el programa direccional, se propone servir al cambio, la reforma y la transformación social, considera el conflicto y la lucha pues asume situaciones de poder compartido y falta de consenso, si- túa al planificador dentro del sistema y lo identifica con una fuerza so- cial, se plantea la planificación desde cualquier situación de poder, su ámbito de planificación es la totalidad situacional relevante para la ac- ción donde pretende integrar lo político y lo económico, y finalmente sus categorías básicas son categorías situacionales, integradoras de una reali- dad variada y diversa que atraviesa los compartimentos artificiales de - las ciencias.-

## 2. Contraste entre lo Normativo y lo Estratégico.

Todo plan tiene un aspecto normativo y un aspecto estratégico. La "norma" se refiere fundamentalmente a la "dirección" del plan y lo es- tratégico se formula como un entretejido de las acciones en torno a la nor- ma a fin de simular con anticipación el proceso de construcción de viabi- lidad. La norma es una referencia direccional incompleta si se aísla del aspecto estratégico; y lo estratégico sólo se justifica y tiene sentido - en relación a la norma. Nuestra crítica a la planificación normativa no reside, en consecuencia, en su normatividad misma, sino en ser pura norma, un simple "debe ser" sin integración en una estrategia de conducción prác- tica del proceso de cambio situacional. Lo estratégico no es opuesto a lo normativo, sino su complemento indispensable. El procedimiento norma- tivo y el procedimiento estratégico deben constituirse en una síntesis ca



paz de precisar la convergencia del "debe ser" y el "puede ser". Ambos procedimientos son distintos desde muchos aspectos, ya que la norma tiene su génesis en lo necesario y lo estratégico en la construcción de lo posible.

En relación a la concepción de plan y el papel del planificador ambas concepciones tienen claras diferencias. En la planificación normativa, planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro, es encontrar una racionalidad del debe ser capaz de orientar direccionalmente a la sociedad y orientar la acción del Estado. En cambio, en la planificación estratégica planificar es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guíe el cambio situacional y preceder y presidir las acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes.

Esta diferencia de concepción sobre el plan se traduce naturalmente en distintos modos de formalización. El plan normativo tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas de planificación con las características propias de centros de investigación. Cada plan es una investigación que requiere información que debe buscarse, procesarse y sistematizarse. Así resulta tan lenta y costosa la formulación de cada plan, que la idea del plan rotativo no ha tenido aplicación práctica. Terminado un plan, se produce una baja natural de actividad de las oficinas de planificación hasta que se inician las tareas del próximo, varios años después. Entre plan y plan se producen así inevitablemente períodos en que el plan que termina pierde vigencia o cumplió su período y el nuevo está en su fase de lenta formulación como si fuera otra investigación que requiere nuevos esfuerzos. Aún más, pasada la mitad del período del plan, generalmente ya se ha olvidado que es una norma que debe guiar la acción y las decisiones de corto plazo del consejo de gabinete, del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de todos aquellos organismos que tienen peso en la conducción política y económica diaria, van poco a poco conformando otro plan no escrito.-

En el concepto de plan estratégico la intención de su práctica se atiende más a la idea de proceso, de algo que está en continua vigencia. El centro de su formalidad no es un escrito público, sino la existencia de un sistema periódico de discusión y análisis que preceda y presida cada acción relevante. Para ello requiere el apoyo presideñado de flujos continuos de información, análisis, cálculo técnico y cálculo político. Se trata de una masa selectiva de información y análisis procesado que apoya las decisiones en los distintos niveles. El plan estratégico está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan.-

En el trasfondo de las diferencias entre ambos conceptos está el supuesto de la planificación normativa de que la norma debe sobreformalizarse (se habla incluso de la aprobación del plan por el Congreso Nacional) para extender y afirmar el compromiso de su cumplimiento, dejando el aspecto estratégico a la práctica política normal de conducción de cualquier gobierno. Sin embargo, la experiencia demuestra que esa práctica política tiende a dissociarse del plan. De manera que en el fondo, el plan normativo opera sobre la base de metas compatibles y consistentes, ignorando, o dejando para otra instancia, el conflicto previsible sobre metas discutibles o que tienen resistencia en determinadas fuerzas sociales. Es como si el plan supusiera que no hay oponentes y que no hay otros planes. Si nos referimos ahora a cómo la planificación estratégica trata este aspecto, tendríamos que decir que supone la existencia de metas conflictivas, que reconoce explícitamente a las fuerzas sociales oponentes al plan propio, que asigna a los oponentes capacidad e iniciativa de acción y que, en su extremo, esos oponentes pueden tener un plan totalizante y no meras reacciones.-

En forma concordante con las diferencias anteriores, la planificación normativa concibe al planificador como un técnico al servicio del político. Un técnico capaz de diseñar las normas mejores o más coherentes dentro del marco que le define el político. En la planificación estratégica, por el contrario, el planificador es parte de una fuerza social que

planifica. Todo actor planifica, mal o bien, y todo el que planifica es parte de un actor.-

Estos distintos enfoques sobre la planificación tienen que incidir en el criterio para evaluar el éxito de un plan. En efecto, si el plan normativo supone que no hay oponentes y que la posibilidad de cumplimiento de la norma está asegurada, sólo resta "ejecutar" correctamente el plan. Así, el éxito en el cumplimiento del plan tiene que referirse al cumplimiento más exacto de las metas en el tiempo planificado. Que no haya retrasos ni subcumplimientos de las metas. Pero si suponemos que a la norma de un actor se oponen las normas de otros actores, que a la apreciación de la situación de un actor pueden oponerse otras apreciaciones, que el peso y poder de un actor tiene su contrapartida en el poder de otros, que el plan de uno no es necesariamente de consenso de todos, entonces ya no se puede evaluar tan simplemente un plan. En primer lugar, en un plan estratégico donde existen oponentes, a ninguna meta conflictiva se le puede fijar fecha exacta de cumplimiento. En segundo lugar, si la norma es variable porque la realidad cambia, ¿con qué norma compara un actor lo que ha realizado, con la primera o la última que ajustó en función de lo que podía realizar?. Por estas y otras razones, en el enfoque de planificación estratégica la evaluación es permanente, no sólo al término o la mitad del plan, y adopta como criterios de éxito el grado de avance en la dirección correcta y la economía de tiempo. En forma esquemática, todas estas consideraciones se presentan en el cuadro N<sup>o</sup> 2, a fin de contrastarlas más fácilmente.-

Si ahora pasamos a los aspectos más metodológicos de esta confrontación entre plan normativo y plan estratégico, encontraremos una reproducción a otro nivel, de las diferencias ya señaladas.-

El procedimiento normativo requiere de un método para seleccionar medios en el marco dado por los objetivos del político, aunque ciertamente parte del problema de planificación, consiste en explicitar los ob-

C U A D R O N<sup>o</sup> 2A.- La Planificación y el Planificador.-

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
1.- Planificar es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro.-	1.- Planificar es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes.-
2.- Este concepto de plan tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas de planificación con características de unidades de investigación que hacen muy lenta y costosa la formulación de cada plan Interregnos sin plan.-	2.- Este concepto de plan tiende a formalizar un sistema periódico de discusión y análisis que precede y preside la acción, apoyado por flujos continuos de información, cálculo técnico, y cálculo político. El plan está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan.-
3.- Metas compatibles y consistentes. No hay oponentes, no hay otros planes.-	3.- Metas conflictivas. Existen oponentes que son las fuerzas sociales en lucha, cada una con sus propios planes.-
4.- El planificador es un técnico - al servicio del político.-	4.- El planificador es parte de una fuerza social que planifica. Todo actor planifica; todo el que planifica es parte de un actor.-
5.- El criterio de éxito: cumplimiento de las metas en el tiempo planificado.-	5.- Avance en la dirección correcta y economía de tiempo.-

jetivos en metas. Esta es una consecuencia natural de la neutralidad del método en la concepción normativa y de la separación entre lo económico y lo político. El procedimiento estratégico, en cambio, abarca una totalidad más amplia. Su objeto es la planificación de los objetivos y los medios así como del proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos. Y, no podría ser de otra forma, desde el momento que el procedimiento estratégico establece una unidad entre lo económico y lo político. Afirma que la planificación es política, aún en el caso que ponga - énfasis en lo económico.-

Lo anterior se relaciona con el supuesto que cada enfoque hace implícitamente sobre la ubicación del planificador en la situación. Para el procedimiento normativo, la realidad es un sistema controlable desde una posición "externa" del planificador. Por ello, se escuchan a veces - quejas de los planificadores normativos en el sentido que ellos o sus oficinas no tienen suficiente poder, o el plan es desvirtuado en la práctica. En cambio, en el procedimiento estratégico se supone que la realidad es un sistema complejo que se autoorganiza, autoregula y autoplanifica. Sólo - el escenario internacional es ámbito de factores "externos". El planificador está en lo planificado, se confunde siempre con una fuerza social, y allí en esa realidad a la que pertenece, debe ganar el poder para ampliar el ámbito de su acción planificada. El planificador estratégico no tiene a nadie a quien "pedirle" poder, como el planificador normativo se lo solicita al político, estableciendo una diferencia de identidad.-

El planificador normativo se siente lidiando, dado un "apoyo" - político, con agentes económicos sujetos a conductas y comportamientos - complejos, pero descifrables porque responden a "leyes económicas". Unas leyes explican mejor que otras la realidad, pero al fin de cuentas se trata de un mundo regido por conexiones causales estudiables, investigables. Su ámbito de acción es lo económico, donde es posible una ciencia rigurosa. Se puede conocer el comportamiento de los consumidores, por ejemplo, aunque es más difícil conocer el comportamiento de los inversionistas. -

Una buena política económica siempre puede resolver los problemas, ... - siempre que los políticos lo entiendan y no impidan una conducción económica racional. Pero los políticos están siempre pensando en mantenerse - en el poder, conquistar el poder y aumentar su poder. Esto hace difícil la racionalidad económica. En este razonamiento se ve nítida la filosofía normativo-tecnocrática de un planificador que se acostumbra a "pedir poder prestado", al extremo que olvida que ese alguien a quien le pide poder prestado tiene que obtenerlo de alguna parte. El enfoque de planificación estratégica busca superar ese modo normativo tecnocrático. No opera sólo con agentes económicos, sino con fuerzas y grupos sociales que actúan con un sentido no sujeto a leyes descifrables. Las conexiones causales son sólo un aspecto del problema y a menudo más complejo de lo que parecen, ya que tratamos con sistemas sociales no con cuerpos inertes y con actores cuyas propuestas de acción expresan la incertidumbre de sus conexiones de sentido.-

Naturalmente, el supuesto de que el sistema social es controlable se opone a la concepción de la planificación estratégica donde la planificación juega un rol menos ambicioso: permitir que un actor dé su lucha en las mejores condiciones posibles, con el mayor conocimiento de la realidad y de sus oponentes, con el mejor cálculo sobre el futuro. Pero, ¿quién puede asegurar el éxito o atribuir la falta de éxito sólo a fallas de ejecución?. Este supuesto de una posibilidad de control exitoso del sistema social lleva a la planificación normativa a establecer cronologías rígidas de tiempo. Cada meta tiene no sólo calidad y dimensión prefijadas, sino también fecha precisa. Así, los modelos de la planificación normativa son casi siempre exactos y fechados. Esto resulta inaplicable en la planificación estratégica, que está obligada a trabajar con cronologías flexibles del tiempo sin suponer que el tiempo no importa. La economía de tiempo es importante, al igual que la oportunidad de la acción, pero ello no tiene nada que ver con las metas a fecha fija.-

Por lo demás, este supuesto de control exitoso del sistema so--

cial encuentra su propia contradicción en el mismo plan normativo cuando se compara diagnóstico y plan. Recordemos que la planificación normativa establece una clara ruptura entre historia (diagnóstico) y plan. Sigue un método para hacer el diagnóstico y otro distinto para hacer el plan, porque lo normativo no puede explicar lo que ocurrió. Sin embargo, lo que ocurrió en su momento fué planificado. Así, todas las fallas que critica el diagnóstico son en buenas cuentas un reconocimiento del incumplimiento de planes pasados, una demostración de que el sistema no se deja controlar fácilmente. En este punto, la planificación estratégica sostiene, en cambio, el principio de que el mismo método que sirve para analizar la historia y hacer un diagnóstico, sirve igualmente para hacer un plan. El plan, si sigue un enfoque realista, no puede establecer una ruptura entre historia y plan. La norma puede buscar la ruptura de las tendencias históricas, pero el plan como construcción de viabilidad a la norma, no puede ignorar las fuerzas y resistencias que explican la producción y la existencia de la situación inicial con todas sus deficiencias.-

El método de la planificación normativa resulta así más pertinente para la reproducción y reforma del sistema social en condiciones de consenso o poder total, mientras que la planificación estratégica resulta más eficaz para abordar los problemas de la transformación social y los cambios conflictivos en situaciones de poder compartido. Por ello, el plan normativo es una guía pública de orientación, en tanto que el plan estratégico sólo puede ser público en su aspecto normativo, manteniendo como guía interna para la acción el análisis estratégico. En forma resumida se presentan estas consideraciones en el cuadro N<sup>o</sup> 3.-

Si descendemos ahora al nivel más específico de las categorías de análisis y las características de sus posibilidades de modelización, confrontaremos diferencias que reproducen lógicamente las anteriores. Aquí nos encontramos con categorías diferenciadas y distinto tratamiento modelístico de las relaciones entre las variables.-

## CUADRO N° 3

B.- Supuestos del Método.-

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
6.- Planificación de medios en el marco dado por los objetivos del político. Explicitación de los objetivos en metas.-	6.- Planificación de objetivos y medios, así como del proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos.-
7.- La realidad es un sistema controlable desde una posición "externa" de poder del planificador. El sistema económico-social es el objeto del planificador.-	7.- La realidad es un sistema complejo que se autoorganiza, autoregula y autoplanifica. El planificador está en lo planificado y allí debe ganar el poder para ampliar el ámbito de su acción planificada.-
8.- Separa lo económico de lo político. La planificación es neutral respecto a lo político.-	8.- Lo económico y lo político es una unidad. La planificación es política, aún en el caso que ponga énfasis en lo económico.-
9.- Agentes económicos como entes sujetos a leyes descifrables.	9.- Fuerzas sociales vivas que actúan con capacidad e imaginación y sorprenden al planificador.-
10.- Cronología rígida del tiempo cada meta tiene calidad, dimensión y fecha.-	10.- Cronología flexible del tiempo. Criterio de economía de tiempo y oportunidad de la acción. Las metas no tienen fecha.-
11.- Ruptura entre historia(diagnóstico) y plan.-	11.- El mismo enfoque debe ser válido para el análisis del pasado y el plan.-
12.- Planificación más pertinente a la reproducción y reforma del sistema en condiciones de consenso o poder total.-	12.- Planificación más pertinente para tratar los problemas de la transformación social y los cambios conflictivos en situaciones de poder compartido.-
13.- El plan es una guía pública de orientación.-	13.- El plan es en parte público y en parte una guía interna de acción.



