POLITICA PLANIFICACION Y GOBIERNO

Carlos Matus

Esta edición se realizó gracias al patrocinio del **INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)**

La versión preliminar de este libro (1987) contó con el valioso apoyo de la **ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)**

FUNDACION ALTADIR

FUNDACION ALTADIR
Av. Francisco de Miranda - Torre Europa
FL Especial - Ofic. No. 20
Teléfonos: 951.20.59 - 951.68.50 - 951.17.64
Caracas

Diseño Gráfico y Dibujos: Arq. Sol María Matus
Trabajo de Computadora: Cecilia Thomas

Depósito legal: ISBN 980-300-316-X

NOTA

Este libro es de responsabilidad exclusiva de su autor y sus posiciones no comprometen a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ni al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), instituciones internacionales que, en diversas instancias, apoyaron su elaboración.

INDICE

PARTE I 1
PARTE II 24
PARTE III 36
PARTE IV 72

PARTE I.- TEORIA SOCIAL Y TEORIA DE LA PLANIFICACION 1

1.- La Planificación como Problema entre los Hombres 1
2.- ¿ Necesitamos Planificar?..... 2
3.- Los Recursos de Cálculo de la Planificación y el Gobierno de Situaciones 3
4.- Como no se Puede Planificar 4
5.- Yo planifico, Tu planificas 6
6.- Los Actores Sociales Planifican desde Cualquier Situación, pero con Distintos Métodos 6
7.- El Triángulo de Gobierno 7
8.- El Tiempo en la Planificación 7
9.- Epistemología de la Planificación 8
10.- Teoría de la Acción y Teoría de la Planificación... 9
a) La teoría de la Acción 9
b) Teoría del Comportamiento versus Teoría de la Acción Estratégica 10
c) Acción Estratégica, Acción Regulada y Reacción ... 11
d) Procesos Creativos y Creación de Posibilidades ... 11
e) El Estudio del OTRO en el Cálculo Interactivo 12
11.- El Proceso de Producción Social 12
a) Una Aproximación a la Teoría de la Producción Social..... 12

b) La Producción Social como un Juego 142
c) Espacios y Planos Situacionales 162
d) El Proceso de Producción Social como Intercambio de Problemas 165
12.- La Incertidumbre Domina el Proceso Social..... 173
13.- El Cálculo Social Interactivo..... 185
a) Los Procesos Creativos 185
b) El Cálculo Interactivo de Universo Enumerable 194
c) El Cálculo Interactivo de Universo Teórico Desconocido 205
d) El Juego Situacional 219

14.- Problemas Bien Estructurados y Cuasiestructurados ... 233
15.- El Concepto de Estrategia 243

PARTE II.- LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION SITUACIONAL 249

1.- ¿En qué Casos es Pertinente la Planificación Situacional? 251
2.- El Concepto de Situación..... 257
3.- Precisión y Medición de Situaciones..... 281
4.- Los Actores Sociales y el Cambio Situacional 287
5.- El Cambio Situacional 295
a) Vías y Tipos de Cambio Situacional 295
b) Mecánica de la Planificación del Cambio Situacional 297
6.- Situación-Objetivo 305
7.- Programa Direccional y Escenarios de Planificación... 309
8.- La Estructura Modular del Plan : Problemas y Operaciones 319
a) Planes y Subplanes : Tipos de Módulos 319
b) El Análisis de Problemas: Los Módulos Explicativos del Plan 324
c) Los Módulos de Acción : Operaciones que Enfrentan Problemas 350
d) Enfrentamiento, Disolución e Intercambio de Problemas 357

9.- El Vocabulario Mínimo de la Planificación Situacional : Cien Palabras 35

PARTE III.- LOS CUATRO MOMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION SITUACIONAL 36

1.- El Concepto de Momento 37

2.- El Momento Explicativo 37

a) La Situación Inicial y sus Problemas Relevantes .. 37
b) El Valor de los Problemas 38
c) El Archivo de Problemas de un Plan 38
d) La Explicación Situacional de un Problema 39
e) La Explicación de la Situación Inicial del Plan : el archivo de problemas. 40
f) ¿ Con qué Perspectivas y Teorías Explicamos?..... 41
g) Temas y Preguntas de Verificación 41

3.- El Momento Normativo 42

a) Programa y Plan 42
b) Cómo se Hace un Programa de Gobierno 42
c) La Direccionalidad del Plan y el Programa Direccional 43
d) Formulación de un Programa Direccional por Aproximaciones Sucesivas 43
e) Nudos Críticos, Operaciones, Acciones y Subacciones 44
f) Revisión de la Coherencia del Programa Direccional 44
g) Las Operaciones como Módulos del Plan 45
h) Requisitos de la Estructura Modular del Plan..... 45
i) Posibilidades de Ajuste de una Estructura Modular 45
j) El Diseño Económico : Cómo debe ser la Economía 47

4.- El Momento Estratégico..... 511

a) La Viabilidad de un Plan 512
b) Estrategias de Construcción de Viabilidad 519
c) Teorías Sobre la Cooperación y el Conflicto..... 523
d) La Elección entre Cooperación, Cooptación y Conflicto 532
e) El Proceso de Construcción de Viabilidad 540
f) Lo Necesario, lo Posible y la Creación de Posibilidades 544
g) Los Distintos Dominios del Análisis de Viabilidad 554
h) Viabilidad Política en el Conflicto 559
i) Capacidades de Acción de un Actor : Su Vector de Peso 565
j) El Modelo de Calcagno 574
k) Una Aproximación Metodológica a la Viabilidad Política del Programa Direccional 579
l) La Viabilidad Económica del Programa Direccional 609
m) Viabilidad Institucional-Organizativa 614
n) Análisis de Síntesis de la Viabilidad del Plan 620

5.- El Momento Táctico-Operacional 623

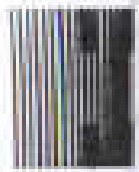
a) La Velocidad de la Mediación entre Conocimiento y Acción 624
b) Conducir Planificadamente 629
c) Submomentos del Momento Táctico-Operacional 632
d) Modos y Sistemas de Dirección 644
e) Planificación en la Coyuntura y Sistema de Soporte de las Decisiones 648
f) El Sistema de Gerencia por Operaciones 661
g) El Sistema de Petición y Rendición de Cuentas 686
h) Sistema de Presupuesto por Programas 688
i) Sistema de Emergencia en Sala de Situaciones 705
j) El Dirigente Cercado y su Agenda 715
k) El Plan Sólo se Completa en la Acción 720

l) Verificación y Aprendizaje de las Apuestas que Sustentan el Plan 727

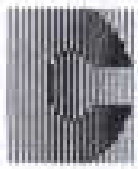
PARTE IV. CONCLUSIONES Y GLOSARIO DE CONCEPTOS 737

1.- Conclusiones Finales 739
2.- Glosario de Conceptos 753
3.- Bibliografía 778

PARTE I .- TEORIA SOCIAL Y TEORIA DE LA PLANIFICACION



1.- LA PLANIFICACION COMO UN PROBLEMA ENTRE LOS HOMBRES



ualquier ciudadano de un país pue
preguntarse con razón qué papel juega en
conformación del futuro. ¿ Estamos caminan
hacia dónde queremos? ¿sabemos lo qu
queremos ? ¿hacemos lo suficiente pa
alcanzarlo?. El problema reside en si som
arrastrados por la fuerza de la corriente del río de l
acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabem
dónde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo
conducir el movimiento de las cosas en esa dirección.

¿Nos arrastran o conducimos?. Porque hoy vivimos lo q
antes fue futuro y todos los problemas que están ahora an
nuestra vista pudieron ser evitados o resueltos. ¡Pudie
conducir y fuimos conducidos hacia donde no queríamos! ¿
gobierno mi destino? ¿mi país gobierna su destino?

Estas interrogantes disparan al blanco de la planificación
apuntan al centro del concepto de "plan". Porq
planificación no es otra cosa que intentar someter a nuest
voluntad el curso encadenado de los acontecimient

otidianos que, al final, fijan una dirección y una elocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país causa de nuestras acciones. Pero no sólo de nuestras cciones. Los **otros** también intentan conducir, y a veces con ás éxito que nosotros.

l símil de la corriente de un río es bueno para entender ue la realidad social -el objeto del plan- está siempre en ovimiento y no espera por nosotros. Ese movimiento contiene na fuerza y una dinámica que se ha impuesto sobre otras, ara imprimirle una dirección. El mundo, mi país, la realidad, esa región y tu mismo municipio, no están detenidos a la espera de que alguien planifique su destino y uctúe en consecuencia.

Nuestro destino se está construyendo incesantemente día a ía, aunque no sepamos a ciencia cierta hacia donde nos conduce. De manera que quien quiere enfrentarse al desafío de **crear** un futuro con su **voluntad**, **poder** y **recursos**, en cierto sentido navega contra la corriente, porque debe **vencer** una **fuerza** que contradice sus intenciones. Salvo que planifique para acelerar y acentuar las tendencias ya arraigadas en el sistema social, porque también se puede planificar a favor de la corriente. Pero ese no es el caso más común ni el que principalmente la justifica.

De manera que la planificación presenta dificultades parecidas a la de agarrar con las manos un pez en el agua, en condiciones de mala visibilidad. Se trata de algo muy complejo, no sólo por el número de variables que condicionan el éxito de nuestro propósito, sino además porque tales variables son difíciles de **imaginar**, **enumerar** y **analizar**. El pez dificulta mi tarea en una forma "inteligente" o **creativa** cambiando de velocidad, dirección y profundidad en forma sorpresiva. Aún más, a veces parece que el pez "adivina" mis movimientos para atraparlo y efectúa oportunamente las maniobras para impedirlo.

Es un proceso no reducible a una teoría **bien estructurada** y que requiere mucha **experiencia**, perseverancia y **capacidad de**

aprendizaje en la práctica, además de fuerza y recursos para torcer el curso de los acontecimientos en la dirección deseada. Esta dificultad para actuar sobre la realidad venciendo un movimiento y una resistencia, es la que destaca con eficacia el símil con la corriente de un río. El objeto del plan no es un blanco fijo, inerte y sin inteligencia sobre el cual apunta el planificador.

Sin embargo, esta afirmación no es absoluta. Depende de cual es el objeto planificado. Generalmente, cuando se habla de planificación, nos referimos al proceso de desarrollo económico-social. Pero, la planificación, como cuerpo de teoría general, puede aplicarse a cualquier actividad humana donde **es necesario un esfuerzo para alcanzar un objetivo**. Y, en algunos casos de objetos y sistemas que podemos detener o mover a nuestra voluntad y en ausencia de otros actores que interfieran creativamente sobre nuestros objetivos, puede ser válida la idea de un blanco fijo. Pero si la planificación se refiere a un proceso social, el **movimiento es la ley de su existencia** y el ejemplo del río es esencialmente válido.

Sin embargo, desde otro punto de vista, el ejemplo de la corriente del río es malo, porque sugiere el problema equivocado. La corriente del río es un proceso natural independiente de nuestra voluntad. El hombre no produce dicha corriente, está fuera de ella, interactúa con ella, puede alterarla "desde afuera", pero su existencia, persistencia y creación no dependen del hombre. No se trata de una fuerza social, sino de la naturaleza que el hombre puede dominar o destruir pero nunca ser ella misma. Todo sería mucho más fácil si el problema de crear o decidir sobre nuestro futuro fuera posible con el dominio creciente del hombre sobre la naturaleza. En ese caso, todo el problema social sería reducible a su dimensión tecnológica. La planificación social no es pues un mero **juego contra la naturaleza**.

En la sociedad la fuerza del río encuentra su equivalente en las tendencias situacionales, en el curso que sigue el

cambio social más allá de **"nuestra"** voluntad. Pero, ¿Más allá de la voluntad de **todos** los hombres? No. Y aquí está el problema real, porque **todos los hombres en sociedad producen y son responsables del curso de los acontecimientos.** Todos nosotros constituimos la fuerza de la corriente que mueve el mundo.

Sin embargo, cada uno de nosotros, como individuos componentes del **todo**, nos sentimos en mayor o menor grado **arrastrados** por los hechos. Somos víctimas de un movimiento de curso ciego donde se pierde la racionalidad humana societal en el mar infinito de las voluntades y fuerzas individuales de acción que producen los hechos del día a día. ¡Que paradoja!. Todo lo que ocurre en la sociedad, y valga la redundancia, es social, porque es producido por los hombres, pero esos mismos hombres no se reconocen necesariamente en los resultados de su producción. Todos somos responsables de **mover** o **arrastrar** la realidad hacia donde no queremos; pero, al mismo tiempo somos inconcientemente **arrastrados** en esa dirección que no deseamos. Todos conducimos el proceso de cambio situacional, pero sin capacidad de fijarle rumbo. Somos conductores conducidos.

¿Cuántos casos patéticos registra la historia de líderes todopoderosos, innegables conductores de procesos sociales, que sucumbieron ante la fuerza de la corriente anónima de los hechos?. Recuérdese el caso de Robespierre, soñador de la libertad en sus intenciones, implacable dictador por la fuerza de los hechos, todopoderoso y dueño de la vida y la muerte de muchos hombres; sin embargo, las fuerzas que él mismo contribuyó a desatar lo llevan a la muerte con sus mismos procedimientos. ¿Hasta dónde Robespierre era llevado por la corriente de los hechos y hasta dónde conducía la revolución francesa?. ¿Qué encarna esa corriente tan poderosa de los hechos que puede más que los conductores más duros de la historia?. Parece que el individuo, con sus características propias, al interior de un agregado social, se funde en una entidad distinta, a veces monstruosa, a veces heroica, a veces también pasiva y mediocre. ¿Hasta

dónde **gobiernan** los **gobernantes**?

El agregado social, las fuerzas sociales, tienen vida propia, objetivos propios y capacidad propia. Cada individuo reconoce su producción individual de hechos políticos, bélicos, económicos, sociales y culturales pero **todos juntos**, como agregado de productores sociales, no nos reconocemos como responsables de los resultados del sistema; y no nos sentimos conduciendo o comandando el curso que sigue nuestro país, nuestra región o nuestra ciudad hacia el futuro. Por eso hablamos en tercera persona de nuestro país. Decimos que marcha sin rumbo, y ocultamos que **nosotros no le damos rumbo**. La corriente de los hechos es anónima, no tiene autor responsable. El "dejar hacer" ("laissez faire"), no tiene quien le escriba su destino. Alguien conduce, pero no somos nosotros como individuos, somos nosotros mismos como **fuerzas sociales activas o pasivas, orgánicas o inorgánicas.** Allí diluímos el peso de nuestros actos en el peso de la multitud que producen muchos otros. El oponente somos nosotros. Es nuestra incapacidad para **conducir colectivamente.**

Nobel inventa la dinamita, pero no es responsable de las guerras. Einstein sienta los fundamentos teóricos de la teoría atómica, pero no es responsable de Hiroshima y Nagasaki. Un empresario sube los precios, pero no asume responsabilidad por la inflación. Sin embargo, ninguno de estos hechos podrían ocurrir **sin nuestra** participación.

¿Qué significa entonces someter a la voluntad humana el desarrollo de los acontecimientos?. ¿Qué significa **gobernar**?

Cuando decimos que planificar es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar "que nos lleven" y tratar de ser **"conductores"** de nuestro propio futuro, nos estamos refiriendo a un proceso social. En este proceso social, el "hombre individuo" realiza un acto de reflexión superior y reconoce que sólo la conciencia y fuerza del "hombre colectivo" puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los hechos para

desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos.

Pero el "**hombre colectivo**" no es independiente del "**hombre individuo**", ni tiene objetivos o intenciones homogéneas. Necesariamente el "hombre colectivo", como actor del plan, debe responder y estimular a la conciencia social de cada "hombre individuo", ahora agrupado con muchos otros hombres con intereses y visiones más o menos comunes, y así conforma una fuerza social que decide luchar por conducir y no dejarse conducir, que opta por resistir la corriente de los hechos, e intenta someter a su voluntad social el movimiento de la realidad para avanzar hacia su propio diseño del futuro.

En esta forma el "hombre colectivo", como agente de cambio y por medio del plan, se convierte en el contrapeso del vacío de dirección del proceso social que todos producimos como individualidades atomizadas. El hombre colectivo es conductor del proceso social. Por ello, la planificación surge como un problema **entre los hombres: Primero, entre** el "hombre individuo", que persigue fines particulares y el "hombre colectivo", que busca un orden y una dirección societal; y **segundo, entre** las distintas fuerzas sociales en que se encarna el hombre colectivo, que luchan por objetivos opuestos.

Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. Y tales diseños gulan sus acciones en el hacer cotidiano que produce la realidad. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico.

En consecuencia, la planificación debe asumir que el medio en que ella se desarrolla es un **medio resistente** que se **opone** a nuestra voluntad y que tal oposición no proviene de la naturaleza, sino de otros hombres con distintas visiones, objetivos, recursos y poder, que también hacen un cálculo

sobre el futuro y tienen iguales o mayores posibilidades que nosotros de conducir el proceso social por un camino que se aparte del nuestro. La planificación podría ser un problema técnico si se refiriera a la **relación del hombre con las cosas**, pero esas cosas siempre ocultan a otros hombres. La planificación es así un **problema entre los hombres**, entre **gobernantes** con minúscula.

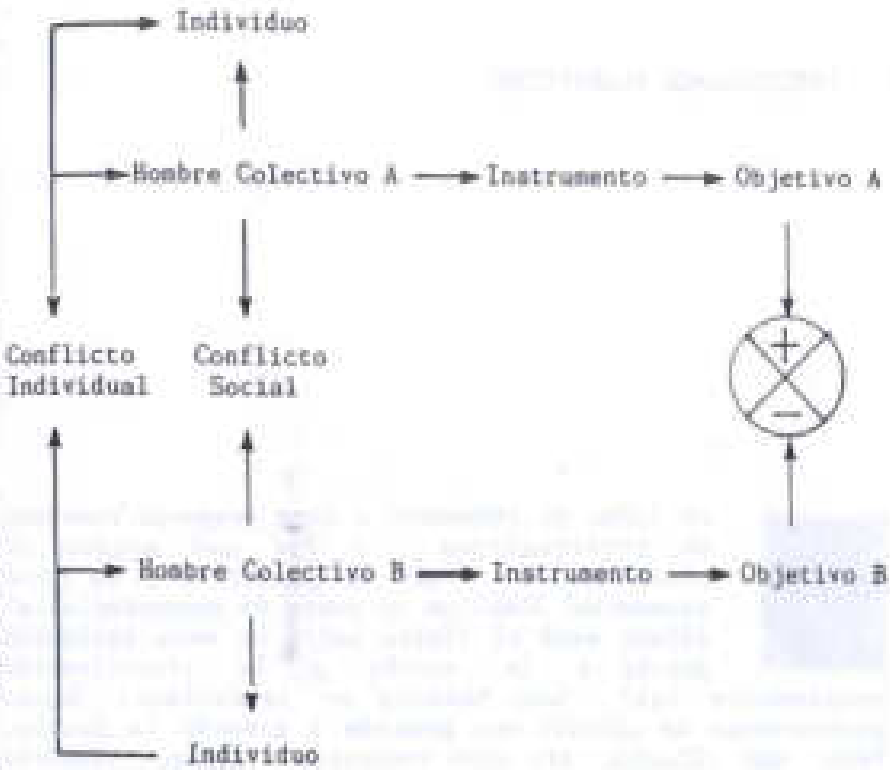
Podemos decir "**sí**" o "**no**" a nuestro destino. Pero tal afirmación o negación no supone una lucha o un conflicto con objetos, con cosas o con la naturaleza como problema principal.

No es cierto que podemos decidir sobre nuestro futuro pensando exclusivamente en la relación :

Hombre ⟶ Instrumento ⟶ Objetivo

como si todas las dificultades fueran reducibles a una resistencia inerte, porque detrás de la validez del objetivo están nuevamente los hombres con sus valores, ideologías y razones humanas, y detrás de la eficacia del instrumento o del medio, ineludiblemente también están los hombres con sus predisposiciones, creaciones, reacciones y comportamientos sociales.

En el fondo, la relación que debe preocuparnos en el ámbito de la planificación, es la que muestra el esquema adjunto. Allí puede apreciarse que las fuerzas sociales (el hombre colectivo) se enfrentan entre sí por objetivos conflictivos mientras cada individuo mantiene un conflicto en el proceso de identificarse o diferenciarse de las fuerzas sociales que se le presentan como opciones. Aún más, en la relación del hombre con las cosas, siempre surge la relación entre los hombres como un proceso de cooperación y conflicto.



Y, así tendremos conciencia que el objeto de la planificación **está siempre en movimiento** y ese movimiento no es distinto que **nosotros como productores sociales.**

Si planificar es sinónimo de **conducir conscientemente**, entonces no existe alternativa a la planificación. O planificamos o somos esclavos de la circunstancia. Negar la planificación es negar la posibilidad de elegir el futuro, es aceptarlo tal como sea.

Si el hombre, un gobierno o una institución renuncian a conducir y se dejan conducir, renuncian a arrastrar y son

arrastrados por los hechos, entonces renuncian a la principal **libertad humana**, que es intentar decidir por nosotros y para nosotros a donde queremos llegar y cómo luchar para alcanzar esos objetivos. La planificación es así una herramienta de las luchas permanentes que tiene el hombre desde los albores de la humanidad por conquistar grados crecientes de libertad. Cuando el hombre no conocía el fuego no tenía la libertad de elegir entre el frío o el calor; cuando descubre el fuego, el hombre puede **optar**. En términos de planificación situacional podríamos decir que es capaz de convertir una **variante** en una **opción**. Puede optar por no pasar frío. Antes que el hombre **ganara** esa libertad no podía convertir esa disyuntiva en una **opción**, estaba **determinado** por una variante.

Usamos el término **variante** cuando el planificador se encuentra ante una alternativa en la cual no tiene el poder de decidir y la realidad decide por él. Si todas las disyuntivas que enfrentamos fueran variantes la realidad sería para nosotros completamente **ingobernable**. Así, el proceso de libertad del hombre es el proceso de conversión de variantes en opciones para hacer la realidad más **gobernable** a los designios de su **razón**. Esto plantea ciertamente un problema de **ética** y **legitimidad** en el proceso de gobierno que no puede resolverse con la renuncia a conducir sino con la democracia en la construcción del futuro.

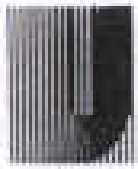
De manera que la planificación no es un método **descartable**, es un **modo de vivir** del hombre hacia la libertad. La alternativa al plan es la improvisación o la resignación, es la renuncia a conquistar más libertad.
La planificación es una **necesidad** del hombre y de la sociedad. Cada hombre es un gobernante de sus actos y allí construye y defiende su libertad. Pero también cada hombre, por acción u omisión, conciente o inconcientemente, decide para que el gobierno del sistema en que vive luche por ganar libertad de opciones o se entregue a las circunstancias. No sabemos si podemos conducir el mundo hacia donde queremos, pero no podemos renunciar a intentarlo. Y ese intento puede

ser beneficiado por la planificación.

¿Pero, en qué se parece esta planificación a la que reconocemos en la práctica? ¿cómo es que algo tan importante para nosotros ha llegado a ser un método secundario, rígido y superfluo limitadamente aplicado a la economía? ¿dónde está la explicación de su descrédito, en nosotros o en el tipo de planificación que creamos? ¿por qué el político ignora y menosprecia la planificación cuando debería ser su herramienta de gobierno más preciada?

Aunque parezca extraño debemos comenzar por renovar los argumentos que sustentan la planificación.

2. ¿NECESITAMOS PLANIFICAR?



na forma de responder a esta pregunta consiste en interrogarnos : ¿ Por qué existe la planificación? ¿ qué la justifica y la hace necesaria? ¿Cuál es el costo de menospreciarla? ¿dónde está el límite entre la mera reflexión previa a la acción y la planificación propiamente tal?. Los hombres no improvisan; hacen generalmente un cálculo que **precede** y **preside** la acción. Pero, ese cálculo, sin otro requisito, ¿podemos llamarlo planificación? ¿qué hace normalmente el político antes de actuar? ¿planifica a su manera?. Si planificar consiste en reflexionar antes de hacer, ¿por qué el político valora tan poco la planificación? ¿ es necesaria la planificación? ¿La planificación es una herramienta eficaz de gobierno? ¿Qué peso tiene la planificación en el desempeño del gobierno?

El primer problema consiste aquí en delimitar el ámbito de la planificación y el rol de la improvisación.

En realidad, los gobernantes dedican muchas horas a reflexionar antes de tomar decisiones ¿cómo es ese tipo de

reflexión? ¿en qué se diferencia de la planificación formal? ¿en qué consiste la **formalidad** de la planificación? ¿qué tipo de reflexión no es planificación?. Ahondemos en esta última interrogante.

Asumamos, en principio, que la planificación se refiere al **cálculo que precede y preside la acción.** ¿La existencia de ese cálculo es suficiente para fundamentar las decisiones?.

Aquí surge un primer requisito para que la reflexión se identifique con la planificación: debe **relacionarse con la acción**, debe constituir una **mediación** entre el **conocimiento** que se logra con la investigación y la **acción** que vamos a emprender **ahora.**

Pero, ¿de qué depende la calidad y eficacia de esa reflexión que media entre nosotros y la acción?. Ante esta interrogante surge un segundo requisito que se refiere a la profundidad, alcance y sistematicidad de la reflexión.

Observemos el cuadro siguiente. Allí hemos ubicado verticalmente distintas instancias de tiempo y horizontalmente, distintos grados de sistematicidad y amplitud del cálculo que precede y preside la acción.

En **primer lugar**, es posible un cálculo intuitivo y asistemático con un horizonte de tiempo que termina hoy, es un cálculo reflexivo, pero **inmediatista**, asistemático y limitado en sus perspectivas. Es el cálculo del casillero ATo.

En **segundo lugar**, es posible un cálculo puramente intuitivo que articula el corto y el largo plazo; dicho cálculo está representado por la primera columna del cuadro que va desde ATo y termina en AT15. En ese caso podemos hablar del **cálculo intuitivo** que precede y preside la acción.

En **tercer lugar**, si ahora tomamos la línea horizontal superior que va desde ATo hasta ETo, vemos que allí hay distintos grados de sistematicidad y amplitud de las

perspectivas de análisis. Dicha línea comienza con la intuición inmediatista y termina con el cálculo situacional inmediatista, pero formal.

Por último, si tomamos la última columna que comienza con ETo y termina con ET15, apreciamos allí la articulación entre el cálculo situacional inmediatista y el cálculo situacional a futuro. Este cálculo situacional articulado y sistemático es precisamente lo que llamaremos **planificación**, sin apellido.

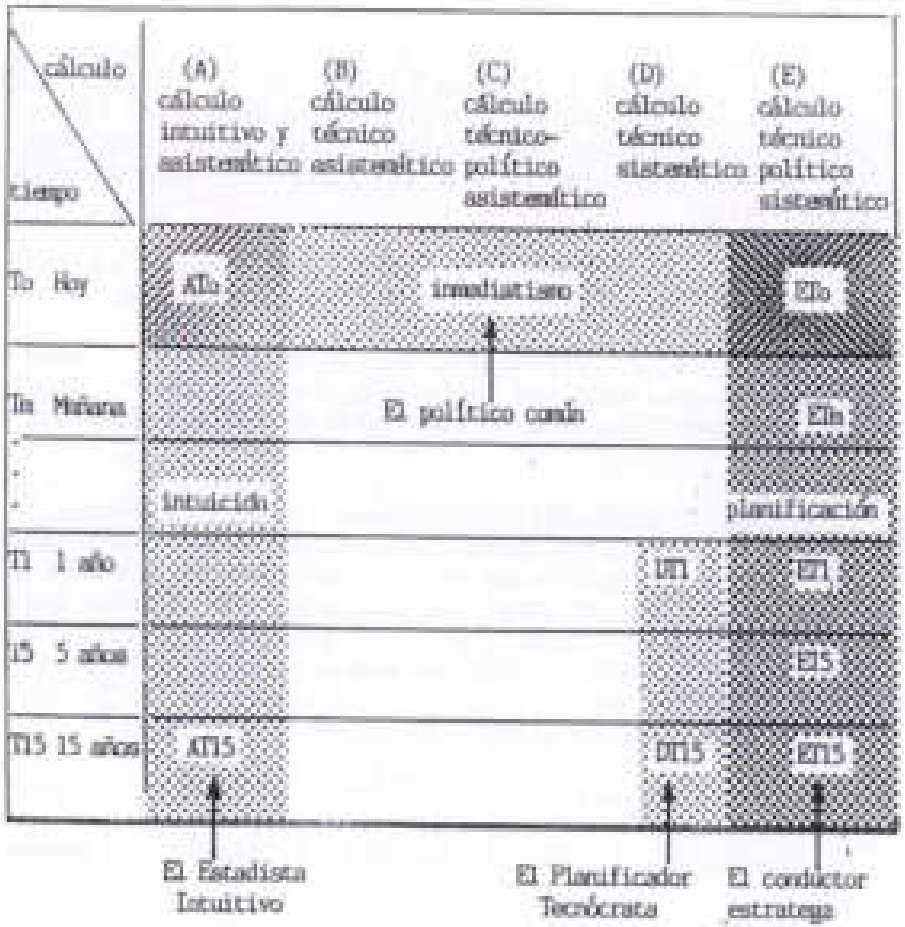
El político, con la excepción del estadista, se mueve generalmente en la zona del **inmediatismo situacional.**

El planificador tecnócrata, por el contrario, tiende a ubicarse en la zona del **futurismo tecnocrático** , que el gráfico identifica como D, comenzando en DT1 y terminando en DT15.

El conductor estratégico-situacional ocupa la columna "E", desde ETo hasta ET15, articulando el cálculo situacional en distintos horizontes de tiempo. Esta es la **apreciación situacional** del estratega. De manera que el político común, el planificador tecnócrata y el gobernante estratega se ubican en **espacios de cálculo distintos** y su diálogo no es fácil. Así es como el gobernante común se aleja de la planificación y los planificadores de la realidad.

La alternativa entre planificación e improvisación aparece ahora matizada por opciones intermedias : el cálculo sistemático, el cálculo inmediatista, el cálculo técnico, etc.

Llamaremos planificación al cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción. La reflexión que es inmediatista, tecnocrática y parcial **no** es planificación, y tampoco es planificación la reflexión que se aisla de la acción y deviene en mera investigación sobre el futuro.



Hasta aquí hemos precisado el contenido de la palabra planificación, pero no hemos contestado a esta pregunta : ¿Por qué el cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos es más potente o eficaz que el cálculo

situacional inmediatista o el cálculo puramente técnico?

Intentaremos una respuesta comenzando por distinguir seis argumentos puros, aislados artificialmente unos de otros.

PRIMER ARGUMENTO : Se necesita una mediación entre el futuro y el presente.

El hombre actúa produciendo actos y acciones que revierten más adelante sobre él mismo como efectos. Esas consecuencias también inciden sobre los otros hombres que coexisten con él en la situación, los cuales, a su vez, son igualmente productores de actos y acciones. El efecto de todos esos hechos no se agota en el **presente**, se prolonga en el tiempo y, a veces, incide principalmente mañana sobre nosotros. El mañana, construído por todos nosotros, incidirá sobre mí o el OTRO abriendo posibilidades o enfrentándome a problemas. Ese mañana me afecta hoy, porque es hoy cuando puedo hacer algo para estar en condiciones de aprovechar las oportunidades de mañana o evitar los problemas futuros. Por lo tanto, el primer argumento que hace necesaria la planificación reside en que mi criterio para decidir **qué debo hacer hoy** se refiere a si **esa acción de hoy será eficaz mañana para mí**.

Este argumento destaca la necesidad de **prever** las posibilidades del mañana para diseñar con anticipación lo que **debo** hacer hoy.

No debo esperar que el mañana ocurra, porque entonces actuaré siempre tarde ante problemas ya creados u oportunidades que no puedo aprovechar.

La dificultad reside en que el hombre ve el futuro con la misma perspectiva estática que existe en la distancia física para un observador inmóvil. No adquirimos fácil conciencia de ello. Nos aproximamos constantemente a lo que vemos distante, pero las diferencias de conciencia sobre esa aproximación generan distintas **tasas psicológicas d**

descuento sobre el futuro que afectan fuertemente nuestras decisiones de hoy entre las opciones consideradas. Así como la luna se vé pequeña desde la distancia que la observamos, también nos parecen pequeños los problemas y oportunidades del futuro y, por consiguiente, con **poco peso** respecto a nuestras preocupaciones presentes.

El hombre **ahorra preocupaciones** haciendo un descuento sicológico sobre los problemas futuros.

Cuando un Presidente de la República entrega la banda Presidencial al ganador del Partido oponente, ya no puede rehacer su gobierno. El tiempo social es irreversible. En cambio, si simula al principio de su gobierno las consecuencias de sus acciones y omisiones mediante planes alternativos, en ese momento puede escoger y rectificar imaginariamente según el aprendizaje que haga de los ensayos explorados. La exploración del futuro nos ayuda a decidir hoy más eficazmente.

Por ejemplo, un Jefe Nacional del Cuerpo de Bomberos tiene que decidir hoy cuánto invertirá en cuarteles, equipos contraincendio, carros-bomba y entrenamiento de nuevo personal, pero esa decisión debe tener en cuenta el crecimiento futuro probable de las ciudades y su expansión vertical u horizontal, los materiales de construcción empleados, las medidas de prevención de incendios vigentes y proyectadas, etc. Sobre la base de esa exploración del futuro toma una decisión hoy que será más o menos acertada según la justeza de sus proyecciones futuras.

Pero, las restricciones y problemas del presente son muy consumidoras de tiempo y recursos ¿por qué no postergar lo de mañana para pasadomañana ya que tenemos tantos problemas hoy?. Además pasadomañana podré corregir las concesiones que debo hacer hoy en aras del realismo de la coyuntura. El hombre no es proclive a traer el futuro a la mano del presente, y por eso se resiste a la formalidad de la planificación. Le parece que explorar el futuro más allá del corto plazo es construir castillos en el aire; ¿quién puede

asegurar que los problemas potenciales serán reales y actuales. El futuro es incierto y esa incertidumbre puede favorecerse solucionando los problemas avizorados sin que yo intervenga ¿ por qué no dejar los problemas complejos para más tarde, a ver si se solucionan solos o dejan de ser problemas para convertirse en datos sociales?

SEGUNDO ARGUMENTO : Se necesita **prever** cuando la **predicción** es imposible.

Lo que ocurrirá mañana generalmente no es **predecible**, porque el futuro no sólo depende de muchas variables cambiantes pero conocidas, sino de los hombres que **crean** esas variables como posibilidades que sobrepasan su propia imaginación e intenciones. Así, el futuro que nos afectará mañana e incide en la eficacia de nuestras decisiones de hoy depende, a veces en buena parte, de **variables desconocidas e inimaginables** que no podemos **enumerar**.

Esto, por cierto, no ocurre en todos los casos. Podemos hacer una buena predicción sobre el número de la población que existirá mañana, pero no podemos hacer lo mismo en relación a las acciones de esa población.

En principio, sin embargo, se trata de una incógnita que probabilísticamente podemos enmarcar dentro de un espacio de posibilidades. Si en ese espacio de posibilidades pueden ocurrir "varias" situaciones alternativas diversas, debo realizar un acto de **previsión** que implica diseñar "varios" planes para enfrentarlas.

Por lo tanto, el segundo argumento sobre la necesidad de la planificación descansa en la exigencia de prever posibilidades para prever acciones y, en consecuencia, ser oportunos y eficaces en la acción.

El Jefe de Bomberos ya citado como ejemplo, no puede tener certeza sobre la adopción de sus propuestas preventivas de

incendios. Puede que ellas se ejecuten o posterguen. El no puede planificar sobre la base de adivinar o predecir qué ocurrirá.

Ello constituiría una apuesta ciega contra el futuro no incluido en sus previsiones.

Está obligado a diseñar un Plan A para la eventualidad optimista y un Plan B si ellas no son aprobadas a tiempo. Pero, ¿A y B constituyen todo el universo de posibilidades? ¿ qué pasa si las medidas se adoptan y sólo se cumplen muy parcialmente? ¿ qué pasa si no se respetan las normas de expansión de las ciudades?, ¿qué fundamentos tienen los escenarios que seleccionamos y con qué criterio los elegimos?

TERCER ARGUMENTO: reacción veloz y planificada ante las sorpresas.

Lo que ocurrirá mañana puede estar fuera del espacio de posibilidades que hoy puedo imaginar o considerar sensatamente que comprende lo que puede ocurrir. Así, el mañana puede **sorprenderme** sin planes. En este caso se trata de prever como actuar mañana inmediatamente después de ser sorprendido ya que no puedo evitar las sorpresas completamente con mi cálculo predictivo y previsivo de hoy.

El tercer argumento se puede enunciar, entonces, como la necesidad de estar preparado para reaccionar veloz y eficazmente ante la sorpresa.

Así, la organización de Bomberos planifica su actividad operacional, no sobre la base de predecir los incendios, sino sobre la idea de estar preparada para actuar cuando ocurran y disponer de la capacidad para actuar ante la magnitud y frecuencia de los siniestros con la eficacia adecuada.

CUARTO ARGUMENTO : Se necesita una mediación del pasado con el futuro.

Si fallo en enfrentar las sorpresas con velocidad y eficacia, debo ser capaz de aprender de mis errores y pagar sólo el costo **necesario** de ellos. En consecuencia, debo prever la forma de aprender oportunamente del pasado reciente y poner ese conocimiento al servicio de los otros argumentos de este discurso. El cuarto argumento descansa, entonces, en la necesidad del **aprendizaje** de la práctica como mediación entre el pasado y el futuro.

Si el Jefe de Bomberos cometió un error en su estimación del número, frecuencia y distribución de los incendios, su capacidad instalada para reaccionar ante las sorpresas seguramente quedó muy corta o muy en exceso de las necesidades. El debe tener un sistema para detectar oportunamente el error, corregirlo a tiempo y aprender del caso para mejorar sus cálculos siguientes.

QUINTO ARGUMENTO : Se necesita una mediación entre el conocimiento y la acción.

Aún cuando no tuvieran vigencia los problemas planteados en los argumentos anteriores, existe la necesidad de reflexionar antes de actuar, de apuntar al blanco antes de disparar, si queremos hacer lo mejor posible. Por esta vía surge el plan como un cálculo que precede y preside la acción. Ese cálculo **no es obvio** como instancia de conocimiento de la realidad y de diseño de la acción destinada a cambiarla. No sólo existen alternativas técnicas y alternativas económicas que deben ser exploradas en su eficacia, no sólo tales eficacias son debatibles según el juicio de los expertos, sino además existen **distintas visiones** o **puntos de vista** de los diversos actores sociales que coexisten en la situación y tienen ingerencia en un problema determinado.

El conocer del hombre de acción es distinto del conocer del científico, porque el primero conoce en forma comprometida para actuar en función de un compromiso. Para el hombre de acción, ni el conocimiento de la realidad con sus problemas ni sus soluciones son obvias, porque la perspectiva técnico-científica es apenas una de sus perspectivas de análisis. Tampoco puede asumir que existe una explicación y una solución mejor que otra válida para todos los actores sociales. Comprende que no puede operar sobre su imagen-espejo de la percepción de los otros hombres y entiende que cada uno se mira en su propio espejo de la realidad.

El quinto argumento sugiere, entonces, que entre la acción y el conocimiento de la realidad a su servicio, se requiere la planificación, aún como mero análisis del presente y para el presente.

Para el Jefe de Bomberos citado, la localización de los cuarteles y la selección de los equipos es un problema que tiene muchos ángulos y perspectivas. El criterio técnico-práctico le aconsejará ciertas localizaciones y determinados equipos. Los investigadores que estudian la combustión de materiales y los medios de impedirla proponen otras soluciones futuristas que cambian el espacio de definición del problema. Estos investigadores tienen una percepción distinta del tiempo y de la política que los técnicos y la organización de bomberos. Las asociaciones de vecinos tienen sus propios puntos de vista al igual que las empresas de seguros que presionan en el Congreso para la asignación de los recursos financieros. A su vez, los productores nacionales de equipos defienden la industria nacional frente a los equipos más baratos y más sofisticados producidos en el extranjero. El personal de bomberos está organizado en sindicatos y tiene su propia experiencia y puntos de vista.

Por su parte, el cargo de Jefe de Bomberos es de designación política y su ocupante necesita no sólo apagar o evitar incendios, sino mantenerse en el cargo para lograr los resultados que busca la organización que dirige. Finalmente, una asociación ecologista defiende una concepción

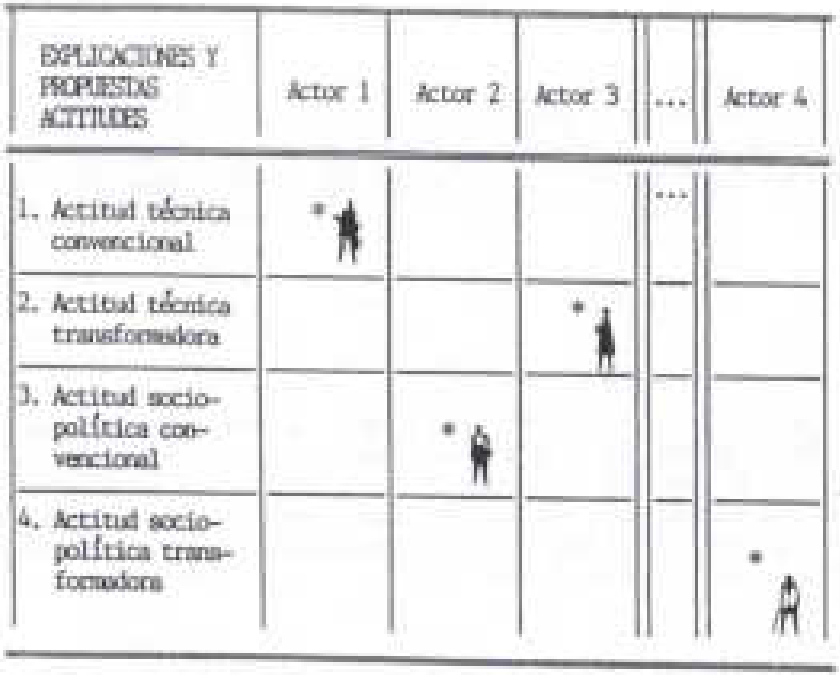
completamente distinta de las ciudades y de la vida urbano-rural que cambia todo el cuadro del problema desde otra perspectiva de organización social de los hombres. El riesgo de un incendio, dice la asociación, depende de las reglas de organización espacial de las ciudades y del diseño urbano.

No todas las opiniones tienen el mismo peso. Algunas responden a argumentaciones técnicas individuales o de equipos que el Jefe de Bomberos puede desestimar o hacer suyas, porque detrás de ellas no existe fuerza o peso político propio que obligue a considerarlas en la decisión. Pero, en cambio, otras opiniones a veces menos fundadas técnicamente, responden a posiciones de actores sociales, sean estos personalidades, organizaciones sociales o partidos políticos. Estos actores sociales son tales porque tienen capacidad de producir hechos políticos y constituyen centros de acumulación y desacumulación de poder.
Algunos de los actores mencionados creen que el problema debe y puede ser solucionado técnicamente, mientras otros creen que no hay solución de problemas sino cambio de la naturaleza de los mismos. En este análisis surgen distintas opiniones sobre las medidas adecuadas y los métodos para diseñarlas : soluciones óptimas versus soluciones buenas, variables técnicas versus variables políticas, confianza en los modelos analíticos versus simulación de procesos humanos creativos, variables cuantitativas versus las cualitativas, diagnósticos versus explicaciones situacionales, casuística fenoménica versus grandes agregaciones de variables, altas tasas sicológicas de descuento sobre el futuro versus tasas bajas, etc.

Así, el Jefe de Bomberos se encuentra con una matriz de explicaciones y proposiciones diversas, como la que se presenta a continuación.

En esta matriz, la posición de cada actor es distinta porque cada cual está situado de diversa manera frente al problema. Además, la posición de cada actor tiene algo de cada una de las cuatro actitudes señaladas, pero está dominado por alguna o algunas de ellas. Cada posición tiene buenas

razones y se puede fundamentar desde el punto de vista particular de cada protagonista.



Antes de tomar una decisión el Jefe de Bomberos tendrá en cuenta todas estas explicaciones y proposiciones, y les dará un peso según su intuición y según las circunstancias. ¿La decisión puramente técnica es más **"racional"** que la política?. Al reflexionar sobre las explicaciones y proposiciones situacionales de los distintos actores pertinentes a su problema, el Jefe de Bomberos se dará cuenta que su modelo de la realidad opera **dentro del espacio** de su perspectiva de análisis. Captará que también él adhiere a una **actitud** frente al problema. Si es inteligente se preguntará si su modelo es una

representación más correcta de la realidad que el modelo de los otros actores. Comprenderá también que no puede probar nada con su modelo que no está implícito en sus premisas. Por lo tanto, si no puede probar que sus premisas son superiores a las de otros, su modelo no es mejor que el de otros. Cada actor selecciona las variables de su modelo que le parecen relevantes en su visión de la realidad. ¿Hasta dónde sus proyecciones sobre el futuro son la consecuencia de las políticas que **ya ha decidido** y hasta dónde son útiles para explorar políticas alternativas? ¿con qué criterio decide ante la diversidad de posiciones?. Estas preguntas nos dicen que la reflexión que precede y preside la acción no es obvia y requiere métodos especiales.

Al final, todo este complejo cálculo técnico, político y social, debe preceder y presidir la acción, pues de otra manera resulta en una planificación superflua.

El **"gobierno"** se refiere a la acción práctica y si ésta pretende ser eficaz, el proceso de gobierno y el proceso de planificación deben coincidir en el presente como un cálculo que precede y preside la acción.

SEXTO ARGUMENTO : Se necesita coherencia global ante las acciones parciales de los actores sociales.

Los actores que producen hechos políticos, sociales, económicos, bélicos, etc., son muchos. Cada actor produce esos hechos en relación a sus visiones y propósitos particulares y nada garantiza la coherencia del resultado social global. Esto ocurre tanto al interior de un actor compuesto de subactores como en la coexistencia conflictiva entre actores diversos. La coherencia de la acción global no se alcanza espontáneamente, se requiere una racionalidad central. El sexto argumento puede, entonces, enunciarse así: se necesita una acción central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales, si es que queremos conducir el sistema social

hacia objetivos decididos democráticamente por los hombres.

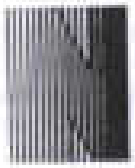
Si acudimos nuevamente al ejemplo del cuerpo de bomberos, vemos que alguien tiene que intentar poner orden en el crecimiento de las ciudades, que no puede quedar sujeta a la libre voluntad de cada organización de vecinos dónde y cuántos cuarteles de bomberos se instalarán y que ante un incendio alguien debe dirigir la operación de apagarlo, pues de otra manera cada unidad de bomberos acudiría o no a los sitios siniestrados según su propio juicio y conveniencia.

Estos seis argumentos conforman en la práctica social una red interrelacionada de fundamentos que refuerzan el caso teórico de la planificación societal como herramienta de conducción o gobierno de los distintos actores sociales.

Por ello usamos deliberadamente la **"g"** minúscula en la palabra **gobierno**, a fin de destacar desde el principio que la planificación y el gobierno de procesos son una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales y de todos los hombres, a partir de cualquier situación favorable o adversa. La planificación desde el Gobierno del Estado sólo es un caso particular justificadamente destacado por su importancia, pero injustificadamente presentado como el monopolizador del gobierno y la planificación.

Un sistema social comprende una red de gobiernos circunscritos a ámbitos específicos. Las direcciones de los partidos políticos, de los sindicatos, de las universidades, de las fuerzas sociales, de los gremios de empresarios, etc. **gobiernan** en espacios determinados del sistema social y no dependen necesariamente del Gobierno del Estado, aunque éste sea el actor más poderoso. Lo mismo podemos decir del ámbito de la planificación económica : es un caso particular y limitado de la teoría general de la planificación y de su práctica social.

3.- LOS RECURSOS DE CALCULO DE LA PLANIFICACION Y EL GOBIERNO DE SITUACIONES.



o debemos confundir la planificación con la **predicción**. La predicción es sólo **un** recurso de cálculo que utilizan los gobernantes y los planificadores y ella no es la única vía de cálculo que pueden utilizar.

La planificación situacional es como una "guerra de trincheras" contra la incertidumbre futura que generan los sistemas complejos.

Imaginemos un sistema de cuatro trincheras con los siguientes nombres :

primera trinchera : capacidad de **predicción**
segunda trinchera : capacidad de **previsión**
tercera trinchera : capacidad de **reacción veloz ante la sorpresa**
cuarta trinchera : capacidad de **aprendizaje de los errores**

La capacidad de predicción es la primera trinchera, el primer frente de combate contra la incertidumbre, pero la

más vulnerable de las cuatro trincheras. Supone la capacidad de **acertar** en un solo intento y en una sola apuesta sobre el futuro. Los planes libro tradicionales sin escenarios operan exclusivamente en esta trinchera. Naturalmente, en los sistemas que siguen leyes la capacidad de predicción es alta, pero en los sistemas creativos ella es muy limitada.

Debemos suponer, por consiguiente, que esta primera trinchera será constantemente vencida por la incertidumbre real sobre el futuro. La defensa de la planificación pasa entonces a la segunda trinchera .

La capacidad de previsión es también una apuesta sobre el futuro, pero mucho menos riesgosa. Razona en base a un **"si"** condicional que explora una franja o banda de posibilidades. **Si** ocurre tal cosa mi plan es A (techo optimista), pero **si** ocurre esta otra cosa (piso pesimista) mi plan es B. Ya no se trata de una apuesta ciega sobre el futuro sino de una abierta a varias posibilidades: las comprendidas entre el techo y el piso de la **predicción** . De esta manera reaparece el cálculo de predicción como un medio del cálculo de previsión. La predicción se refiere a que no ocurrirá nada relevante para mi plan fuera de la banda delimitada por el piso y el techo. Esta segunda trinchera es algo más fuerte y resistente que la anterior porque está concebida para dar cuenta de **todas** las posibilidades comprendidas **dentro** de la banda de previsión. Su vulnerabilidad reside en que descansa en una predicción, y por consiguiente, puede ser sobrepasada por la fuerza de la incertidumbre. Si ello ocurre, entonces entra a operar la tercera trinchera : la capacidad de reacción veloz ante la sorpresa.

La tercera trinchera es más fuerte que las dos primeras, pero opera bien en tiempo oportuno sólo **en tercer lugar**, vale decir **en compañía** de la predicción y la previsión. No se trata de trincheras alternativas donde el planificador debe optar por la más segura, sino de **recursos complementarios de cálculo.** El propósito de la tercera trinchera es poner al día nuestros cálculos cuando la sorpresa los aleja de la realidad, y actuar velozmente en

base a esa rectificación.

Estas sorpresas ocurrirán con cierta frecuencia debido a la debilidad de la predicción y la previsión en los sistemas creativos. Pero, la reacción veloz ante la sorpresa no es algo que se logra espontáneamente : el sistema directivo y operacional debe estar preparado para reaccionar velozmente. Recuérdese el ejemplo del cuartel de bomberos. Allí nada ocurre por casualidad y todo está planificado para responder a las señales de atención y alarma. Pero, esta tercera trinchera también puede ser vencida y entonces debemos pagar el costo del error. ¿De cuántos errores? ¿De uno, del primero? ¿ O de una cadena de errores repetitivos ? Aquí es donde debe operar la cuarta trinchera: la capacidad de aprendizaje sobre los errores.

La cuarta trinchera no es completamente segura. Podemos fallar en detectar las causas de nuestros errores y repetirlos aumentando su costo social. Pero es un recurso de cálculo que fortalece los otros tres y profundiza la reflexión sobre la complejidad de la dinámica social. Este aprendizaje de los errores tampoco es espontáneo, debe ser planificado y verificado constantemente. La potencia de la sistemática de aprendizaje de los errores depende de la potencia de nuestros métodos de cálculo. Si estos últimos son sistemáticos y bien explícitos, el cotejo con las situaciones ocurridas iluminará mejor la identificación y localización de los errores y los aciertos , así como las causas fundadas o azarosas de los mismos. Podemos acertar o errar por casualidad , y de ello podemos hacer un aprendizaje. Pero también podemos descubrir aciertos y fallas en nuestras informaciones, en nuestros modelos, en nuestras teorías y en nuestros cálculos. De ellos tenemos la obligación de aprender para mejorar los cálculos futuros. De esta manera la planificación supone además organizar el sistema de aprendizaje sobre el pasado reciente en una puesta a prueba de nuestros métodos para tratar con el futuro.

Estos cuatro recursos de cálculo le dan más solidez

modestia a la planificación.

El uso dosificado de estos cuatro recursos de cálculo está ciertamente relacionado con la vieja discusión sobre **prevención y reacción o curación**.

La planificación puede intentar atacar los problemas antes que se materialicen o simplemente dedicarse a solucionar problemas cuando estos ya son evidentes para todos por su magnitud y consecuencias. La idea preventiva de atacar los indicios de un problema y no los problemas mismos, ya fue enunciada por Maquiavelo en "El Príncipe", cuando dice:

> "Ocurre con esto lo que los médicos dicen de la tisis que al principio es fácil de curar y difícil de conocer, mientras que con el correr del tiempo, no habiendo sido al principio conocida ni remediada, es fácil de conocer y difícil de curar".
>
> "Así ocurre con las cosas del Estado, porque conociendo a distancia (lo que no es dado sino a los prudentes) los males que nacen en ella, se remedian pronto; pero cuando por no haberlos conocido, se dejan, crecen hasta que los conocen todos y no tienen remedio". (Págs. 33-34, Edic. Aguilar).

La planificación reactiva, o sea, aquella que sólo ataca los problemas ya evidentes, es una planificación defensiva e ineficaz. Pero, la práctica de la **planificación preventiva** requiere que un sistema oportuno de información señale los "indicios" de los problemas, muestre cuando ciertas variables críticas se salen fuera de control o de su **banda de normalidad** y entran en una zona de peligro que anuncia problemas.

Un buen sistema de indicadores de coyuntura debe proporcionar "señales de alarma temprana", luces rojas que anuncien la probabilidad razonable de la creación de un

problema. Pero esto es aun insuficiente, porque la planificación preventiva exige una mentalidad del planificador o del dirigente que lo capacite para abordar un "indicio" con la misma urgencia que un problema ya desarrollado y evidente.

El principal problema de la planificación preventiva consiste en que el dirigente o gobernante asuma la incomodidad de tomar en serio una señal de atención, aunque ésta sea destacada y exagerada ante la opinión pública por sus oponentes. Esta actitud frente a los problemas potenciales está relacionada con el problema del tiempo en la planificación y más concretamente con el concepto de **tasa sicológica de descuento del tiempo.**

La planificación y la acción son inseparables. El plan es el cálculo que **precede** y **preside** la acción. Si no la **precede** el plan es **inútil**, porque llega tarde. Y, si llega a tiempo, pero no **preside** la decisión de la acción tomada, el plan es **superfluo**. A su vez, la acción, sin un cálculo que la precede y preside sería una mera improvisación.

El gobierno eficaz exige un encuentro entre cálculo y acción.

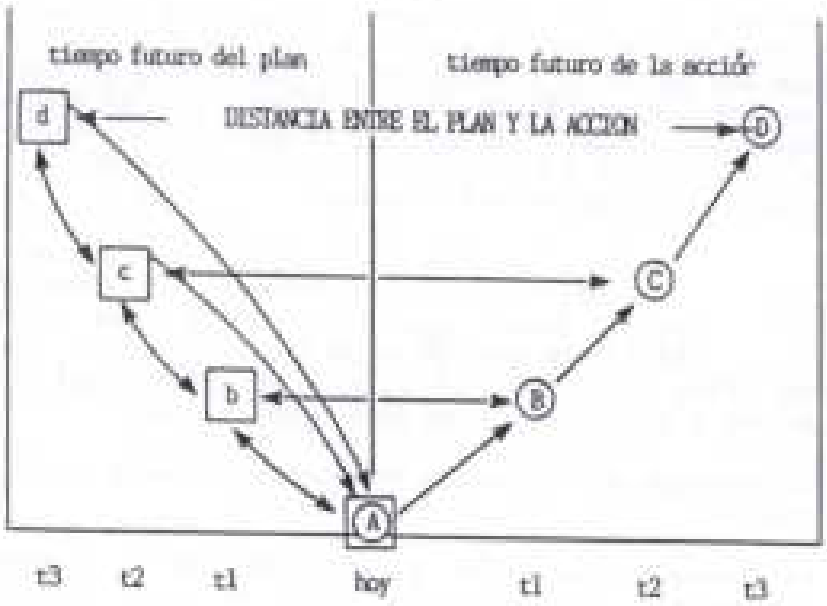
Este encuentro asume las características de una interacción constante y bidireccional, porque la acción, con sus efectos, condiciona el cálculo siguiente y este último precede y preside una nueva decisión para la acción.

El momento de la acción es decisivo tanto para el proceso de gobierno como el de planificación. En el presente se confunden y unen. Y, este encuentro es el que nos permite hacer una teoría común del gobierno y de la planificación.

El presente es el único espacio de la acción y, en consecuencia, es el presente el que **manda** en ambos procesos porque allí se produce su unidad. Así, la planificación existe **para** el presente, **para apoyar las decisiones de hoy**. Sin embargo, como se argumentará más adelante, la decisión

eficaz en el presente obliga a explorar el futuro y a anticipar la creación del futuro que deseamos.

GRAFICO No. 1



El gráfico No. 1, representa la idea de la convergencia en el presente del proceso de gobierno y el proceso de planificación.

La planificación en la coyuntura (A) se identifica con el mismo proceso de gobierno mediante el cual se deciden y producen las acciones. El cálculo que precede y preside la acción es una instancia tanto del proceso de gobierno como del proceso de planificación. Las acciones de hoy forman parte de una cadena de acciones que penetra hacia el futuro. Esta cadena se presenta en el gráfico como (A ⟶ B ⟶ C ⟶ D). Sin embargo lo que hacemos hoy puede construirle viabilidad y eficacia a las acciones futuras o gestar su imposibilidad o su ineficacia.

Esto nos obliga a **simular** el futuro mediante planes. Así surgen los planes anuales (b), los planes para el período de gobierno (c) y los planes de muy largo plazo (d). El rol de todos esos planes es apoyar la planificación en la coyuntura. Si se desligan de la acción concreta, entonces algún otro cálculo los sustituirá en la función de precede y presidir lo que hacemos y omitimos hacer hoy.

El proceso de gobierno no es otra cosa, entonces, que el cálculo del plan convertido en acción capaz de conducir los hechos en las situaciones que siguen. Pero, a su vez, en el intento de gobierno se construye el presente, y ese presente es la situación inicial de cada día del plan. Desde el momento que la situación inicial cambia a causa de la acción propia, de la acción de otros, de las tendencias internalizadas en el sistema o de la interacción del mismo con otros sistemas del escenario internacional, resulta imprescindible entender que los planes se están rehaciendo permanentemente y el proceso de gobierno, con sus acciones y omisiones, crea incesantemente nuevas condiciones para su cumplimiento y para su necesaria reformulación.

Pero, el proceso de gobierno no es único ni monopólico.

Siempre se refiere a un ámbito que colide con otros y donde no se tiene el poder absoluto de tomar decisiones. La teoría de la planificación, por consiguiente, no puede olvidarse de los **otros** actores que gobiernan y planifican en la situación y del conflicto que allí surge.

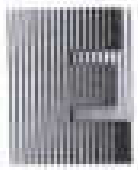
El proceso de gobierno se gesta como una competencia entre los diversos actores sociales por producir las acciones que estiman conducentes al logro de sus objetivos. Existen tantos **gobiernos** como fuerzas sociales luchan por el control de los centros de poder. Sin embargo, existe sólo un **Gobierno** con mayúscula que se ejerce desde el Estado.

El proceso de planificación real, unido indisolublemente al de gobierno, se constituye como un cálculo incesante y permanente que precede y preside las acciones de los actores en conflicto.

Pero, si lo esencial del gobierno es la acción y lo esencial de la planificación es el cálculo que la precede y preside, entonces **planifica quien gobierna** (porque el gobernante hace el cálculo de última instancia) y **gobierna quien planifica** (porque gobernar es conducir con una direccionalidad que supera el inmediatismo de la mera coyuntura).

La primera afirmación contiene una crítica a la planificación tecnocrática y los planificadores tradicionales. La segunda afirmación desnuda los vicios del gobierno y del político inmediatista que enfermo de cotidianidad es arrastrado por las circunstancias.

4.- COMO NO SE PUEDE PLANIFICAR LA ECONOMIA.



sta anécdota normativa y humorística ocurrió en la realidad, por lo menos según la versión de un periodista deportivo brasileño.

" En 1958, durante el campeonato mundial de futbol en Suecia, el entrenador Feola mantiene una sesión de trabajo teórico con el equipo de Brasil. En unas horas más deberán enfrentar a Inglaterra, un serio oponente para las aspiraciones del equipo de Pelé, Vavá y Garrincha. El técnico Feola planifica el partido con la seriedad que exigen las circunstancias. Es una larga sesión donde el entrenador explica a los jugadores lo que **deben** hacer con toda precisión para confundir a los ingleses. Así desarrolla en la pizarra los primeros quince minutos de juego, después los quince siguientes y así hasta el término del juego con el triunfo del Brasil. La idea es brillante, pero algo no convence a los jugadores. Después de un silencio prolongado Garrincha dice : ¿Puedo hablar Profesor Feola? Puede, dice el entrenador. Agrega entonces Garrincha ¿ Usted ya arregló todo esto con los ingleses? "

La capacidad de gobierno es en parte capacidad de planificación. Pero, ¿qué es capacidad de planificación?.¿ Con quién **arregla** el planificador el "comportamiento" de las variables que controla el OTRO?

Los textos tradicionales de planificación afirman que el planificador es un técnico al servicio de una fuerza social, y la **profesión** de planificador consiste en dominar la técnica de hacer planes. Esta técnica es simple en sus principios básicos, pero muy compleja en su aplicación. Esto último es exactamente cierto, aunque se afirme al interior de un concepto estrecho e impotente de planificación como el que encabeza este párrafo.

Las técnicas de planificación abordan generalmente el problema por instancias. Se supone que el proceso comienza con el diagnóstico que hace el planificador de la realidad sobre la cual deberá intervenir. El planificador diagnostica como si fuera un médico de la sociedad y busca precisar y entender los males que la aquejan. La palabra diagnóstico, que proviene del griego **diagignoskein**, significa "distinguir", "conocer".

En la medicina tradicional este proceso de distinguir lo que le pasa a un enfermo supone determinar el carácter de una enfermedad mediante el examen de sus signos aparentes. Hay pues una relación entre la constatación de signos diversos y los distintos tipos de enfermedades que padece el hombre. Se supone que en relación a los problemas de nuestras sociedades, el planificador puede distinguir distintos signos aparentes de problemas sociales o hechos sociales problemáticos. La desigual distribución del ingreso, la desocupación, la marginalidad social, la inflación, el estancamiento económico, la concentración espacial, etc., son hechos o conjuntos de hechos que constituyen signos aparentes que se corresponden con distintos o comunes problemas que los causan. La palabra **aparente** no significa en este caso inexistente o falso, sino la forma en que **aparece** o se manifiesta como signo o fenómeno situacional un problema.

En medicina hay una relación **enfermedad** ⟶ **signo aparente**, y se supone que en la realidad social existe algo parecido con la relación **problema social** ⟶ **signo aparente**. Sin embargo, en medicina ya están más o menos bien definidos los estados de salud que se catalogan como enfermedades. En cambio, en el sistema económico-social, lo que es bueno y normal para algunos, es malo y signo de deficiencia para otros. De manera que en el llamado diagnóstico hay una selección particular de problemas y una explicación de los mismos que puede no ser de consenso. Este aspecto conflictivo del diagnóstico está eludido en la planificación tradicional. El diagnóstico económico aparece como una aplicación rigurosa de la ciencia económica. Neutro, distante y objetivo. Este diagnóstico permite fijar **prioridades** en la solución de los problemas.

Al precisar el diagnóstico, el planificador puede decidir el año base del plan, vale decir la última referencia en el tiempo pasado que se mantendrá fija mientras se formula el plan.

Después que se conoce la realidad y se distinguen sus problemas y las causas que los explican, el planificador define **objetivos**. Dichos objetivos son relativos al diagnóstico expresado en el año base del plan. Esta definición de objetivos tiene un **carácter normativo** y se desarrolla estrictamente en el plano del **"debe ser"** (¿qué quiere decir aquí **normativo**?. Que la definición de los objetivos es una consecuencia **necesaria** del diagnóstico, pues que los objetivos del plan son como el negativo de la realidad problemática constatada. Si en el diagnóstico verificamos que hay inflación, ello puede traducirse en una norma-objetivo en que la inflación **no debe ser** superior a una determinada tasa de alza de los precios.

En la misma forma, la distribución del ingreso **debe ser** más igualitaria, la desocupación **debe** ser reducida, la marginalidad social **debe ser** aminorada, el estancamiento económico **debe ser** superado, la concentración espacial **debe ser** combatida, etc.

Lo normativo se refiere, en consecuencia, a una "norma" que **debe ser cumplida** y que ha sido fijada por diferenciación entre **lo necesario y la realidad**, dentro de un marco de lo **razonablemente posible**. Una vez conocido el marco de posibilidad, lo normativo se mueve dentro de la lógica de lo necesario, cuestión que indudablemente tiene un aspecto técnico y complejidades metodológicas. Los objetivos, como propuestas generales, deben traducirse en metas de precisión cuantitativa y cualitativa. La meta permite precisar el **alcance** del objetivo. Por ejemplo, disminuir el desempleo es un objetivo, en cambio disminuir el desempleo a un 50% de la fuerza de trabajo es una meta.

La definición de los objetivos constituye lo que se llama una **imagen-objetivo**. Nótese que el concepto de imagen-objetivo es usado aquí en el sentido que se le da en "Estrategia y Plan", (C. Matus, Siglo XXI, 1970); ya que hoy es una categoría de la planificación tradicional. En cambio, dicho concepto tiene un significado distinto en la planificación situacional, como equivalente a utopía concreta fuera del horizonte de tiempo del plan. Esta imagen-objetivo debe cumplir ciertos requisitos en la planificación normativa. En efecto, la imagen-objetivo debe ser **eficaz, coherente y posible**.

Será **eficaz** si responde no sólo a los problemas presentes, sino a aquéllos que existirán en el tiempo futuro en que se ubica la imagen-objetivo.

Por ejemplo, si hoy la desocupación es de 100.000 personas y hacemos un plan para darles empleo que toma cinco años, si fijamos la meta en 100.000 empleos nuevos llegaremos tarde, pues cinco años más adelante puede que el desempleo alcance a 130.000 personas.

Será **coherente** si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro. A este respecto, se dice que hay objetivos complementarios y objetivos competitivos.

Son **complementarios** si el cumplimiento de uno exige el cumplimiento del otro. Por ejemplo, mejorar el nivel de consumo popular (objetivo 1) exige mejorar la distribución del ingreso (objetivo 2).

Son **competitivos** si el logro de uno implica el sacrificio de otro. Por ejemplo, elevar la productividad de la mano de obra (objetivo 1) puede sacrificar el nivel de empleo (objetivo 2).

Finalmente, una imagen-objetivo es **posible** si respeta las restricciones económicas existentes y está dentro del espacio de aceptación política de la fuerza social que decide sobre el plan.

Por ejemplo, la construcción de 150.000 viviendas al año puede ser necesaria, pero los recursos de que disponen las clases populares para comprarlas y la falta de voluntad del Gobierno para construirlas lo hacen inviable.

Es decir, el planificador técnico fija los objetivos en consulta y previa aceptación de ellos por la fuerza social que tiene el poder de planificar y otorga apoyo al planificador técnico. Y los objetivos necesarios conducen a medios necesarios para alcanzarlos, lo cual nos lleva al problema siguiente.

El planificador tiene que seleccionar **instrumentos o medios de acción**, capaces de atacar los problemas identificados en el diagnóstico en la intensidad necesaria para alcanzar la imagen-objetivo. Estos medios deben ser suficientes, necesarios, potentes y eficaces, además de coherentes entre sí.

Suficientes

Significa que el conjunto de medios seleccionados, si no median contingencias e imprevistos, bastan para alcanzar el objetivo.

Necesarios

Implica la condición de que cada instrumento o medio seleccionado contribuye al objetivo con un balance positivo de sus efectos. De otra forma crearía más problemas de los que soluciona.

Potentes

Apunta al requisito de que cada medio seleccionado debe tener la capacidad de atacar el problema para el cual es seleccionado, de manera que sólo la graduación del uso del medio escogido resta para afinar el éxito del resultado. Por ejemplo, si se trata de recorrer 10 kilómetros en 10 minutos, la caminata no parece ser un medio potente en relación al objetivo.

Eficaces

Expresa la condición de que los medios seleccionados son los que hacen un mejor uso de los recursos disponibles.

Coherentes

Por último, la condición de coherencia exige que lo que una acción interventora hace con la mano derecha no lo deshaga otra con la mano izquierda, al anular o contradecir sus efectos positivos. Los medios seleccionados se refieren siempre a asignación o uso de recursos o a la precisión de reglas de funcionamiento del sistema. Ambos tipos de medios son seleccionados estrictamente dentro de la lógica de lo necesario. La forma de razonamiento deductivo es la siguiente: si el objetivo A es necesario, el instrumento o medio deriva su necesidad de la necesidad del objetivo. El **"debe ser"** de los **objetivos** se traslada al **"debe ser"** de los **medios**. **Debe** realizarse una reforma tributaria, **debe** modernizarse el aparato del Estado, **debe** invertirse un 30% del PTB, etc. Por esta vía, la lógica de lo necesario baja desde los objetivos globales hacia las metas específicas, hacia los medios globales, y de ahí hacia los medios

concretos.

A estas alturas del proceso, el planificador tiene qu verificar la consistencia del plan. Aquí es important distinguir entre la consistencia **"direccional"** y l **"factibilidad"** del plan.

La prueba de consistencia direccional se refiere a contesta la pregunta más trascedente de todas ¿si podemos cumplir la normas establecidas, alcanzaremos los objetivos?. Par responder a esta pregunta se requiere un buen modelo teoría explicativa de la realidad objeto del plan, a fin conocer con anticipación y aproximación suficiente l causalidad de cambio que generarán los medios intervención seleccionados y así constatar si el movimient resultante se aproxima o no a la imagen-objetivo. Est razonamiento supone, naturalmente, ausencia de incertidumbr sobre el futuro.

Se supone que en varias aproximaciones sucesivas de cálculo se puede encontrar la aplicación necesaria de los medio para que los resultados del modelo coincidan con la image objetivo propuesta.

La prueba de consistencia formal se refiere a los medio mismos, bajo el supuesto que la primera prueba satisfactoria. Esta segunda prueba se refiere a l "factibilidad" del plan y debe responder a preguntas com las siguientes:

¿Hemos asegurado el financiamiento de los gastos que exig el plan? ¿está garantizado el equilibrio del balance pagos con el exterior? ¿la disponibilidad de bienes servicios (producción nacional más importaciones) coinci en cada fase del plan con los usos requeridos (consum inversión, exportaciones, etc.)? ¿se han respetado l restricciones económicas y políticas establecidas en marco de viabilidad para el plan?.

Todas estas pruebas formales se refieren a requisit

globales, sectoriales, regionales o institucionales que deben cumplir los medios.

Todo lo anterior supone fijar el horizonte de tiempo del plan y el horizonte de tiempo de las grandes orientaciones de largo plazo que lo fundamentan. Una primera idea de ambos horizontes de tiempo debe estar presente desde los primeros pasos en la formulación del plan, pero sólo el desarrollo del mismo hasta una cierta etapa podrá fundamentar el tiempo más pertinente, sobre todo en el caso del horizonte de más largo plazo. Sin embargo, en muchos casos el horizonte de tiempo del plan está fijado por ley. En este caso, es importante que el horizonte de tiempo del plan coincida con un período de gobierno, a fin de que la fuerza social responsable de su diseño sea también responsable de su ejecución. En algunos países, sin embargo, el plan toma parte de dos períodos presidenciales.

Durante todo el proceso, el planificador, como técnico, debe argumentar y dialogar con el político a fin de verificar si el plan diseñado responde a sus expectativas y éste se compromete en su materialización. Este diálogo y argumentación es bidireccional y permanente. Sólo así el político valora, comprende y comparte el plan en sus aspectos más técnicos y, en consecuencia, lo adopta como guía para su acción política. Por medio de ese diálogo, se supone que se soluciona el problema de articulación de la dimensión política y técnica del plan, y así éste aborda los problemas q e realmente interesan al nivel político.

Naturalmente, el planificador debe revisar el plan cada vez que la situación lo aconseja, a fin de que éste siempre considere una situación real de partida, sus objetivos sigan correspondiendo a los problemas vigentes y los medios seleccionados continúen siendo lo más idóneos. Y, para que esta revisión permanente pueda hacerse en la realidad, la planificación misma debe ser planificada, a fin de que los planes se formulen con la calidad y oportunidad necesarias y se sincronicen sus distintas partes y etapas. Deben establecerse flujos de información, control, análisis,

revisión del plan, articulaciones entre las guías programáticas y la ejecución, etc. Todo esto requiere una maquinaria capaz de administrar el proceso de planificación, la cual debe ser diseñada y perfeccionada constantemente.