La planificación normativa utiliza en su modelística las categorías económicas básicas de la contabilidad nacional, que resultan más pertinentes para abordar un aspecto de lo económico: la velocidad de crecimiento y el equilibrio diacrónico de balances entre recursos y usos, insumos y producción, etc. Esta modelística típicamente normativa tiende a independizarse de la discusión política del plan y en muchos casos no es fácil establecer la correspondencia entre las opciones cualitativas y cuantitativas de las partes estratégicas del plan con la modelística macroeconómica. La tecnocracia del plan tiende a ajustar la modelística cuantitativa sobre la base de supuestos y criterios que en muchos casos quedan ocultos o resultan incomprensibles al nivel político. Sin embargo, el modelo cuantitativo y el real de coherencia debe cumplir con el requisito de no ser vulnerable ante la crítica externa. Todo esto hace que el significado de las cifras del plan normativo sea poco claro y combine criterios cuya coherencia real no es fácilmente comprobable. Si a esto se agrega que el plan normativo, poco a poco, se ha ido convirtiendo más en una "obligación política" ante otros que en un instrumento interno de necesidad sentida para el ordenamiento de la acción, se comprenderá por qué se genera un creciente divorcio entre el modelo del plan y el contenido del plan. Divorcio que en el nivel político se expresa más ampliamente como disociación entre lo que el plan establece como norma y lo que el Gobierno u otro actor que planifique establece como proceso real de análisis que precede y preside la acción. Por lo demás la modelística de la planificación normativa condiciona una rápida desvalorización de sus cálculos, ya que casi no trata con la incertidumbre, sólo opera con opciones y casi nunca con variantes y establece trayectorias fijas y de curso estable que conducen derecho hacia adelante en el cumplimiento del objetivo. Toda esta rigidez metodológica simplifica el problema a un nivel válido para la norma, pero impropio del aspecto de viabilidad del plan. Puede afirmarse, sin embargo, que la rigidez normativa es más una apariencia de la publicación del plan, y que internamente las oficinas de planificación siguen procedimientos más flexibles. Ello puede ser cierto parcialmente para algunos aspectos de incertidumbre económica muy destacada, como po--

dría ser el precio del petróleo en Venezuela, pero toda la práctica agota discontinua y no sistemática de la planificación normativa conspira - contra una práctica efectiva de trato con la incertidumbre y de usos de trayectorias alternativas. En todo caso, toda la incertidumbre que generan los aspectos políticos del plan son directamente ignorados en la planificación normativa.-

Frente a estas características, el plan estratégico ubica la modelística en su papel de herramienta auxiliar del proceso sistemático de análisis y discusión que precede y preside la acción. Las categorías de sus modelos no pueden ser puramente económicas ni limitarse a los aspectos medibles o cuantificables de los problemas. Necesita tratar cada problema en su especificidad, sin caer en el reduccionismo económico. Los problemas educativos, de salud, económicos, regionales, de calidad de la vida, militares y de seguridad, etc., tienen su propia especificidad, aunque naturalmente tengan un aspecto económico. Por ello, la planificación estratégica utiliza la categoría de situación, que no obliga al reduccionismo económico. Cada problema puede ser tratado en su propia e irreducible especificidad como un aspecto de la situación. Tampoco puede el enfoque estratégico ignorar la incertidumbre, desde el momento que lo político y lo económico son una unidad en la situación donde luchan oponentes. Debe en consecuencia tratar con opciones normativas y con variantes que cubran la probabilidad de lo incierto. Por eso mismo, sus trayectorias tienen que ser flexibles. Cada actor se encuentra frente a una red de caminos posibles y ningún camino es recto sino de curso variable y zigzagueante, con avances y probables retrocesos. El cuadro N° 4 ejemplifica este análisis y destaca las diferencias con el grado de caricaturización que exige afirmar las ideas.-

## C U A D R O N° 4

C.- Las categorías y características de su modelación

PROCEDIMIENTO NORMATIVO	PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO
<p>14.- Su modelística utiliza las categorías básicas económicas de la Contabilidad Nacional que resultan más pertinentes a un aspecto de lo económico: la velocidad de crecimiento y el equilibrio de balances. La modelística tiende a independizarse de la discusión política del plan.-</p>	<p>14.- Su modelística es una herramienta de la discusión política y se basa en categorías comprensivas de una totalidad relevante para la acción societal. Busca evitar el reduccionismo a lo económico por medio de la categoría de situación.-</p>
<p>15.- Eliminación de la incertidumbre Si se produce A el resultado es B. Sólo existen opciones pero no variantes de lo incierto.-</p>	<p>15.- Reconocimiento de la incertidumbre propia de tratar con oponentes y el futuro. Existen opciones normativas y variantes para tratar la probabilidad de lo incierto.-</p>
<p>16.- Trayectorias fijas y de curso estable que conducen derecho hacia adelante en el cumplimiento de los objetivos.-</p>	<p>16.- Trayectorias flexibles y redes de trayectorias de curso variable y zigzageante, avances y retrocesos.-</p>

### III.- El Plan como Articulación de lo Normativo y lo Estratégico

#### 1.- Las Ideas Básicas

A partir de las condiciones anteriores, se ha tipificado una problematización de la planificación propia de situaciones de poder compartido, donde ni prima el consenso absoluto sobre el plan ni el poder absoluto para imponerlo. Sobre las bases de la caracterización señalada podemos enunciar, en forma general, una propuesta de método de planificación estratégica fundamentada en el concepto de situación.-

Toda planificación supone la propuesta de un actor fundada en un cálculo para alterar la realidad en que están situados los actores, en la dirección de una meta social, diferenciada de la realidad presente. En nuestro caso, un actor precisa la situación inicial de la cual parte el plan, diseña aproximadamente su situación-objetivo y explora los proyectos que debe realizar para alterar su situación inicial y alcanzar la situación-objetivo.-

Tenemos en consecuencia, tres conceptos básicos para esta propuesta de planificación: 1) Situación inicial, 2) Situación-objetivo y 3) Proyectos.-

En el plan estratégico, estos tres conceptos están interrelacionados. La situación-inicial es diagnosticada por un actor en relación a la situación-objetivo; ese es su patrón de referencia. A su vez, la situación-objetivo es postulada como superación de la situación inicial, y en consecuencia su contenido responde a dicho diagnóstico. Pero, la superación de la situación inicial sólo es posible mediante una sucesión o cadena de cambios situacionales y todo cambio situacional planificado tiene que ser originado en hechos producidos por los actores. Por ello, el actor que planifica tiene que identificar los proyectos capaces de explicar

el cambio desde la situación-inicial hacia la situación-objetivo. Esos - proyectos surgen del diagnóstico de la situación-inicial en comparación - con la situación-objetivo.-

Como en la situación está no sólo el actor que tomamos como referencia central para el plan sino otros actores, oponentes y potenciales aliados que también actúan y planifican en función de sus propios objetivos el problema de bosquejar la situación-objetivo y precisar los proyectos, no es una mera cuestión normativa o de lógica de la necesidad, sino también una cuestión de viabilidad, de posibilidad. Esto obliga a distinguir dos conceptos esenciales a esta concepción de la planificación estratégica: 1) la direccionalidad y 2) la viabilidad. La direccionalidad está en el ámbito de la racionalidad de lo necesario para que un actor se aproxime, con cada producción de hechos, hacia su situación-objetivo, siendo ésta el faro direccional del proceso de cambio situacional. La viabilidad, en cambio, está en el plano de la racionalidad de lo posible, o sea de la relación de las fuerzas iniciales y del crecimiento del peso de las distintas fuerzas en el proceso de cambio situacional, así como también de las relaciones económicas y de acumulación económica que son producibles en cada situación.-

La direccionalidad y la viabilidad son dos aspectos que con distinta precisión y énfasis deben ser tratados a lo largo de la producción de un plan estratégico.-

En esta forma, el proceso de formulación del tipo de plan que proponemos, se caracterizaría por:

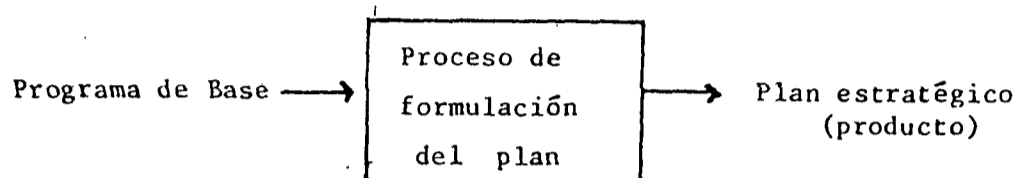
- a) sucesivas aproximaciones en la caracterización y precisión de la situación inicial, los proyectos y la situación-objetivo.
- b) sucesivas aproximaciones en el tratamiento de los aspectos de direccionalidad y viabilidad de la situación-objetivo.

- c) sucesivas aproximaciones en la evaluación política y económica de los proyectos, tanto por su direccionalidad como por su viabilidad.
- d) sucesivas aproximaciones en la distinción de los actores o fuerzas sociales y de los agentes económicos que aparezcan como los más relevantes en cada situación para simular anticipadamente el carácter de la lucha que explicaría el cambio situacional.-

Esto nos obliga a precisar fases o etapas en la formulación del plan, a fin de concretar la forma en que estos aspectos pueden ser considerados.-

A grandes rasgos, el proceso de formulación del plan consiste en transformar un "programa de base" definido como marco general de la propuesta de un actor, en un plan estratégico. Este programa de base es, por lo general, una propuesta política que no se atiene a la sistamética y rigor que exige la planificación. El programa de base se identifica generalmente con el programa electoral que un candidato y su partido ofrecen al país. Es la expresión del "sentido" que el actor le imprime a sus propuestas de acción, sin que estas estén dimensionadas en su escala de producción ni perfiladas con precisión sus calidades. En consecuencia, el programa de base no ha pasado por la prueba de las conexiones causales y no se sabe si puede responder satisfactoriamente a esa prueba. Justamente para dejar abiertas las posibilidades a la prueba causal, el programa de base es a menudo preciso en criterios pero muy general en los proyectos y acciones que propone a la comunidad. Dicho programa de base es el punto de partida para la formulación del plan. Ahora bien, el programa de base tiene también sucesivas aproximaciones que aquí no desarrollaremos. Pero, si parte como programa electoral, poco a poco después de la victoria y en los primeros meses de Gobierno se afina como "programa de Gobierno" antes de convertirse y servir de marco de referencia al plan.-

Si suponemos ya afinado el programa de base, éste se convierte en un dato, no necesariamente rígido, para la formulación del plan, ya que responde más o menos genuinamente al compromiso de las distintas tendencias al interior del actor. La heterogeneidad del programa de base y



sus vacíos diferencian fielmente los ámbitos en que el actor tiene posiciones definidas en cuanto a metas y medidas, de aquellos en los cuales su propuesta está abierta y apenas sujeta a criterios generales. Su asistematicidad es también la propia de una convocatoria política que aún no ha sido sometida a pruebas más o menos rigurosas de coherencia, factibilidad y viabilidad.-

Sería erróneo pensar que un actor entrega al planificador la tarea de formular este tipo de plan estratégico. Dada la dimensión político-social del plan estratégico, es el mismo actor quien, en una aproximación siguiente, formula el plan. La planificación resulta así una función especializada del actor que puede formalizarse como especialidad pero nunca constituir un cuerpo distinto del actor. Por ello, podemos decir que todo actor planifica y todo el que planifica es parte integral de un actor.-

La práctica de la planificación en América Latina se confunde con la planificación estatal y, naturalmente, la dimensión e importancia del Estado sitúa a dicha planificación en un lugar de privilegio y primera prioridad para someter a prueba cualquier nueva propuesta de planificación estratégica. Esto supone identificar al Gobierno del Estado como el actor central del plan y reconocer que tanto al interior del Estado como en las fuerzas sociales que existen en la sociedad podemos distinguir oponentes y potenciales aliados. El plan del Estado deja así de ser una simple norma para constituirse en un proyecto sujeto a controversia y lucha, cuya viabilidad debe ser construida al interior de la fuerza gobernante,

al interior del Estado y en la sociedad misma.-

La planificación desde el Estado es un caso particular de la planificación estratégica, donde cualquier actor social o fuerza social, por el sólo hecho de tener poder y capacidad de anticipación y cálculo de sus acciones, puede planificar. Pero este caso particular es el principal en la historia de la planificación y, a fin de cuentas, los actores que están obligados a planificar desde la oposición tienen siempre como meta intermedia, llegar a planificar desde el poder del Estado.-

El proceso por el cual el programa de base es transformado en plan estratégico, debe cumplir ciertas etapas que podrían ejemplificarse en las siguientes:

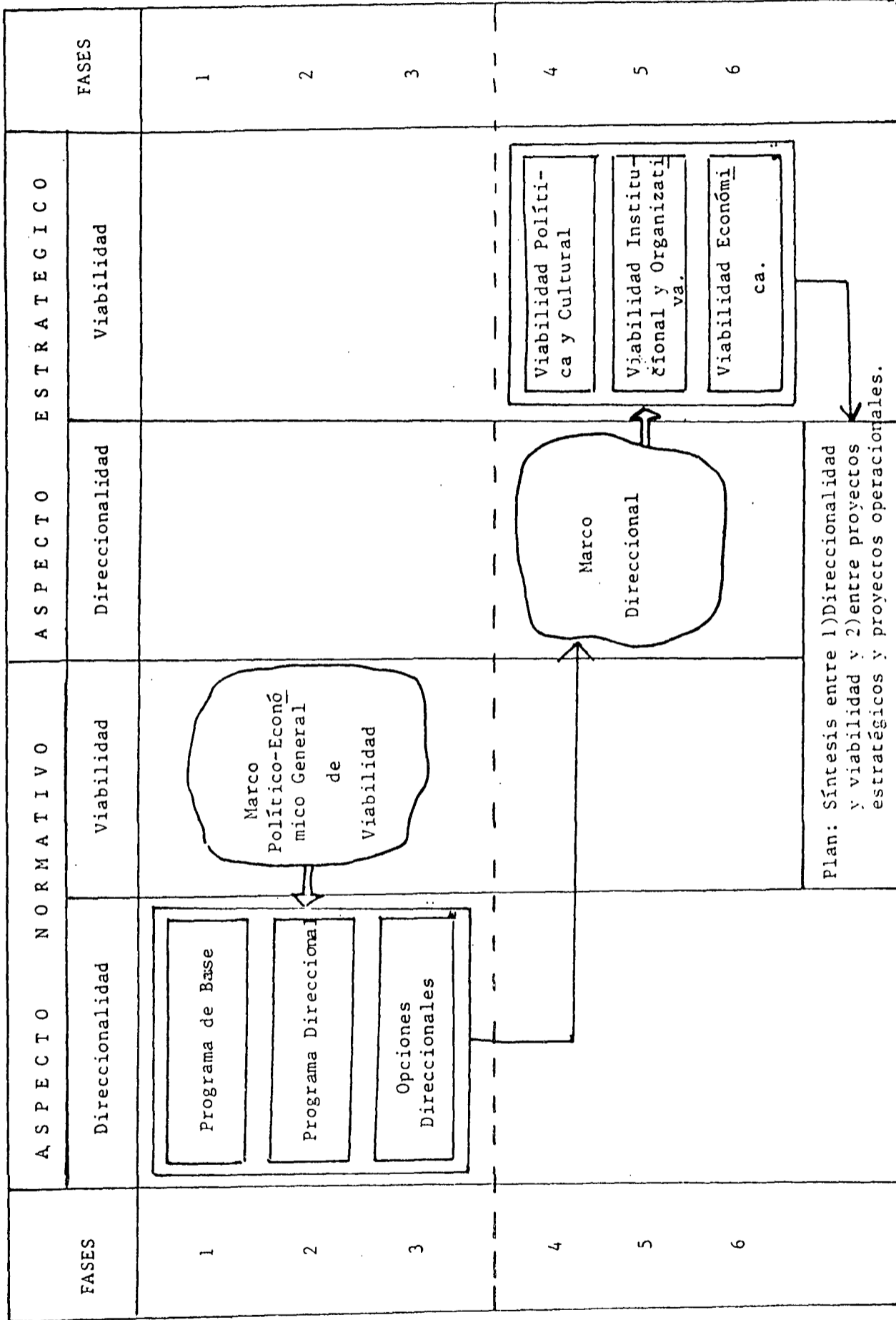
Programa de Base → direccionalidad ↔ viabilidad → Plan Estratégico

En el cuadro N° 5 se explica como las grandes fases de direccionalidad y viabilidad permiten la articulación de lo normativo y lo estratégico a lo largo del proceso de formulación del plan. Se distinguen allí siete fases: 1) Programa de base, 2) Programa direccional, 3) Opciones direccionales, 4) Viabilidad político-cultural, 5) Viabilidad institucional-organizativa, 6) Viabilidad Económica y 7) Síntesis. Las tres primeras fases tienen por objetivo postular y afirmar una dirección sujeta a la restricción inicial de un marco político-económico general de viabilidad. Todo parte del programa de base, que es un dato político donde el actor enuncia su propuesta con los rasgos propios de una convocatoria pública asistemática. La opción direccional es una selección más precisa del programa direccional. Así, las tres primeras fases culminan en el afinamiento de una opción direccional, que tiene las siguientes características:

- a) Se precisa la dirección y alcance de la situación-objetivo seleccionada por el actor; la dirección traza el sentido del cambio situacional y el alcance precisa el grado de avance -



CUADRO Nº 5



postulado en ese sentido. Esta dirección y alcance serán - siempre provisionarias y modificables en el proceso práctico de planificación, según cambie la realidad.-

- b) Se precisa una explicación de la "situación inicial" como producto del consenso de las distintas tendencias al interior - del actor sobre la generación de los problemas presentes, sus interrelaciones y sus jerarquías.-
- c) Se identifica el conjunto de políticas, proyectos estratégicos y acciones "necesarias y suficientes" para alterar la situación inicial y alcanzar la situación-objetivo. Esta selección de los proyectos tiene implícita una suerte de "ley causal" de sus efectos sobre la situación inicial.-

Al cumplirse estos tres requisitos quiere decir que el programa direccional y la opción direccional seleccionada han logrado una coherencia entre "sentido" y "causalidad". O sea:

$(P_1, P_2, \dots, P_n) \left[ \begin{array}{l} \overrightarrow{\text{Si}} \longrightarrow \text{So, (sentido) se confirma por } (P_1, P_2, \dots, P_n) \longrightarrow \\ \text{Si} \longrightarrow \text{So (causalidad) con lo cual podemos afirmar que:} \end{array} \right.$

$$\frac{\overrightarrow{\text{Si}} \longrightarrow \text{So}}{(P_1, P_2, \dots, P_n) \mid \text{Si} \longrightarrow \text{So}}$$

En esta forma la fase 3, "selección 'de la opción' direccional central" precisa el aspecto normativo del plan, como síntesis indisoluble entre las relaciones de sentido y las relaciones causales que median entre la situación inicial y la situación-objetivo. Esta síntesis permite fundamentar el "debe ser" que orientará el plan. Hasta aquí todo el análisis está hecho bajo la preposición condicional "si". En efecto, todo es coherente "si" los proyectos son materializados. En lo que viene será necesario examinar la validez de ese "si" condicional que subyace en lo normativo. Para ello, como lo indica el cuadro mencionado, la precisión normativa alcanzada en la fase de selección de la opción direccional, debe conver

tirse en "marco direccional" para el análisis de las fases estratégicas. Este marco direccional, que en las fases 1, 2 y 3 fué el centro del análisis y en consecuencia era la variable del problema, se convierte en dato o marco restrictivo para definir ahora como variable el problema de la viabilidad, el "puede ser".-

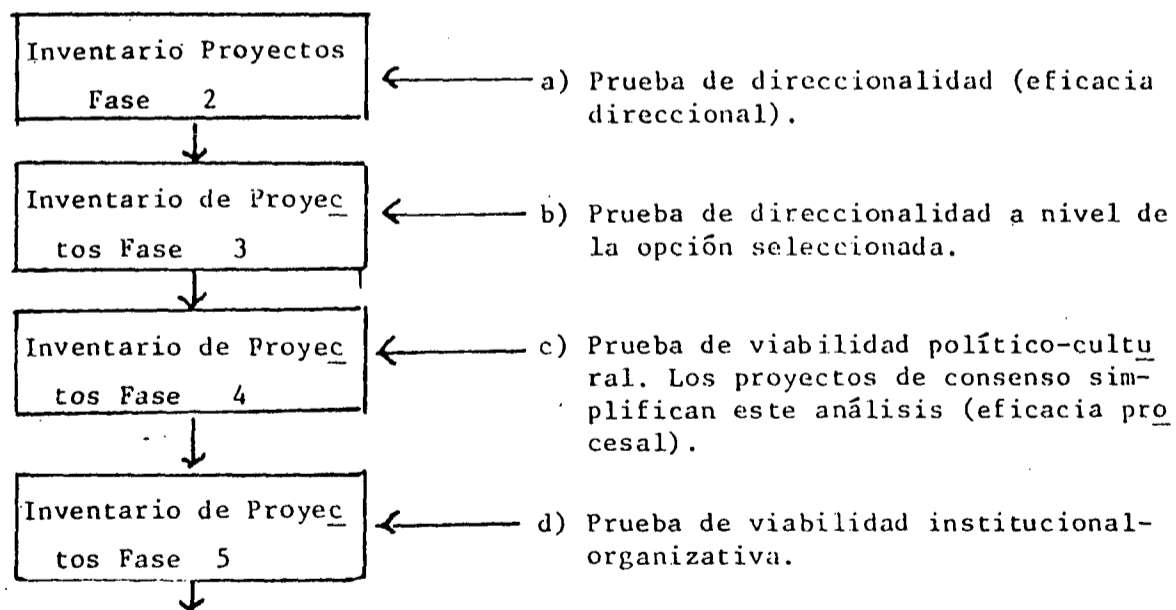
La viabilidad o el "puede ser" tiene varios aspectos, que deben ser abordados en las fases siguientes: 4) la viabilidad político-cultural 5) la viabilidad institucional-organizativa y 6) la viabilidad económica.-

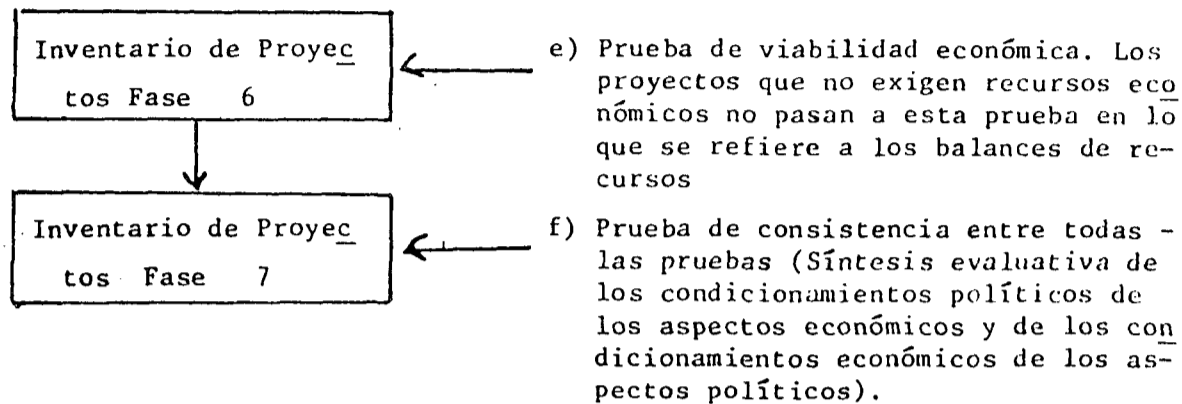
La viabilidad político-cultural se refiere a las relaciones de poder y relaciones culturales que hacen más o menos probable la aprobación o rechazo de un proyecto. Esta viabilidad debe, a su vez, distinguir entre la viabilidad política "para decidir", "para ejecutar" y "controlar", entendiéndose esta última como la probabilidad de darle estabilidad al proyecto realizado. La viabilidad política comprende el problema de las resistencias culturales a los proyectos. Este aspecto cultural se refiere a la adecuación o inadecuación de un proyecto en relación a los valores culturales arraigados en la población afectada. La posibilidad de un rechazo cultural es a su vez, indicadora de que la viabilidad cultural guarda estrecha relación con la viabilidad política. En efecto, los dos últimos aspectos de la viabilidad política, "estabilidad del proyecto realizado" y "viabilidad para ejecutar y controlar", ya deberían mostrar los efectos de una resistencia cultural. Vale la pena distinguir este aspecto cultural en sus particularidades, porque no siempre los directamente afectados culturalmente por un proyecto tienen participación significativa en las fuerzas sociales que cuentan en el análisis de viabilidad política. Por otra parte, detectado el problema, su solución o la búsqueda de alternativas más aceptables culturalmente, exige un análisis completo del problema político-cultural.-

La viabilidad institucional-organizativa presenta dos aspectos. El primero, que se confunde con la viabilidad política, se refiere a la po

sibilidad del cambio organizativo institucional. El segundo, que tiene especificidad propia, plantea el problema de la adecuación o inadecuación de las organizaciones vigentes para la realización del plan o la estrategia. Aquí las instituciones y organizaciones, principalmente las del Estado, pueden aparecer como obstáculos para la decisión, ejecución y control eficaz de los proyectos. Recordando la relación entre organización, método de planificación y propuesta del actor, surge un campo definido para el análisis de la viabilidad institucional.-

La viabilidad económica ha sido el centro del análisis de la planificación normativa y sus métodos han sido los más desarrollados y experimentados. Tiene las dimensiones de la coherencia macroeconómica, la coherencia financiera, la coherencia intersectorial e interregional, el análisis de evaluación económica de los proyectos estratégicos y algunas pruebas físicas de disponibilidad de recursos, insumos y productos críticos. La teoría que subyace tras la evaluación económica de los proyectos es la que requiere de mayores revisiones y reformulaciones para adecuarse a las necesidades de nuestra propuesta. Los proyectos son en nuestra propuesta una categoría central, ya que la espina dorsal del proceso de su formulación son las diferentes "pruebas" a que es sometido el inventario de proyectos, como lo señala el gráfico siguiente:





De manera que el inventario de proyectos debe pasar consistentemente por las siete fases señaladas, sin perjuicio que cada prueba tiene una dimensión más amplia de totalidad que debe ser coherente con la que se establezca a nivel de proyectos.-

Cumplido el análisis de viabilidad, nuestra propuesta metodológica considera una séptima y última fase: la de síntesis en la formulación del plan o de la estrategia. Se trata de una síntesis entre varias aproximaciones sucesivas o varios recorridos de precisión creciente de las seis fases previas, de una síntesis entre direccionalidad y viabilidad donde al final ambas son simultáneamente variables del problema y de una síntesis entre el carácter general de los proyectos estratégicos y el carácter específico de los proyectos y acciones operacionales.-

Podemos mirar ahora el proceso de formulación del plan como instancias donde las categorías centrales: 1) situación inicial; 2) situación-objetivo, 3) proyectos estratégicos y 4) trayectorias, adquieren distinta precisión y ellas mismas o relaciones entre ellas son sometidas a diferentes pruebas. Este otro ángulo de ver el proceso se presenta en el cuadro N° 6.-

En el programa de base la situación inicial está generalmente implícita, la situación-objetivo tiene el tono de la convocatoria política y su diseño es asistemático desde el punto de vista de la planificación, los

C U A D R O N° 6

N° fases	F A S E S	Situación Inicial	Situación-Objetivo	PROYECTOS	TRAYECTORIAS	PRUEBA DE LA FASE
1	Programa de Base	Implícita como crítica.	Convocatoria política. Diseño asistématico de criterios, políticas, proyectos, acciones y vacíos.-	Heterogéneamente planteados como "ideas" ante problemas.-	No explícita	Coherencia de sentido.-
2	Programa direccional.	Primera aproximación explícita y sistemática.	Primera aproximación explícita y sistemática.	Diseño coherente de ideas sobre políticas, proyectos estratégicos y acciones de los mismos. Dimensionamiento de los proyectos.	No explícita	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto.-
3	Opción Direccional.	Segunda aproximación que reduce la ambigüedad del consenso sobre la explicación de la realidad.	Estrechamiento de la generalidad de los objetivos hasta lograr una opción de consenso al interior del actor.	Especificación de los proyectos alternativos de las opciones y selección de los proyectos de la opción escogida.	No explícita	Coherencia entre "sentido" y "causalidad" a nivel de la opción seleccionada.-
4	Viabilidad político-cultural	Precisión de la situación inicial al nivel requerido por el análisis de viabilidad política.	Precisión de los aspectos políticos de la situación-objetivo.	Precisión de los proyectos y acciones distingue entre los de consenso, los negociables y los contradictorios con las otras fuerzas	Trayectorias de viabilidad política de proyectos y situaciones.	Prueba de viabilidad política a los proyectos que no son de consenso.
5	Viabilidad Institucional-organizativa.	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos en la situación inicial	Precisión de los aspectos institucionales y organizativos de la situación-objetivo.	Identificación de los requisitos institucionales y organizativos de los proyectos	Trayectorias de viabilidad organizativa.	Prueba de viabilidad organizativa-institucional.-

↓ 6	Viabilidad Económica	Profundización de la explicación económica de la situación-inicial.-	Precisión de los aspectos económicos de la situación-objetivo.-	Los proyectos tratados como centros de asignación y producción de recursos económicos.-	Trayectorias de viabilidad económica.-	Prueba de viabilidad económica global y de los proyectos estratégicos insumidos de recursos.-
↓ 7	Síntesis	Reexamen de la situación inicial hasta afirmar una interpretación consistente.-	Revisión de la situación-objetivo a fin de lograr la coherencia entre direccionalidad y viabilidad.	Inventario de Proyectos direccional y procesalmente eficaces y económicamente factibles.-	Diseño de una red de trayectorias globales y elección de una trayectoria central que oriente la acción.-	Prueba de que la direccionalidad y la viabilidad son compatibles.-

proyectos son ideas que cubren heterogéneamente el ámbito de las acciones posibles. En esta fase no cabe la presentación de trayectorias y la prueba básica del programa de base reside en que su "sentido" global y específico recoga lo más fielmente posible el pensamiento de consenso o de compromiso de las distintas tendencias en la dirección y en la base social del actor. El programa de base es el marco para el diseño del Programa Direccional. Este último, es la primera fase fundamental del proceso de planificación propiamente dicho. Supone, a través de la explicación más explícita y sistemática de la situación inicial, postular una situación-objetivo y una selección de proyectos estratégicos. En el programa direccional se conforma: a) el tipo de modelo social al cual se aspira y se tiene como guía direccional; b) el tipo de modelo de hegemonía que contiene la situación-objetivo y c) el tipo de modelo económico que se busca alcanzar. La prueba que caracteriza esta fase se refiere a la coherencia entre "sentido" y "causalidad" de la dirección que conforma el modelo social propuesto. Para ello, el inventario de proyectos estratégicos debe conformarse por un conjunto de proyectos necesarios y suficientes para conformar la dirección que recoge la situación-objetivo.-