Hasta aquí la presentación elemental y esquemática de la planificación tradicional, que en la práctica presenta variantes más positivas o más negativas, más simples o más complejas.

DIVISION DE TAREAS EN LA PLANIFICACION TRADICIONAL

momentos y medios / sujetos	momentos			medios		
	debe ser	puede ser	hacer	políticos	económicos	organizativos
Gobernante	fija criterios	define lo viable	supervisa el hacer	sí	sí	sí
Planificador Técnico	diseña	no	hace el seguimiento	no	sí	no
Administrador	no	no	ejecuta y controla	no	sí	sí

En la descripción que hemos hecho, la planificación se confunde con un **proceso técnico de apoyo a la toma de decisiones**, con una praxeología parcial, con una ciencia de la acción o con una tecnología de intervención social, **donde está previamente resuelto el problema del poder político.** El

OTRO no existe. Y allí radica la gran debilidad de la planificación tradicional o planificación normativa. No es suficiente y, muchas veces resulta erróneo planificar exclusivamente el **debe ser**. Es indispensable planificar el **puede ser** y el **hacer**.

No es práctico pensar que la división de tareas entre el político y el técnico o el conductor y su Estado Mayor consiste en que el primero se dedica al **puede ser** y el segundo al **debe ser**. Ni el político ni el técnico pueden limitarse a uno de esos niveles parciales del plan. Tampoco es simplemente divisible en funciones aisladas el **debe-puede ser y el hacer**, porque ello aisla artificialmente el proceso práctico de gerencia y administración del proceso de cálculo que precede y preside la acción.

Por ejemplo, cuando un ingeniero diseña un puente, aplica una técnica probada, que a su vez está basada en una ciencia física. Y, el acto de construir el puente es, en efecto, un proceso técnico, ya que no hay otros actores o ingenieros interesados en obstaculizar, impedir o sustituir tal construcción por otra. En este caso, después de diagnosticar el problema (la dificultad de comunicación física) y establecido el objetivo por una decisión entre alternativas técnicas, basta con la articulación directa del diseño normativo de lo que debe hacerse (un puente con determinadas características) y de los medios económicos y necesarios, con el proceso de su construcción concreta. Es posible así una **conexión directa entre el diseño y la ejecución**.

Pero, el sistema social no es un objeto sujeto al control de un hombre, es un sistema que crea sus propias leyes y está integrado por hombres que tienen sus propias apreciaciones sobre lo que está mal y está bien, sobre lo que es una sociedad ideal y sobre la conveniencia de intervenir o no sobre el sistema para alterar su curso direccional, su velocidad de cambio, o reformar y reemplazar sus leyes básicas. Qué **algo** sea necesario para **alguien** no significa que pueda ejecutarse sin obstáculos, ni que ese algo puede ser ejecutado por un organismo que no está comprometido con

dicho plan.

Entre el **diseño normativo** y la **acción** media el análisis estratégico, el cálculo de viabilidad, la apreciación de la eficacia política y la oportunidad de ejecutar lo diseñado en relación al interés, fuerza y voluntad del actor que está en capacidad de ejecutar la acción; ¿quién hace este cálculo?

¿Cuál es la validez, entonces de asumir que el planificador es un técnico? ¿por qué partir de la base de que un solo **actor planifica** sin que los otros integrantes del sistema se **opongan**, resistan y formulen también sus propios planes? ¿por qué limitar el diagnóstico a una sóla explicación objetiva, cuando es notorio que los distintos componentes de la sociedad tienen diversas opiniones sobre el estado de la misma, sobre las causas de tal estado y sobre el futuro deseable? ¿existe, en consecuencia, una sola explicación causal de la gestación de los signos que manifiestan las enfermedades del sistema social?. Si la respuesta es negativa, entonces, ¿quién diagnostica, en nombre de quién diagnostica y con qué representatividad diagnostica? ¿se puede ignorar la existencia de oponentes al plan y la capacidad de planificación de los oponentes? ¿dónde está el que explica, dentro o fuera del sistema? ¿una misma explicación es eficaz para distintos objetivos?. Recordemos la pregunta de la nota inicial de este capítulo; ¿con quién **arregla** todo esto el planificador normativo?.

Una respuesta a esta interrogante es la práctica misma. Los jugadores (actores sociales), con independencia de lo que planifique el entrenador (el planificador), articulan en la cancha (la realidad), el **puede ser** con el **debe ser**, sea en el momento decisivo (la acción concreta) o en el entrenamiento (una simulación) con un equipo similar al oponente real.

Si ahora detenemos la mirada en el diseño del debe ser, la norma, o la imagen-objetivo, surgen igualmente varias interrogantes. ¿Cómo puede hablarse de **objetivos del pl**

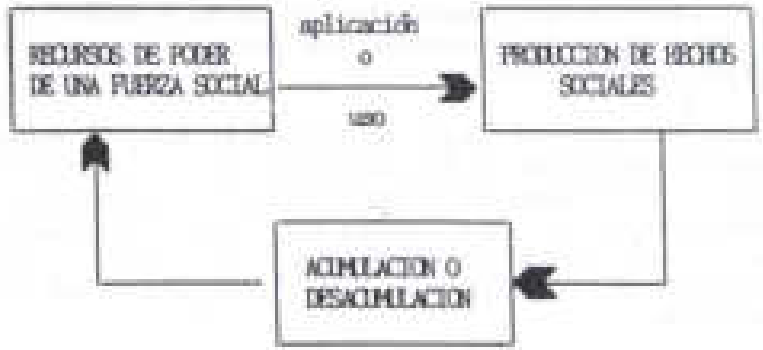
sin distinguir los planes y objetivos de los oponentes? ¿todos los objetivos son objetivos nacionales? ¿cuáles son objetivos conflictivos particulares de los actores sociales? ¿quién diseña los objetivos? ¿qué legitimidad tiene ese diseño? ¿a quién representan esos objetivos? ¿o todos los objetivos son de consenso? ¿todos los objetivos tienen fundamento técnico? ¿el plan debe limitarse al consenso?. Y si la respuesta es negativa, ¿cómo trata la planificación la consecusión de objetivos conflictivos? ¿los objetivos son una consecuencia del diagnóstico o el diagnóstico también se hace en función de un prediseño de los objetivos?. En otras palabras, si el diagnóstico no es independiente de los objetivos y, en consecuencia, no es neutro, ¿puede ser único?.

Como se ve, el sólo enunciado de estas preguntas coloca el problema con una amplitud insospechada para una simple técnica de toma de decisiones.

Pero las dificultades son aún mayores. Si examinamos el problema de la selección de medios, vemos que el supuesto de partida es que se trata de medios económicos, que sólo los recursos económicos son escasos y que tal selección es un problema de eficacia económica. Pero, ¿es que la posibilidad de ejecución de un plan sólo está condicionada por la limitación de recursos económicos? ¿qué ocurre con los fundamentos de la planficación si los recursos de poder son también limitados? ¿es posible entonces la planificación económica sin una planificación política que la comprenda?

¿basta con el diálogo entre el planificador-técnico y el político-gobernante para articular ambas dimensiones o delimitar el campo de lo políticamente posible? ¿el dirigente puede simplemente **decidir** lo que es políticamente viable?

Supongamos, por un momento, y sin demostración previa, que la planificación económica es inseparable de la planificación política, y que los recursos de poder que detentan las distintas fuerzas sociales que planifican son escasos, al igual que los recursos económicos. Si aceptamos esta hipótesis, surgen varios problemas. ¿Es posible identificar al planificador con un técnico si ahora la planificación comprende los objetivos económicos y políticos y los medios económicos y políticos? ¿cuál es el problema central de la planificación, el cálculo del diseño técnico o el proceso conflictivo de decisiones políticas, como cálculo integral y totalizante que precede y preside la acción?



¿Cómo tratar el problema de la administración eficiente de los recursos de poder inicialmente disponibles? Si los recursos de poder son escasos, será necesario calcular al interior del plan cuántos recursos de poder son necesarios para producir un acto de intervención social, y cómo cambian

los recursos de poder detentados por cada fuerza después que se ha producido el acto de intervención y se conocen sus consecuencias ¿Se mantienen, disminuyen o aumentan?. Al parecer, el uso del poder acumula o desacumula poder, tal como lo señala el esquema adjunto.

Si este razonamiento es correcto, surge el concepto de **eficacia política** del proceso de producción, por comparación entre los recursos de poder necesarios a la producción y los recursos de poder producidos o gestados en la misma. ¿Cómo se relacionan eficiencia y eficacia económica con eficiencia y eficacia política?.

Ahora bien, las consecuencias de aceptar que existen oponentes al plan, que todos los actores planifican de una u otra forma, que lo económico es inseparable de lo político, que la planificación no puede confundirse con el proceso técnico de cálculo, etc. son inmensas y decisivas para la teoría de la planificación. Algunas consecuencias son las siguientes:

a) No es posible razonar en términos de **certeza**, porque el azar y la incertidumbre aparecerán reforzadas y amplificadas por la existencia de oponentes con planes, creaciones y reacciones impredecibles.

b) Los medios para el logro de los objetivos no pueden simplemente calcularse como incógnitas de un sistema de ecuaciones que tienen un número finito y enumerable de variables, porque la incertidumbre recae sobre la **identidad** y número de las variables relevantes y ello impide tratar los problemas de planificación social como **problemas bien estructurados**.

c) No es posible sostener que la planificación se agota en el plano del debe ser, en el diseño de la norma, y tratar el plano del puede ser o de lo viable, como un diálogo entre el técnico y el político; es necesaria una planificación política que de cuenta del **proceso dinámico de construcción o pérdida de viabilidad de las normas** y también del

conflicto entre eficacia política y eficacia técnica: el dirigente no puede **decidir** sobre lo que es viable, porque la viabilidad es un **proceso dinámico creativo** pleno de incertidumbre. En cambio al interior de la planificación política un actor puede decidir **intentar construirle viabilidad** a los aspectos conflictivos del plan. Si la viabilidad política depende del contenido y eficacia del plan económico, ¿ cómo puede el político saber de antemano lo que será políticamente viable en el dominio económico?.

d) Si la planificación abarca la planificación política y la coyuntura política es cambiante ni el plan puede expresarse en un plan-libro que pierde rápidamente validez, ni la planificación puede alejarse del seguimiento constante de la coyuntura política, económica y social.

e) Si la planificación en la coyuntura es esencial a la vigencia real del proceso, ésta debe comprender complementariamente el corto plazo, el mediano plazo y una visión de futuro más lejana, así como un sistema de evaluación para impedir que las restricciones o facilidades que ofrece la coyuntura desvíen la dirección del movimiento del curso que conduce a la situación-objetivo vigente; igualmente, será necesario un sistema de evaluación entre la situación-objetivo y la utopía concreta más lejana, a fin de verificar si entre ellas se mantiene una relación de coherencia.

f) Las categorías económicas y la teoría económica aparecerán siempre importantes, pero muy limitadas para apoyar una concepción más amplia de la planificación. Ante la pregunta de qué planificamos, ya no podemos contestar en forma concreta pero inadecuada y restringida, diciendo que es el crecimiento del PIB, el consumo, las exportaciones, la sustitución de importaciones, etc. Tampoco podemos responder en forma amplia, pero totalizantemente vaga, apuntando a cambios en el estilo de vida, el medio ambiente, el tipo de democracia y las relaciones políticas de poder. Aparece así la necesidad de acudir a una teoría de la producción social más amplia, donde cada hecho de producción exige recursos

poder, recursos económicos, recursos naturales y valores aplicados, así como conocimientos. Asumida esa amplitud del proceso de producción, será necesario también considerar las consecuencias de cada hecho de producción en el cambio o alteración de las relaciones de poder, las relaciones económicas, las relaciones ecológicas, las relaciones ideológicas-culturales y las relaciones cognitivas, como procesos de apropiación entre los hombres, con múltiples interacciones entre ellas.

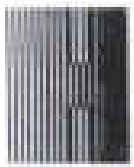
El buen dirigente y el buen planificador se liberan en la práctica de las rigideces de la planificación normativa y de hecho hacen un cálculo estratégico. Pero esa liberación es particular, individual y generalmente deficiente, porque se hace al margen de un método de conducción. Por otra parte, en otros aspectos, la práctica de la planificación normativa es más pobre que la teoría. Tenemos así un caso curioso. La práctica de la planificación tradicional es un conjunto que se intersecta con su teoría. Las partes no intersectadas corresponden una a su enriquecimiento en la práctica y la otra a una deformación viciosa que la empobrece.

Vemos que, a partir de la crítica a la relación lineal: diagnóstico ⟶ fines ⟶ medios, surge el mundo del gobierno y la planificación de procesos sociales con su enorme complejidad.

Se destaca así un concepto de plan más rico y más amplio, donde la dimensión normativa del "**debe ser**" tiene que ser articulada con el plano estratégico del "**puede ser**" y el plano operacional en la coyuntura de la "**voluntad de hacer**". Y todo esto nos obliga a preguntarnos sobre cuáles podrían ser los elementos básicos de esta concepción renovada de la planificación.

El primer paso consiste en reconocer la existencia de oponentes. Una teoría más rica de la planificación considera al menos dos actores : YO y el OTRO.

5.- YO PLANIFICO, TU PLANIFICAS



Hay un diálogo entre la práctica y la teoría cuyo tema es el verbo planificar. La Profesora Doña Práctica le pide a la Srta. Teoría Normativa : "Conjuga el verbo planificar". La Srta. Normativa responde : "Yo planifico,...". "Sigue, que vas bien", le dice Doña Práctica. "Ya terminé, Profesora", responde la Srta. Normativa.

Doña Práctica, algo perpleja, mira a sus alumnas. La Srta. Situacional está ansiosa por hablar y recita antes que nadie se lo pida : "Yo planifico, Tu planificas, El planifica, etc...

¿Cuántos actores planifican? ¿Existe el OTRO en la planificación tradicional?.

a) EL MODELO NORMATIVO DE PLANIFICACIÓN.

La planificación tiene que apoyarse en alguna teoría de la producción de acciones humanas. Los métodos de planificación

se refieren a acciones humanas, cuyos efectos se intenta producir en un sistema de gobernabilidad dada. Según sea la **riqueza** o **simplicidad** con que describamos el sistema, surge el problema de la gobernabilidad **aparente** o **ficticia** de un sistema. En efecto, un modelo explicativo simple del sistema social puede hacernos creer en una alta gobernabilidad del sistema.

El modelo aparentemente más gobernable es aquel donde un solo actor planifica y gobierna el sistema. Este modelo podríamos describirlo con las siguientes características:

i) un actor planifica y dirige, los demás son simples agentes económicos;

ii) las acciones que producen los agentes económicos son previsibles y enumerables, porque responden a una teoría del comportamiento social conocida y conocible.

iii) el sistema genera incertidumbre, pero ésta se refiere exclusivamente a la probabilidad de ocurrencia y efectos de las acciones previsibles; no existe lo no **enumerable** y lo **inimaginable**; y

iv) el actor que planifica y dirige no controla algunas variables, pero las variables no controladas no tienen conducción inteligente creativa, porque no responden a **otros actores** que hacen planes.

En este caso el sistema es aparentemente de una alta gobernabilidad y opera bajo los siguientes supuestos:

i) Toda **acción** es producto de un **comportamiento**, excepto la acción propia **creativa** que produce planes;

ii) Las variables fuera de control no tienen un autor inteligente y creativo que persigue otros objetivos, simplemente constituyen movimientos que no sabemos explicar;

iii) La incertidumbre es una **incertidumbre bien definida**;

las posibilidades son enumerables y es posible asignarles probabilidades;

iv) La teoría que requiere este tipo de planificación es una teoría del **comportamiento social** que se apoya en las relaciones sistémicas causa-efecto, asumiendo que el efecto es predecible y constituye un **comportamiento**.

La planificación económica normativa sigue aproximadamente este tipo de razonamiento hipersimplificante. En ella se distinguen como variables del modelo las siguientes:

i) "YO", como el actor-sujeto que gobierna, planifica y monopoliza la creatividad en la acción, y

ii) "EL SISTEMA", como el objeto planificado comprensivo de agentes económicos que tienen comportamientos sociales.

Este modelo normativo de planificación se caracteriza justamente por un **reduccionismo ilegítimo de todas las acciones a comportamientos**. A su vez, la eliminación artificial del **otro**, devela que como supuesto escondido, la planificación económica normativa asume la existencia del **"YO" con poder absoluto**.

b) UN MODELO ESTRATÉGICO DE PLANIFICACIÓN

Pensemos ahora, por el contrario, en un sistema donde su grado de gobernabilidad depende esencialmente de **"MI PESO"** (YO), frente al peso de **"OTRO"** , para producir las acciones que exigen el cumplimento de mis objetivos.

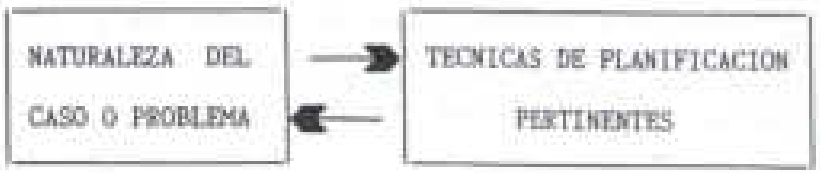
En este caso existen **varios sujetos** que planifican con objetivos **conflictivos**. Aquí, las limitaciones para gobernar el sistema no provienen de una **escasez** o **falta de control** de variables y recursos como una **deficiencia** absoluta; se derivan, al menos parcialmente, del hecho que los recursos que **"YO"** no tengo o no controlo los tiene o los controla **"OTRO"**. Si yo no gano, otro gana. Si pierdo adhesión

popular, otro sube en adhesión popular; lo que para mí es ingobernable de acuerdo a mis capacidades y objetivos, para el otro puede ser gobernable de acuerdo a sus capacidades y objetivos.

En este modelo de conflicto o poder compartido, sólo algunas acciones responden a comportamientos; otras acciones, las principales **son acciones estratégicas** fundamentadas en un **juicio estratégico**. La teoría del comportamiento social resulta así completamente insuficiente para fundamentar la teoría de la planificación pertinente a este caso.

c) **LAS TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN.**

Cuando se descubre que pueden fundamentarse **varias teorías** y enfoques diversos sobre la planificación según la naturaleza de los problemas y casos diversos a los cuales pretende aplicarse, se toma conciencia de la planificación como método , como teoría y como tecnología. Antes de esta toma de conciencia, el proyecto de gobierno (contenido propositivo), y la capacidad de gobierno (técnicas de planificación) nos parecen una misma cosa y las mezclamos rutinariamente en nuestras discusiones. La valorización de las técnicas de planificación y gobierno como un espacio propio de reflexión teórica sólo se produce cuando asumimos en toda su complejidad la relación:



Por ello, es fácil comprender cómo entre las personas que conocen sólo **un modo** de la planificación (la planificación económica normativa), las técnicas de planificación no constituyen un problema teórico en la explicación de las

deficiencias prácticas de la planificación en América Latina. Creen simplemente que el problema es de buenas políticas de desarrollo, buenas políticas económicas y buenos economistas. Allí, el triángulo de gobierno desaparece y se reduce a un punto parcial: el Proyecto de Gobierno. La gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno quedan olvidadas.

El mundo del hombre es del tamaño de su vocabulario, de los conceptos que conoce. Si para mí no existe el concepto de oponente, en mi realidad sólo habrán agentes económicos. Si tampoco manejo el concepto de acción estratégica, sólo existirá para mí en la realidad la acción-comportamiento que asimilé de la teoría económica. Por esta vía niego inadvertidamente una parte de la realidad. Si el mundo lo comprendo a través del vocabulario que previamente conozco, no existe forma de enriquecer mi visión del mundo si no amplío mi vocabulario.

El filósofo del lenguaje John Searle (Speech Acts, 1969; Combridge University Press), plantea así el problema:

"El error es suponer que la aplicación del lenguaje al mundo consiste en pegar etiquetas a los objetos que, por así decirlo se identifican a sí mismos. Conforme a mi perspectiva, el mundo se divide según lo dividamos, y nuestra forma principal de dividir las cosas está en el lenguaje. Nuestro concepto de la realidad depende de nuestras categorías lingüísticas" (Diálogo con John Searle, pág. 194, en B. Magee "Los Hombres Detrás de las Ideas". FCE, México)

Si mi teoría para conocer y actuar en la planificación es limitada difícilmente podré descubrir que mis propuestas concretas de acción y gobierno sólo puedo imaginarlas dentro de ese espacio limitado. Así, cualquier deficiencia de mi acción planificada para cambiar el mundo no puedo atribuirla a las teorías y métodos que reducen y simplifican artificialmente su tamaño, sino a un mal manejo de tales teorías o a su aplicación inadecuada. Por esa vía puedo

ignorar el problema más abstracto de las herramientas para conocer y de las técnicas para gobernar, para focalizar estrechamente toda mi atención en el problema más concreto y aparentemente más práctico del proyecto de gobierno.

La congelación de mi forma de conocer corre en paralelo con el estancamiento de los conceptos que manejo. Si durante 25 años no puedo renovar mi teoría de la planificación es porque no he podido ampliar el vocabulario de la teoría social con que me aproximo al mundo.

Si detengo mi capacidad de conocer el mundo, congelo mi vocabulario; si congelo mi vocabulario detengo mi capacidad de conocer el mundo. Y si esto ocurre, sólo volveré repetidamente con las mismas preguntas sobre el mundo en que existo y dejaré de interrogarme sobre la potencia de mi vocabulario. Aún más, cuando alguien use "palabras nuevas" en un discurso teórico, mi seguridad intelectual me inclinará a considerarlas como **sinónimos** de las que ya conozco y acusaré a ese perturbador de inventar palabras nuevas para renombrar viejos conceptos. Así, en vez de responder a su discurso teórico alternativo le diré que no tiene derecho a obligarme a usar su vocabulario. La forma más simple de congelar el vocabulario científico es declarar sinónimos a los nuevos conceptos.

6.- LOS ACTORES SOCIALES PLANIFICAN DESDE CUALQUIER SITUACION, PERO CON DISTINTOS METODOS.

na consecuencia necesaria de la inevitabilid
de la planificación para los conductores apun
al hecho de que ésta debe y puede realizar
desde cualquier situación. Naturalmente, l
posición desde la cual se planifica, la
caractefsticas del actor que lidera el proceso
y el contenido propositivo que orienta su acción resultan
distintos métodos de planificación.

Esta posición es consistente con nuestra consideración
las variables YO y el OTRO. Desde el momento que el OT
también planifica podemos sostener el principio general
que **todos los actores sociales planifican**, aunque
distintos grados de **formalidad** y **sistematicidad**.

El requisito de **sistematicidad** alude a la existencia
cuerpos ideológicos, teóricos y metodológicos que apoyan
cálculo que precede y preside la acción, los cuales
imprimen una **coherencia** y **racionalidad** particular a
acción del actor. Por consiguiente, la **sistematicid**
diferencia la planificación de la improvisación.

El requisito de **formalidad**, en cambio, permite distinguir **distintos métodos** de planificación según el grado en que ellos están **regulados** por **procedimientos prácticos normatizados**.

En esta forma, podemos distinguir entre : a) el **improvisador errático** que actúa según las circunstancias y según un cálculo inmediatista que no establece una coherencia entre ideología, teoría y métodos que apoyan su cálculo, b) el **planificador informal**, que hace un **cálculo estratégico sistemático**, pero no es exigido ni está inclinado a reproducir ese cálculo en un método de planificación formalizado, y c) el **planificador formal** que articula en distintos momentos el **cálculo estratégico** y la **planificación formalizada**.

Lo anterior nos permite afirmar que la planificación es siempre **sistemática**, pero admite distintos grados de formalidad según las circunstancias. De manera que en un estremo del grado de informalidad tenemos el **mero cálculo estratégico** y en el otro extremo, el de la formalidad, tenemos la **planificación formalizada**.

¿En qué circunstancias son eficaces ambos estremos? Para contestar esta pregunta examinemos las características de la relación actor-situación en que parecen más pertinentes ambos esquemas. Si observamos la práctica social vemos que el mero cálculo estratégico resulta ser una buena herramienta de conducción cuando se dan las siguientes características:

Caso del cálculo estratégico

a) El arco direccional de planificación (AD) es relativamente corto.
b) El peso de las variantes (V) es muy fuerte.
c) El actor comanda una estructura jerárquica (EJ) de organización y propósitos simples.
d) La planificación directiva (PD) es más dominante y compleja que la planificación operacional, y

e) La planificación hacia el interior de la estructura jerárquica es poco significativa respecto de la planificación conflictiva con otras estructuras.

En cambio, la planificación formalizada resulta imprescindible si existe una relación actor-situación como la siguiente:

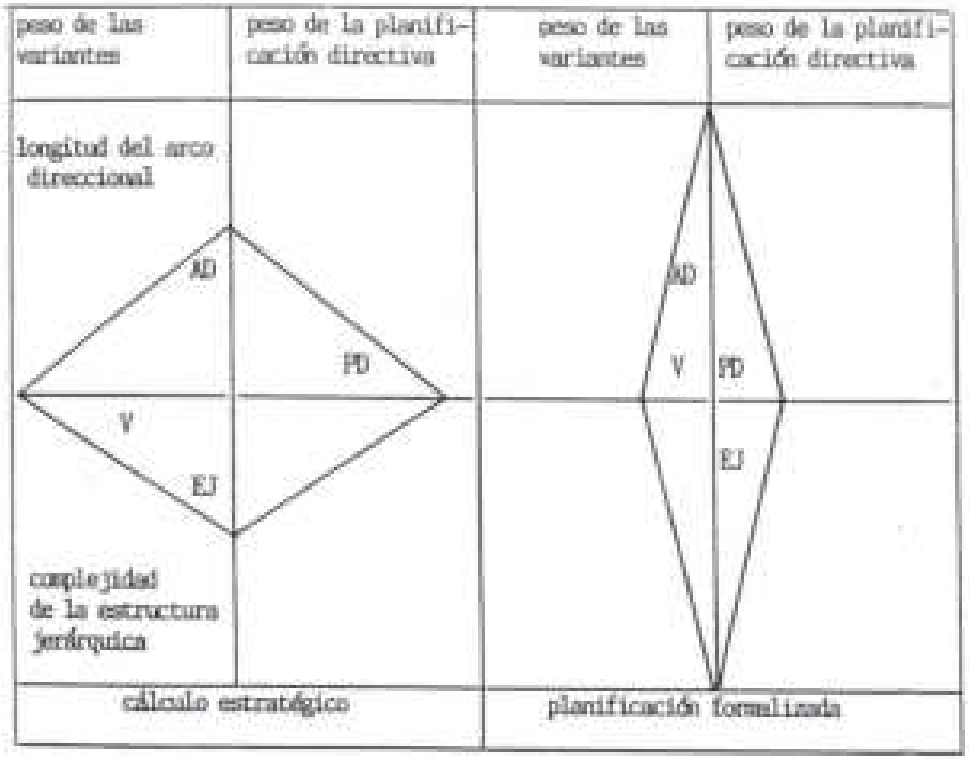
Caso de la planificación formalizada

a) El arco direccional de planificación es relativamente largo.
b) El peso de las variantes es equilibrado frente al peso de las opciones.
c) El actor comanda una estructura jerárquica de organización y propósitos complejos.
d) La planificación directiva es la cabeza de una planificación operacional compleja, y
e) La planificación hacia el interior de la estructura jerárquica es muy significativa respecto de la planificación conflictiva con otras estructuras.

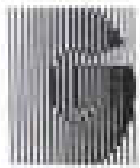
Los actores sociales hacen experiencias de ambos tipos. Los partidos de oposición se ejercitan fundamentalmente en el cálculo estratégico, mientras que los actores en el gobierno de instituciones complejas están obligados a desarrollar alguna forma de planificación formalizada. Pero, aún más, dentro de los partidos políticos que acceden alternadamente al gobierno del Estado tiende a dominar más la práctica del cálculo estratégico, porque su experiencia política partidaria tiende a ser más dominante y fuerte que su experiencia de gobierno. La cultura de hacer política partidaria tiende a dominar la cultura de hacer gobierno.

De esta manera, el **cálculo estratégico** y la **planificación formalizada** no son o no debieran ser excluyentes sino dos vías complementarias para abordar los problemas de gobierno según las circunstancias. Los actores sociales, sin embargo, generan una cierta inercia cultural, y sus prácticas de cálculo estratégico en la oposición los

conducen a ignorar la necesidad de la planificación formalizada en el Gobierno del Estado.



7.- EL TRIANGULO DE GOBIERNO



obernar o conducir es algo muy complejo que n puede reducirse enteramente a una teoría. Es u **arte**, pero no es puro arte. Para gobernar s requiere cada vez más un cierto dominio teóric sobre los sistemas sociales.

El conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige cambia según las circunstancias (su **proyecto**),sorteando lo obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sin activamente resistente (**gobernabilidad** del sistema). Y par vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, e conductor debe demostrar **capacidad de gobierno**.

Gobernar, entonces, exige articular constantemente tre variables:

a) Proyecto de gobierno
b) Capacidad de gobierno y
c) Gobernabilidad del sistema

Estas tres variables constituyen un sistema triangular dond

cada una depende de las otras.

EL PROYECTO DE GOBIERNO (P), se refiere al **contenido propositivo** de los Proyectos de Acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos. La discusión sobre el Proyecto de gobierno versa sobre las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su **capacidad** de gobierno, incluída en esta última su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones.

LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA (G), es una relación entre las variables que **controla** y **no controla** un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él

la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menor es la gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad de un sistema, es **relativa** a un actor determinado, a las demandas o exigencias que le plantea a ese actor el Proyecto de gobierno y a la capacidad de gobierno del actor pertinente. La **primera** relativización apunta a distinguir que un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable para los **distintos actores sociales**, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema. La **segunda**, relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del Proyecto de gobierno; por ejemplo, es más gobernable para objetivos modestos y menos gobernable para objetivos ambiciosos. La **tercera** relativización nos indica que la gobernabilidad del sistema es mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno.

LA CAPACIDAD DE GOBIERNO (C), es una capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de **dirección**, de gerencia y de administración y control.

En el triángulo de gobierno, por un lado se **diferencian** variables que son **distintas** y, por el otro, variables que se entrelazan y condicionan mutuamente para comprender la complejidad del proceso de gobierno como **unidad común** a las tres variables.

La **diferenciación** apunta a reconocer sistemas de distinta naturaleza: el sistema propositivo de acciones (proyecto de gobierno), el sistema social (gobernabilidad del sistema), y el sistema de dirección y planificación (la capacidad de gobierno).

La **interacción** y el mutuo condicionamiento indican, en cambio, algo común a los tres sistemas: la acción humana. El Proyecto de gobierno es un conjunto de **propuestas de acción**, la gobernabilidad del sistema se refiere a **posibilidades de acción** junto con el control de sus efectos y la capacidad de gobierno puede definirse como capacidad para generar y controlar **acciones**.

En esta obra nos interesa especialmente la **capacidad de gobierno** como un medio para precisar proyectos eficaces de gobierno y aumentar la gobernabilidad del sistema. Las técnicas de gobierno, y entre ellas la planificación, deben pues ser examinadas a fondo para descubrir sus fallas y potencialidades. Esta capacidad de gobierno depende del **capital intelectual** acumulado por los equipos dirigentes. Ese capital intelectual ha crecido mucho más lentamente que la complejidad del sistema social que intentamos gobernar.

La gobernabilidad del sistema depende de varios factores, pero entre ellos destaca el **capital político** de los dirigentes, vale decir su poder o peso político. A su vez, el proyecto de gobierno expresa la conjunción del capital político y el capital intelectual aplicados en el diseño de una propuesta de acción.

El capital intelectual es, por su parte, **capital teórico, capital instrumental** y **capital-experiencia**. Estos tres aspectos del capital intelectual son recursos que caracterizan a los dirigentes por su **capacidad de liderazgo**, vale decir la capacidad de ser reconocidos como conductores, y por su **capacidad de conducción**, es decir la destreza para concebir y ejecutar estrategias y tácticas eficaces para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades. Pero, el valor de la experiencia depende del capital teórico.

8.- EL TIEMPO EN LA PLANIFICACION

l proceso de cambio situacional transcurre en cierta secuencia, algunos cambios se dan antes o después que otros y se distinguen por su duración. El cambio situacional existe en el tiempo y aunque su continuidad encadenada no permite precisar el comienzo o el término de un problema o una oportunidad, ellos pasan por momentos irrepetibles que marcan características diferenciadas y los hacen más o menos visibles para los actores sociales.

El tiempo transcurre con independencia de nuestras sensaciones y existe aún si no lo percibimos, pero llega a nosotros como un aspecto de toda apreciación situacional. Tiene pues una forma objetiva y subjetiva. Por ejemplo, el tiempo futuro es objetivamente ilimitado, pero para un actor social concreto la duración limitada de ciertos procesos puede constituir una oportunidad en relación a sus propósitos de acción. Esa oportunidad es agotable, sólo tiene un lapso en que puede ser aprovechada, y nos permite descubrir el tiempo como un **recurso escaso**. Esta escasez del tiempo no es absoluta, desde el momento que el tiempo futuro

es ilimitado. La escasez del tiempo es **relativa** a un actor, su propósito y la situación en que debe actuar para lograrlo. La causa de la escasez del tiempo reside en su movimiento irreversible : fluye del pasado al presente y de éste al futuro con independencia de nuestra voluntad. El tiempo consumido es tiempo irrepetible, y en esa misma medida es tiempo escaso.

El tiempo no es irreversible para todos los procesos. Hay casos en que la "edad" no cuenta y es posible ir al futuro y volver al estado pasado sin fechar esos movimientos. Allí se regresa a un estado **anterior**, y éste es una réplica exacta del estado posterior.

Por ejemplo, la física de los **quantum** está basada en una descripción que es simétrica con respecto al pasado y al futuro; en cambio en la química los procesos son irreversibles.

En los procesos irreversibles, como los procesos sociales y los biológicos, su evolución **no es invariante** respecto de la inversión del tiempo (t) ⟶ (-t). (véase Prigogine, Ilya, "Time, Irreversibility and Randomness", 1981, págs. 73-81: "The Evolutionary Vision", Edit. Jantsch, E. Westview Press).

Naturalmente, en todos los procesos humanos donde el hombre es eje como observador o actor, la situación de cada actor determina la irreversibilidad de **todos** los procesos, pues el tiempo transcurre para él creando la asimetría entre futuro y pasado. Cada circunstancia es como una "edad" del proceso social; no puede regresar a una situación anterior.

El tiempo es así un recurso **escaso** e **ilimitado**. En realidad es el más escaso de los recursos escasos. Esta es una aparente contradicción. En realidad el tiempo es escaso porque es **agotable** para el propósito de un actor, y es agotable porque es **irreversible**.

La eficacia de la acción tiene una condición de tiempo que

la concreta situacionalmente. Esa condición de tiempo es la **oportunidad**. No hay eficacia sin oportunidad de la acción. Y la oportunidad es agotable e irreversible : o se toma o se pierde. El despilfarro del tiempo es así el despilfarro menos reparable. Debemos recordar este principio cuando tratemos del problema de la **agenda** de los conductores a propósito del uso del tiempo de los gobernantes.

El concepto de oportunidad significa al menos dos cosas : **una**, que las condiciones son tan propicias como pasajeras y es necesario aprovecharlas mientras duren, y **dos**, que las condiciones propicias, en parte, son creables por los actores sociales con cadenas de eventos constructores de viabilidad. En este último sentido, oportunidad significa **insertar** en el lugar adecuado de la cadena temporal de eventos **aquel** al cual se le quiere construir viabilidad. Ambos procesos de gestación de oportunidades se conjugan en la práctica social sumándose o compensándose parcial o totalmente.

Sin embargo, los actores y los casos en que estos aprovechan las oportunidades son más bien la excepción. El concepto de oportunidad está casi asociado a la idea de **"dejarla pasar"**. Los gobiernos desperdician generalmente los primeros seis meses de administración, dejan pasar las oportunidades para reactivar la economía, se deja crecer al adversario cuando está casi vencido, se desperdicia la oportunidad para negociar cuando todavía ello es posible, se dejan acumular las condiciones que gestan los problemas potenciales hasta que se convierten en reales, se desperdicia el tiempo de la campaña electoral para preparar el programa de gobierno, etc.

La historia política y económica es así la historia del desencuentro entre las oportunidades y las acciones, con la excepción de las estrategias exitosas que se caracterizan justamente por dicho encuentro. Por cierto, la oportunidad no es el único requisito, cuentan además la **persistencia** y la **direccionalidad** de las acciones. La primera es necesaria para abrir cauces en el proceso social y la segunda para que

la siembra de las acciones encuentre el terreno propicio a su desarrollo en reacciones e iniciativas que refuercen el movimiento inicial.

¿Por qué despilfarramos el recurso más escaso?

La explicación de este hecho alude, a lo menos en parte, a una característica del recurso escaso tiempo : no se valora cuando está disponible. Generalmente pensamos que "tenemos mucho tiempo por delante" y que él transcurre a un **paso constante.** No percibimos fácilmente que el consumo del tiempo tiene quiebres de aceleración que nos sorprenden e invalidan nuestros cálculos. Lo mismo vale para la oportunidad : se configura como tal con nitidez para todos cuando ya deja de serlo. Así hablamos generalmente en pasado de la oportunidad.

El aprovechamiento de las oportunidades tiene pues cuatro grandes limitaciones : i) la capacidad limitada de predicción sobre el encuentro de tendencias que gesta la oportunidad; ii) la capacidad de reacción veloz para captar la oportunidad ya creada y actuar en consecuencia; iii) el caracter subjetivo y controversial de la oportunidad que limita su reconocimiento, porque nunca ella se manifiesta con plena certeza y exenta de riesgo, y iv) la imprevisión que nos domina y nos encuentra desprovisto de las acumulaciones y capacidades para aprovecharla cuando ella hace su aparición fugaz.

Hay un tiempo para actuar y otro para esperar, se dice comunmente. Esta no es una distinción homogénea para todos los dominios de la realidad y todos los problemas. Mientras respecto de ciertos problemas surge el momento de la acción en relación a una oportunidad, en otros rige el tiempo de la espera, mientras se desarrollan los acontecimientos que gestan otras oportunidades. Sólo las acciones intermedias y rutinarias son constantes e incesantes. Las acciones decisivas y terminales, por el contrario, son rupturas en el paso del tiempo y constituyen acontecimientos donde concentramos esfuerzos para aprovechar las oportunidades.

Sobre este aspecto conviene destacar que el **valor del tiempo** es distinto para los diferentes actores sociales. La duración del tiempo entre dos situaciones puede parecer más breve o más largo a diversas personas respecto a distintas situaciones en el presente. Ello depende de su humor, su interés por lo que ocurre, su estado de salud, etc. Algo parecido ocurre respecto del tiempo futuro. Generalmente vemos los problemas futuros como problemas más pequeños que los problemas actuales. Pero la medida en que reducimos los probleman futuros no es igual para todos. El tiempo del campesino no es el mismo que el del hombre urbano. El tiempo del político es distinto del tiempo del técnico y el del administrador. El tiempo tampoco es igual para un mismo actor pero en distintas situaciones y para distintos propósitos. El tiempo del Presidente de la República vale menos en el primer mes de gobierno que en el último. El tiempo para ganar una campaña electoral no es igualmente escaso que el tiempo para transformar la economía de un país. Para entender estas diferencias es útil el concepto de **tasa sicológica de descuento del tiempo.**

El hombre vive el presente, sus oportunidades y problemas en el horizonte de una secuencia vaga, incierta, imprecisa y parcial de su prolongación hacia el futuro. En ese futuro nebuloso avizora también oportunidades y problemas, pero el valor que les asigna en relación al presente depende de su **tasa sicológica de descuento del tiempo.** Esa tasa de descuento del tiempo es una acumulación intelectual que se adquiere en la práctica particular de producción social. El físico que investiga las fuentes alternativas para proveer energía al mundo cuando se agote el petróleo internalize una tasa de descuento del tiempo más alta que su colega que explora las consecuencias y posibilidades del enfriamiento de la tierra para aquel futuro remoto en que falte la energía solar. Y naturalmente, la tasa de descuento del tiempo de ambos físicos tiene un valor negativo en relación a la tasa de descuento del tiempo de un planificador que opera con un horizonte de cinco años. A su vez, el político que vive arrastrado por la fuerza de la coyuntura en el día a día tiene una tasa de descuento del tiempo muy alta

relación a la de dicho planificador.

Los hombres valoran los problemas y oportunidades futuras según su tasa particular de descuento del tiempo. En un extremo está el inmediatista para el cual sólo cuenta el presente y el futuro casi no tiene valor. En el otro extremo están los ilusos que no valoran el presente y viven sólo en relación al futuro.

El valor del tiempo es también diferente para los distintos recursos de cálculo que utiliza la planificación. Recordemos que dichos recursos en orden de instancias de aplicación son: i) capacidad de predicción; ii) capacidad de previsión; iii) capacidad de reacción veloz ante la sorpresa y iv) capacidad de aprendizaje sobre el pasado reciente. En las dos primeras trincheras de cálculo (predicción y previsión) el tiempo vale menos que en las dos últimas donde debemos apreciar situaciones a gran velocidad.

El Profesor Harold Lindstone precisa el concepto de tasa sicológica de descuento del tiempo de la siguiente manera :

> "Los individuos aplican una tasa sicológica de descuento a su percepción de los problemas y oportunidades futuras, la cual es totalmente distinta de la tasa de descuento sobre el dolar que hace el economista basado en el costo del capital. La tasa sicológica de descuento significa, en efecto, que el individuo mira al futuro como si lo hiciera a través del lado equivocado de un telescopio (Lindstone and Simmonds, 1977:5-6). Los objetos distantes aparecen más pequeños de lo que realmente son. De manera similar, los problemas del futuro lejano nos preocupan menos que los problemas igualmente serios en el corto plazo. La tasa más alta de descuento ocurre cuando nuestra primera preocupación es la sobrevivencia personal inmediata;..."
> (Multiple Perspectives for Decision Making, North Holland, p.21)

Fácilmente podemos deducir que la tasa más baja de descuento sicológico puede ser una tasa negativa. Por ejemplo, el físico que está concentrado en la solución del problema de la energía en un horizonte de tiempo de millones de años.

La importancia de este descuento sicológico es clara en la siguiente cita de Lindstone :

> "La importancia de tal descuento en el contexto de la toma de decisiones dificilmente puede ser exagerada : las decisiones cambian drásticamente en la medida que varían las tasas de descuento. Considere la elección entre grandes inversiones nacionales en dos formas alternativas de energía: carbón y energía solar en gran escala. La propuesta de un programa de minería del carbón de 20 años requiere una inversión relativamente constante año por año, mientras que el programa solar exige una inversión inicial mucho mayor con costos subsiguientes mucho menores. Si se usa una tasa de descuento de cero, es probable que la alternativa solar muestre un costo más bajo durante el período de 20 años; si se usa una tasa modesta de descuento, será preferida la alternativa del carbón en términos de costo. La razón es simple : el factor de descuento reduce los mayores costos del carbón en el futuro distante, pero dificilmente reduce los altísimos costos de la energía solar en el futuro inmediato. Así, la preferencia del que toma decisiones depende fuertemente de la tasa de descuento que asuma." (Ibid, pág. 23)

Una tasa negativa de descuento implica que el futuro es más importante que el presente. Una tasa de descuento de cero equilibra el valor del presente y el futuro. Una tasa positiva alta de descuento indica que el presente tiene mucho más valor que el futuro.

A la reflexión anterior debemos añadir una complejidad adicional : la valoración del tiempo no es constante; por el contrario cambia con el cambio de ritmo o paso del tiempo. La velocidad a que ocurren los acontecimientos es variable y en su extremo se producen quiebres bruscos de dicha velocidad.

La percepción del tiempo para nosotros sufre cambios de ritmo tal como ocurre con los latidos del corazón. En períodos de calma situacional el tiempo corre lento, mientras en los períodos de tensión situacional el tiempo se acelera. Ocurren pues cambios en el **ritmo del tiempo** y dichos cambios de ritmo constituyen un recurso estratégico. Un oponente, mediante la producción veloz de una cadena de acciones, puede intentar obligarnos a decidir bajo tensión y llevarnos a una situación de descontrol del tiempo. Estos cambios de ritmo son extremadamente importantes en la eficacia de una estrategia, pues en ellos se cometen los grandes errores y los grandes aciertos que cierran o abren posibilidades futuras.

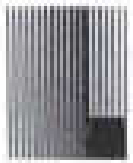
Los métodos de planificación para situaciones de calma y control del tiempo no pueden ser los mismos que los adecuados para tratar situaciones de aceleración del tiempo bajo tensión situacional. Un principio básico de estrategia es no perder nunca el control del tiempo. Para ello, los métodos de planificación situacional deben ser reforzados con sistemas mucho más veloces y costosos de información y con equipos de análisis especialmente preparados para ayudar a tomar decisiones en situaciones calientes. El propósito de estos refuerzos es recuperar el control del tiempo, enfriar el ambiente de la toma de decisiones y pasar a tomar la iniciativa. El concepto de **sala de situaciones** es uno de los recursos para retomar la planificación en condiciones de ritmo acelerado del tiempo.

La pérdida del control del tiempo es una manifestación de un deterioro transitorio o definitivo de la gobernabilidad del sistema para un actor específico. Si el deterioro es definitivo y profundo sólo el reemplazo del actor y su

proyecto de gobierno pueden recuperar la gobernabilidad del sistema bajo otros parámetros.

Planificar bajo control del tiempo es esencial para la eficacia de gobierno. La planificación es justamente una herramienta para jugar con la **reversibilidad simulada** del tiempo. Ese juego se expresa en un proceso de **prealimentación** si la simulación del cambio situacional intenta explorar el futuro. Se expresa en un **retroalimentación** si reconstruye el pasado para hacer el aprendizaje de los aciertos y los errores. Ese juego de prealimentación y retroalimentación se realiza mientras el tiempo continúa su marcha inexorable. La planificación es así consumidora de tiempo. Pero, en realidad se trata de una inversión en **conocimiento** que apoya la acción. Así, la rutina inintencional que es desperdicio de tiempo es sustituida con la planificación por la **reflexión que media entre el conocimiento y la acción.** El conocimiento se adquiere jugando con el tiempo simulado y la acción se materializa en el tiempo real.

9.- EPISTEMOLOGIA DE LA PLANIFICACIÓN



a principal deficiencia en la capacidad de gobierno radica generalmente en la pobreza y rigidez del cálculo que precede y preside la acción del gobernante, vale decir de sus métodos de planificación. Por ello es imprescindible desmontarlos epistemológicamente.

Un punto importante de este examen consiste en precisar el punto de vista que se asume. Una vía posible puede consistir en reexaminar la planificación, en su teoría y en su práctica, a partir de una cierta definición de la **profesión** de planificador, como un intelectual de la economía y de las ciencias sociales que intenta aplicarlas en la realidad al servicio de una dirección política. Otra alternativa bien distinta es asumir el punto de vista del conductor, del gobernante o del **hombre de acción** que necesita de un método que lo ayude a hacer el cálculo que precede y preside la acción.

La planificación situacional asume la crítica a la planificación tradicional colocándose en la autorreferencia

del hombre de acción que, en última instancia, debe resolver los problemas más complejos y en función de ellos juzgar la potencia y utilidad práctica de diversos enfoques de planificación. Hablamos, por consiguiente, de la planificación como herramienta de conducción o gobierno del proceso social en todas sus dimensiones.

En este caso, como en otros, la clave consiste en formular la pregunta correcta.

¿Quién es y dónde está situado el actor que planifica?

Esta no es una pregunta inocente. En su respuesta encontraremos las causas más profundas de la impotencia de la planificación económica normativa, como expresión parcial de la planificación de la acción humana.

Una revolución en la teoría de la planificación está en marcha y ella puede explicarse a partir del cuestionamiento de un supuesto básico en que descansa todo el edificio teórico de la planificación tradicional. Ese supuesto es el siguiente:

El actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican.

Naturalmente, los planificadores normativos no aceptan que su teoría descansa en dicho supuesto básico. En efecto, éste supuesto está implícito, escondido o se deduce de las consecuencias teóricas que constituyen las características salientes de la planificación económica tradicional. A partir de este supuesto toda la planificación normativa se deduce con una lógica impecable y consistente. En cambio, si no aceptamos dicho supuesto, la teoría de la planificación normativa es **inconsistente.**

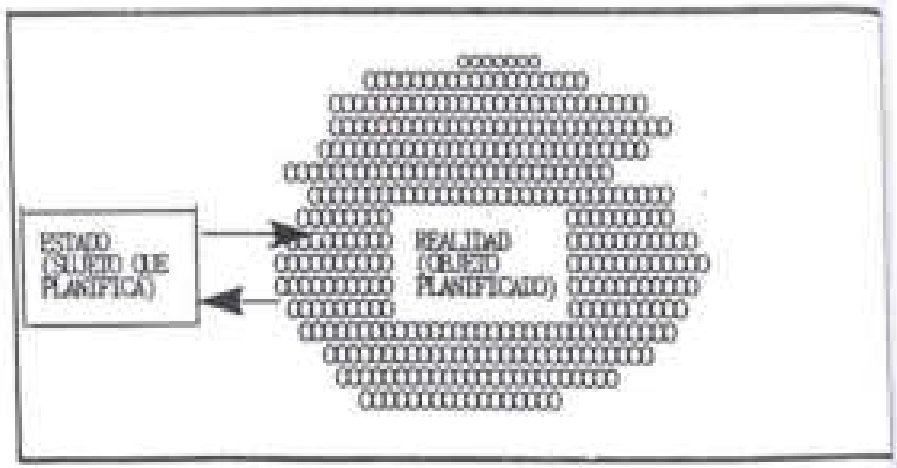
En síntesis, **la explicación última** de las características más salientes de la planificación normativa sólo son comprensibles a partir del supuesto enunciado. El

planificador tradicional está ante un dilema que no comprende : o acepta el supuesto mencionado y tiene una teoría consistente pero irreal en sus supuestos, o rechaza dicho supuesto por irreal, pero entonces su teoría es inconsistente.

Pero, como el planificador tradicional no se caracteriza por la finura de su teoría aún no descubre el dilema que pudiera atormentarlo.

Si nos apoyamos en el supuesto declarado, podemos ahora deducir como consecuencia todos los postulados de la planificación normativa, que a modo de síntesis podemos expresar como sigue:

CASO NORMATIVO:



POSTULADO 1.

EL SUJETO ES DIFERENCIABLE DEL OBJETO

La planificación supone un **"sujeto"** que planifica un **"objeto"**. El **sujeto** es el Estado y el **"objeto"** es la

realidad económico-social. El sujeto y el objeto planificado son **independientes**, y el primero puede **"controlar"** al segundo. El objeto planificado es altamente gobernable si el sujeto que planifica llega a conocerlo.

POSTULADO 2.

NO PUEDE HABER MAS DE UNA EXPLICACION VERDADERA

El sujeto que planifica debe previamente **"diagnosticar"** la realidad para conocerla. Ese diagnóstico se guía por la búsqueda de la **verdad objetiva**, y en consecuencia debe ser único. A un sólo actor que planifica corresponde **un** sólo diagnóstico, un sólo concepto del tiempo y una verdad única y absoluta. La explicación de la realidad responde a la búsqueda de una verdad científica.

POSTULADO 3.

EXPLICAR ES DESCUBRIR LAS LEYES QUE RIGEN EL OBJETO

El objeto planificado sigue leyes y es incapaz de **crear** movimientos impredecibles para el sujeto que planifica.

Para comprender la realidad y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura, es necesario **descubrir sus "leyes"** de funcionamiento. Si descubro tales leyes la gobernabilidad del sistema pudiera ser total, salvo por el azar de la naturaleza. Ahora bien, si la realidad es un objeto social que sigue leyes su funcionamiento es reducible a **"comportamientos sociales"**, vale decir a la relación del hombre con las cosas expresadas como una asociación estable entre conductas resultantes y variables asociadas y condicionantes de tales conductas rutinarias. En consecuencia, toda la realidad social es explicable por medio del diseño de "modelos analíticos" basados en relaciones sistémicas causa-efecto o relaciones de comportamiento.

Previsión y predicción son la misma cosa. La potencia del

método se verifica por su capacidad de predicción, y esta última se funda en el conocimiento de las leyes que rigen el objeto.

Toda **acción** es una **acción-comportamiento**, excepto la **acción creativa** del sujeto único que planifica.

El objeto planificado no contiene **actores sociales** capaces de producir acciones estratégicas, sino agentes económicos sujetos a comportamientos previsibles. Yo planifico, tu no planificas.

POSTULADO 4:

EL PODER NO ES UN RECURSO ESCASO

El único actor que planifica es el Estado y no comparte la realidad con otros actores de equivalentes capacidades; ese actor tiene todo el poder y, por consiguiente, sólo los recursos económicos son escasos. No existen oponentes y la planificación puede referirse sólo a lo económico-social, su criterio de eficacia puede ser sólo económico, y su cálculo restringirse a un cálculo económico.

En consecuencia, la planificación puede identificarse con el cálculo normativo de **"diseño"** de un **"debe ser"** que discrepa del **"tiende a ser"** que revela el diagnóstico. El cálculo estratégico sobra, porque sólo el Estado planifica en la búsqueda de alterar los comportamientos de los agentes económicos.

El contexto del plan es la armonía y la concertación central desde el Estado.

POSTULADO 5:

NO EXISTE LA INCERTIDUMBRE MAL DEFINIDA

Si la planificación se refiere al diseño de un **"debe ser"** en el contexto predecible de leyes estables, entonces ésta

puede referirse a una **normativa económico-social cierta o estática**, dónde está desterrada la incertidumbre mal definida y los eventos probabilísticos no enumerables o inimaginables; lo político puede considerarse como un marco restrictivo externo al plan económico-social; y no pueden existir los **"problemas cuasiestructurados"**, y

POSTULADO 6:

LOS PROBLEMAS A QUE SE REFIERE EL PLAN SON BIEN ESTRUCTURADOS Y TIENEN SOLUCION CONOCIDA

El plan se refiere a un conjunto de objetivos propios y en el papel tiene **"final cerrado"**, porque la situación terminal es conocida, al igual que los medios para alcanzarla. Dada la certidumbre de los efectos causales, todo se reduce a cumplir el plan para alcanzar los objetivos. La racionalidad técnica debe imponerse para encontrar una **solución óptima** a problemas bien estructurados de solución conocida. La representación de la realidad puede ser un sistema de ecuaciones que tiene solución matemática.

—o—

Todos estos postulados han regido la teoría que a su vez informa la práctica de la planificación en América Latina, y por lo general, salvo en los medios académicos, estos postulados han sido poco cuestionados.

Más aún, las explicaciones sobre la ineficacia que muestra la planificación tradicional no se han buscado en una crítica al supuesto de base del cual derivan los seis (6) postulados mencionados, sino en las circunstancias políticas, la calidad de los planificadores, las deficiencias de las estadísticas, el insuficiente poder de las oficinas centrales de planificación, la inexperiencia de

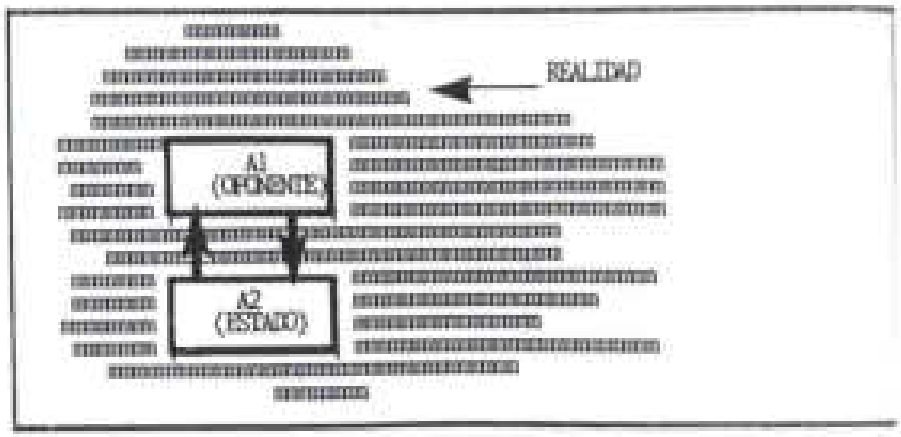
los economistas, su deficiente formación, el desinterés de los políticos, etc.

Estas explicaciones pueden ser ciertas, pero no descubren el fondo del problema.

La tesis que expresamos aquí afirma, por el contrario, que las causas de los magros resultados de la planificación tradicional en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planificación normativa que por un lado conduce a un concepto **restringido de planificación y de planificador**, y por el otro, conduce a una práctica economicista y tecnocrática que se aisla de la planificación política y del proceso de gobierno como sistemática de cálculo que precede y preside la acción.

Si rechazamos el supuesto de que el actor que planifica está "sobre o fuera" de la realidad y ésta última es un objeto planificable que no contiene otros sujetos creativos que también planifican, entonces toda la teoría de la planificación normativa se derrumba y se abren las puertas para reformular teóricamente la planificación y el rol del planificador.

CASO ESTRATEGICO:



Asumamos, por consiguiente, un supuesto de base más realista. Supongamos que el actor que planifica **"está dentro"** de la realidad y allí coexiste con **"otros actores"**, que también planifican.

Las consecuencias de este nuevo supuesto son ahora las siguientes, si nos referimos a los mismos postulados explicados en relación al caso anterior.

POSTULADO 1.

EL SUJETO NO ES DISTINTO DEL OBJETO

El **"Sujeto"** que planifica está comprendido en el **"objeto planificado"**. A su vez, el objeto planificado **comprende a otros sujetos** que también planifican. En consecuencia, es imposible distinguir tajantemente entre sujeto planificador y objeto planificado; ambos se confunden y no son independientes. En consecuencia, **un actor** que planifica no tiene asegurada de antemano su **capacidad de controlar** la realidad planificada, porque ello depende de la acción del otro. Existen necesariamente grados diversos de **gobernabilidad** del sistema para los distintos actores sociales.

POSTULADO 2.

HAY MAS DE UNA EXPLICACION VERDADERA

Como son varios los actores que coexisten en la realidad con capacidades de planificación diferenciadas habrá varias explicaciones de la realidad y todas estarán condicionadas por la **inserción particular de cada actor en dicha realidad**, es decir por su **situación**. En consecuencia, ya no es posible el **diagnóstico único** y la verdad objetiva. Sólo es posible una **explicación situacional** donde cada sujeto explica la realidad desde la posición particular que ocupa en el sistema (objeto) planificado. El tiempo es **relativo** a la situación de los actores y existen múltiples racionalidades,

criterios de eficacia y tasas de descuento sicológico sobre el futuro.

POSTULADO 3.

LOS ACTORES SOCIALES CREAN POSIBILIDADES EN UN SISTEMA SOCIAL CREATIVO QUE SOLO EN PARTE SIGUE LEYES

Para comprender la realidad y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura, ya no es suficiente ni posible reducir toda la acción humana a **"comportamientos"**.

Al reconocer que un actor que planifica no sólo se relaciona con las cosas, sino que tiene frente a sí a **"oponentes"**, surge la necesidad de considerar la existencia de acciones irreductibles a comportamientos; requerimos ahora el **"cálculo interactivo"** o el **"juicio estratégico"**, que es propio de la interacción entre actores sociales.

Las relaciones **iniciativa-respuesta** se entrelazan con las relaciones **causa-efecto**. La predicción es, por lo general, muy limitada y debe ser reemplazada por la previsión. La teoría del comportamiento predecible es así un **caso particular** de la teoría de la acción.

Así como el plan del Estado no responde a un **comportamiento predecible**, sino a un juicio estratégico creativo, tampoco es posible entender las acciones y planes de los oponentes sin reconocerles iguales capacidades de juicio.

En consecuencia, la realidad social no puede ser explicada totalmente por medio de **modelos analíticos** basados en relaciones de comportamiento. Aquí, aparece la **"simulación humana"**, como una necesidad para comprender y proyectar la interacción entre **acciones estratégicas** y **acciones-comportamiento**.

No existe el actor único y omnipotente que manipula el "sistema-objeto" hasta alcanzar sus objetivos. No existen

agentes económicos que sólo tienen comportamientos descifrables. Por el contrario, varios actores sociales se enfrentan con objetivos conflictivos y todos ellos tienen creatividad para sorprenderse mutuamente con sus planes.

POSTULADO 4.

EL PODER ES ESCASO Y LIMITA LA VIABILIDAD DEL DEBE SER

Si el actor que planifica comparte la realidad con **otros** actores que también planifican, entonces necesariamente la planificación debe abarcar el problema de vencer o sortear la resistencia de los otros al plan propio.

En consecuencia, la planificación no se puede confundir con el diseño normativo del **"debe ser"**, sino que debe cubrir el **"puede ser"** y la **"voluntad de hacer"**.

Por ello, inevitablemente la planificación debe sistematizar el cálculo político y centrar su atención en la coyuntura. El contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso. El **"objeto"**, no sólo se resiste a ser planificado, sino que tiene planes propios. La planificación económica es sólo un ámbito de la planificación sociopolítica. Las fuerzas sociales y los actores sociales son el centro del plan en vez de los agentes económicos.

Muchas veces el cumplimiento del plan de un actor exige el incumplimiento del plan de sus oponentes. La **eficacia política** es tan importante como la **eficacia económica**.

POSTULADO 5.

LA INCERTIDUMBRE MAL DEFINIDA DOMINA EL SISTEMA SOCIAL

Desde el momento que la planificación de un actor se realiza en un medio activamente resistente y en conflicto con otros actores creativos, lo **normativo** sólo es un **momento** de lo estratégico y de lo táctico- operacional, y en consecuencia,

todo está plagado de fuerte incertidumbre **mal definida**, donde muchas veces **no podemos enumerar** todas las posibilidades de los planes y sus operaciones, ni asignarles probabilidades. Estamos obligados a tratar con **"problemas cuasiestructurados"**.

Los problemas políticos ya no pueden considerarse como un marco o dato restrictivo de lo económico; es necesario que dichos problemas se reconozcan por medio de variables políticas endógenas en la sistemática del plan a fin de que la eficacia política y la económica puedan considerarse en sus relaciones dinámicas.

POSTULADO 6.

EL PLAN SE REFIERE A PROBLEMAS CUASIESTRUCTURADOS

Cualquier fuerza social lucha por objetivos propios y está en capacidad de hacer un cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, existen varios planes en competencia o conflicto y el **final está abierto** a muy distintos resultados. Aquí, el problema de cumplir un plan no se limita a manipular variables económicas, sino que exige derrotar el plan de otros o ganar a los oponentes para el plan propio. Las soluciones óptimas deben ceder paso a las soluciones satisfactorias que reconocen la continuidad de los problemas sociales en el tiempo. El gobernante de situaciones trata con problemas cuasiestructurados de solución abierta a la creación y el conflicto. La realidad planificada no tiene fecha de comienzo y término y los problemas que genera son **relativos** a la situación de los actores que coexisten en ella.

———— o ————

Los casos polares aquí reseñados, no se encuentran en estado "puro" en la práctica de la planificación, pero es evidente

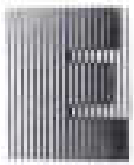
que el primero está más próximo a nuestra frustrada experiencia metodológica y más lejos de la realida social, mientras el segundo plantea con más realismo el proceso de gobierno, pero es ajeno a nuestra experiencia de planificación formal.

En este desajuste entre teoría y realidad podemos encontrar las respuestas a las limitaciones y los problemas prácticos de la planificación tradicional. Si esta tesis es correcta, debemos explorar el camino de aplicación de la planificación situacional en nuestros países.

Dicho enfoque de planificación es un tipo de planificación estratégica que tiene aspectos comunes y diferenciados con esta última. Su característica esencial es el uso del concepto de situación y como enfoque práctico propone planificar situaciones.

10.- TEORIA DE LA ACCION Y TEORIA DE LA PLANIFICACION

10. a.- La teoría de la acción



l planificador tradicional asume que **la acción** es producto de un **comportamiento**, y por ello piensa que la teoría del comportamiento social explica toda la teoría de la acción y es la base de la teoría de la planificación. Esta es una deformación **"economicista"** que proviene de la forma especial y artificial en que está construida buena parte de la teoría económica.

En general, la rama "positiva" de la teoría económica es una teoría del comportamiento económico. Su razonamiento se construye bajo el supuesto que el sistema económico **sigue leyes**. No existen procesos creativos y, en consecuencia, para conocer la realidad **tal como es** (no como debiera ser) se requiere "descubrir" las leyes que la rigen.

La planificación situacional, por el contrario, se refiere más ampliamente a un tipo especial de acción humana. Se trata de la acción **intencional y reflexiva**, mediante la cual el **productor** de la **acción** espera conscientemente lograr determinados resultados en una situación de cooperación o

conflicto con otros. Esta acción intencional y reflexiva puede, en algunos casos especiales, coincidir con un **comportamiento**, pero éste no cubre el universo de todas las acciones posibles en la interacción humana.

La acción es una categoría situacional. No tiene un significado absoluto o igual para todos los actores, ni puede ser precisada en el vacío situacional. La acción sólo tiene una interpretación situacional, y su significado es ambiguo sin la explicitación del contexto situacional y la intención del autor. Por estas razones, las acciones de las personas o de los actores sociales **sobrepasan** los límites de lo que éstos mismos **afirman que hacen**. En otras palabras, la acción es susceptible de varias interpretaciones situacionales por los distintos actores sociales que se relacionan con ella.

Es bien conocida la anécdota del diálogo de Bernard Shaw con una vecina. Cuando Shaw con una herramienta arreglaba el antejardín de su casa, la vecina que iba de compras, le dice en tono de pregunta afirmativa: ¿Trabajando Sr. Shaw?, y él le responde: "no vecina, estoy descansando".

Al regreso de las compras, la vecina observa que Shaw está ahora en su silla fumando su pipa con la mirada perdida en el horizonte. Entonces, como quien ahora puede hacer una observación de consenso, ella le dice: ¿Descansando, Sr. Shaw?, y él le responde distraído: "no, señora, trabajando".

Este ejemplo muestra cómo una acción es susceptible de interpretaciones opuestas. Para Shaw reflexionar es trabajar y arreglar el jardín es descansar; para su vecina, en cambio, el significado es el opuesto. Pero, además el mismo Shaw podría dar respuestas distintas a distintas personas sobre su propia interpretación de lo que está haciendo. Supongamos, por un momento, que es el médico de Shaw el que pasa frente a su jardín y hace la misma pregunta. En este caso Shaw recuerda que su médico le ha aconsejado trabajar físicamente, y le responde : ¡Sí, Doctor!

El significado de la acción no es único, y depende de la **autorreferencia** de los actores implicados en ella y del contexto situacional que la precede y la sigue. No vale la misma respuesta para la vecina que para el médico de Shaw. Ambos se sitúan en la conversación de forma diversa y una misma acción tiene para ellos distinto significado. Por ejemplo, la acción de prohibir la construcción de edificios en una zona urbana precisa **es una solución** a un problema para algunos y la **generación** de un problema para otros.

Esta es, entonces, una primera conclusión: **la acción sólo es concreta en una situación concreta y allí se precisa con distintos significados para los diversos actores sociales.**

El segundo problema, que nos interesa analizar en relación con la teoría de la planificación se refiere al número de actores envueltos en la acción, sus roles, sus intenciones y el proceso de intercambio que ocurre entre ellos para comprender qué tipo de acciones producen los hombres.

Sobre este tema son muy interesantes los trabajos de y sobre JÜrgen Habermas (Habermas, Critical Debates, Edit. por J.B.Thompson y D.Held, MIT. Press 1982. The Critical Theory of JÜrgen Habermas, de Thomas Mc Carthy, MIT. Press, 1978).

En el esquema adjunto, la acción intencional y reflexiva se bifurca en dos grandes tipos:

1. **La acción social interactiva** , y
2. **La acción social no interactiva.**

Esta distinción es esencial para comprender las diferencias entre la planificación normativa y la situacional.

La acción social interactiva produce el **cálculo interactivo** entre **"YO"** y **"TU"** en la situación, mientras la acción social no interactiva establece una relación unidireccional entre **"YO** y el **"SISTEMA"**. Esta última relación es prácticamente equivalente a **"YO"** y las **"COSAS"**.

La acción **interactiva** establece un **intercambio** de movimientos y significaciones entre dos o más sujetos-actores. El actor A1, produce la acción X1, mientras el actor A2 produce Y1; ambos actores evalúan la situación y deciden la producción siguiente considerando las posibles acciones y reacciones del oponente.

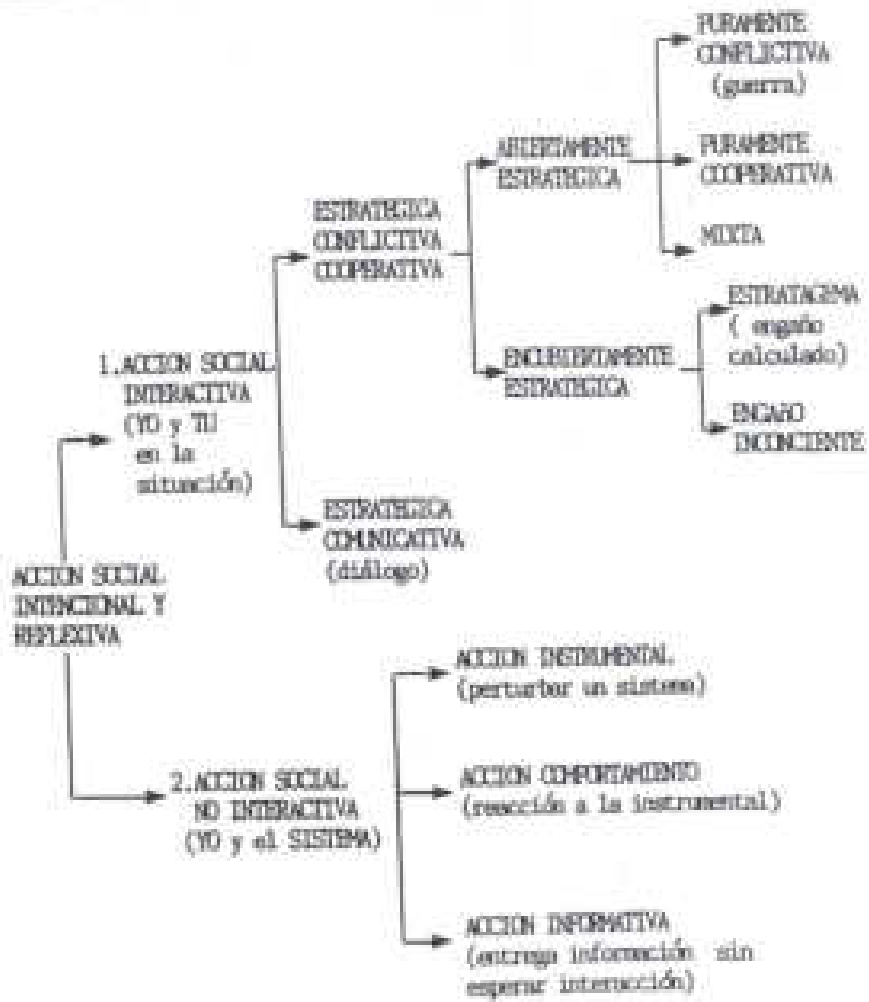
En cambio, la acción **no interactiva** tiene siempre **un sujeto** que instrumenta una acción sobre un **objeto**, esperando que éste reaccione con el comportamiento esperado. El objeto no interactúa con el sujeto, sino meramente **produce efectos previsibles**. Por supuesto, si el "objeto" contiene otros "sujetos", estos aparecen como si fueran cosas.

La acción social interactiva puede ser **estratégica conflictiva o estratégica cooperativa** (y allí, se intercambian acciones), pero también puede ser **estratégica comunicativa** (y allí, se intercambian actos de habla en un diálogo entre actores). A su vez, cualquiera de estas acciones estratégicas puede ser **"abiertamente estratégica"** o **"encubiertamente estratégica"**.

La acción abiertamente estratégica puede ser puramente conflictiva (como 'en' la guerra), puramente cooperativa o mixta. Por su parte, la acción encubiertamente estratégica puede constituir una estratagema (engaño calculado), o un engaño inconsciente.

Por su parte, la acción no interactiva puede clasificarse según las formas de la relación "YO" - "EL SISTEMA" En primer lugar está la **acción instrumental**, que es una acción intencional y reflexiva sobre un objeto, para que éste reaccione con un comportamiento esperado. En segundo lugar está la **acción-comportamiento**, que es siempre una **reacción** estable y previsible del objeto perturbado ante la acción instrumental perturbante. Por último, existe la acción informativa, donde el elemento perturbante es una información.

TAXONOMIA DE LA ACCION SOCIAL INTENCIONAL Y REFLEXIVA

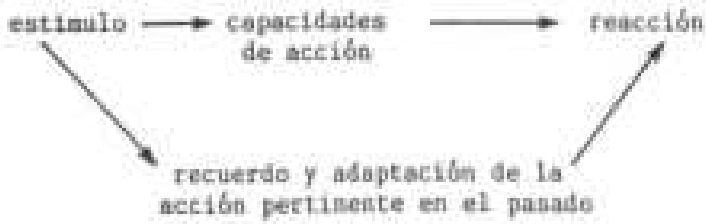


En esta clasificación esquemática de las acciones, puede verificarse que la planificación económica tradicional asume la existencia de un sistema donde no existe la acción humana interactiva, sino simplemente la **acción instrumental** (que monopoliza el Estado como agente único de la planificación), y la **acción-comportamiento**, reservada a los agentes económicos que integran el sistema planificado como si fueran un objeto que sigue leyes.