Naturalmente, las condiciones de necesidad y suficiencia de los proyectos son una aproximación dentro del tipo de análisis que permiten - las ciencias sociales. De esta forma, en el programa direccional, los proyectos son sometidos a una primera prueba de evaluación. Cada proyecto es analizado en términos de su efecto direccional y el conjunto de proyectos por el efecto global direccional para que el cambio situacional sea el suficiente para alcanzar la situación-objetivo. En esta fase del programa - direccional todavía no interesan el orden o secuencia en que pueden o deben ser materializados los proyectos, y por ello aún no aparece el concepto de trayectoria. En resumen, el programa direccional busca responder a la pregunta de hacia dónde conduce el plan y si los proyectos seleccionados son suficientes, eficaces o tienen la potencialidad de alcanzar la dirección propuesta. Si la respuesta es positiva ello quiere decir que la - situación inicial fué bien explicada, que los procesos que generan los pro



blemas que se quiere resolver fueran bien precisados y que los proyectos - tienen la capacidad de alterar los procesos que explican las deficiencias del modelo vigente.-

La tercera fase, de opciones direccionales, es una aproximación más fina al problema de la direccionalidad. Un actor no es nunca homogéneo; existen tendencias en su interior que pueden tener distintas visiones sobre la situación inicial, matices diferentes sobre la situación-objetivo y una posición distinta sobre los proyectos causalmente necesarios. Las tendencias se expresan también en concepciones variadas sobre las alianzas posibles y sobre lo que es inicialmente estimado como posible para graduar el avance en la direccionalidad de consenso (alcance de la situación-objetivo). De aquí surgen opciones direccionales que se originan al precisar y distinguir mejor alternativas de situación-objetivo, alternativas de proyectos e interpretaciones alternativas de la situación inicial. Todo ello dentro del matiz dominante de consenso sobre los aspectos esenciales de estas cuestiones que exige la unidad del actor. En consecuencia, deben ser precisadas y evaluadas las opciones direccionales. Aquí sigue predominando el análisis de direccionalidad, pero una mejor aproximación que en la fase anterior resulta necesaria para seleccionar una opción direccional.-

En la cuarta fase, el centro del análisis es la viabilidad política. Aquí, la situación inicial tiene que ser profundizada en sus aspectos políticos, las relaciones de fuerzas, la caracterización de las fuerzas, los intereses sobre los proyectos en debate, el Gobierno del Estado, etc., y otras cuestiones que deben ser precisadas en esta instancia. Este análisis de viabilidad política exige analizar las fuerzas sociales relevantes, sea por su apoyo o rechazo, para los proyectos de la opción estratégica seleccionada. Supone también, estudiar y calcular, en forma aproximada, el peso o poder de las distintas fuerzas sociales en cada situación. Este peso o poder, sin desconocer la complejidad del concepto, es más factible definirlo en relación a cada proyecto. Pero ello no es suficiente; se requiere también explicar las condiciones del proceso mediante el cual

las distintas fuerzas sociales, al apoyar o rechazar los proyectos de los oponentes o al proponer proyectos propios, acumulan o desacumulan poder. Sólo así podemos tener una aproximación al proceso dinámico de construcción de viabilidad. En esta forma, cada posibilidad de cambio situacional será explicada por la posibilidad de materializar determinados proyectos. Como los actores son varios y las posibilidades de ordenamiento secuencial de los proyectos es también variada, en el plan aparecerán varias trayectorias, o sea, una red de situaciones donde existe más de un camino para recorrer el tránsito desde la situación-inicial hacia la situación-objetivo. La misma verificación de la viabilidad obliga a una precisión política de la situación-objetivo y a distinguir los proyectos y las acciones de consenso, negociables y contradictorias con los intereses de las otras fuerzas.-

La quinta fase, tiene que profundizar la situación inicial, la situación-objetivo, los proyectos y las trayectorias en sus aspectos institucional-organizativos.-

La sexta fase apunta a la viabilidad económica. La situación inicial y la situación-objetivo tendrán que responder a un examen más minucioso de los problemas económicos. Los proyectos estratégicos y sus acciones serán tratados como centros de asignación y producción de recursos económicos, las trayectorias serán caminos que expresan opciones y variantes económicas y la prueba básica de esta instancia será la de viabilidad económica. Esta prueba de viabilidad comprenderá la verificación global y sectorial de balances de recursos y de financiamiento, así como la verificación explícita de que el inventario de proyectos estratégicos, como parte de la totalidad, requiere y produce recursos compatibles con los equilibrios globales y sectoriales.-

Cumplidas todas estas instancias, como pruebas parciales, viene el problema de verificar si las distintas pruebas entre sí y los ajustes hechos en cada instancia no son incompatibles. Esta es la séptima fase de

síntesis. Consistirá en un reexamen de la situación inicial hasta afirmar una interpretación consistente, en una revisión de la situación objetivo - a fin de lograr coherencia entre direccionalidad y viabilidad, en un análisis del inventario de proyectos para verificar si estos cumplen simultáneamente con los criterios de direccionalidad y eficacia procesal, al mismo tiempo que son económicamente viables y están dentro de las capacidades institucionales y organizativas ampliables en el período del plan. Tendremos así, al final de una iteración del proceso, una red de trayectorias globales dentro de las cuales habrá que optar por una trayectoria central revisable que guíe el comienzo de la acción. Esta trayectoria central será necesariamente móvil en la medida que cambien las circunstancias. El sentido último de la prueba de síntesis es compatibilizar direccionalidad y viabilidad.-

## 2.- Direccionalidad y Alternativas de desarrollo social.

La dirección es el propósito, respaldado por "leyes causales" - que un actor le imprime a su acción en relación a un modelo social de referencia. La dirección es en consecuencia una "tendencia" construida por el actor, que puede diferir sustancialmente de las tendencias que observa en la situación presente. Como proceso, la dirección se mueve hacia la utopía concreta o el modelo social que persigue el actor, y su lucha consiste en construirle viabilidad a esa dirección.-

Ya hemos dicho que la dirección implica conexiones de sentido y conexiones causales. Pero no hemos avanzado en problematizar la categoría de dirección en términos de las opciones reales que los actores enfrenten en la situación. Sintéticamente, la dirección se expresa en un modelo social que se singulariza en un modelo de hegemonía y un modelo de acumulación y reproducción económica. El modelo de hegemonía se refiere a las opciones sobre acumulación de poder, tanto en sus reglas básicas (genosituación) como en las relaciones de dominación expresadas en fuerzas sociales (fenómeno). El modelo de acumulación y reproducción económica tiene en -

cambio como opciones centrales la acumulación económica y los sistemas de

	A Modelo de acumulación y reproducción económica.	B Modelo de Hegemonía
A Fenómeno (variedad de expresiones fenoménicas como opciones interdireccionales)	Opciones sobre: a) organización económica. b) estructura espacial. c) estructura de producción y consumo. d) articulación internacional. e) prioridades humanas. f) otros. (AA)	Opciones de dominación y relaciones de fuerzas. (AB)
B Genoestructuras - (identidad del modelo como opción direccional)	Opciones de reglas sobre acumulación económica y propiedad de los medios de producción. (BA)	Opciones de reglas sobre acumulación de poder. Precisión de la clase dominante. (BB)

propiedad, tanto en sus reglas básicas (genoestructuras) como en la variedad de posibilidades de organización económica, estructura espacial, estructura de producción y consumo, articulación económica internacional, prioridades humanas y otras que pueden darse a nivel del fenómeno.-

Una primera aproximación al tipo de opciones direccionales concretas que pueden darse en los cuadrantes AA, AB, BA y BB, se esquematizan en el cuadro N° 7. Naturalmente un determinado modelo social no es compatible con cualquier combinación de opciones direccionales a nivel de modelo de hegemonía y modelo de acumulación y reproducción económica, en sus aspectos fenoménicos y genosituacionales. Veamos un ejemplo. Si definimos al modelo social 5, Socialismo Integral, como un sistema social donde la propiedad de los medios de producción es social (BA) y el poder es un poder popular de base bajo reglas democráticas (BB), entonces necesariamente esas reglas de propiedad social deben contener en sí (y ser concordantes con) la democratización de las relaciones de poder. Si la experiencia

repetitiva (conexiones causales) indica que la propiedad social estatal conduce al dominio de la partidocracia (del partido único) y de la burocracia pública, entonces el socialismo integral tendrá que acercar parte importante de las formas de propiedad social a las comunidades de base más pequeñas a fin de que estas compartan el poder en la gestión local. Y, sobre la base de esos poderes locales se podrían constituir los poderes de alcance nacional. De manera que en la opción genoestructural entre propiedad social central (BA-3) o propiedad social descentralizada el modelo social definido aquí como socialismo integral tendrá que optar por la segunda, a fin de garantizar que la democratización de las relaciones de propiedad y producción sean generadoras de la democratización de las relaciones de poder.-

Ahora bien, la selección de las opciones parte, en forma implícita o explícita, a nivel genoestructural, porque la opción direccional en ese nivel define el modelo social en sus grandes características y posibilidades. Vale decir, lo define en términos de las relaciones de poder económico y poder político. Por ello, en su extremo, el cambio de dirección genoestructural, puede ser la transformación social. Cuando esta opción es implícita en los planes de un actor, es porque la considera un dato, y en consecuencia su opción direccional es la reproducción del modelo social vigente.-

Acotada la opción direccional genoestructural, todavía se abren múltiples posibilidades teóricas -y más limitadas en la práctica- para la precisión de la dirección fenoménica. Por ejemplo, en el plano del modelo de acumulación y reproducción económica, constituyen debate común las siguientes opciones fenoménicas:

1.- Organización económica:

- a) planificación societal o planificación de los conglomerados económicos; bajo el supuesto que el modelo social se define genoestructuralmente como capitalista;

MODELO SOCIAL		A. Modelo de acumulación y reproducción económica (opciones extremas)	B. Modelo de hegemonía (opciones extremas)
1. Capitalismo integral	FENOMENICAS	1. Organización económica: a) planificación societal o planificación de los conglomerados económicos. b) planificación central o planificación participativa. c) Estado productor o Estado vigilante de las reglas del sistema.	1. Dominio de las fuerzas de reproducción, de la reforma o de la transformación social. 2. Libre acceso al gobierno del Estado o acceso restringido. 3. Estado omnipotente o Estado democrático-representativo. 4. Integración social o segregación represiva. 5. Monopartidismo o pluripartidismo. 6. Régimen de partidos o régimen corporativo. 7. Libertad o restricciones políticas para la organización de las fuerzas sociales. 8. Medios de comunicación como comercio o como servicio social básico. 9. Justicia de clase o justicia objetiva. 10. Bloque de hegemonía o partido hegemónico.
2. Capitalismo regulado		INTRADIRECCIONALES	2. Estructura espacial o regional: a) desarrollo horizontal o desarrollo vertical. b) otros.
3. Capitalismo de Estado	A. OPCIONES		3. Estructura de producción y consumo: a) diversificación del consumo o aplicación del consumo de base. b) agricultura o industria. c) industria pesada o industria liviana. d) producción de servicios o producción económica. e) producción de bienes de capital o bienes de consumo f) diversificación productiva o monoproducción exportadora.
4. Socialismo Estatista			4. Articulación internacional: a) dependencia o autonomía económica b) apertura al exterior y dinámica interna. c) creación de tecnología o importación de tecnología. d) autonomía o dependencia energética

///...

<p>5. Socialismo integral →</p>		<p>5. <u>Precondiciones Humanas:</u> a) ocupación plena o productividad b) concentración del ingreso o equi- librio distributivo. c) necesidades sociales o demanda efectiva. d) control demográfico o equilibrio natural.</p>	
	<p>B. Opciones Direccionales Genes- tructurales</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mercado o plan dominante.</li><li>2. propiedad privada o propiedad social de los medios de producción.</li><li>3. propiedad social central o propiedad social descentralizada.</li><li>4. propiedad privada cooperativa o pro- piedad concentrada.</li><li>5. incentivos materiales o incentivos socioculturales.</li><li>6. orden económico internacional parti- cipativo o libre juego de la econo- mía internacional.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Propietarios del capital o trabajadores como clase dominante.</li><li>2. Estado de clases o Estado burocrático y partidocrático.</li><li>3. Poder popular de base o poder del parti- do único.</li><li>4. Ideología y cultura oficial o libertad ideológico-cultural.</li><li>5. Poder concentrado o poder democrático de las comunicaciones.</li><li>6. Control social o control monopolístico de las fuerzas de represión.</li><li>7. Poder nacional o parte de un bloque inter- nacional de poder .</li></ol>

- b) planificación central o planificación participativa, bajo el supuesto que el modelo social se define genoestructuralmente como socialista;
- c) Estado productor o Estado vigilante de las reglas que identifican el modelo;

2.- Estructura espacial:

- a) desarrollo horizontal o desarrollo vertical, como opciones extremas entre expandir el territorio ocupado o intensificar las principales localizaciones actuales;
- b) opciones entre polos de desarrollo;
- c) opciones de mantención o traslado de la capital;
- d) opciones de distribución espacial de la producción;
- e) opciones de distribución geográfica del gasto público;
- f) etc.

3.- Estructura de producción y consumo:

- a) diversificación del consumo o ampliación del consumo elemental de base;
- b) agricultura o industria;
- c) producción de servicios o producción de bienes;
- d) industria pesada o industria liviana;
- e) producción de bienes de capital o bienes de consumo;
- f) diversificación productiva o monoproducción exportadora;
- g) inversión o consumo;
- h) necesidades internas o exportaciones;
- i) servicios públicos sociales o servicios de mercado;
- j) producción estatal de industria e infraestructura básica de apoyo a la empresa privada o producción estatal competitiva y de regulación de la empresa privada;
- k) modernización que arrastra al sector retardado y primitivo, o reforma y apoyo directo al sector primitivos;



4.- Articulación internacional:

- a) dependencia o autonomía económica;
- b) apertura al exterior o dinámica interna;
- c) creación de tecnología o importación de tecnología;
- d) autonomía o dependencia energética;
- e) concentración o diversificación de las relaciones económicas externas;
- f) acuerdos de integración o libre comercio;
- g) regulación o plena libertad al capital extranjero.
- h) autonomía de defensa o acuerdos militares.

5.- Prioridades Humanas:

- a) ocupación plena o productividad de cada grupo social;
- b) concentración de ingresos o equilibrio distributivo;
- c) necesidades sociales o demanda efectiva de cada grupo social;
- d) control demográfico planificado o equilibrio natural.
- e) presión productiva o aumento del tiempo libre.

6.- Tecnología y equilibrio ecológico:

- a) tecnologías de concentración o tecnologías dispersantes.
- b) prioridades económicas o prioridades ecológicas
- c) etc..

Algunas de estas opciones direccionales fenoménicas de presentan como tales con independencia del modelo social. Otras, en cambio, una vez definido el modelo social en sus parámetros genoestructurales dejan de ser opción para constituirse en consecuencia de la identidad del modelo.-

El objeto de este análisis no es explorar las opciones direccionales mismas, sino establecer referencias de método obligadas al propósito de la planificación. Por ello, nuestro paso siguiente es dejar la tentación de profundizar en el tema y centrar nuestra preocupación en las relaciones entre cambio direccional y cambio situacional. Por de pronto no cualquier cambio en la situación es un cambio en la dirección. La situación puede cambiar en la misma dirección en que se reproduce; es decir, - puede adquirir características distintas en su proceso de reproducción. Aquí es

donde tiene utilidad la distinción entre opciones intradireccionales fenoménicas y opciones direccionales genoestructurales. El cambio de dirección se produce cuando se pasa de una opción direccional genoestructural a otra, sea esta alteración reforma o transformación. Las consecuencias del cambio de dirección se expresan en una redefinición del tipo y número de opciones intradireccionales fenoménicas que son pertinentes y coherentes con la nueva identidad del modelo social. Pero, en un plan, la dirección misma queda poco precisa sino se explicitan las opciones intradireccionales seleccionadas como decisión normativa para traducir el modelo social en una meta de situación-objetivo válida para el horizonte de tiempo del plan. Por ello, la situación-objetivo debe ser precisada por medio de indicadores fenoproductivos políticos, económicos, sociales, etc. (nivel de ingreso por habitante, ocupación, producción por sectores, características políticas, etc.), de relaciones específicas en las fenoeestructuras (relaciones de fuerzas, acumulación de capital, ocupación del espacio, rol económico del Estado, organizaciones e instituciones, etc.) y de explicitación de las reglas genosituacionales que marcan la identidad del sistema como distintas opciones de estructuración del modo de producción.-

### 3.- Construcción de viabilidad y alternativas de cambios situacionales.

Una vez que la instancia de direccionalidad del plan establece una norma de entre las varias opciones posibles, surge el problema estratégico propiamente tal. ¿Es posible lograr que la norma-plan se encarne en nuevas tendencias situacionales? ¿qué fuerzas obstaculizan ese cambio? ¿cómo sortear los obstáculos previsibles a la transformación de la norma en realidad? Estas son preguntas típicas en el plano del puede ser, cuyas posibles respuestas debemos explorarlas simulando y anticipando el futuro. Por definición, siempre es inviable en la situación inicial una parte significativa de la norma-plan. De manera que el problema de examinar la viabilidad de un plan no se refiere al momento de su diseño inicial sino al proceso que se desarrolla en el período que abarca. Ese proceso de -

construcción de viabilidad es protagonizado por un actor o una fuerza social que pretende abrirle camino a un programa direccional. Ese camino no existe como una obra ya hecha. Por el contrario, tiene que ser construido a cada paso por el mismo actor, en lucha con los otros actores que tienen otros programas direccionales y buscan también abrirle sendero a sus objetivos. La obra de "ingeniería social" que supone construir un camino en un terreno social plagado de obstáculos activos y no inertes, exige en el plano de lo político acumular poder o administrar el poder que se tiene - con el máximo de estrechez, y en el plano de lo económico, implica crear nuevas fenoestructuras o modificar las antiguas a fin de alterar el condicionamiento de ellas sobre la capacidad y calidad de la producción económica. Tal proceso supone que los actores requieren recursos políticos (poder) y económicos (capital, infraestructura, regulaciones, recursos financieros, etc.) para producir hechos políticos y económicos, y que como consecuencia necesaria de la producción de esos mismos hechos los actores acumulan o desacumulan recursos políticos y recursos económicos. De manera que a lo largo del proceso de cambio situacional, cada situación nueva puede significar distintas relaciones de fuerzas respecto a distintos propósitos en juego. El análisis de viabilidad exige anticipar, con la aproximación e incertidumbre inevitables los cambios situacionales que pueden ocurrir a raíz de la producción política y económica que se proponen realizar las distintas fuerzas sociales.-

Ilustremos este análisis con un ejemplo que pretende sólo tener utilidad pedagógica. Supongamos dos fuerzas en lucha, cada una con su respectivo programa direccional, el más simple que podamos imaginar:

$$\begin{array}{l}
 \text{Fuerza A :} \quad \overline{(P_1, P_2)} \mid \text{Si}_A \longrightarrow \text{So}_A \\
 \text{Fuerza B :} \quad \overline{(X_1, X_2)} \mid \text{Si}_B \longrightarrow \text{So}_B
 \end{array}$$

Ambos programas direccionales nos servirán para concebir la mecánica por la cual se gestan las situaciones y trayectorias posibles. Aquí, cada fuerza social propone dos proyectos que conducen a las situaciones-ob

objetivo  $So_A$  y  $So_B$ . A su vez, cada fuerza precisa la situación inicial,  $Si_A$  y  $Si_B$ , de distinta manera, porque cada actor explica la realidad bajo el condicionamiento del modo específico en que está inserto en la situación. Con el objeto de simplificar hasta el extremo el análisis, supongamos además:

- a) que ninguna fuerza postula proyectos reactivos a las situaciones desatadas por su oponente, con lo cual todos los proyectos en juego, son  $P_1$ ,  $P_2$ ,  $X_1$  y  $X_2$ ; (los proyectos del oponente son conocidos o deducibles);
- b) que la realización de los proyectos de la fuerza A no anula las posibilidades de materialización de los proyectos de la fuerza B; o sea, los proyectos son conflictivos pero no excluyentes;
- c) que la secuencia en la ejecución de los proyectos no altera su eficacia direccional, vale decir, que el orden  $P_1 \rightarrow P_2$  o  $P_2 \rightarrow P_1$  conducen igualmente a la situación-objetivo  $So_A$ ;
- d) que si un actor realiza en un encadenamiento continuo todos los proyectos de su programa direccional ello implica la derrota de su oponente, vale decir que si A materializa, por ejemplo,  $P_1 \rightarrow P_2$ , B queda imposibilitado de materializar  $X_1$  o  $X_2$ ;
- e) que los proyectos están sujetos a una viabilidad indivisible, o sea que se materializan o se rechazan "in toto" y no se concibe la realización parcial de un proyecto; y
- f) que los intereses de las fuerzas sociales en términos de apoyo o rechazo de los proyectos en juego depende exclusivamente de la naturaleza de los proyectos y no de quién y desde qué posición de poder son promovidos 1/.-

1/ A veces, quien propone y desde donde propone es tan o más importante que la naturaleza del proyecto. Por ejemplo, cuando la fuerza social A está en el gobierno propone un proyecto  $P_1$  de reforma tributaria que es sistemáticamente rechazado por la fuerza B. A su vez, cuando B está en el gobierno propone un proyecto de reforma tributaria casi similar, que es rechazado indefectiblemente por la fuerza A. Aquí la única variable del cambio de actitud se refiere a cual fuerza gobierna y cual es oposición.-

Todos estos supuestos son irreales y no son adoptados como exigencia inherente al análisis de viabilidad política, sino como una necesidad de reducir tiempo y espacio en beneficio de la simplicidad de la exposición del problema.-

Ahora bien, según sean las relaciones de fuerza entre A y B en cada situación y para cada proyecto, existirán distintas posibilidades de materializar los proyectos en distintas secuencias. Teóricamente, si el número de proyectos es cuatro, el número de trayectorias posibles será  $4! = (4 \times 3 \times 2) = 24$ , siempre que se consideren sólo las trayectorias completas. Estas trayectorias serán:

- 1)  $P_1, P_2, X_1, X_2$
- 2)  $P_1, P_2, X_2, X_1$
- 3)  $P_2, P_1, X_1, X_2$
- ⋮
- 24)  $X_2, X_1, P_2, P_1$

Pero, por un lado pueden darse trayectorias incompletas, y por el otro no todas las trayectorias teóricas tienen sentido práctico, sea porque rompen ciertos ordenamientos que dicta la realidad (por ejemplo, no se puede nacionalizar el petróleo antes que éste se explote y esté en manos extranjeras), sea porque la situación-objetivo es irrealizable si se quiebran ciertos ordenamientos secuenciales, o porque la cadena incompleta de situaciones ya determina la derrota del adversario. Es necesario, en consecuencia examinar cada trayectoria para seleccionar sólo aquellas que tienen significado práctico para el plan. Supongamos, que las trayectorias con significado práctico son seis:

- 1)  $P_1, P_2$
- 2)  $P_2, P_1$
- 3)  $P_1, X_1, X_2, P_2$

4)  $X_2, P_2, P_1, X_1$

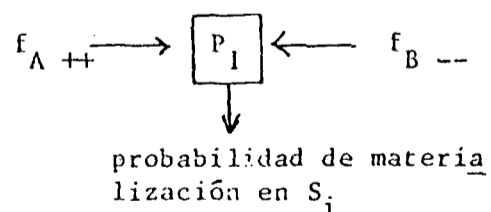
5)  $X_1, X_2$

6)  $X_2, X_1$

Cada una de estas seis trayectorias está compuesta por proyectos que provocan apoyos y rechazos de distinta intensidad por parte de las fuerzas sociales A y B. Esos apoyos y rechazos expresan genéricamente los "intereses" de cada fuerza frente a cada proyecto. Ciertamente, los intereses de las fuerzas A y B respecto de cada proyecto no son estáticos, pueden variar según sea la situación. Pero, con ánimo de simplificar las cosas, supongamos que los intereses de las fuerzas respecto de los proyectos son independientes de las situaciones. Esos intereses, podrían sistematizarse, una vez detectados, en una tabla del tipo siguiente:

fuerzas sociales	Intereses respecto a:			
	$P_1$	$P_2$	$X_1$	$X_2$
A	++	+	--	-
B	--	-	++	+

El indicador (++) expresa fuerte apoyo y el signo (-) expresa un rechazo no muy intenso. Estos intereses influirán sobre la fuerza que está dispuesta a aplicar cada actor en pro o en contra de cada proyecto. De manera que cada proyecto en cada situación pertinente, estará sujeto a fuerzas encontradas y la relación entre esas fuerzas indicará la probabilidad de que sea materializado en una u otra situación o en ninguna de las situaciones previsibles.-



Si aceptamos este esquema simplificado, cada una de las seis trayectorias seleccionadas tiene una probabilidad distinta de materializarse en la realidad. La variedad de posibilidades dependerá de la relación de fuerzas iniciales entre A y B para cada proyecto y del desarrollo posible de la dinámica de cambio de tales relaciones de fuerza a medida que cambien las situaciones como consecuencia de la producción de los mismos actores.-

Si la probabilidad de materialización de un proyecto en una situación determinada es un buen reflejo de las relaciones de fuerza que subyacen tras su decisión, podríamos valorizar estas seis trayectorias y analizar: a) qué trayectoria es la más promisoría para la fuerza A; b) qué trayectoria es la más promisoría para la fuerza B; y c) qué fuerza social tiene las mejores posibilidades de imponer su mejor trayectoria. Naturalmente se trata sólo de posibilidades y de un cálculo lleno de imperfecciones y riesgos. Pero ese cálculo persigue tomar la mejor decisión presente posible como producto de una sistemática de discusión y análisis por parte de cada actor, donde cada cual considera la fuerza e intereses de su oponente.-

En el cuadro N°9, podemos apreciar que las trayectorias prácticas conforman una red de situaciones. La red indica que los caminos que pretenden construir las fuerzas oponentes están interconectados y cada fuerza puede transitar por el camino que abre el otro. También puede apreciarse allí, que la red puede estudiarse como trayectorias de situaciones, ya que la forma de gestar el cambio situacional queda limitado a la producción de los proyectos por parte de las dos fuerzas sociales en lucha. Por esta razón existe una relación necesaria entre las trayectorias de proyectos y las trayectorias de situaciones, tal como se muestra en el Cuadro N° 8.-

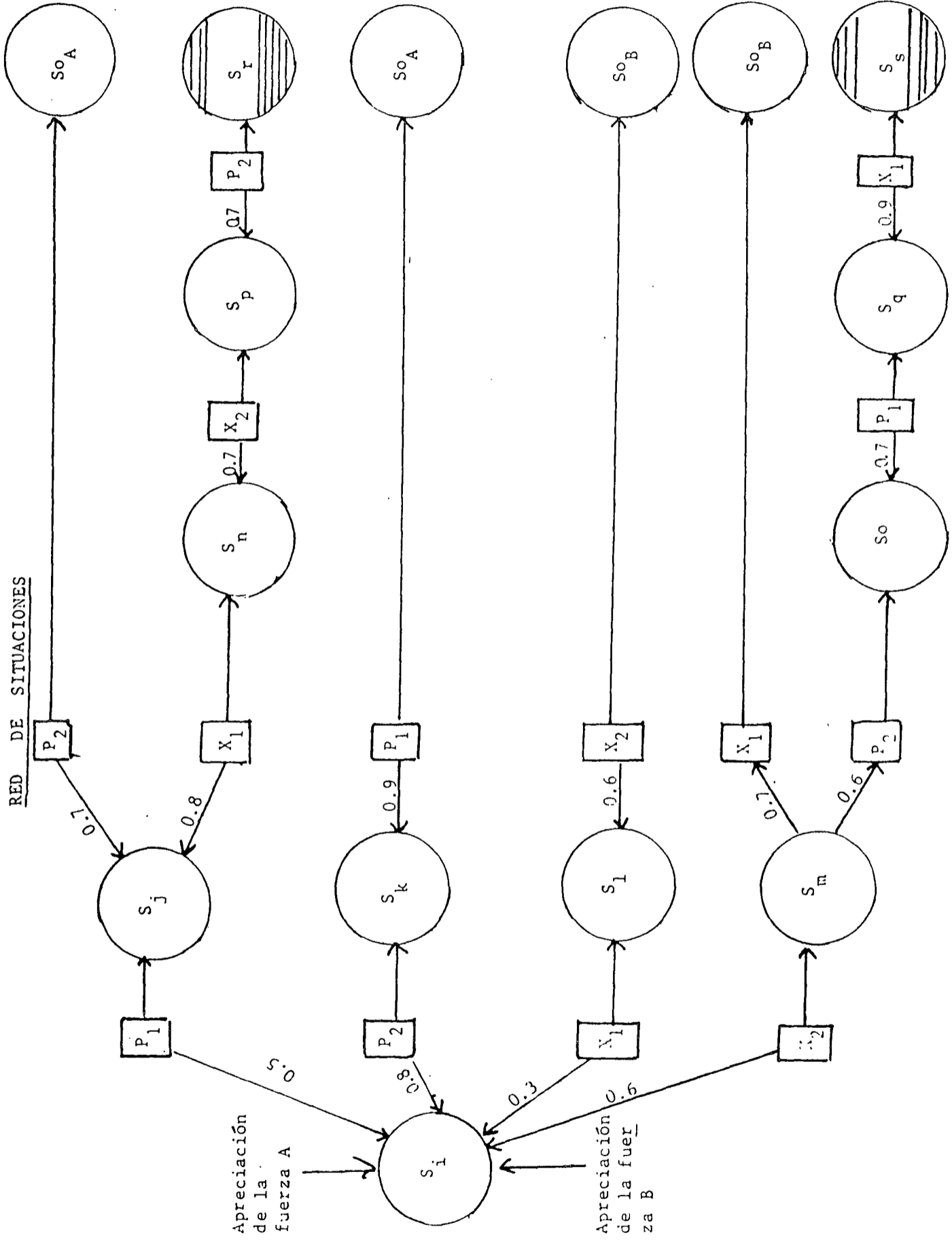
CUADRO N° 8

trayectorias de proyectos	trayectorias de situaciones	Situaciones Terminales
1) $P_1, P_2$	$S_i, S_j$ $\Rightarrow$	$So_A$
2) $P_2, P_1$	$S_i, S_k$ $\Rightarrow$	$So_A$
3) $P_1, X_1, X_2, P_2$	$S_i, S_j, S_n, S_p$ $\Rightarrow$	$S_r$
4) $X_2, P_2, P_1, X_1$	$S_i, S_m, S_o, S_q$ $\Rightarrow$	$S_s$
5) $X_1, X_2$	$S_i, S_l$ $\Rightarrow$	$So_B$
6) $X_2, X_1$	$S_i, S_m$ $\Rightarrow$	$So_B$