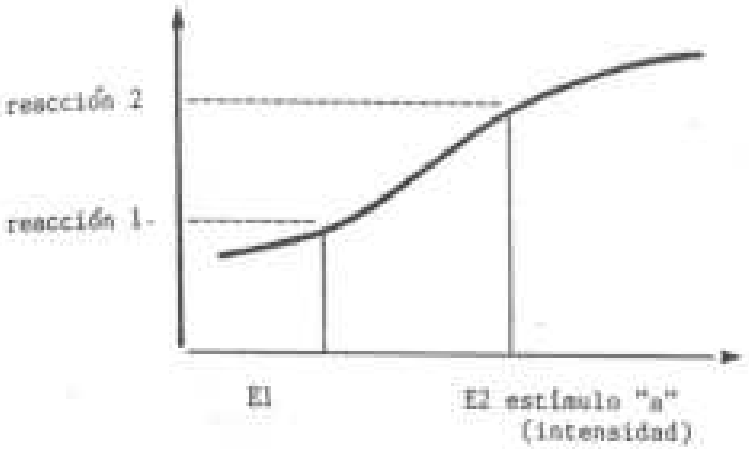
10.- b.- Teoría del comportamiento versus teoría de la acción estratégica.

En las concepciones tradicionales de planificación se asume que los organismos y los actores sociales " se comportan" de alguna manera previsible. Se trata de actores **reactivos** cuya **conducta** es predecible porque reproduce las experiencias pasadas sobre la conducta presente y futura. El futuro, para dichos actores, **no es creación** sino **reproducción del pasado**. Puestas así las cosas, la **conducta** o el **comportamiento** es un concepto opuesto al de **plan**, ya que éste último es justamente **creación** del futuro.

El comportamiento supone la relación :



Y, por esta vía, el futuro es una prolongación no creativa del passdo que supuestamente permite al planificador fundar su cálculo en una cierta capacidad de **predicción** sobre el futuro.



Así, ante la variación de la intensidad del estímulo y supuestas constantes las capacidades, es posible conocer con anticipación la reacción esperada. De la misma manera, si se supone constante el estímulo y varían las capacidades es también posible la predicción de la acción resultante. Esta es la estructura más general de las llamadas "funciones de comportamiento". Por ejemplo , en la llamada **función consumo** por los ecoosmistas (que establece una relación entre EL y las cosas que consume), los estímulos quedan representados por las elasticidades-precio de los productos consumibles y por la propensión a consumir, mientras que las capacidades se expresan por el ingreso disponible para ser gastado. De esta manera, TO puedo manipular los estímulos o las capacidades para lograr que EL se comporte de una manera específica.

Esta teoría del comportamiento responde a un caso muy particular y presenta severas limitaciones si se pretende

utilizar para explicar la acción de las individuos, de las fuerzas sociales y de las organizaciones, especialmente cuando se trata de la interacción entre varios actores en sistemas cooperativos y conflictivos.

En **primer lugar**, el concepto de estímulo es impreciso y externo : está en un vacío situacional y viene desde fuera del modelo explicativo, por lo cual no es posible derivar ninguna conclusión sobre su persistencia, cambio de naturaleza y sensibilidad del actor ante su presencia en distintas situaciones. Se asume que la reacción ante un estímulo es siempre la misma con independencia de la **situación** en que ocurre el proceso;

En **segundo lugar**, no es precisa la manera en que la reacción **retroimpacta** sobre el estímulo, para explicar su refuerzo, atenuamiento o cambio de naturaleza.

Y, en **tercer lugar**, entre el estímulo y la reacción media siempre una "rutina conductual" que no deja espacio para el **juicio estratégico creativo** sobre la **necesidad, posibilidad, oportunidad, persistencia e impacto esperado** de la acción.

La teoría de la acción estratégica intenta superar las limitaciones señaladas, y para ello :

i) precisa el **estímulo** como un **juicio de necesidad** que surge de la comparación entre el **es** y el **debe ser** de un actor en una situación concreta;

ii) precisa la **norma** sobre la acción necesaria a partir del juicio de necesidad que se genera primariamente como una **insatisfacción imprecisa** y sólo más tarde se concreta en un **problema** en un espacio situacional determinado que debe ser enfrentado por la acción **seleccionada**; el juicio de necesidad implica el paso desde la irresolución primaria ante lo nuevo y la resolución consecuente mediante la reflexión y la deliberación situacional;

iii) explicita el **juicio de posibilidad** de la acción a

partir de la articulación entre el **debe ser** y el **puede ser** en un cálculo estratégico complejo;

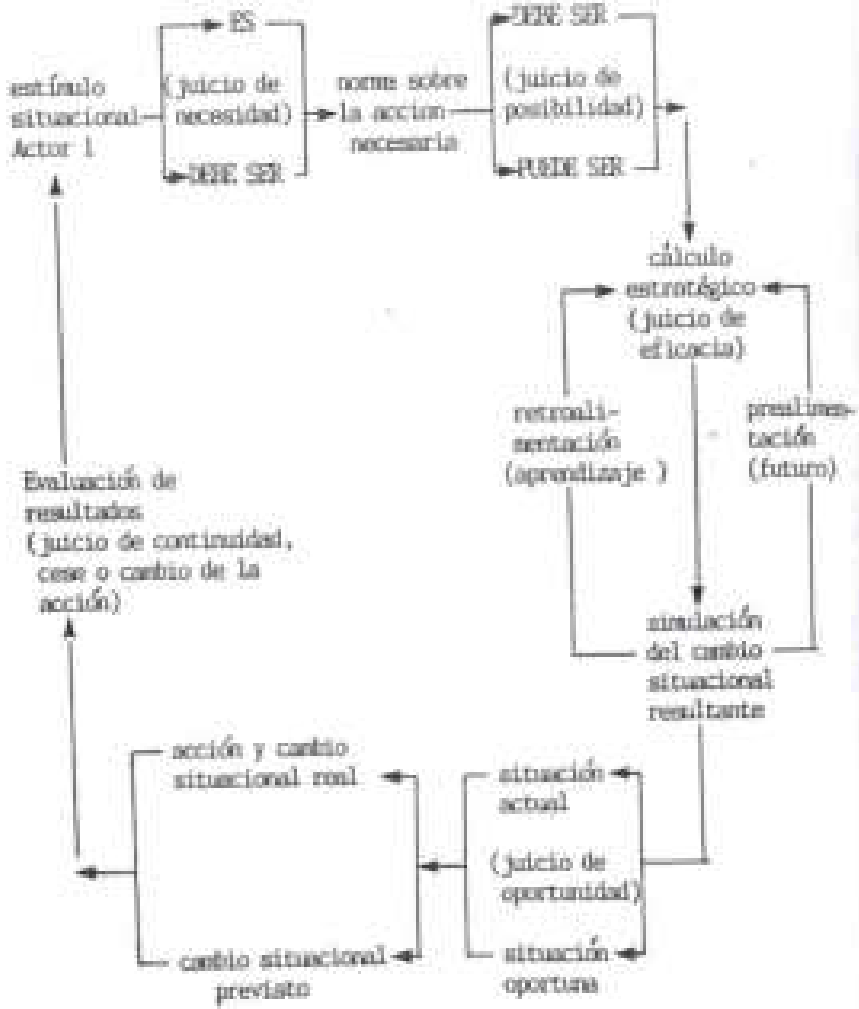
iv) establece, a partir de lo anterior, el cálculo de la acción estratégica como **juicio de eficacia** apoyado en un proceso de **prealimentación** sobre el futuro simulado y de **retroalimentación** sobre el pasado reciente; el proceso de prealimentación se basa en una simulación de los resultados alcanzables con el cambio situacional provocado por la acción, mientras que el proceso de retroalimentación es una instancia de **aprendizaje** del pasado;

v) establece el **juicio de oportunidad**, previo a la acción y que culmina en la acción, en base a la comparación entre la situación actual o presente y la situación oportuna para decidir y actuar en el momento preciso; y

vi) establece el **juicio de continuidad, cese o cambio** de la acción en base al cotejo entre el cambio situacional real logrado con la acción producida y el cambio situacional previsto y necesario para satisfacer el estímulo; el juicio de continuidad exige información oportuna sobre los efectos alcanzados.

La acción estratégica se inicia con un **estímulo** persistente que genera una situación de **insatisfacción e irresolución** donde no es posible aún precisar **un problema**. Esta situación confusa es un **cuasiproblema** que preorienta las posibilidades de acción. Esa preorientación es generalmente ciega a otras posibilidades. Dicha ceguera sólo es enfrentada con éxito parcial por el actor estimulado mediante toma de la conciencia situacional y la transformación del cuasiproblema en **un problema** en un **espacio** definido.

Entre el cuasiproblema y la conformación del problema media un proceso de **deliberación** (en equipo) o de reflexión situacional(individual). El análisis situacional que precisa el problema en un espacio determinado **genera** los límites de las posibles soluciones (intercambio de problemas y disolución de problemas en distintos planos situacionales).



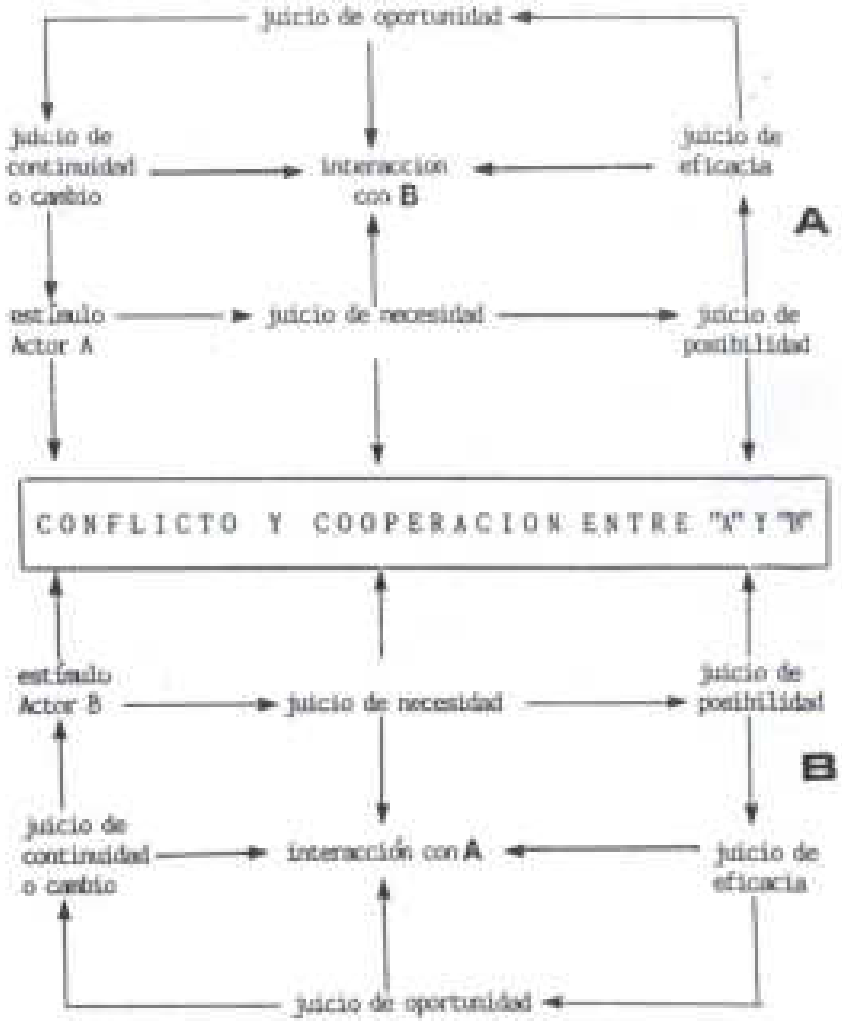
y por consiguiente establece la **negación** provisoria o definitiva de otros espacios de posibilidades para su enfrentamiento. El análisis situacional constituye así un proceso de **creación y omisión de posibilidades** para la acción. Así el estratega escoge limitadamente entre alternativas de necesidad, posibilidad y oportunidad. Lo importante de destacar en este análisis es que las posibilidades imaginables de enfrentamiento de un problema están **precontenidas** en la definición del **espacio del problema** y de su **vector de definición** (VDP), y ambas variables están inevitablemente referidas a un actor y una situación.

Si el esquema gráfico anterior lo complicamos con la interacción entre dos actores que reciben estímulos diversos ante un cambio situacional común que los afecta, podemos construir un nuevo esquema gráfico que representa el cálculo interactivo. En este nuevo esquema podemos apreciar que cualquier juicio del actor A está referido necesariamente al actor B, y cualquier juicio del actor B está inevirablemente referido al actor A. Por consiguiente, la acción más eficaz del actor A depende de la acción de B que la precede o la sigue. Igualmente, la acción más eficaz del actor B depende de la acción de A que la precede o la sigue.

Así, el juicio de necesidad del actor A alude al actor B en alguna función explicativa de la generación, existencia y tendencias del problema que lo afecta y que puede ser un beneficio o una oportunidad para el otro. El juicio de posibilidad se refiere al actor B como oponente o posible cooperante. El juicio de eficacia supone algún grado de éxito para sortear los obstáculos que presenta el actor B en función de sus propios estímulos y capacidades. El juicio de oportunidad se relaciona con la existencia de una situación propicia donde B juega un papel. Si ambos son oponentes es posible que lo que es propicio para A sea desfavorable para B. Por último, el juicio de continuidad, cese o cambio de la acción supone una evaluación sobre la situación que vive el actor B, ya que al menos en parte los estímulos para el actor A provienen de la acción del actor B.

De esta manera vemos que el OTRO limita nuestras libertades y es fuente de estímulos para MI acción.

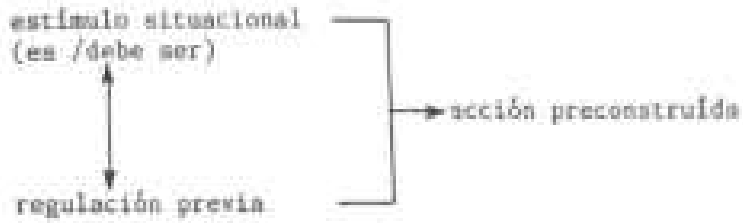
EL CALCULO INTERACTIVO



10.c.- Acción estratégica, acción regulada y reaccción.

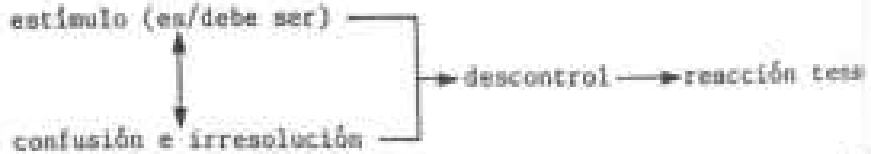
La acción estratégica no constituye la regla general. Por el contrario, ella es producto de un esfuerzo especial y anormal que es necesario y posible sólo en situaciones particulares. Aun más, la acción estratégica no constituye la única forma de planificación posible. Debemos considerar además la **acción regulada** y la **reacción**. La manera en que el cambio situacional se gesta imbricando estos tres tipos de acciones junto a las **tendencias** , el **azar** y los **cambios en el escenario internacional** es algo complejo, conflictivo y creativo. Pero en síntesis, las acciones estratégicas, si son acciones creativas dominantes, crean espacios de determinación y condicionamiento para la existencia de las acciones reguladas y las reacciones. Pero las acciones reguladas se refieren por definición a procesos repetitivos, mientras que las reacciones son propias de los quiebres en el ritmo o paso del tiempo en el cambio situacional y generalmente responden a **sorpresas** que se desarrollan a alta velocidad.

La **acción regulada** sigue la siguiente trayectoria :



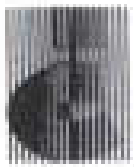
En este caso, la insatisfacción conduce en forma inmediata y precisa al **reconocimiento** de un problema repetitivo y generalmente bien estructurado. El reconocimiento inmediato del problema ahorra la deliberación y el diseño de la acción necesaria para enfrentarlo, pues ella está preconstruída en la norma de regulación. Esta regulación preconstruída puede ser una regulación **formal** (como una norma institucional de mantenimiento o reparación de equipos , por ejemplo), o puede ser un **patrón de conducta** estructurado en los actores sociales como una respuesta semiconocida a un problema semiconocido. En el primer caso podemos hablar de una decisión regulada y en el segundo de un comportamiento decisional.

Por su parte la **reacción** es un tipo de resolución problemática en que la deliberación es imposible e inviable a causa de la velocidad del cambio situacional que genera el estímulo. Este cambio veloz, típico de las coyunturas tensas en que los actores pierden el control del tiempo, genera **confusión e irresolución**. Pero como la confusión no ocurre en abstracto, sino en una situación concreta y respecto de actores concretos situados en ella, la irresolución es situacional, vale decir contiene para ese actor y en esa situación un espacio **preconfigurado** de posibilidades. La trayectoria típica de la **reacción** es la siguiente :



Como veremos más adelante, a veces es inevitable el descontrol y la reacción tensa, pero en las zonas grises entre la acción regulada y la reacción es posible intentar **enfriar** la situación con algunos métodos especiales.

10.d.- **Procesos Creativos y Creación de Posibilidades.-**



Cuál es realmente la diferencia entre los procesos **creativos** y los **repetitivos**? O mejor dicho, ¿Qué causa esa diferencia?

Esta discusión es muy importante para explorar el fondo del problema de la distinción entre **comportamientos** y **creación humana**.

Distinguamos primero entre **comportamiento y creación humana particular**, referida a un individuo, una empresa, la dirección de un partido político, etc., y el **comportamiento y creación humana agregada**, referida a grandes agregaciones de individuos, de empresas, fuerzas, etc.

En el análisis de un sistema social complejo tratamos con la **creación humana particular** de uno o varios individuos, actores sociales, grupos de presión, grupos económicos, etc., y con la acción de respuesta también creativa de actores particulares. Ambos tipos de acciones se acoplan con los **comportamientos de grandes grupos humanos agregados**. Por ejemplo, la dirección del partido político A presenta al

Congreso Nacional un proyecto de ley (creación humana particular) para su aprobación. El partido político B reacciona rechazando dicho proyecto y presentando otro alternativo (creación reactiva humana particular). Frente a ese debate que la población estima irrelevante frente a los grandes problemas nacionales, ambos partidos pierden adhesión popular en las encuestas de opinión pública (respuesta reactiva de grandes grupos humanos agregados).

¿Pero qué hace que algunas acciones sean creativas y otras respondan a comportamientos estables?.

Distinguamos en los individuos y en las organizaciones humanas particulares tres tipos de variables que explican la naturaleza de sus acciones :

i) **intenciones potenciales** de acción, cuyo límite es la **imaginación**;

ii) **capacidades** de acción, cuyo límite es la **disponibilidad** de recursos escasos para producir acciones, y

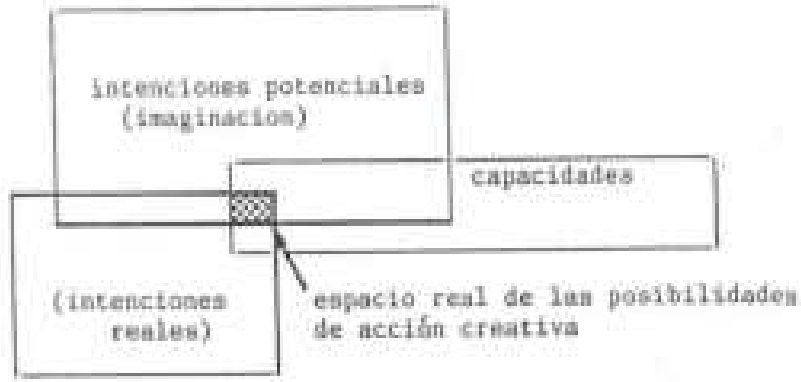
iii) **necesidades** de acción (intenciones reales), cuyo límite es la **necesidad actual** o situacional.

Estas tres variables constituyen espacios de variedad de las acciones **imaginables, producibles y necesarias** delimitados por fronteras difusas que se intersectan.

Mientras más estrecha es la intersección común a los tres espacios mencionados menor es la variedad de la acción posible y, en consecuencia, ante un estímulo, la **respuesta** del actor social tiende a ser **repetitiva**.

De esta manera, un **comportamiento particular** es una **respuesta** (ante una perturbación) que tiende a ser **repetitiva** porque el espacio de las **capacidades** de acción que potencian la creación es muy estrecho.

Caso de Intersección Mínima



Así, las relaciones causales en el sistema social son en el fondo relaciones iniciativa-respuesta que se gestan en espacios **mínimos** de intersección entre los espacios de las **intenciones**, las **capacidades** y las **necesidades**.

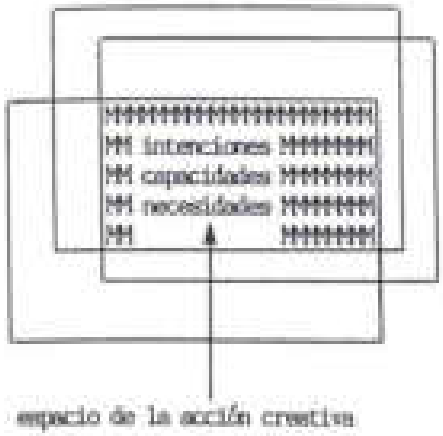
En cambio, si la intersección es muy amplia, el espacio de la creatividad práctica es también muy grande y genera la variedad de respuestas creativas e impredecibles a que se refiere el cálculo interactivo.

Además, en los sistemas humanos creativos estos espacios no son independientes unos de otros. La imaginación mueve a desarrollar capacidades de producción y crea necesidades. Las necesidades estimulan la imaginación y mueven a la creación de nuevas capacidades. El desarrollo de las capacidades de producción genera nuevas necesidades que estimulan la imaginación.

Así, podemos postular que la creatividad de los actores sociales depende de:

CREATIVIDAD = (IMAGINACION, necesidades, capacidades de acción)

Caso de Intersección Amplia



y en esta relación domina la imaginación porque se trata de un sistema de alta intersección entre los espacios de intenciones, capacidades y necesidades. En otras palabras la imaginación humana está respaldada por las capacidades de acción y las necesidades de acción.

En cambio el comportamiento es un sistema dominado por la capacidad de producción como el recurso más escaso, lo cual determina una intersección muy débil entre los espacios de las intenciones, las capacidades y las necesidades.

COMPORTAMIENTO = (imaginación, necesidades, CAPACIDADES DE ACCION)

La baja intersección entre los tres espacios puede tener varias razones, entre ellas la divergencia de aptitudes que disocia las necesidades de la imaginación y las capacidades; sin embargo, nos interesa destacar la importancia del caso en que la **estrechez del espacio de las capacidades** determina la escasa intersección con los otros espacios frenando la

imaginación y la satisfacción de las necesidades humanas. En este caso, el dominio de la escasez de capacidades de producción (poder, recursos económicos, organización, conocimientos, etc) resulta en una única alternativa : el **comportamiento previsible**. Así, el comportamiento previsible es un caso particular de las relaciones iniciativa-respuesta.

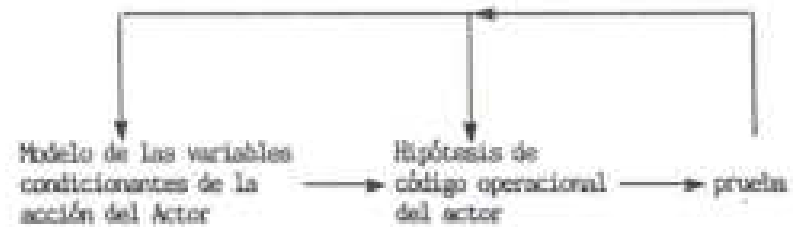
De lo anterior también se deduce un principio de acción estratégica. Si un actor A1 quiere hacer más previsible la estrategia de su oponente A2, la vía más efectiva de lograrlo es reducirle su espacio de capacidad de producción.

10.e.- El estudio del OTRO en el cálculo Interactivo.

El estudio del otro puede ser el análisis de un aliado o de un oponente. En ambos casos nos interesa aproximarnos al examen de sus intenciones, capacidades y necesidades, así como del patrón sicológico que está detrás de ellas. No podemos llegar a conocer su conducta, pues respecto de las acciones que nos interesan, el OTRO es un oponente o cooperador **creativo**. El estudio del otro es siempre un análisis tentativo para el cual es difícil concebir un método único que se ajuste a las características tan disímiles de los diversos actores sociales. Aún si se trata de personalidades o simples individuos no es fácil agrupar en una clasificación general todos los rasgos de interés que destaca un líder y que resultan relevantes para llegar a tener una cierta capacidad de previsión de sus planes. Por ejemplo, el estudio de la RAND Corporation sobre Fidel Castro (Gonzalez y Ronfeldt, R 3420, 133 págs., junio 1986) declara bien al principio los métodos particulares que usarán los autores para abordar el estudio de un hombre tan complejo. Del mismo estudio se desprende que el trabajo de Nathan Leites (A Study of Bolshevism, Free Press, 1963) que

explora los "códigos operacionales" de Lenin y otros líderes soviéticos, sigue caminos diferentes. Más complejo aún es el análisis de una fuerza social con sus matices, tendencias, proyectos, incoherencias, necesidades y capacidades. En este último caso surge nuevamente el estudio del equipo de liderazgo con sus características individuales y en conjunto, pero además emerge la complejidad de la interacción entre los líderes y las estructuras organizativas con sus propias particularidades.

Nuestra propuesta de análisis del OTRO se basa en analizar la relación :



El modelo de las variables condicionantes de la acción es una articulación de estructuras y elementos que, con una ponderación particular en el caso analizado, conforman la personalidad y sus relaciones con el medio en la dinámica de la acción. Quizás la agrupación de estas variables en los cuatro tipos siguientes ayude a ordenar la concepción del modelo histórico sobre el OTRO :

a) patrón sicológico
b) intenciones
c) capacidades
d) necesidades.

En el **patrón sicológico** entran cuestiones tales como las predisposiciones, estabilidad emocional, autovisión de

rol en el mundo, ego, estilo de aproximación a las situaciones, relaciones con los otros, valoración de los estímulos, etc.

En el análisis de sus **intenciones** debe abordarse su ideología, su espacio direccional, sus proyectos utópicos, sus hábitos cotidianos, sus planes concretos, su valoración de los problemas y las oportunidades, sus tendencias y reacciones en diversas situaciones, sus valores más profundos, su imaginación para concebir situaciones distintas, etc. En síntesis su **vector de motivaciones**.

En el estudio de sus **capacidades** necesariamente tiene que explorarse su inteligencia, su creatividad y audacia, su formación teórica en distintos dominios de la realidad, su capacidad estratégica y táctica, su peso político, intelectual, religioso y económico, su carisma, sus capacidades organizativas, sus estilos de trabajo y conducción, su contorno de apoyo inmediato (equipos, apoyo externo, etc), sus relaciones con las organizaciones de base, las destrezas prácticas adquiridas, su control de las variables decisivas, etc. En síntesis, el **vector de recursos** del actor analizado.

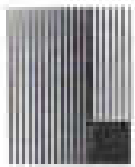
En el estudio de sus **necesidades** aparecerán sus vicios, virtudes y vulnerabilidades, las urgencias situacionales individuales, las urgencias situacionales institucionales, su juicio de necesidad y posibilidad en torno a sus planes, etc. Aquí es importante hacer interactuar lo que supuestamente el actor estudiado le pide al mundo y lo que él cree que el mundo le pide en su rol de líder. En síntesis, su **vector de necesidades**.

Con este modelo histórico del actor estudiado, que interrelaciona las cuatro agrupaciones de variables explicadas, es necesario llegar a una síntesis interpretativa del mismo que sea útil para simular sus posibilidades de **iniciativa y respuesta en distintos escenarios**. Para ello es posible construir una hipótesis sobre el **código operacional del actor**. Este código

operacional es un conjunto de proposiciones encabezadas por un "si" condicional que establecen relaciones específicas entre **situaciones hipotéticas** y **las consiguientes iniciativas y respuestas previsibles** del actor estudiado. El código debe naturalmente ser sometido a la prueba de la experiencia histórica y experimentado en exploraciones del futuro verificables posteriormente en la práctica.

El código operacional no establece un patrón de comportamiento, que no existe en los actores creativos, sino un **patrón de reflexión estratégica** que puede tener cierta constancia.

II.- EL PROCESO DE PRODUCCION SOCIAL.



a Naturaleza no está organizada de la misma manera que las universidades". Esta es una afirmación penetrante del Profesor Russell Ackoff ("Toward An Idealized University", Management Science, Dic.1970).

Esta frase puede significar muchas cosas a la vez, pero para nosotros es la incitación a comprender la realidad tal como es, indivisible, sin los compartimentos estancos que crearon las ciencias. La realidad tiene **problemas**, la Universidad tiene **departamentos** y la planificación tiene **sectores**. ¿Quién se preocupa por la teoría indivisible del conocimiento de la totalidad situacional para hacer más fácil la mediación con la acción?

En la realidad no existe el departamento de economía diferenciado del de sociología, politología, historia, etc. Tampoco los procesos sociales están claramente demarcados a los naturales. El mundo no reconoce los sectores, como la salud, la educación, el transporte, etc. Este es el drama del hombre de acción. Por un lado, él tiene que apoyarse e

las ciencias departamentalizadas desarrolladas en las universidades y por el otro en una planificación apotrerada por sectores. Las ciencias y la planificación no le dan otra alternativa. Sin embargo, el debe actuar en una realidad que no reconoce los departamentos que crearon las universidades ni los sectores que creó la planificación económica.

¿No deja esta división de tareas un campo excesivo a la intuición y la experiencia del hombre de acción? ¿Departamentalizar la realidad es la única manera de hacer ciencia? ¿sectorializar la realidad es la única manera de pensar la acción?

Frente a estas interrogantes surge la conveniencia del concepto de situación. La categoría de **situación** rompe los compartimentos que las ciencias sociales han construido en el intento de explicar la realidad. La situación es una apreciación de conjunto hecha por un actor en relación a las acciones que proyecta producir para preservar o alterar la realidad en que vive.

Como veremos más adelante, la **explicación situacional**, como alternativa al diagnóstico tradicional, es un análisis de la realidad dirigido a la acción. No es la explicación del investigador o del académico que mira la realidad como objeto de su curiosidad intelectual. Es la apreciación del actor que no puede estudiarla parcelándola con la frialdad del científico o la distancia añejada por el tiempo que exige el historiador. El que explica una situación es quien **está en ella**, luchando por conquistar objetivos que cambian la situación explicada. Esa explicación, para ser eficaz, tiene que acceder a nuestra mente como una **totalidad relevante para la acción**.

Pero, no existe una ciencia de la producción social, sólo existen ciencias sociales que se repartieron dominios de la realidad.

A pesar de las ciencias compartimentalizadas, el hombre, ante el imperativo de la acción, tiene la necesidad de

hacer una apreciación de conjunto de la realidad en que está inserso. Desde allí, y **desde adentro**, inundado y a veces cegado por la realidad donde existe, el hombre lucha por modificar o preservar la realidad misma, que para él es **su realidad**, porque ocupa un sitio en ella. Esa es su situación. Es su punto de partida que lo estimula hacia el cambio o la conservación, y también su punto de llegada, si la aprecia como resultado de las luchas pasadas.

No es extraño, por consiguiente, que el concepto de **situación** sea utilizado constantemente por el hombre práctico envuelto en la acción. En cambio, salvo raras excepciones, los intelectuales de las ciencias sociales tienden a ignorar este concepto básico. El hombre de acción y el científico **se sitúan** en el mundo de manera diversa. El primero se inserta en el proceso de producción social como **actor** que lucha para intentar preservar o cambiar el mundo, para lo cual necesita acumular capacidades que le permitan acceder a su objetivo. El segundo, en cambio, explica el mundo por el mero afán de satisfacer su sed de conocimientos y no está directamente interesado en la acción: es un **espectador** inteligente y curioso de la realidad en que vive, cuya motivación es acumular conocimientos que no pretende utilizar directamente para preservar o cambiar el mundo. Los grandes actores, estrategas y estadistas reunen en una misma persona una dosis suficiente de ambos.

El mundo de la acción no está desligado del mundo de las ciencias; simplemente lo sigue con retraso. El hombre práctico de hoy, por ejemplo, está contagiado todavía del concepto de **diagnóstico** que desarrollaron las ciencias naturales hace un centenar de años. El afán de imitación trasplantó con retraso esa categoría de análisis al campo de las ciencias sociales. A su vez, estas ciencias, recién ahora empiezan a acoger el concepto de situación que ya desarrolló la física con la teoría de la relatividad de Einstein y la biología con el análisis autorreferencial. La práctica se distancia así largamente de las teorías más potentes. Por ello la palabra **práctico** es ambigüa y tiene

al menos dos significados; el que se refiere al hombre guiado por el interés de la acción, cuyo opuesto no es ni puede ser el **teórico**, y el que señala al hombre que no se interesa por crear y profundizar en una explicación propia del mundo, y simplemente **hace cosas que cambian las cosas** sin la capacidad de prever dichos cambios. Aún así, este último no puede dejar de tener una explicación que motiva sus actos. No hay acción sin teoría, aunque esa teoría sea pobre. Por consiguiente, la **teoría** del hombre práctico es muchas veces influenciada por el pensamiento que fue dominante cincuenta años atrás o es una creación implícita muy débil y parcial que le parece opuesta al concepto de teoría. No hay pues oposición entre teoría y práctica, sino entre teorías débiles puestas en práctica y teorías más potentes que aún no asimilamos.

En todo caso el hombre piensa con los métodos y sobre los temas que destaca la situación en que está inmerso. Por consiguiente **no existe una sola forma de conocer el mundo.**

La situación se nos presenta como unidad de la realidad. Ella adquiere esa unidad para nosotros cuando intentamos conocerla bajo el criterio central de utilizar ese conocimiento para darle racionalidad global a la acción en que ya estamos comprometidos o la que empieza a gestarse en nuestro interés y nuestra voluntad. De otra forma, el hombre no podría fundamentar su elección entre varias alternativas de producción de acciones y actos que cruzan, con sus consecuencias, los distintos ámbitos de la realidad que las ciencias sociales han cercado artificialmente. Por eso el hombre de acción ve, quizás superficialmente, un sistema global donde los científicos aprecian ámbitos parciales de reflexión más profunda. Este es el drama : tampoco los científicos están preparados para apoyar al hombre de acción.

Cuando el hombre de acción precisa el espacio o el dominio de su lucha, desarticula el espacio o dominio de las ciencias. Las ciencias sociales no fueron hechas para los políticos, los gobernantes y los luchadores. Fueron

construidas para **conocer** el mundo, no para **gobernarlo.**

El cuadro No I intenta mostrar como las ciencias distinguen dominios de conocimiento con un criterio muy distinto al que usa el hombre práctico para precisar el ámbito de su acción. Las ciencias **sectorializan** la realidad, **mientras** el hombre de acción la **problematiza** en ámbitos de su práctica.

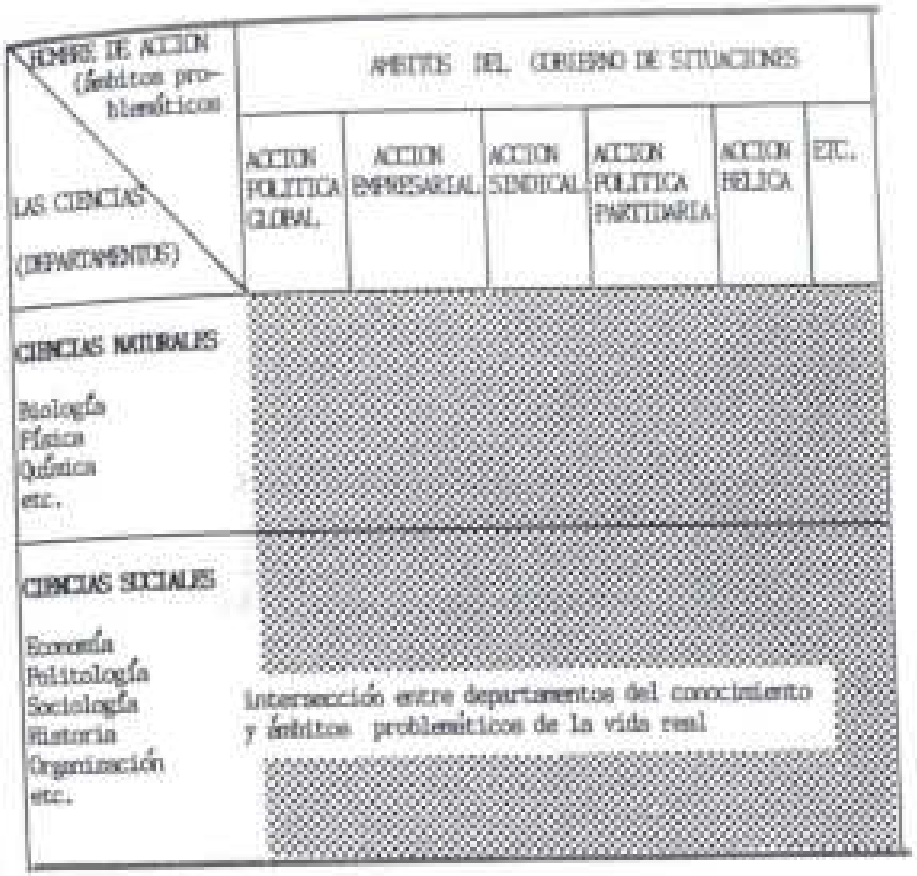
Así, las ciencias tienen un concepto de **unidad** diverso del de **unidad de la realidad** que aprecia el hombre de acción.

Cuando un actor social produce un hecho calificado como **económico**, inevitablemente viene acompañado de consecuencias políticas, sociales, culturales, institucionales y ecológicas. Esas consecuencias pueden contrariarnos o favorecernos. Pero, para evaluar e intentar gobernar también las consecuencias de nuestras acciones, no podemos acudir simplemente al tipo de solución fragmentada que nos ofrecen las ciencias que cercaron el terreno de la realidad que necesitamos comprender como unidad relevante para la acción. Esta última, a su vez, constituye otro tipo de fragmento.

La economía abordará el problema bajo ciertos supuestos de constancia política. Las ciencias políticas harán lo mismo, pero en referencia a un supuesto de constancia de lo económico. En otras palabras, las ciencias sociales nos dicen: analice la situación económica bajo el supuesto de que todo el resto de la situación no cuenta; luego analice la situación política bajo el supuesto de que todo el resto de la situación no cuenta; siga analizando por partes. Y, al final, no es **mi** problema sino **su** problema alcanzar una explicación situacional que lo ilumine para actuar en ella.

La eficacia global de la acción no es un problema de las ciencias sociales, sino una simple(?) tarea práctica para el hombre de acción. Porque en este reparto las ciencias sociales se llevan la tarea más fácil y le dejan al gobernante de situaciones el cálculo más complejo. De paso, sin herramientas teóricas para hacerlo. ¿Cómo puede un actor

DEPARTAMENTOS Y CORTES DE LA REALIDAD PARA CONOCER Y ACTUAR



social formarse una apreciación de conjunto, una apreciación situacional, si las ciencias sociales han dividido la realidad a sus **conveniencias teóricas** sectoriales y han ignorado la unidad esencial de la situación en que vivimos?

Recuérdese que la situación no se refiere a la **totalidad de todo**, sino a la totalidad relevante para la acción de un actor. Por consiguiente, la unidad situacional es unidad sólo en la autorreferencia del actor, ya que para un observador externo ella constituye otra manera de dividir el mundo

La categoría de situación es, por consiguiente, una necesidad. Es el puente entre las **ciencias positivas** sectoriales y las **ciencias situacionales** problematizadas que necesitamos. Por ahora, el concepto de situación juega el papel de una pre-ciencia, que se apoya en la **intuición totalizadora** del hombre de acción. Esa intuición totalizadora es todavía más eficaz que las ciencias sectoriales cuando se trata de precisar situaciones, porque ella no excluye, sino articula para sí, el aporte científico que éstas ofrecen al gobernante de genio.

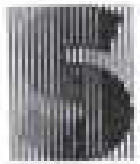
Las ciencias y técnicas sectoriales están en permanente cambio y en permanente señalamiento de los vacíos que quedan entre ellas. Pero, no se trata de meros vacíos independientes del contenido de su desarrollo. Por el contrario, tales ciencias, a fin de crear y preservar su identidad, se han desarrollado bajo la condición necesaria de ignorar áreas de interconexión entre ellas. De otra forma, no se habrían compartimentalizado, sino desarrollado como una única ciencia social. Estos vacíos de interconexión tendrán que ser llenados en algún momento y removerán todo el edificio de las ciencias sociales.

En esa tarea ocupará un lugar destacado el concepto de **situación**, apoyado en el de **producción social**. La categoría de **situación** emerge así como el diagnóstico del hombre de acción y se constituye en su alternativa para la planificación práctica. Por su parte, la **producción social** denuncia el ámbito restringido que abarca la producción de bienes y servicios económicos y propone comprender todo lo que el hombre crea a partir de sus capacidades políticas, ideológicas, cognitivas, económicas y organizativas como un proceso de producción social que altera, a su vez, dichas

capacidades.

Mientras tanto, el hombre práctico cubre los vacíos de las ciencias parciales con su experiencia condensada en una **intuición de totalidad**. Se trata, entonces, de una totalidad intuitiva fundamentada en las ciencias parciales y constituída sólo parcialmente de ellas. Porque el hombre práctico, con su arte y su experiencia, hace una apreciación de conjunto aún no sistematizada ni sistematizable en teoría. De esta manera, el uso del concepto de situación en la explicación de la realidad, se basa tanto en las ciencias parciales como en la intuición totalizadora que el actor social produce **en el momento** y **para el momento** en que enfrenta la alternativa de la acción como un caso particular.

II.a.- Una Aproximación a la Teoría de la Producción Social



alvo la naturaleza intocada, todo lo que existe ha sido producido por el hombre en sociedad. Explicar la existencia actual o potencial de los productos del hombre exige una **teoría de la producción social** donde la producción de bienes y servicios económicos es sólo un caso particular. En efecto, los valores , las ideologías, las teorías , las ciencias, las instituciones, los partidos políticos, el poder político, las imágenes políticas, el lenguaje, etc. constituyen productos que el hombre crea a partir de una diversidad de recursos escasos de muy distinta naturaleza. No tiene, por consiguiente ningún significado riguroso decir que todo lo que es escaso pertenece al dominio de la economía, para después definir la economía como la ciencia que se refiere al uso de los recursos escasos para alcanzar objetivos múltiples. El hombre enfrenta un **vector de recursos escasos** y sólo uno de los elementos de ese vector se refiere a los recursos económicos.

La **situación** no puede explicarse sólo a partir de la

economía y mucho menos si esta teoría económica tiene serias debilidades epistemológicas que se manifiestan en su propia definición.

Sobre este problema vale la pena recordar el notable ensayo de Isaiah Berlín sobre **El Erizo y el Zorro**. Se atribuye al poeta griego Arquíloco (-700 al -645) haber escrito una fábula donde dice:

"El zorro sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una gran cosa".

A partir de esta enigmática frase, Berlín realiza un incisivo estudio de un problema que está en el centro de nuestra discusión. La cuestión es si el erizo, con su defensa **única y coherente** (totalizante), es superior a la astucia del zorro, con su variedad de recursos parciales y contradictorios.

El erizo descansa en la unidad y en la coherencia para enfrentar cualquier situación y representa, para nosotros, el hombre que intenta y busca la teoría social global. Representaría en este caso el teórico de la producción social.

El zorro, por su parte, no tiene pretensiones tan universales: prefiere una variedad inarticulada de recursos y astucias para abordar cada cosa en su ámbito, espacio y momento, y hace las veces del hombre que prefiere cultivar cada herramienta en relación a cada propósito parcial, sin importarle la coherencia y las contradicciones entre ellas, y tampoco los vacíos con que las partes no agotan el universo del problema. El zorro es así un representante astuto de las ciencias sociales departamentalizadas.

Dice Berlín :

"Los estudiosos han diferido acerca de la interpretación de estas oscuras palabras, que acaso no signifiquen más que el

zorro, con toda su astucia, es derrotado por la defensa única del erizo. Pero también puede darse a las palabras un sentido figurado, en que establecen una de las diferencias más profundas que dividen a los escritores y pensadores y, posiblemente, a los seres humanos en general. Y es que existe una enorme brecha entre aquéllos que, por un lado, lo relacionan todo a una visión central, un sistema más o menos coherente o expresado, de acuerdo con el cual comprenden, piensan y sienten; un sólo principio organizador, en función del cual cobra significado todo lo que ellos son y dicen; y, por la otra parte, aquéllos que persiguen muchos fines, a menudo no relacionados y aún contradictorios, conectados, si acaso, de algún modo de facto."

"...estos últimos llevan vidas, efectúan acciones y sostienen ideas que son centrífugas, no centrípetas; sus pensamientos son esparcidos o difusos, pasan de un nivel a otro y captan la esencia de una gran variedad de experiencias y de objetos por lo que son en sí mismos, sin intentar, consciente o inconscientemente, hacerles embonar o excluirlos de alguna visión interna unitaria, invariable, omnipresente, a veces contradictoria e incompleta, a veces fanática. El primer tipo de personalidad intelectual y artística es el de los erizos, el segundo el de los zorros." (**Pensadores Rusos**, El Erizo y el Zorro, págs. 69-173. FCE, Mexico,1979)

Berlín asume que Shakespeare, Herótodo, Aristóteles, Montaigne, Erasmo, Molière, Goethe, Pushkin, Balzac y Joyce, eran zorros, mientras que Platon, Lucrecio, Pascal, Hegel, Dostoievski, Nietzsche, Ibsen y Proust fueron típicamente erizos.

Pero también se encuentra con Tolstoi, una personalidad que no se deja clasificar tan fácilmente como erizo o como zorro. Y en la personalidad de Tolstoi y en el sentido de la historia, centra Berlín todo su análisis.

Hasta ahora, el desarrollo de la ciencias sociales está plagado de zorros, y los tiempos no están para movimientos

tímidos, de manera que vale la pena intentar el camino más árido y más lento del erizo. El futuro de las ciencias sociales dirá en un momento apropiado de su pendular dialéctico, si es oportuno y eficaz matizar las cualidades del zorro, que ciertamente las tiene, con la unidad y coherencia del erizo. El producto sería una especie híbrida que podríamos llamar **zorrizo**. Este hombre-zorrizo podría ser el eslabón con el gobernante del futuro. Sería el prototipo de un **nuevo hombre práctico**, renovado por la comprensión de una ciencia integradora, pero presto a la acción basada en la intuición de totalidad del momento, si esa ciencia no le ofrece respuestas eficaces. Ese nuevo hombre práctico, menos inmediatista , más profundo y con un radio de observación más amplio, es hoy dramáticamente necesario en América Latina. Nuestra región está enferma de hombres prácticos tradicionales que reptan su topografía.

Si observamos con detenimiento el desarrollo de las ciencias, vemos que los **erizos** son los grandes cuestionadores y productores de paradigmas integradores, mientras los **zorros** emplean su astucia en el desarrollo del nuevo camino abierto, como si fuera un terreno particular desconectado de otros. Las ciencias requieren de ambos, así como la elevación de la calidad de la práctica del gobierno de situaciones reclama una nueva generación de zorrizos.

El concepto de situación supone, entre otras cosas, la vertebración de lo económico y lo político. Exige, si no la existencia, al menos la posibilidad de una teoría social integradora de la totalidad social. La teoría económica ha podado sus relaciones con lo político-social y ha trazado fronteras que aíslan pero no enriquecen ni precisan su contenido.

Es posible que la clave del problema sea la superación del concepto restringido de **producción económica** y el avance hacia la noción de **producción social**.

Este concepto más amplio de producción unificaría los procesos de producción económica, política,

ideológico-cultural, cognoscitiva, etc. mediante el análisis de sus procesos creativos y leyes comunes, así como de las interrelaciones entre los procesos particulares que han abordado fragmentariamente las ciencias sociales.

Pero, antes de intentar una aproximación a este problema tenemos que precisar en qué consiste la demanda teórica que hacemos. ¿ En qué sentido y con qué alcance requerimos una ciencia de la producción social ?. Sin ánimo de precisar nada con rigidez, mucho menos en este caso donde se intentan unos primeros pasos, creemos que la demanda de una ciencia de la totalidad social podría precisarse en términos de tres aspiraciones:

a) que sea un cuerpo teórico que develе los procesos unificadores y comunes de una teoría de la producción social, sin perjuicio de la teorización sobre la diversidad y la **variedad particular** de las distintas dimensiones que encierra dicho proceso (lo económico, lo político, lo ideológico-cultural, etc.)

b) que a partir de ese proceso unificador se vuelvan a fundar o reconstituyan las diversas ciencias sociales departamentalizadas que hoy conocemos (economía, ciencias políticas, sociología, antropología, análisis histórico, etc.) , reconociendo la existencia de actores sociales que están **dentro del sistema** y en distintas situaciones; y

c) que la nueva ciencia de la totalidad social reabsorba para sí, como capítulos de la misma, las teorías refundadas de los diversos cuerpos teóricos que hoy cubren fragmentariamente la totalidad social en todas sus interacciones (lo económico-político, lo político-cultural, lo político-económico, etc.)

No nos hagamos ilusiones. No tendremos tal teoría; pero ¿qué cambios tan importantes en la visión práctica del mundo tendríamos si la intentáramos permanentemente?

El problema consiste entonces, por un lado, en intentar a

camino de la construcción de una teoría de la producción social, y por el otro, trabajar con su producto inacabado. Como todas las cosas importantes, esta propuesta puede parecer una tarea vieja y poco novedosa o una pretenciosa ambición destinada al fracaso. Pero justamente el desarrollo de las ciencias supone, tanto reemprender caminos aparentemente trillados como acometer obras audaces de alta probabilidad de fracaso que sobrepasan nuestras capacidades. En este campo es difícil que ninguna contribución individual sea decisiva o que un fracaso particular esté totalmente exento de aporte. Lo que interesa por ahora es **señalar** con el dedo en la dirección correcta y mantenerlo así hasta llamar la atención.

En este intento, es importante distinguir entre la **teoría de la producción social** propiamente tal, signada por la búsqueda de leyes objetivas y procesos creativos, no complejizada por la mediación subjetiva de la explicación del hombre, y el problema teórico que presenta ese mismo proceso en las diversas autorreferencias explicativas de los actores que lo protagonizan desde distintas **situaciones.**

Ambos problemas son parte de la explicación de la realidad, pues ésta se refiere no sólo a lo que observamos egocéntricamente, omitiendo la explicación **de los otros**, sino que además a la realidad también constituida por las diversas explicaciones sobre ella. Sin embargo, para distinguir los **procesos objetivos** de sus **explicaciones** humanas necesariamente **subjetivas**, y por razones de orden expositivo, dejaremos para más adelante el segundo problema.

La **producción social**, como lo señala el cuadro Nro. 2 , puede ser vista como un circuito donde toda producción realizada por un actor social supone inevitablemente, entre varios otros, el uso de recursos económicos, de recursos de poder, la aplicación de valores y la aplicación de conocimientos. A su vez, toda producción social revierte hacia el actor-productor como acumulación social (o

desacumulación) de nuevos recursos económicos, recursos de poder, reafirmación, cuestionamiento o surgimiento de nuevos valores y acumulación de nuevos conocimientos.

Una **producción económica** puede revertir hacia su productor como acumulación de capital, lo cual supone una capacidad ampliada para emprender una nueva producción económica. **La producción de un hecho político** puede, por su parte, revertir hacia el partido político que lo gesta como acumulación de más poder, lo cual supone una capacidad ampliada para producir nuevos hechos políticos, fuera del alcance de ese partido en el momento inicial. Cualquier producción económica o política, como, por ejemplo, aprobar una Ley de Control de Impuestos en el Congreso Nacional, supone una aplicación de valores consistente con el contenido y significado del hecho producido. Si es eficaz, el proceso de producción consolida y reafirma los valores aplicados; por el contrario, si no lo es, cuestiona tales valores y le abre camino a otros nuevos o reformados. La misma producción anterior supone una aplicación de conocimientos, y la eficacia o ineficacia de los hechos producidos perfeccionará, cuestionará o desarrollará nuevos conocimientos.

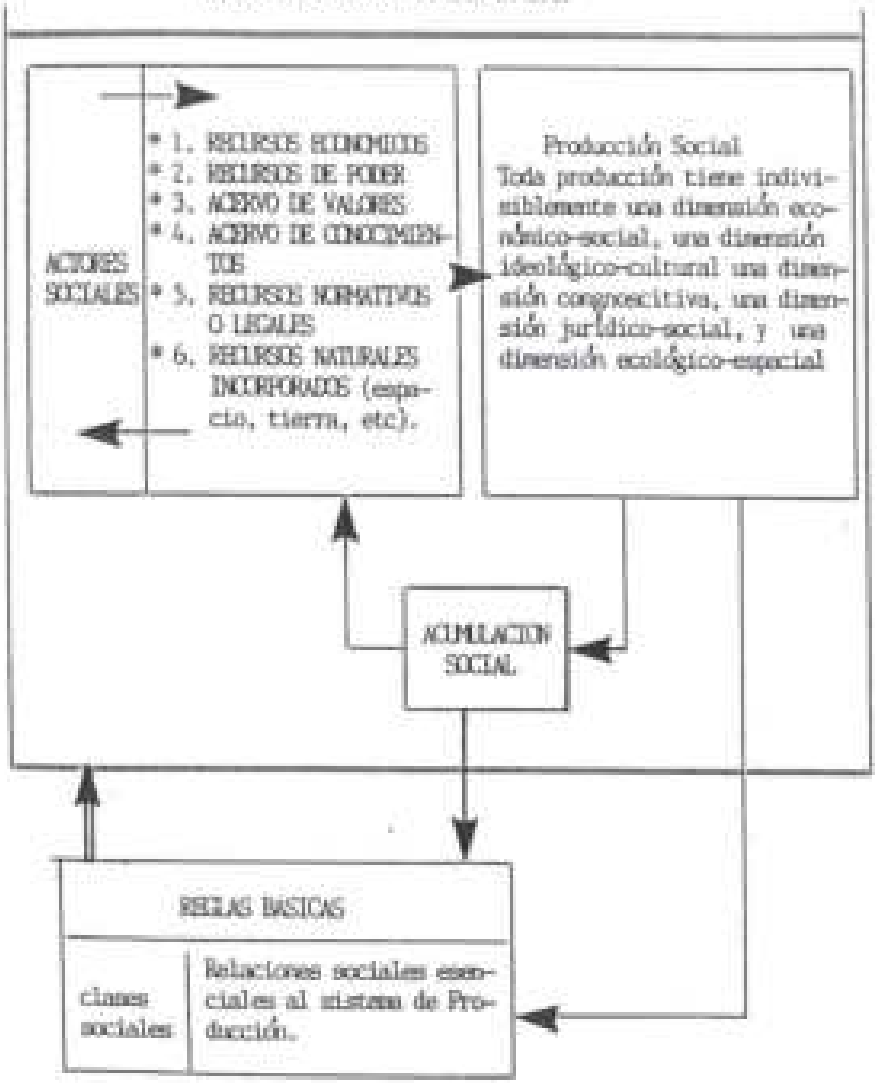
En la realidad existe, pues, **un primer proceso unificador** : nadie puede producir un hecho social sin afectar las diversas dimensiones mencionadas anteriormente y los productores sociales pasan por instancias comunes de acumulación y desacumulación social.

Pero, ¿ cómo podemos captar este proceso de producción social en su enorme complejidad? ¿ qué relaciones existen entre estas distintas dimensiones del proceso de producción social? ¿ cuáles son las reglas o relaciones esenciales bajo las cuales se realiza todo el proceso de producción social? ¿ cómo se articulan lo que llamamos ambiguamente **materia e idea** en la práctica de la producción? ¿ qué mueve el proceso de producción social?

Estas preguntas apuntan a un **segundo proceso unificador** : un

GRAFICO No 2

EL PROCESO DE PRODUCCION SOCIAL



mismo juego de reglas básicas determinan el espacio de variedad posible de los procesos de acumulación desacumulación social.

Para explicar estos procesos unificadores podríamos seguir el camino abstracto de postular un modelo teórico explicativo general capaz de reconstruir el proceso de producción social. Preferiremos, sin embargo, seguir el camino práctico-inductivo aprovechando de paso mostrar el caracter conflictivo del proceso de producción social. Después será evidente la forma de generalizar el modelo.

II.b.- La Producción Social como un Juego

El proceso de producción social es asimilable a un juego, pero a un juego muy especial y complejo. El juego nos plantea una realidad diferente que un "sistema". El juego es creativo y conflictivo, tiene reglas y ciertas jugadas tienen consecuencias predecibles, pero es muy difícil o imposible predecir las jugadas mismas, pues ellas responden a **estrategias** de los jugadores. El concepto de sistema, en cambio, alude a una realidad que opera con cierta regularidad y que puede ser interferido **desde fuera** por alguien que intenta controlarlo. En el juego, por el contrario, todo debe hacerse **desde dentro**.

En el juego social, la producción económica de bienes y servicios es sólo una parte del proceso de **producción social**, y los recursos económicos escasos no son los únicos recursos escasos que limitan dicho proceso de producción.

Necesitamos pues una teoría más amplia del proceso de producción, pero además tenemos que profundizar en dicha teoría para dar cuenta de los roles de YO y el OTRO como

jugadores con fines en parte excluyentes.

Para entender el caracter conflictivo del proceso de producción social es útil el símil del juego. Este tiene reglas fundantes equivalentes a las del sistema social. En cada momento de su desarrollo hay una realidad que cambia y cada nueva realidad es una modificación de la anterior. Los recursos que poseen los jugadores aumentan, disminuyen o cambian de calidad según sus aciertos. Los jugadores, en la competencia por vencer, desempeñan roles similares a los de los actores sociales . Estos aprovechan sus recursos disponibles para producir jugadas que son equivalentes a las acciones económicas y políticas en el proceso de producción social.

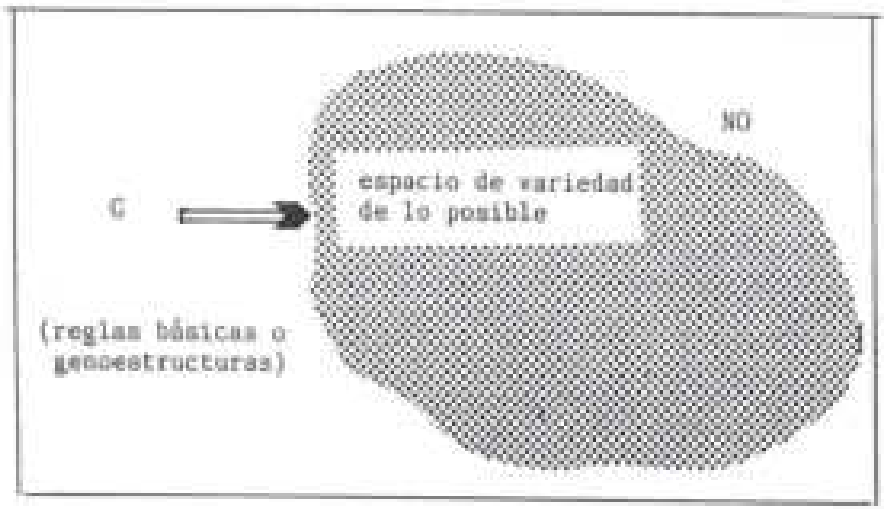
Los movimientos o jugadas constituyen el medio que los jugadores utilizan para cambiar sus acumulaciones, de la misma manera que los actores sociales cambian la situación por la vía de la acción humana. Por último, los jugadores están motivados por valores de acumulación, ganancia, prestigio, etc, que son conflictivos y sin los cuales el juego no tendrá una dinámica interactiva. Lo mismo ocurre en el sistema social con las ideologías y los valores de los actores sociales.

El juego del **Monopolio**, por ejemplo, encierra características interesantes para comprender el análisis situacional y el proceso de producción social.

Tiene **reglas fundantes** que son previas a su práctica, y dichas reglas son las **genoestructuras** del juego. Estas reglas básicas o genoestructuras del juego **prohiben y permiten a la vez que inhiben y estimulan** las acciones posibles por parte de los jugadores. El efecto de estas reglas es definir un **espacio de variedad de lo posible**, que es un espacio de potencialidades para la acción y de sus resultados socialmente acumulables. La realidad, en una situación dada, está siempre **dentro** de ese espacio.

Esta es una relación de determinación genoestructural, en el

sentido que las reglas básicas del sistema definen las acumulaciones y flujos de producción posibles. Todo lo que está **dentro** del espacio demarcado por G es una realidad potencialmente posible. Todo lo que está **fuera** de esa demarcación es **imposible** mientras se mantengan las reglas básicas.



Las genoestructuras le otorgan al juego una **identidad** que lo hace diferenciable de cualquier otro juego. En ellas se define quiénes son los jugadores, el número permitido de ellos y sus capacidades de producción en el juego, vale decir, los movimientos o **jugadas** posibles.

Los jugadores, en parte son y en parte tienen capacidades acumuladas de dirección y producción; son **fenoestructuras** o acumulaciones humanas que a su vez poseen o se relacionan con otras fenoestructuras. Lo que es común a todas las fenoestructuras es que constituyen **capacidades de producción** de hechos políticos, económicos, organizativos, cognitivos, comunicacionales, etc., de bienes y servicios

económicos y de valores. Es decir, son capaces de generar **flujos de producción**.

Las jugadas o movimientos que realizan los jugadores constituyen en cada momento del juego la **producción** del sistema. De manera que el juego tiene :

1) **reglas fundantes**,
2) **acumulaciones**, y
3) **flujos de producción**.

Los flujos de producción, es decir las jugadas, permiten a los jugadores **acumular o desacumular** activos económicos, con lo cual se cambian las fenoestructuras económicas de los cuales son propietarios los jugadores. Por consiguiente, los flujos de producción o las jugadas se **fenoestructuran** con acumulaciones económicas, como relaciones de poder y relaciones de fuerza y relaciones de destreza entre los jugadores.

Durante el juego, algunos participantes pierden y otros ganan, con lo cual la **situación del juego** no sólo cambia después de cada jugada o acto de producción de los jugadores, sino que cambia en forma **distinta** para cada uno de ellos. En la situación inicial todos los jugadores tienen una misma situación económica, pero poseen con fenoestructuras humanas distintas habilidades para el juego.

Al cabo de varias jugadas las situaciones para cada participante llegan a ser muy variadas. Evidentemente, el concepto de diagnóstico no puede expresar esta verdad obvia: una **misma realidad del juego** presenta en cada momento **situaciones distintas** para los diversos jugadores. Y si alguien demanda una información sobre el juego , el informante deberá en rigor explicar la situación de cada uno de los participantes.

Las capacidades de producción de los jugadores no son una característica bilógica o un dato inamovible, **se adquieren** en la práctica del juego. Esa adquisición de capacidades

un proceso de fenoestructuración que se asienta en la identidad de los jugadores o en sus posesiones. Durante el juego, al igual que en el sistema social, dicho proceso cruza múltiples dimensiones. Por ejemplo, los jugadores fenoestructuran habilidades prácticas, conocimientos sobre los otros jugadores, destrezas para obtener el máximo de posibilidades de las reglas del juego, sagacidad para identificar problemas potenciales, capacidad para desarrollar criterios de eficacia en las decisiones de cada jugada, etc. También refuerzan ciertos valores, como las ansias de acumulación y ganancia. Este tipo de fenoestructuración los cambia como seres lúdicos o seres sociales.

Esto demuestra que los jugadores, además de ser estructuras biológicas, son fenoestructuras sociales, son el producto de una acumulación de conocimientos, ideas, destrezas, valores, experiencias, intuiciones, etc. Pero, a su vez, las fenoestructuras humanas, como habilidades y capacidades acumuladas en los jugadores, se **potencian o ponderan** por las acumulaciones que ellos mismos fenoestructuran como posesiones en el ámbito económico o político.

Los jugadores son poseedores de otras fenoestructuras que también son capacidades de producción. Es decir hay fenoestructuras que poseen otras fenoestructuras. En el monopolio, las habilidades de un jugador sin dinero o capital están limitadas respecto de un jugador con iguales habilidades pero con activos líquidos suficientes y patrimonio significativo. Estas capacidades fenoestructurales diferenciadas de los jugadores **condicionan** la variedad de las jugadas posibles. De hecho, en cada situación, se conforma para cada jugador un **espacio de producción posible.** Sólo dentro de ese espacio cada jugador puede realizar los movimientos que constituyen su producción real.

Las reglas del juego social son reglas de **última instancia** en el **espacio** de su práctica. Ese espacio **demarca la variedad posible** de todos sus desarrollos concebibles. El

límite de todos esos desarrollos está dado por las reglas del juego. Pero dentro de ese espacio podemos concebir **nubespacios** de problemas con sus propias reglas. Así, en el **espacio general** de las grandes determinaciones sociales, son genoestructuras los valores esenciales, las regulaciones sobre la propiedad y su acumulación, las regulaciones sobre la distribución del poder y la libertad, las regulaciones sobre el acceso al conocimiento y la información, las predisposiciones culturales, etc., porque constituyen reglas de última instancia. Más allá de ellas no hay más regulaciones. Esas reglas y valores esenciales son nuestra última barrera explicativa. De allí emanan todas nuestras prácticas de acumulación y producción. Pero, si queremos estudiar un problema específico podemos y a veces debemos hacerlo en un **espacio restringido** que delimita el alcance de nuestro análisis o el alcance de nuestras capacidades de acción sobre dicho problema. Todo lo que ocurre en ese espacio restringido está determinado por las reglas, acumulaciones y flujos pertinentes en el **espacio general.**

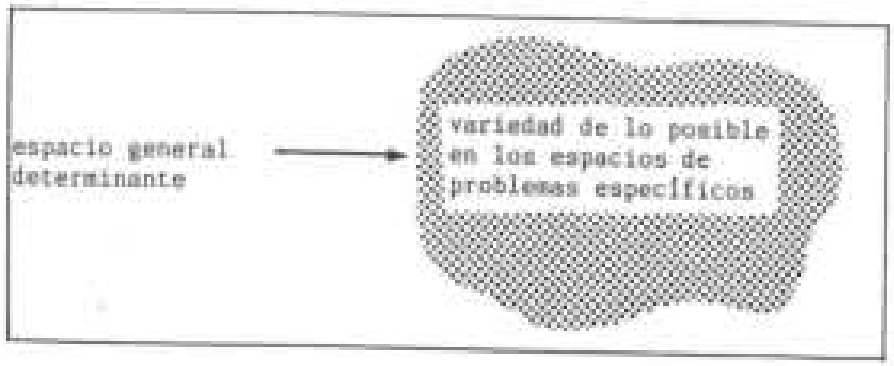
Por ejemplo, si queremos comprender por qué nuestra capital está constantemente congestionada con un tránsito urbano denso y lento de vehículos, debemos seleccionar un espacio restringido para estudiar el problema, y separar fronteras respecto de otros tales como la ocupación regional del espacio, el transporte de carga, la descentralización administrativa, etc.

Por otra parte, es claramente ineficiente estudiar un problema singular sin parcelar el espacio general, pues ello se reflejará necesariamente en una cierta incapacidad para comprender la particularidad del problema. ¿Qué hacemos entonces con buen sentido común? Tratamos el **espacio general** como un gran telón de fondo que enmarca y determina nuestro análisis particular y en interacción con las variables relevantes de ese espacio general estudiamos el problema particular en su propio espacio.

Ahora bien, en el espacio particular o singular del problema del congestionamiento del tránsito rigen ciertas reglas, que

son **reglas básicas** o **genoestructuras** en **ese** espacio. Por ejemplo, las reglas formales del tránsito, las regulaciones no escritas sobre el movimiento de vehículos y peatones, los hábitos de los conductores, sus valores respecto a los vehículos y los peatones , etc. Y naturalmente estas reglas y valores sobre el tránsito urbano no sólo son de **menor jerarquía** que las genoestructuras del sistema, sino que están **determinadas por ellas.** Es decir las regulaciones sobre el tránsito sólo pueden existir **dentro** del espacio de variedad de lo posible que establecen las genoestructurales generales del sistema.

Es decir, también existe en el proceso de producción social una **determinación jerárquico-espacial.** Lo que ocurre en el espacio general **determina** la variedad de lo posible en los espacios particulares y singulares.



Si regresamos al símil del juego del monopolio podemos ahora precisar mejor el circuito del funcionamiento del juego. Mientras más habilidad y más activos económicos posee un jugador, mayor es su capacidad para comprar nuevos bienes y decidir con eficacia el momento de vender o comprar. En función de esa capacidad, se crean problemas y oportunidades y es posible solucionar los primeros y aprovechar las segundas en proporción a las acumulaciones logradas por cada

jugador en cada espacio particular o singular. En consecuencia, mientras más ricas o amplias son las fenoestructuras de un jugador, mayor es la variedad de su producción posible. En este sentido, podemos decir que un jugador **es una fenoestructura**, pues lo identificamos no como un ser biológico, sino como un **ser social** caracterizado por diversas capacidades o acumulaciones. El jugador es así una fenoestructura que posee y se relaciona con otras fenoestructuras.

En el juego cada jugada se acumula como conocimientos o habilidades del jugador y cada ganancia económica se acumula acrecentando sus activos. Así cambian gradualmente las relaciones de poder en el juego, hasta el extremo de darle a unos posibilidades ciertas de ganar y a otros posibilidades ciertas de perder. En esa situación, los primeros amplían significativamente el espacio de variedad de sus movimientos posibles y los segundos lo reducen a la alternativa de la derrota.

En la pasión del juego y envueltos en la acción, los jugadores olvidan que **todo** lo que creativamente pueda ocurrir en él, es decir la variedad de sus posibilidades, está determinado por las **genoestructuras.** Las combinaciones imaginables de todas las ocurrencias posibles de eventos en el juego están dentro del **espacio de variedad** que permiten **las reglas del juego.** Todos los escenarios posibles de desarrollo del juego del monopolio entre cualquier tipo de jugadores son un conjunto cuyas fronteras están delimitadas por las reglas del juego llamado monopolio. A nadie le está permitido, ni es posible y tampoco es eficaz, hacer una jugada de ajedrez, que tiene otras reglas genoestructurales. Existen también **reglas no escritas** que son esenciales al juego y que apuntan a los valores de los jugadores. Los valores de la acumulación individual, de vencer, etc., son tan esenciales al juego como las reglas escritas.

El símil entre este juego y el sistema de producción social sería más aproximado si las genoestructuras o reglas del mismo fueran menos rígidas y bien estructuradas de tal modo

que permitieran jugadas **muy exigentes en recursos**, capaces de cambiar las reglas del juego. En este caso el objetivo de los jugadores no sería ganar el juego de cualquier manera, sino ganarlo en las condiciones excepcionales que permita consolidar las reglas vigentes o cambiar las reglas del juego en curso para pasar a jugar otro en el cual el ganador diseña sus reglas. Así, podríamos concebir una **sucesión creativa de juegos** distintos y previamente desconocidos que se encadenan en el tiempo a partir de un juego inicial. Esa cadena de juegos **no tendría un final cerrado ; estaría siempre abierto** a las capacidades creativas de los jugadores. Cada nuevo juego de la cadena tendría distintas genoestructuras y el cambio desde un juego a otro dependería del peso o poder económico-político acumulado durante un juego por los jugadores interesados en su **transformación hacia otro juego** que suponen les será más favorable.

Naturalmente, este es un proceso de aprendizaje y tanteo , de manera que los ganadores pueden quedar insatifechos con las posibilidades que les ofrece un nuevo juego o encontrar que el actual es suficientemente bueno. Más adelante volveremos sobre este problema cuando abordemos la teoría del cambio situacional como un **proceso de intercambio de problemas** en alternativa a la idea de **solución** de problemas.

En realidad, el cambio genoestructural que denominamos **transformación** produce una alteración significativa en las posibilidades del intercambio de problemas de mayor valor por problemas de menor valor. Ningún proceso de transformación social solucionará jamás todos los problemas, desde el momento que el sistema social es continuo, creativo y conflictivo. Cuando enfrentamos ciertos problemas generamos otros. Lo importante es que ese balance sea favorable, es decir que generemos **problemas de menor valor** con el enfrentamiento a problemas de **mayor valor.** Lógicamente, el **valor de un problema** es un concepto situacional.

Otra diferencia entre un juego como el Monopolio y el sistema social se refiere a los objetivos. En el juego los

objetivos son conflictivos, pero no diferentes. Todos están concentrados en ganar y acumular dinero o activos. Un sólo objetivo domina el juego. En cambio, en el sistema social los jugadores o actores sociales tienen objetivos que no sólo son conflictivos, sino diferentes. Se refieren a distintos ámbitos de la realidad social.