Nótese que las trayectorias 3 y 4 de dicho cuadro conducen a las situaciones  $S_r$  y  $S_s$  que no coinciden con los objetivos perseguidos por ninguna de las fuerzas en pugna. Ello sólo indica que la realidad puede ofrecer como resultado del proceso de lucha una situación no deseada por ninguno de los actores.-

Una vez conocidas las situaciones posibles, podemos hacer un análisis de la probabilidad de materialización que los proyectos tienen en cada situación pertinente. Como ya dijimos, tales probabilidades tienen que estimarse teniendo en cuenta las características generales de cada situación y las relaciones de fuerza que las connotan. Para sistematizar la información, podemos construir una matriz entre situaciones y proyectos, tal como se indica en el cuadro N° 10.-





## CUADRO N° 10

## PROBABILIDADES DE MATERIALIZACION DE LOS PROYECTOS

Situaciones	PROYECTOS			
	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>
S <sub>i</sub>	0.5	0.8	0.3	0.6
S <sub>j</sub>	--	0.7	0.8	--
S <sub>k</sub>	0.9	--	--	--
S <sub>l</sub>	--	--	--	0.6
S <sub>m</sub>	--	0.6	0.7	--
S <sub>n</sub>	--	--	--	0.7
S <sub>o</sub>	0.7	--	--	--
S <sub>p</sub>	--	0.7	--	--
S <sub>q</sub>	--	--	0.9	--

Este cuadro de probabilidades muestra en la superficie el significado más profundo del proceso de construcción de viabilidad. Por ejemplo, la probabilidad de P<sub>1</sub> en S<sub>i</sub> es 0.5, indicativa de un equilibrio de fuerzas entre A y B. Sin embargo, si la fuerza A realiza primero P<sub>2</sub> en S<sub>i</sub>, le construye viabilidad a P<sub>1</sub> en la situación S<sub>k</sub>, ya que allí la probabilidad aumenta a 0.9. ¿Qué ocurrió entre S<sub>i</sub> y S<sub>k</sub> para que P<sub>1</sub> ganara en viabilidad? Pueden haber ocurrido varias cosas. Puede que la fuerza B tenga menos fuerza en S<sub>k</sub> que en S<sub>i</sub>, puede que su interés en rechazar P<sub>1</sub> se haya debilitado, etc.-

Cada fuerza social tiene que escoger un camino y una táctica de lucha para tratar de imponer su programa di eccional. ¿Cómo pueden las -

fuerzas A y B seleccionar la ruta por donde abrir un camino, naturalmente revisable ante cada situación nueva? Aquí surge el problema de valorizar las trayectorias de los oponentes a partir de las probabilidades que cada proyecto tiene en cada situación. Si aceptamos que se trata de probabilidades condicionadas, la valorización de cada trayectoria será el producto de las probabilidades de los arcos que la integran.-

VALORIZACION DE LAS TRAYECTORIAS

1) $P_1, P_2$	$0.5 \times 0.7 = 0.35$
2) $P_2, P_1$	$0.8 \times 0.9 = 0.72$
3) $P_1, X_1, X_2, P_2$	$0.5 \times 0.8 \times 0.7 \times 0.7 = 0.196$
4) $X_2, P_2, P_1, X_1$	$0.6 \times 0.6 \times 0.7 \times 0.9 = 0.227$
5) $X_1, X_2$	$0.3 \times 0.6 = 0.18$
6) $X_2, X_1$	$0.6 \times 0.7 = 0.42$

Este cuadro nos indicaría que, al momento del análisis, la trayectoria más promisoría para la fuerza A sería  $(P_2, P_1)$ , mientras que la trayectoria  $(X_2, X_1)$  parece ser la mejor para la fuerza B. Pero, todo este análisis, además de su componente de incertidumbre, tiene una validez que puede esfumarse ante cada nueva situación. La cadena de situaciones sólo tiene utilidad para decidir en el momento a la luz de las posibilidades futuras, pero cuando se materializa una situación nueva será necesario rehacer todo el análisis de viabilidad, caracterizar de nuevo la situación inicial, verificar las características y el peso de las fuerzas en lucha, analizar si estas han revisado sus programas direccionales y constatar si sus intereses han variado. Así queda de manifiesto que el análisis de viabilidad de un plan sólo es concebible como un proceso constante y perseverante de cálculo, atento a cada nueva realidad.-

De esta manera, la direccionalidad del plan es el eje de referen

cia del análisis de viabilidad; pero también el análisis de viabilidad puede obligar a revisar la direccionalidad.-

Hechas estas consideraciones generales sobre direccionalidad y viabilidad, acaso sea oportuna alguna referencia tangencial al problema teórico de la evaluación de proyectos. Nuestro enfoque de planificación estratégica tiene ciertamente implicaciones sobre la teoría de evaluación de proyectos y sobre los límites en que es legítima y válida la evaluación económica. En primer lugar, surge como determinante de cualquier otra consideración el análisis de la eficacia direccional de cada proyecto. En segundo lugar, aparece como problema nuevo el de la eficacia político-procesal de un proyecto, vale decir, su capacidad para construirle o destruirle viabilidad a los otros proyectos que le siguen en la trayectoria. En el fondo se trata de una suerte de balance de poder, desde el momento que cada proyecto insume poder para su materialización y produce o consume poder como consecuencia. Y en tercer lugar, corresponde estudiar la forma más económica de alcanzar un mismo objetivo. Aquí y sólo en este plano resulta legítima la evaluación económica de un proyecto, como criterio subordinado al de eficacia direccional y, a veces, al de eficacia procesal, especialmente cuando el problema del poder es crítico para materializar el programa direccional.-

IV.- El Proceso de Planificación: Planificación de Situaciones Perspectivas  
y de Situaciones de Coyuntura

1.- Las Desviaciones de la Planificación Normativa.-

El sistema social es un sistema que se somete a las propias leyes que crea en el proceso de cambio social. Aún así, los vestigios de las leyes pasadas siguen perdurando en el quehacer social por algún tiempo. Esas leyes, son leyes de organización social para la producción a partir de las cuales se derivan todas las otras que emergen bajo la apariencia de comportamientos sociales 1/.-

"En los sistemas físicos existen leyes básicas y el que quiere controlar, modificar o predecir el comportamiento de tales sistemas no tiene más que "aplicar" esas leyes que el sistema debe seguir sin otra alternativa. No quiere decir que la tarea sea fácil: predecir el tiempo meteorológico, las mareas, la evolución de un cometa o el movimiento de un fluido puede ser muy difícil debido al gran número de interacciones en juego. Es un problema de complejidad, no de falta de leyes exactas. Las leyes básicas están dadas antes que el sistema. Si esto, puede o no extenderse a todo el universo físico y su historia no interesa para los casos prácticos aquí considerados. Puede ser que las leyes físicas se hayan ido generando y hay ciertos cosmólogos que especulan con tales hipótesis. Pero para el ingeniero, las leyes de la estática son previas al puente que va a construir: el puente de be cumplirlas".-

"En un sistema social la situación es diferente, las leyes del desarrollo de la economía capitalista (como ser la revolución tecnológica permanente, concentración creciente, búsqueda continua de nuevos mercados, etc.) no existían antes del capitalismo" 2/

Y más adelante agrega el mismo autor:

-----  
1/Hegel hizo la distinción entre sistemas que "siguen leyes" y sistemas que "generan sus propias leyes"; Véase cita C.Domingo, en "Planificación y Sociedad Jerárquica", pág. i. Mérida-Venezuela.-

2/ Carlos Domingo, op. cit. pág. 5 y 6.-

"Lo esencial del sistema social no está en su comportamiento mecánico, aunque éste pueda darse en ciertos procesos, sino en su creatividad, en su capacidad de generar nuevas formas de comportamiento, en darse sus propias leyes y abolirlas." 3/

Muchos de los errores de la planificación surgen de no reconocer que el sistema social crea sus propias leyes. La mayor dificultad de tratar con el sistema social no reside en la enorme variedad de las interacciones entre sus múltiples variables, sino en su creatividad que hace variar imprevisible y constantemente el número, variedad e interrelaciones de los elementos que lo constituyen.-

Por ello, todo enfoque sobre la planificación que haga de la planificación una suerte de "control" externo y superior al sistema social está condenado al fracaso. La planificación normativa es sólo el extremo más simple de las concepciones de control superior y externo al sistema social.-

Sobre este punto, Domingo, destaca las desviaciones en que cae ese tipo de planificación, y señala las siguientes actitudes del planificador que sólo podemos enumerar aquí muy esquemáticamente, pero que puestas todas juntas, ciertamente hacen una caricatura exagerada, pero válida.4/ El planificador:

i) Se excluye del sistema planificado, se considera fuera del sistema y con ello cree que es más objetivo y tiene poderes de origen desconocido;

ii) Es creativo, mientras que los integrantes del sistema planificado "siguen leyes" objetivas. Por ello, el planificador tiende a creerse portador de lo que es conveniente para toda la sociedad y a reclamar poder para planificar mejor; el planificador es la encarnación de la racionalidad formal, del "debe ser" racional;

3/ Carlos Domingo, op. cit. pág. 7.-

4/ Carlos Domingo, op. cit. pág. 8-22.-

- iii) Es autoritario, el planificador, como experto que "conoce" - las leyes sociales, tiene que tener más peso y autoridad - que los que sólo siguen y acatan las leyes sociales. Surge así el menosprecio del planificador por las organizaciones populares y por el político, lo que lo mueve privilegiadamente a buscar un entendimiento con la tecnocracia estatal y con la elite dirigente;
- iv) Prefiere el plan secreto, porque mientras más información da, más interferencia puede tener en su trabajo de los que no aprecian y captan los problemas globales. Dar información es arriesgarse a una reacción espontánea de la base popular;
- v) Pone énfasis en las variables cuantitativas, porque lo cualitativo es impreciso, difuso y no se presta fácilmente a modelización. Para él, el plan es el modelo que debe seguir la sociedad;
- vi) No admite el conflicto, porque es la antítesis de la planificación y lo saca y distrae de las relaciones de equilibrio que persigue con su normativa;
- vii) Está imbuído del enfoque de sistemas, porque la sociedad es su objetivo complejo de control. Es la complejidad de una enorme cantidad de variables e interrelaciones lo que le crea problemas. Por lo tanto, necesita ver la sociedad como un sistema complejo donde tiene que identificar las variables manipulables para controlar el sistema, desarrollarlo en una determinada dirección y optimizar sus resultados.

Ahora bien, una planificación que funciona centralizadamente - sobre estos principios tecnocráticos, tiene necesariamente dos desarrollos posibles: i) o entra en conflicto permanente con el sistema político y el sistema social, o ii) permanece incomprendida, ignorada y sólo utilizada como mascarón de proa para ciertas formalidades sociales.-

El sistema social no admite contralores tecnocráticos, entre otras cosas, porque en el fondo no son ni pueden ser tecnocráticos. Sólo admite un proceso de lucha por el cual algunas fuerzas sociales se convierten en dominantes y otras en dominadas. Y, la fuerza social dominante, planifica desde el poder del Estado, en el sentido lato de la palabra planificación, mientras las fuerzas dominadas planifican desde las posiciones que controlan. La planificación sólo tiene sentido si es considerada como acción de una fuerza social y no como producto de una elite que domina el saber tecnocrático.-

Todo esto nos lleva a precisar como es el proceso de planificación real que se practica en nuestros países y cómo puede ser el proceso de planificación en nuestra concepción de la planificación estratégica o planificación de situaciones.-

El camino más fácil de organización social conduce a la jerarquización y ésta estratifica las funciones sociales. En la práctica, esto significa que la organización social reserva sólo a unos cuantos elegidos las tareas de planificación, de decisión sobre el futuro. Estos se dividen en dos clases: i) los que aparentemente planifican y ejercen el oficio de formular planes formales y ii) los que realmente planifican, que no son siempre fáciles de identificar ni son establemente los mismos a lo largo de un gobierno, pero ejercen la función de cálculo y análisis que precede y preside la acción.-

No tiene aquí mucho interés explicar cómo generalmente se hacen los planes formales, porque estos rara vez tienen vigencia práctica significativa. En buena parte de los casos, estos planes formales son más bien una molestia para el nivel de decisión política del gobierno, porque mal o bien, obligan a una cierta visión de conjunto del proceso económico que no siempre coincide con los supuestos de desarrollo del proceso político. En muchos casos, el nivel político superior del gobierno quisiera realizar una suerte de delegación en algún equipo técnico que maneje y resuelva el



problema económico. Ello demuestra que, quiérase o no, se produce una especie de división del trabajo en el Gobierno: los que manejan y conducen el proceso político y los que manejan y conducen el proceso económico. Pero entre los que manejan y conducen el proceso económico, generalmente no se cuentan los equipos de las oficinas de planificación. ¿Por qué ocurre esto? Por qué las estructuras jerárquicas polarizan sus centros de decisión y poder y especializan el conocimiento y la experiencia. Los centros de decisión política tienden a formarse en torno al equipo más cercano a la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, el Partido de Gobierno y algunas agencias operativas, en el Poder Ejecutivo, y en las fuerzas dominantes en el Congreso Nacional. En algunos casos la Iglesia y las Fuerzas Armadas son también centros muy importantes consultados en las decisiones políticas relevantes. Los centros de decisión económica tienden por otra parte, a concentrarse en las instituciones que controlan recursos (Ministerio de Hacienda y Banco Central) o controlan las capacidades de regulación económica del sistema (Ministerios de Economía, Fomento, etc.). Las oficinas Centrales de Planificación no son, per se, un centro de decisiones, no controlan recursos y no tienen capacidades de regulación. Son una suerte de oficinas de estudios sobre el futuro cuyo peso depende de su utilidad y eficacia para servir a los dos grandes centros de decisiones mencionados. Pero la planificación normativa, tal como es practicada en América Latina tiene serias limitaciones para mostrar eficacia ante dichos centros de decisiones. Estas limitaciones son:

- a) respecto a los centros de decisión política: La planificación normativa aparece como algo muy técnico, propio de especialistas, que se limita a planificar lo económico en el mediano y largo plazo. Por lo tanto ni el tiempo en que se planifica ni la limitación a lo estrictamente económico, hacen urgente y constante la relación entre la Oficina de Planificación y el Sistema de Decisiones políticas. Así, lo normal, es que el nivel máximo de decisión política delegue en los ministros económicos las relaciones con las oficinas de la planificación. Esto aísla a las oficinas centrales de planificación de la Presidencia de la República, aunque paradójicamente, muchas de ellas son secretarías de esa misma Presidencia.-

b) respecto a los centros de decisión económica: Las oficinas centrales de planificación generalmente han dejado la planificación de corto plazo a los ministros e instituciones económicas ejecutivas; en consecuencia no tienen experiencia ni autoridad de conocimiento para dialogar en pie de igualdad con dichos organismos. Por otra parte, administrativamente, las decisiones económicas son atributos de los organismos económicos ejecutivos. Al no existir la posibilidad de una discusión sistemática e informada sobre los planes de corto plazo y de coyuntura, las oficinas centrales de planificación quedan relegadas siempre a un futuro lejano de las decisiones diarias. Los organismos que manejan el presupuesto fiscal, la política monetaria y los instrumentos de regulación económica actúan así de acuerdo a su propia visión de los problemas generales, con más peso porque a ellos les corresponden las decisiones, ellos tienen el conocimiento más preciso, oportuno y detallado de las limitaciones y perspectivas situacionales, ellos acumulan la experiencia haciendo política económica y ellos al final construyen su propio plan de mediano plazo como una sucesión de políticas de corto plazo.-

Por otra parte, las oficinas centrales de planificación están siempre a destiempo con sus planes de mediano y largo plazo. Fueron montadas como centros de investigación. Cada plan es como una investigación nueva con principio y término fijo. Cada plan exige un esfuerzo anormal y asistemático de recopilación de informaciones y consultas. Cada plan es un libro que ya pierde vigencia cuando es terminado. No se conoce la planificación como proceso constante y permanente de discusión, como planes que siempre se están haciendo y siempre están listos para aportar sus orientaciones. Así, las coyunturas en que las oficinas de planificación podrían ganar autoridad con sus orientaciones precisas y concretas, son generalmente desaprovechadas porque todo está en estudio y nada mantiene vigencia. La autoridad se gana generalmente en la planificación -

del corto plazo, pero es allí donde radica el punto más débil de la planificación latinoamericana. El camino queda así abierto para la práctica de la planificación informal a través de la acción de los órganos ejecutivos en el corto plazo. Esto no tiene nada de reprochable y más bien tendría mucho de positivo y práctico, si esa planificación de corto plazo fuera sistemática e integrada en el contexto de la planificación política. Pero no es así. En nuestra experiencia, la planificación informal de corto plazo pierde la perspectiva de más largo aliento, no es una alternativa ni un complemento de la planificación formal, es otra planificación, que es real y práctica, pero que no es eficiente en la gran mayoría de los casos. Se desliga igualmente del problema político, se tecnocratiza la dirección del proceso de desarrollo y fragmenta las políticas en partes contradictorias.-

A todo esto, es obvio que la planificación formal e informal tiene poco que ver con lo que la población quiere y piensa. Aquí rige plenamente la idea del planificador autoritario que sabe lo que le conviene a la población y que debe entregar la menor información posible a la sociedad para limitar sus manifestaciones "irracionales".-

## 2.- El proceso de planificación estratégica.-

El proceso de planificación estratégica tiene que cumplir varios requisitos:

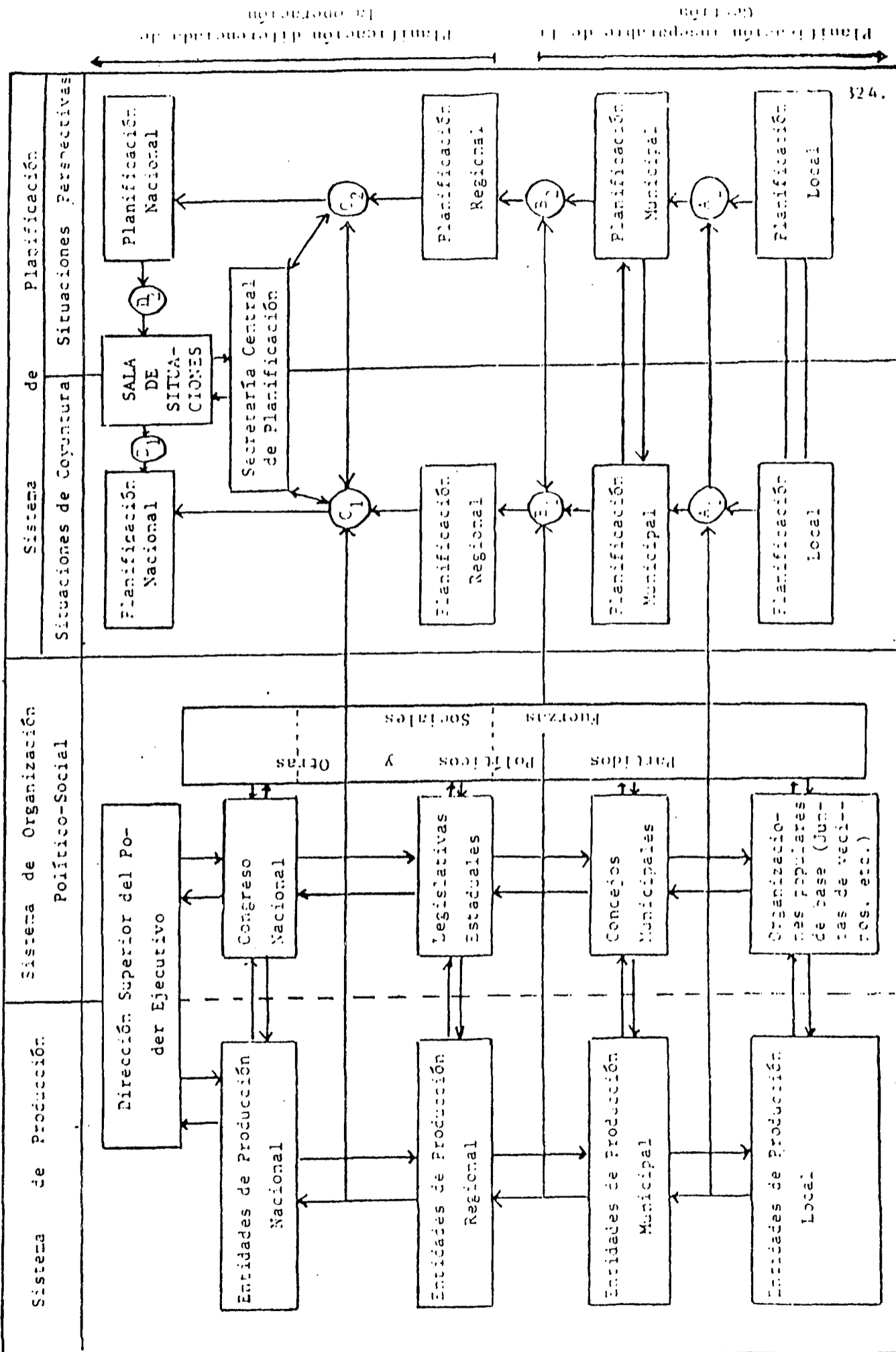
- a) Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto en el plan;
- b) constituirse en un proceso democrático que recoga realmente la demanda que emerge desde la base social;
- c) constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles;
- d) llevar la planificación hacia las instancias de gestión y operación ya que ella es la base de la práctica concreta de la planificación;

- e) ligar permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las de situaciones perspectivas a mediano y largo plazo; y
- f) disponer de un plan de corto y largo alcance de permanente vigencia que preceda y presida la acción de intervención y producción social.-

El cumplimiento de estos requisitos exige un cambio drástico en las concepciones sobre organización de los procesos de planificación vigentes en América Latina. Es obvio que la planificación como proceso de investigación central cuyo producto es el plan libro no puede cumplir estos requisitos. El centro de la planificación estratégica tiene que ser un sistema articulado de discusiones en los distintos niveles sociales, que produzcan como resultado un flujo periódico de decisiones que preceda y presida la acción. Esto exige un sistema articulado de organización social que canalice los flujos de instancia democrática, que van desde la base social hacia la dirección del Estado, y los flujos de instancia ejecutiva jerárquica cuyo recorrido es el inverso. Sin perjuicio de esta macroarticulación de los flujos de instancia democrática y ejecutiva, en cada nivel social se reproduce el mismo sistema, aunque adaptado a las particularidades y posibilidades de cada uno.-

El cuadro N° 11 pretende señalar en forma muy esquemática la necesaria correspondencia que debe producirse entre el sistema de producción social, el sistema de organización político-social y el sistema de planificación. El sistema de producción parte desde la base con aquellas entidades de producción de "alcance local" y culmina con las de dimensión nacional. Nótese que no se trata aquí principalmente de un problema de localización de la entidad productiva, sino de localización y delimitación de la población servida por dicha entidad. Por ejemplo, una empresa de aseo municipal o un hospital destinado a atender la población de un municipio, son entidades de producción de alcance municipal. En cambio, una planta de acero que abastece a todo el país aunque esté localizada en un determinado municipio es de alcance nacional. Ello no quiere decir que -

C U A D R O N º II  
 LA PLANIFICACION Y EL PROCESO SOCIAL



las organizaciones populares de base municipal no tengan nada que decir - sobre una planta de acero que está localizada en su zona y crea efectos de distinta naturaleza sobre ella. Simplemente quiere decir que la población local no tiene las mismas capacidades y derechos sobre una entidad de alcance nacional que sobre otra de alcance local. Esa es la importancia de articular el sistema de organización político-social al sistema de producción en sus distintos niveles. Si dicha articulación no es real y efectiva, la población se sentirá objeto pasivo de restricciones, normas y decisiones, impuestas desde fuera y más allá de su alcance. Pero a su vez, si esa articulación no distingue los ámbitos legítimos de competencia de las organizaciones sociales en el sistema de producción, éste estará sujeto a perturbaciones y conflictos autogenerados por el mismo grado de desorganización social. La participación popular organizada exige pues un sistema de articulación entre el sistema de producción y el sistema de organización político-social. Esto es especialmente importante respecto a las empresas de propiedad estatal o social y de las instituciones de servicio del Estado. La propiedad del Estado es una propiedad social, una propiedad de toda la población. Pero si la gestión de una institución o empresa del Estado se realiza imponiendo normas a la población y sin que ésta pueda sancionar su ineficiencia, la población no puede considerar a esas empresas - de su propiedad y las distinguirá como empresas de un Estado ajeno a sus demandas e intereses, como empresa de un capitalismo burocrático-jerárquico.

Ahora bien, cada nivel del sistema de producción y del sistema de organización político-social tiene un ámbito, área o espacio de posibilidades autónomas de acción y unas fronteras de restricciones. Esas fronteras de restricciones son, por una parte, reglas aceptadas y estables de organización y división del trabajo por sectores, por ámbitos de especialización y ámbitos de competencia y, por otra parte, son normas y criterios direccionales y procesales de validez más temporal. Ambas pueden ser alteradas. Una junta de vecinos puede negociar sus atribuciones con el municipio, un municipio puede negociar las suyas con el Gobierno Estatal o regional, y así siguiendo. Igualmente, una junta de vecinos puede refutar cier

tas normas y criterios en discusión en el proceso de elaborar un plan, lo mismo puede hacer cada nivel respecto de otro inmediatamente más comprensivo. Las interconexiones entre los niveles y ambos sistemas son entonces determinadas reglas y un cierto flujo de informaciones, demandas sociales, normas, criterios, etc.-

Pero la población se organiza de múltiples maneras y no actúa, salvo excepciones, como movilizaciones sociales esporádicas. La población se organiza en los barrios, en juntas de vecinos, en partidos políticos, en sindicatos, en organismos empresariales, en organismos de defensa regional, etc. Estas fuerzas sociales están así en permanente interacción con el sistema de producción y las organizaciones más formales de la institucionalización pública. En ese proceso social la planificación tiene que jugar su papel de previsión del futuro, de búsqueda de consenso, de captación de la demanda social, de enfrentamiento del conflicto, de integración del conjunto, de decisiones operacionales y descentralizadas, de incentivar las capacidades y la imaginación creativa, de definir normas y hacer ejecutarlas y de integrar las dimensiones políticas y económicas de los problemas. Se trata de un proceso complejo que exige conciliar la coyuntura con el mediano y largo plazo, lo político con lo económico, las instancias democráticas con las instancias jerárquicas y la creatividad y la iniciativa local con la normatividad central que asegure una direccionalidad al proceso de desarrollo social. Veamos cada uno de estos problemas por separado.-

La conciliación de la planificación de situaciones de coyuntura con la planificación de situaciones perspectivas es una cuestión vital y primera del proceso de planificación. Un plan de mediano plazo sólo puede mantenerse siempre vigente, si sigue la coyuntura y se renueva en función de ella. A su vez, la planificación de la coyuntura necesita de la direccionalidad que norma el plan de mediano plazo. Ambas instancias temporales de la planificación constituyen especialidades y experiencias que requieren hombres de distinta vocación y aptitudes. Eso obliga a que los planificadores de la coyuntura y el corto plazo se constituyan en equipos

de trabajo distintos a los de los planificadores del mediano y largo plazo. Nos alejaría del tema central si argumentáramos esta afirmación, pero ella está probada en experiencias concretas de fuera de América Latina donde la planificación de corto y mediano plazo sólo ha podido realizarse sin que una absorba la otra, especializando equipos. Así y todo, la coordinación es dificultosa mientras mejor cumple su papel cada equipo de planificación ya que el corto y el largo plazo generan visiones distintas de los problemas. Para sistematizar y forzar la coordinación entre el plan de coyuntura y el plan de perspectivas situacionales, nosotros proponemos que el centro del sistema de discusiones que constituye el proceso de planificación se formalice en una "sala de situaciones". La idea de una sala de situaciones sala de comando o sala de operaciones no es nueva. Lo que sí es nuevo es el propósito que proponemos juegue en la concepción de la planificación estratégica. En general, una sala de situaciones es un local especialmente acondicionado para la discusión informada y sistemática que debe culminar en decisiones. Los orígenes de estas salas de comando o de situaciones vienen del ideal organizativo de disponer de sistemas de información en tiempo real o muy cercano al real que alimenta permanentemente los modelos de análisis que auxilian el proceso de decisiones. Así, una sala de situaciones es generalmente un recinto cerrado donde está eliminado todo elemento posible de perturbación de los participantes y que dispone de una serie de conexiones a diversos sistemas de información previamente procesados. Estos sistemas de información pueden ser estadísticas básicas, indicadores especialmente diseñados, modelos de análisis acondicionados para verificar hipótesis que surjan en la discusión, mapas, fotografías, organigramas, registros de disposiciones legales, etc. La idea es que toda una masa relevante de informaciones y de medios de análisis esté disponible instantáneamente en la sala de situaciones con sólo operar computadoras a fin de permitir el acceso de los asistentes a la información.-

Montar una sala de operaciones es un trabajo complejo pero que paga en alta eficiencia. Toma tiempo el adecuar la información y los medios de análisis a las necesidades que demandan el contenido de las discusiones de una dirección superior del plan.-