Los hombres crean las reglas genoestructurales aunque en una situación concreta no sean ellos mismos sus autores. En efecto, cada hombre asume su práctica social a partir de reglas genoestructurales previas, y ello nos dificulta comprender que podemos asumir la tarea de diseñar el sistema social en que queremos vivir. Sin embargo la fuerza y la pasión del juego en curso nos distrae hacia la cotidianidad de la sobrevivencia y nos conduce a actuar dentro del espacio previamente definido por las reglas genoestructurales del sistema vigente. Jugamos ciegos a las posibilidades de otros juegos, porque el juego en que vivimos absorbe todas nuestras energías. Pero , obviamente, más importante que producir una jugada que me da una ventaja adicional en el juego actual es imaginar y producir una jugada que nos eleva a otro juego de mayores posibilidades.

Las fenoestructuras (acumulaciones) y la producción (flujos) existen o se producen constantemente **dentro** del espacio de producción del juego social, mientras que las genoestructuras son las reglas que determinan ese espacio. Estas genoestructuras son muy estables, y cuando son alteradas, marcan los grandes cambios de la historia. Si son estables es porque los actores sociales más fuertes las sostienen y defienden. Y, naturalmente, los defensores de las reglas genoestructurales del sistema social están más o menos satisfechos con ellas. A su vez, los que quieren cambiar de juego alterando sus reglas, **identifican las causas de sus problemas e insatisfacciones** con la vigencia de ellas. Esta distinción permite entender dos tipos de conflictos sociales : los que surgen en la competencia de los jugadores por alcanzar objetivos excluyentes **dentro** del juego, de aquellos cuya finalidad es **cambiar** de juego.

Ahora podemos comprender que la realidad en que vivimos es mucho más compleja que la superficie de contacto sensible que ella tiene con nosotros. Esa superficie son los hechos, los eventos, las jugadas, las acciones y los elementos que fluyen como producción. Ese es el plano de los **flujos de producción social**. Los flujos de producción, por un lado, son nuestras acciones cotidianas, y por el otro, son los resultados que ofrece el juego social. Un hombre busca empleo (acción) porque el sistema produce desempleo (resultado), y el desempleo se mide por los hombres que buscan empleo (acción). De manera que ciertos flujos terminales de producción social nos sirven para precisar los resultados del sistema en que vivimos.

Todos los flujos de producción responden a capacidades acumuladas en el sistema. Esas capacidades son las **fenoestructuras**. Las fenoestructuras, que son muy distintas de las meras **estructuras** entre hechos, eventos y acciones, son acumulaciones sociales que generan o condicionan los flujos de producción social. Una fábrica produce bienes, un partido político produce eventos, un investigador produce conocimientos, etc. La anterior es una enumeración de capacidades de producción, es decir de fenoestructuras.

A su vez, y en el sentido inverso, los bienes, los eventos, los conocimientos, etc., **producen** las fenoestructuras. Es decir, una parte de los flujos de producción no se consume en la práctica social y se acumula como fenoestructuras. Ciertos hechos, eventos, acciones y bienes **se fenoestructuran** y se constituyen como nuevas capacidades de producción.

Entre los flujos de producción como **insumos** y las fenoestructuras como **producto** media un cambio de calidad. Los hechos, bienes y servicios que entran en la creación de una fábrica no tienen la capacidad de producción de la fábrica. Los eventos que hacen nacer y crecer un Partido Político tampoco tienen la capacidad de producir los eventos que caracterizan a una organización política.

Hay **fenoestructuras** que se identifican con nosotros, porque nosotros somos fenoestructuras; pero, además hay fenoestructuras que poseemos, hay fenoestructuras a las cuales pertenecemos y hay fenoestructuras con las cuales nos relacionamos.

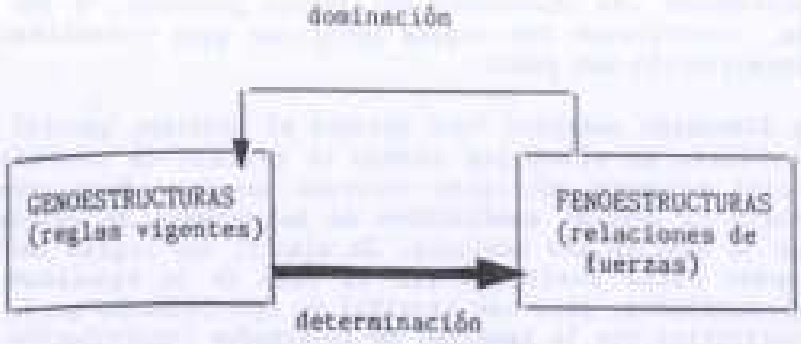
Todas ellas constituyen capacidades acumuladas en muy distintos planos de la realidad. Los valores, las ideologías, las ciencias, las técnicas, las fábricas, la infraestructura física , los sistemas, las instituciones, el capital, los partidos políticos, los conocimientos, las personalidades, etc. son fenoestructuras. Los flujos de producción no pueden sobrepasar las capacidades de las fenoestructuras.

Los actores sociales y las **relaciones de fuerzas** entre ellos son la clave para entender las fenoestructuras. En efecto, las relaciones de fuerzas entre los actores permiten comprender las proporciones en que los diversos actores sociales se apropian de las otras fenoestructuras(activos económicos, conocimientos, organizaciones, sistemas, etc.).

Pero, además, entre las fenoestructuras y las genoestructuras hay una relación de **retrocondicionamiento esencial** : las genoestructuras vigentes están dentro del espacio de variedad de las reglas posibles que permiten las relaciones de fuerzas.

Existe pues un sistema de reforzamiento mutuo entre las reglas básicas del sistema y las relaciones de fuerzas. Las reglas básicas definen el espacio de variedad de las relaciones de fuerzas, mientras las relaciones de fuerzas condicionan el espacio de variedad de las reglas básicas posibles.

Por su parte, las fenoestructuras sólo existen en el espacio permitido por las **genoestructuras**. De esta manera, las reglas fundantes del sistema o genoestructuras determinan el espacio de variedad de todas las fenoestructuras posibles.



Si nos preguntamos ahora por el origen de las genoestructuras nos damos cuenta que ellas son un producto social, son un producto de los actores sociales. En otras palabras, los actores sociales producen hechos que se genoestructuran. Los hombres hacen las reformas y los grandes cambios genosituacionales que conocemos como revoluciones. Pero las hacen de acuerdo a las relaciones de fuerzas prevalecientes en cada situación.

Todo esto tiene una importancia vital en la explicación situacional y en la planificación. A veces nos proponemos objetivos tipificables en flujos de producción social que están fuera del espacio de variedad de las genoestructuras vigentes; a veces queremos resolver en el plano de los flujos de producción problemas cuyas causas esenciales están en el plano de las fenoestructuras; a veces intentamos fortalecer nuestras fenoestructuras más allá de los límites que permiten las genoestructuras, y a veces queremos producir cambios genoestructurales que están más allá de nuestras capacidades fenoestructurales o de nuestras fuerzas. Esta enumeración no sugiere la existencia de imposibles, que también los hay. Sugiere, por el contrario la necesidad de elaborar estrategias y tácticas que tomen en cuenta las posibilidades y limitaciones que se dan en los tres planos mencionados.

Los actores sociales pueden producir cambios en los flujos de producción que alteran las fenoestructuras y estas últimas pueden abrir el camino a la producción de hechos que alteren las genoestructuras. La estrategia consiste en desatar una cadena de eventos que comienza con la producción de aquellos hechos que están dentro del espacio de nuestras capacidades actuales y producen como efecto la ampliación de las mismas.

En esta argumentación es evidente que hemos evitado la palabra **estructura**. En efecto, dicho concepto es ambiguo. Sirve para demasiadas cosas. Sirve para denominar "estructuras de producción" que están en el plano de los flujos; sirve para aludir a la "estructura del capital nacional" que está en el plano de las fenoestructuras ; y también sirve para etiquetar las reglas básicas del sistema como la "estructura de la propiedad de los medios de producción" que pertenece a las genoestructuras.

No podemos analizar bien los problemas si no distinguimos entre flujos de producción, fenoestructuras y genoestructuras. Tampoco podemos resolver los problemas si identificamos las causas en los planos equivocados porque no consideramos la existencia de los mismos. Una cosa es actuar concientemente en el mero plano de los flujos de producción porque no tenemos fuerza para cambiar las fenoestructuras, y otra es hacerlo por incomprensión del problema.

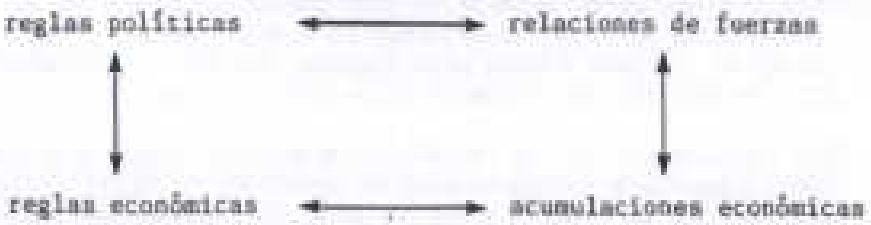
Por último, no es posible resolver los problemas monopolizando y centralizando su análisis . Debemos elevar masivamente la capacidad de la población para analizar sus propios problemas. Ello facilita la asimilación de las medidas adecuadas para enfrentar los problemas aunque signifiquen sacrificios. La población rechaza los sacrificios impuestos que no comprende, pero acepta los sacrificios que ella misma califica como necesarios y justos.

Tampoco estamos obligados a saber de todo. En la realidad existen muchas cosas que no conocemos ni podemos conocer.

Sin embargo, muchas veces debemos tomar decisiones sobre ellas. Estamos obligados, por consiguiente, a **saber preguntar**. Se puede comprender rápidamente un problema si hacemos las preguntas correctas. Pero, para saber preguntar debemos, nuevamente, distinguir el plano de las manifestaciones factuales como flujos de producción, el plano de las fenoestructuras y el plano de las genoestructuras.

Esta breve introducción al proceso de producción social nos permite también comprender las fuertes interrelaciones entre lo político y lo económico.

En las genoestructuras, las **reglas políticas básicas** determinan y son determinadas por las **reglas económicas** (las referidas al proceso de acumulación de capital y producción de bienes y servicios), mientras las reglas económicas determinan el tipo de las acumulaciones económicas posibles. A su vez, las acumulaciones económicas condicionan las relaciones de fuerzas y las relaciones de fuerzas condicionan las reglas políticas posibles.



Aquí puede apreciarse con toda claridad que el criterio de eficacia económica no puede juzgarse con independencia del de eficacia política. Ciertas reglas económicas pueden ser eficaces para el proceso de acumulación de capital y de producción de bienes y servicios, pero ese proceso puede concentrar el capital en tal forma que condicione

fuertemente las relaciones de fuerzas posibles, y por esa vía, condicionar las reglas políticas para consolidar la concentración del poder.

La discusión anterior hace patente el problema general del conflicto de eficacias cuando el proceso de producción social reconoce múltiples recursos escasos. Pero además, revela el **proceso conflictivo de intercambio de problemas** que se analiza más adelante. En efecto, las reglas básicas pueden estar dominadas por la idea de la **igualdad de oportunidades**, pero esa igualdad de oportunidades puede ser conflictiva con la **igualdad de resultados** (distribución del ingreso). Si las reglas quieren darle más énfasis a la igualdad de resultados pueden ser conflictivas con las motivaciones para la producción económica y el avance innovador: si queremos motivar la producción económica y el avance innovador acrecentamos las desigualdades de resultados, y así resultan incompatibles las motivaciones para la producción económica con la satisfacción de las mayorías por los resultados sociales. Este conflicto puede ser especialmente agudo en los estadios de desarrollo más bajos porque los estratos menos favorecidos con la distribución económica llegan al extremo de la miseria. Así, el proceso de producción social distribuye rentas, bienes y servicios económicos, poder , libertad , conocimientos y enfermedades en forma más o menos desigual; pero los distribuye inevitablemente.

En síntesis, en el análisis de la realidad debemos distinguir las siguientes relaciones :

a) Relaciones al interior de la situación

Entre estos tres planos se dan varias e importantes relaciones:

-**Las relaciones 1.1.**, que llamaremos **"fenoménicas"** son distintas expresiones de la interacción entre distintos hechos sociales, políticos, económicos, etc. Por ejemplo, el

una relación fenoménica la expresada en la llamada ley de la demanda: si el precio sube, constantes otros factores, la cantidad demandada disminuye. Es también una relación fenoménica la que liga una huelga prolongada en una fábrica textil con la paralización de una empresa de confecciones y vestuario.

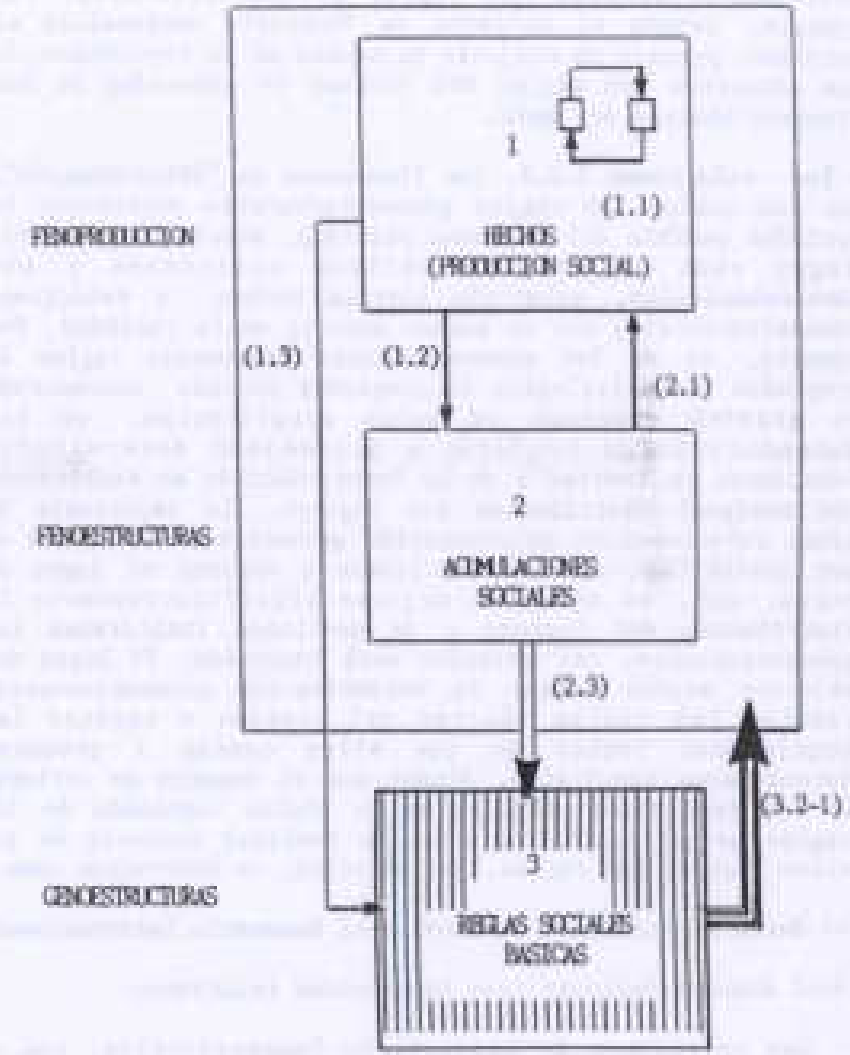
- **Las relaciones 1.2**, que llamaremos de **"fenoestructuración"** expresan el proceso por el cual algunos hechos se acumulan como capacidad de producción social. Por ejemplo, la producción invertida se fenoestructura como un mayor y más variado capital nacional, lo cual hace que la capacidad siguiente de producción de bienes y servicios se amplíe. En la dimensión política ocurre algo parecido. El partido político A, al producir determinados hechos en la fenoproducción y como consecuencia de su eficacia en la solución de determinados problemas, logra acumular más peso o poder. En otras palabras, los hechos producidos se fenoestructuran en un partido político como mayor variedad y capacidad de producción siguiente de hechos políticos, económicos, sociales, etc.

- **Las relaciones 2.1**, que llamaremos de **"condicionamiento"**, ya que dichas fenoestructuras definirán el espacio de posibilidades de la producción social. Por ejemplo, si el poder de un partido político es X, hay una variedad de hechos que dicho partido puede producir y otra variedad de hechos que no puede producir. En la dimensión económica podríamos referirnos al capital físico acumulado en una industria téxtil que define el espacio de posibilidades de producción textil .

"El condicionamiento" se refiere, en consecuencia, a la capacidad de producción de una fenoestructura social.

- **Las relaciones 2.3**, que llamaremos de **"dominación"**, mediante las cuales las fenoestructuras vigentes definen el espacio de variedad posible a las reglas genoestructurales en la situación.

RELACIONES FUNDAMENTALES EN LA EXPLICACION DE LA REALIDAD



- **Las relaciones 1.3**, que llamaremos de **"genoestructuración"** se refieren al proceso por el cual determinados hechos conforman o alteran las reglas genoestructurales. Por ejemplo, cuando el gobierno de Venezuela nacionalizó el petróleo, produjo un conjunto de hechos en la fenoproducción que alteraron las reglas del sistema de propiedad de las riquezas básicas del país.

- **Las relaciones 3.2.1**, que llamaremos de **"determinación"**, por las cuales las reglas genoestructurales determinan la variedad posible del fenómeno político, económico y social. Según sean las reglas básicas existentes y sus particularidades, existirán ciertos hechos y relaciones fenoestructurales que no pueden ocurrir en la realidad. Por ejemplo, si en las genoestructuras predominan reglas de propiedad que privilegian la propiedad privada concentrada en grandes empresas de pocos propietarios, en las fenoestructuras tenderán a predominar determinadas relaciones de fuerzas y en la fenoproducción se manifestará una desigual distribución del ingreso. Lo importante de estas relaciones de determinación genoestructural reside en que posibilitan ciertos resultados e impiden el logro de otros. Así, si se desea mejorar significativamente la distribución del ingreso y se mantienen inalteradas las genoestructuras, tal objetivo será imposible. El logro del objetivo supone romper la determinación genoestructural, cambiar las reglas básicas del sistema o cambiar las condiciones reales en que ellas operan y producen determinados resultados. Nótese que el espacio de variedad de los resultados posibles es un efecto combinado de las reglas genoestructurales y de la realidad concreta en que ellas operan. Las reglas, por sí solas, no determinan nada.

b) **Entre la Situación Nacional y el Escenario Internacional**

Aquí debemos destacar tres importantes relaciones:

- Las relaciones de **intercambio fenoproductivo**, que se refieren a flujos de hechos que circulan entre la situación nacional y el escenario internacional. En la dimensión

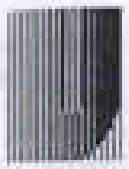
económica, se trata de importaciones y exportaciones de bienes y servicios y de condicionamientos sistemáticos entre la fenoproducción nacional e internacional; en lo político se trata de influencias mutuas entre hechos políticos nacionales e internacionales, y en la dimensión ideológica-cultural se produce un intercambio de ideas y valores.

- Las relaciones de **articulación fenoestructural**, por las cuales se conforman asociaciones de fuerzas entre organizaciones nacionales e internacionales, sea en el plano político, económico o ideológico-cultural; y

- Las relaciones de **inserción genoestructural**, por las cuales las fuerzas y clases dominantes en la situación nacional se ubican en un determinado sistema mundial de producción social y participan, aunque no sin contradicciones, de sus valores esenciales, objetivos y modo de producción, teniendo como proyecto central la reproducción del sistema al que pertenecen.

Aquí, las relaciones de inserción genoestructural determinan el espacio de variedad de lo posible al intercambio fenoproductivo y a la articulación fenoestructural.
Hechas estas aclaraciones sobre el concepto de situación, sus relaciones internas y con el escenario internacional, podemos ahora entender la planificación del cambio situacional como una competencia y lucha entre las distintas fuerzas sociales por alterar o preservar las relaciones de fenoproducción, fenoestructuración y genoestructuración al interior de la situación nacional y en sus relaciones con el escenario internacional, con sus consiguientes consecuencias sobre la variedad de lo posible en el fenómeno.

II.c.- **Espacios y Planos Situacionales**



na situación se refiere siempre a un actor social. Pero, un actor social es algo complejo y agregado. La dirección nacional de un partido político no es el mismo actor que la dirección de ese partido en un Municipio. Ambas operan en distintos **espacios** y con distintas capacidades. Si analizamos un problema mediante la distinción entre reglas básicas, acumulaciones y flujos de producción, asumimos implícitamente que al pasar de un plano situacional a otro siempre es un mismo actor social el que explica. Pero tales actores cambian ya que la realidad está integrada por **distintos espacios jerárquicos** en que se desarrollan los problemas y adquieren distinta especificidad las reglas básicas, las acumulaciones y los flujos de producción

El espacio de análisis y acción de un actor social sobre un problema es particular a ese actor y, en **ese espacio**, se diferencia de cualquier otro actor. En el espacio general de la situación global se mueven fuerzas distintas que en el espacio de un problema particular de un Ministerio o de un Estado; de la misma manera, a nivel de un Municipio, de una Junta de Vecinos o de un Grupo Familiar los actores son

también distintos. En cada espacio la explicación de los problemas es distinta, las capacidades de acción son diferentes y los actores que explican y actúan son diversos.

En el juego del Monopolio un espacio concreto es el **espacio singular** de la realización de un juego (ES); pero además podríamos concebir el **espacio particular** (EP) de un conjunto de juegos bajo las reglas del monopolio, o el espacio general (EG) de los diseñadores del juego, donde el problema reside en como concebirlo, modificarlo o diseñarlo.

En el gráfico adjunto puede verse la relación entre planos y espacios situacionales.

La relación entre los espacios situacionales es de tipo jerárquico en un sistema recursivo donde EG comprende a EP y EP comprende a ES. (Véase "Esquema Tentativo para el Análisis de las Implicaciones Conceptuales y Metodológicas de APS y SPT/2000 "OPS/ Washington, varios autores, 1987)

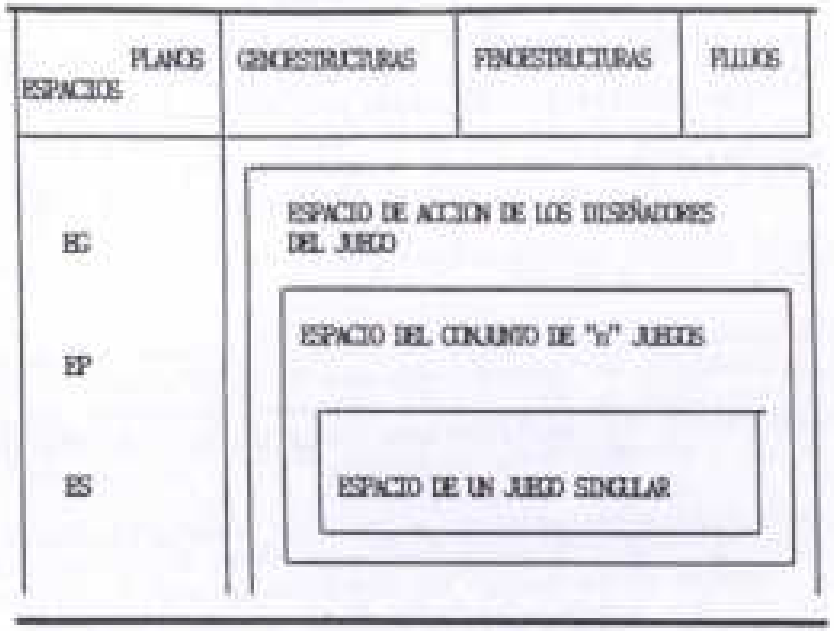
Un ejemplo puede precisar mejor esta importante distinción entre **"planos"** y **"espacios"** situacionales. Supongamos que en el espacio ES un equipo técnico especializado en problemas de tránsito urbano estudia junto a un grupo de ciudadanos representantes de la Junta de Vecinos el problema "A" del congestionamiento del tránsito de Caracas. En un espacio mayor EP, un equipo de especialistas en transito y comunicaciones estudia el problema "B" del transporte, las comunicaciones y las localizaciones urbanas en el país. Evidentemente existen fuertes relaciones entre ambos espacios, pero ni el problema es el mismo ni los actores son los mismos.

¿Es posible analizar el problema "A" sólo en el espacio ES?, nuestra respuesta es **no**, pues los nudos explicativos más relevantes del problema pueden estar en el espacio EP.

Pero, además en el espacio del conjunto de los problemas de un país, el espacio general EG, pueden develarse procesos determinantes y condicionantes de los espacios EP y ES que

son importantes de sopesar.

ESPACIOS Y PLANOS SITUACIONALES

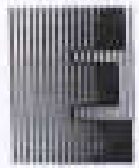


Los espacios situacionales permiten circunscribir un problema al ámbito de **nuestras capacidades de acción** y al mismo tiempo nos permiten comprender las **limitaciones** de las explicaciones y operaciones que podemos realizar en ese espacio, especialmente si el problema que nos interesa se gesta principalmente en un espacio jerárquico mayor.

Las relaciones entre los espacios situacionales al interior de una situación nacional son similares a las relaciones entre la situación nacional y el escenario internacional.

La forma en que un actor divide la realidad en espacios situacionales es enteramente relativa a la eficacia de sus propósitos de análisis y acción.

11.d.-El Proceso de Producción Social como Intercambio de Problemas.-



l motivo que guía la acción de los hombres es l "solución" de problemas individuales, grupales societales. Pero el sistema social opera como u juego vivo, creativo, incierto y conflictivo siempre **responde** ante cualquier **iniciativa** pa alterar su funcionamiento y reproducción. Pued ser respuestas de LOS OTROS, de las tendencias situacionale que cobran o pierden fuerza y direccionalidad, de l interacción con otros sistemas e incluso del azar.

Pero siempre habrá respuestas y contrainiciativas. Po consiguiente, este sistema no admite la **"solución absolut** de problemas, ya que el enfrentamiento de ellos requie que algún actor gatille la relación :

perturbación ⟶ respuestas ⟶ nuevos problemas

El concepto de **solución** es más propio de sistemas cerrado sincrónicos y de fecha de comienzo y término precisos. All

pueden desaparecer las características que adversamos como problemas sin que sean reemplazadas por otras características que pueden ser problemas nuevos para mí o para los otros.

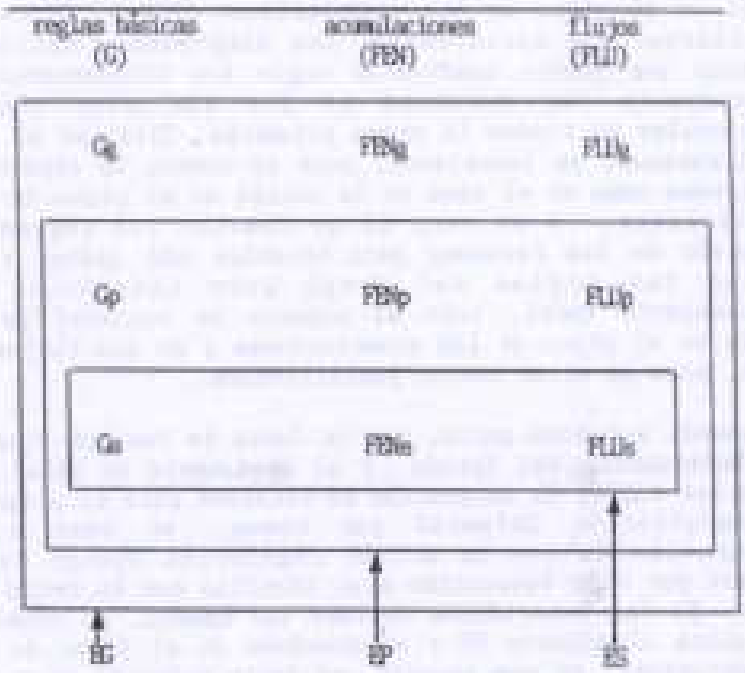
En el intento de solucionar problemas, las intervenciones de los actores sociales alteran los espacios de variedad de lo posible y generan el surgimiento de nuevos problemas o el cambio de peso de los ya conocidos. El cambio situacional es así un proceso de **intercambio de problemas**. Las acciones producidas por los actores sociales provocan una incesante dinámica de alteración del **universo de problemas conocidos** y de **la escala de valoración y peso** de los mismos frente a los diversos actores sociales. De esta manera, una situación es **preferible** a otra para un actor social concreto en una situación concreta si en la primera el universo de problemas ponderados por sus valores es menor que en la segunda. El **progreso social** es justamente eso : el **avance de la humanidad** (no de las fuerzas sociales dominantes) **hacia un universo de problemas de menor valor para las mayorías.**

En cada momento y para cada problema el intercambio es favorable para un actor si atenúa o erradica un problema de **alto valor** y como consecuencia emerge o cobra mayor importancia un problema de **menor valor.** Como el valor de un problema es relativo a la posición de cada actor en el proceso de producción social, este proceso de intercambio tiende a ser altamente conflictivo.

El intercambio de problemas tiene distintas posibilidades y consecuencias según los **planos** y **espacios** situacionales en que los actores intentan enfrentarlos.

Por ejemplo, supongamos que el problema en cuestión es la desnutrición infantil. Este problema puede ser enfrentado por una Junta de Vecinos en el barrio "Las Vegas" (espacio singular), donde las reglas básicas del problema en **ese espacio** son en parte las reglas de distribución interna de las raciones alimenticias.

POSIBILIDADES DE ENFRENTAMIENTO DE UN PROBLEMA DE DESNUTRICION INFANTIL.



En este caso se enfrentaría el problema en el casillero Ga del cuadro presentado. Pero, también el problema puede ser enfrentado construyendo más capacidad de almacenamiento de las raciones alimenticias y creando un sistema de financiamiento local para complementar la asignación nacional de recursos para poder ampliar el número de raciones alimenticias. Con lo cual el problema se enfrentaría en el plano de las acumulaciones FENs y siempre en el espacio singular.

Por último, alguien puede descubrir que el 10% de las raciones alimenticias no llegan a sus destinatarios y

propone un control de los flujos de distribución de las raciones alimenticias. Así se ataca el problema en el plano de los flujos (FLUs), pero ello exige un nuevo sistema de control en el plano de las acumulaciones (FENs). Estas no son alternativas excluyentes, son simplemente opciones políticas que pueden combinarse según las circunstancias. Evidentemente las acciones en los distintos planos situacionales no tienen la misma **potencia**. Eliminar el 10% de filtraciones es importante, pero no cambia la capacidad del sistema como en el caso de la acción en el plano de las acumulaciones. A su vez, si se cambian las reglas de asignación de las raciones para hacerlas más justas y se cambian las reglas del juego para introducir el financiamiento local, todo el espacio de variedad de lo posible en el plano de las acumulaciones y de los flujos se altera, pues se abren nuevas posibilidades.

Supongamos, por otra parte, que la Junta de Vecinos plantea a la Gobernación del Estado y al Ministerio de Salud que cambie las reglas de asignación de recursos para el programa de desnutrición infantil por zonas, en base a la demostración de que la actual regulación otorga menos recursos por niño desnutrido a su distrito que la media del Estado. Si las autoridades deciden tal cambio, el problema sube ahora al espacio EP y es abordado en el plano de las genoestructuras en ese espacio, es decir mediante el cambio de las reglas de asignación de recursos para las raciones alimenticias en los distintos distritos.

Las posiciones del Ministro de Salud y del Gobernador van, sin embargo, más allá. Sostienen que la desnutrición infantil es una manifestación de un problema más amplio : la pobreza extrema en esas zonas. El desempleo, la poca cultura de los padres, la mala calidad del agua, la forma en que preparan los alimentos, etc. refuerzan la desnutrición infantil. De esta manera la alimentación de complemento tiene un efecto muy parcial, se pierden por mal uso parte de las raciones, las diarreas intensifican la desnutrición, etc. En base al análisis anterior las autoridades estadales deciden enfrentar el poblema de la pobreza extrema en la

medida de sus capacidades (dentro de las limitaciones del espacio de su acción). Proponen, en consecuencia, crear nuevas reglas de organización social para facilitar que las familias de barrios marginales se organicen en cooperativas de producción de bienes y servicios, entre ellos la comercialización de alimentos básicos.

Con ese cambio en las reglas (Gp) quieren que dichas organizaciones ganen en peso político, se generen nuevas fuentes de empleo y se abarate la distribución de alimentos. Este cambio en las genoestructuras particulares del problema abre un nuevo espacio de variedad para las acumulaciones y los flujos. Por ejemplo, como parte del proyecto mencionado, el Gobernador puede decidir construir mercados populares en las zonas marginales administrados por los propios pobladores (FENp) y establecer un estricto control de precios sobre los alimentos para niños (FLUp), junto con prohibir las actividades monopólicas de los intermediarios (Gp).

Naturalmente, tanto el problema de desnutrición como el de la pobreza extrema pueden ser enfrentados simultáneamente tanto en el espacio EP como en el espacio ES. Pero ello, nuevamente, será una cuestión de opciones y condiciones políticas.

Supongamos, además, que el Presidente de la República en Consejo de Ministros discute también la gravedad del problema de la desnutrición infantil y de la pobreza extrema. En el debate surge la conclusión de que la pobreza extrema es una consecuencia inevitable de la mala distribución del ingreso, que es un problema aun más amplio (de espacio mayor). Ahora el problema está colocado en el espacio EG de las grandes determinaciones generales del sistema. ¿Qúe falla en nuestro sistema social, pregunta el Presidente, que **produce** en forma creciente tales desigualdades? ¿Podemos hacer que el sistema genere menos desigualdades? Un Ministro dice que el sistema provee **igualdad de oportunidades**. Otro Ministro dice que eso es letra muerta, pues hay un peso histórico acumulado de

desigualdades que impide que realmente las oportunidades sean iguales para todos. Los pobres no tienen las mismas oportunidades que los ricos. Un tercer Ministro interviene manifestando que el problema no sólo consiste en igualdad de oportunidades sino que es necesario verificar su eficacia en términos de **igualdad de resultados** cuando un país tiene un peso histórico de desigualdades. El problema no es como en una contienda deportiva, dice, donde todos los corredores parten de un mismo lugar y deben hacer un mismo recorrido. Por las desigualdades acumuladas, los pobres parten mucho más atrás y tienen que hacer un recorrido mucho más largo.

Ante estas opiniones surge un debate muy encontrado y muy revelador del intercambio de problemas. El Ministro de Economía, por ejemplo, sostiene que adoptar el criterio de la igualdad de resultados frena la dinámica de la economía y desestimula la toma de riesgos empresariales.

En el espacio EG las cosas son más complejas y conflictivas. Cada propuesta de acción genera un problema. Cada problema sugiere propuestas de acción. El peligro es el inmovilismo. El Ministro del Trabajo propone que se establezca un sistema de participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las empresas, crear empresas de trabajadores y regular la propiedad de los monopolios. Es decir va de lleno al casillero Cg de nuestro cuadro y que presenta las mayores dificultades políticas. Otro Ministro sugiere desarrollar las zonas deprimidas mediante un plan especial de creación de nuevas capacidades de producción económica, es decir propone actuar en el casillero FENg. Alguien quiere establecer subsidios al desempleo y establecer una remuneración mínima familiar, a fin de alterar los flujos de ingresos de las familias más pobres, o sea en el casillero FLUg. Pero todas estas ideas quedan pendientes de discusión, porque resulta evidente su dificultad política y su falta de consenso al interior de la correlación de fuerzas que sustenta al Gobierno.

En este breve ejemplo vemos como un problema :

a) puede abordarse en distintos **planos** situacionales y que siempre es más difícil enfrentarlo en el plano de las reglas básicas o genoestructuras;

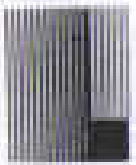
b) puede abordarse en distintos **espacios** situacionales, y que siempre es más difícil abordarlo en el espacio general de todo el sistema, y

c) se comienza por considerar en un espacio restringido para luego "disolverse" en el espacio de otro problema mayor o más comprensivo.

De esta manera, el proceso de intercambio de problemas se realiza alterando las características del sistema en sus distintos espacios de acción y planos situacionales. El enfrentamiento de un problema en el plano de las genoestructuras generales del sistema puede generar problemas nuevos en el espacio general o en los espacios particulares y singulares en el plano de las acumulaciones y los flujos. A su vez, el enfrentamiento de un problema restringido en un espacio singular y en el plano de los flujos puede demostrar una constante ineficacia y repercutir en las relaciones de fuerzas en el mismo espacio y en los espacios de mayor jerarquía.

El sistema social es como un cuero seco que cuando se pisa en una esquina se levanta en otra. Un actor enfrenta un problema en un plano y en un espacio y ello levanta otro problema en otro plano y en otro espacio. Lo anterior no quiere decir que **un** problema se circunscribe a un plano o a un espacio. Por el contrario, un problema cualquiera tiene expresión en **todos** los planos situacionales y en **todos** los espacios de acción.

12.-LA INCERTIDUMBRE DOMINA EL PROCESO DE PRODUCCION SOCIAL



a planificación siempre opera bajo condiciones de incertidumbre. Lo que cambia es el grado y naturaleza de la incertidumbre y la forma dominante o dominada en que se articula en procesos donde la previsión singular es posible. La incertidumbre surge en la realidad porque el actor que planifica y sus oponentes ejercen un cálculo interactivo que redefine permanentemente el universo de eventos posibles que ellos pueden y quieren producir, porque la naturaleza sobre la cual estos actúan puede pasar por estados imprevisibles que perturben el sistema social, y porque el sistema social mismo, en la medida que se rige parcialmente por leyes de implicancia causal sólo admite una causalidad sistémica compleja, plural y variada donde sólo muy raramente es posible establecer relaciones biunívocas de causa-efecto de algún grado de certeza.

Por último, la incertidumbre puede introducirse en la situación planificada por medio de las perturbaciones que el escenario externo ejerce sobre ella. Por consiguiente, el planificador no puede ignorar la incertidumbre, tiene que

codearse con ella y aprender a lidiar con ella.

Al nivel más abstracto, la incertidumbre proviene de las características del universo de eventos posibles y del grado de conocimiento que tiene el planificador sobre las probabilidades de ocurrencia de cada evento. El cuadro siguiente puede sintetizar la tipología de casos posibles.

probabilidades / universo de eventos	CONOCIDA	DESCONOCIDA
BIEN DEFINIDO	A incertidumbre definida	B incertidumbre cuantitativa
MAL DEFINIDO	C incertidumbre cualitativa	D incertidumbre total

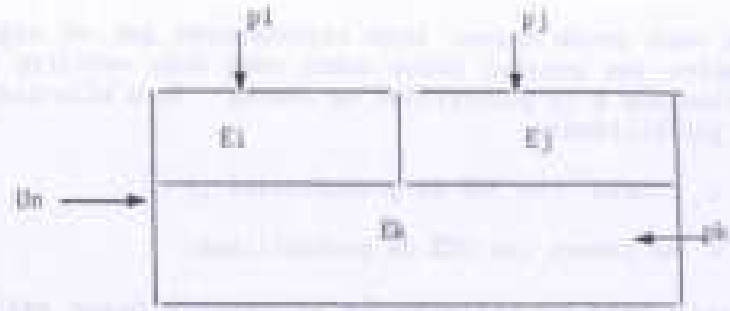
Caso A: **Situación de Incertidumbre Definida.**

La incertidumbre definida tiene las siguientes características:

a) El universo de las posibilidades (Un) está bien definido por el analista o el planificador.

b) Todo evento posible está bien definido.

c) Son conocidas las probabilidades (p) de ocurrencia de cada uno de los eventos que comprende el universo.



En este caso:

$$Un = Ei \cup Ej \cup Ek$$

donde Ei, EJ y Ek son **todos** los eventos posibles y se cumple la siguiente relación entre las posibilidades de ocurrencia de los eventos:

$$pi + pj + pk = 1$$

Esta caracterización se refiere al caso más elaborado por las matemáticas (el más normal en la teoría de las probabilidades), pero justamente es el caso más raro en la práctica de la planificación de procesos sociales.

Cuando existe una situación de incertidumbre definida el planificador tiene criterios rigurosos para seleccionar las "variantes" del plan y asumir con conocimiento de causa el **riesgo** de un mal cálculo. El ideal de todo planificador sería poder transformar todos los otros casos de incertidumbre en éste, pero ello no siempre es posible, aún a un costo irrazonable.

Este caso puede quedar bien representado por el siguiente ejemplo: una persona desea saber como debe vestirse mañana en relación a la posibilidad de lluvia Para ello distingue dos posibilidades:

E1 = llueve con 30% de probabilidad ,y

E2 = no llueve con 70% de probabilidad.

En este caso el universo Un de posibilidades está bien definido, cada evento está precisado y la probabilidad de cada evento es conocida. La suma de ambas probabilidades es uno.

Las situaciones de incertidumbre definida generan problemas bien estructurados **bajo riesgo**, tal como se explicará más adelante.

Caso B: **Incertidumbre Cuantitativa** :

La incertidumbre cuantitativa tiene las siguientes características:

a) El universo de las posibilidades está bien definido.

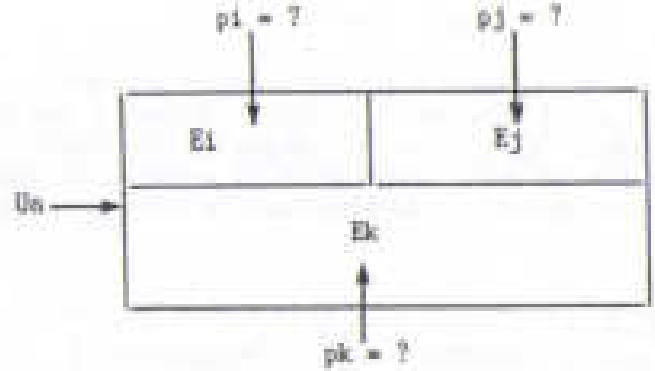
b) Todo evento posible está bien definido.

c) Son desconocidas las probabilidades de ocurrencia de los eventos.

Aquí:

$$Un = Ei \cup Ej \cup Ek \text{ , pero}$$

$$Pi\ (?) + Pj\ (?) + Pk\ (?) = 1$$



El ejemplo anterior es válido para este caso si suponemos que no conocemos las probabilidades de los eventos. Sin embargo, pueden darse situaciones intermedias cuando se conocen **algunas** probabilidades y **otras** son desconocidas. Por ejemplo, puede ser conocida pk y en consecuencia puede deducirse la probabilidad del complemento (1-pk), sin que se conozca el valor de cada probabilidad pi y pj.

Si se da una situación de incertidumbre cuantitativa, el planificador puede trabajar con **variantes**, pero no tiene criterios rigurosos para seleccionarlas, salvo que el número de variantes sea igual al número de eventos posibles en el universo.

Siguiendo el mismo ejemplo, sabemos que puede llover y puede no llover, pero como no tenemos ningún criterio de valoración de cada posibilidad estamos obligados a elaborar ambas variantes con igual grado de precisión.

Sin embargo, si son bien conocidos el universo y los eventos posibles, este caso puede generalmente transformarse en el primero, si se está dispuesto a pagar un costo de investigación y ello es eficaz en términos de seguridad ganada.

Las situaciones de incertidumbre cuantitativa genera

problemas bien estructurados **bajo incertidumbre.**

Caso C: **Incertidumbre Cualitativa.**

La incertidumbre cualitativa tiene las siguientes caracteristicas:

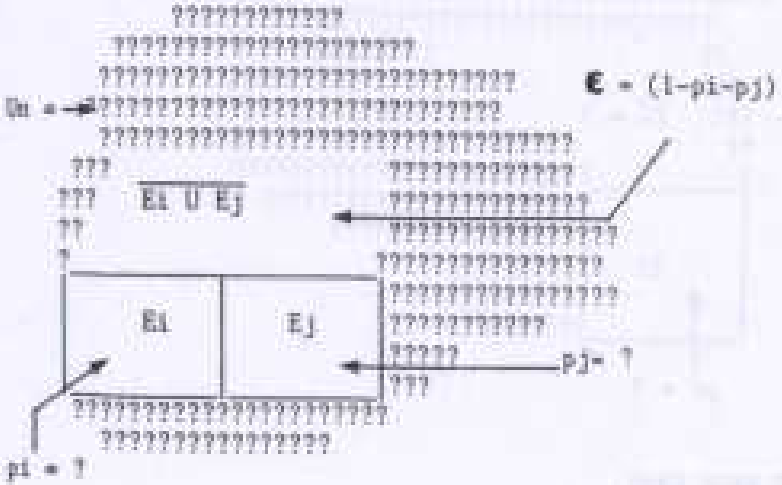
a) El universo de posibilidades está mal definido.

b) No todos los eventos posibles están bien definidos.

c) Sólo se puede asignar probabilidades a algunos eventos si el universo de posibilidades es reemplazado por un **"universo práctico"**.

En el gráfico el conjunto conocido es (Ei , Ej).

En este caso el complemento del "subconjunto" conocido sólo es definible en forma negativa : la no ocurrencia de Ei y Ej , que simbólicamente escribimos Ei U Ej.



Este caso puede representarse por el ejemplo siguiente: Una persona desea saber como vestirse en relación al clima que reinará mañana. Para ello considera las siguientes posibilidades: Ei = llueve, E2 = hay sol, E3 = está nublado y existen otras posibilidades no bien definidas (nieva, amanece con sol y pasa a lluvia, amanece con lluvia y pasa a sol, etc). La persona que analiza el problema no sabe la probabilidad de cada uno de los eventos enumerados y tampoco puede hacer una enumeración exaustiva de los eventos posibles.

La incertidumbre cualitativa es un caso muy común en la realidad de la planificación social, y la posibilidad de hacer **un cálculo** en situaciones como ésta depende de la definición del concepto de **universo práctico**. Aquí vale el ejemplo de nuestro dado irregular. Asumamos que después de un número razonable de lanzamientos, sólo se han repetido o aparecido los siguientes números 5, 9, 11 y 12. Los otros números, hasta el momento "t" o la jugada "n" no han aparecido en la práctica del juego.

El "universo práctico" **Up** es el conjunto de los lados que representan los números 5, 9, 11 y 12 y el universo (Un) es el número (desconocido) de lados que tiene el dado. Aquí pueden darse varios subcasos, según se conozca o no la probabilidad de todos los eventos del universo práctico.

Para la práctica del juego, los jugadores pueden asumir que el universo (Un), es conocido e idéntico al universo práctico (Up), lo cual permite asignarles probabilidades a los eventos identificables. En consecuencia, en este caso:

$$Un = Ei \cup Ej \cup (\overline{Ei \cup Ej}), \text{ y}$$

$$pi\ (?) + pj\ (?) + pe\ (?) = 1$$

Pero este caso podemos transformarlo en otro reducido a su universo práctico:

Un Up

EiUEj = Up

pi + pj = 1

Siempre que la probabilidad de € sea muy baja.

Sin embargo, la muy pequeña probabilidad de ocurrencia de "€", que está fuera del universo práctico, puede tener un costo muy alto. El alto costo de la ocurrencia de un evento de baja probabilidad convierte esta situación en un problema para la planificación, porque la selección de las variantes según las probabilidades del universo práctico tiene un valor dudoso. Sin embargo, operar con un universo práctico parece ser una de las pocas soluciones teóricas a este problema.

Pero ello requiere un método para acotar y verificar la validez del universo práctico, y es aquí donde las técnicas de simulación humana, como los juegos, son un valioso medio para seleccionar el conjunto de eventos más posibles. De hecho, el juego con simulación humana es equivalente a lanzar un dado irregular cuyo número de lados desconocemos. Y consecuentemente, varios juegos repetitivos asumen el papel de varios lanzamientos del dado hasta acotar el universo práctico de posibilidades. Como ya se dijo, el juego permite transformar un caso de incertidumbre cualitativa en otro de incertidumbre más o menos definida, gracias a la definición de un universo práctico que desprecia todos los eventos de muy baja probabilidad.

Caso D : **Incertidumbre Total:**

Este es un caso de incertidumbre total sobre el futuro, al que también podemos llamar **ignorancia**. Las características de esta situación son las siguientes:

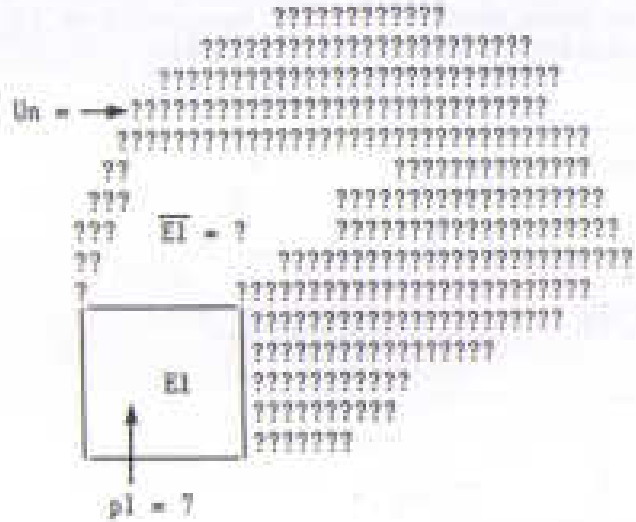
a) El universo está mal definido.

b) Sólo un evento posible es identificable: la continuación del presente (El).

c) La probabilidad del único evento identificable es desconocida (Pi = ?).

En este caso no es posible la planificación y ella es reemplazada por la aventura o el azar puro, porque sólo se sabe que hay un riesgo desconocido, pero ni siquiera se sabe lo que se debe calcular porque son **inimaginables** los otros eventos posibles que compiten con la prolongación del presente. Aquí el universo "Un" sólo es definible como el complemento negativo del único evento conocido.

Los dos últimos casos, especialmente el tercero, dan origen a los llamados **problemas cuasiestructurados.**



En este caso:

$\Omega n = E1 \cup \overline{E1}$

$p1 = ?$

La incertidumbre total del cuarto caso es propia del mundo de lo **inimaginable** e infelizmente para los planificadores, no es un caso extraño en la práctica del proceso social.

Hecha esta tipología de la incertidumbre y enunciadas las consecuencias de cada caso sobre la teoría de la planificación podemos concluir que las matemáticas, por medio de la teoría de juegos, la teoría de decisiones y otros cuerpos teóricos, han desarrollado con elegancia el caso A de incertidumbre definida, que es el menos común, y en cambio han postergado el desarrollo teórico de los casos intermedios entre B y C, que tienen mucha más relevancia práctica.

Es interesante analizar la relación entre el diverso grado de conocimiento de las variables de un problema y el tipo de dificultades que generan para su enfrentamiento. Sobre este punto la distinción entre **problemas bien estructurados** y **problemas cuasiestructurados** es de gran importancia práctica.

Sobre este tema, con los subrayados nuestros, la voz autorizada de Mitroff señala:

> "Es importante clasificar más detenidamente las diferencias entre los problemas bien estructurados y los cuasiestructurados. Aunque los términos pueden ser definidos de muchas maneras se puede captar mejor la diferencia entre los problemas bien estructurados y los problemas cuasiestructurados en relación a las diversas clases de problemas de decisión.
>
> Un problema de teoría de decisiones puede ser definido como sigue: escoger la acción -Ai- entre un

conjunto de acciones -Ai-,....,-Am-, que puede optimizar (en algún sentido) el beneficio (Uij) del tomador de decisiones (Z), donde Uij es la utilidad o valor para Z de el resultado Oij correspondiente al par (Ai, Sj) donde $\{Sj\}$ es el conjunto de **estados naturales.**

"Hay tres tipos básicos de problemas **estructurados** de decisión. Un problema de decisión **bajo certidumbre** es uno para el cual los conjuntos $\{Ai\}$, $\{Uij\}$, $\{Oj\}$ y $\{Sj\}$ son conocidos. Adicionalmente, existe una relación determinística conocida entre la elección de un Ai y la ocurrencia de un Oj. Si la relación entre Ai y Oj es probabilística y conocida (por ejemplo, las probabilidades Fij son conocidas), entonces estamos frente a un problema de decisión **bajo riesgo.** Si las probabilidades **no** son conocidas (pero sólo las probabilidades son desconocidas), tenemos un problema **bajo incertidumbre.**

Los dos primeros tipos de problemas estructurados están bien estructurados porque no existe ambiguedad en las reglas para seleccionar un curso de acción óptimo. El tercer tipo de problema (incertidumbre) es **meramente estructurado,** porque no existe una regla exenta de ambiguedad para seleccionar un curso de acción óptimo o un acto Ai."

"Un problema de decisión **cuasiestructurado** o débilmente estructurado es uno para el cual uno o más de los términos o conjuntos $\{Ai\}$, $\{Uij\}$, $\{Oj\}$ y $\{Sj\}$ **es desconocido** o no conocido con algún grado de confianza. Los problemas bien estructurados son problemas acerca de los cuales tenemos suficiente conocimiento por lo que el problema puede ser formulado de maneras que permiten atacarlo con métodos analíticos precisos.

El mayor problema relacionado con los problemas cuasiestructurados consiste en **definir la naturaleza**

del problema. Los problemas cuasiestructurados tienen una cualidad elusiva que parece desafiar los métodos precisos para su formulación. La mayoría de los problemas sociales parecen ser de esta clase".

Ateniéndonos a la conceptualización de Mitroff, podemos hacer la taxonomía que presenta el cuadro adjunto.

En la inmensa mayoría de los casos, los problemas sociales son del tipo III, y IV, y ellos requieren de técnicas especiales de análisis y planificación. Requieren de un tipo de planificación que no puede asumir como requisito previo ni **el pleno conocimiento** de la realidad ni **la certeza sobre la parte de la realidad conocida.**

Problemas / Universo de Eventos y Variables	Conocida	Desconocida
Bien definido	Problemas bien estructurados bajo riesgo (I)	Problemas bien estructurados bajo incertidumbre (II)
Mal definido	III PROBLEMAS CUASIESTRUCTURADOS E INESTRUCTURADOS	

13.- EL CALCULO SOCIAL INTERACTIVO

13.a.- Los Procesos Creativos

La distinción señalada entre procesos repetitivos y creativos es de la mayor importancia para la teoría de la planificación. Los sistemas repetitivos pueden ser objeto de una planificación normativa y determinada, porque esas leyes permiten predecir con aproximación probabilística los efectos de un plan sobre la realidad. En este caso el plan es identificable con el **control** de un sistema cuyo funcionamiento es conocido. En cambio, los sistemas que al menos en parte son creativos nos obligan a una planificación mucho más compleja donde aparece el cálculo interactivo con toda la fuerza de su incertidumbre.

Lo que domina en los sistemas creativos es la relación iniciativa-respuesta que, salvo el caso de las acciones reflejas y rutinarias, genera el **juicio estratégico** y la **acción interactiva**. En los sistemas sociales existen también los comportamientos estables y, en cierta medida predecibles, pero ellos juegan un papel subordinado. Isaiah Berlin, en su famoso ensayo sobre Tolstoi, "El Erizo y el Zorro" (**Pensadores Rusos**, Fondo de Cultura Económica

México, pag. 123-24), nos presenta a su manera este contraste :

"Los eslavófilos (y quizás especialmente Tyutchev, cuya poesía admiraba mucho Tolstoi) acaso hayan hecho algo para desacreditar a sus ojos las teorías históricas modeladas sobre las ciencias naturales que para Tolstoi, como para Dostoievski, no daban una verdadera explicación de lo que los hombres hacían y padecían. Eran inadecuadas, simplemente, porque pasaban por alto la experiencia "interna" del hombre, lo trataban como a un objeto natural, juguete de las mismas fuerzas que gobernaban a todos los demás constituyentes del mundo material, y porque, creyendo en la palabra de los enciclopedistas franceses, trataban de estudiar el comportamiento social como quien estudia una colmena o un hormiguero, y luego se quejaban de que las leyes que habían formulado no explicaban el comportamiento de los seres humanos vivos".

En este texto surge con fuerza e ironía el rechazo a la idea de entender el proceso social como un hormiguero que "sigue leyes" reproducibles en un modelo sociométrico y, en la cita que sigue, parafraseando a Tolstoi, se describen bastante bien los problemas del cálculo interactivo :

"... cuanto más conocemos acerca de una acción humana dada, más inevitable y determinada nos parece ser: ¿por qué?. Porque cuanto más sabemos de todas las condiciones y antecedentes del caso, más difícil nos resulta apartar de nuestra mente varias circunstancias, y conjeturar qué habría ocurrido sin ellas, y conforme seguimos removiendo en nuestra imaginación lo que sabemos que es cierto, hecho tras hecho, esto se vuelve no sólo difícil sino imposible. El significado de esto no es oscuro. Somos lo que somos, y vivimos en una situación dada que tiene las características-físicas, psicológicas, sociales - que tiene; lo que pensamos, sentimos, hacemos, está condicionado por ello, incluso nuestra capacidad de concebir alternativas posibles, sea en el presente, en el futuro o en el pasado. Nuestra imaginación y capacidad de calcular, nuestro poder de

concebir, por ejemplo, lo que habría ocurrido si el pasado hubiese sido de otro modo, en aquel o este particular, pronto alcanza sus límites naturales, límites creados tanto por la flaqueza de nuestra capacidad de calcular alternativas - "habría podido ser"- cuanto (podemos añadir, por una extensión lógica del argumento de Tolstoi), más aún, por el hecho de que nuestras ideas, los términos en que se manifiestan, los símbolos mismos, son lo que son, están ellos mismos determinados por la verdadera estructura de nuestro mundo. Nuestras imágenes y poderes de concepción están limitados por el hecho de que nuestro mundo tiene ciertas características y no otras : un mundo demasiado distinto no es (empíricamente) concebible : algunos cerebros son más imaginativos que otros, pero todos se detienen en un momento dado".

Y poco más adelante agrega Berlín :

"Bastante difícil es hacer esto en el caso de los sistemas artificiales, puramente deductivos, como, por ejemplo, en el ajedrez, donde las permutaciones son finitas en número y claras en tipo - habiendo sido dispuestas así por nosotros, artificialmente -, de modo que las combinaciones son calculables. Más si aplicamos este método a la vaga y rica textura del mundo real y tratamos de elaborar las implicaciones de este o de aquel plan no seguido o acción no efectuada - su efecto sobre la totalidad de los acontecimientos posteriores - basándonos en el conocimiento de las leyes causales, probabilidades, etc. que podamos tener, veremos que cuanto mayor sea el número de causas "diminutas" que encontramos, más abrumadora será la tarea de "deducir" alguna consecuencia, de "desengorrarlas" una por una; y es que cada consecuencia afecta todo el resto de la innumerable totalidad de cosas y acontecimientos; y por ello, en contraste con el ajedrez, no queda definido en función de un conjunto finito y arbitrariamente determinado de reglas y conceptos. Y así, sea en la vida real o aún en el ajedrez, empezamos a examinar los conceptos básicos - continuidad en el espacio, divisibilidad en el tiempo, y similares - pronto llegaremos a la etapa en que los símbolos

dejan de ayudarnos y en que nuestros pensamientos se vuelven confusos y se paralizan. Por todo ello, cuanto más completo es nuestro conocimiento de los hechos y de sus conexiones, más difícil resulta concebir alternativas; cuanto más claros y exactos los términos - o las categorías en que concebimos y describimos el mundo - cuanto más fija nuestra estructura universal, menos "libres" parecen nuestros actos. Conocer esos límites, tanto de la imaginación como, a fin de cuentas, del pensamiento mismo, es enfrentarse cara a cara con la "inexorable" pauta unificadora del mundo; percatarse de nuestra identidad con ella, someterse a ella, es encontrar la verdad y la paz."

Hasta aquí la cita de Berlín, que nos saca de la simplicidad mecánica de algunas teorías sociales y nos introduce de lleno en la complejidad concreta del proceso social.

Las fuerzas sociales están obligadas a un "cálculo interactivo". En una situación conflictiva la decisión más eficaz de una de ellas respecto a su situación-objetivo depende de decisiones inciertas o **desconocidas** de parte de las otras fuerzas sociales opuestas o aliadas. La lucha social sólo puede entenderse como un cálculo interactivo donde se produce una interdependencia de las decisiones más eficaces y un mutuo condicionamiento de las incertidumbres.

Como dice Clausewitz :

"Mientras no haya derrotado a mi adversario debo temer que él pueda derrotarme. Ya no soy, pues, dueño de mi mismo sino que él fuerza mi mano como yo fuerzo la suya"
(De la Guerra, pág. 129, Edit. Mateu)

Esta es la esencia del cálculo interactivo : nuestro oponente manda sobre nosotros así como nosotros mandamos sobre él. Lo que es eficaz para mí depende del plan que siga mi oponente para combatirme, y lo que es eficaz para él igualmente depende de mi plan para enfrentarle.

El problema teórico central que presenta el cálculo

interactivo reside en que, como sistema interactuante que conforma la situación conflictiva, contiene variables inciertas o desconocidas.

Yo no conozco el plan de mi oponente, pero la eficacia de mi plan depende de su plan. El no conoce mi plan, pero la eficacia de su plan depende del mío. Lo interesante de este caso reside en que tal situación genera una incertidumbre muy especial sobre el plan de ambos. Yo no tengo certeza sobre el plan que debo ejecutar y El tampoco la tiene sobre el suyo.

El cálculo interactivo es así un cálculo **incierto** a causa del desconocimiento del plan del oponente y ese desconocimiento es mutuo. El problema teórico del cálculo interactivo reside en que la incertidumbre que lo envuelve no es superable por la vía del acceso a la información del oponente, ya que el oponente, ante la incertidumbre, no elige un sólo plan, sino varios sujetos a las contingencias de la situación; por las mismas razones Yo mantengo varias opciones para poder enfrentar las diversas variantes que puedo imaginar. Aún más, siempre mantengo la posibilidad de rehacer mis planes, desechando algunos y diseñando otros. En síntesis, el sistema interactivo crea la inseguridad sobre el plan propio a causa de la inseguridad de mi oponente sobre su propio plan.

Veamos este problema con un ejemplo simple. Utilicemos el juego interactivo más elemental que practicábamos en nuestra niñez : **la vieja o el gato**. Este es un recurso tan legítimo como el del biólogo que estudia la especie unicelular de la menor complejidad para inferir conclusiones sobre casos más complejos. Se trata de un juego entre dos actores "A" y "B", donde gana el que logra hacer tres marcas iguales en línea recta mediante jugadas en secuencia interactiva sobre un espacio marcado con una cruz que divide un cuadrado imaginario en nueve cuadrados más pequeños. El juego puede iniciarlo cualquiera de los contendientes.

Para iniciar nuestro análisis consideremos un juego ya

terminado cuyo resultado es conocido. Supongamos que el juego se desarrolló en la siguiente forma :

Estrategia de "X" : X1 → X3 → X5 → X7

Estrategia de "O" : O2 → O4 → O6 → O8

y la sucesión de jugadas siguió la siguiente trayectoria:

El término del juego se muestra en el esquema siguiente, sin que ninguno de los oponentes haya logrado su objetivo :

X5	O8	
O6	O2	X7
X1	X3	O4

Pero, el jugador "X" habría ganado el juego si el resultado pudiera haber sido :

X5		O6
X7	O2	
X1	X3	O4

¿Qué tipo de cálculo podemos hacer aquí, previo al juego, para intentar ganarlo? ¿qué dificultades presenta el cálculo de planificación en este caso?

Tomemos como referencia central a cualquiera de ambos jugadores y razonemos sobre este problema elemental. Los enigmas que se presentan son los siguientes :

1.- Dilucidar si me conviene hacer la primera jugada o, por el contrario, dejarle esa opción a mi oponente.

2.- Distinguir los casilleros sobre los cuales es más eficaz hacer la primera jugada. ¿En el centro o en algún extremo?.

3.- Simular el resto del juego asumiendo YO el rol de decidir las jugadas del OTRO , que es mi oponente, hasta agotar las numerosas trayectorias posibles en este proceso interactivo.

4.- Escoger una trayectoria del juego que me permita alcanzar la victoria y analizar la forma de inducir a mi oponente a seguirla, y

5.- Reflexionar sobre el sentido práctico y el costo en tiempo y trabajo que exige formular un plan que requiere explorar todas las trayectorias posibles para resolver un

problema tan simple. ¿Como sería este cálculo en el ajedrez? ¿ Es imaginable este cálculo en un problema social mucho más complejo que el ajedrez? ¿ No existirá algún criterio estratégico que simplifique la solución del problema?

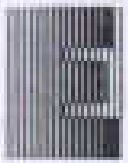
Analicemos estos enigmas, teniendo en cuenta que, en este caso simplificado, el **número** y el **tipo** de movimientos o jugadas posibles de ambos jugadores está **determinado**. En consecuencia, el **universo teórico** de mis jugadas y de las jugadas del oponente es conocido y previsible.

Yo no sé como jugará mi oponente, pero puedo **enumerar** en forma exhaustiva todas las jugadas posibles. No puedo predecir sus movimientos, pero sé que yo sólo puedo marcar una "X" en un casillero y mi oponente sólo puede hacer lo mismo con una "Y". Sé, además, que debemos jugar por turnos secuenciales, de manera que está eliminada cualquier estrategia que suponga que puedo hacer dos o más movimientos continuos. Tampoco podemos tomar decisiones simultáneamente, porque el tiempo está regulado igualmente para ambos : primero tu, después yo, primero yo, después tu. Por último, el juego comienza y termina de forma bien precisa.

Estas características corresponden a lo que más adelante analizaremos como **problemas bien estructurados**. Estas diferencias entre el juego creado por el hombre como pasatiempo y el juego social real es crucial para entender la complejidad de la planificación situacional, porque en el conflicto social, casi siempre el **universo teórico de posibilidades es desconocido**. No podemos enumerar exhaustivamente las jugadas del oponente, sólo podemos enumerar **algunas** de ellas. Tampoco están **normalizadas** o predefinidas la naturaleza o el tipo de las jugadas posibles. No existe ninguna regla social que me obligue a actuar en secuencia; por el contrario, puedo anticiparme, actuar al unísono con mi oponente, hacer varias decisiones seguidas o esperar a que el otro tome la iniciativa. El tiempo es relativo a cada jugador y cada uno tiene urgencias distintas y diferente valoración del futuro. El juego social no tiene comienzo ni tiene fin, se desarrolla con completa

continuidad e indivisibilidad en el tiempo. En estas circunstancias maximizar el resultado de un juego hasta alcanzar el óptimo en él no tiene sentido, porque ese óptimo puede constituir una victoria pírrica en la continuidad del proceso social. El horizonte de tiempo continuo cambia todos los criterios de eficacia.

13.b.- El Cálculo Interactivo de Universo Enumerable.



l cálculo interactivo es un **cálculo situacional** y origina un sistema recursivo donde la eficacia de cada movimiento de un actor depende del movimiento del otro. Si la interacción es conflictiva, el mejor movimiento del actor "A" es aquel que deja a su oponente en la situación más difícil. Si ejemplificamos esta discusión con el juego del **gato** o la **vieja**, tendremos un caso simple donde la situación de cada contendiente en cada momento del juego se construye en forma gradual y diferenciada por el efecto de las jugadas de ambos oponentes. Esta situación, al inicio del juego, es totalmente equilibrada, ya que todos los espacios de la cruz están vacíos y las posibilidades de ganar son iguales. Sin embargo, las capacidades y destrezas diferenciadas de los jugadores constituyen, antes de comenzar el juego, un desequilibrio en potencia. Así, mediante los sucesivos movimientos de los jugadores, se construirá una **situación diferenciada** que desequilibrará las relaciones de interacción y las probabilidades de ganar el juego. Cada posición de las marcas "X" y "O" en la cruz crea la situación diferenciada.

En el juego pueden constatarse las limitaciones del concepto de **diagnóstico**. Si le preguntamos al jugador "A" como está el juego, él nos dirá: "muy bien, estoy a punto de ganar". Si le hacemos la misma pregunta al jugador "B", puede que nos responda : " más mal que bien, pero creo que voy a empatar". Aquí hay dos explicaciones distintas para una misma realidad, porque cada jugador que la explica lo hace desde una posición de "observador-actor" diferente.

Aquí es inevitable preguntarse quién diagnostica y ponerle el apellido del autor a cada diagnóstico que se nos presenta anónimamente como objetivo.

En la secuencia del juego, cada jugada de "A" cambia la situación para ambos contendientes; la situación nueva creada condiciona la jugada siguiente de "B"; la jugada de "B" vuelve a alterar la situación, etc. Así se desarrolla el cálculo que precede y preside cada movimiento en el juego. ¿Cómo se puede planificar aquí la eficacia o bondad de una jugada?.

Una solución que parece lógica en primera instancia es simular el desarrollo futuro del juego.

Tomemos el camino de simular el juego asumiendo la autorreferencia del jugador "A", y hagamos un primer movimiento "X1", tal como lo señala el cuadrante del movimiento No1 en el esquema gráfico del juego. Una vez hecha mi jugada, debo evaluar la situación desde el punto de vista de "B", que es mi oponente, y después, debo elegir por él la mejor jugada para sus propios fines. Y, así hasta el término del juego, simulo el proceso interactivo asumiendo ambos roles : el mío y el de mi oponente. Si tengo la capacidad de apartar mis intereses y asumir creativa e inteligentemente los del adversario, esta es una de las formas prácticas de abordar el cálculo interactivo bilateral.

Constatamos aquí de inmediato la importancia del concepto de situación. El criterio de la **mejor jugada** tiene un

SECUENCIA Y CARACTER DE LAS JUGADAS

JUGADAS DE "X"	JUGADAS DE "Y"
MOVIMIENTO 1 X1 = JUGADA OFENSIVA X1	MOVIMIENTO 2 O2= JUGADA OFENSIVA O2 X1
MOVIMIENTO 3 X3 = JUGADA OFENSIVA O2 X1 X3	MOVIMIENTO 4 O4 = JUGADA OFENSIVA DEFENSIVA O2 X2 X3 O4
MOVIMIENTO 5 X5 = JUGADA OFENSIVA DEFENSIVA X5 O2 X1 X3 O4	MOVIMIENTO 6 O6 = JUGADA OFENSIVA DEFENSIVA X5 O6 O2 X1 X3 O4
MOVIMIENTO 7 X7 = JUGADA DEFENSIVA X5 O6 O2 X7 X1 X3 O4	MOVIMIENTO 8 O8 = JUGADA DEFENSIVA X5 X8 O6 O2 X7 X1 X3 O4

significado situacional totalmente **relativo** al punto de vista asumido.

En la figura se reproduce un dibujo que admite más de una interpretación. Allí pueden observarse varios cubos. ¿Cuántos cubos ve usted, seis o siete?. Observe el dibujo con cuidado. Al principio verá sólo seis cubos o sólo siete, pero después se dará cuenta que ambas interpretaciones son posibles según usted **asigne** a la parte rayada el papel de techo o de piso de los cubos. Por consiguiente usted decide conciente o inconcientemente cuantos cubos muestra el dibujo dentro del espacio de posibilidades que éste ofrece. Las personas "situadas" en forma distinta están **predispuestas** a ver una u otra cosa. Suponga ahora que usted tiene que pintar los cubos por un precio fijo, ¿qué tenderá a ver?.

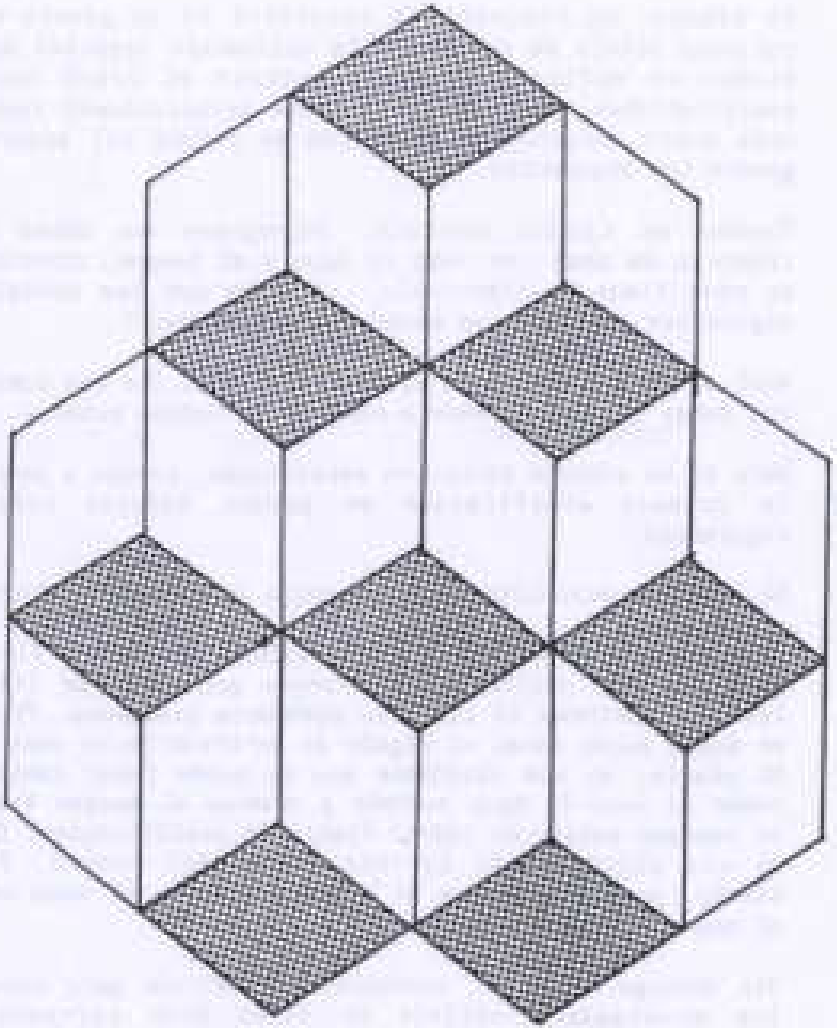
Si YO estoy a este lado de la mesa y el OTRO a mi frente, no vemos lo mismo , no sólo en el sentido de la perspectiva físico-visual, sino principalmente desde la perspectiva de nuestros intereses y objetivos.

Nuestros planes tienen distintos puntos de partida, valga decir distintas situaciones iniciales, y perseguimos distintas situaciones-objetivo.

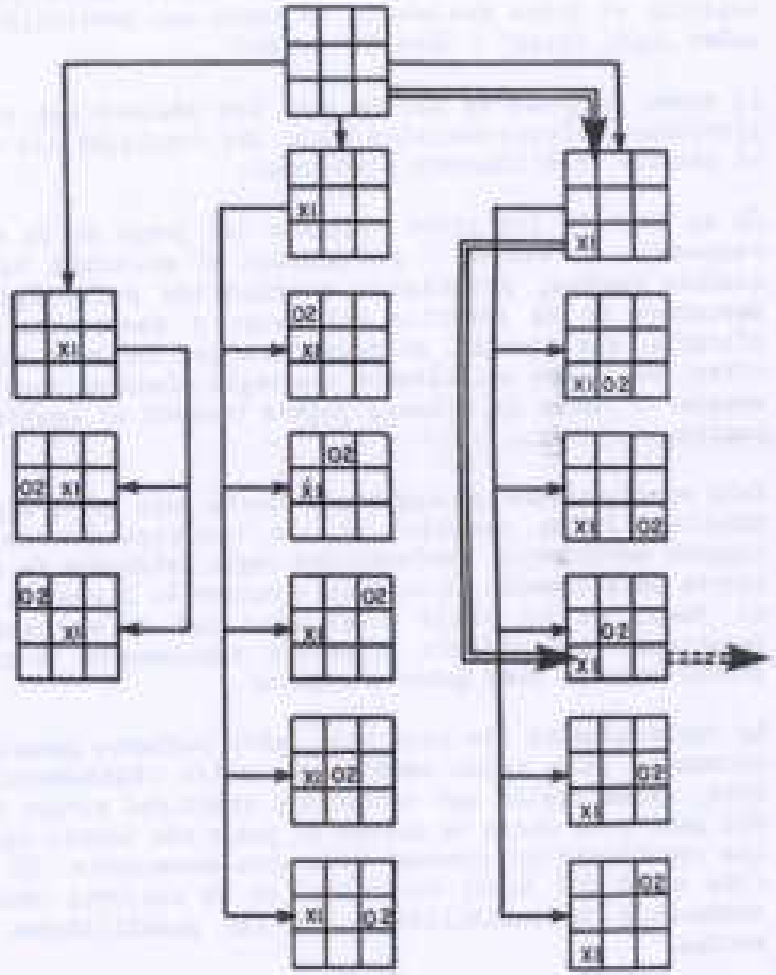
En este juego hipersimple podemos comprender de inmediato que una forma de evaluar una situación consiste en proyectarla hacia el futuro mediante una simulación. Esa proyección, en todas sus posibilidades conocidas, es el **árbol de posibilidades del juego.**

El gráfico adjunto muestra un árbol decisional para el juego del ejemplo que se desarrolla en forma explícita hasta el tercer nivel recursivo de **tercera ramificación**. La ramificación arborea marcada con la flecha oscura representa la trayectoria realizada en el juego simulado en ocho movimientos que muestra el gráfico "Secuencia y Carácter de las Jugadas". Una trayectoria es, por consiguiente, una de las tantas posibilidades que comprende el árbol del juego.

¿CUANTOS CUBOS VE USTED, SEIS O SIETE?



ARBOL DE POSIBILIDADES EN EL JUEGO DE LA VIEJA



A estas alturas del análisis el problema parece bastante complicado en su formulación teórica, tan complicado que debemos recordar nuevamente que se trata de un juego simple de niños. Y los niños no saben lo que es un árbol policotómico en matemáticas. No obstante saben jugar sin explorar el árbol decisional en todas sus posibilidades. ¡Y saben jugar ¡bien! ¿ Cómo lo hacen?.

La misma pregunta es válida para los adultos que resuelven problemas político-sociales mucho más complejos sin el apoyo en métodos teóricamente elaborados.

En el caso de los niños respecto del juego de la vieja la respuesta es simple : solucionan el problema aplicando ciertas **reglas, principios o criterios estratégicos** que descubren en la práctica del juego y demuestran allí su eficacia. Por ejemplo, si recordamos que hacíamos en nuestra niñez, vemos que aplicábamos una **regla ofensiva** para ganar o empatar : hacer la primera jugada copando el casillero del centro.

Esta es efectivamente una regla cierta para ganar o al menos empatar. Pero, también, si nos correspondía hacer el segundo movimiento, teníamos una regla defensiva de eficacia cierta para impedir la derrota : ocupar la diagonal. Por eso el juego de la vieja o el gato fué para nosotros un pasatiempo muy efímero y perdió rápidamente atractivo : pronto supimos como ganar o empatar.

La incertidumbre era casi nula, sólo podíamos ganarle a los incautos, pero estos también aprendían rápidamente. Ahora bien, ambas reglas son certeras y prácticas porque el juego del gato o la vieja es quizás el juego más simple imaginable que constituye un proceso recursivo enumerable. En efecto, cada nivel del árbol decisional es un conjunto recursivo o enumerable de posibilidades, y las posibilidades no son muchas.

Cuando el juego tiene estas características, el problema que presenta el cálculo interactivo es enteramente reducible a

criterios o reglas estratégicas, y no importa la incertidumbre de la interacción ni su irreductibilidad mediante información. Sin embargo, el juego simple de ejemplo, constituye un caso muy especial.

En efecto, un conjunto es recursivo si se genera de un conjunto previo de axiomas y la aplicación repetida de los mismos es suficiente para construir el árbol con sus ramificaciones. Así, el árbol crece desarrollando ramas, y cada nuevo conjunto de elementos se deduce del anterior y genera los siguientes.

Tomemos un ejemplo concreto. Supongamos que usted tiene frente a su mesa un vaso de agua y un banano, mientras en su mano tiene un cigarrillo. ¿Cuáles son los movimientos siguientes posibles que usted puede realizar ? .

Aquí se abren tres ramas de posibilidades, las que comienzan con fumar , tomar el vaso o comerse el banano primero.

Este es un sistema recursivo determinado, porque a partir de la primera ramificación se pueden deducir todas las siguientes.

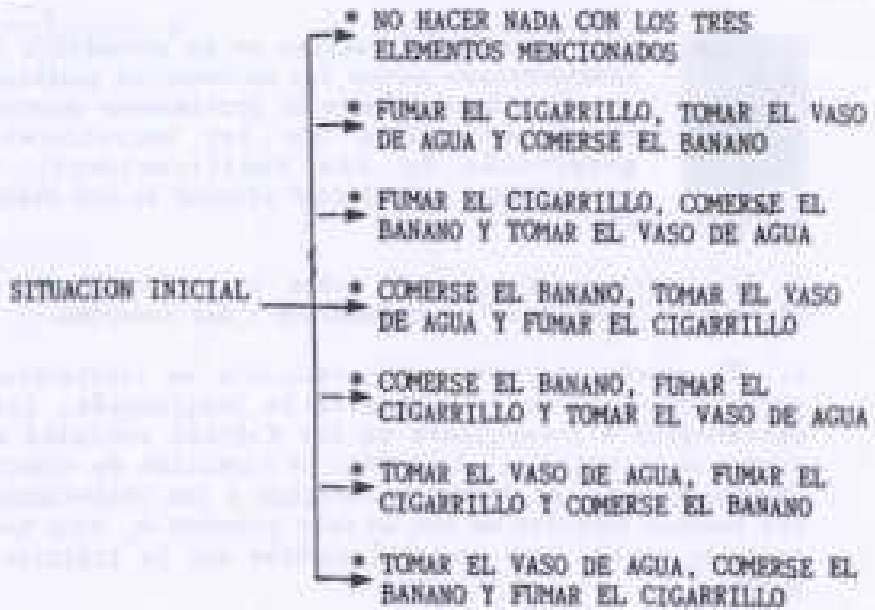
El árbol de posibilidades se muestra en el cuadro adjunto.

Este ejemplo comprende aparentemente un número finito y enumerable de posibilidades siempre que usted se limite a las combinaciones de los tres elementos señalados. Pero ahí es donde puede estar el engaño si se trata de un caso real. En efecto, si nos olvidamos que se puede fumar caminando, tomar el vaso de agua sentado y comerse el banano frente a la ventana existe un número finito de posibilidades. O sea, si nos olvidamos de la creatividad del hombre. Porque además, yo puedo comerme el banano y tomarme el vaso de agua al mismo tiempo.

Sin embargo, nuestra mentalidad amaestrada para convertir los problemas creativos en otros bien estructurados inmediatamente piensa que todas las posibilidades son (3! =

i). En realidad son infinitas.

Esta creatividad es posible porque no existe regla alguna que lo impida. En este sentido, las reglas de un juego restringen y determinan el espacio de lo posible. Esto es lo que ocurre en el juego de la vieja o el gato. En este caso podemos hablar de un cálculo interactivo de **"universo teórico conocido"** que sigue un patrón de desarrollo predeterminado. En el juego tomado como ejemplo, la simplicidad determinada de la ramificación de posibilidades en el espacio de la cruz se expresa en reglas simples para alcanzar eficacia en el juego. Pero, no siempre los juegos constituyen un conjunto recursivo, determinado , enumerable y finito de posibilidades.



Pensemos, entonces, en dos tipos de procesos interactivos :

a) **Los enumerables y predeterminados en su estructura**, como los juegos lúdicos entre oponentes, que tienen reglas fijas y predeterminadas; estos procesos pueden ser de ramificación limitada (como son en general los juegos de entretenimiento) o de ramificación ilimitada (como algunos sistemas recursivos automáticos).

b) **Los no enumerables e indeterminados en su estructura**, como los juegos de la realidad social, donde los jugadores como creadores de las reglas del juego, pueden no sólo cambiarlas, sino dentro de ellas, crear nuevas subreglas e imaginar tipos de jugadas siempre nuevas. Estos procesos son de ramificación ilimitada y el cálculo humano sobre el futuro les pone término artificialmente por razones de eficacia práctica o de restricciones de cálculo. A estos procesos los llamaremos de **final abierto**. Su característica básica es que no tienen principio ni fin en la realidad, y es el hombre el que artificialmente los acota en el tiempo.

El primer tipo de procesos tiene las siguientes características :

i) El conjunto recursivo de posibilidades es conocido y finito, aunque sea muy numeroso.

ii) El patrón de arborización de su recursividad está predeterminado, sigue una ley generatriz.

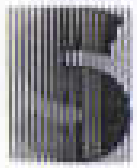
iii) La incertidumbre sobre el oponente revierte sobre el mismo jugador que calcula su propia estrategia; por ejemplo, en la representación gráfica del desarrollo del juego de la vieja o el gato, "O6" es el plan de "B" en el movimiento 6, pero : ¿Cómo podía saber "B" que esa iba a ser su mejor jugada sin suponer que "A" había jugado "X1" y "X5"?. A su vez, en el movimiento 7, ¿Cómo podía "A" saber que "X7" era una jugada decisiva si no asume que "B" ha jugado "O2" y "O6" ?. Pero, además, ¿Qué certeza tenemos sobre las jugadas del oponente?

iv) El juego, como sistema cerrado, no interactúa con un sistema más amplio que lo comprende. Todo el sistema está bajo el "control" de los jugadores. Nada lo perturba, el juego se desarrolla sólo por lo que los jugadores hacen.

v) Las estrategias de juego pueden resolverse principalmente mediante **reglas** prácticas de juego o **criterios estratégicos**, sin necesidad de simular en su totalidad el árbol recursivo de posibilidades.

La aplicación eficaz de estas reglas o criterios estratégicos, amplía la **variedad** propia y reduce la **variedad** del oponente en la práctica del juego. O sea, una buena estrategia de juego reduce la libertad de los movimientos posibles del oponente y amplía la propia.

13.c.- El Cálculo Interactivo de Universo Teórico Desconocido



i el proceso interactivo no es enumerable y es indeterminado porque los movimientos posibles no son finitos en número ni previamente conocidos, y tampoco existe una ley estructural de generación de las ramificaciones, nos encontramos con el caso preciso de los sistemas sociales, donde :

i) El conjunto recursivo de todas las posibilidades del movimiento interactivo es desconocido y muy numeroso.

ii) El patrón de arborización recursiva es indeterminado, porque es creativo y depende de la imaginación, juicio estratégico e intenciones de las fuerzas sociales ante situaciones concretas. A su vez, la capacidad de creación, la imaginación, el juicio estratégico y las intenciones de las fuerzas sociales no son un dato inamovible, sino que se producen en el juego social y cambian por la práctica del juego.

iii) El sistema no está exento de "rutinas" o "leyes de

comportamiento", pero ellas están subordinadas a la creatividad de los actores sociales y no cubren espacios definidos y estables del proceso social. Los procesos rutinarios se convierten en creativos y los creativos en rutinarios.

iv) La incertidumbre sobre el oponente revierte sobre el actor que calcula su propia estrategia, pero además, la incertidumbre también surge de los elementos que constituyen el contexto del juego social (el escenario internacional, la naturaleza, etc.). El juego social es un sistema que está dentro de otro sistema más amplio con el cual interactúa y que los jugadores no controlan o controlan sólo muy parcialmente.

v) La estrategia de juego es mucho más compleja y no es reducible enteramente a criterios estratégicos de eficacia cierta, y esos criterios son variables según la situación.

Los procesos interactivos de universo teórico desconocido rompen los patrones de arborización predeterminados, porque son procesos de **inteligencia abierta**, que hacen que la vida sea una novedad permanente. Se trata de procesos recursivos que tienen la **propiedad de modificarse a sí mismos** y ser alterados por la vía de la interacción con el sistema más amplio que los comprende.

Si abandonamos el campo de los juegos con reglas rígidas que determinan el número de movimientos posibles, nos encontramos con las características propias del conflicto o del juego social, donde el universo de los movimientos posibles es justamente una incógnita.

Imaginemos dos fuerzas sociales que luchan por materializar planes conflictivos. Es evidente que la planificación situacional no puede asumir, en este caso, la tarea de construir un arbol que agote el universo de posibilidades y articule la producción de los eventos de los oponentes. En realidad, la primera dificultad consiste en la imposibilidad de enumerar y previamente imaginar tales

movimientos en forma exhaustiva. Sólo podremos enumerar **"algunas"** posibilidades propias y **"algunas"** del oponente.

Veamos un ejemplo. El Príncipe Andrey hace en "Guerra y Paz" de Tolstoi el siguiente cálculo interactivo, basado en dos grandes hipótesis :

"Así, pues en la batalla que iba a tener lugar, el príncipe se imaginaba a grandes rasgos la futura marcha de las acciones militares. Planteó las grandes hipótesis de la siguiente manera:

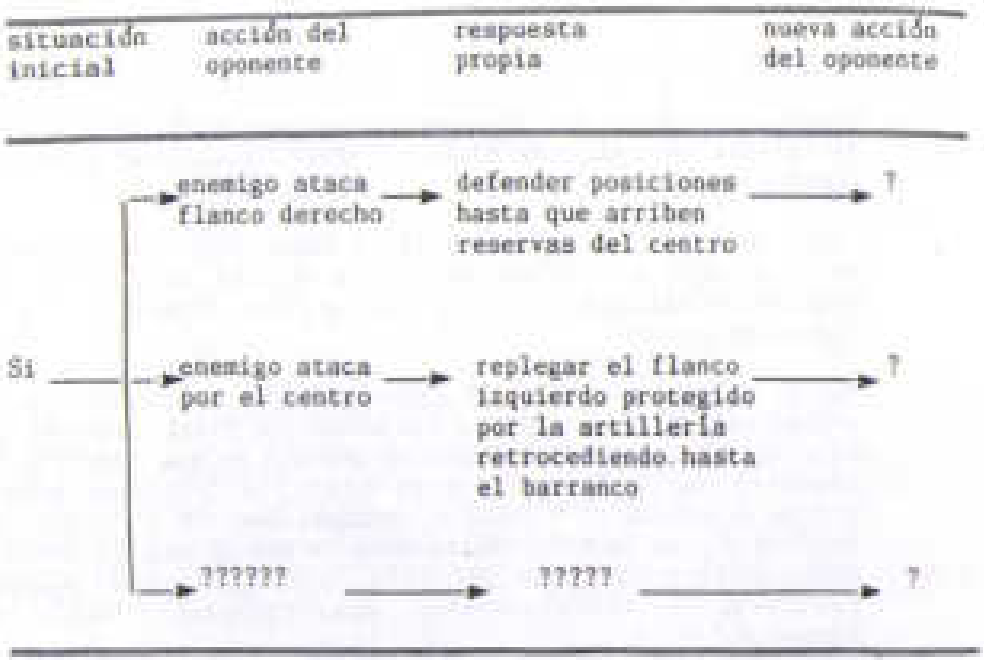
"Si el enemigo ataca por el flanco derecho, el regimiento de granaderos de Kiev y el de cazadores de Podol tendrán que defender sus posiciones hasta el momento en que lleguen las reservas del centro. En este caso los dragones podrán arrojarse contra el flanco y rechazarlos. Si el ataque se produce por el centro, colocaremos en esa altura la batería central y, protegidos por ella, replegaremos el flanco izquierdo y retrocederemos paulatinamente hasta el barranco."

(L. Tolstoi, Guerra y paz, Tomo I, Obras, Editorial Aguilar, pág. 762)

¿Cómo podemos saber si el espacio de las posibilidades imaginadas por el Príncipe Andrey comprende a aquellas que más tarde ocurrirán en la realidad? ¿ sobre qué base podemos hacer nuestro plan si ignoramos los planes de los oponentes y esa ignorancia crea una indefinición sobre nuestro plan más eficaz?. Estas preguntas apuntan al corazón de la planificación situacional.

El Cálculo interactivo del Príncipe Andrey, expresado en un árbol de posibilidades, es el indicado en el cuadro adjunto.

Para contestar las preguntas anteriores, veamos primero el caso de un sistema mecánico que presenta un problema similar al nuestro, pero mucho más simplificado.



Supongamos que tenemos un dado irregular pero no sabemos cuantas caras tiene el dado. Alguien, desconocido por nosotros, lo construyó y para distinguir cada una de sus caras le asignó un número al azar a cada una de ellas. Por consiguiente, la numeración no es correlativa o no sabemos si es o no es correlativa. De tal manera, si un lado tiene el número 69, ello no quiere decir que el dado tenga a lo menos 69 caras.

Estamos frente a un sistema mecánico simple, cuya característica esencial consiste en que es desconocido el **universo teórico** de los números que comprende. Se trata de un conjunto de posibilidades no enumerables desde el momento que desconocemos el número de caras que tiene el dado.

Si alguien nos pregunta ahora sobre los números que pueden

salir si lanzamos el dado, la respuesta está contenida en la pregunta. En efecto, sólo nos queda un camino para conocer las posibilidades del sistema : lanzar el dado muchas veces.

Supongamos que, siguiendo este consejo, lanzamos el dado 10[illegible] veces, con los resultados que indica el cuadro adjunto.

Aparentemente, el experimento nos dice que el dado tiene 13 caras. Y , si bien en nuestra lista de los resultados del experimento aparece el número 26, y los números 22 y 21, no podemos deducir de ello que el dado tiene a lo menos 26 caras, porque no sabemos si la numeración es correlativa. **¡Sólo podemos afirmar que salen 13 caras!**

Llamamos **universo práctico** (P) de posibilidades al conjunto **enumerable** de los números que salieron a lo menos una vez en el acto de sucesivos lanzamientos del dado. Ahora tenemos una solución empírica a nuestro problema de conocimiento, pues **jugando** con el dado hemos descubierto su universo de posibilidades prácticas. Pero, esta es una respuesta probabilística limitada que debemos examinar más adelante.

Hacemos esta advertencia, porque si la respuesta encontrada nos parece plenamente satisfactoria, es posible que nos olvidemos de la pregunta originaria sobre el número real de caras que tiene el dado.

Si designamos por R el número de caras no identificadas del dado porque no salieron en nuestro experimento de 10[illegible] lanzamientos, podemos decir que el universo teórico de posibilidades es :

$$P \cup R$$

donde U representa el signo unión de conjuntos, y la parte conocida del universo de posibilidades es :

$$\frac{P}{P \cup R}$$

Pero, ¿qué significado tiene la fracción que demarca nuestro conocimiento? ¿cuánto vale en términos de probabilidad? ¿podemos reemplazar la pregunta originaria por ésta otra: cuántas caras prácticas tiene el dado?

distribución

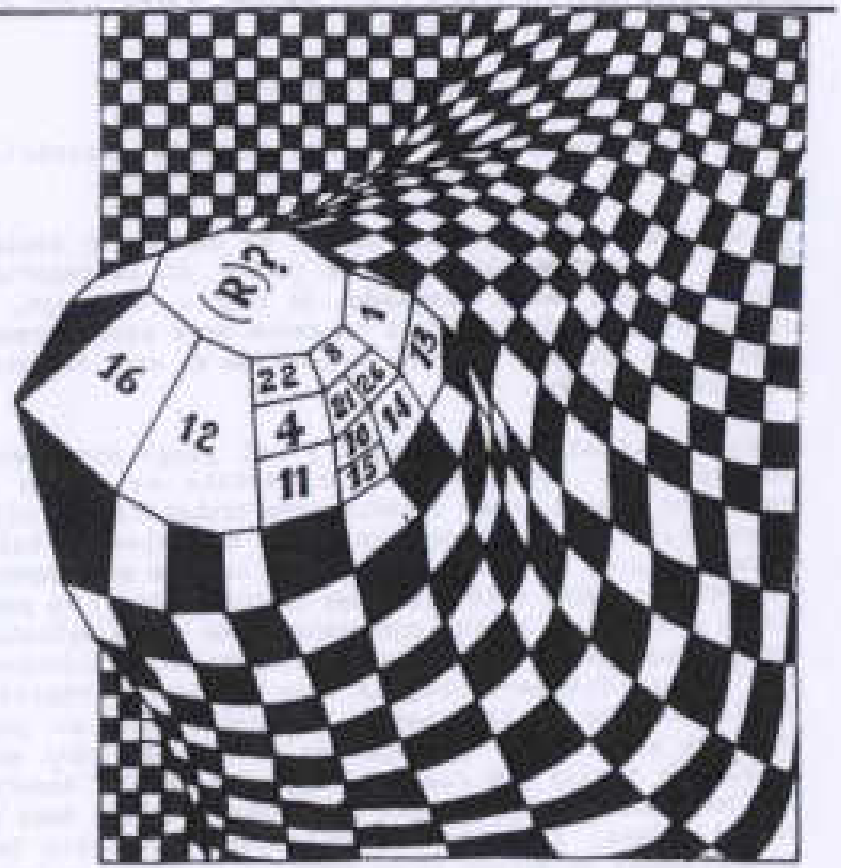
numeración de las salidas	número asignado a cada cara	veces de salida
1	16	27
2	12	25
3	11	12
4	15	8
5	14	7
6	1	5
7	13	4
8	4	4
9	10	3
10	26	2
11	8	1
12	21	1
13	22	1
Total de lanzamientos		100

Si la probabilidad conjunta de salida de alguna de las trece caras identificadas sumara la unidad, tendríamos resuelto el problema teórico, pues podríamos escribir la siguiente igualdad :

P = P U R , porque R = 0

Pero, si el dado es irregular, y algunas caras son muy pequeñas y otras muy grandes, lo más probable es que en mil lanzamientos salgan algunas caras que no aparecieron en el experimento limitado a 100 pruebas. Por consiguiente, es esperable que :

UNIVERSO TEORICO Y UNIVERSO PRACTICO



En estas circunstancias, la probabilidad de verificar una identidad entre el universo práctico y el universo teórico de posibilidades será menor que uno. ¿Cuánto menor que uno?. La dificultad para contestar a esta pregunta es una de las debilidades de la técnica de juegos.

En síntesis, no sabemos cuantas caras tiene el dado, pero mediante el juego podemos saber cuantas caras salen en un número finito de lanzamientos.

Esta es una conclusión muy importante porque :

i) en ausencia de una **ley** que permita descubrir el comportamiento del dado irregular, y

ii) en desconocimiento del número de caras que realmente tiene, es posible planificar a partir de la experiencia práctica o del **juego simulado.** En efecto, el juego, como experimentación simulada, es un medio para **transformar un problema de universo teórico desconocido** en otro de **universo práctico conocible.**

Antes de actuar podemos jugar y el juego puede apoyar nuestro plan. Esta es la base teórica del juego o la simulación humana, como técnica para tratar con el cálculo interactivo en procesos creativos de universo teórico desconocido. Si no conozco los planes con que mi oponente se enfrentará conmigo ante distintas circunstancias, es posible llegar a tener un cierto conocimiento de ellos mediante un juego o una simulación humana de tal proceso conflictivo. En ese juego diseñaré reglas que intentan reproducir artificialmente la realidad y especializaré a un jugador para que represente el papel de mi oponente real en una simulación humana que respete esas reglas. El desarrollo del juego será el equivalente del lanzamiento del dado y, en varios juegos, podré conocer el universo práctico de las posibilidades de acción de mi oponente y ensayar e imaginar las mías que resulten más eficaces.

Pero hay una gran diferencia entre el dado irregular y la realidad creativa. La irregularidad del dado es estable, no cambia en cada lanzamiento; en cambio, la realidad humana presenta posibilidades irregulares que son siempre cambiantes. Es como si en cada lanzamiento el dado cambiara su forma.

La conclusión central es ésta : **el juego es una técnica que permite transformar un problema de universo teórico desconocido, en otro de universo práctico conocible que tiene un cierto valor probabilístico.** Si un proceso social no es repetitivo y no se rige por leyes de comportamiento que permitan predecir los movimientos y sus consecuencias, entonces **podemos jugar.**

Algunos líderes políticos de gran intuición , experiencia y capacidad, o sea muy pocos, **juegan solos**, asumiendo mentalmente todos los roles de las fuerzas en conflicto. Pero, la mayoría de los hombres que no poseen dotes políticas geniales, pueden y deben jugar en forma sistemática y verificable, para despejar el universo práctico de su problema. La práctica misma del juego no requiere actores geniales, sino hombres con la suficiente inteligencia para darse cuenta de la impotencia de los métodos tradicionales de las ciencias para tratar con procesos creativos de interacción entre oponentes.

En este sentido, la **Técnica de Juegos** puede resolver el problema práctico de la **Teoría de Juegos** que asume simplemente, que los planes del oponente son conocidos y son componentes enumerables. Este supuesto ha hecho que la **teoría de juegos** sea un juguete matemático sin gran utilidad. Pero, si fundamentamos con más rigor la técnica de juegos, ésta puede ser la herramienta previa al uso de la teoría de juegos.

La técnica de juegos o simulación humana no es una herramienta que surgió y evolucionó desde las ciencias o la teoría hacia la práctica, sino que, por el contrario, vino desde la práctica hacia su desarrollo como técnica. La

consiguiente, su fundamentación teórica es débil y su validez como experimentación social simulada no está bien probada ni fundada. Esto hace que la técnica de juegos sea, por ahora, una herramienta poderosa, pero también muy peligrosa para aquellos que no están conscientes de sus debilidades.

Los primeros vestigios históricos de la técnica de juegos se encuentran en el **ensayo**, que en su versión más primaria fue el **entrenamiento** del hombre para la lucha personal y la caza. Hasta hoy, el ensayo de una obra de teatro, la reconstrucción de la escena del crimen en una investigación policial y el entrenamiento deportivo, son técnicas para precisar con anticipación el universo práctico de posibilidades, ganar eficacia en el momento de la acción real y evitar sorpresas. Pero no hay una **teoría** de la técnica de juegos. Nótese que es posible **enseñar** los procesos repetitivos como se enseñan todas las ciencias; en cambio, en los procesos creativos sólo se adquiere **maestría** por el entrenamiento, la simulación o la experiencia vivida de situaciones.

He aquí algunas preguntas básicas que no tienen respuestas rigurosas en la técnica de juegos :

* ¿Cuál es la representatividad de n juegos como simulación de un proceso? (el equivalente de cuántos lanzamientos del dado son necesarios para configurar el universo práctico con una probabilidad razonable de no omitir posibilidades costosas). ¿Cuán confiable es el universo práctico como base de un plan?

* ¿La representatividad del juego es la pregunta clave, o por el contrario, el falseamiento de la realidad por una **sobreactuación** de las capacidades del oponente puede ser también una experimentación eficaz para la planificación?

* ¿Cómo verificar la eficacia de las reglas de un juego para crear condiciones similares a las del proceso real?

* ¿Cómo verificar si el jugador hace una buena, imaginativa y creativa representación del actor real? ¿ Lo subrepresenta o lo sobrerepresenta?

* ¿Cómo descubrir y tratar con las posibilidades que pueden aparecer en la realidad y no están comprendidas en el universo práctico porque tienen baja probabilidad de ocurrencia, pero pueden producir un alto costo si se materializan?

El juego es una herramienta útil, muy útil de análisis para la planificación, pero es insegura, como todo intento de cálculo sobre el futuro de un proceso social.

Asumamos el caso más común en que el universo práctico (P) sólo es igual al universo teórico (P U K) con una probabilidad sustancialmente inferior a la unidad. Supongamos, también, que se trata de formular un plan de política internacional y defensa, donde es necesario prever las **amenazas** posibles a fin de contemplar las respuestas adecuadas. Aquí, **toda la seguridad** del **plan de seguridad** descansa en la **seguridad** de una **buena enumeración** de las amenazas posibles. Pero, ya sabemos que las amenazas son hechos potenciales, que deberían analizarse mediante un cálculo interactivo simulado entre los actores amenazantes y amenazados, donde prima la incertidumbre.

No conocemos el universo teórico de las amenazas posibles. Sólo podemos planificar en base a un universo práctico develado por la experiencia (juego solitario o informal) o un juego formalizado.

Ahora, después de n juegos sobre el problema, ¿cuál es la probabilidad de haber logrado una buena enumeración de las amenazas posibles? nótese que la repetición del juego puede ampliar el espacio de las amenazas identificadas respecto de los oponentes considerados en el juego. Pero, ¿Cómo saber si la deficiencia de enumeración de las amenazas proviene de una limitada enumeración de los actores potencialmente amenazantes?, ¿ cómo distinguir la probabilidad de

ocurrencia de una amenaza de la mera probabilidad de imaginarla?, ¿qué mide la probabilidad, la potencialidad objetiva de los hechos o nuestra miopía y falta de imaginación?.

Estas preguntas son de la mayor importancia, porque si ocurre una amenaza de baja probabilidad en cualquiera de los dos sentidos señalados, y su materialización produce altos costos para el actor afectado por la imprevisión, el resultado bien puede ser una catástrofe.

Si volvemos a nuestro dado irregular, vemos que los números que salen se corresponden con las caras opuestas más estables del dado, y los números que no salen son la contracara de los lados más inestables. En consecuencia, es posible que en 500 lanzamientos salga un número que estaba fuera del universo práctico respaldado por el experimento de 100 lanzamientos. Ello es muy improbable, pero no es imposible. Depende, quizás, de alguna pequeña imperfección en la superficie de la mesa y de una intensidad muy particular de la fuerza del lanzamiento.

Si yo he apostado todos mis recursos a la imposibilidad de ese evento, ciertamente estoy jugando a una gran pérdida con muy baja probabilidad. Si esta probabilidad fuera objetiva, como en el caso de nuestro dado, el riesgo resulta inquietante pero asumible. Pero, ¿ qué pasa si la probabilidad de ocurrencia de la amenaza es subjetiva y sólo mide mi propia miopía?

Felizmente, las amenazas nuevas no surgen de la noche a la mañana; más bien se anuncian con el cambio situacional. Por ello, un buen seguimiento de la situación y una revisión constante de los planes parecen ser la respuesta práctica a este problema.

El universo práctico es un **espacio de posibilidades** y, en la práctica social y aún en el caso del dado, el espacio de posibilidades prácticas **no está determinado** o cerrado, desde el momento que también depende de los procesos creativos.

Los hombres, en parte y bajo restricciones, crean el espacio de posibilidades reales que después consideran en la práctica de la acción. **El plan es también un proceso de creación de posibilidades.**

El otro problema angustiante con la técnica de juegos es el tiempo. Lanzar un dado toma un segundo. Pero, hacer un juego, practicarlo y evaluarlo, toma mucho tiempo. ¿ Cuántas veces podemos repetir el juego para aumentar la probabilidad de una buena enumeración del universo práctico? , ¿ en cuánto aumenta dicha probabilidad un juego adicional?, ¿ qué significa **repetir** un juego, cuando en realidad es irrepetible en condiciones iguales? ¿ O , justamente, lo que interesa es repetirlo estimulando nuevas condiciones?.

Todas estas interrogantes abonan la idea de investigar más a fondo el desarrollo teórico de la técnica de juegos. Esta es una necesidad imperiosa, porque el juego es casi la única posibilidad de tratar con el cálculo interactivo de procesos de universo teórico desconocido. Por algo, el juego se abre camino como técnica práctica en medio del enorme avance de las ciencias y aún mantiene un gran espacio de utilidad justamente donde la complejidad del proceso práctico resulta todavía un enigma para las ciencias.

Las palabras siguientes de Isaiah Berlin colocan en justeza, la modestia necesaria que debe asumir el que planifica un proceso social con un apoyo tan débil de las ciencias sociales :

> "Más vale, desde luego, no jactarse de haber calculado lo incalculable, no sostener que hay un punto arquimédico fuera del mundo, donde todo es mensurable y modificable; más vale aplicar, en todo contexto, los métodos que parecen más idóneos, que ofrecen los mejores resultados (pragmáticos), resistir las tentaciones de Procusto..."
>
> (I. Berlin, op. cit. pág.168)

Hay pues sistemas de muy baja o nula predictibilidad. Nuestra incapacidad para entender esos sistemas no es un dato, debemos persistir en su estudio, pero sin limitarnos a la idea de develar sus leyes ocultas. Debemos intentar comprenderlos como sistemas creativos.

> "... los sistemas recursivos apropiadamente complicados pueden ser tan poderosos como para romper cualquier patrón determinado. Y, ¿No es ésta una de las propiedades que define la inteligencia?. En vez de tratar con programas estructurados por procedimientos capaces de "**llamarse**" recursivamente , ¿Por qué no concebir otros realmente sofisticados, e inventar programas que puedan "**automodificarse**"?...."Este tipo de **recursividad enredada** apunta probablemente al corazón de la inteligencia"
>
> (Douglas R. Hofstadter, "Gödel, Escher, Bach", pág. 152, Vintage Books, 1979)

La recursividad creativa o enredada es esencial para el cálculo interactivo. La inteligencia del hombre genera la creatividad humana, produce procesos creativos, pero no le permite predecir su propia capacidad de creación.

La reflexión anterior nos obliga a considerar el plan como un sistema de **apuestas** que tiene **costos** y **recompensas** en distintos horizontes de tiempo. En vez de ser prisioneros de la **ilusión predictiva**, debemos apelar a una teoría de la planificación que considere a los actores sociales como **apostadores** y a los resultados del sistema como las recompensas y pérdidas en el juego situacional.

13.4.- El Juego Situacional.

La planificación situacional propone un modelo abierto de análisis donde los resultados del proceso de planificación simulado pueden ser innumerables desde el momento que dependen de la interacción entre oponentes. En consecuencia, el desarrollo de la planificación situacional requiere de herramientas de análisis y apoyo distintos a los usados por la planificación normativa. No todas las herramientas serán distintas, porque al interior de un modelo de final abierto pueden darse circuitos cerrados donde las herramientas tradicionales tienen un lugar.

Por ejemplo, la planificación situacional tiene necesariamente una dimensión normativa en el concepto de "Programa Direccional" y el estudio de la consistencia y coherencia formal del Programa Direccional de una fuerza social supone el uso de la modelística económica clásica que justamente se caracteriza por constituir sistemas de ecuaciones de solución matemática conocida.

La planificación situacional necesita de herramientas de

análisis coherentes con un sistema de final abierto. Aquí pueden ser útiles los modelos de simulación, la experimentación numérica, etc. Pero, principalmente, la planificación situacional requiere de una **técnica de juegos** o simulación humana de los procesos sociales. La técnica de juegos fue desarrollada originalmente con fines militares y conocida ampliamente como "juegos de guerra". Más adelante esta técnica de simulación humana se extendió a la planificación política, a los problemas económicos, a la dirección de empresas, a la política internacional, a la técnica de negociaciones, etc.

El juego es un tipo de simulación humana o predominante humana que reproduce un conflicto entre fuerzas oponentes y que se realiza en "escala de tiempo" comprimida y en "posición de tiempo" anticipado, si su objeto es la planificación, o de tiempo histórico si su propósito es la reconstrucción analítica de la historia.

En un juego, una fuerza social interactúa con otras en un sistema que simula situaciones de oposición o competencia. En ese contexto cada fuerza debe tomar decisiones que supuestamente conducen a sus respectivas situaciones-objetivo, las cuales son excluyentes o competitivas sin perjuicio de comprender aspectos comúnes.

En el juego, los jugadores asumen los roles que en la situación real tienen las fuerzas sociales, y por ello se trata principalmente de una simulación humana. La técnica del juego consiste en que un número de jugadores interactúa conflictiva y regularmente entre sí y periódicamente toman decisiones que, en combinación con las decisiones de los otros jugadores, pueden cambiar la situación. Esta situación alterada será el nuevo punto de partida para las nuevas decisiones de los jugadores.

En el juego, al igual que en la vida real, los jugadores tienen objetivos, recursos y restricciones. Las "reglas del juego" se encargan de buscar la mejor relación de

representatividad posible entre la simulación y la realidad social que se pretende reproducir artificialmente.

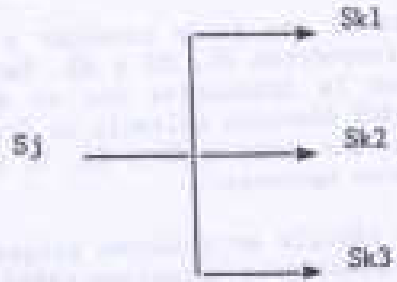
En el juego se simulan enfrentamientos de distinto grado de intensidad, así como posibilidades de cooperación entre los jugadores. En este sentido, la teoría de la planificación situacional es la teoría de un juego, pero no en el sentido matemático de la "teoría de juegos", sino en su acepción de "kriegspel" (juego de guerra), como señala acertadamente el Profesor Noel Mc Ginn de la Universidad de Harvard.

Para explicar las relaciones entre la planificación situacional y el kriegspiel o la técnica de juegos estratégicos o juegos operacionales, supongamos simplificadamente que coexisten en la situación dos oponentes. Cada uno tiene una situación-objetivo (SoA y SoB) que se contradice con la del otro. Ambos comparten una situación inicial (SI) que tiene distinta significación para cada oponente. De manera que tenemos dos arcos direccionales en conflicto (SI ⟶ SoA) y (SI ⟶ SoB), expresivos del plan normativo de cada contendor. El problema del plan, en este contexto, consiste en que cada fuerza tiene que vencer la resistencia activa y creativa que le ofrece el oponente para poder alcanzar su situación-objetivo. En consecuencia, cada jugador debe diseñar una estrategia y una táctica para "construirle viabilidad" a su arco direccional. Ello supone una sucesión de "movimientos" por ambas partes para desencadenar un proceso de cambio situacional que avance en la dirección perseguida por cada una de ellas. Naturalmente, si el proceso avanza en la dirección favorable a la fuerza A se aleja de situación-objetivo de la fuerza B. Por ello, lo que es construcción de viabilidad para una fuerza es destrucción de viabilidad para su oponente.

Pero ¿cómo hacer el cálculo del movimiento más eficaz en circunstancias que tal eficacia ya no depende sólo de un actor que planifica, sino además de la iniciativa, respuestas y planes que ofrece el oponente?. Cada movimiento tiene en consecuencia, que ser sopesado en relación a las

alternativas de acción del oponente. De aquí surgen los conceptos de arco coyuntural, opción, variante, etc.

Supongamos que la fuerza A tiene las siguientes alternativas a partir de la situación Sj, que se deducen de tres variantes posibles de acción del oponente.



Hay aquí tres movimientos posibles que conducen a tres situaciones distintas: Sk1, Sk2 y Sk3. ¿Cuál de ellas conforma el mejor arco de coyuntura para la fuerza A en relación al propósito de recorrer el arco direccional Sj ——→ SoA ?.

Una forma de contestar a esta pregunta es realizar un juego, y mejor aún, realizar varios juegos sobre el mismo problema.

¿Por qué el juego es una buena herramienta para tratar los problemas de planificación conflictiva entre oponentes?. Por varias razones:

i) porque la variedad del espacio de posibilidades analizado como plan no depende en el juego de la voluntad de un hombre, sino de varios hombres "entrenados" para representar posiciones opuestas;

ii) porque permite la interacción viva entre oponentes, y

ello estimula la exploración del espacio de posibilidades para cada uno de ellos ante las exigencias, tensiones y rupturas que se producen en la simulación humana;

iii) porque obliga a la explicación situacional, como explicación autorreferencial;

iv) porque rompe con la solución determinista y cerrada de los problemas e incursiona en los modelos de final abierto;

v) porque es un método de experimentación social, que es repetible y en consecuencia permite el aprendizaje de los planificadores.

Por todas estas razones, el juego, como simulación humana es uno de los instrumentos más ricos de que dispone la planificación estratégica o situacional.

La planificación situacional necesita de herramientas de análisis para resolver los problemas que plantea su cálculo sobre el futuro. Aquí se presentan dos problemas de distinta naturaleza.

El primer problema consiste en observar, registrar y proyectar los **comportamientos** de las fuerzas sociales y de los agentes económicos, e integrar dichos comportamientos en un **sistema** explicativo riguroso. Aquí la dificultad radica en la **variación** de tales comportamientos "estables" ante nuevas situaciones.

Esto significa que las relaciones comportamentales sólo tienen validez para un determinado período de tiempo o parte de un segmento de una trayectoria de situaciones. Para resolver este problema de simular comportamientos estables e integrarlos en un sistema interrelacionado donde se condicionan mutuamente es posible acudir a las técnicas estadísticas y a la modelística matemática. La primera ayuda a conformar buenas relaciones de comportamiento; la segunda a establecer formalmente la teoría concreta que permite relacionar tales comportamientos en la totalidad del

sistema.

Con la ayuda de la estadística podemos verificar y ensayar distintas combinaciones de variables explicativas de un comportamiento hasta encontrar una ecuación satisfactoria.

Con la ayuda de la modelística matemática podemos, a su vez, establecer las conexiones o relaciones entre los comportamientos parciales a fin de representar rigurosamente un proceso social por un sistema de ecuaciones.

Naturalmente, alguna teoría social subyace tras el uso de la estadística y de la modelística matemática.

Podemos referirnos a este primer problema como el de **"simular comportamientos"**, donde la respuesta formal es la modelística matemática. Aquí pueden ser de utilidad los modelos econométricos, los modelos de experimentación numerica, los modelos de simulación, etc.

El segundo problema es más complejo, justamente porque no se refiere a los "comportamientos repetitivos" o estables de las fuerzas sociales, sino a los "procesos creativos", "indeterminados" o "abiertos". Nos referimos al "cálculo de la planificación" imaginativo y creativo que realiza una fuerza social para vencer la resistencia que le presenta otra fuerza social en la lucha de cada cual por alcanzar su situación-objetivo

Nótese que el mismo cálculo de los objetivos deseables y posibles es un cálculo ajeno a toda rutina. En este segundo problema se presentan varias dificultades que enumeramos a continuación:

a) **La interacción entre la acción propia y la acción de los otros.**

Lo que una fuerza social A calcula como deseable y posible no es independiente de lo que otra fuerza social B, en conflicto con la anterior, calcula como deseable y posible

en la misma situación. Por el contrario, la acción necesaria y posible de A está en función de lo que haga o intenta hacer B, y viceversa.

b) **La enorme variedad de opciones y variantes posibles.**

La interacción entre las fuerzas establece una enorme cantidad de caminos o trayectorias posibles que dependen de los caminos o trayectorias que puede intentar el oponente.

Así, frente a un evento E1 que puede intentar el oponente podemos pensar en las respuestas H1, H2 y H3. Pero también podemos pensar en tomar la iniciativa con el evento H4. Pero, tal evento H4 tendrá distinta eficacia si frente a él, el oponente responde con los eventos E2 y E3. Y, no sabemos que opción seguirá nuestro oponente.

En base a este tipo de cálculo se conforma progresivamente una red de caminos o trayectorias interconectadas. Aquí se plantea un problema de reducción o selección de caminos prácticos, pues de otra manera se hace imposible el cálculo de planificación.

c) **La interacción entre las acciones de los oponentes y las características de la situación**

No sólo se trata de que el cálculo del actor A depende del cálculo del actor B y viceversa, sino que además los objetivos de ambos oponentes, sus intereses, sus arcos direccionales, sus arcos de coyuntura y, en consecuencia, **sus cálculos dependen** de la situación. Si la situación cambia, cambian los condicionamientos del cálculo y cada oponente debe revisar su apreciación de la situación y rehacer su cálculo sobre lo necesario y posible. Esto obliga a **simular situaciones** como condición necesaria de la simulación del cálculo de las decisiones posibles. Todo lo cual hace más complejo el problema planteado en "b".

d) **El valor práctico del cálculo es decreciente con cada cambio situacional adicional simulado.**

Para conformar el cálculo de una trayectoria o de un curso de acción elegido, se necesita acumular supuestos sobre supuestos. En efecto, cuando una fuerza A decide por un curso de acción para recorrer un arco direccional, es porque ha elegido tal curso de acción sobre la base de una serie de supuestos de acción de las fuerzas oponentes.

Y tales supuestos a medida que se extiende el cálculo en el horizonte de tiempo, se hacen cada vez más frágiles, porque los supuestos que fundamentan el cálculo decisional en la situación (t + 3) suponen una situación simulada (t + 2) y ésta a su vez supone una situación simulada(t + 1). ¿Qué pasa si los supuestos en la situación (t + 1) resultan incorrectos?.

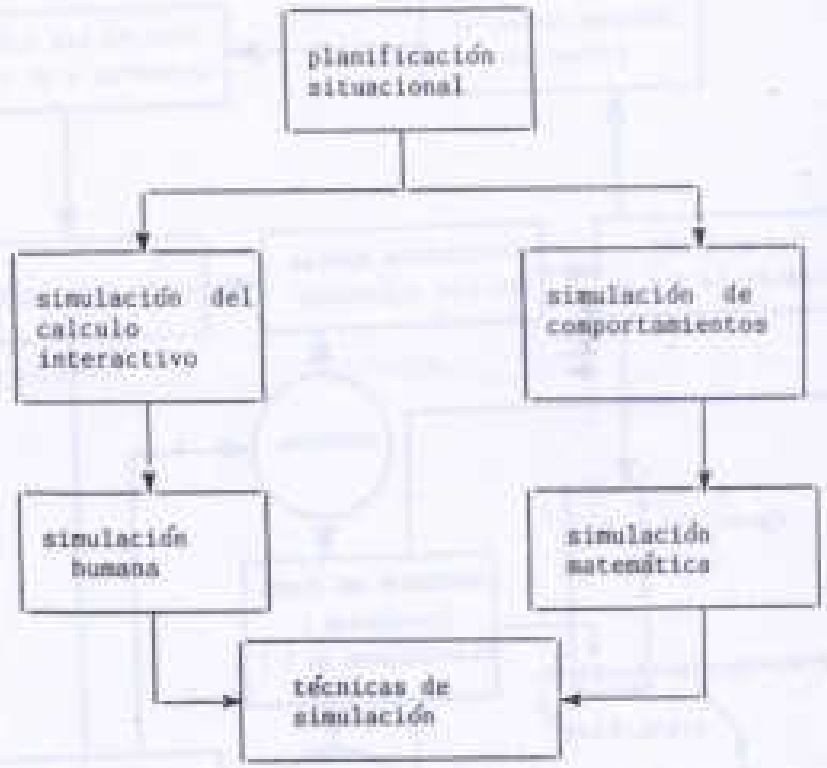
Todos estos problemas son inmanejables en base a la modelística matemática o la simulación matemática, y es necesario pensar en otras herramientas de análisis para resolverlos. Hasta ahora, la técnica más apropiada para atacar este segundo tipo de problemas es la "simulación humana", especialmente el "juego", como un tipo especial de simulación humana.

De esta forma, la planificación situacional debe apoyarse en dos pies, tal como lo indica el esquema adjunto.

El esquema mencionado supone que es posible la articulación entre la simulación matemática y la simulación humana para que ambas se complementen como herramientas de apoyo a la planificación situacional.

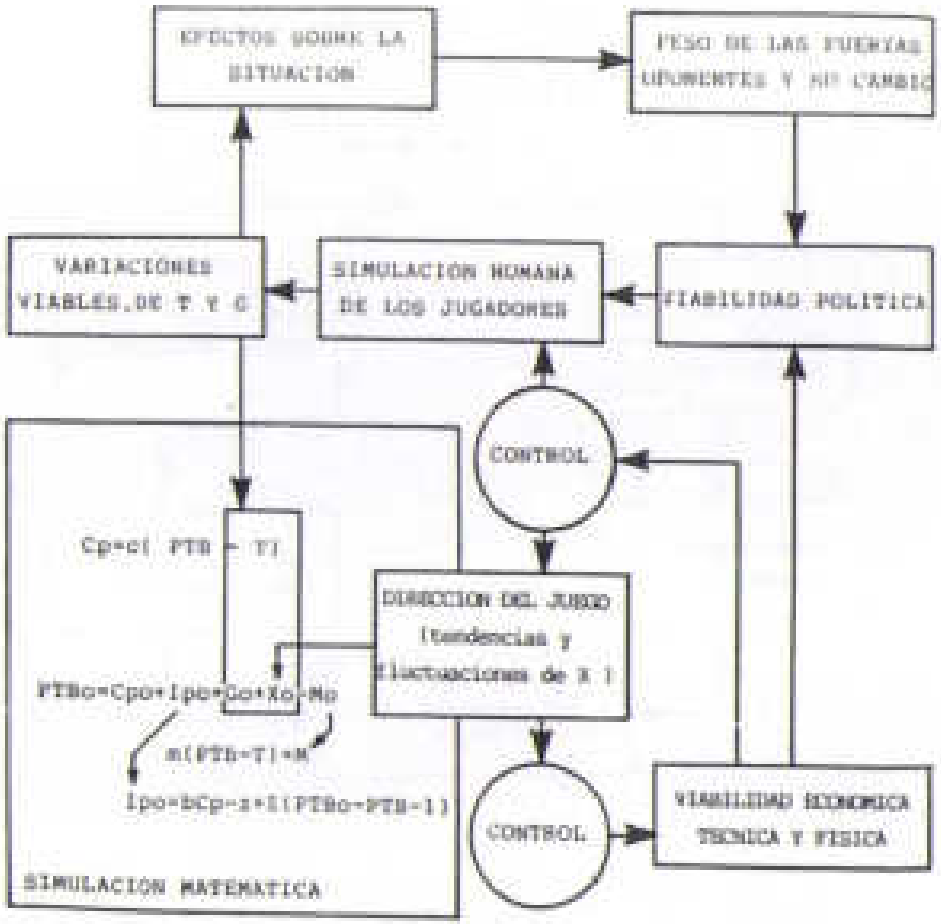
En la fig. No. 7 se ejemplifica como se produce la articulación entre dos tipos de simulación de características distintas: en este caso la simulación simbólica o matemática y la simulación humana. En la parte izquierda inferior de dicho gráfico, se representa una simulación simbólica muy simple, que sólo cubre el plano macroeconómico de un país de acuerdo a las categorías de la contabilidad nacional keynesiana.

El modelo macroeconómico ejemplificado tiene ecuaciones de comportamiento para el consumo privado (Cp), para la inversión privada (Ip) y para las importaciones (M),



y en consecuencia, deja en libertad del que manipula el modelo el asignar valores al gasto del gobierno (G)), a la tributación (T) y a las exportaciones (X).

FIGURA No. 7.



En una simulación simbólica, esto se traduce en que el operador del modelo puede ensayar, sin atenerse a **restricciones fundamentadas**, distintos valores de G,T y X. Pero, si se articula el modelo matemático con una simulación humana, los valores de G, T y X serán **fijados en el juego**, bajo las reglas del juego y de acuerdo a las pruebas de viabilidad que supone el desarrollo del juego. Por ejemplo, el jugador (o el equipo) que simula el Actor Gobierno, estará en capacidad de asignar valores a G y T de acuerdo a la normativa de **lo necesario**, pero si existe un Presupuesto Fiscal que debe ser aprobado por un Congreso Nacional al igual que cualquier variación de la tributación, habrá otros jugadores simulando las distintas fuerzas en el Congreso Nacional, y en consecuencia sometiendo las variaciones de G y T a un control de viabilidad política.

Será el peso (indicador del poder) y los intereses de las distintas fuerzas en el Poder Legislativo lo que decidirá la viabilidad política de alterar el nivel del gasto público o de la tributación. A su vez, según como actúen esas fuerzas en la situación, mantendrán, acumularán y perderán peso en el Congreso Nacional en las próximas elecciones. Por otra parte, la variación de las exportaciones (X), no dependen fundamentalmente de ningun actor ni factor interno, sino de la economía mundial, y bien pueden las reglas del juego establecer que la dirección del mismo fijará las tendencias de X y sus fluctuaciones en el corto plazo.

Este ejemplo plantea un problema teórico muy importante, que está en la base de la utilidad y justificación de la simulación humana. ¿Es posible concebir relaciones matemáticas que precisen el comportamiento estratégico de los actores en conflicto?. Más concretamente, ¿podemos concebir una relación matemática que sustituya la simulación humana en la manipulación de los valores de G y T ?. ¿Cuánto hay de libertad de decisión en un actor y cuánto está determinado por las condiciones de la situación?. ¿Cuándo un gobierno **decide** sobre el nivel del gasto público, está realmente **decidiendo** o dicho nivel está fuertemente condicionado por circunstancias políticas y económicas, que

hacen que la decisión sea más aparente que real?.

Obsérvese que el actor gobierno puede, en este caso seguir, al menos, las siguientes opciones:

i) intentar un determinado nivel de gasto público de compromiso, buscando un acuerdo negociado en el Congreso Nacional:

ii) intentar un nivel de gasto público, de acuerdo a lo que estime normativamente necesario, apelando directamente a la opinión pública, sin negociar con las otras fuerzas en el Congreso:

iii) dejar que el juego de las fuerzas fije el nivel del gasto público, sin intentar forzar la situación hacia una meta determinada:

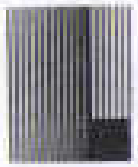
iv) disolver el Congreso Nacional y llamar a elecciones.

¿Cuál opción seguirá el actor gobierno en la realidad?. ¿Cuál es la más conveniente?. ¿Puede un modelo matemático formalizar dicho cálculo en una relación de comportamiento, cuando está envuelto en la decisión un juicio **estratégico**?. ¿Es posible reducir toda la simulación humana a una simulación simbólica o matemática?.

Aquí es donde el juego, o la simulación humana en general, viene en auxilio de la modelística matemática, o más bien dicho, en su reemplazo parcial. Los actores en el juego tendrán que optar de acuerdo a su juicio estratégico, y el desarrollo del juego mostrará las consecuencias de la opción escogida. En repetidos juegos se podrán así visualizar las consecuencias de una buena parte de las opciones posibles. Todo ello, al final, permitirá decidir por una opción fundada en un estudio previo de las consecuencias y reacciones de los oponentes frente a distintas trayectorias decisionales. De esta forma el juego asume el rol de una experimentación social al servicio del proceso de toma de decisiones.

Como vemos, la modelística **matemática** se presta más para reproducir formal y rigurosamente algunas de las consecuencias cuantificables de una decisión ya tomada por un actor, pero resulta inadecuada para desentrañar el problema de como decide eficazmente un actor cuando tiene frente a sí a uno o varios oponentes. Salvo en los casos particulares donde las matemáticas de la "teoría de juegos" permiten racionalizar el comportamiento de los oponentes en conflicto, la única solución posible es **el juego como simulación humana**, para captar en toda su riqueza y variedad las decisiones estratégicas posibles de los actores en lucha.

14.- PROBLEMAS BIEN ESTRUCTURADOS Y CUASIESTRUCTURADOS



os sistemas creativos y los sistemas repetitivos generan distintos tipos de problemas. Los sistemas que siguen leyes producen dominantemente problemas bien estructurados. En los sistemas creativos, en cambio, los hombres lidian con problemas cuasiestructurados.

La planificación normativa asume inadvertidamente que opera en sistemas y con problemas bien estructurados. Si la realidad social es difusa en sus límites y creativa por sus actores, el positivismo determinista elimina esas complejidades incómodas para hacerla tratable con métodos propios de un sistema bien estructurado. Esa amputación permite ajustar artificialmente la realidad a nuestras posibilidades de solución con los métodos tradicionales de las ciencias. Si no podemos resolver un problema real, a partir de él inventamos otro que pueda ser resuelto. Así como Procusto usaba la espada para ajustar sus víctimas al tamaño de su lecho, el planificador normativo usa los modelos matemáticos como un molde forzado que cercena la realidad hasta ajustarse a sus posibilidades. La

principales amputaciones se refieren a lo cualitativo y creativo de los sistemas humanos y a la cosificación de los hombres como agentes económicos sujetos a comportamientos.

La planificación situacional, en cambio, si bien simplifica la realidad mediante una selección de lo relevante para los actores sociales, se niega a amputarla de sus rasgos más salientes, como son la creatividad y subjetividad de los actores sociales, la multiplicidad de recursos escasos y racionalidades, la coexistencia de actores con visiones y objetivos distintos que actúan desde inserciones sociales muy diversas en el proceso de producción social, la unidad de lo cualitativo y lo cuantitativo, etc. Por ello, la planificación situacional trata con sistemas y problemas **cuasiestructurados** y sus métodos intentan ajustarse a la realidad tal como es.

La palabra **cuasiestructurado** significa "más o menos" estructurado, "en parte" estructurado o "deficientemente" estructurado.

La distinción entre problemas **bien estructurados** y problemas **cuasiestructurados** es de la mayor importancia para comprender nuestra forma de abordar el análisis de un sistema o de un problema generado en él.

En el texto de Tolstoi citado en el capítulo II.1 sobre el cálculo interactivo se aprecia esta distinción cuando alude a las diferencias entre el juego del ajedrez y el juego social. De manera que la distinción no es nueva. De hecho, el autor de esta obra, en un idioma poco leído por los científicos del mundo central, fundamenta la planificación situacional (1977) en esa distinción. Pero, quizá, quien primero hizo notar formalmente las diferencias entre uno y otro tipo de problemas, es el Profesor Ian Mitroff (1974, **The Subjective Side of Science**, Elsevier, N. York). Más adelante, el Profesor Harold Linstone (1981, **The Multiple Perspective Concept**, "Technological Forecasting and Social Change" 20(04)) ha proyectado esta idea hacia el campo de la toma de decisiones y la planificación.

La idea central de Mitroff queda bien expresada en esta cita de su prólogo al último libro de Linstone **Multiple Perspective For Decision Making** (1984, North Holland) :

"Es absolutamente vital apreciar la diferencia entre los dos (tipos de problemas) porque demasiada gente asume que el camino por el que resolvemos rompecabezas debería ser el patrón contra el cual medimos el éxito para resolver los problemas sociales"

Y agrega más adelante :

"A diferencia de los rompecabezas, los problemas sociales no tienen una sola solución correcta que es reconocida y aceptada como tal por todas las partes contendientes que son afectadas por el problema o tienen una opinión fuerte sobre él. Problemas como la belleza y la realdad residen en el ojo y, por consiguiente, en última instancia en la mente de su poseedor. La gente tiene valores tan diferentes y parten de tan diferentes ideas sobre la sociedad deseada que lo que es un problema y una buena solución para una persona resulta a menudo irrelevante, estúpido, tonto y aún perverso para otra".

Sin embargo, el sistema educacional científico nos prepara para lidiar con problemas reales o imaginarios bien estructurados y nos induce a pensar que podemos abordar los problemas sociales como si estos fueran problemas de ese mismo tipo. ¿Cuántos científicos sociales andan en la búsqueda de una fórmula, una ecuación o un modelo que nos de la respuesta correcta? ¿Cuántos científicos sociales comprenden el concepto de situación? ¿Cuántos científicos sociales insisten en tratar lo político y lo económico como si, en el decir de Tolstoi, se tratara de "hormigueros humanos" que siguen conductas repetitivas sujetas a criterios constantes? ¿ Cuántos distinguen entre procesos creativos y repetitivos, o sistemas que siguen leyes y crean leyes?

En realidad, el hombre es capaz de crear sistemas, enigmas

y problemas bien estructurados, pero él mismo pertenece y es producto de un sistema social caracterizado por problemas cuasiestructurados. El ingenio del hombre que venera la estética y elegancia de los problemas simples nos ha hecho internalizar la idea de que los problemas sociales pueden ser tratados con los mismos métodos científicos que las ciencias naturales tradicionales. Sin embargo, estas mismas ciencias naturales destacan, desde Einstein en la física, la relatividad de la observación en relación a la posición del observador y desde Maturana, Varela y Von Foerster, el concepto de autorreferencia explicativa en la biología. En un campo distinto de la reflexión, filósofos como Ortega y Gasset, Sartre, Heidegger y Gadamer apuntan en la misma dirección del concepto de situación.

Hechas estas consideraciones, debemos ahora precisar mejor qué entendemos por ambos tipos de problemas. Abordemos primero el asunto enunciando problemas concretos. He aquí una lista de problemas de ambos tipos y de distinta complejidad :

a)Problemas Bien Estructurados Donde Las Variables Son YO y EL SISTEMA.

i) Si el PIB es igual al consumo más la inversión y más el gasto del Gobierno y si el consumo es igual a una proporción **x** del ingreso disponible de las familias, calcule el impacto de aumentar el gasto público en el mismo monto que la tributación. El ingreso disponible de las familias es igual al ingreso generado por el PIB menos la tributación captada por el Gobierno.

En este caso un problema real complejo como es el de analizar el financiamiento y las consecuencias de un determinado presupuesto fiscal equilibrado, se saca fuera del contexto político, sicológico y social para transformarlo en un problema algebraico con un número determinado de ecuaciones cuyos elementos son variables medibles con relaciones bien precisas entre sí. Este es el famoso Teorema de Haavelmo sobre el presupuesto equilibrado.

ii) Un vendedor debe recorrer cinco ciudades, A, B, C, D y E para cumplir su programa de ventas, partiendo desde la ciudad A. Los costos de transporte entre cada par de ciudades son conocidos. Calcule la trayectoria más económica para el vendedor viajero.

En este caso un problema complejo de ventas y competencia con otros proveedores, donde influyen la calidad de los vendedores, la calidad de los productos vendidos , las características del mercado en cada una de las cinco ciudades, etc. es reducido a un problema bien estructurado que puede tratarse por programación lineal o por teoría de redes.

b) Problemas Bien Estructurados Donde Las Variables Son YO y EL OTRO.

iii) En el juego de la vieja o el gato, trate de encontrar una solución del juego por la cual empata si juega segundo y gana, o a lo menos empata, si juega primero.

En este caso se trata de un juego estructurado en base a reglas artificiales y precisas que determinan un espacio finito de las soluciones posibles, porque los movimientos posibles de los jugadores son enumerables, finitos y precisados sin ambigüedad. La Teoría de Juegos estructura este tipo de problemas y provee sus soluciones. Pero, ¿Un juego sin reglas claras y estables puede tratarse con la teoría de juegos?

iv) Intente ganar a un jugador mediano cuatro partidas de ajedrez en secuencia continua.

Es el mismo caso anterior, pero con un contenido más complejo. El eslabonamiento de los juegos no altera la estructura del problema, pues la solución de cada juego es independiente.

c) **Problemas Cuasiestructurados Donde Las Variables Son YO y EL OTRO.-**

v) Como Ministro de Hacienda proponga una solución para lograr que el Congreso Nacional apruebe un aumento del gasto público totalmente financiado con impuestos, en circunstancias que se avecinan las elecciones parlamentarias.

En este caso, ¿Puede usted enumerar y precisar las variables que entran en juego? ¿Dependen esas variables, en número y calidad, de la creatividades de los actores envueltos? ¿Existe una solución aceptable para todos? ¿ Da lo mismo el tipo de gastos e impuestos considerados? ¿ El Ministro de Hacienda y los parlamentarios tienen la misma urgencia en resolver el problema? ¿ El tiempo corre igual para ambos? , etc.

vi) Proponga usted una estrategia de ventas para las principales ciudades del país considerando los objetivos a largo plazo de su empresa en relación a las empresas competidoras. ¿ Puede usted precisar mejor este problema ? Hágalo y analice después si la precisión que hizo desnaturaliza o no su preocupación original.

vii) Un policía y un asaltante se encuentran ambos pistola en mano . Intente explorar los movimientos posibles de los dos contendores y el resultado del encuentro. ¿ Cuántos resultados y movimientos posibles es capaz de imaginar?

viii) Si usted es Gobierno, haga un Plan para lograr sus objetivos, teniendo en cuenta que el Partido de oposición tiene su propio Plan conflictivo con el suyo. ¿ Cómo abordaría metodológicamente su plan?

Esta breve enumeración de problemas de distinta precisión y complejidad permite comprender mejor la distancia que existe entre los problemas bien estructurados y los Cuasiestructurados. Sin embargo debemos precisar con más rigor esta distinción. ¿ Cuáles son las características

principales de ambos tipos de problemas?
Del mismo análisis de los problemas concretos mencionados se deducen las siguientes características :

PROBLEMAS BIEN ESTRUCTURADOS :

1.- Las reglas que conforman el sistema que produce el problema y las relaciones del hombre con él son precisas, claras, invariables y predeterminadas. Las reglas existen antes de la solución del problema y permanecen iguales después de su solución. El rompecabezas, la vieja o el gato, el ajedrez y el monopolio tienen sus reglas y el que soluciona el problema debe respetarlas. Lo mismo es válido para un problema matemático o geométrico.

2.- El hombre **está fuera** del problema y **no relaciona** con él sólo para intentar resolverlo dentro de las reglas predeterminadas. El hombre resuelve **desde fuera**. La solución de un problema no crea otros problemas relacionados con él o con su solucionador; y si el problema es solucionado no cabe duda para nadie de la eficacia de la solución.

3.-Las fronteras del problema y del sistema que lo genera están perfectamente definidas. No cabe duda donde comienza y donde termina cada cosa.

4.- Las reglas del sistema hacen explícitos o contienen implícitamente los conceptos (posibilidades y restricciones) pertinentes a la solución del problema.

5.- El problema está aislado de otros problemas y si conforma una secuencia con otros, la solución de cada problema no afecta la solución de los siguientes.

6.- El espacio y el tiempo pertinentes al problema son definidos en las reglas en forma constante o resultan de hecho constantes para cualquiera que se relacione con él.

7.- Las variables que constituyen el problema **están dadas**,

son enumerables, conocidas y finitas.

6.- No se combinan calidad y cantidad; el problema se mueve excluyentemente en uno u otro ámbito.
9.- Las posibilidades de solución del problema están contenidas en las premisas del mismo y son finitas en número. Las soluciones son conocidas o conocibles, aunque no evidentes.

10.-El problema plantea un desafío científico y técnico, supuestamente abordable con objetividad.

11.-El sistema y los problemas bien estructurados son estéticos y sus soluciones elegantes. Lo simple es bello.

PROBLEMAS CUASIESTRUCTURADOS :

1.- El problema está determinado por reglas, pero éstas no son precisas ni invariables ni iguales para todos. Los hombres crean las reglas y las cambian a veces para solucionar los problemas.

2.- El hombre "está dentro" del problema y desde allí lo conoce y lo explica, aún si no intenta solucionarlo. La solución de un problema genera otros problemas conexos porque el sistema tiene continuidad y no acaba como un juego o la solución de un rompecabezas. La eficacia de una solución es debatible o relativa a los problemas que siguen.

3.- Las fronteras del problema y del sistema que lo genera son difusas.

4.- El hombre crea las posibilidades de solución, ellas no existen previamente. Los conceptos para comprender las posibilidades de solución y sus restricciones no están necesaria y previamente dados. A veces deben también ser creados por el hombre. La principal dificultad para abordar

con eficacia un problema cuasiestructurado consiste justamente en crear los conceptos para entenderlo.

5.- El problema está entrelazado sincrónica y diacrónicamente con otros; la solución de un problema crea posibilidades o dificulta la solución de otros.

6.- El espacio y el tiempo son relativos a los hombres que desde distintas posiciones se relacionan con el problema.

7.- El sistema es creativo y las variables del mismo no están dadas, no son todas enumerables, ni conocidas, ni finitas.

8.- Se combinan inseparablemente calidad y cantidad.

9.- Las posibilidades de solución del problema son creadas por los hombres y potencialmente infinitas en número.

10.-El problema plantea un desafío múltiple que abarca siempre el ámbito sociopolítico, aunque tenga una dimensión técnica. La objetividad no es posible, pero debe perseguirse la rigurosidad.

11.- El sistema y los problemas cuasiestructurados no se prestan a la estética y la elegancia y por ello se rehuyen en la docencia y en la investigación.

El gran salto adelante que deben dar las ciencias sociales es comprender estas diferencias. Sólo así la planificación podrá mejorar sus bases teóricas de apoyo con unas ciencias renovadas.

Este autor, que ha debido enfrentar muy solo la resistencia cultural, las incomprensiones y las consecuencias de su propuesta de planificación situacional, encuentra en el texto de Mitroff una explicación adicional al rechazo pasivo de algunos a dicha propuesta teórico-práctica. Aún en países que encabezan el progreso científico mundial, estas ideas que se enfrentan a la tradición científica en el campo

social son consideradas demasiado audaces para el presente.

Mitroff así lo afirma respecto del libro de Linstone en 1984, algo después del esfuerzo inacabado de renovación metodológica que significó el VII Plan en Venezuela . Después de frases de elogio por el libro de Linstone dice Mitroff:

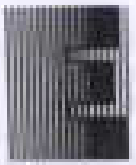
"Si mi entusiasmo resulta en alguna medida temperado, es solamente porque el mundo está aún probablemente impreparado para escuchar el mensaje de este libro, o tomarlo realmente en serio. Como cultura estamos todavía demasiado envueltos en rompecabezas para apreciar la diferencia vital entre solucionar problemas serios y jugar con juegos".

A pesar de todo, la tradición casi religiosa de la planificación normativa está agonizando. Subsiste sólo por su minusvalía ante las direcciones políticas, que no se sienten motivadas al reexamen de métodos que, en su opinión, no necesitan. La inmensa mayoría los políticos no distinguen entre planificación estratégica, planificación situacional y planificación normativa. Quizá la mitad no entienden nada de planificación. ¿Por qué deberían entonces preocuparse por modernizar las Oficinas de Planificación de los Organismos Públicos? Por su parte, la tecnoburocracia echa raíces al amparo de la tradición y sigue creyendo aún mayoritariamente que ... " los países necesitan cosas más prácticas y eso de la planificación situacional es muy teórico."

Bendita sea la inocencia de los hombres que se sienten prácticos!. Alabada sea la ceguera y el oportunismo de aquellos que se satisfacen en esas demandas de la práctica, como quien ofrece lo que el mercado de los gobiernos demanda!

Siguen además creyendo que la planificación es una técnica para economistas. Lastimosamente, la inmensa mayoría de ellos no entienden de otra planificación que no sea la tradicional normativa.

15.- EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA



l concepto de **estrategia** tiene múltiples significados en el uso común del lenguaje. A veces usamos la palabra estrategia para indicar algo importante, otras para señalar algo trascendente que se refiere al futuro. También usamos la palabra estrategia para indicar un cálculo o una forma de ganar un juego o vencer la resistencia de un oponente que obstaculiza nuestros objetivos.

Esta ambigüedad del lenguaje común tiene que ser eliminada cuando nos referimos a la planificación. ¿Qué es planificación estratégica? ¿Qué es planificación situacional?

Examinemos los principales usos de la palabra estrategia.

a) Lo Estratégico como lo Importante.

Este es un uso muy común del concepto. Implica preocuparse por lo estratégico y no por lo secundario. Un plan es

estratégico si se refiere a lo **que cuenta** y una industria es estratégica si es **la base** de muchas otras industrias que se abastecen de ella. La idea que subyace en este caso es que lo importante **arrastra** a lo secundario y, por consiguiente, lo estratégico es un cálculo selectivo de lo que es más importante y suficiente para marcar la direccionalidad del movimiento del resto que compone el todo.

Naturalmente, si algo es estratégico, al mismo tiempo es visiblemente importante y, por consecuencia, **vulnerable** a la acción de los oponentes. De esta forma se asume que lo estratégico debe estar sujeto a procedimientos especiales que contrarresten esa vulnerabilidad.