Ahora bien, asentando los pies en la tierra y considerando los grados variados pero generalmente altos de desorganización que presentan los países latinoamericanos, el énfasis de la sala de situaciones que proponemos no radicaría en la información en tiempo real, pues ello sería una ilusión, sino en su capacidad para condicionar un diálogo sistemático entre las decisiones de corto plazo y la dirección del plan de mediano plazo. Esa discusión periódica en la sala de situaciones ciertamente exigiría información oportuna y medios de análisis eficaces, pero todavía lejos del desideratum de la información en tiempo real.-

Las técnicas de diseño, organización, apoyo logístico, montaje y gestión de una sala de situaciones pueden ser variadas y necesariamente ajustadas a las particularidades de cada caso 1/. Lo que interesa destacar aquí son sus funciones y modalidades de trabajo. Ya señalamos que su propósito general sería servir de articulación sistemática entre la planificación de corto plazo y la planificación de mediano plazo. Para ello, la sala de situaciones tendría que cumplir las siguientes funciones:

- i) Desarrollar el trabajo de procesamiento y selección de la información de manera que ésta esté disponible en la sala de situaciones en la forma breve, esquemática y significativa - que exige la toma de decisiones;
- ii) Establecer el temario y calendario de discusiones periódicas en la sala de situaciones;
- iii) Apoyar el transcurso de las discusiones con la base informativa y de análisis de que dispone;
- iv) Impulsar el desarrollo de los sistemas de información y de medios de análisis que hagan más eficaz el trabajo de la sala de situaciones;

---

1/ Véase por ejemplo, Stafford Beer, Platform for Change, John Wiley and Sons. 1975 pág. 423-452. El profesor Beer dirigió el diseño, montaje y alimentación de una sala de operaciones en Chile, con alcances más limitados que los aquí propuestos.-

- v) Sistematizar las decisiones acordadas en la sala de situaciones y verificar constantemente las implicaciones que las mismas tienen en reafirmar o revisar los planes de corto plazo y los de mediano plazo;
- vi) Establecer los mecanismos de coordinación necesarios entre la jefatura de la sala de situaciones y los distintos organismos del sistema de planificación.-

Se entiende que, por lo general, la sala de situaciones funcionará bajo la dirección del Presidente de la República y se reunirá regularmente una vez al mes, salvo que se cite a reuniones de emergencia. Los asistentes regulares a la sala de situaciones serán siempre un número limitado de personas en funciones ejecutivas (ministros), el jefe del organismo central de planificación y el coordinador del Equipo de planificación de corto plazo. El jefe responsable de la Sala de Situaciones se limitará a apoyar logísticamente el desarrollo de las discusiones.-

Por este camino, proponemos formalizar el sistema de discusiones en la cúspide y evitar que las políticas de corto plazo constituyan de hecho un plan alternativo al plan de mediano plazo. También se busca quitarle formalidad y rigidez a la planificación, haciendo que ésta se sienta exigida por el proceso real de decisiones periódicas y despojada del carácter estructurado del plan libro.-

Una segunda cuestión se refiere a la conciliación de lo político y lo económico. Esto supone que existe tanto una planificación política como una planificación económica, como dos dimensiones de un mismo proceso real. El equipo de asesores y planificadores políticos centrarán su atención en el análisis de la situación política, el estudio de las fuerzas sociales, sus proyectos, sus reacciones, sus intereses respecto a los proyectos en debate, sus tendencias internas, sus opiniones, sus centros de poder, su peso en la opinión pública, etc. a fin de poder tener siempre al día una perspectiva de las tendencias políticas y de los proyectos que

son viables en la situación y de los proyectos que requieren más acumulación de fuerza propia, nuevas alianzas o mayor consenso de la opinión pública para ganar viabilidad. El equipo de planificación económica se preocupará del análisis de la situación económica, de los distintos sectores y agentes económicos, de los grupos económicos, de las tendencias económicas vigentes, de mantener siempre vigente el plan económico de corto y mediano plazo y disponer de análisis de alternativas de políticas económicas para alterar las tendencias situacionales en la dirección y alcance de las normas direccionales del plan. Para ello elaborará permanentemente variantes de las tendencias futuras posibles, opciones de decisión y opciones de política económica.-

Ambos equipos pueden encontrar su articulación y coordinación en la misma sala de situaciones. Allí pueden intercambiar información sobre los supuestos de sus análisis, las conclusiones de los mismos y sus recomendaciones de acción. Así surge una segunda dimensión de las funciones de la sala de situaciones, cual sería producir la articulación entre dimensión política y económica de los problemas, sin perjuicio de la coordinación directa lateral.-

La tercera cuestión que debemos analizar se refiere a la conciliación de la instancia democrática con la instancia jerárquica en el proceso de planificación. Ambas son una necesidad y tenemos que concebirlas como momentos de un mismo proceso. La instancia democrática es lo que legitima el plan como respuesta a una demanda social concreta. La instancia jerárquica es la que permite que se ejecute un plan en una dirección determinada. Sin la primera el plan sería una imposición; sin la segunda no podría existir plan. El problema consiste en delimitar con claridad el papel que cada instancia juega en el proceso de planificación.-

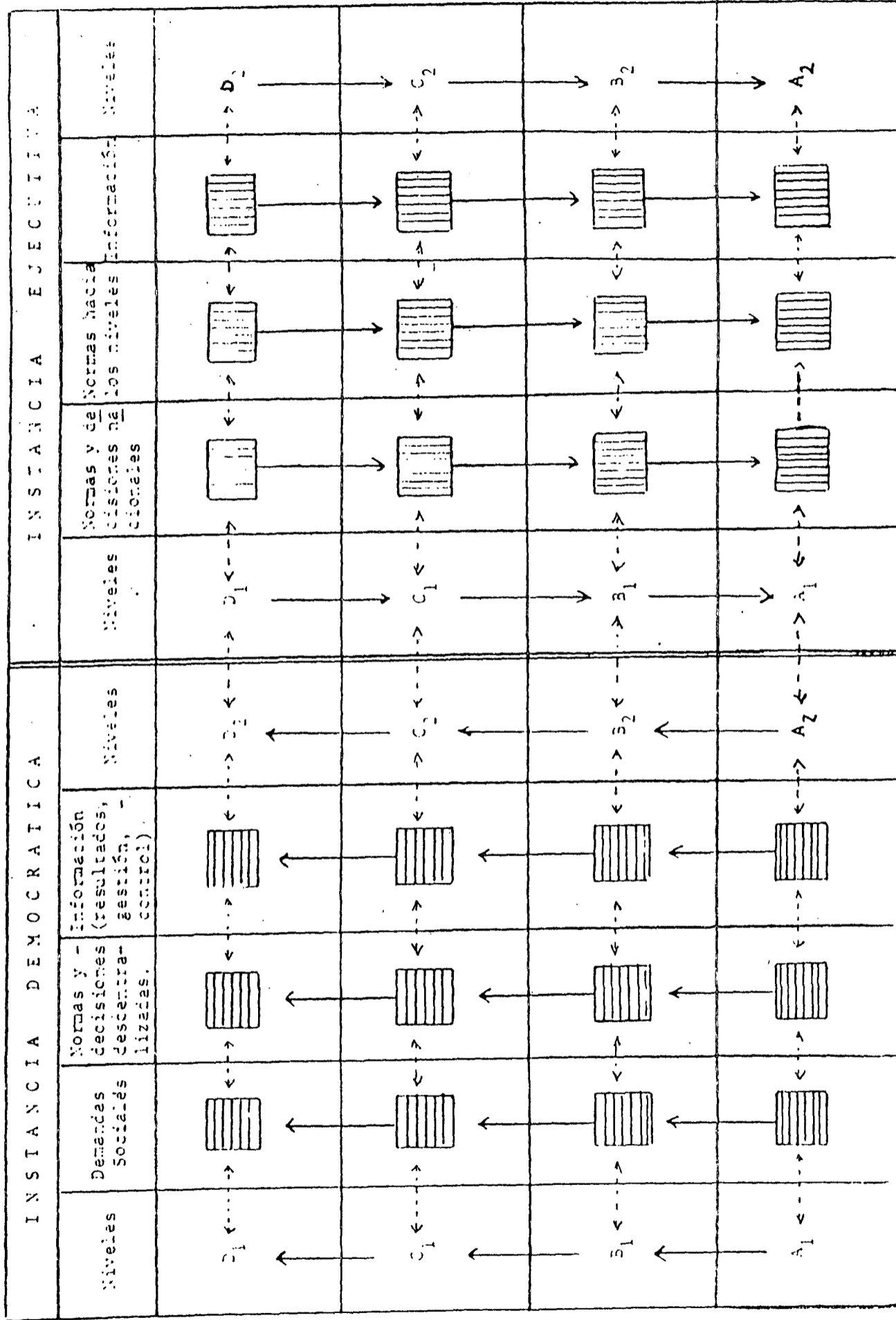
Lo primero que debemos señalar es que estas instancias no se relacionan rigidamente en el sentido que primero se cumple el ciclo de una y después el de otra. Se trata de flujos variados que establecen también una variedad de circuitos de comunicación. La segunda cuestión interesan

te de señalar es que los flujos, sean estas demandas sociales, normas y de cisiones o información en general, cambian de especificidad a medida que ascienden o descienden en el proceso vertical de instrumentación entre los distintos niveles o en el horizontal de relación entre las situaciones de coyuntura y las situaciones prospectivas. Este cambio de especificidad - se produce a través de "filtros" y "amplificadores" que median en la comu nicación entre niveles, instancias y temporalidades del proceso. El cuadro N° 12 pretende bosquejar el tipo de red de comunicaciones que debería existir entre la instancia democrática y la ejecutiva, entre los niveles de organización social y entre la coyuntura o corto plazo y el mediano y largo plazo. Los filtros simplifican y jerarquizan los flujos de informa ción a fin de producir una adaptación a los requerimientos de los niveles interconectados. Los amplificadores desagregan, detallan y enfatizan las señales de información a los requerimientos de los niveles interconecta-- dos. Por ejemplo, un concejo municipal puede filtrar las demandas socia-- les que vienen desde la base social, dejando pasar sólo hacia el nivel - superior aquellas sobre las cuales no tiene capacidad de resolver. A su vez, el mismo concejo municipal debe amplificar las demandas que puede re solver canalizándolas lateralmente hacia sus unidades operativas en una - desagregación necesaria a la asignación de recursos y posterior ejecución.-

Algo parecido ocurre en los flujos de interconexión entre las situaciones de coyuntura y las situaciones perspectivas. Los hechos impre vistos que deben ser abordados en la coyuntura tienen que ser filtrados ha cia la planificación de situaciones perspectivas, dejando pasar como infor mación sólo aquellas que ameritan una reconsideración del plan de mediano plazo.-

Ahora bien, lo único que garantiza que la instancia ejecutiva respete la instancia democrática, es que ésta última tenga una prueba pe-- riódica de última instancia para mantener o cambiar la instancia ejecuti-- va. Y, en eso, consiste exactamente la democracia.-

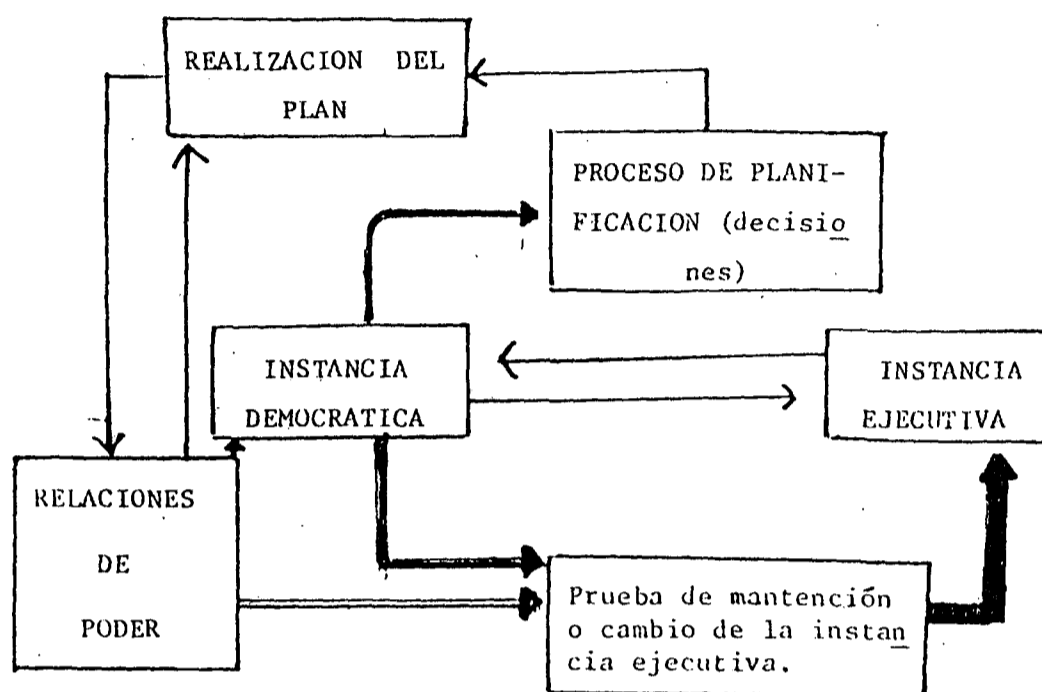
CUADRO N° 12  
SISTEMA DE AMPLIFICADORES Y FILTROS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION



= Filtros y amplificadores

= Verticalidad entre niveles

= Lateralidad entre conjuntos y perspectivas



Finalmente, queda todavía por examinar las formas de conciliar la normativa del plan con la creatividad y la iniciativa en la base social y en los distintos niveles de organización social.-

Este problema está estrechamente ligado a la existencia de un adecuado equilibrio entre la instancia democrática y la instancia ejecutiva. Pero también está fuertemente condicionada por las formas de gestión productiva más centralizada o menos centralizada. El primer aspecto del problema parece claro. Es evidente que la instancia democrática es un canal de creatividad y libertad que puede impedir que la instancia ejecutiva se convierta en un medio de imposición de las ideas e intereses de unos pocos sobre toda la sociedad. El segundo aspecto es más complejo, y está relacionado con el diseño de reglas genosituacionales que democratizen las relaciones de poder. Esta democratización de las relaciones de poder está ciertamente relacionada con la democratización de las relaciones de propiedad, pero esa relación no es mecánica. La propiedad estatal o social de los medios de producción democratiza las relaciones de propiedad desde

el momento que toda la población es propietaria del capital que maneja el Estado. Pero ello puede ocurrir sin que se democraticen las relaciones de poder si la burocracia estatal o la partidocracia gobernante realizan la gestión productiva en forma centralizada y excluyente, como si fueran dueños del patrimonio social. Por ello, la descentralización de la gestión productiva y la articulación de la población a las entidades y empresas - que producen para ella, son complementos indispensables de la democratización de las relaciones de propiedad. La instancia democrática y las pruebas periódicas de mantención o cambio de la instancia ejecutiva operarán así con mayor o menor eficacia según sea la determinación que ejercen - sobre ellas las relaciones de poder. Pero, nuevamente, y recordando que la planificación no puede poner condiciones, no se puede exigir que se den relaciones democráticas de poder para operar según nuestro criterio. Alguna fuerza social, en cambio, puede actuar según el enfoque de planificación estratégica para avanzar hacia el objetivo de democratizar las relaciones de poder.-



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

### **Derechos y permisos**

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)