Esta primera acepción permite aplicar el concepto de estratégico al presente y la coyuntura tanto como al futuro cercano y distante.

b) Lo Estratégico como Importante para el Futuro

Esta acepción del vocablo estrategia lo asimila a una **propuesta normativa de largo plazo. El profeta es un estratega**, aunque su discurso sólo señale direcciones y no caminos. Aquí la estrategia se identifica con los **grandes lineamientos** de desarrollo de un país y marca un significado **normativo** que se restringe al plano del **debe ser**, de lo **necesario** o de lo **deseable**. Las Naciones Unidas usan generalmente en sus documentos este concepto de estrategia; por ejemplo, "Estrategia para la Década de los Ochenta". En este caso estratégico es casi opuesto a coyuntural.

c) Lo Estratégico como Modo de Ganar un Juego Bien Estructurado.

Este concepto de estrategia es radicalmente distinto a los anteriores que sólo distinguen como elementos de la definición **un estratega** y **una realidad** donde hay cosas importantes y cosas secundarias.

En esta acepción se asume el **conflicto** entre dos o más estrategas o **jugadores** que se enfrentan para ganar un juego. Cada jugador debe desarrollar una estrategia para lograr su objetivo **venciendo** la estrategia de su oponente. Aquí pueden darse estrategias de **cooperación** y estrategias de **conflicto** entre los jugadores.

Los jugadores de bridge, por ejemplo, desarrollan ambos tipos de estrategias ya que juegan en parejas. Pero, la dominante, es el conflicto. Si yo gano, mi oponente pierde. Si mi oponente gana, yo pierdo.

En este caso, la planificación estratégica comienza por lo normativo fijando objetivos necesarios, pero el problema central consiste en encontrar una forma para que el objetivo **sea posible** o **realizable**, considerando que el oponente hará, a su vez, otro tanto.
Este concepto de estrategia es muy rico para el análisis, pero tiene varias limitaciones :

i) los jugadores se encuentran en el juego sin una historia previa y por mero azar; sus **relaciones** de contradicción derivan exclusivamente de sus roles **deportivos** en el juego.

ii) el juego es un sistema bien estructurado que precisa con rigidez lo permitido y lo prohibido tanto respecto a los jugadores como a las jugadas; de manera que el número de jugadas es fijo y las jugadas posibles son enumerables.

iii) el problema del juego es un problema bien estructurado y tiene soluciones determinadas. La **imaginación** y la creatividad de los jugadores sólo puede aplicarse para **desarrollar nuevas combinaciones** de elementos previamente conocidos y no para **crear** nuevos elementos. Las reglas del juego establecen taxativamente los elementos combinables en las estrategias.

iv) la estrategia del juego debe sujetarse a las reglas de mismo; ellas no se pueden romper ni alterar. En consecuencia, la estrategia es cerrada y puede llegar a ser

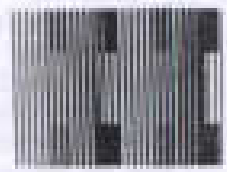
actores seleccionados para verificar que están plenamente conscientes de las características especiales de los sistemas humanos creativos donde los actores lidian con problemas cuasiestructrurados. Las diferencias de lenguaje no afectan las coincidencias de fondo.

Si quisiéramos hacer explícita la diferencia entre el tercer concepto de estrategia y el adoptado por nosotros para abordar la planificación situacional, podríamos adaptar cualquiera de las definiciones comentadas. La de Clausewitz es especialmente atractiva y podríamos escribirla así en nuestro lenguaje :

"**Táctica** es el uso o aplicación de los recursos escasos en el logro de un cambio situacional inmediato. **Estrategia** es el uso o aplicación del cambio situacional en el logro de la situación-objetivo. En esta forma un **encadenamiento** de operaciones tácticas le construyen viabilidad a la estrategia. La estrategia y la táctica se desarrollan entre oponentes históricamente situados que, por ser actores creativos, no pueden **enumerar exhaustivamente** sus planes posibles y en consecuencia intentan resolver un problema cuasiestructurado".

Esta precisión es irrelevante para aquellos que siempre han comprendido los problemas sociales como problemas cuasiestructurados, pero en cambio hace **toda** la diferencia respecto a aquellos que analizan los problemas sociales como si se trataran de la física y la química tradicionales.

PARTE II.- LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION SITUACIONAL.



rutinaria después de muchas experiencias si se trata de juegos simples, y

v) la estrategia debe atenerse rígidamente al **tiempo** de inicio y término del juego; no hay encadenamiento de estrategias en una sucesión de juegos.

Todas estas limitaciones contrastan abiertamente con la realidad del juego social.

d) Lo Estratégico como Modo de Vencer en un Juego Dialéctico

En este uso de la palabra estrategia los jugadores son actores sociales situados históricamente como antagonistas. No están por azar o deportivamente envueltos en un conflicto de objetivos. Sus roles en el proceso de producción social los sitúa en una historia de contradicciones inevitables. Así, la situación de conflicto es inherente a la existencia de los actores sociales y la existencia misma de la situación. Una fuerza social no puede existir sin la otra.

En el sistema social las reglas del juego son flexibles y modificables, los problemas que enfrentan los jugadores son cuasiestructurados, las soluciones no son conocidas ni aceptables para todos, no existe fecha de comienzo y término del juego pues se trata de una continuidad histórica y el final del juego está abierto a muchas posibilidades porque los jugadores pueden crear nuevos elementos capaces de generar la diferencia entre la victoria y la derrota.

Nuestro concepto de estrategia adoptará esta cuarta acepción.

Este concepto dialéctico de estrategia no es ajeno a las discusiones que subyacen detrás de los otros conceptos. En efecto, implica precisar el criterio de lo importante como lo capaz de resolver la oposición de otros, e implica también preocuparse por la articulación de lo importante hoy con lo importante en el futuro.

Ahora podemos ir a la interrogante central : ¿Qué es una estrategia?

Examinemos algunas definiciones interesantes para precisar nuestra idea.

GABOR :

Estrategia es la teoría del movimiento hacia el objetivo, donde el criterio de decisión de cada movimiento es obtener el máximo de **libertad de juego** después de cada decisión y respuesta del oponente.

CLAUSEWITZ :

La estrategia es el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de la guerra. La **táctica** enseña el **uso de la fuerza en los encuentros** y la **estrategia** el **uso de los encuentros** para alcanzar el objetivo de la guerra.

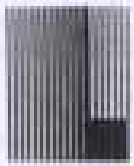
BEAUFRE :

La lucha por la **libertad de acción** propia y la aptitud para privar al **oponente** de su libertad de acción es la base del juego estratégico

Estas tres definiciones son ricas e interesantes. Son aparentemente distintas, pero en el fondo apuntan a un mismo problema crucial : el encadenamiento de **movimientos, acciones , encuentros u operaciones** eficaces para ganar más libertad de acción que el oponente y en base a ese desbalance alcanzar el objetivo. Si bien Clausewitz usa el concepto de fuerza, es obvio que la fuerza expresa mayor o menor libertad de acción y el resultado del uso de la fuerza es ganar o perder libertad de acción.

Estas tres definiciones tienen también en común el hecho de que asumen como natural la existencia de oponentes en sistemas creativos plagados de incertidumbre y problemas cuasiestructurados. Pero basta mirar los textos de los

1. ¿EN QUE CASOS ES PERTINENTE LA PLANIFICACION SITUACIONAL?



La propuesta de planificación situacional no es válida para cualquier realidad. Por el contrario, es un método que pretende ser eficaz para una determinada tipología de situaciones. La problemática que pretende representar es la del conflicto en el cambio situacional.

Pero, antes de proseguir este análisis, es preferible precisar dos cuestiones metodológicas:

a) ¿Cuál es la diferencia entre enfoque metodológico y método?, y

b) ¿Qué se entiende por validez de un enfoque y de un método?

Sentaremos primero la idea de que el enfoque metodológico es algo más general que un método. Por ejemplo, el libro "Planificación de Situaciones" (Fondo de Cultura Económica, México, 1978) , se aproxima mucho más a un enfoque metodológico, en cambio esta propuesta está mucho más cerca

de lo que podríamos llamar un método. Un enfoque metodológico sobre la planificación, es una forma de pensar y concebir la planificación mediante el desarrollo de un conjunto de categorías centrales con sus interrelaciones, capaces de representar las relaciones direccionales y causales de una tipología de problemas que se suponen objeto de intervención social por parte de un actor. En cambio, el método es el desarrollo de un enfoque metodológico hasta adecuarlo a la especificidad de una problemática concreta y precisarlo en sus principales procedimientos operacionales.

De esta explicación se deducen dos consecuencias:

a) Que el método puede tener una validez más restringida que un enfoque metodológico y,

b) Que el método es un procedimiento operacional.

Ahora bien, precisemos desde un principio, que el libro "Planificación de Situaciones" es **algo más** que un enfoque metodológico y la propuesta de este trabajo es **algo menos** que un método.

La validez de un método puede analizarse desde muchos ángulos. Aquí optamos por enfatizar la idea de capacidad de un enfoque o un método de planificación para representar la naturaleza de la problemática real a la que pretende servir. En consecuencia, colocamos por ahora, en lugar secundario la viabilidad de la práctica misma del método en las condiciones iniciales de un caso real, que pueden ser precarias.

Sin embargo, el concepto de validez supone una **adecuación de la complejidad del método a la necesidad real de explicación e intervención que exige el caso.** Es decir, un método puede llegar a ser no válido o ineficaz tanto porque resulta exageradamente complejo para una realidad simple como porque puede ser demasiado simple para servir de ayuda en una realidad muy compleja. Existe pues el peligro de **sobredimensión** y **subdimensión** de un método en sus relaciones

con la práctica. Por ejemplo, el método de Planificación Situacional resultaría sobredimensionado y, en consecuencia, innecesariamente complejo, para tratar situaciones de pleno consenso y ausencia de conflicto. A su vez, la llamada planificación normativa está subdimensionada y, en consecuencia, demasiado simple para tratar los problemas de la planificación de la transformación social y de la administración conflictiva.

Lo importante en la concepción de un método de planificación es su eficacia potencial y no su viabilidad práctica plena e inmediata.

Un método nuevo no puede adaptarse simplemente a la información disponible, organizaciones existentes y estilos de las prácticas establecidas. Un nuevo método es demandante de nueva información, nuevas organizaciones, nuevas prácticas y nuevas mentalidades. A veces ello exige nuevos actores. Así ocurrió con la planificación normativa, que entre otras cosas obligó al desarrollo de la contabilidad nacional, a la creación de las actuales oficinas de planificación y al establecimiento de una práctica de planificación hasta ese momento inexistente.

Hechas estas aclaraciones podemos decir que el **enfoque metodológico** o la familia metodológica de la planificación estratégica a la cual pertenece la planificación situacional, pretende tener validez para formaciones sociales que presenten algunos de los siguientes problemas.

a) la reproducción del sistema es conflictiva.

b) algunas fuerzas sociales de peso actúan con el propósito de reforma o transformación del sistema.

c) Las relaciones del sistema planificado con otros sistemas es conflictiva, sea en términos de relaciones de dependencia, dominación o mixtas.

d) Los propósitos de los actores que planifican se definen

como algo más que meros logros económicos medibles en términos de contabilidad nacional.

e) Se reconoce la existencia de oponentes en lucha, como consecuencia de los puntos a y b, y por ello surge la necesidad del enfoque de la planificación a partir de cualquier posición de poder, desde el Gobierno del Estado o desde la oposición, y por cualquier fuerza social; se reconoce también que los actores no son homogéneos y los oponentes pueden estar al interior de un mismo actor.

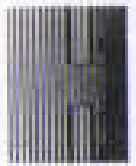
f) Resulta ineficaz la mera planificación económica, y surge como necesidad la integración de la planificación política, a consecuencia de los puntos a, b, y e.

La praxis, a partir de la cual teorizó inicialmente este enfoque metodológico fue el intento de transformación social en el período de Allende en Chile, donde se produjo un triple divorcio entre la planificación económica normativa que quedó relegada a meros formulismos, la conducción económica que cobró autonomía respecto de la planificación formal y la conducción política que no consideró ni la planificación formal ni las consecuencias de la conducción económica. Fue esa rica experiencia frustrada la que inspiró "Planificación de Situaciones" como un enfoque de planificación que pretende integrar esos tres aspectos. Una ojeada retrospectiva de ese proceso histórico concreto nos indica que puede volver a repetirse con rasgos diferenciados en otras circunstancias históricas y con otros propósitos. Esa es una validez posible del método de Planificación Situacional. Pero, más adelante, una vez desarrollado el enfoque metodológico, fue evidente su aplicabilidad general a los casos de Gobiernos democráticos donde existen diversos actores sociales en situaciones de **poder compartido.**

En otras palabras, con independencia del caso que originó la formulación teórica de la planificación situacional, ésta es aplicable a cualquier caso de conducción en situaciones de conflicto de diverso grado y tipo. Y, resulta especialmente pertinente para el sistema democrático donde

un actor nunca tiene poder absoluto. La planificación situacional es una planificación democrática.

2. EL CONCEPTO DE SITUACION



amlet : ¿ Veis esa nube cuya forma es semejante a un camello? **Polonio** :¡Por Dios!, en efecto, es muy semejante a un camello. **Hamlet** : Quizá se parezca a una comadreja. **Polonio** : El lomo es como de una comadreja. **Hamlet** :¿O una ballena?, **Polonio** : Igual a una ballena ." (Hamlet , Shakespeare). Esta cita de Shakespeare expresa muy bien que la realidad que observamos y explicamos está en parte en nosotros mismos.

El concepto mismo de conflicto obliga a entender la realidad desde diversos puntos de vista. Por ello, para cada actor social, la realidad en que habita es una situación diferente.

El concepto de situación tiene antecedentes ilustres. Gramsci desarrolló un análisis de las correlaciones de fuerzas y de los conceptos de estrategia, táctica y plan estratégico. También hizo una interesante distinción entre **movimientos y hechos orgánicos** y **movimientos y hechos coyunturales** u ocasionales que ocurren en la situación.

Podría decirse que en Gramsci el concepto de situación no está limitado a una apreciación del presente sino que también es una categoría para concebir el futuro o explicar el pasado. (Antonio Gramsci,**Antología** de Manuel Sacristán, Siglo XXI. pág.40)

Sin embargo, las aportaciones más enriquecedoras para el concepto de situación provienen de los filósofos y los sicólogos. La idea de **estar** envuelto en una situación, de **ser** y **hacer** en una situación, junto con **conocer** y explicar **dentro** o **desde** una situación, es una aportación de pensadores como Heidegger (**El Ser y el Tiempo**, 1927), Sartre (**El Ser y la Nada**, 1943), Gadamer (**Truth and Method**, 1975) y Ortega y Gasset (**Historia como Sistema**, 1936).

La insatisfacción con respecto al concepto de causalidad de las ciencias naturales está ciertamente asociado al surgimiento del concepto de situación. Taylor y Bogdan plantean así el problema :

"En contraste con el enfoque de las ciencias naturales, los fenomenologistas opusieron el concepto de ""**verstehen**"" de Max Weber (1968), como modo de entender a nivel personal los motivos y creencias detrás de las acciones de la gente"
(Taylor,S.J. y Bogdan,F. "**Introduction to Qualitative Research Methods**", 1984, Wiley, pág. 2).

La palabra verstehen puede traducirse como comprender **desde adentro**, en la perspectiva de alguien que está **situado** en la realidad que intenta explicar.

Sobre el significado de este concepto dice Blaug :

" El término alemán **verstehen** significa comprender desde adentro por medio de la intuición y la empatía como opuesto al conocimiento desde afuera por medio de la observación y el cálculo; en otras palabras el conocimiento en primera persona que es inteligible para nosotros como seres humanos, en vez del conocimiento en tercera persona que

puede no corresponder a nada que pueda ser entendido en términos humanos". (Mark Blaug," **The Methodology of Economics**, pág. 47,1980, Cambridge University Press)

En el lenguaje cerrado de Heidegger, podríamos decir :

" .... **ser en el mundo**, no es estar dentro en sentido espacial; es **encontrarse (befindlichkeit) comprendiendo** o **comprender encontrándose** ...."
(José Gaos,"**Introducción a El Ser y el Tiempo de Martin Heidegger**",1951, FCE., México., pág.51)

Comprender la realidad encontrándose en ella es la forma de conocer del hombre de acción. Esa forma de conocer tiene características muy especiales, como las que señala Ortega, pero para nosotros la explicación situacional no es opuesta al cálculo sino una forma de reflexión distinta al cálculo racionalista. Es justamente un cálculo situacional, una reflexión **desde adentro**. La explicación situacional es conciente de su ceguera respecto a otras explicaciones, se esfuerza por combatirla, pero al mismo tiempo reconoce la **imposibilidad de eliminarla completamente**. Su diferencia con el diagnóstico, supuestamente objetivo, no reside en una diferencia de rigor científico. Por el contrario, el diágnostico es ciego a su ceguera y por consiguiente es menos riguroso.

La profundidad del pensamiento de Ortega lo llevó a destacar la **razón vital**, que es situacional, por encima de la **razón abstracta**. En un primer intento, Ortega destaca **la circunstancia** como restricción de la realidad situacional particular que vive el hombre :

"Nos encontramos como un poeta a quien se da un pie forzado. Este pie forzado es la **circunstancia**. Se vive siempre en una circunstancia única e ineludible. Ella es quien nos marca con un ideal perfil lo que hay que hacer"
(op. cit. pág. 72)

En esta cita se aprecia la idea de la acción y de

sus problemas y posibilidades en la circunstancia.

Más adelante en la obra que citamos precisa así sus reflexiones :

"A la expresión de una idea es siempre, en principio, posible arrancarle **algún** sentido. En todo decir trasparece alguna significación. Pero ese sentido cualquiera no es el auténtico sentido de la expresión. La razón de ello está, por lo pronto, en que el lenguaje es por naturaleza equívoco. No hay ningún decir que diga, sin más, lo que quiere decir. Dice sólo una pequeña fracción de lo que intenta: el resto meramente lo subdice o **da por sabido**. Esta deficiencia es congénita al lenguaje. Si al hablar hubiese que decir efectivamente todo lo que se pretende decir de modo que el equívoco quedase eliminado, el lenguaje sería imposible".(op. cit. pág.95)

La situación habla por sí misma y complementa el lenguaje formal dándole un significado libre de equívocos. El contexto situacional complementa el texto del lenguaje en las conversaciones, de la misma manera que el contexto situacional complementa la explicación del texto situacional pertinente a la práctica de la acción vital. El significado no existe fuera de la situación. Y continúa la cita de Ortega :

"Lo que de hecho manifestamos se apoya en innumerables cosas que silenciamos. El lenguaje existe gracias a la posibilidad de la reticencia y lo que, en efecto, enunciamos vive de **lo que por sabido se calla**. Este complemento que se calla y que es siempre enormemente más que lo dicho en cada frase, lo sabemos por diferentes vías. Ante todo, por lo que ha sido dicho antes y va a decirse en seguida. Todo texto se nos presenta por sí mismo como fragmento de un contexto. Pero texto y contexto, a su vez, suponen y hacen referencia a una **situación** en vista de la cual todo aquel decir surgió. Esta situación es últimamente indecible : sólo cabe presenciarla o imaginarla. La situación real desde la que se habla o escribe es el contexto general de toda expresión. El

lenguaje actúa siempre referido a ella, la implica y reclama." (op. cit. pág. 95)

El concepto de situación hace explícito al interlocutor, que en el conflicto extremo es el oponente. Por ello, explicar la realidad en que se vive supone necesariamente considerar el papel de los otros actores y penetrar en sus explicaciones. De otra manera la explicación es incompleta, desligada de su contexto situacional.

Esta es otra aportación de Ortega al concepto de situación. En sus propias palabras :

" ... una idea es siempre reacción de un hombre a una determinada situación de su vida. Es decir, que sólo poseemos la realidad de una idea, lo que ella íntegramente es, si se la toma como concreta reacción a una situación concreta. Es pues inseparable de ésta. Tal vez resulte aún más claro decir esto : **pensar es dialogar con la circunstancia**. Nosotros tenemos siempre, queramos o no, presente y patente nuestra circunstancia; por eso nos entendemos. Más, para entender el pensamiento de otro tenemos que hacernos **presente su circunstancia**. Sin esto, fuera como si de un **diálogo poseyésemos sólo lo que dice uno de los interlocutores.**" (op. cit. pág. 95)

Esta última frase de Ortega remueve el fondo del problema de **conocer** la realidad y hace patente la diferencia entre el **diagnóstico tradicional** y la **explicación situacional**. El diagnóstico es un **monólogo** que alguien no situado hace encerrado en su propia visión del mundo que lo rodea. La apreciación situacional, en cambio, es un **diálogo** entre un actor y los otros actores, **cuyo relato asume uno de los actores** de manera enteramente consciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos.Mi explicación es un diálogo con la situación en que coexisto con el **otro**.

Una última característica del pensamiento de Ortega que resulta pertinente a nuestro análisis, es la forma en que

concibe la historia. Su teoría de la historia es perfectamente coherente con la teoría situacional, ya que asume que ella **está viva en la situación presente.** Sobre este punto dice :

"Ese pasado es pasado no porque pasó a otros, sino porque forma parte de nuestro presente, de lo que somos en la forma de haber sido; en suma, porque es **nuestro** pasado. La vida como realidad es absoluta presencia : no puede decirse que **hay** algo si no es presente, actual. Si, pues, **hay** pasado, lo habrá como presente y actuando ahora en nosotros". (op. cit. pág. 52)

"Frente a la razón pura físico-matemática hay, pues, una razón narrativa. Para comprender algo humano, personal o colectivo, es preciso contar una historia. Este hombre, esta nación hace tal cosa y es así porque antes hizo tal otra y fue de tal otro modo. La vida sólo se vuelve un poco transparente ante la **razón histórica**.(op. cit. pág.53)

"La historia es ciencia sistemática de la realidad radial que es mi vida. Es, pues, ciencia del más riguroso y actual presente. Si no fuese ciencia del presente, ¿Dónde íbamos a encontrar ese pasado que se le suele atribuir como tema?. Lo opuesto, que es lo acostumbrado, equivale a hacer del pasado una cosa abstracta e irreal que quedó inerte allá en su fecha, cuando el pasado es la fuerza viva y actuante que sostiene nuestro hoy. No hay **actio in distans**. El pasado no está allí, en su fecha, sino aquí, en mí. El pasado soy yo, se entiende, mi vida." (op. cit. pág. 60)

"La vida humana es lo que es en cada momento, en vista de un pasado que en el presente perdura y peractúa."(op.cit. pág. 97).

Este punto es vital en la planificación situacional: **No hay acción en la distancia, se actúa sólo en el presente.**

En síntesis, Ortega nos dice:

a) la situación es un piso forzado para el actor social
b) la acción no tiene significado fuera de la situación
c) explicar algo es **dialogar** con la situación, el diagnostico es un **monólogo**
d) la historia está presente en la situación, y
e) no hay acción en la distancia, se actúa sólo en el presente.

Otro agudo pensador sobre el concepto de situación es Hans Georg Gadamer, quien aporta otro interesante ángulo de reflexión : la imposibilidad de la explicación objetiva y completa de la realidad en que estamos situados.

La siguiente cita de Gadamer es bastante ilustrativa al respecto:

"..... La idea misma de una situación significa que no estamos **fuera de ella**, y por consiguiente, estamos incapacitados para tener algún conocimiento **objetivo** de la misma. Siempre estamos **dentro** de la situación, y esclarecerla es una tarea que nunca se completa enteramente"..."Existir históricamente significa que el conocimiento sobre uno mismo nunca puede completarse".(**Truth and Method** , pág. 208-209)

El concepto de **situación** desarrollado en **Planificación de Situaciones** (F.C.E., México, 1980; págs. 62-121) intenta abordar esta complejidad y traducir la categoría de formación social a un plano operacional. Para ello, resulta necesario:

i) posibilitar la distinción y periodización de los cambios sociales que se producen en la formación social, con el criterio del actor dentro de la situación;

ii) seleccionar de la totalidad concreta aquellos aspectos que, en cada caso, son relevantes para la acción de un actor específico que está **dentro** de la realidad explicada; por consiguiente, toda explicación de la realidad es en parte una explicación de sí mismo;

iii) identificar los planos de la realidad que condicionan y determinan las restricciones, capacidades y posibilidades de los actores para producir eventos capaces de alcanzar los objetivos que se proponen,

iv) precisar **quien** explica la realidad y reconocer que tal explicación es una forma especifica de comprenderla en relación a los propósitos del actor y a la situación de éste en ella ; toda explicación tiene un autor que debemos identificar; la explicación **promedio** de dos actores es la explicación de nadie; toda explicación es relativa a la situación del actor que explica;

v) reconocer que el actor a partir de cuya autorreferencia se explica la realidad es uno entre varios actores que coexisten en ella con propósitos conflictivos y, por consiguiente, esa realidad admite **varias explicaciones distintas igualmente verificables** desde el lugar de la realidad que se toma como centro de observación y acción, y

vi) comprender que las afirmaciones anteriores no contradicen la existencia de **leyes objetivas** y de procesos **creativos objetivos**, independientes de nuestra situación, voluntad y percepción.

Una **aserción** explicativa es verificable o falsable en relación a la situación del actor que explica. Así, estamos obligados a admitir que existe más de una verdad verificable.

Recuérdese el ejemplo de Putnam: dos niños exploradores, A y B, **situados** en dos planetas distintos disparan al mismo tiempo sus pistolas de bengala. Eso es lo que afirma un observador. Sin embargo, A sostiene haber disparado primero; lo mismo asegura B. En realidad, ambos dicen **su verdad relativa** a la posición o **situación** que ocupan en el espacio. En el ejemplo de Putnam las dos verdades son verificables por cada niño explorador porque la velocidad de movimiento de la luz responde a una ley objetiva independiente de nuestra voluntad, intereses y posición en la realidad . Eso

permite a A afirmar que su luz de bengala salió primero. Pero el mismo argumento sirve a B desde su posición de lanzamiento. Aun más, es en base a esa ley objetiva que un observador equidistante de ambos puede afirmar que A y B dispararon al mismo tiempo. En este relato **situacional** hay pues tres verdades verificables empíricamente. ¿Puede el concepto de diagnóstico dar cuenta de esta complejidad? ¿La verdad de **quién** asume el diagnóstico? ¿ Puede ser una y única? ¿Cuál es la verdad objetiva? ¿La explicación que contiene el diágnostico de un Plan Económico es la verdad de quién?

Una explicación no es independiente de **quién** explica, para **qué** explica, **desde qué** posición explica y **frente a quiénes** otros explica.

Una explicación situacional es siempre hecha por "NOSOTROS" o "ELLOS" como **observadores intelectuales** o como actores. Por lo tanto, es importante distinguir "MI" explicación de la explicación que intenta dar cuenta de la explicación de los "OTROS" y precisar si se trata de un actor o un observador.

El acto previo a explicar una situación consiste en **distinguir**, aunque sea borrosamente, lo que llamamos **"situación"** y lo que llamamos **"escenario"**, **"transfondo escenico"** o "entorno". Esta distinción supone favorecer ciertos criterios. Por de pronto, serán **nuestros criterios** (no los de **"ellos"**); pero aún así, un mismo actor puede distinguir distintas situaciones para distintos propósitos a partir de una misma realidad. De esta forma existen muchas maneras para distinguir el sistema-situación, con sus fronteras difusas, del escenario que sólo nos interesa como tal . La situación así definida, constituye un **espacio de producción social** donde **nosotros** jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde **todo lo que allí ocurre** en términos de producción social depende de **nosotros** y **ellos**, en interacción con el escenario que nos envuelve a ambos.

Para abordar la dimensión subjetiva de una explicación

situacional podemos recurrir a la categoría de "**distinción**" con el significado que le otorga Spencer Brown (Spencer Brown, "The Laws of Forms", Allen and Unwin: 1969, London, Julian Press, N. York 1972.) :

"Una **distinción** divide el mundo en dos partes, **ese** y **este**, o **entorno y sistema**, o **nosotros** y **ellos**, etc. Una de las más fundamentales de todas las actividades humanas es hacer distinciones" .(**Francisco Valera**, "Principles of Biological Autonomy", North Holland, N. York, 1979.)

A partir del concepto de distinción, Spencer Brown llega a la categoría de **indicación**. En efecto, cuando la distinción se hace en función de un propósito concreto por quien distingue, se habla de una "**indicación**".

En este sentido, la explicación de la situación, en nuestra propia autorreferencia, es un encadenamiento de **indicaciones**. Se indican problemas, nudos causales, secuencias entre los nudos, iniciativas, respuestas, etc.

La planificación situacional, como formulación teórica, parte de una **indicación** que comprende un espacio de relaciones de producción social sólo comprensible **si quien indica está dentro del espacio indicado**. Pero aquí, la indicación del actor no está motivada por el mero propósito de conocer, sino de **actuar** y **alterar** la realidad comprendida en el espacio indicado. La **indicación** es nuestra forma de dividir el mundo para actuar sobre él. Por consiguiente una realidad determinada admite muchas indicaciones.

La explicación de la realidad se llama "**diagnóstico**" en la planificación normativa, y se supone que es **uno** y **único** si pretende ser riguroso. Pero, si reconocemos que la fuerza que planifica está dentro del sistema planificado y éste contiene además oponentes con capacidad de explicar y planificar, resulta evidente que pueden existir **varios diagnósticos** sobre una misma realidad. Por consiguiente, el diagnóstico no puede ser, al mismo tiempo, **único**, **riguroso** y **objetivo**. Aquí es donde aparece la necesidad de la

explicación situacional.

En un proceso social contradictorio y conflictivo la realidad consiste **no sólo en lo que YO creo que es**, sino además en lo que los OTROS **creen que es**. Esto es de fundamental importancia para la planificación estratégica, porque el cálculo interactivo exige intentar conocer las motivaciones y acciones posibles del oponente y ellas no dependen de **mi** explicación situacional, sino de **su** explicación.

Para comprender mejor nuestro interés teórico por el caso en que el actor que indica está dentro del espacio indicado, quizás sea interesante examinar una gama más amplia de relaciones posibles entre el actor que explica y la realidad explicada. Esta realidad no es igual y, en consecuencia, no puede ser explicada igual por los distintos actores sociales, según sea la **situación** que ocupen en el sistema explicado. En el esquema siguiente se presentan seis casos posibles que surgen de la combinación de las siguientes variables :

a) la **identidad** del actor que explica

b) la **posición** desde la cual explica (dentro o fuera del sistema), y

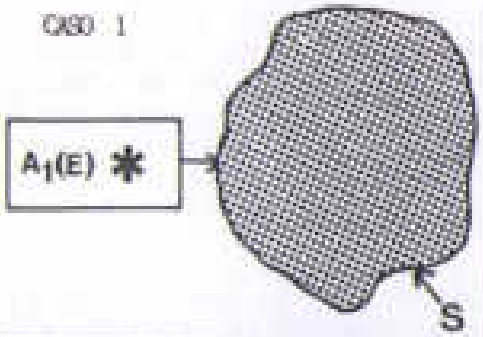
c) la **referencia** o punto de vista que concientemente intenta asumir en la explicación.

En el esquema adjunto (E) señala el actor que explica y muestra su identidad como A1 o A2. La margarita * seguida de la identidad del actor muestra el punto de vista asumido. Por ejemplo, (E)A1 muestra que el actor A1 explica, mientras A2* precisa que tal explicación intenta asumir el punto de vista de de A2.

El análisis de estos casos es aleccionador por cuanto desnuda con crudeza la falta de rigor y precisión del diagnóstico tradicional.

ALGUNOS CASOS POSIBLES DE EXPLICACION DE LA REALIDAD

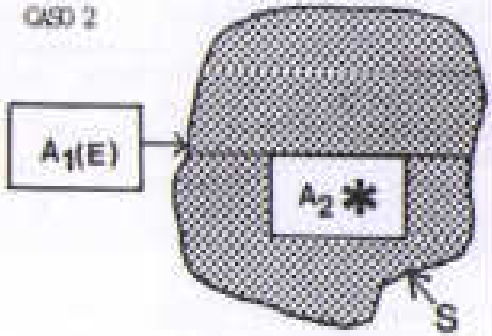
CASO 1



1) El actor se ubica **fuera** de la situación- sistema

2) Su explicación es **externa** al sistema y distante.(El historiador que narra, el observador no comprometido,etc)

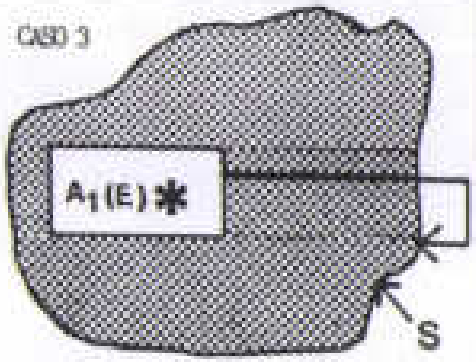
CASO 2



1) El actor que explica se ubica **fuera** del sistema.

2) Su explicación intenta ser la **indicación** del OTRO (A2). (El historiador que intenta ponerse en la situación de Julio César)

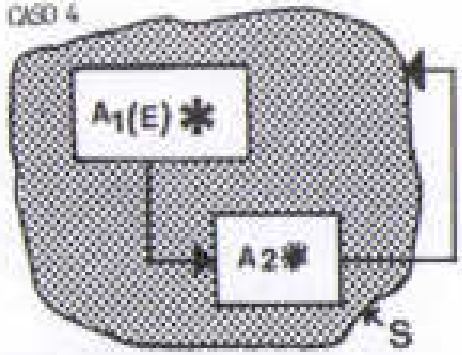
CASO 3



1) El actor que explica se ubica **dentro** de la situación.

2) Su explicación ignora a EL OTRO y expresa sólo su punto de vista (su propia indicación o la explicación egocéntrica)

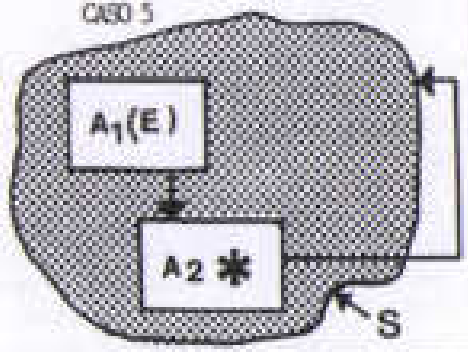
CASO 4



1) El actor se ubica **dentro** del sistema

2) La explicación es policéntrica (articula la explicación de la otras en forma subordinada a la propia ; la explicación de EL **domina** a la del OTRO)

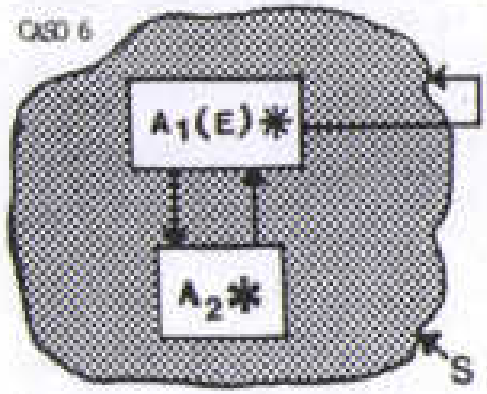
CASO 5



1) El actor se ubica **dentro** del sistema.

2) Su explicación es **excéntrica** y **unilateral**. (YO explico con la mentalidad del OTRO y sólo contemplo su explicación)

CASO 6



1) El actor se ubica **dentro** del sistema.

2) La explicación es **policéntrica** pero **dominada** por la indicación del **OTRO** donde se articula **únicamente** la **MIA**. YO soy visto por el **OTRO** según SU explicación hecha por MI.

En los dos primeros casos el actor que explica se ubica **fuera** del sistema, y puede representar la actitud del historiador o un observador extranjero en tránsito que narra un proceso social que **no vive** y sobre el cual ni quiere ni puede tomar decisiones. El tercer caso apunta a un actor que desde **dentro** de la situación ignora tácitamente la existencia del OTRO. Es la explicación **egocéntrica**. Los otros tres casos, en cambio, muestran las distintas posibilidades explicativas de YO y el OTRO (A1 y A2) como actores situados en o **dentro** de una realidad que viven y los compromete .

En el esquema adjunto, la margarita más grande indica el punto de vista asumido como dominante en la explicación.

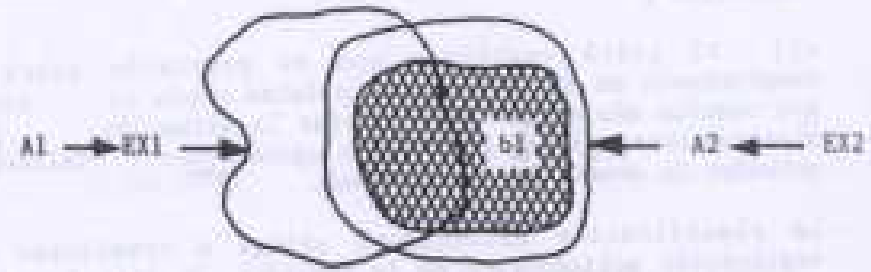
La explicación producida por un actor no es pues independiente de **quién** explica, **para qué** explica, **desde que posición** explica y **frente a quienes otros** explica.

Lo anterior nos confirma que la explicación o apreciación situacional se refiere a un concepto **complejo** de realidad y a la dimensión subjetiva que necesariamente ella tiene para quien explica.

Así tenemos que la realidad consiste no sólo **en lo que es** "verdad" para **alguien** sino además comprende lo que los OTROS **"creen que es verdad"** en sus respectivas autorreferencias. Realidad y verdad no son la misma cosa. Fue una realidad que los hombres creían que la tierra era plana, sin embargo ello es falso desde el punto de vista de las ciencias. Pero mientras creyeron en ello actuaron en consecuencia. Las categorías de **situación** y de **explicación situacional** demandan así una precisión nueva del concepto de **realidad**. Esto es de fundamental importancia para la planificación situacional, porque el cálculo interactivo exige intentar conocer las acciones posibles del oponente y dichas acciones **no** dependen de **mi** explicación situacional, sino de la explicación **del** oponente (de **su** explicación), no importa que sea verdadera, falsa o irracional según **mi** punto de vista.

Supongamos que el actor A1 aprecia la realidad de tal forma que define su objetivo con la precisión de alcanzar b1, y lo mismo hace el actor A2. Pero, ambos explican la realidad en forma distinta. A1 formula la explicación EX1 y en consecuencia para él el objetivo **b1** sólo es parcialmente alcanzable si no se modifica la realidad Re que limita su logro.

Por el contrario A2 postula la explicación EX2 y, en consecuencia, dentro de las condiciones presentes es plenamente alcanzable el objetivo b1.



Supongamos además que un observador independiente A3 tiene la misma teoría que A1 ¿Qué validez tiene la teoría de A1 y A3 para explicar la acción más probable de A2?

Aquí vemos que con independencia de cual teoría tiene mayor correspondencia con la realidad, la teoría de A1 y A3 **no puede** inferir el plan de A2 y la teoría de A2 no puede explicar la acción de A1.

¿Por qué se produce este efecto de impotencia explicativa? Simplemente, porque cada actor tiene una explicación **egocéntrica** del problema, se preocupa sólo de su propia **autorreferencia** e ignora la de los otros. El resultado será, en consecuencia:

i) A1 no podrá explicar la acción de A2,

ii) A2 no podrá explicar la acción de A1,

iii) A3 no podrá verificar su teoría general sobre el "comportamiento" de ambos actores,

iv) Si la teoría de A1 es correcta, el objetivo b1 podrá ser cumplido, pero A2 lo intentará sin que A1 pueda explicarse tal "irracionalidad"

v) Si la teoría de A2 es correcta, el objetivo b1 será alcanzado y A1 no podrá entender como A2 logró tal resultado "imposible",

vi) A3 podrá verificar que su previsión sobre el cumplimiento de b1 es correcta o falsa según la teoría que resulte más eficaz para abordar la situación, pero mientras mantenga una explicación egocéntrica fallará en entender la totalidad del problema.

La planificación situacional obliga a considerar una explicación **policéntrica de la realidad**. De otra forma una fuerza no podría cumplir con la condición elemental de entender a su oponente, conocer a su oponente e introducirse en la autorreferencia de su oponente para preparar respuestas anticipadas a sus posibles acciones.

La diferencia entre el diagnóstico o explicación egocéntrica y la policéntrica puede ejemplificarse en el siguiente caso simplificado.

Supongamos que el actor A1 en el espacio ES1 explica la marginalidad social en la situación como dependiente de dos factores: i) las deficiencias de educación (a) y ii) flojera y desmotivación (b).

EX1(a, b)

EX1 = Explicación egocéntrica de A1 sobre la marginalidad social

a = deficiencias de educación
b = flojera y desmotivación

Ateniéndose a su explicación, el actor A1 buscará reducir la marginalidad social actuando sobre la educación y las motivaciones.

A su vez, el actor A2 en el espacio ES2 explica el mismo problema de la siguiente manera :

EX2(x, y)

EX2 = Explicación egocéntrica del actor A2 sobre la marginalidad social

x = relaciones de propiedad de los medios de producción
y = valores individualistas del sistema capitalista

Con lo que el actor A2 buscará alterar las relaciones de propiedad y el sistema de valores.

Con independencia de cual teoría sea más correcta, ninguna de estas explicaciones egocéntricas es suficiente para el **cálculo interactivo** de las posibles acciones de cada actor. Para tener eficacia en el conflicto con el oponente es necesario explicar policéntricamente la situación.

Nótese que el plan de cada actor debe cumplir un doble criterio de eficacia :

a) tener la potencia para alterar las condiciones de marginalidad social y;

b) vencer la resistencia de los oponentes al plan para enfrentar la marginalidad social.

La explicación **racionalista** y **egocéntrica** satisface el primer criterio de eficacia si ella es correcta, pero es claramente insuficiente para explicar la naturaleza de la resistencia de los oponentes.

Las respectivas explicaciones situacionales de los actores A1 y A2 se representan en el cuadro adjunto que distingue los elementos dominantes de cada explicación con letra mayúscula.

La explicación policéntrica considera algo así como el producto cartesiano de las visiones de los distintos actores, pero determinada y articulada por la visión propia. En el esquema, los elementos de la explicación propia aparecen con mayúscula, para indicar que **"las otras visiones"** entran en **mi** explicación de la realidad en forma referida a la conducta de los otros o en forma subordinada a la determinación de los elementos destacados por la explicación propia.

Lo importante en la explicación policéntrica es **identificar el rol de la explicación del otro en la mantención o posible solución del problema.**

EX1 x (EX2)

Explicación policéntrica del Actor A1 en el espacio ES1

(A, x)	(B, x)
(A, y)	(B, y)

EX2 x (EX1)

Explicación policéntrica del Actor A2 en el espacio ES2

(a, X)	(b, X)
(a, Y)	(b, Y)

En el caso de la explicación situacional policéntrica del actor A2, el factor **"a"**, deficiencia de educación, está determinado por **"X"**, las relaciones de propiedad de los medios de producción, y por **"Y"**, los valores individualistas del sistema. Lo mismo ocurre con el factor **"b"**, flojera o desmotivación, que también está determinado por **"X"** e **"Y"**. Si **YO** soy el actor A2, **MI** explicación policéntrica en el espacio ES2 comprende al espacio ES1 en que explica el actor A1 en forma más restringida.

La explicación policéntrica siempre hace una previsión de la conducta del oponente en base a su propia autorreferencia explicativa y considera la explicación del otro como parte

de la realidad que abarca la explicación propia. **Las explicaciones de los otros son realidades que no deben ser ignoradas en la medida que juegan un rol en el funcionamiento del sistema social.**

No se trata, en consecuencia, de hacer un "collage" con las diversas explicaciones, sino de:

a) Considerar que la explicación del OTRO es parte de la realidad que tiene que ser explicada,

b) Considerar que la explicación del OTRO, y no la MIA en su visión egocéntrica, es la que motiva su acción y sus planes, y

c) Considerar que MI explicación policéntrica tiene que articular, en forma dominante y coherente, las otras explicaciones precisando el papel que juegan en el funcionamiento del sistema.

Si ahora nos salimos del plano de **entender** las acciones, comportamientos, conductas y cálculos de los otros actores y queremos pasar al plano de explicarnos **los efectos causados o causables por dichos actos**, el problema es distinto. Si el actor A1 dada su autorreferencia explicativa, cree o tiene como conexión de sentido que cuando se produce "W" el efecto real será "Z", idéntico a lo que él estima necesario alcanzar, ello no quiere decir, que tal proposición se cumplirá en la realidad. En efecto, la autorreferencia explicativa del actor A1 puede estar errada y no ser verificada por una "ley de imputación causal".

Aun más, por el contrario, puede que la experiencia reiterada indique que cuando se produce "W" en las condiciones vigentes, la consecuencia más probable es "J". Por lo tanto, si no queremos hacer una previsión de los planes del oponente, sino de las consecuencias de ellos, tenemos que salirnos de la autorreferencia del oponente y buscar ahora un fundamento en la teoría que nos parece más potente. Naturalmente, esta teoría que nos parece más válida

no escapa, en alguna medida, a nuestra propia autorreferencia explicativa. Hay aquí, pues dos momentos explicativos:

Primer momento: entrar en la autorreferencia del oponente para que, a partir de **"su"** explicación situacional, se pueda hacer una previsión de sus planes. Este primer momento explicativo es verificable por la técnica de "juegos", la simulación humana o el juicio de expertos, por tratarse de un proceso típicamente **creativo**.

Segundo momento: salir de la autorreferencia del oponente para buscar la "ley causal" o el proceso "iniciativa-respuesta" que nos ayude a explicar **las consecuencias** de lo decidido o producido por el oponente (vale decir las consecuencias de lo calculado en el primer momento). Este segundo momento es verificable por las técnicas de simulación matemática o modelos matemáticos si se trata de **procesos repetitivos** sujetos a leyes o comportamientos. En cambio, si los efectos desatan **"respuestas creativas"**, entramos de lleno en el **cálculo interactivo** con sus herramientas pertinentes a los procesos creativos.

La situación es la explicación de la realidad que realiza una fuerza social en función de su acción y de la lucha con otras fuerzas sociales. Ese algo se refiere al actor de la explicación, sus oponentes y aliados, sus acciones, las acciones de sus oponentes y aliados, así como la realidad social construida en el proceso social que se presenta como dada en un momento de la formación social, pero que es producto de la lucha constante por mantener, reproducir y transformar el sistema.

Esta explicación situacional es una alternativa al concepto tradicional del "diagnóstico" y tiene las siguientes características:

a) Es una **indicación**, porque es una explicación que **distingue** algunas variables del sistema social con el propósito definido de alimentar una alteración del mismo en

favor del plan perseguido.

b) Es una explicación **activa**, porque no se hace como un investigador distante, sino que explica el mismo actor que está envuelto en la acción y lo hace para fundamentar su acción y sopesar anticipadamente sus consecuencias.

c) Es una explicación **autorreferencial**, porque no sólo se hace para servir al propósito definido de un actor, sino que además responde al **punto de vista** de ese actor. El actor que explica la realidad ve en ella lo que ésta le permite ver y entender desde el lugar y papel que juega en el sistema de producción social.

d) Es una explicación parcialmente **autocumpliente**, porque el actor que explica verá comprobada dicha explicación si tiene éxito en su plan, y ese éxito depende, en parte, de su voluntad y fuerza puesta en ese empeño.

e) Es una explicación **policéntrica**, porque el actor que explica en una realidad conflictiva, debe también explicar en la **autorreferencia** de los otros y precisar el rol de esas otras explicaciones en la propia.

f) Es una explicación **dinámica**, porque intenta captar la realidad como un proceso cambiante que exige, para comprender su significado, no sólo la sincronía del momento presente, sino su diacronía histórica y sus tendencias futuras.

g) Es una explicación **totalizante**, porque abarca las distintas dimensiones de la realidad y, en consecuencia, cruza los ámbitos artificiales parcelados por las ciencias sociales. Lo político, lo económico, lo cultural, lo cognitivo, etc. son sólo dimensiones parciales de una realidad compleja. La situación se refiere a un momento del proceso de producción social.

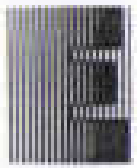
h) Es una explicación **que intenta ser rigurosa**, porque busca autorrefutarse a fin de ser no sólo la explicación dominante

en mí, por ser la propia, sino la más potente para comprender el proceso en que se actúa. En beneficio de la explicación rigurosa, aunque no objetiva, están las categorías situacionales para comprender la totalidad de un sistema.

i) Es una explicación **recursiva**, porque es aplicable a distintas coberturas del espacio de la totalidad y de relaciones entre situación y escenario. Así, podemos hablar de situación respecto a un microproblema (espacio singular ES), a un problema (espacio particular EP), a un sector, a una región situacional o la situación nacional (espacio general EG).

j) Es una explicación del **estado de equilibrio dinámico** del sistema social. La situación es como es, porque es el producto resultante de los conflictos, competencia y contradicciones de las fuerzas sociales con objetivos contrapuestos.

3.- PRECISION Y MEDICION DE SITUACIONES



n la explicación de una situación, en la definición de un proyecto, en el diseño de una situación objetivo o en la referencia de un elemento de una situación, surge siempre el **problema de "precisar" una realidad actual** o potencial en una forma claramente distinguible de otra. En otras palabras, nos enfrentamos con el problema de "describir" con rigor, como paso previo a explicar con rigor.

Muchas veces este problema se confunde con otro: ¿Cómo podemos medir una realidad?. Estas breves líneas intentan mostrar que esta última pregunta no es siempre pertinente y debe ser reemplazada por ésta: ¿ Cómo podemos precisar una realidad?.

Llamemos "precisión" a este requisito de designar una realidad situacional o un elemento de ella en forma claramente distinguible. Esta precisión supone una caracterización (cualitativa) y un dimensionamiento (cuantitativo). Así, si decimos que la marginalidad social

en la ciudad de Caracas, en 1983, se conforma principalmente por la población que tiene un ingreso mensual inferior a 800 bolívares y por la población que vive al margen de los servicios públicos, fuera de la escala de movilidad social y que realiza trabajos de muy baja productividad, hemos precisado bien o mal la condición de marginalidad en los siguientes planos:

i) Población que vive al margen de los servicios públicos, fuera de la escala de movilidad social y que realiza trabajos de muy baja productividad: **Caracterización.**

ii) Ingresos inferior a 800 bolívares: **Dimensionamiento.**

iii) En 1983: **Dimensionamiento temporal**

iv) En la ciudad de Caracas: **Caracterización**

Las propiedades de un elemento que son aserciones y satisfacen las condiciones de **verdadero o falso** o expresan otros **actos de habla** no verificables como verdaderos o falsos, representan **calidades** y se expresan en **variables linguísticas.**

Las propiedades de un elemento que satisfacen la ley de la suma representan **cantidades** y se expresan en **números**, en rangos entre números o en jerarquías indicativas de mayor o menor.

Las variables linguísticas no son números sino palabras u oraciones en un lenguaje natural o artificial. Por ejemplo, la altura y el color son variables linguísticas si los valores que pueden tomar son palabras como alto, muy alto, más o menos alto, rojo, amarillo, blanco, etc. **Las variables linguísticas pueden tratarse con "numerales"** si ello es útil para operar con ellas. Pero ello no es siempre útil o

pertinente. Aquí vale la pena recordar la diferencia entre número y numeral. El número es un concepto matemático que se refiere a la propiedad real de las cosas ordenadas, por ejemplo 300 pesos indican un número que corresponde realmente con el dinero disponible o con la valoración de algo en dinero. En cambio el "numeral" es una mera convención numérica sobre la identidad de algun elemento. Por ejemplo, podemos convenir que:

El rojo = 01
El blanco= 02
El azul = 03

y por esta vía la calidad de algo puede ser objeto de precisión numérica convencional.

La precisión descriptiva de una situación o de un elemento situacional adquiere, en consecuencia, la forma de una enumeración de variables significativas de calidad y de cantidad en el tiempo y el espacio, tal como se ejemplificó en el caso de la marginalidad social. Pero, la prueba de que esta **"precisión"** de la marginalidad social es buena consiste en verificar si la **caracterización de otra realidad cabe dentro de la misma precisión y se hace distinguible una de otra.**

En consecuencia, precisar bien una situación, un objeto, una variable o un evento exige la enumeración de :

a) Variables linguísticas (caracterización)
b) Variables cuantitativas (medición)

hasta conformar una **caracterización perfectamente distinguible de cualquier otra.**

Planteadas así las cosas, es posible evitar el reduccionismo a la "cantidad", que generalmente produce el efecto de designar o caracterizar una realidad por lo secundario, si lo principal no es cuantificable o medible con números.

Ahora bien, tanto la dimensión de calidad y cantidad admite diversos grados de precisión. En efecto, la "escala de dimensionamiento" puede realizarse como:

i) Una representación cardinal con números, donde el número cero tiene una correspondencia en la realidad' en este caso, la medición puede ser "puntual" o de "rango" entre dos números. A este sistema de medición se llama **"escala de relación"**.

ii) Una representación cardical donde el número no tiene una correspondencia con la realidad y es una mera convención en una escala arbitraria como la de medición de la temperatura en el sistema celsius. También en este caso la medición puede ser puntual o de rango. A este sistema de medición se llama **"escala de intervalo"**.

iii) Una representación ordisal o de jerarquía entre números o de desigualdad entre números. A este sistema de medición se llama **"escala ordinal"** y

iv) Una representación con numerales para designar calidades y reconocerlas. A esta escala se llama **"escala nominal"**.

El orden en que se han presentado las escalas de medición posibles sigue estrictamente el **orden de la fuerza de su significado**. La de más significado, es la "escala de relación" y la de menos significado, es la "escala nominal".

Por otra parte, la precisión de la dimensión cualitativa de una realidad puede hacerse en una "escala de caracterización" que comienza con:

i) **Caracterización suficiente**, cuando las variables linguísticas utilizadas anulan la posibilidad de que la realidad precisada sea confundible con otra.

ii) **Caracterización incompleta**, cuando las variables linguísticas utilizadas admiten la posibilidad de que la realidad precisada sea confundible con alguna otra, y

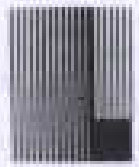
iii) **Caracterización deficiente**, cuando las variables linguísticas utilizadas dejan abiertas las posibilidades a la confusión con **una multiplicidad** de otras realidades.

La escala base o madre es la escala de caracterización, ya que la escala de medición se refiere a los aspectos medibles de la primera en cada grado de precisión de la misma. Así, es posible medir con la escala de relación (la de más fuerza) al interior de una caracterización deficiente (la más débil).

Esta distinción entre **precisión** y **cuantificación** es muy importante para operar con rigor con las categorías situacionales, pues en algunos casos un exceso de precisión cuantitativa o una cuantificación no pertinente confunden tanto como una deficiencia de medición. Igualmente, si una realidad cuya precisión esencial es cualitativa se reduce a una cuantificación secundaria, se pierde la precisión perseguida y se abre paso a las designaciones no distinguibles.

Estas consideraciones no pueden llevarnos a ignorar que en muchos casos la mera caracterización sin medición no puede lograr su objetivo de expresar una designación perfectamente distinguible.

4. LOS ACTORES SOCIALES Y EL CAMBIO SITUACIONAL

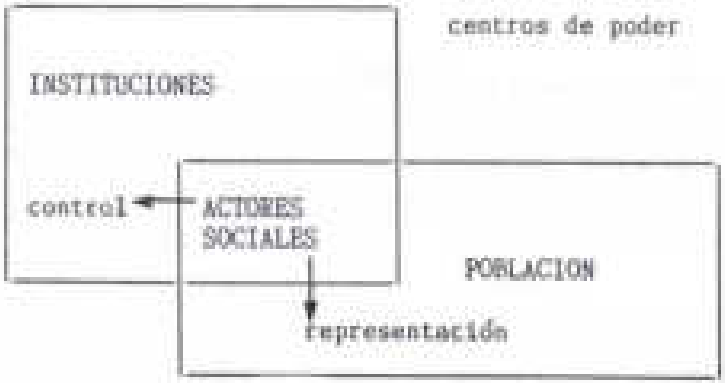


Los actores sociales son **fuerzas sociales** y **personalidades** que controlan centros de poder. Estos centros de poder se formalizan muchas veces como **instituciones**. La distinción entre fuerzas sociales y centros de poder es ambigua. Un partido político es una fuerza social y un centro de poder al mismo tiempo. En cambio, un municipio es un centro de poder pero no es una fuerza social. Podemos decir que los actores sociales controlan los centros de poder, incluídos como centros de poder los mismos actores sociales. Pero, además hay instituciones que en sí mismas constituyen fuerzas sociales, como las iglesias y las fuerzas armadas.

Las fuerzas sociales existen en la medida que **representan** y **organizan** una parte de la población en torno a objetivos comunes. De este modo, las fuerzas sociales son una **intermediación** entre la población y las instituciones.

Esta intermediación puede ser activa o pasiva, según conduzca u oriente a la población o simplemente canalice sus

demandas.



Lo que caracteriza y diferencia una **fuerza social** de un grupo social, estrato social y una muchedumbre es su **constitución** como **organización estable** con capacidad permanente de acumulación de fuerza y de producción de eventos mediante aplicación de esa fuerza. Una fuerza social es una entidad de capacidades distintas que la mera agrupación de sus adherentes. Presenta una imagen de cohesión, es capaz de actuar en bloque y constituye un instrumento de acción del hombre-colectivo.

Los medios por los cuales una fuerza social mantiene su unidad e identidad diferenciable de otras fuerzas sociales son variados. En unos casos puede ser un dogma, la fe o el carisma de un caudillo; en otros, puede ser una ideología, un proyecto de defensa de intereses particulares, un proyecto nacional de reproducción del sistema o un proyecto de transformación social. La cohesión de una fuerza social reside en una combinación muy particular de los elementos señalados.

En esta definición son fuerzas sociales los partidos

políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones gremiales, las iglesias, las fuerzas armadas, las organizaciones estudiantiles y las organizaciones regionales.

El interés nuestro por los actores sociales reside en su rol en el proceso de producción social. Ellos son los únicos **productores** colectivos de eventos sociales y, en consecuencia, son los sujetos del cambio situacional. Estos actores pueden seguir un proceso de **producción directa** utilizando el poder que tienen **en sí** como instituciones o un proceso de **producción indirecta** a través de las instituciones que controlan. En este proceso de producción, según sea su eficacia, las fuerzas sociales acumulan o desacumulan poder, alterándose así el espacio de variedad de su producción posible.

Cada fuerza social, en el sistema democrático, tiene una base poblacional a la cual rinde cuenta y esa población convalida o anula su representatividad. Esa base poblacional puede descansar primordialmente en el **número de adherentes**, como en el caso de los partidos políticos, en el **poder** de sus adherentes, como el caso de los **grupos de presión**, o en una combinación de ambos.

Las fuerzas sociales son **fenoestructuras complejas**, pues son acumulaciones de ideologías, creencias, valores, proyectos futuros, peso político, peso económico, liderazgo, organización, información, control de centros de poder e influencia sobre otras fuerzas sociales.

Salvo algunas excepciones las fuerzas sociales se **superponen o intersectan** unas con otras, y es muy importante, en una correcta apreciación situacional la presición de la naturaleza y dimensión de tales intersecciones.

Para hacer tal análisis, la planificación situacional utiliza una **matriz de intersección de fuerzas sociales** que se basa en precisar la composición de una fuerza en términos de todas las otras, hasta agotar el total de fuerzas

consideradas en el análisis. El esquema adjunto muestra una matriz típica de intersección de fuerzas.

En este ejemplo el total de votantes o adherentes a las fuerzas sociales es 2.700 y la composición de los votos es como sigue, según el origen de los votantes:

CUADRO No. 4
MATRIZ DE INTERSECCION DE FUERZAS

se compone de / Pertenece a	Militantes de Partidos				Adherentes a organizaciones		Población no organizada	Total de votantes
	Fuerza A	Fuerza B	Fuerza C	Independientes	Fuerza D	Fuerza E		
fuerza A	432	-	-	-	40	40	568	1.080
fuerza B	-	389	-	-	40	40	503	972
fuerza C	-	-	293	-	5	60	20	378
independientes	-	-	-	265	5	-	-	270
fuerza D	40	40	5	5	90	-	-	90
fuerza E	40	40	60	-	-	140	-	140
Poblacion no organizada	568	503	20	-	-	-	1.091	-
TOTAL	1.080	972	378	270	90	140	-	-

Militantes de A 512
Militantes de B 469
Militantes de C 358
Independientes 270
Población no organizada 1.091

TOTAL 2.700

Según el destino de la votación o adhesión recibida, la matriz de intersección de fuerzas indica las siguientes cifras:

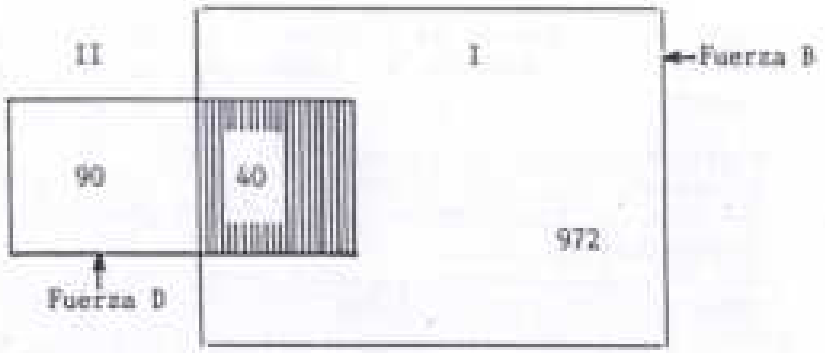
Fuerza A 1.080
Fuerza B 972
Fuerza C 378
Independientes 270

TOTAL 2.700

En la matriz, las fuerzas A, B y C son partidos políticos, los independientes que aparecen identificados son "independientes organizados", vale decir, poseen varias de las características de los partidos políticos, y las fuerzas D y E son organizaciones gremiales, u otras fuerzas sociales no partidarias. La matriz muestra que en el cuadrante I no hay intersección entre las fuerzas allí consideradas, porque se trata de un caso en que la pertenencia a un partido es incompatible con la pertenencia a cualquier otro partido político. Los casilleros de la diagonal del cuadrante I indican la militancia exclusiva, vale decir, aquellas personas o grupos que por pertenecer a la fuerza A, por ejemplo, no pertenecen a ninguna otra fuerza considerada en el análisis. En el cuadrante II de la matriz puede verse que las otras fuerzas sociales y la población no organizada se intersectan con las fuerzas centrales o partidos políticos. Por ejemplo, la fuerza D tiene 90 adherentes, 40 de los

cuales adhieren o votan por la fuerza A, otros 40 por la fuerza B, 5 por la fuerza C y 5 por los independientes organizados.

El cuadrante III contiene en cifras absolutas la misma información que el cuadrante II, pero en términos relativos aporta una información adicional importante. En efecto, en el gráfico siguiente puede captarse como en términos relativos la información que provee el cuadrante II es la inversa de la que proporciona el cuadrante I.



Cuadrante II: 40 : 972 = 4,1% de la fuerza B está integrada por la Fuerza D.
Cuadrante III: 40: 90 = 44,5% de la Fuerza D integra la Fuerza B

Aquí se puede apreciar la asimetría de la relación que resulta de la comparación de los cuadrantes I y II de la matriz de intersección de Fuerzas. Para la fuerza D es mucho más importante su intersección con la fuerza B, que la importancia que para B tiene su intersección con D.

El cuadrante IV de la matriz entrega información sobre las intersecciones entre todas las otras fuerzas sociales que no son partidos políticos, incluida una columna para la población no organizada como fuerza social.

	A	B	C	IN	D	E	PNO
A B C IN	I				II		
D E PNO	III				IV		

Los agentes económicos de la teoría económica tienen **comportamientos**. Las familias y las empresas siguen leyes para consumir, invertir, optar por un trabajo, etc. El Estado, en cambio, pareciera escapar a estas leyes, hace planes y actúa según estrategias complejas. Esto implica que los economistas sienten cierta seguridad para **predecir** la conducta de las familias y las empresas, mientras no se atreven a hacer lo mismo con el Estado. En la modelística económica usual ello significa que los consumidores y las empresas son **variables endógenas** para muchos efectos; en cambio el Estado es tratado como una **variable exógena**. Si bien esta distinción responde a veces a los propósitos que persigue el modelista, no puede ocultarse que por lo general éste identifica a menudo las variables endógenas con aquellas que siguen leyes. ¿Pero, quién decide sobre esas variables exógenas? ¿ es cierto que las empresas siguen

leyes en todas sus acciones? ¿y todos estos agentes económicos tienen comportamientos estables independientes del proceso político conflictivo que se desarrolla entre los actores sociales?

El concepto de agente económico pone énfasis en la producción económica limitada por recursos económicos escasos y guiada por el criterio de utilidad. En cambio el concepto de actor social pone énfasis en la producción de hechos políticos, sociales y culturales, limitados por recursos de poder escasos y guiados por el criterio de libertad de acción. Ya hemos señalado que ambos procesos no son independientes y es difícil aislarlos en el proceso de cambio situacional.

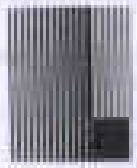
Los actores sociales (el hombre-colectivo), son productores de eventos que alteran lo situacional. Pero no sólo producen eventos, se cambian a sí mismos como fenoestructuras, crean otras fenoestructuras y compiten por la posesión de las mismas y de la naturaleza. En esa lucha, los vencedores establecen las reglas del sistema que les economiza esfuerzos para las luchas siguientes.

La lucha de los actores sociales se realiza en una realidad en movimiento que a veces la favorece o la dificulta, y tambien ocurre en relación a un escenario externo donde juegan otros actores que condicionan o interfieren con los conflictos situacionales internos.

Todo esto hace que las vías del cambio situacional sean múltiples y que no todas ellas estén bajo el control de los actores envueltos en el conflicto situacional.

5.- EL CAMBIO SITUACIONAL.

5.a.- Vías y Tipos de Cambio Situacional



a situación puede cambiar por muy distintas razones y con muy diferentes consecuencias. Los factores capaces de producir un cambio situacional se pueden sintetizar en los siguientes:

i) **Proyectos** (acciones, políticas, etc.) producidos por las fuerzas sociales mediante un cálculo de planificación o de manera improvisada;

ii) **Tendencias situacionales**, vale decir el movimiento que está contenido en la situación y donde ya no es posible distinguir con rigor las fuerzas sociales causantes de tal movimiento;

iii) **Cambios en el escenario internacional** donde pueden producirse eventos con actores internacionales identificables, o tendencias que le imprimen movimiento a los elementos que expresan las relaciones entre la situación nacional y el escenario internacional; ambas vías pueden afectar las relaciones de intercambio

fenoproductivo, las relaciones de articulación fenoestructural y las relaciones de inserción genoestructural que caracterizan una situación enmarcada en su escenario o subescenarios pertinentes; y

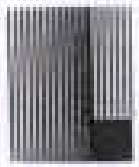
iv) **El azar**, como la producción de eventos y acontecimientos que escapan no sólo al cálculo de planificación sino a la imaginación de los actores sociales.

Ahora bien, las consecuencias que sobre la situación pueden tener los elementos antes señalados pueden ser distintas, definiendo así **tipos** de cambio situacional diferenciados. Por ejemplo en algunos casos la consecuencia será pasar a una situación distinta Sj que sólo se diferencia de la anterior en las características fenoproductivas. En otras circunstancias, el cambio situacional puede implicar una alteración de las fenoestructuras. Y por último, en casos más excepcionales, el cambio situacional puede caracterizarse por una modificación de las genoestructuras.

Así podemos hablar de **cambio fenoproductivo**, **cambio fenoestructural** y **cambio genoestructural**. Este último, sin embargo, admite dos variantes de bien distinta significación: la "reforma" y la "transformación situacional". La **reforma** se refiere a aquel cambio en que las genoestructuras parcialmente alteradas son dominadas o articuladas por las viejas genoestructuras. En otras palabras, en ese caso, las antiguas genoestructuras dominantes y más consistentes se mantienen inalteradas y el sistema cambia sólo para abrirle más ricas posibilidades a su reproducción sin cambiar de identidad. Lo nuevo es absorbido y dominado por lo viejo.

En cambio, la **transformación situacional** supone un cambio genoestructural de tal naturaleza, consistencia y fuerza, que las nuevas genoestructuras pasan a ser las dominantes y articuladoras de las viejas que permanecen como residuos temporales del viejo sistema. En este último caso, la relación de determinación cambia radicalmente, porque lo nuevo, pasa a ser dominante y articulador de lo viejo.

5.b.- Mecánica de la Planificación del Cambio Situacional.



a necesidad de planificar exige un problema; ésta adquiere su real complejidad si dicho problema asume la forma de un conflicto entre los hombres.

En abstracto, el problema consiste en que nuestra sociedad constituye una formación social en movimiento conflictivo, que tiene dirección y velocidad determinadas, y que ofrece en cada situación de su movimiento una serie de signos indicadores de sus resultados, y tales resultados aparecen, por muy distintos motivos, como insatisfactorios para varias o todas las fuerzas sociales que conforman el sistema.

Los signos indicativos de los resultados que ofrece el sistema, realimentan los intereses, explicaciones, motivaciones e intenciones de acción de las fuerzas sociales que allí coexisten contradictoriamente.

La explicación de la diacronía y sincronía de este movimiento por parte de una fuerza social constituye su

situación, y esta explicación situacional supone una selección de "problemas" y un descarte de otros. En última instancia, tal selección es política y debe asumirse como política. La definición de tales problemas es el motivo de la intervención social, vale decir, del plan de intervención.

Puesto el problema en las categorías de situación inicial, situación-objetivo y proyectos podríamos decir que el cambio situacional que contiene en potencia un plan se fundamenta en la explicación de la situación inicial, se precisa en alcance y dirección en la situación-objetivo y se explicita en sus medios de acción a través de una selección de proyectos de acción. Esto es lo que llamaremos **programa direccional** de un plan. El programa direccional debe ser sometido a pruebas de consistencia. Dichas pruebas superan en mucho a la formalidad de las pruebas de coherencia económica a que se someten generalmente los planes económicos.

Ya no se trata sólo de que los recursos económicos disponibles no sean excedidos por sus usos. Ya no son suficientes las categorías económicas, la modelística económica y la proyección de un esquema de cuentas nacionales. Todas esas pruebas son necesarias, pero no apuntan al fondo del problema de direccionalidad. Las pruebas esenciales se refieren a si cada proyecto es causalmente necesario para alcanzar la situación-objetivo y a si el conjunto de proyectos seleccionados es el suficiente para revertir las tendencias situacionales y desatar una nueva dinámica que conduzca en la dirección que apunta la situación-objetivo. Ningún reduccionismo economicista puede suplir el análisis del efecto de cada proyecto estratégico sobre la situación-objetivo en el ámbito de su propia especificidad y eficacia.

La planificación exige una evaluación permanente tanto de la evalución del cambio situacional como de los resultados reales alcanzados después de cada acto de intervención social o después de que algún evento no planificado o

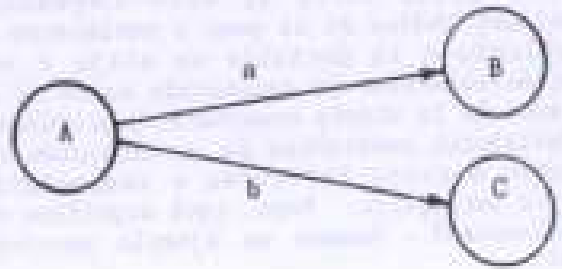
exógeno al sistema altere las características de la situación o sus tendencias. Este seguimiento tiene, por una parte, la finalidad de **aprender** de la praxis comparando **simulación** y **realidad**, a fin de mejorar la calidad de los cálculos siguientes, y por la otra, revisar constantemente el plan cada vez que la situación cambia.

Este proceso de evaluación permanente supone verificar lo planificado y lo alcanzable, con lo logrado en cada situación. También exige analizar si el curso siguiente del movimiento planificado está o sigue en la dirección correcta. Este último aspecto de la evaluación supone una comparación permanente entre el **arco coyuntural** del plan, el **arco direccional** y el **arco de la utopía** perseguida. Tales **arcos situacionales** son el camino imaginario más corto y directo entre dos situaciones.

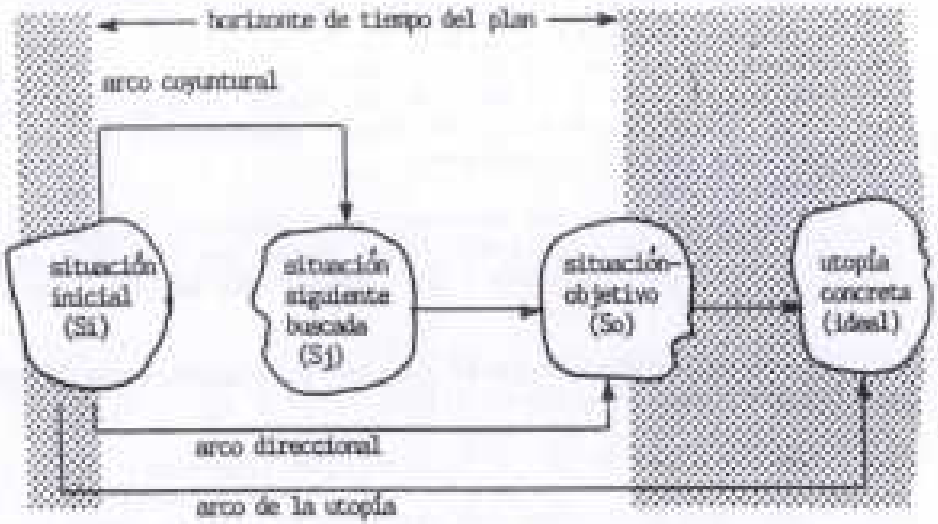
El **arco coyuntural** une la situación inicial con la situación inmediatamente siguiente; ésta puede ser la situación perseguida como objetivo y referirse a una acción capaz de producir ese cambio.

El **arco direccional** es el camino recto entre la situación inicial y la situación-objetivo.

Ambos arcos están en el horizonte de tiempo del plan. En cambio, el **arco de la utopía**, que une la situación inicial con la utopía concreta del actor que planifica, está fuera del horizonte de tiempo del plan y constituye la guía direccional última del proceso de planificación.

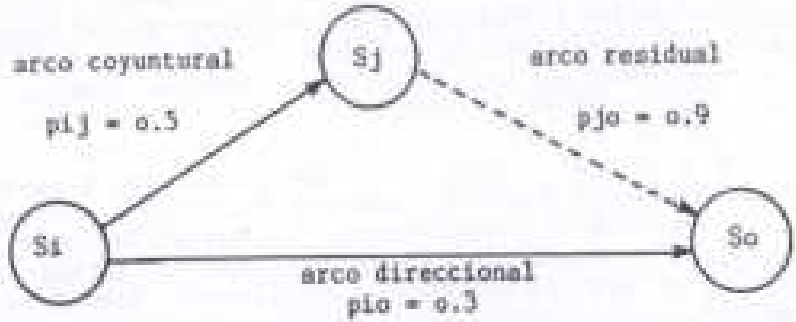


El término **arco** está prestado de las matemáticas de la teoría de redes, y se define como el camino direccionado que une dos **nudos** (situaciones) contiguos de una red. Por ejemplo, en la red anterior la situación inicial se une con dos nudos contiguos, donde a = AB y b = AC son **arcos**. La definición de los tres arcos situacionales mencionados como objeto de evaluación, puede evidenciarse en el esquema siguiente:



La evaluación entre el **arco coyuntural** y el **arco direccional** indica si el paso o movimiento inmediato objeto del cálculo y la decisión se aleja o se acerca de la situación-objetivo. La evaluación entre el arco direccional y el arco de la utopía examinará el problema de verificar si las revisiones constantes de la situación-objetivo están en el curso o fuera del curso o **trayectoria** de la utopía concreta perseguida. Pero, ¿qué significa evaluar dos arcos situacionales?. Veamos un ejemplo estrictamente teórico-formal.

Supongamos que se trata de evaluar el arco coyuntural respecto del arco direccional bajo el supuesto irreal de que es posible conocer las probabilidades de transición entre las situaciones. En términos de una red, el problema se representaría gráficamente de la siguiente manera:



Aquí, el arco de coyuntura es Si ⟶ Sj y el arco direccional es Si ⟶ So . La pregunta clave en esta evaluación es si Sj está **más cerca** de la situación-objetivo que la situación inicial. Si la respuesta es positiva, el significado real del arco de coyuntura será el de un avance hacia el objetivo. Si la respuesta es negativa, habrá que tener muy buenas razones para justificar el retroceso.

Con independencia de la precisión artificial de las probabilidades utilizadas en la exposición, este análisis tiene un valor conceptual y representa mecánicamente el tipo genérico de cálculo que hace el conductor de un proceso.

Ahora bien, ¿qué significa estar más cerca o más lejos de la situación-objetivo?. La respuesta a esta pregunta puede hacerse en relación a la **probabilidad de transición** de una situación a otra, vale decir, la probabilidad del arco.

Supongamos que Pij = 0.5 (la probabilidad del arco de coyuntura), que Pio = 0.3 (la probabilidad del arco direccional) y que Pjo = 0.9 (la probabilidad del arco residual).

Para que el arco de coyuntura se justifique, será necesario que:

i) Pij x Pjo > Pio (condición de la trayectoria)

0,45 > 0.3

ii) Pjo > Pio (condición del arco residual)

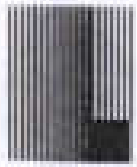
0.9 > 0.3

A la inversa, si el arco direccional tiene una probabilidad mayor que la trayectoria de la cual forma parte el arco coyuntural, el paso desde S_i hacia S_j no se justifica. De esta forma, **la probabilidad de llegar al objetivo** es una medida de la "**distancia**" que media entre una situación cualquiera y la situación-objetivo. Obviamente no se trata de una distancia física, sino del tiempo, probabilidad y costos de alcanzar el objetivo.

Estos conceptos de **arcos** y sus respectivas **probabilidades** no son operacionales ni pueden constituir la base de instrumentos operacionales de cálculo en la planificación. En cambio son valiosos instrumentos conceptuales para comprender la mecánica del cambio situacional. Por ejemplo, los conceptos de táctica y estrategia pueden expresarse rigurosamente en estos términos con gran economía de palabras.

Así, **táctica** es el uso o asignación de recursos escasos en la construcción de un arco de coyuntura. **Estrategia**, en cambio, es el uso de los arcos de coyuntura para crear un **curso de acción** que explicite un camino dentro del espacio de posibilidades que contiene tácitamente el arco direccional.

6.- SITUACION-OBJETIVO.



a **situación-objetivo** es la situación que marca la **direccionalidad** de una estrategia. Nótese que no usamos el concepto de **objetivos** con el mismo grado de generalidad. En realidad, los **objetivos** son las variables terminales que marcan la **direccionalidad** (qué) y **el alcance** (cuánto) de la situación objetivo. Los objetivos son un **vector de resultados** que esperamos alcanzar con el plan. Las condiciones situacionales que en cada uno de los planos situacionales (reglas, acumulaciones y flujos) son necesarias para que se obtenga el vector de resultados es el resto de la situación objetivo. De esta manera la situación objetivo tiene la siguiente expresión :

$$So = E\ (\ GE,\ FEN,\ FLU) \longrightarrow VDR$$

son de So es la situación-Objetivo, E es el espacio en que se explicita la situación-objetivo (general, particular, singular), GE son las genoestructuras o reglas básicas, FEN son las acumulaciones o fenoestructuras y FLU son los flujos de producción social. La sigla VDR indica el vector de

resultados sociales que precisa los objetivos.

Esta distinción entre objetivos (VDR) y situación-objetivo permite hacer explícita la consistencia entre ambas, y ella es parte esencial de las pruebas de coherencia del diseño normativo del plan.

Hechas estas consideraciones generales sobre los elementos que componen la situación-objetivo, debemos hacer algunas precisiones sobre el carácter y propiedades de esta categoría. Un primer aspecto se refiere a su **dimensión totalizante** y no incremental. En efecto, la situación-objetivo no se diseña en sus variaciones o cambios marginales respecto de la situación inicial, sino como totalidad situacional imaginada al término de un horizonte de tiempo donde las alteraciones a la situación inicial aparecen no como cambios diferenciales, sino como nueva totalidad.

Un segundo aspecto más discutible, es su **grado necesario de desagregación**, detalle y precisión. Ciertamente la situación-objetivo se tiene que diseñar como un conjunto más **difuso y más general** que el pertinente a la explicación de la situación inicial. Esto es válido tanto para sus precisiones cualitativas como cuantitativas.

En lo cualitativo, la situación-objetivo admite un espacio de calificaciones normativas, mientras que la situación inicial exige una explicación exenta de ambigüedad. En lo cuantitativo, las normas que concretan la situación-objetivo serán, por lo general, rangos numéricos, mientras que en la situación inicial se requieren indicadores numéricos puntuales.

Pero, en abstracto y como regla general, no es posible decir más sobre este tema. Sólo las características del caso concreto permitirán definir el grado de desagregación y detalle necesario al análisis de su coherencia interna, de su capacidad para convocar adhesión popular o de su papel en la selección y precisión de los **proyectos de acción**

destinados a alterar la situación inicial. En algunos casos y para algunos aspectos sólo será posible y necesario un esbozo muy general de la situación-objetivo, mientras que en otros será necesaria la precisión, el detalle y la cuantificación.

Un tercer aspecto que debemos examinar es el de la **flexibilidad o rigidez** de la situación-objetivo como guía de referencia direccional y de alcance direccional. La situación-objetivo es, por de pronto, una **guía de referencia móvil**. De otra manera perdería su carácter de guía en la planificación de un proceso social cambiante para convertirse en un espacio estático de llegada que pronto perdería validez ante la dinámica variable del punto de partida. Ahora bien, debemos explicar en qué sentido y por qué motivos la situación-objetivo tiene que ser una referencia móvil.

En **primer lugar** debe ser móvil porque el tiempo real transcurre tanto para la situación inicial como para la situación-objetivo. Y, toda referencia futura, para ser guía, debe mantener una distancia temporal de la realidad presente.

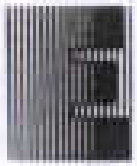
En **segundo lugar**, el cambio situacional cambia los problemas, resuelve algunos, agrega otros, crea nuevos problemas, hace inviables ciertas soluciones, abre posibilidades de otras soluciones, etc. Frente a todo ese cambio real la situación-objetivo debe ser reactualizada como referencia direccional de la acción.

En **tercer** y último lugar, la situación-objetivo puede y debe alterarse en aras de su propio cumplimiento, ya que pese a todos los cálculos originales para su diseño, desde el comienzo de la ejecución del plan pueden aparecer nuevos factores que apunten hacia su inviabilidad política o económica.

Sería absurdo mantener como referencia futura una imagen rígida que se sabe inalcanzable o que deja de ser una

aspiración. Por todas estas razones la situación-objetivo tiene que ser necesariamente una guía flexible y móvil.

7.-PROGRAMA DIRECCIONAL Y ESCENARIOS DE PLANIFICACION.



l programa direccional, si bien es propio del **momento normativo** del proceso de planificación, no puede ser una apuesta ciega sobre el futuro en la práctica de la planificación situacional. La idea primitiva de la planificación tradicional que conduce a **una sola variante** que se expresa en el voluntarismo de **una sola trayectoria** tiene que ser abandonada por burda e ineficaz.

El futuro tiene múltiples avenidas y muchos futuros son posibles porque generalmente no podemos elegir una de tales avenidas o asegurar que al final de ella está la situación-objetivo que esperamos. La descripción de un futuro posible, imaginable o deseable, así como del camino o trayectoria que lo conecta con nuestra situación inicial, es un **escenario de cálculo** en el significado general de la palabra.

El concepto de escenario fue introducido en la década del sesenta por la Rand Corporation y popularizado por Herman Kahn en sus primeros trabajos futurológicos. Desde esa fecha el concepto de escenario ha acompañado a la planificación

estratégica como una herramienta para reducir la incertidumbre. Los escenarios de Kahn han sido muy criticados a causa de su mecanicismo y falta de fundamentos rigurosos para su construcción, pero constituyeron un trabajo pionero en el campo militar y de la seguridad nacional que se extendió más tarde a la política y la economía.

La palabra escenario proviene del teatro. Apunta a la creación de un entorno adecuado y pertinente para representar o **situar** una obra. Alude al lugar y circunstancias donde se desarrolla el tema. El tema es el texto y el escenario el contexto que lo precisa. Algo parecido ocurre con un plan. El contenido propositivo del plan es el texto, pero ese texto es ambiguo sin las condiciones explícitas de su contexto o escenario. Así, el escenario es el conjunto de condiciones y supuestos en que el plan se sitúa.

Para presentar con rigor la técnica de escenarios, conviene ampliar nuestro vocabulario de la planificación situacional con algunos conceptos adicionales :

•**invariante** es una variable o un conjunto de variables que para los efectos prácticos de la planificación pueden considerarse como **constantes** que no pueden ser alteradas por el actor que diseña el programa direccional. En otras palabras, así como la **variante** se mueve fuera de nuestro control, la **invariante** es constante fuera de nuestro control.

•**tendencia larga** es el movimiento previsible de una variable en el muy largo plazo.

•**tendencia insinuante** es el movimiento en germen de una variable que empieza a insinuar su importancia futura a pesar de que no cuenta en la situación inicial.

Un escenario se construye apoyado en la seguridad de las **invariantes** y las **tendencias largas** para explorar el

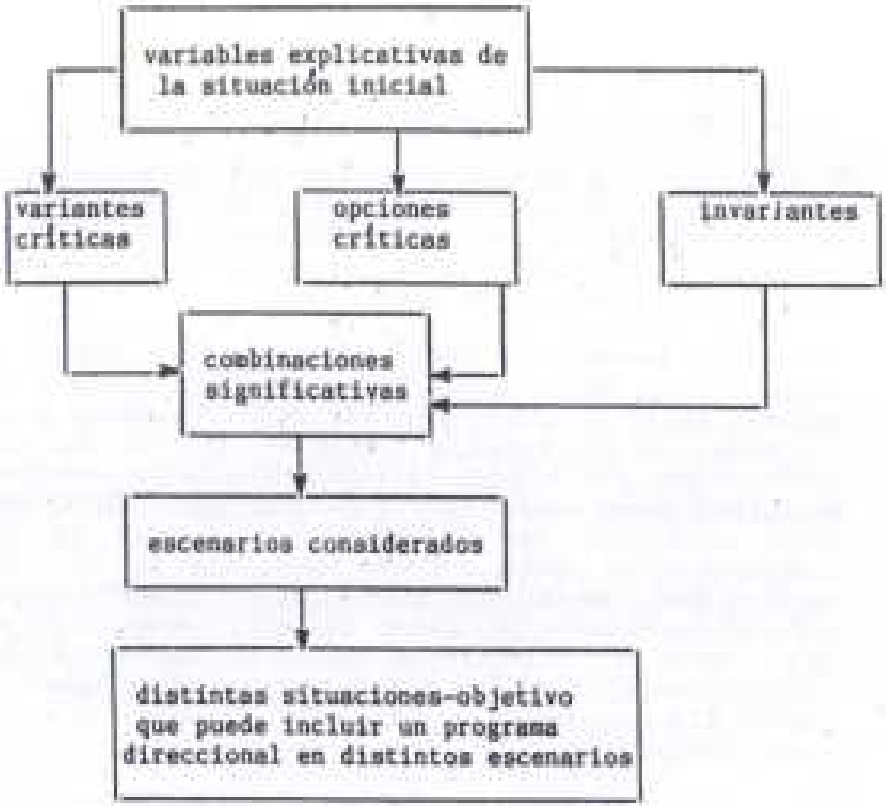
movimiento incierto imaginable, probable, posible o deseable de las **variantes** seleccionadas como críticas para el plan y así prever las **opciones** de acción pertinentes al cumplimiento de una situación-objetivo que pertenezca al espacio direccional del actor si se materializa un escenario determinado. Como no se trata de adivinar el futuro, el plan debe situarse en varios escenarios **posibles** y **relevantes**.

De esta manera, un escenario es una forma de articulación de un conjunto de variantes inciertas y opciones admisibles en el contexto seguro de las invariantes. Así surge la necesidad de formular diversos planes para hacer frente a las distintas contingencias previstas.

En vez de intentar adivinar el futuro, la técnica de escenarios nos invita a intentar **predecir las fronteras del espacio** dentro del cual pueden ocurrir las variantes a fin de tener con anticipación planes de contingencia para enfrentarlas. Sin embargo, la exploración de las variantes es difícil porque su movimiento puede ser muy incierto como para establecer los **extremos** del espacio de sus posibilidades de cambio o porque despreciamos hoy variantes que son apenas movimientos insinuantes que no nos atrevemos a establecer como posibilidades. Aquí debe tenerse en cuenta que a veces el voluntarismo optimista se impone para eliminar las variantes más pesimistas y, en otros casos, la experiencia nos indica que lo contrario ocurre casi con la misma probabilidad.

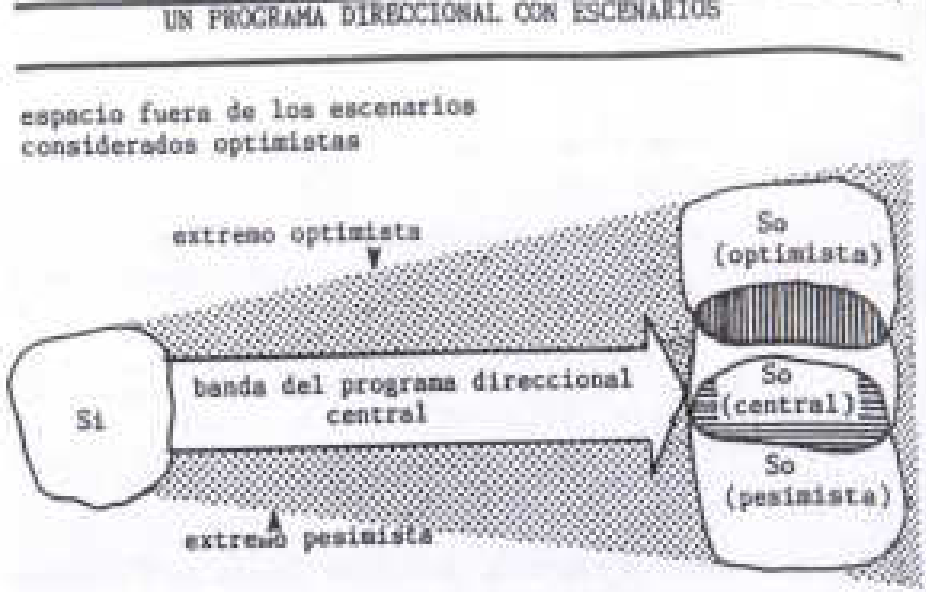
Así, la limitación de la técnica de escenarios reside en nuestra debilidad para predecir el espacio de ocurrencia de las variantes e imaginar tales variantes con sentido práctico.

A su vez, la bondad de la técnica de escenarios se fundamenta en que la **predicción** de una trayectoria es mucho más débil que la predicción de un **espacio de variantes** que a su vez apoya la **previsión** de diversos planes de contingencia para enfrentarlas.



De esta manera, la planificación descansa menos en la **capacidad de predicción** y más en las **técnicas de previsión.**

Pero, la técnica de escenarios no es ni puede ser una garantía contra errores de predicción y previsión. En efecto, el futuro de las variantes puede desarrollarse fuera del espacio de los escenarios considerados. Como esta probabilidad de error es amplia , la única solución consiste en revisar y rehacer constantemente los escenarios de



cálculo a fin de ajustar el espacio de los escenarios considerados posibles al desarrollo del cambio situacional.

Ahora bien, la técnica de escenarios se puede utilizar con muy distintos propósitos, además de servir a los propósitos de la planificación estratégica. Puede ser eficaz para argumentar por contraste sobre el desarrollo de un futuro y fundamentar una acción presente. Es también un ejercicio para imaginar posibilidades y capacidades.

Estos diversos usos dan origen a distintos conceptos de escenario. Así se habla de **escenarios imaginables** o hipotéticos, **escenarios posibles, escenarios normativos** o de intención, **escenarios más probables** o de referencia central.

escenarios extremos o de contraste, etc.

Los lineamientos del VII Plan de la Nación utilizan por primera vez a nivel nacional en Venezuela la técnica de escenarios, pero su aceptación como guía de acción del Gobierno ha sido débil. En todo caso, dentro de estos altibajos metodológicos, conviene destacar el avance que significó el VII Plan de la Nación, aunque sus trabajos hayan sido dejados a mitad de camino.

Los Lineamientos del VII Plan argumentan la necesidad de planificar con escenarios en el siguiente párrafo referido el marco cuantitativo del VII Plan :

> "El futuro está rodeado de incertidumbre. Los precios y volúmenes de exportación petrolera, la evolución de las tasas internacionales de interés, la reacción de los agentes e instituciones a las distintas políticas propuestas, el complejo proceso de toma de decisiones a nivel legislativo y judicial son algunas de las incógnitas que pesan sobre el VII Plan. Nadie puede poseer una visión certera de nuestro devenir, menos aún cuando el objetivo del Plan es alterar su rumbo. Sin embargo, es necesario, en este y cualquier momento, tomar decisiones cuyo objetivo es influir sobre el futuro, y esas decisiones deben en muchos casos ser dimensionadas adecuadamente. Para ello, es menester estimar la evolución que sufrirían las principales magnitudes de nuestra sociedad, en distintos escenarios en los que se pudiera desenvolver"

Más adelante, los **Lineamientos** precisan las **variantes** fuera del control del Gobierno, fundamentalmente referidas a los ingresos provenientes de la exportación petrolera, y las **opciones** que, si bien se refieren a decisiones gubernamentales, también son inciertas en la medida que se relacionan o son respuesta a las condiciones creadas por las

variantes. Las principales opciones se refieren al nivel del gasto público y al tipo de cambio. Combinando las variantes y las opciones los Lineamientos del VII Plan conforman cuatro escenarios iniciales que deben ajustarse permanentemente según las circunstancias. Estos cuatro escenarios se originan de la siguiente manera :

Tres Variantes Petroleras

Estas variantes tienen los siguientes supuestos :

a) La OPEP mantiene su actual vigencia como organización de productores.

b) La economía mundial crece en forma moderada.

c) Se estabiliza la producción exportada de los países fuera de la OPEP .

d) Continúa el proceso de ahorro en el uso de la energía a nivel mundial, y

e) Se enfrenta el problema de la **Vulnerabilidad de la Explotación Petrolera como Base del Desarrollo Nacional**, principalmente por medio del Proyecto de Acción No 04, "Fortalecimiento del Sector Petrolero", que incluía pasos graduales hacia la conformación internacional de formas de propiedad en la comercialización.

Variante 1 (central o base)

Asume que el volumen de exportación crece anualmente al 2.3 % entre 1984-88. Este cálculo implica el mantenimiento de la cuota anual de exportación hasta 1987, dado que los incrementos en la exportación provendrían únicamente de la puesta en marcha progresiva, a partir de finales de 1985, de la Planta Criogénica de Oriente cuya producción no está limitada por las cuotas de la OPEP. El precio de exportación se mantiene durante 1985 a los niveles del segundo semestre de 1984 y cae en términos reales en 1986, para luego subir

en 1987 y 1988 ligeramente por encima de la inflación mundial.

Variante 2 (baja)

Asume un deterioro fundamental del mercado petrolero internacional, sea por una recesión económica internacional o por resquebrajamiento de la capacidad de la OPEP para resolver los conflictos entre los diversos países de la organización.

Variante 3 (alta)

Asume que aumenta la demanda mundial de petróleo en tal forma que la alícuota de exportación para Venezuela permite restablecer los niveles de producción petrolera de 1980 para el año 1988. Los precios tienen un incremento ligeramente superior al caso de la variante central.

Frente a estas variantes, los Lineamientos exploran dos opciones que se conforman por combinación de decisiones sobre el tipo de cambio, el nivel del gasto público y el pago de la deuda.

Opción A : Superávit Financiero Nulo.

Asume que la deuda permanece constante, producto del mantenimiento de un superávit financiero nulo. En este caso el monto de los nuevos empréstitos es igual al de la amortización prevista. Con ello, el cuociente entre la deuda pública y el PTB cae para 1989 a ecoos de la mitad de su nivel en la situación inicial .

Opción B: Necesidades de Financimiento Nulas.

Implica la cancelación de todos los vencimientos de la deuda sin contratar nuevos empréstitos. En este caso el peso de la deuda disminuye durante el quinquenio a menos de un cuarto de su nivel en la situación inicial.

Si se combinan las tres variantes mencionadas con las dos opciones anteriores, se conforman teóricamente seis escenarios, de los cuales sólo cuatro considera pertinentes el VII Plan.

En esta forma, los Lineamientos del VII Plan, en el ámbito de lo económico, construyen un programa direccional que intenta responder flexiblemente a las variantes inciertas que afectan las opciones que parecen necesarias para alcanzar la situación-objetivo.

ESCENARIOS ECONOMICOS DEL VII PLAN

variantes / opciones	petroleo central (1)	petroleo bajo (2)	petroleo alto (3)
(A) superavit financiero nulo	escenario central	escenario bajo	escenario alto
(B) necesidades financieras nulas	escenario austero	x	x

La técnica de escenarios requiere bastante experiencia para su buen manejo, de otra manera resulta extremadamente engorrosa. El diseño de los escenarios se hace para

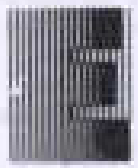
esclarecer posibilidades o dificultades y sobre esa base disponer de planes previamente elaborados para dichas contingencias. Por consiguiente, la exploración de escenarios no se hace para **elegir uno**. Todos los escenarios tienen su contrapartida en planes. Pero, los escenarios no pueden ser tantos que en su extremo confundan al gobernante. Esto exige un proceso de **reducción de variedad** tanto de las variantes como de las opciones.

En el ejemplo mostrado puede apreciarse que en cuanto a las variantes precio de petroleo, volúmenes de producción total, volúmenes de exportación, volúmenes de consumo interno, precio del petroleo para consumo interno, etc., se redujeron a una variante : el ingreso petrolero.

Por el lado de las opciones, la reducción de variedad fué igualmente drástica, ya que los conceptos superávit financiero nulo o necesidades financieras nulas tienen detrás una multiplicidad de combinaciones de opciones posibles.

8.- LA ESTRUCTURA MODULAR DEL PLAN : PROBLEMAS Y OPERACIONES.

8.a.- Planes y Subplanes : Tipos de módulos.



s inevitable dividir el todo en partes. La razón vital que nos mueve a **conocer-actuar** obliga a dividir el mundo de alguna manera para conformar un espacio eficaz para nuestra práctica. Ese espacio debe ser proporcional a nuestras capacidades situacionales, es decir aquellas pertinentes a nuestra ubicación en el proceso de producción social.

Todos los actores sociales dividen el mundo a su manera. ! el planificador tradicional también lo hizo. Así distingue entre planificación global, sectorial, regional y muchas veces crea un aparte especial para la planificación de las inversiones.

El uso de la palabra sector es muy elástico, se aplica a los sectores productivos de una matriz de insumo-producto así como a la división de fronteras entre lo público y lo privado. Desde esa perspectiva han surgido varias desviaciones intelectuales en la planificación normativa que podríamos denominar :

i) el **estatismo**, o creencia de que la planificación se practica desde el Estado como un actor muy **suigeneris**, y por consiguiente la teoría de las planificación tiene su centro en las relaciones Estado y Sociedad;

ii) el **regionalismo**, o creencia de que la región es una unidad espacial de planificación legítima y eficaz que presenta particularidades muy especiales que deben ser abordadas como planificación regional, aunque la región no tenga sujeto válido de gestión;

iii) el **sectorialismo** o creencia de que la única manera de precisar y darle carácter operacional a la planificación es detallando programas y políticas por sectores; en esa escuela el plan se hace siguiendo las clasificaciones de una matriz de insumo-producto;

iv) el **economicismo** o creencia de que la teoría de base de la planificación es la teoría económica y los criterios de eficacia económica son dominantes; los demás criterios son **costos** que es necesario restar a la eficacia económica, y

v) el **inversionismo** o creencia de que la inversión es el **centro** de la planificación y debe tener un tratamiento privilegiado en la formulación de los planes; de allí surgen las ideas sobre bancos de proyectos de inversión y la extensión del concepto de inversión desde su centro (la inversión económico-física) hacia la periferia (la inversión humana, la organización y el funcionamiento o puesta en actividad de la inversión económica-física)

Las desviaciones siempre tienen algo de verdad, por eso son desviaciones y no enfermedades malignas. El defecto de todas las desviaciones mencionadas reside en que **desvían** la atención de lo principal en la práctica cotidiana de los actore sociales : el enfrentamiento de problemas con un conjunto de acciones. Dichos problemas y acciones son la temática esencial del conflicto social. En síntesis, las desviaciones anteriores están asociadas a la relación YO y el SISTEMA que ya hemos criticado. El mundo en conflicto o

cooperación, trae en cambio, como asociación las palabras problemas y operaciones para enfrentar los problemas.

El razonamiento anterior nos mueve a proponer un criterio distinto para dividir el todo en partes. Estos criterios son:

i) respetar la forma habitual en que los hombres dividen el mundo en su práctica cotidiana; ellos enfrentan problemas y realizan acciones para enfrentarlos,

ii) establecer módulos intermedios de síntesis que permitan hacer el pasaje bidireccional entre el todo y las partes, ya que las **partes y subpartes** permiten que el plan se constituya como **creación colectiva** en todos los niveles y jerarquías de un sistema y el **todo**, preconstituido en la cúspide (ex-ante) y reconstituido (ex-post) desde las bases, es esencial para la **coherencia** del plan, y

iii) que la taxonomía que expresa los criterios de división del todo en partes sea **recursiva**, es decir que cada parte pueda dividirse en **subpartes** hasta que el módulo particional sea adecuado al espacio de acción en que los actores desarrollan su práctica de producción social.

Siguiendo los criterios señalados, el plan situacional es un **plan modular** que distingue los siguientes módulos particionales :

a) **módulos explicativos** : problemas y subproblemas enmarcados en distintos espacios.

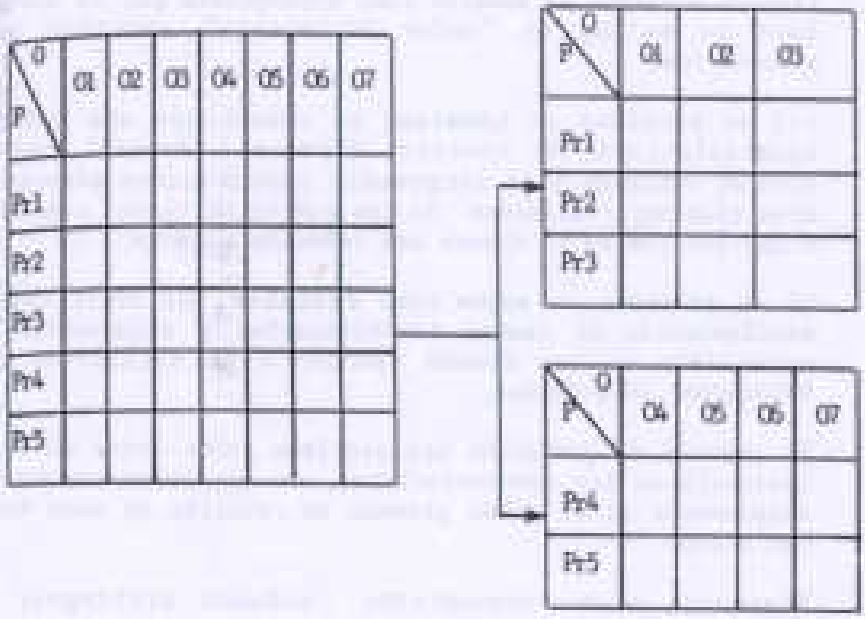
b) **módulos de acción** : proyectos de acción, operaciones, acciones y subacciones, y

c) **módulos O-P** : ámbitos de responsabilidad que articulan **operaciones** y **problemas**.

Estos módulos no dividen la realidad ni por **departamentos** (política, economía, etc) ni por **sectores**, sino por unidades

integradas de prácticas diversas de producción social. Desde este punto de vista son categorías unificadoras de la realidad **tal como es**, y no separan lo político de lo económico o lo organizativo.

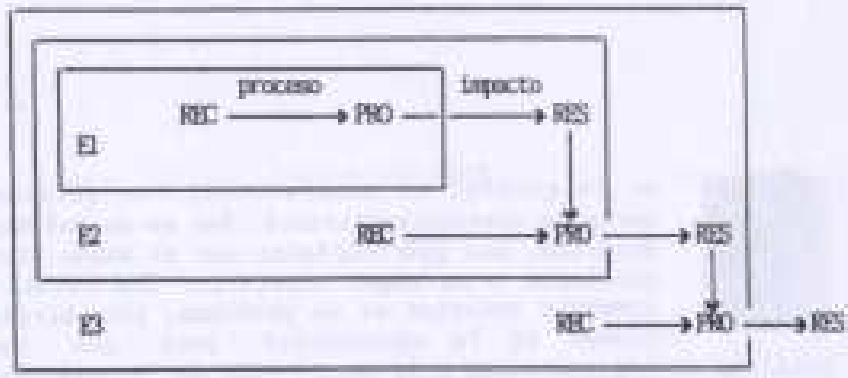
Los módulos explicativos dividen el plan en áreas de conocimiento y juicio valorativo para la acción.



Los módulos de acción dividen el plan por agrupaciones articuladas de acción en relación a los problemas enfrentados. El concepto básico es aquí el de **operación**, entendido ampliamente como un conjunto diverso de recursos escasos (poder, conocimientos, recursos económicos corrientes, inversiones económicas, capacidades

organizativas, etc.) que mediante un proceso de producción social los combina y convierte en un **producto** (hechos políticos, bienes y servicios, conocimientos, organizaciones, sistemas, instituciones, etc), que tiene un **impacto** o **resultado** sobre un problema.

La relación **Recursos**⟶ **Producto**⟶ **Resultados** de una operación es situacional y relativa al espacio de acción correspondiente. Así, el **Producto** en el espacio **E2**, mayor que **E1**, puede ser un **Resultado** en **E1** y **Recurso** en el espacio aún mayor **E3**.



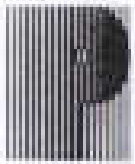
Por ejemplo, la reducción de accidentes puede ser un resultado del Departamento de Seguridad, pero es sólo un producto en el espacio de la dirección de una Línea Aérea que persigue desplazar del mercado a sus competidoras.

Por su parte, los módulos O-P son **subplanes**, pues tienen todas las características del todo, pero limitadas a una **área problemática**. Pueden referirse a un conjunto parcial de problemas y operaciones bajo una misma responsabilidad institucional dominante.

El esquema adjunto expresa la forma en que el plan se divide en subplanes .

3.b.- El Análisis de Problemas : Los Módulos Explicativos del Plan.-

a) Qué son Problemas



Por lo general el hombre lidia con problemas sociales cuasiestructurados. Ese es su qué hacer práctico. Las oportunidades son al mismo tiempo problemas y su signo contrario. Una crisis de comercio exterior es un problema, pero al mismo tiempo es la oportunidad para una nueva política de exportaciones o de sustitución de importaciones. Pero, ¿qué son los problemas? ¿qué tipos de problemas preocupan a los hombres?

Digamos que un problema es una discrepancia entre el **ser** o la **posibilidad de ser** y el **debe ser** que un actor asume como evitable e inaceptable. La evitabilidad y la inaceptabilidad son apreciaciones del actor sobre el problema que lo mueven a definirlo como tal. Ambas se asumen con distinto grado de convicción. Los problemas pueden ser para mí absolutamente inaceptables o simplemente pensar que no es bueno que tal cosa ocurra. También puedo estar completamente convencido de la manera de evitar o eliminar un problema o simplemente creer que es posible encontrar una solución.

Las precisiones anteriores apuntan a los siguientes elementos conceptuales :

i) un problema es **relativo** a la posición de un actor, no es definible como un absoluto;

ii) un problema es **actual** si constituye una discrepancia entre el "ser" y el "debe ser" o es **potencial** si surge de una discrepancia entre la "posibilidad de ser" y el "debería ser" ;

iii) un problema es asumido como **inaceptable** por un actor si éste le asigna un "valor o interés" positivo a su eliminación;

iv) un problema es **terminal** si constituye una realidad insatisfactoria de contacto directo o frontal con los actores sociales y es **intermedio** cuando dichos actores son afectados por realidades de las cuales no tienen conciencia o con las cuales no tienen una relación directa , y

v) un problema se asume como **evitable**, es decir como la manifestación de causas identificables y eliminables; la naturaleza de las causas apuntan a la dificultad para solucionar un problema.

El proceso de gestación del problema puede estar en última instancia en las genoestructuras, en las fenoestructuras o simplemente en el mismo proceso de relación de unos hechos con otros.

Siguiendo este razonamiento, podemos distinguir los siguientes tipos de problemas :

*** Problemas Actuales o Potenciales**

Los problemas actuales son problemas vigentes en tiempo presente, mientras los problemas potenciales son amenazas futuras probables. Estos problemas pueden ser **problemas conocidos** o **problemas nuevos**. Ambos presentan naturales

diferencias para su análisis y enfrentamiento.

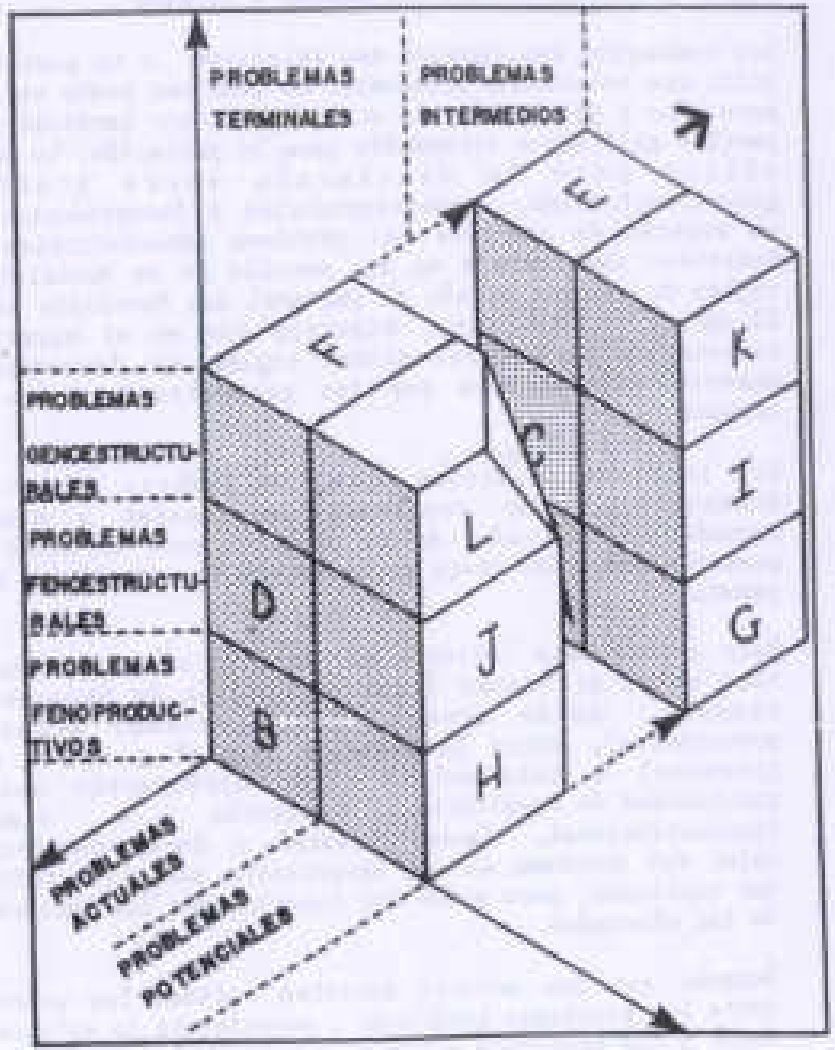
• Problemas Terminales e Intermedios

Los problemas terminales son disconformidades que se manifiestan directamente en la relación esencial del actor con los resultados del sistema en que está inserto y que califica como insatisfactorios; en cambio, los problemas intermedios están ocultos detrás de la relación directa del hombre con las cosas. Así, lo que en un espacio menor (la lucha interna entre fracciones de un partido político) es un problema terminal, puede ser un problema intermedio en el espacio mayor del sistema social (la población frente a los problemas de desocupación, marginalidad, desnutrición, vivienda, etc.). Estar situado en ese espacio menor y ser absorbido por los problemas de ese espacio impide, a veces, captar lo que son los problemas terminales para la población en el espacio de la totalidad social. El hombre tiene acceso inevitable a sus problemas terminales en el espacio de su práctica cotidiana; en cambio, conoce de los problemas intermedios sólo por un esfuerzo especial para situarse en el espacio de la práctica social de otros actores. De esta manera hay algunos problemas que son terminales para todos los hombres : aquellos que se refieren a las necesidades básicas del hombre en sociedad.

•Problemas Genoestructurales, Fenoestructurales y Fenoproductivos

Los problemas también pueden definirse como genoestructurales, fenoestructurales o fenoproductivos según sea el nivel situacional que debe ser alterado en última instancia para evitar sus manifestaciones. A medida que se avanza hacia las genoestructuras la dificultad para enfrentar los problemas es mayor.

Estos tipos de problemas pueden referirse a todos los ámbitos del sistema social (problemas políticos, económicos, organizativos, administrativos, de seguridad y defensa, de relaciones internacionales, agrícolas, etc.) o a algunos de



ellos. Un problema siempre cruza varios ámbitos del sistema social. Igualmente, tales problemas pueden ser **macroproblemas nacionales** que afectan a todo un país o una región o **microproblemas nacionales y locales.**

Los conceptos mencionados son relativos a la posición del actor que selecciona problemas. Un problema puede ser actual para unos y potencial para otros; puede ser terminal para un partido político e intermedio para la población; lo mismo es válido para la distinción entre problemas genoestructurales, fenoestructurales y fenoproductivos. En el espacio de análisis del problema administrativo de un individuo que trabaja un una sección de un Municipio, las reglas de administración de personal del Municipio son para él una genoestructura, mientras que en el espacio del sistema político-social dichas reglas son fenoestructuras menores determinadas por las genoestructuras de dicho sistema.

Los problemas aparecen ante los hombres con diversas dimensiones. Hay problemas importantes y problemas secundarios. El valor de un problema para un actor es la posición que aquel ocupa en la escala de prioridades para su remoción.

Esta escala está influída por la precisión que cada actor hace sobre el tiempo (tasa sicológica de descuento del tiempo , donde destaca los problemas actuales y potenciales), sobre la relación frontal o velada con él (terminal o intermedio) y su apreciación sobre la posibilidad de resolverlo, evitarlo o disolverlo (genoestructural, fenoestructural o fenoproductivo). El valor del problema es una apreciación subjetiva difícil de ser explicada, pero puede ser conocida por las declaraciones de los afectados.

Después que los actores sociales definen las prioridades sobre los problemas genéricos , normalmente le asignan mayor valor a los problemas actuales y menor valor a los problemas potenciales.

Los hombres aplican una tasa sicológica positiva de descuento sobre los problemas, pero también existen casos donde aplican una tasa negativa de descuento sobre el futuro y en ciertas mentalidades los problemas futuros cuentan más que los presentes.

UNA CLASIFICACION DE PROBLEMAS

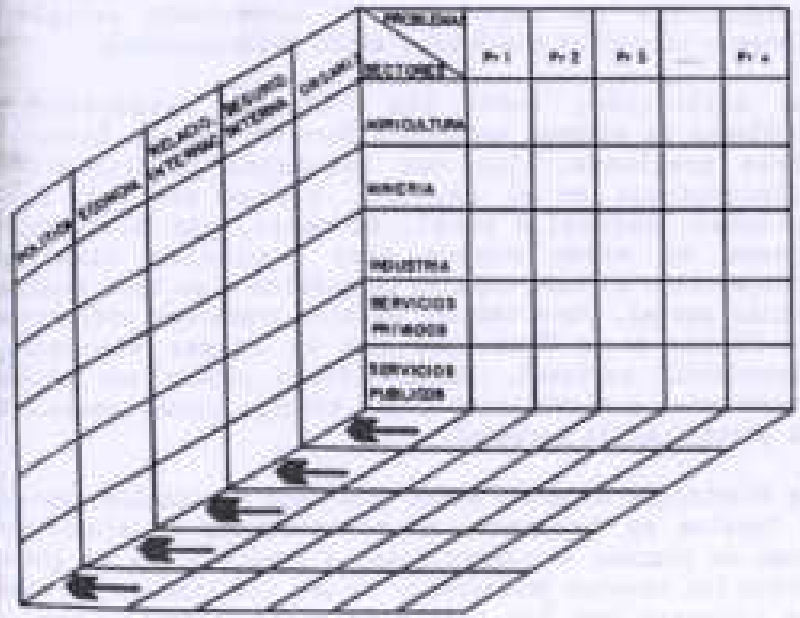
	dificultad creciente para enfrentarlos		
dificultad de los problemas valor mas	PROBLEMAS GENOESTRUCTURALES	PROBLEMAS FENOESTRUCTURALES	PROBLEMAS FENOPRODUCTIVOS
PROBLEMAS ACTUALES TERMINALES	F	D	B
PROBLEMAS ACTUALES INTERMEDIOS	E	C	A
PROBLEMAS POTENCIALES TERMINALES	L	J	H
PROBLEMAS POTENCIALES INTERMEDIOS	K	I	G

En general, la población se preocupa fundamentalmente por los problemas actuales y terminales (F-D-B, según el

cuadro adjunto). Los partidos políticos, en cambio, se dedican hacia problemas que para la ciudadanía en general son actuales e intermedios (E-C-A), mientras los planificadores tienden a concentrarse principalmente en los problemas potenciales (L-J-H-K-I-G) y en los problemas actuales terminales (F-D-B).

Los diferentes actores que coexisten en la realidad objeto de la planificación valoran un problema en forma distinta y, en su extremo, pueden desconocer su existencia. La distinta valoración de los problemas es uno de los aspectos que hacen que una misma realidad sea explicada como distintas situaciones por los distintos actores del proceso social. En este sentido, se puede decir que una explicación situacional es, en parte, una **selección de problemas** según el punto de vista del actor que explica.

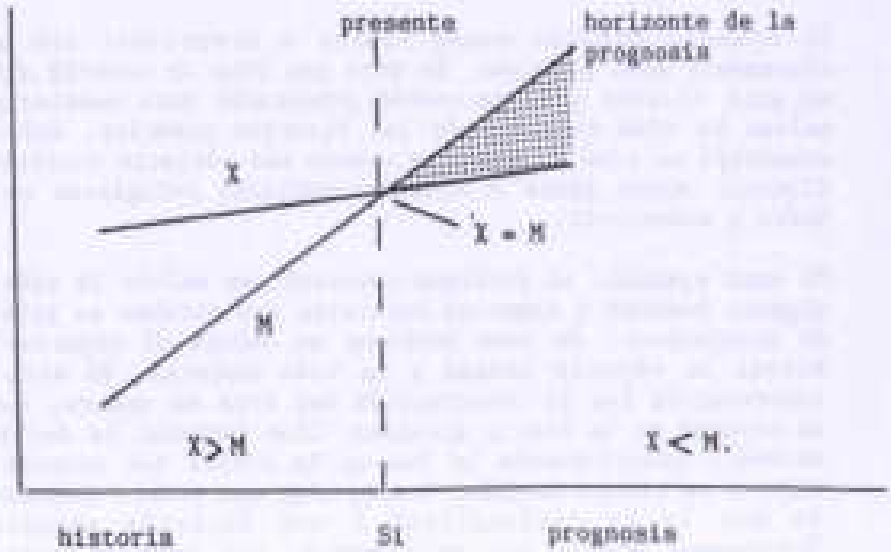
AMBITOS, SECTORES Y PROBLEMAS



La Importancia de los Problemas Potenciales en la Eficacia de las Decisiones.

La planificación supone la exploración permanente de las tendencias futuras, porque las decisiones presentes sólo serán racionales según lo que ocurre después. Si hoy decidimos construir una planta de acero, tal decisión será racional si a la fecha futura de la puesta en producción de dicha planta hay mercado para ella. Si hoy hacemos una alianza política con una fuerza social poderosa, tal decisión no será racional si dicha organización queda reducida a la nada dos años después. La prognosis es pues el cálculo para anticipar las situaciones futuras si las tendencias presentes se mantienen.

El carácter dinámico del concepto de problema sólo puede revelarse con la prognosis. Problemas que hoy son relevantes pueden tender a desaparecer mañana. A la inversa, problemas que hoy no se manifiestan, pueden surgir en el futuro como encuentro de tendencias desfavorables.



Un ejemplo seguramente ayudará a esclarecer este punto. Supongamos que en la situación inicial, las importaciones, (M) y las exportaciones (X) están en equilibrio. La sola observación del equilibrio presente podría así ocultar un grave problema de comercio exterior, si la velocidad de crecimiento de las importaciones es superior a la de las exportaciones. Una prognosis del crecimiento de las importaciones y de las exportaciones revelará así la proximidad futura de un déficit en el comercio exterior.

La prognosis, como una de las diversas modalidades de predicción, es sólo un medio de análisis que utiliza la planificación y no puede confundirse con ella. Sin embargo, sin el conocimiento predictivo de lo que probablemente ocurrirá después, es imposible la racionalidad de las decisiones presentes. Es un error pensar que si un problema es detectado en la situación presente, su ataque directo puede hacerse con eficacia sin proyectarlo hacia el futuro. Si así fuera, no tendría sentido la planificación de mediano y largo plazo y el plan se confundiría completamente con la intervención social del día a día.

Un ejemplo bíblico puede ayudar a comprender aún más claramente este problema. Se dice que Dios le anunció a Noé un gran diluvio y le recomendó prepararse para subsistir y salvar la vida humana y de las diversas especies. Así Noé construyó un arca de madera y cuando más adelante ocurrió el diluvio, mucha gente y animales pudieron refugiarse en el barco y sobrevivir.

En este ejemplo, el problema consistió en salvar la vida de algunos hombres y especies naturales que estaban en peligro de desaparecer. De este problema se deduce el objetivo de salvar la especie humana y la vida natural. El acto de intervención fue la construcción del arca de madera, capaz de navegar en la tierra inundada. ¿Fue racional la decisión de Noé?. Efectivamente lo fue en la medida que ocurrió el diluvio un tiempo después. O sea, algo que ocurre después es lo que le da racionalidad a una decisión anterior. Supongamos ahora, por un momento, que Dios se hubiera

equivocado y el diluvio se hubiera quedado en meros anuncios, como ocurre a menudo con los pronósticos meteorológicos a que estamos acostumbrados. En ese hipotético caso Noé no sería conocido por haber supuestamente salvado la humanidad de su desaparición, sino como el primer loco que construyó un enorme barco varado en la tierra. En este último caso, lo que ocurre después invalida la racionalidad del plan que inspiró la construcción del arca.

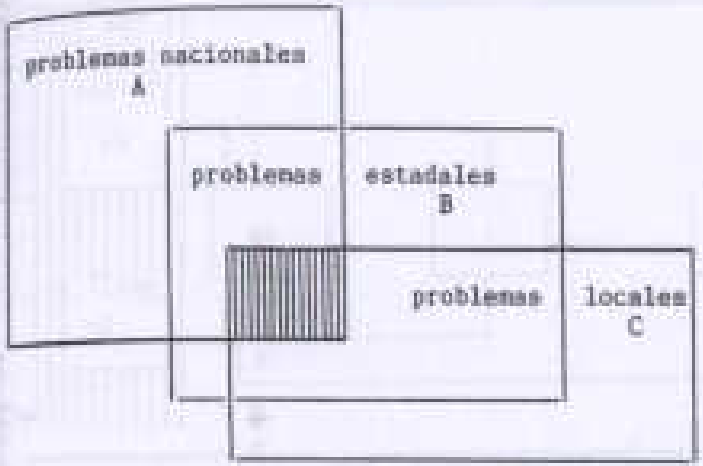
b) **Problemas de alcance nacional, estadal y local.**

Existen problemas **aespaciales** que no admiten una localización o distribución espacial (como el desbalance en el comercio exterior y el atraso tecnológico) y hay problemas que adquieren particularidades espaciales o consisten en ciertas características de ocupación del espacio o funcionamiento del proceso de producción social en el espacio (como la pobreza crítica distribuida desigualmente por regiones o el intercambio desigual de bienes y servicios económicos entre dos regiones).

Por definición, todos los problemas aespaciales son problemas de **alcance nacional**. Pero no son los únicos. Los otros problemas, los que adquieren particularidades diferenciadas en el espacio, pueden ser del alcance nacional, estadal o local. Es decir, son problemas que tienen el mismo nombre pero contenido distinto y diferenciado en cada espacio geográfico o en cada espacio de acción social. Pero también existen problemas exclusivos de un Estado o un Municipio que no tienen expresión de importancia nacional. Estos últimos pueden ser problemas importantes a nivel local y sin embargo quedar excluídos de la planificación nacional.

La distinción anterior entre problemas nacionales, estadales y locales es importante si se piensa en la planificación como un proceso descentralizado y creativo que se gesta en todos los niveles jerárquicos de una institución. En efecto, es evidente que los problemas estrictamente nacionales

presentan menos dificultades de coordinación en la cúspide. Otro tanto ocurre con los problemas estrictamente locales o estadales. En cambio, los problemas que con distinto contenido cruzan todas las distinciones mencionadas constituyen un serio problema de coordinación, donde debe buscarse un equilibrio entre **descentralización y creatividad**, por una parte, y **centralización y coherencia**, por la otra.



En el esquema gráfico adjunto puede apreciarse que la intersección achurada presenta problemas de coordinación en todos los niveles, pues se refiere a los problemas que se repiten con distintas particularidades a nivel nacional, estadal y local. Pero, la necesidad de coordinación es más amplia, por que además se refiere a las intersecciones entre A y B y de B con C.

c) **Precisión de un Problema**

La explicación anterior permite aproximarnos a la precisión de un problema, ya que la primera caracterización sobre el mismo lo clasificará como actual, potencial, terminal,

intermedio, etc. El paso siguiente será acotar el problema para explicarlo, comprenderlo y diseñar la forma de enfrentarlo. A este respecto conviene definir los principales elementos que constituyen un problema.

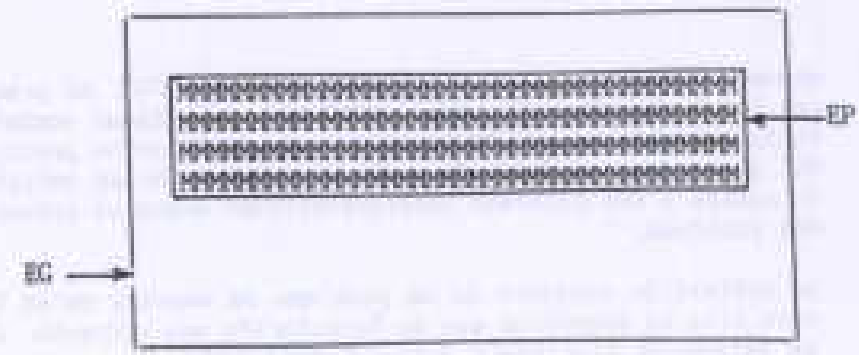
Un problema se compone de tres elementos : **explicado, explicando y espacio explicativo.**

$$Pr = E(Ex1, Ex2)$$

En esta relación **E** es el **espacio del problema**, **Ex1** el **explicado** y **Ex2** el **explicando**. Los elementos Ex1 y Ex2 son relativos al espacio E dentro del cual se hace la explicación del problema.

Un problema tiene que precisarse en un espacio determinado, que es un espacio singular (ES) o particular (EP) que delimita las fronteras del problema. A su vez, el espacio de un problema específico se ubica en el espacio **EG** que comprende toda la realidad selectivamente planificada por un actor. EG es el espacio de mayor jerarquía.

ESPACIO DE LA REALIDAD PLANIFICADA Y ESPACIO DE UN PROBLEMA



El espacio de la realidad planificada **EG** es el ámbito explicativo que se postula como pertinente a la definición del conjunto Si = (Pr1, Pr2, ..., Prn) de problemas que son considerados como tales en la situación inicial del plan.

Los espacios **EP** y **ES** restringidos a un tipo de problemas o un problema son los ámbitos explicativos que se postulan como la distinción que es coherente y pertinente a la definición de un problema particular o singular. Así, por ejemplo, el espacio **EP** del problema **Pr1** es una distinción precisa al interior del espacio **EG**.

El **vector de definición de un problema** es la precisión del **explicado** Ex1. Es una caracterización precisa en el plano de los flujos de producción social mediante la enumeración de un conjunto Ex1 = (R1, R2, ...,Rj) de resultados o hechos característicos que conforman una condición necesaria y suficiente para distinguir un problema de otro cualquiera o precisar las distintas maneras de entender un problema. Estos hechos enumerados son los puntos de contacto de los hombres con las realidades insatisfactorias que viven.

Por ejemplo, la definición del problema 1 puede ser :

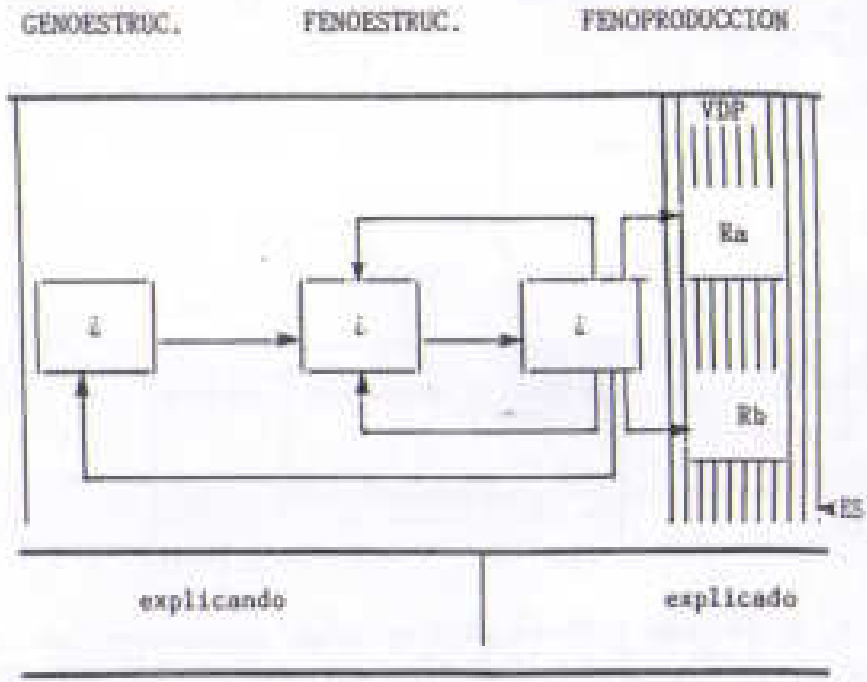
Ex1 = VDP1 = (Ra, Rb)

donde el vector de definición del problema VDP1 se precisa por los **hechos** Ra y Rb que constituyen **resultados sociales.** Cualquier otro hecho adicional es redundante en la precisión del problema y si falta Ra o Rb la explicación es ambigüa y da cabida a muy diversas interpretaciones sobre el contenido del problema.

La definición correcta de un problema se expresa en su VDP, pero ello no significa que su formulación sea correcta. Aquí es necesario distinguir entre **formulación** correcta de un problema y su **precisión** o definición rigurosa en el VDP.

Los resultados (Ra, Rb) enumerados son relativos a la forma en que el problema es delimitado en en el espacio E1.

DEFINICION DEL PROBLEMA 1

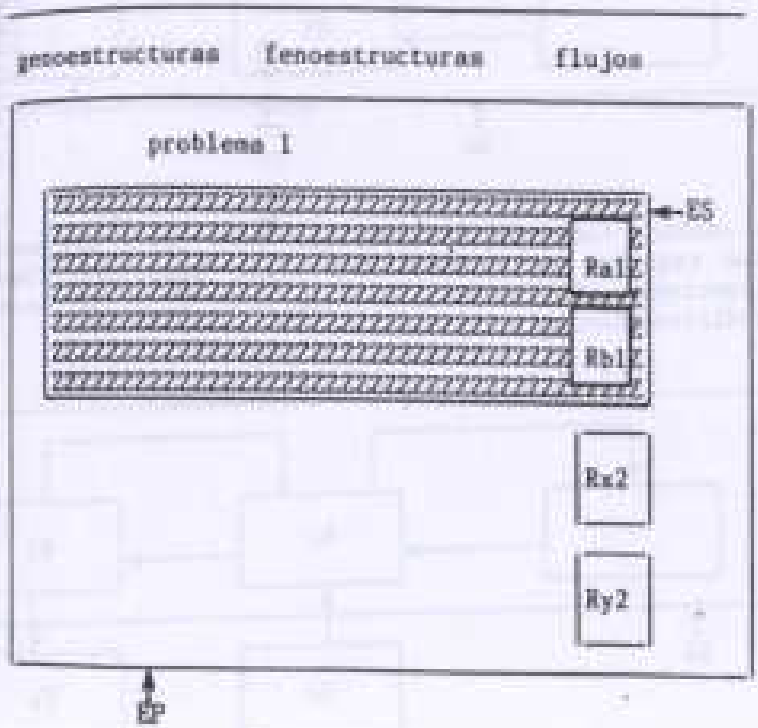


Una de las principales dificultades en la práctica de la planificación situacional por problemas reside en que una realidad concreta constituye o no un verdadero problema no sólo en relación a la verificación del contraste entre hechos y normas en el espacio restringido **ES** de su análisis singular, sino respecto del espacio más amplio **EP** de la realidad que comprende al problema explicado como su subsistema. Así, un problema está bien formulado si existe como una deficiencia o una brecha actual o potencial entre hechos y normas no sólo en el espacio **ES** restringido a su

constatación singular sino en los espacios EP o EG del metasistema que lo comprende.

En el gráfico anterior el problema 1 en el espacio ES puede disolverse en el espacio EP que comprende un nivel superior recursivo de problemas. Si ello ocurre, el problema 1 es un **falso problema**.

Así, el VDP de un problema puede ser preciso respecto a un falso problema o un problema mal formulado. A la inversa, un problema puede estar bien formulado pero ser impreciso su vector de definición.



Veamos un ejemplo. Se ha comprobado (problema 1) que es fácil falsificar el certificado de solvencia del impuesto a la renta y que existen organizaciones que se dedican a negociar con solvencias falsificadas. El problema 1 está así definido en el espacio ES de la " inteligencia tributaria". Supongamos que nos salimos del espacio ES y analizamos que ocurre en el espacio EP de la "administración tributaria".

Si allí comprobamos que el sistema de solvencias es inútil o ineficaz para mejorar la recaudación de impuestos y el mismo objetivo puede lograrse por otros medios más potentes y fáciles, quiere decir que el problema no es hacer inviolable el certificado de solvencia sino eliminarla y mejorar la recaudación tributaria por medios más adecuados.

De esta manera el problema 1 de falsificación de certificados de solvencia definido en el Espacio ES de la inteligencia tributaria se disuelve en el problema 2 de administración tributaria en el espacio más amplio EP.

d) Nudos explicativos de los problemas

Un nudo explicativo de un problema es un "conjunto semántico" que constituye la unidad modular de descripción de un proceso o de hechos en una explicación situacional en un espacio determinado. Estos nudos son caracterizaciones que se localizan en las genoestructuras, en las fenoestructuras y en la fenoproducción. Cada nudo explicativo es un **subproblema** en relación al problema analizado. En consecuencia, si su complejidad lo exige, puede ser analizado con el mismo método de análisis de un problema.

El **espacio** dentro del cual se analiza un problema tiene que cumplir dos requisitos :

1) debe corresponder al ámbito de acción de un sujeto o **actor** con capacidad política y gerencial sobre el proceso desarrollado en dicho espacio. Y

ii) debe corresponder a una **delimitación** del problema de acuerdo a algún criterio de distribución de tareas en el plan, pero esta delimitación debe cumplir con el requisito anterior.

Como consecuencia de lo anterior, los nudos explicativos pueden estar **dentro** o **fuera** del espacio de análisis del problema. De esta manera, la identificación de un nudo explicativo exige la siguiente enumeración de variables :

Ni = Vi(Eix , Ps)

En esta expresión **Ni** es un nudo explicativo del problema i, **Vi** es la red de variables explicativas a la cual pertenece Ni, **Eix** es el espacio del problema i explicado, donde **x** expresa su ubicación en el mapa explicativo (dentro o fuera de Ei) y **Ps** es el **plano situacional** (reglas, acumulaciones y flujos) donde se localiza el nudo.

Una relación entre dos nudos constituye una implicación causal o una relación iniciativa-respuesta.

De esta forma un **flujograma situacional** (graficación de flujos del modelo explicativo del problema) es un sistema de implicaciones explicativas donde el **"explicado"** es el vector de definición del problema y el **"explicando"** es una red de implicaciones explicativas que distingue la zona de las genoestructuras, de las fenoestructuras y de los flujos de producción social. El vector de definición de un problema se compone también de nudos explicativos.

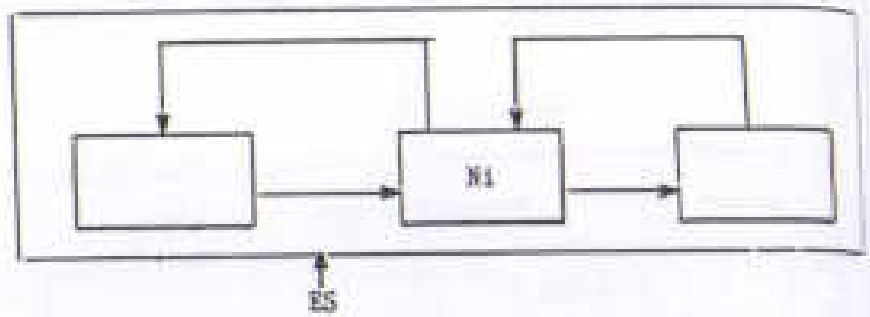
Para que un nudo sea un conjunto semántico preciso se requieren las siguientes condiciones :

i) que su expresión cualitativa sea distinguible de otras aproximadas o similares;

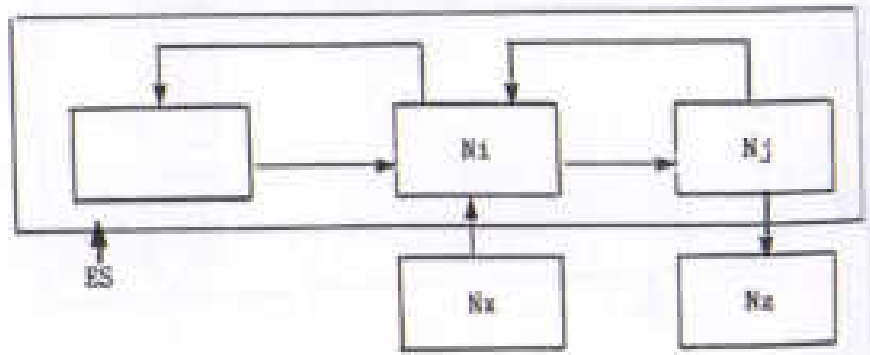
ii) que su expresión cuantitativa sea pertinente, significativa y exacta, y

iii) que la articulación de las dos condiciones anteriores le otorgue al nudo un sentido desprovisto de ambigüedad.

Si **N** es un nudo cualquiera del flujograma situacional, los nudos **Ni** que pertenecen al espacio **ES** del Problema 1 deben **recibir** algún condicionamiento y a su vez condicionar a otro nudo dentro del mismo espacio. En la figura siguiente todos los nudos tienen implicaciones de entrada y salida.



En cambio, cualquier nudo **Nx** que esté fuera del espacio ES sólo requiere articularse con algún nudo del flujograma situacional condicionando a algún nudo **Ni** o recibiendo su condicionamiento.



En este sentido el espacio "ES" del problema tiene el alcance práctico de **interrumpir** la explicación en los nudos de contacto inmediato con él.

Por ejemplo, si **Ni** es el nivel de desempleo y **Nx** la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, el flujograma situacional interrumpe el análisis en **Nx** y no intenta explicar por qué la fuerza de trabajo crece a esa velocidad.

A la inversa, si **Nj** es el crecimiento de la marginalidad social y **Nx** es la tasa de deserción escolar, el flujograma situacional interrumpe el análisis en **Nx** y no se preocupa de las implicaciones de **NZ** sobre otros problemas. En esta forma **Nx** y **Nx** cumplen el rol de eslabones de análisis con otros problemas.

Esto es especialmente útil cuando a partir de los problemas parciales se intenta construir un flujograma situacional de síntesis.

e) La Situación del que explica en relación al Espacio "E" del Problema.-

La posición o punto de vista del actor que planifica incide en forma determinante en la explicación que éste hace del problema.

Así se pueden distinguir los siguientes casos:

CASO 1: El actor que explica está fuera del espacio (EC) del conjunto de problemas del Plan.

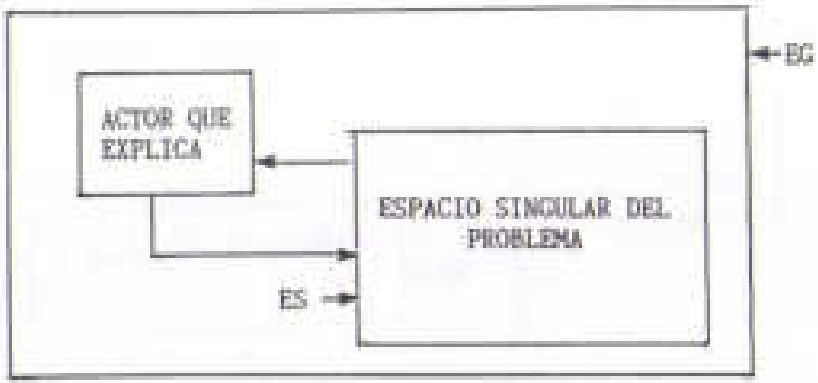
En este caso la explicación del actor **está** o se **sitúa** ideológicamente **fuera** del espacio EC, es ajena a los intereses subjetivos de la situación y está principalmente condicionada por una visión intelectual y racionalista de la realidad y del problema. En consecuencia, su **valoración** del problema será producto de una apreciación **distinta** y **global** de **todo el sistema**.

La explicación del actor **está** o se **sitúa** ideológicamente **fuera del espacio EC**, es ajena a los intereses subjetivos de la situación y está principalmente condicionada por una visión intelectual y racionalista de la realidad y del problema. En consecuencia, su **valoración** del problema será producto de una apreciación **distinta** y **global** de **todo el sistema**.

Si el problema en cuestión no tiene peso en esa globalidad explicativa, éste lo calificará con una baja valoración y una baja prioridad. Este es el caso de un historiador del siglo XX que analiza la caída del Imperio Romano o de un Profesor europeo que explica el problema de la vivienda en la Sierra del Perú.

CASO 2: El actor que explica está fuera del espacio "ES" del problema singular, pero dentro del espacio EC del conjunto de problemas del Plan.

Aquí el actor que explica está comprometido en la acción planificada para alterar o preservar la situación o es afectado por ella positiva o negativamente, pero está distante del problema específico. El que explica no es indiferente a lo que ocurre, pero no tiene una vivencia directa del problema.



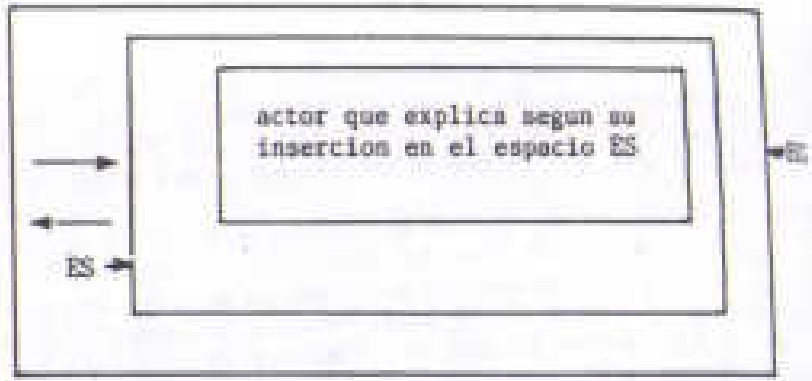
Este actor valorará el problema en relación al **peso** del mismo sobre sus posibilidades de acción en el espacio **"EC"**, y no en relación directa con el costo o beneficio que dicho problema le produce.

El espacio **"ES"** del problema no lo afecta **directamente** y la valoración sólo puede referirse a las relaciones del espacio **"ES"** con el espacio **"EC"**. Aquí se producirán condicionamientos sobre el actor que explica según sea el tipo de inserción que tenga en el espacio mayor **"EC"**. Los intereses del actor que explica son, en este caso, **situacionales** o genéricos respecto del problema específico, desde el momento que el actor que explica seguramente se ubicará **dentro** del espacio de **otros** problemas que tienen alguna relación con este problema específico. Este es el caso de un obrero industrial que valora un problema que afecta a los campesinos.

CASO 3: El actor que explica está dentro del espacio ES del problema singular.

En este caso, el actor que explica y valora es parte del espacio "ES" que abarca el problema específico, tiene intereses directos sobre dicho problema y su valoración

tendrá el signo de su inserción en dicho espacio.



Sin embargo, frecuentemente los intereses particulares de un actor sobre un problema específico no son ajenos a los intereses situacionales de los otros actores que están en la realidad ubicados en formas análogas de inserción en el proceso de producción social, pero fuera del espacio El.

Los actores que están en espacios de distintos problemas pero tienen formas análogas de inserción en sus respectivos espacios tienden a crear solidaridades y cuerpos ideológico-culturales comunes, lo cual tiende a producir valoraciones interdependientes de los problemas.

Por ejemplo, si se inserta como productor o como consumidor, como propietario del capital o como trabajador, como gobierno o como oposición, como empleado de altos ingresos o desempleado marginal, etc., su valoración del problema tendrá el signo de su ubicación en una u otra posición. Este es el caso de un obrero textil y un empresario textil que valoran el problema de las importaciones textiles en una situación de estrechez del mercado nacional.

En síntesis, un actor valorará un problema y le asignará prioridad de solución, según los siguientes elementos

condicionantes:

i) Si está o se sitúa dentro o fuera del espacio EC del conjunto de problemas del Plan;

ii) Si está dentro o fuera del espacio ES del problema singular objeto de valoración;

iii) Si está dentro del espacio ES inserto como afectado o beneficiario del problema.

iv) Si se han desarrollado o no solidaridades ideológicas y materiales entre los actores que están en distintos espacios de problemas, pero tienen formas de inserción comunes en el proceso de producción social;

v) Si las ideologías, valores, creencias, predisposiciones y teorías explicativas internalizadas por los actores los llevan a aceptar o rechazar la realidad y el sistema que la produce, y por esa vía llegan a distinguir un problema como un obstáculo superable dentro de la reproducción del sistema o como una consecuencia de las genoestructuras del mismo.

() **Restricciones falsas y reales cuando se enfrenta un problema**

En el diseño de una operación es necesario distinguir las restricciones falsas de las **restricciones reales** que pesan sobre la solución de un problema. Aquí es importante tomar conciencia del hecho que el actor que planifica puede hacerse una imagen del espacio de las opciones posibles para la solución de un problema que puede diferir significativamente del espacio real de opciones.

El descubrimiento de esta diferencia es justamente lo que abre la posibilidad de soluciones imaginativas, creativas o

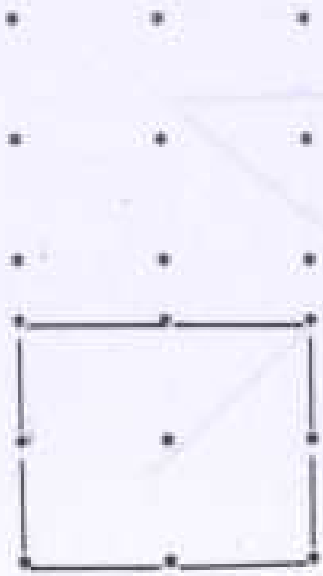
nuevas. Las soluciones rutinarias son siempre obvias, lo difícil es buscar y encontrar soluciones creativas. La resistencia para intentar soluciones cratívas está normalmente alimentada por:

i) **Supuestos aparentemente obvios** y verdaderos que no requieren de cuestionamiento, y

ii) **Supuestos inconscientes** cuya inexistencia o existencia, una vez explicitados, constituyen una sorpresa para el propio actor que explica y planifica.

Los **supuestos inconscientes** convierten a menudo un problema simple en un acertijo o un rompecabezas. Consideremos el siguiente ejemplo tomado del libro de Russell Ackoff, "Creating the Corporate Future", (John Wiley and Sons. pág. 174-176).

EL EJEMPLO DE ACKOFF DE UNA FALSA RESTRICCION



falsa restricción del espacio para la solución del problema.

Colóquese un lápiz en uno de los 9 puntos señalados en la figura siguiente y dibújese cuatro (4) líneas rectas que cubran **todos** los puntos sin levantar el lápiz.

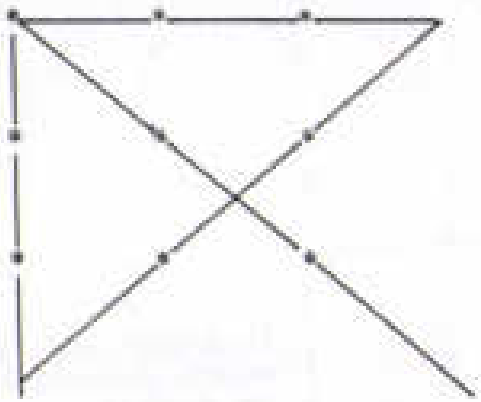
La mayoría de las personas que tratan de resolver este problema **no intentan extender sus líneas más allá del perímetro** del cuadrado imaginario formado por los puntos, **porque suponen incorrectamente** que ello no está permitido.

La creatividad consiste principalmente en **describir** la **"restricciones autoimpuestas"**, removerlas y explorar las consecuencias y legitimidad de tal remoción.

En el gráfico siguiente vemos que superada la idea del falso espacio restrictivo, la solución es muy simple.

Estas falsas restricciones aparecen al contestar explícitamente las siguientes preguntas :

a) ¿Cuáles son las variables relevantes para la construcción del flujograma situacional del problema?



b) ¿Cuáles de éstas están dentro del espacio El del problema específico (y en consecuencia se puede actuar sobre ella) y cuáles no ?

c) ¿A qué "restricciones-dato" están sujetas realmente las variables? ¿Cuáles son restricciones sólo pertinentes al espacio del problema?

d) ¿Cómo interactúan las variables relevantes (nudos críticos) para producir los resultados (R1, R2,..., Rj) que ofrece el sistema?

8.c.- Los Módulos de Acción : Operaciones que Enfrentan Problemas.

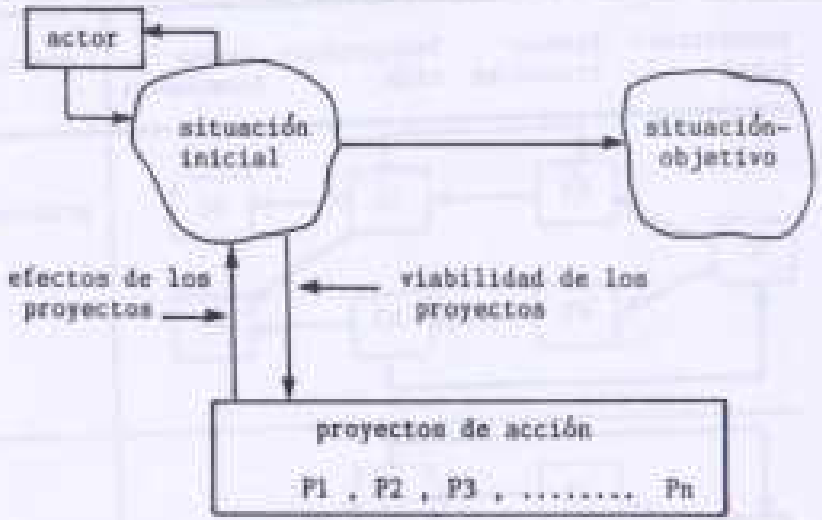
El análisis de la situación inicial, en relación al modelo social que el actor persigue, permitirá que éste identifique un conjunto de problemas. En una primera aproximación, será suficiente explicar la situación inicial por medio de un modelo cualitativo con algunos indicadores cuantitativos.

El gráfico siguiente ejemplifica en abstracto el tipo de esquema de flujos o redes explicativas que puede ser utilizado para el primer análisis sistemático de cada problema aisladamente considerado en la situación inicial.

Aquí cada variable explicativa es un **nudo** de la red situacional, donde cada nudo contiene una argumentación cualitativa y, si es posible, también cuantitativa. Este método gráfico será objeto más adelante de una precisión metodológica más rigurosa con el nombre de **flujograma situacional**. Allí, además de la distinción entre fenoproducción, fenoestructuras y genoestructuras, se explican las relaciones entre los tres niveles situacionales

y al interior de cada nivel. Los **nudos** terminales de la red explicativa definen o caracterizan factualmente los problemas que el actor selecciona.

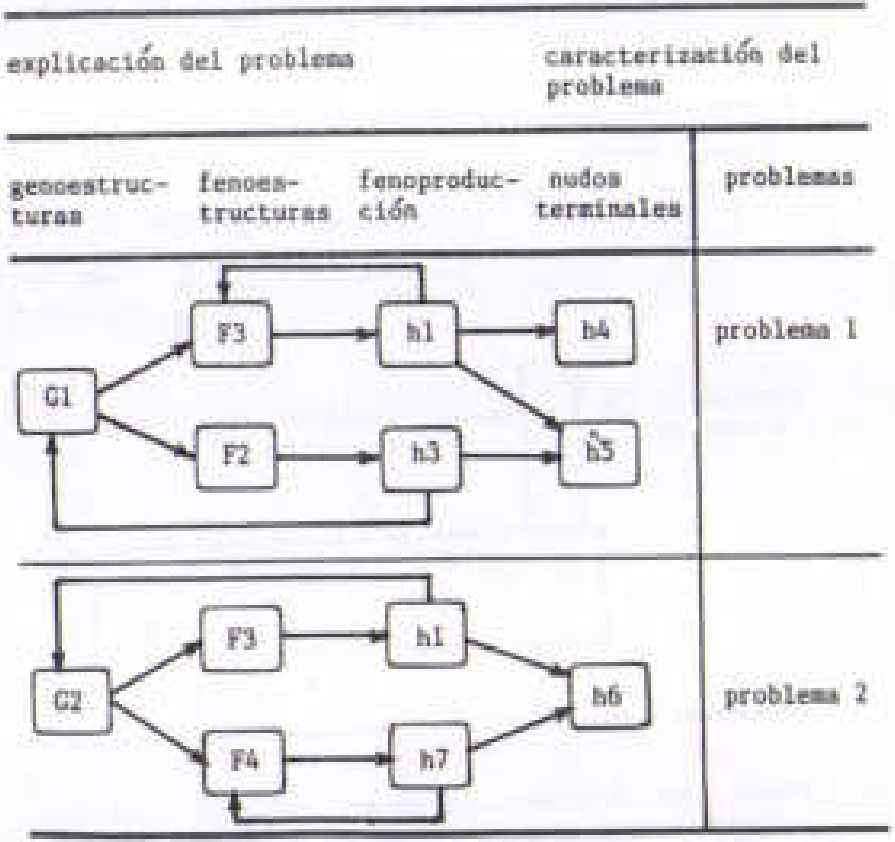
Este análisis de redes situacionales explicativas permite detectar **nudos críticos** de argumentación causal que, en principio, contienen la explicación principal de los problemas analizados. Esos nudos críticos son los que deben ser interferidos por el actor a fin de lograr resultados



tales como aminorar, atenuar, impedir o erradicar la existencia de determinados problemas. En el cuadro No se muestra una red que explica simultáneamente un conjunto de problemas. Los nudos rayados señalan su selección como núcleos críticos para la acción sobre el sistema. Esto es naturalmente un juicio que depende del tipo de teoría

aceptada por el actor y de la forma en que es aplicada a la realidad concreta.

En el ejemplo es evidente que el actor que analiza la situación inicial toma como un dato las genoestructuras y, en consecuencia, no identifica en ese nivel ningún nudo crítico para la acción. Ahora bien, cada problema identificado tiene una



cadena explicativa en el método propuesto. Sin embargo, cada cadena explicativa es inseparable de la explicación total,

pues todos los nudos están interrelacionados de alguna manera directa o indirecta. Se trata en consecuencia de una explicación sistémica.

Más adelante veremos que aunque todos los problemas tienen una explicación de conjunto, es posible hacer un análisis problema por problema, siempre que se precise con rigor el concepto de **espacio de un problema**. De esta manera, tanto a nivel del problema particular como de la situación inicial que exibe un conjunto sistémico de problemas, es posible detectar los nudos críticos sobre los cuales debemos actuar para cambiar la intensidad, características y tendencias de los problemas.

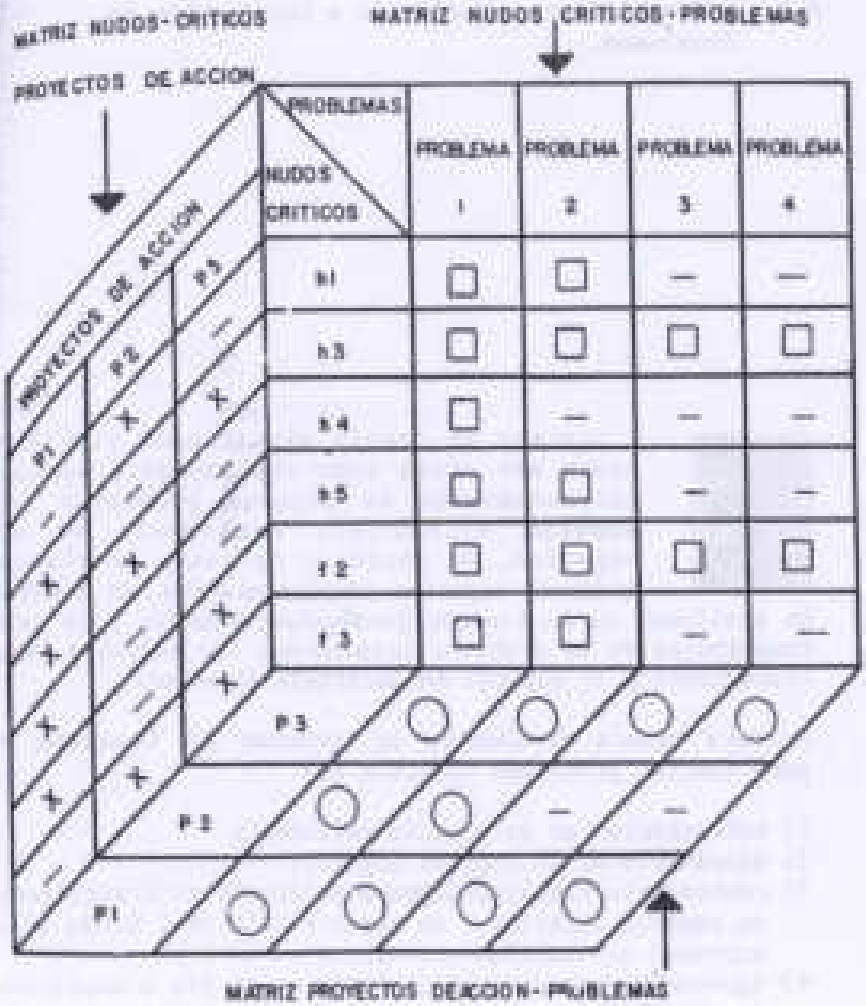
En la práctica de este método, cada nudo es una muy breve explicación acompañada de algún indicador cuantitativo, cuando es pertinente y posible. La ventaja que presenta esta esquematización reside en que, por un lado, la red explicativa completa, permite una visión sistémica del conjunto de la situación inicial, y por otro lado, las redes parciales hacen posible **aislar un problema** para profundizar su explicación a fin de fundamentar los proyectos de acción y las operaciones a un nivel de detalle práctico.

Naturalmente, si el método expuesto se aplica al análisis de la situación inicial global, sólo podrá ser utilizado centralmente, dada la visión de conjunto de la situación inicial que exige. Pero, igualmente, el método del flujograma situacional puede y debe ser empleado en forma descentralizada para analizar **problemas específicos**, hacer participar a los técnicos medios y a la población en general en el proceso de planificación para captar la demanda social y los problemas tal como son vistos en la base social. Más adelante recogeremos esta idea cuando abordemos el tema de un nuevo concepto de campaña electoral.

Si continuamos con el mismo ejemplo abstracto, podemos construir una matriz de tres dimensiones, a fin de cruzar los **nudos críticos** con los **problemas** y con los **proyectos**

de acción llamados a alterarlos.

MATRIZ TRIDIMENSIONAL PROYECTOS-NUDOS CRITICOS-PROBLEMAS



En esta matriz puede apreciarse que cada proyecto de acción afecta a varios nudos críticos , cada nudo crítico es afectado por varios proyectos y, por consiguiente, cada proyecto de acción tiene efectos sobre varios problemas.

Por este camino realizamos entonces una explicación de la situación inicial, un listado provisorio de proyectos y algunas ideas generales sobre la situación-objetivo. Estos tres elementos básicos del programa direccional deben ser ahora complementados y profundizados hasta que éste alcance un grado de precisión concordante con las pruebas a que tiene que ser sometido su contenido proposicional. El inventario de proyectos, por ejemplo, debe ser corregido y articulado en relación a la demanda social de base. Allí surgirán, en algunos casos, proyectos de cierta dimensión, problemas parciales no considerados en la explicación general, problemas locales ignorados en el tratamiento global nacional, acciones urgentes que demanda la población, etc. Pero, además, tanto en lo que se refiere a la situación inicial y a los proyectos, es imprescindible considerar la situación de partida del plan en su **dimensión coyuntural**.

Todo problema coyuntural origina políticas coyunturales impostergables que pueden ser contradictorias con los propósitos a mediano plazo del plan. En consecuencia, la coyuntura tiene que ser objeto de un examen prolijo. Y si es necesario un plan de emergencia inmediato para atender a la coyuntura, debe cuidarse que ese plan de coyuntura sea una parte coherente del plan general y no una pieza independiente que conspire contra su ejecución.

La situación-objetivo que, en las primeras ideas sobre el programa direccional era un esbozo genérico, ahora tiene que ser precisada en sus dimensiones y características. De otra manera, no podríamos verificar si los proyectos seleccionados son capaces de alcanzarla.

Sobre estas bases es posible verificar las siguientes cuestiones que inciden en la coherencia del programa:

i) ¿ qué contribución aporta cada proyecto para cambiar algún aspecto de la situación inicial y contribuir al logro de la situación-objetivo?. Esta verificación tiene por objeto precisar que cada uno de los proyectos es **necesario** para alcanzar la situación-objetivo.

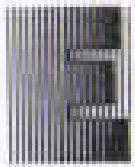
ii) ¿ qué efectos tiene el inventario de proyectos de acción sobre la situación inicial, porque tal inventario debe ser **un conjunto** de proyectos **suficientes** para alcanzar la situación-objetivo en cada uno de los **escenarios de cálculo** considerados en el programa direccional? y

iii) ¿ qué coherencia tienen los objetivos parciales entre sí, como nudos del flujograma de la situación-objetivo, el cual debe ser internamente consistente ?

Ahora bien, todo este análisis tiene utilidad sólo en la medida que sea eficaz para anticipar lo que probablemente ocurrirá en la realidad, como un espacio de resultados posibles, si el actor ejecuta su programa; y, ciertamente, lo que puede ocurrir en la realidad no es sólo un problema de coherencia entre la ideología y la teoría del actor con su propuesta, sino principalmente de la ideología y la teoría del actor **con la realidad.**

Esto pone en primer plano el problema de la **coherencia interna** del programa direccional a la luz de las relaciones causales más confiables. Más adelante, trataremos de diseñar un método para analizar la coherencia interna del programa direccional. Antes es necesario destacar que lo normativo se desarrolla en medio de un futuro incierto.

6.d.- Enfrentamiento, disolución e intercambio de Problemas.-



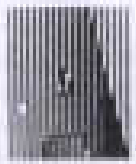
l proceso de cambio situacional planificado puede ser visto como una dinámica social de enfrentamiento de algunos problemas en **un espacio** determinado **excluyente** de otros espacios, de abordaje de tales problemas en diversos espacios **complementarios**, de **disolución** de problemas en un espacio **jerárquico superior** y de control **transitorio** de un problema trasladando las acciones para su tratamiento a un espacio de **jerarquía inferior.**

De esta manera el abanico de opciones que tiene un actor para abordar problemas consiste en:

1) **enfrentarlo** en su espacio pertinente
2) **disolverlo** en un espacio superior
3) **controlarlo transitoriamente** relegando su tratamiento a un espacio inferior y un plano situacional donde sólo se expresan sus manifestaciones, y
4) **ignorarlo** mediante una declaración tácita o explícita que lo asimila al paisaje social, como si se tratara del clima y la topografía.

	En espacios complementarios	Traslado a otro espacio
1.- Enfrentamiento directo del problema en su espacio	Intercambio favorable o desfavorable	
2.- Disolución de Problemas		Enfrentamiento de un problema más amplio en un espacio superior
3.- Control transitorio de un problema		Enfrentamiento de un problema más restringido o en un espacio inferior
4.- Ignorar el problema	El problema se confunde con el paisaje social	

9.- EL VOCABULARIO MINIMO DE LA PLANIFICACION SITUACIONAL : CIEN PALABRAS.



estas alturas de la exposición es obvio que hemos estado construyendo paso a paso algo así como las piezas de un mosaico complejo: cada pieza tiene su particularidad, es un concepto diferente, y la forma del mosaico no es obvia ni su funcionalidad es evidente. A mitad de camino de la construcción la visión de las piezas sueltas puede ser desorientadora.

Antes de continuar parece entonces necesario anticipar una síntesis del edificio teórico y de su práctica potencial de funcionamiento. Haremos ahora un bosquejo provisional de ese edificio combinando los conceptos que hemos elaborado o adoptado de otros. Cada pieza conceptual encajará en su lugar y , con la visión de conjunto, podremos después reemprender la exposición.

Esta síntesis mostrará en pocas páginas el **vocabulario** mínimo de la planificación situacional. Cada palabra del vocabulario será destacada en **negritas** y numerada. Esta parte no cierra una fase del análisis ni adelanta

conclusiones; es simplemente un alto para apreciar el camino que hemos recorrido, asimilar los conceptos y reemprender después la marcha.

Debemos entender la planificación como la constante e incesante articulación de la **estrategia**(1) y la **táctica**(2) que guía nuestra acción en el día a día. La esencia de esa planificación es una mediación entre el conocimiento y la acción. Esa estrategia y esa táctica son necesarias porque el sistema social en que YO existo comprende otros sujetos que también planifican con propósitos distintos a los míos.

MI plan mide fuerzas con el plan de mi **oponente**(3), y EL es un **actor social**(4) que genera **procesos creativos**(5). No es simplemente un "agente social" que sigue comportamientos predecibles. Si YO quiero alcanzar mi **situación-objetivo**(6) debo vencer la resistencia del OTRO o obtener su cooperación. Mis estrategias y tácticas, así como las suyas, combinan entonces cooperación y conflicto.

Si sigo una **estrategia de cooperación**(7), ambos podemos alcanzar una situación-objetivo de consenso. Si desarrollo en cambio una **estrategia de conflicto**(8) y EL alcanza su situación-objetivo, YO fracaso; A la inversa, si YO logro mi situación-objetivo, EL fracasa. Pero **mi** éxito y **su** fracaso son **momentos**(9) de un **proceso continuo**(10), **complejo**(11) y creativo, donde ni mi éxito ni sus fracasos son definitivos. El proceso social continúa y convierte éxitos en fracasos y fracasos en éxitos.

El plan es así conflicto y cooperación. Surge en la **situación inicial**(12), vale decir en cualquier situación de referencia para el comienzo formal de mi plan, a partir de mi **explicación situacional**(13) que distingue **problemas**(14) desde una perspectiva distinta de la del OTRO. La misma realidad es distinta para nosotros. Cada uno, en su **autorreferencia**(15), vive un mundo distinto. El **valor de un problema**(16) resulta así también diferente para nosotros.

YO desarrollo mi actividad de cambio dentro de mi **espacio**

direccional(17); ese espacio delimita la frontera de mis intenciones, necesidades y capacidades. Mi espacio direccional sólo se intersecta con el del OTRO. YO se que también planifica, hace un **juicio de necesidad**(18), un **juicio de posibilidad**(19), un **juicio de oportunidad**(20) y un **juicio de eficacia**(21) que motiva y guía su acción **estratégica**(22). YO hago lo mismo y trato de vencerlo o conquistarlo para mi plan.

Para lidiar con el OTRO debo hacer un **cálculo interactivo**(23), ya que EL no sigue comportamientos. En mi cálculo, la eficacia de **MI** acción depende de lo que EL haya hecho antes y haga después. A su vez, la eficacia de su acción depende de lo que **YO** haya hecho antes y haga después. La eficacia no depende sólo de mí, también depende del otro. No soy enteramente libre.

Entre ambos hay una **relación de fuerzas**(24) que determina nuestra mutua libertad de acción. Nuestra producción de acciones depende de esa relación de fuerzas y constituye la base del **proceso de producción social**(25). Nuestra producción social está limitada por **múltiples recursos escasos**((26) de muy diversa naturaleza. Mi poder, mis conocimientos, mis capacidades organizativas, mi tiempo y mis recursos económicos son escasos. Ello complica mi cálculo, porque debo sopesar diversos y conflictivos **criterios de eficacia**(27). En este proceso la **eficacia política**(28) no es siempre compatible con la **eficacia económica**(29) en un mismo horizonte de tiempo. Además, el tiempo es un recurso escaso que vale distinto para nosotros. EL puede aplicar una alta **tasa sicológica de descuento del tiempo** (30) y con ello desvaloriza el futuro, y YO aplico una tasa baja. Pero eso no es lo único que nos diferencia.

Para hacer el cálculo interactivo debo intentar conocer a mi oponente, explorar su **espacio de intenciones**(31), su **espacio de capacidades**(32) y su **espacio de necesidades**(32) para descubrir su **código operacional**(34).

Con ese conocimiento imperfecto podré hacer cálculos sobre

su estrategia. Exploraré el futuro mediante la **simulación de escenarios**(35), combinando **opciones**(36) y **variantes**(37). Ese futuro es el propio de un **sistema de final abierto**(38). Está plagado de **incertidumbre mal definida**(39) y de **problemas cuasiestructurados**(40).

Entre mi situación inicial y mi situación-objetivo hay una **red de trayectorias**(41) inciertas. Son las trayectorias que puedo imaginar y crear como secuencias de cambio para lidiar con mi oponente y con las circunstancias. ¿ Cómo elegir un **curso de acción**(42) sin hacer una apuesta ciega sobre el futuro? Pero no puedo dejar de elegir, pues debo hacer cada día un **cálculo que precede y preside mi acción**(43). No puedo dejar de conducir.

No tengo alternativa. Debo hacer ese cálculo, pero no puedo descansar exclusivamente en él para lidiar con la incertidumbre mal definida utilizaré cuatro **recursos de cálculo**(44) : mi **capacidad de previsión**(45), mi **capacidad de reacción veloz ante la sorpresa**(46) y mi **capacidad de aprendizaje de los errores**(47). Apoyado en esos cuatro recursos de cálculo haré mi cálculo sobre el futuro, pero lo rectificaré cada día según las circunstancias. O sea, calcularé incesantemente antes de actuar. La planificación no será para mí el cálculo de una sola vez que se hace con un gran esfuerzo y toma dos años. Ese es el camino seguro para estar fuera de oportunidad y fuera de la realidad cambiante.

MI plan estará siempre listo, pero siempre estará en proceso de revisión. No habrá tiempo para el "plan-libro". Debo calcular a mayor velocidad y con capacidad de anticipación del **cambio situacional**(48) real. Ese cálculo debe constituirse en un proceso incesante y permanente de **prealimentación**(49) sobre el futuro y de **retroalimentación**(50) sobre el pasado reciente. Así MI plan se parece más a la estrategia en un **juego**(51) que a un **diseño normativo**(52). Ese juego puede ser de suma cero o de suma positiva, pero siempre requiere del cálculo estratégico. Sin embargo, el plan tiene mucho de juego y

también mucho de diseño. Es un juego de cada uno de nosotros debe diseñar el objetivo que persigue. MI **programa direccional**(53) es mi diseño. Allí preciso mi situación-objetivo, los problemas que valoro en mi situación inicial y los **proyectos de acción**(54) con que los enfrentaré.

El centro temático de mi plan serán los problemas. Trataré de no ser arrastrado por los **problemas actuales**(55) y los **problemas intermedios**(56), a fin de hacer una **planificación preventiva**(57). El **plan reactivo**(58) es peligroso. Me impide atacar a tiempo los **problemas potenciales**(59) y me distrae de los **problemas terminales**(60) del sistema social.

El eje de la cooperación y el conflicto en el plan es así **mi** selección de problemas y **su** selección de problemas, así como la elección de las vías para abordarlos.

Si YO estoy al frente de una estructura organizativa compleja la **formalización del plan**(61) surgirá como una necesidad de dirección y gerencia. No será suficiente el mero **cálculo estratégico**(62). Deberé pensar en un sistema de planificación centrado en el **proceso de planificación**(63). Si quiero que mi plan no sea una imposición, debo descentralizar democráticamente y definir los espacios relativos de autonomía que deben existir en cada nivel del sistema para que coexistan eficazmente la "creatividad" y la "coherencia" en el proceso de planificación. Pero descentralizar implica también definir reglas para asegurar la coherencia global. Ese es el rol de un **método de planificación**(64) como desarrollo práctico de un **enfoque de planificación**(65). El núcleo central de ese método serán los problemas y las **operaciones**(66) para enfrentarlos.

Aquí es donde surge la necesidad de la **estructura modular del plan**(67). Los **módulos explicativos**(68) permitirán asignar descentralizadamente tareas para conocer la realidad e identificar las causas que gestan los problemas y subproblemas en los diversos espacios de acción. Los **módulos de acción**(69), que son operaciones, **acciones**(70) y **subacciones**(71), transforman el plan en una distribución de

misiones o compromisos que deben ser cumplidos. Y los **módulos O-P**(72) transforman el plan en un instrumento de organización descentralizada para la acción, ya que articulan como "subplanes" las operaciones y los problemas en "áreas problemáticas" con asignación de responsabilidades institucionales bien definidas.

Mi plan puede abordar 10 ó 15 grandes **problemas de alcance nacional**(73), pero habrá cientos de **problemas de alcance estadal**(74) y **problemas de alcance local**(75). En un momento determinado miles de personas, entre funcionarios y ciudadanos, pueden estar analizando problemas y precisando operaciones. Esto plantea serios desafíos de coordinación para compatibilizar en su máxima potencialidad la creatividad y la coherencia del plan.

El plan debe ser una empresa de creación colectiva, de gestación de compromisos y de desarrollo de la imaginación. Pero eso no es fácil. El concepto de **espacio del problema**(76) facilita esta descentralización y establece los lazos para la reconstrucción de la coherencia global. Los métodos de planificación son así una demanda de la necesidad de conciliar descentralización democrática con coherencia global. Por ello es conveniente uniformar la manera de analizar los problemas.

Los conceptos de **vector de definición de un problema**(77), espacio de un problema, **nudos explicativos** (78) de un problema dentro o fuera del espacio del mismo, **reglas básicas o genoestructuras**(79), **acumulaciones o fenoestructuras**(80) y **flujos de producción social**(81) precisan variables esenciales para la profundidad y uniformidad del análisis. Pero, al mismo tiempo son categorías flexibles y amplias que no cohartan la libertad de análisis de los problemas en cada nivel del sistema social. Al mismo tiempo, son categorías que permiten calificar el abordaje de los problemas y el cambio situacional resultante. La **transformación situacional**(82) y la **reforma situacional**(83) se diferencian por cambios de distinto grado en las genoestructuras.

Así, un problema cruza los distintos **niveles o planos situacionales**(84) y puede ser analizado y enfrentado en distintos espacios. Puede serlo en el **espacio general EG**(85) de todo el sistema donde radican las grandes determinaciones, en el **espacio particular EP**(86) de un dominio situacional específico, o en el **espacio singular ES**(87) del individuo o de un grupo social específico en una zona específica.

En esos distintos espacios los problemas pueden ser enfrentados directamente alterando las reglas básicas que los generan, afectando las acumulaciones que los condicionan o interviniendo en los flujos de producción que los manifiestan. Las dificultades y los efectos no son los mismos.

En algunos casos decidiremos **disolver un problema**(88) en un espacio de mayor jerarquía y en otros **controlar transitoriamente un problema**(89) trasladándolo a un espacio de menor jerarquía y atacándolo en sus manifestaciones más epifenoménicas. El enfrentamiento de problemas es en el fondo un proceso de **intercambio de problemas**(90).

El cambio situacional es así la resultante de un proceso complejo, con altibajos de éxitos y fracasos, avances y retrocesos, donde se gesta un intercambio, disolución y control de problemas.

El proceso de decisión y dirección es veloz y fundado tanto en la experiencia y el arte como en las ciencias sociales. La velocidad de los hechos no da tiempo para escribir libros. Planificación e investigación sobre el futuro son cosas distintas . La estructura modular del plan permite concebirlo como un archivo dinámico y coherente de problemas y operaciones. Liberados de la carga del libro podemos centrar nuestra atención en el proceso de gobierno y de planificación.

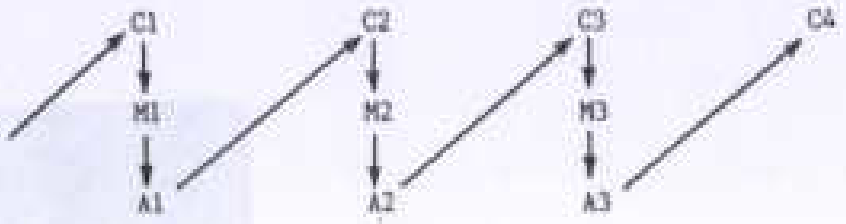
Si la planificación es una mediación entre el conocimiento y la acción, esa mediación debe seguir los cambios de la

realidad para mantener su vigencia. Ese conocimiento siempre vigente culmina en un cálculo.

Llamemos "C" al conocimiento que con distinto grado de profundidad sobre el futuro - **arcos direccionales**(91) más cortos o más largos - y mediante el aprendizaje del pasado reciente, remata en el cálculo que precede y preside la acción. Ese conocimiento se expresa en la exploración de escenarios, la revisión del programa direccional mediante la realimentación sobre el futuro y la retroalimentación sobre el pasado reciente, la revisión del análisis de los problemas y el diseño de las operaciones, etc.

Llamemos "A", a la acción misma que resulta apoyada por ese cálculo. Esa acción es el conjunto de operaciones que son viables en la situación presente (Si) y producen el efecto de cambiar la situación real hacia otra inmediata siguiente (Sj) que seguramente difiere de la calculada.

Llamemos "M" al proceso de mediación entre el conocimiento "C" y la acción concreta "A" que cambia la situación. Esa mediación se expresa en la propuesta de un **arco de coyuntura**(92), o sea del movimiento inmediato que sigue en el juego social. Este proceso de mediación no cesa jamás, porque el cálculo "C" nunca permitirá una anticipación exacta del arco de coyuntura que se alcanzará en la realidad. La magnitud de la discrepancia entre cálculo y realidad puede obligar a rehacer el cálculo sobre el futuro, volver sobre el aprendizaje del pasado reciente y rematar en un nuevo cálculo que precede y preside la acción. Con ese nuevo cálculo volveremos a actuar y la realidad volverá a contrariarnos.



Pero la fecha "hoy" se habrá corrido en el tiempo. Hoy será la situación Sj, así como ayer cuando era hoy fue la situación Si. De esta manera, la mediación entre el conocimiento y la acción es constante e incesante.

En este proceso de conducción destacamos dos características:

Primero : El gobierno de situaciones es inseparable de la planificación y la gerencia. En el día a día se confunden casi completamente para articular el diseño y ejecución del **proyecto de gobierno**(93), la **gobernabilidad del sistema**(94) ganada o perdida y la **capacidad de gobierno**(95) acrecentada o disminuida.

Este triángulo de gobierno no es ni absoluto ni estático. Es diferente para MI que para el OTRO, pero además cambia con el cambio situacional. En este cálculo directivo, un criterio estratégico central consiste en hacer más gobernable el sistema y ganar capacidad de gobierno con el cumplimiento del proyecto de gobierno. La contrapartida de este criterio consiste en ajustar el proyecto de gobierno a las restricciones y necesidades que plantea la gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno.

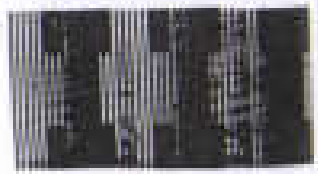
Segundo : el proceso de planificación es una articulación dinámica de cuatro momentos que se repiten constantemente, en cualquier orden, con distinto contenido, en distintas fechas y en contextos situacionales diversos. Esos cuatro momentos son : el **momento explicativo**(96) que explora la realidad con las formas verbales "fue", "es" y "tiende a ser"; el **momento normativo**(97) que se concentra en el diseño para proponer como "debe ser" nuestra realidad y asumir esa norma como un compromiso; el **momento estratégico**(98), que articula dialécticamente el "debe ser" con el "puede ser", y el **momento táctico-operacional**, que es el momento del "hacer".

Estos momentos permiten abordar metodológicamente los instrumentos prácticos de la planificación que les son más

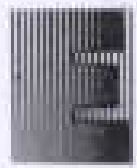
pertinentes, pero de ninguna manera representan cortes tan definidos, lineales y rígidos como sugiere el concepto de "etapa". Por el contrario, el mismo concepto de momento señala la complejidad dialéctica de la dinámica del proceso de planificación.

Ahora podemos continuar el desarrollo teórico de la planificación situacional, pero vista ahora **en movimiento** y en sus métodos prácticos de trabajo.

PARTE III.- LOS CUATRO MOMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION SITUACIONAL



1.- EL CONCEPTO DE MOMENTO



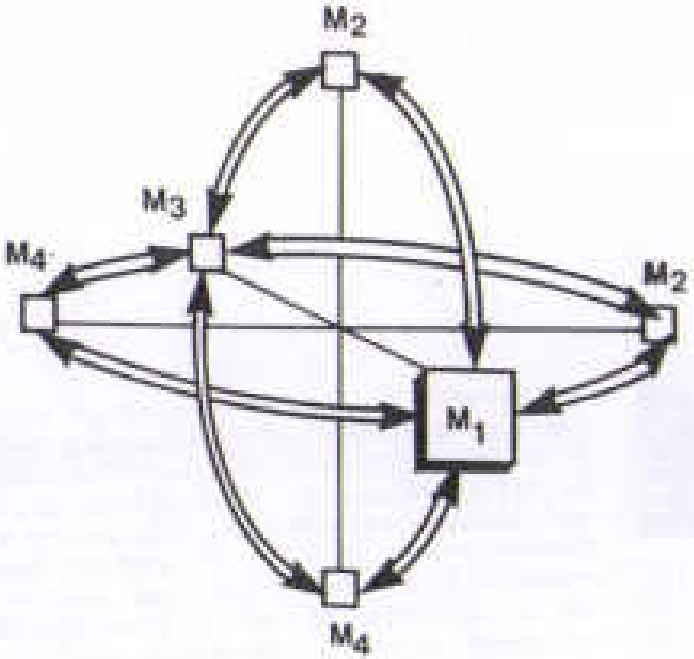
El concepto de **momento** indica instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso continuo o "en cadena" que no tiene comienzo ni término definido. El paso del proceso de planificación por un **momento** determinado es así sólo el **dominio transitorio** de dicho momento sobre los otros que siempre están presentes. En el caso del proceso de planificación, los momentos se encadenan y cierran **circuitos repetitivos** para ayudarse mutuamente y culminar cada vez en uno distinto de ellos. Ningún momento es necesariamente primero que otros. Ningún momento cierra o termina el proceso encadenado. Ningún momento comienza y termina en un tiempo preciso. Ningún momento queda atrás definitivamente y se agota en una sóla instancia, sino que vuelve a repetirse para dominar transitoriamente varias veces más en el futuro.

Estos momentos son :

a) El momento **explicativo** (M1); (fue, es, tiende a ser)
b) El momento **normativo** (M2); (debe ser)

c) El momento **estratégico** (M3): (puede ser), y
d) El momento **táctico-operacional** (M4): (hacer)

Estos cuatro momentos están encadenados en una variedad de secuencias cambiantes y constituyen un proceso continuo.



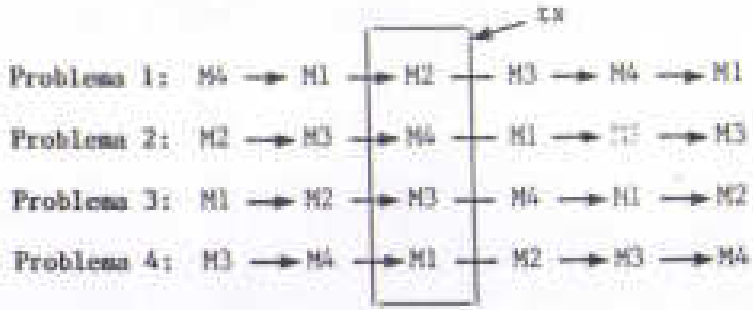
Cada problema del plan y el plan en su conjunto se desarrolla pasando por estos momentos.

En el esquema adjunto se intenta mostrar tres características del concepto de momento : i) se dan en cadena continua, ii) se dan en cualquier orden, y iii) cada momento comprende a los otros momentos.

El encadenamiento de los momentos se produce simultáneamente

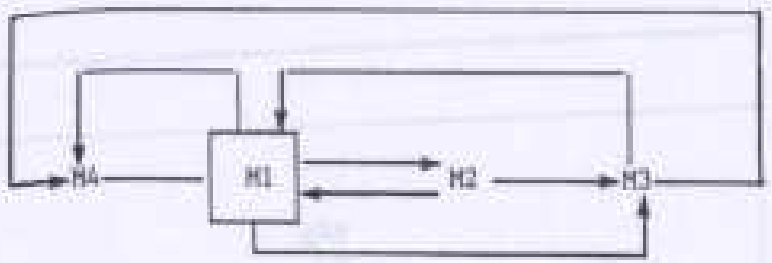
para una gran diversidad de problemas y oportunidades, tal como lo indica el esquema adjunto.

En esta forma, en una ocasión temporal concreta tx, el proceso de planificación contiene aspectos propios de todos los momentos: explicativo (M1), normativo (M2), estratégico (M3) y táctico-operacional (M4).



Este concepto de momento es propio de un proceso continuo y encadenado sistemáticamente, en oposición al concepto de **etapa** de la planificación normativa, que es más pertinente a una secuencia lineal y direccionada que comienza con el diagnóstico , pasa por el diseño y la aprobación en el plan-libro y culmina en las instancias de ejecución, evaluación y control.

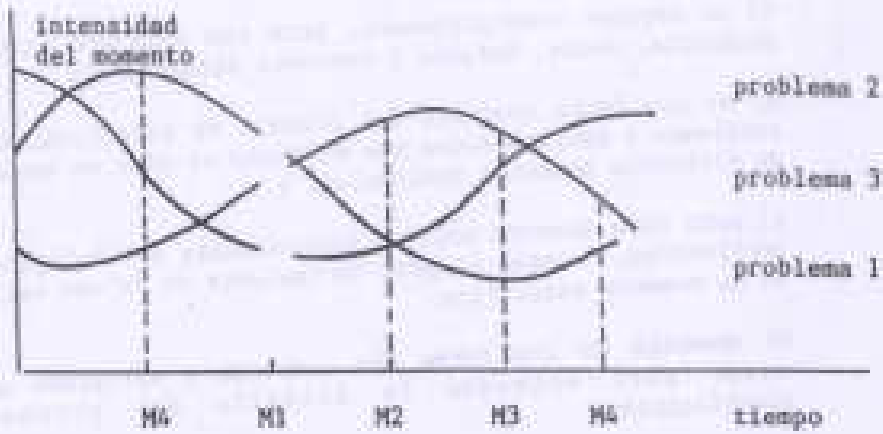
Pero además, el concepto de momento, respecto de un mismo problema, no sigue un orden lineal:



En este ejemplo, el proceso está coyunturalmente centrado en el momento explicativo (M1), y aún así, todos los otros momentos están apoyándolo y condicionándolo. La explicación de la situación de hoy (M1) no es ajena a la explicación del resultado de lo que se ejecutó ayer (M4), y los problemas y oportunidades que destacamos en ella suponen un cotejo de una realidad con una norma-plan (M2) que es previa, y tal norma debe responder a alguna idea preliminar de su viabilidad (M3).

En realidad, cada momento del proceso de planificación está siempre presente, aunque uno de ellos adquiere una **importancia decisiva** en alguna instancia concreta. Por ello no es fácil saber si M1 precede a M2, o sigue a M2 como lo indica el gráfico adjunto.

Los momentos son una instancia repetitiva o cíclica. Por ello todos los momentos están siempre presentes en la situación. Los distintos problemas del plan pueden estar en distintos momentos, pero además cada problema avanza en su tratamiento por el plan pasando de un momento a otro, pero nunca dejando de estar en todos los momentos. Así, los momentos son recurrentes para cada problema en el proceso de cambio situacional.



Apreciar la situación en el momento explicativo es una actividad que no cesa nunca, aunque se repite con distinto contenido, para distintos propósitos, en distinta fecha, con distinto énfasis y en un contexto situacional diferente, como lo indica el gráfico adjunto.

Lo mismo ocurre con el diseño, el cálculo estratégico y el cálculo que precede y preside la acción.

El plan situacional está **siempre listo** y **siempre se está haciendo**. Sólo el concepto de momento permite comprender el significado de esta frase aparentemente contradictoria.

En síntesis, el concepto de momento en la planificación situacional, permite captar el proceso de cálculo que precede y preside la acción, con sus discontinuidades e interacciones que rompen la linealidad direccionada. Los momentos tienen, en abstracto, las siguientes características:

a) no siguen una secuencia lineal establecida;

b) conforman una cadena continua sin comienzo ni fin

definido;

c) cada uno de ellos, cuando es dominante, contiene a todos los otros momentos como apoyo a su cálculo;

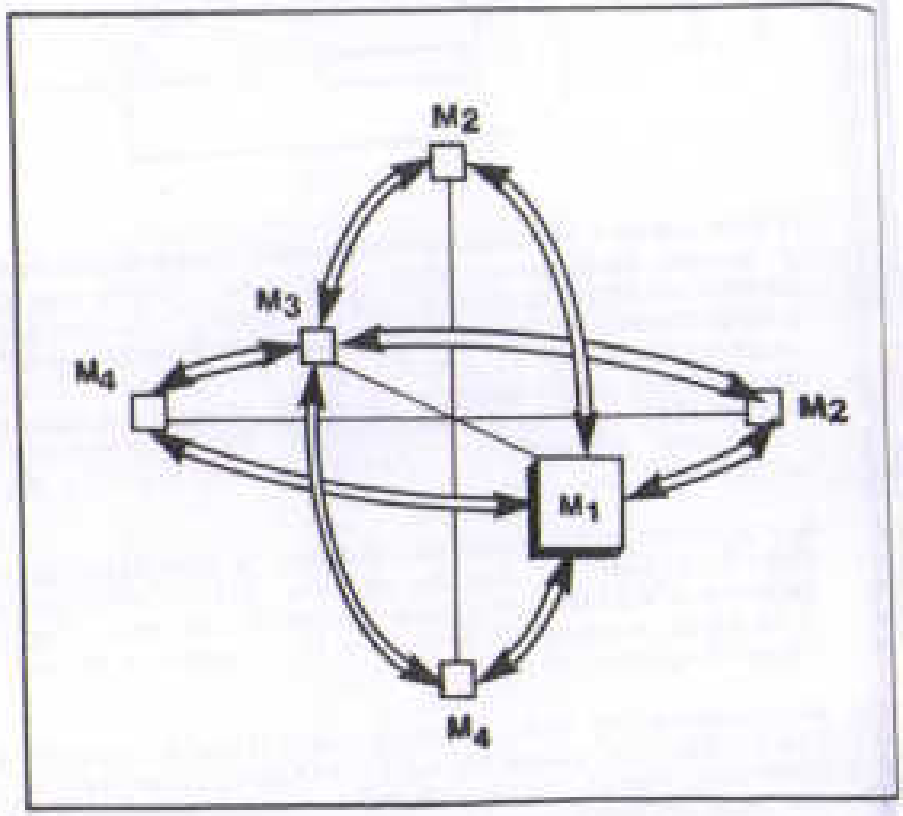
d) se repiten constantemente, pero con distinto contenido, propósito, fecha, énfasis y contexto situacional;

e) en una fecha concreta del proceso de planificación, los problemas y oportunidades que enfrenta el plan se encuentran en distintos momentos dominantes, y

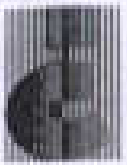
f) para cada momento existen herramientas metodológicas más pertinentes, aunque ninguna herramienta es de uso exclusivo en un momento específico.

El **momento** es una forma más compleja y apropiada que la etapa para entender la dinámica del proceso de planificación.

2.-EL MOMENTO EXPLICATIVO



2.a.- La situación inicial y sus problemas relevantes.



Qué explicamos? La realidad que nos rodea y es pertinente para la acción . Por ello explicamos la realidad coso **es** para ellos y para **nosotros** (M1), explicamos los fundamentos del diseño elaborado y las razones con que otros fueron descartados (M2), explicamos las dificultades para construirle viabilidad a nuestro diseño (M3) y explicamos que pasa con la ejecución de nuestras decisiones (M4). De esta manera comprendemos que explicar también es diseñar, hacer cálculo estratégico y evaluar lo hecho antes. El momento explicativo es así inseparable de los otros tres momentos. Todos los momentos tienen una dimensión de explicación de la realidad.

La explicación de la realidad es uno de los primeros problemas con que se enfrenta el planificador. Dicha explicación se llama "diagnóstico" en la planificación normativa, y se supone que es una y única si pretende ser riguroma.

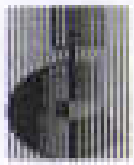
Sin embargo, ya hemos reconocido la existencia de oponentes

con capacidad de explicar y planificar, y no resulta tan evidente que pueda existir "un" diagnóstico de la realidad único, riguroso y objetivo. Aquí es donde aparece la necesidad de la **explicación situacional**.

En una primera instancia, los equipos encargados de mantener vigente la direccionalidad y el diseño del plan buscan entender la situación inicial y ponerse de acuerdo sobre los criterios generales y restricciones a que deben atenerse. Para nuestros efectos la situación inicial es siempre cambiante y es siempre la situación de hoy. Hoy es nuestra línea de partida para calcular nuestra acción futura y es el único tiempo en que la acción es posible. Mañana es plan y ayer es historia.

En la práctica explicar la situación presente significa **reconsiderar** la validez del conjunto de **problemas relevantes** con referencia a los cuales hemos estado conduciendo nuestra intervención sobre el sistema. En realidad, nunca seleccionamos por primera vez los problemas, porque tenemos una historia que pesa sobre nosotros. Explicar significa también comprender el proceso de interrelación entre los problemas para tener una visión de síntesis del sistema que los produce. Unos problemas son consecuencias de otros que, a su vez, causan, refuerzan o aminoran los primeros. Por consiguiente, explicar es elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados. Pero, también explicar es precisar el **valor** que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales y la población en general. El **valor de un problema** es la importancia que tiene en el Proyecto de cada actor.

2.b.- El Valor de los problemas.



Qué problemas seleccionamos para nuestro plan? Podemos contestar, en primera instancia, que un actor selecciona los problemas que va a enfrentar con tres criterios :

i) el **valor de los problemas** para EL, o sea para la cúpula directiva de su organización, para las fuerzas sociales que lo apoyan y para la población que ellas representan ;

ii) la **eficiencia**, pero sobre todo la **eficacia** o efectividad con que puede enfrentarlos, y

iii) la **posibilidad y oportunidad** de enfrentarlos con éxito, lo cual depende también del valor permanente y coyuntural que dichos problemas tienen para sus oponentes, ponderados por el peso o fuerza de esos oponentes.

El **espacio direccional** de un actor delimita las fronteras entre lo que EL califica como problemas y lo que considera realidades inevitables. Una realidad inevitable es algo que

uno acepta aunque sea con disgusto. Lo inevitable pasa a incorporarse a nuestro paisaje social. No se lucha contra lo inevitable. Un problema, en cambio, invita a la acción. Es una **realidad insatisfactoria** superable que permite un intercambio favorable con otra realidad. El costo de ese intercambio incluye desde luego el costo de los medios seleccionados para enfrentar el problema. Si un actor social incorpora un problema en su espacio direccional lo convierte en una **demanda social**.

El espacio direccional debe ser coherente con lo que llamaremos el **mapa valorativo de problemas** de un actor. El mapa valorativo de problemas de un actor tiene como base su ideología, doctrinas, preconceptos, valores y teorías que ha acumulado a lo largo de su práctica social. Dicho mapa puede graficarse en la forma de un esquema topográfico de líneas de "isovalor", como el adjunto. Entre las líneas de isovalor quedan delimitadas bandas o espacios donde cada actor sitúa los problemas que le merecen una valoración equivalente .

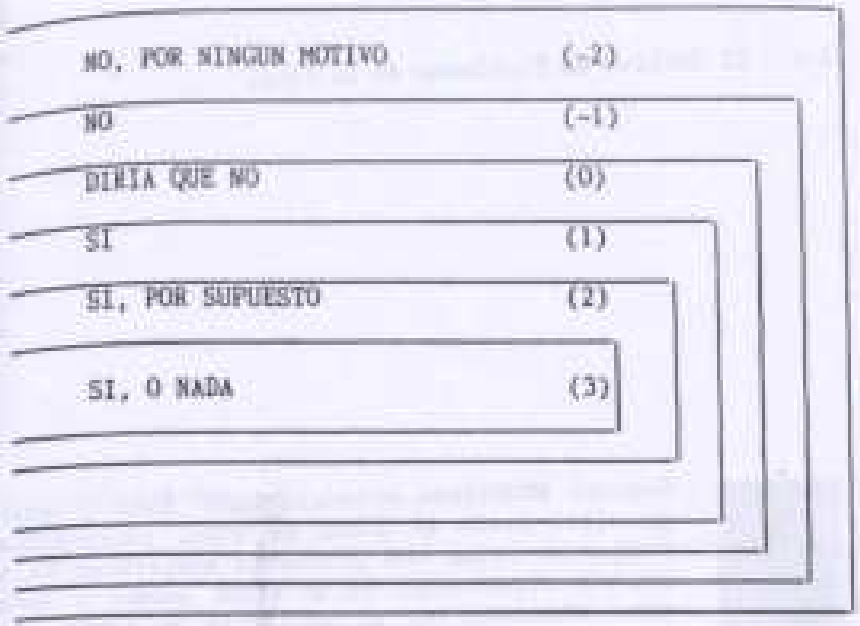
El nivel más alto de valoración (3) queda expresado por la declaración "Sí, o nada", que debe interpretarse como " Sí, es un problema, o nada lo es". Es la declaración valorativa más fuerte.

El segundo nivel de mayor valoración se expresa como "Sí, por supuesto", que indica que no se tiene dudas sobre la importancia del problema.

El tercer nivel es simplemente "Sí", sin mayor calificación. Es la declaración afirmativa más débil.

Con los tres últimos niveles de valoración afirmativa se define el espacio direccional del actor. Pero ese espacio direccional tiene una **frontera difusa**, el nivel 0, que existe mediante la declaración de duda "diría que no". Evidentemente, ese nivel valorativo es un espacio de negociación con otros, ya que en ciertas condiciones dicha valoración podría significar "diría que sí".

MAPA VALORATIVO DE PROBLEMAS DE UN ACTOR



El nivel (-1) se identifica simplemente por la declaración negativa "no". (no es un problema para mí).

Finalmente, el nivel (-2) lo connota la declaración "no, por ningún motivo", que demuestra el alto valor que el actor le asigna al no reconocimiento de una realidad como problema.

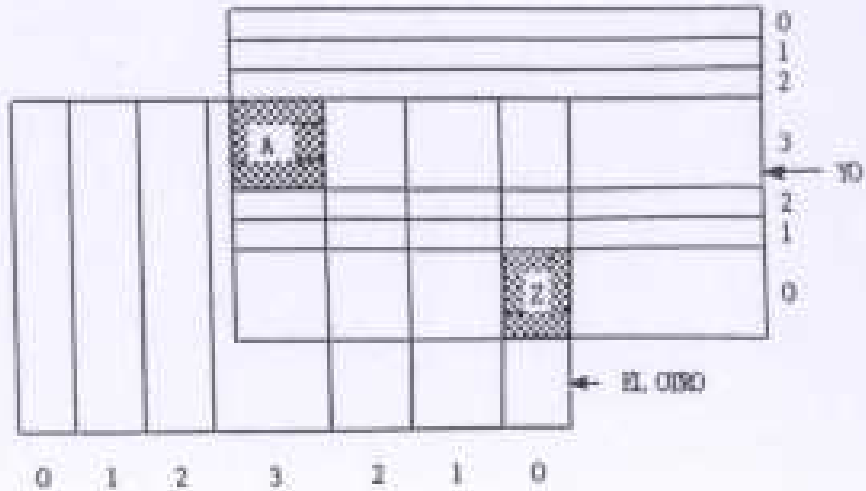
El espacio direccional es un espacio de admisión de problemas, operaciones y objetivos. Abarca entonces exclusivamente los niveles 3,2 y 1, pero dichos niveles quedan rodeados por el nivel cero de indefiniciones, seguido por el cerco de las declaraciones negativas en orden de valor creciente.

Si mapeamos todos los problemas en debate en una situación dada sobre el mapa valorativo de cada actor social, tendremos una visión aproximada del espacio direccional de ellos. Las declaraciones sobre los problemas ayudan a conformar las líneas imprecisas que delimitan las fronteras de los espacios direccionales de las distintas fuerzas sociales. Este ejercicio es útil para conocerse a sí mismo y para conocer al otro.

El valor de los Problemas para el OTRO y la intersección de espacios direccionales.-

Si construimos el mapa del valor de los problemas para el OTRO y delimitamos su espacio direccional, veremos de inmediato que pueden producirse **intersecciones de distinto valor.**

Por ejemplo, la intersección "A" del esquema adjunto indica consenso sobre la existencia de problemas de alto valor para EL y para el OTRO. En cambio, la intersección "Z" significa posible acuerdo sobre un problema de menor valor.



El valor de las intersecciones de los espacios direccionales de los actores sociales es una variable de extrema importancia, como se verá más adelante en el estudio de las estrategias de conflicto y cooperación. Las intersecciones de alto valor y de un mismo signo revelan potencialidades de cooperación; si son de distinto signo anuncian conflictos. Las intersecciones de bajo valor detectan zonas de cooperación o conflicto poco estimulantes.

Naturalmente, el **consenso negativo** sobre un problema inaceptable no es movilizador de una acción concertada si no está acompañado de un **consenso positivo** sobre la operación necesaria para enfrentarlo. En esta distinción radica principalmente la diferencia entre la potencialidad de una cooperación y su materialización.

2.c.- El Archivo de Problemas de un Plan.

Cuántos problemas seleccionamos? Esta pregunta es clave desde el punto de vista estratégico. Porque no todos los problemas admisibles en el espacio direccional de un actor pueden y deben ser abordados en el horizonte de tiempo del plan. Algunos o muchos problemas quedarán para **más adelante**. ¿Cuáles problemas selecciono y cuántos incluyo?

Para analizar las implicaciones de esta pregunta debemos considerar dos tipos de criterios:

i) los criterios globales que se relacionan con MI **capacidad** de enfrentar problemas y con la **eficacia de tal enfrentamiento** respecto a "MI" permanencia o continuidad política en la conducción del proceso frente al OTRO, y

ii) los criterios propios de cada espacio de acción (general, particular o singular), a fin de que el plan sea un esfuerzo creativo de compromiso para la acción en todos los espacios de la práctica social; el esfuerzo que deja de

realizarse por exceso de centralismo es un desperdicio de recursos y de oportunidades que se relaciona con el primer criterio.

Estudiemos el primer tipo de criterios. Aquí parece razonable pensar que debe considerarse:

*) el valor de los problemas **seleccionados** en relación al valor de los problemas **postergados**, para verificar si enfrentamos los problemas que son realmente importantes para mi organización y para la población;

) la concentración y dispersión de **esfuerzos y **efectos**; muchos problemas **dispersan esfuerzos**; pocos problemas **concentran efectos**;

***) las **restricciones de recursos** (poder, económicos, tiempo, etc) en relación al costo en recursos del enfrentamiento de los problemas por distintas vías; aquí se destaca la prioridad a los problemas que exigen pocos recursos y tienen alto impacto;

*v) la posibilidad de obtener resultados de impacto **dentro** del horizonte de tiempo del plan; mucha concentración de efectos **más allá** del horizonte de tiempo del plan resulta en una evaluación política de la población antes de que maduren los resultados de mi acción; a la inversa, exclusiva concentración de resultados **dentro** del horizonte de tiempo del plan puede llevar a hipervalorar los problemas actuales y minusvalorar los problemas potenciales;

v) el equilibrio en el abordaje de problemas en los diversos dominios situacionales o "áreas problemáticas" (política, economía, seguridad, etc.) a fin de que el proceso de cambio situacional guarde cierta armonía y el proceso de **intercambio de problemas** sea favorable, y

v*) que la selección de problemas no constituya una **atomización de frentes de abordaje** y, por el contrario, agrupe los problemas en **"áreas problemáticas" coherentes**,

donde el ataque a cada problema juega un rol coherente dentro de cada área y, a su vez, cada área problemática se relaciona coherentemente con las otras para darle racionalidad al archivo de problemas del plan; recuérdese que las áreas problemáticas constituyen subplanes (módulos O-P).

El segundo tipo de criterios apunta a la necesidad de liberar la imaginación, la creatividad y voluntad de progreso en cada espacio del sistema social. Por esta vía, las localidades pueden ser motivadas para autoimponerse sacrificios transitorios que sumen recursos adicionales para enfrentar los problemas.

Aquí surgen, al menos, los siguientes criterios :

*) eliminar las trabas a la imaginación, la creatividad y la libertad para emprender tareas que no contradigan los propósitos generales del plan;

**) dejar que en cada espacio de acción se exprese la valoración particular de los problemas que la afectan y se determine el límite de los recursos complementarios que pueden aportarse para su enfrentamiento, y

***) buscar un equilibrio en el enfrentamiento de problemas de alcance nacional, estadal y local en los distintos espacios de acción y en los diferentes planos situacionales (reglas, acumulaciones y flujos)

La matriz actores-problemas

Si agregamos en un sólo archivo los problemas seleccionados por todos los actores sociales relevantes y los valores que ellos les asignan, tendremos una visión sintética del conjunto de temas problemáticos que son objeto de debate y valoración por las distintas fuerzas sociales. Llamemos a los problemas de este archivo **problemas valorados** en un arco situacional cualquiera o en el arco direccional del plan.

Los problemas valorados constituyen un inventario de los problemas que en cualquier momento pueden ser puestos en situación por alguna fuerza social. Un problema valorado se convierte en un **problema en situación** cuando es objeto de selección por algún actor social para ser enfrentado en la situación presente o hacer de dicho problema un tema de oposición activa a las fuerzas promotoras de su "solución".

La información que relaciona los actores sociales con el archivo de problemas valorados y los valores que cada actor le asigna a cada problema puede sistematizarse en una **"matriz actores-problemas valorados"**.

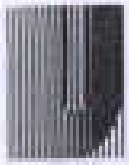
Cada celda de la matriz indica el valor que cada actor social le asigna a cada problema en su espacio direccional. Ese valor no es constante, es un producto situacional y, en consecuencia, cambia con el movimiento situacional y el rol que los actores sociales juegan en la nueva situación.

MATRIZ ACTORES-PROBLEMAS VALORADOS

PROBLEMAS / ACTORES	PROB.1	PROB.2	PROB.3	------	PROB. 2
actor 1	+3	-1	+2	------	0
actor 2	-2	0	1	------	1
actor 3	-1	-2	1	------	+3
------	----	---	---	------	---
actor j	+1	+2	0	------	+3

En esta matriz, cada celda debe ser objeto de una explicación situacional, como una necesidad para elaborar estrategias y tácticas para promover u obstaculizar el enfrentamiento de los problemas valorados.

2.d.- La explicación Situacional de un Problema



na explicacion situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares.

En el análisis situacional de un problema o del conjunto de problemas del plan entran numerosas variables entrelazadas por muy distintos tipos de relaciones. Por ello es preferible un método sistemático de trabajo para develar las relaciones sistémicas que constituyen el **explicando** del problema cuyo vector de definición es **explicado**.

Esa técnica es el **método de explicación situacional**, cuya expresión gráfica es el **flujograma situacional** . Como toda técnica es simplemente una ayuda para sistematizar el conocimiento sobre una realidad. Esa ayuda es a veces innecesaria para personas de experiencia y mente bien organizada. Pero si la planificación debe sustentarse en un

análisis desde la base de los problemas que afectan a la población, se requieren métodos simples y comprensibles al alcance de todos para comprender la gestación y desarrollo de los problemas.

Naturalmente, los métodos de explicación situacional deben practicarse con asesoría técnica y de personas con experiencia en el problema. Las personas que conocen las técnicas de explicación situacional pero no conocen el problema no pueden alcanzar resultados útiles. A la inversa, las personas que **conocen** el problema desde adentro muchas veces se sorprenden de la ceguera con que creían comprender el problema en un espacio restringido. Pero no siempre todas las implicaciones pueden ser transparentes para todos.

El método de explicación situacional pretende sistematizar la reflexión sobre las causas de un problema, obligar a esa reflexión antes de adelantar soluciones y reconocer que ese problema puede ser explicado desde diversos puntos de vista por los actores que están en contacto directo o indirecto con él.

Existe una tendencia a creer que se conocen previamente las soluciones y acomodar la explicación del problema a las soluciones preconcebidas. Existe también una tendencia en cada actor a creer que su solución y su explicación es la correcta. Estos vicios de irreflexión son opuestos a la planificación como proceso creativo y penetrante.

Para comprender mejor la técnica del flujograma situacional veamos un ejemplo centrado en el problema de la delincuencia juvenil. Supongamos que una Junta de Vecinos se propone analizar este problema y recién comienza sus primeras exploraciones. La simplicidad de estas primeras exploraciones nos permiten presentar el método sin enredarnos en la trama compleja de relaciones de un análisis más acabado.

La primera dificultad consiste en precisar el **explicado**, vale decir el **vector de definición del problema**. Supongamos

que los analistas deciden comenzar la discusión sobre la base de la siguiente precisión:

a) Existen unos 30.000 delitos anuales denunciados en que sus autores son menores de 21 años de edad;

b) Se ha comprobado que no se trata esencialmente de una delincuencia ocasional, sino reiterada, pues en un 40% de los casos registrados los mismos autores han estado implicados en más de un delito.

c) La población aprecia una impotencia del sistema de vigilancia policial, represión preventiva y castigo para frenar el delito. La acción del Poder Judicial refuerza la conducta delictual porque las sentencias condenatorias constituyen un sistema de aprendizaje del delito las cárceles.

Para que este enunciado del VDP sea válido es necesario precisar el espacio del problema en que se sitúan los que explican. Por ejemplo, la Junta de Vecinos podría situarse para el análisis en el espacio singular ES que se limita a la urbanización que representan y a las capacidades propias de un organismo que sólo puede **demandar** soluciones. Pero también la Junta de Vecinos podría decidir hacer el análisis del problema poniéndose en la cabeza del Ministerio de la Familia, vale decir en el espacio particular EP de un organismo público que tiene responsabilidad por un conjunto de problemas familiares donde la delincuencia juvenil es sólo uno de sus ámbitos de acción. Finalmente, la Junta de Vecinos pudiera querer estudiar el problema asumiendo la autorreferencia del Gobierno Nacional, vale decir en el espacio EG de las grandes determinaciones generales.

Para el desarrollo del ejemplo, supongamos que la Junta de Vecinos decide analizar el problema en el espacio EP.

El vector de definición del problema (VDP) sirve para llegar a un acuerdo sobre el problema. Debe intentarse encontrar una misma definición para el problema de la

delincuencia juvenil. Sin embargo, ya sabemos que ello no es siempre posible.

El primer debate sobre el VDP permite apreciar distintas posiciones sobre el problema que se va a discutir. El VDP expresa el consenso o la división de los participantes o grupos con distintas opiniones y relaciones prácticas con el problema. Recuérdese que el VDP no es una explicación; es el enunciado de lo que debe ser **explicado**.

Es además, un punto de partida natural para centrar la explicación en la búsqueda de las causas que producen los hechos enunciados en el VDP. En el primer intento de explicación, surgen antes que nada otros hechos relacionados causalmente con el VDP. Por ejemplo, la falta de oportunidades de trabajo productivo para los jóvenes que viven en zonas marginales y la sensación de impotencia, desorientación y frustración tanto a nivel individual como social que generalmente se vive en los hogares de las familias marginales.

Se percibe, también que en el ámbito de las áreas marginales la voz de la población pesa muy poco o nada en las decisiones nacionales. En consecuencia, ésta no puede canalizar sus demandas por la vía normal, sino sólo por la vía de la rebeldía. La delincuencia juvenil es así una cierta forma de rebeldía, desesperación y desprecio por lo que en su autorreferencia es el mundo injusto en que viven. Esto permite una primera explicación en el plano de la producción de los hechos sociales.

Pero, inmediatamente surgen algunas preguntas : ¿Por qué no pesan las necesidades de la población marginal en las decisiones de Gobierno? ¿ toda la delincuencia juvenil proviene de las zonas marginales?.

Los miembros de la Junta de Vecinos reflexionan sobre estas preguntas e intentan algunas respuestas provisionales. Se dan cuenta que hay realidades **más estructuradas** que los hechos mismos, que hay realidades que constituyen

acumulaciones sociales. Por ejemplo, la marginalidad social no sólo crece cada año, sino que se conforma como **un sistema de vida**, como una realidad que se mira como inevitable. Se acumula como realidad. No sólo se producen delitos, sino que en ciertos estratos de la población se acumula una cultura del delito. Aprecian que ciertas instituciones y sistemas están en crisis. La familia está en crisis y produce jóvenes resentidos y abandonados de sus padres. El sistema de justicia está en crisis, no sanciona a todos por igual y las sanciones en las cárceles son escuelas de delincuentes.

La población marginal no sólo es incapaz de producir hechos políticos que alteren su situación y la causa de ello radica en sus limitadas posibilidades de acción, pero a su vez tales limitaciones se deben al poco peso político de ella.

Pero surge otra realidad que no parece responder a las mismas causas. La delincuencia juvenil no sólo es producida por los hijos de las familias pobres, sino también por los hijos de familias acomodadas. Allí donde hay un desequilibrio entre riqueza acumulada y cultura acumulada, también prolifera la delincuencia juvenil.

Estas acumulaciones sociales aparecen así como **productoras** de los hechos. El crecimiento de la marginalidad social, la falta de oportunidades de trabajo, la impotencia y las frustraciones juveniles ante la realidad que limita sus posibilidades y el escaso valor que se otorga a las demandas de la población más pobre son una **consecuencia** de la marginalidad social como modo de vida aceptado o ignorado, del tipo de cultura que se genera en acoplamiento a la vida marginal, de la crisis de la familia en estratos muy variados de la población, del débil peso político de las comunidades marginales y de la acumulación económica desproporcionada en relación a la acumulación cultural.

Frente a estas causas, la represión, el castigo, la cárcel y la vigilancia policial son paliativos que atacan manifestaciones de causas más profundas.

Pero, también es evidente que los hechos, en varios casos, refuerzan las acumulaciones que los causan. El crecimiento de la población marginal refuerza la marginalidad como modo de vida. La falta de oportunidades de trabajo refuerza los aspectos negativos de la cultura marginal. La delincuencia de los hijos refuerza la crisis familiar de los padres. Las limitaciones para ser escuchado por el Gobierno refuerzan la debilidad o falta de peso político de la población marginal y su rebeldía.

A estas alturas del análisis, la Junta de Vecinos empieza a tomar conciencia de la complejidad del problema. Algunos de ellos que solicitan más vigilancia y represión, no renuncian a ello, pero comprenden que esas medidas sólo pueden mantener un equilibrio precario de la situación.

Al final surgen las preguntas claves, las interrogantes genoestructurales, aquellas que apuntan a las reglas del juego. ¿Por qué aceptamos la marginalidad como un sistema de vida, como parte del paisaje social? ¿Cómo se gesta la crisis de la familia? ¿Cómo se genera la cultura de un pueblo? ¿por qué se produce el desequilibrio entre acumulación económica y acumulación cultural? ¿por qué el 40% de la población, que es marginal, no tiene peso político si el sistema es democrático?.
¿Qué alcances tiene nuestra democracia?

Ante estas preguntas, los miembros de la Junta de Vecinos intuyen que se están aproximando al fondo del problema. Debe haber algo en las reglas básicas del sistema económico-político-social que produce este tipo de acumulaciones y no otras. Debe haber algo en las reglas que nos rigen que permiten como resultado más probable estos hechos negativos. Surge entonces casi naturalmente esta otra reflexión : con otras reglas, ¿es posible evitar esas realidades? ¿son inevitables con cualquier tipo de reglas? ¿cuál es la dimensión aceptable de esas realidades negativas?

Pero todavía hay algunas preguntas críticas. Algunos miembros de la Junta de Vecinos, dicen: ¿Por qué no cambiar

las reglas? ¿qué nos impide cambiarlas?. Entonces surgen las relaciones por las cuales las acumulaciones sociales se traducen en relaciones de fuerzas que resultan incapaces para producir hechos que cambien las reglas del sistema vigente.

La relación que va desde el nudo "débil peso político de la población marginal" (fenoestructura) hacia las genoestructuras del sistema indica que tales reglas son coherentes con las relaciones de fuerzas prevalecientes. Esas fuerzas sociales postergadas no pueden producir hechos (flujos) que alteren las genoestructuras. El flujograma situacional expresa esta realidad mostrando una sincronía sin tensiones entre los tres planos situacionales. Nada pone en peligro la reiteración de las genoestructuras vigentes.

La discusión entre los miembros de la Junta de Vecinos comenzó de manera parcial y simple, pero se hizo crecientemente compleja. Sin embargo, todos sus miembros siguen el debate, pueden participar y enriquecer su conocimiento sobre la realidad que los afecta. Ello los hace más conscientes de la naturaleza de los problemas y de las limitaciones para su solución.

Durante el debate surge con toda claridad la conveniencia de delimitar el espacio del problema. En efecto, algunos miembros de la Junta de Vecinos descubren que la impotencia, desorientación y frustraciones de los jóvenes son en parte causa de la deserción escolar, pero deben resistir la tentación de abordar el **problema de la educación**. Por eso, cuando elaboran el flujograma situacional, ubican la deserción escolar como un **nudo condicionado** que está **fuera** del espacio del problema.

Igualmente perciben que el lento crecimiento de la economía influye negativamente en las oportunidades de trabajo, pero el crecimiento económico es un **problema distinto** del de la delincuencia juvenil. Dejan entonces constancia de su influencia y ubican el nudo explicativo fuera del espacio del problema como un **nudo condicionante**.

Estos nudos **fuera** del espacio del problema quedan allí como cubos transitoriamente sueltos que serán considerados cuando otros equipos analicen el problema de la educación y el problema demográfico.

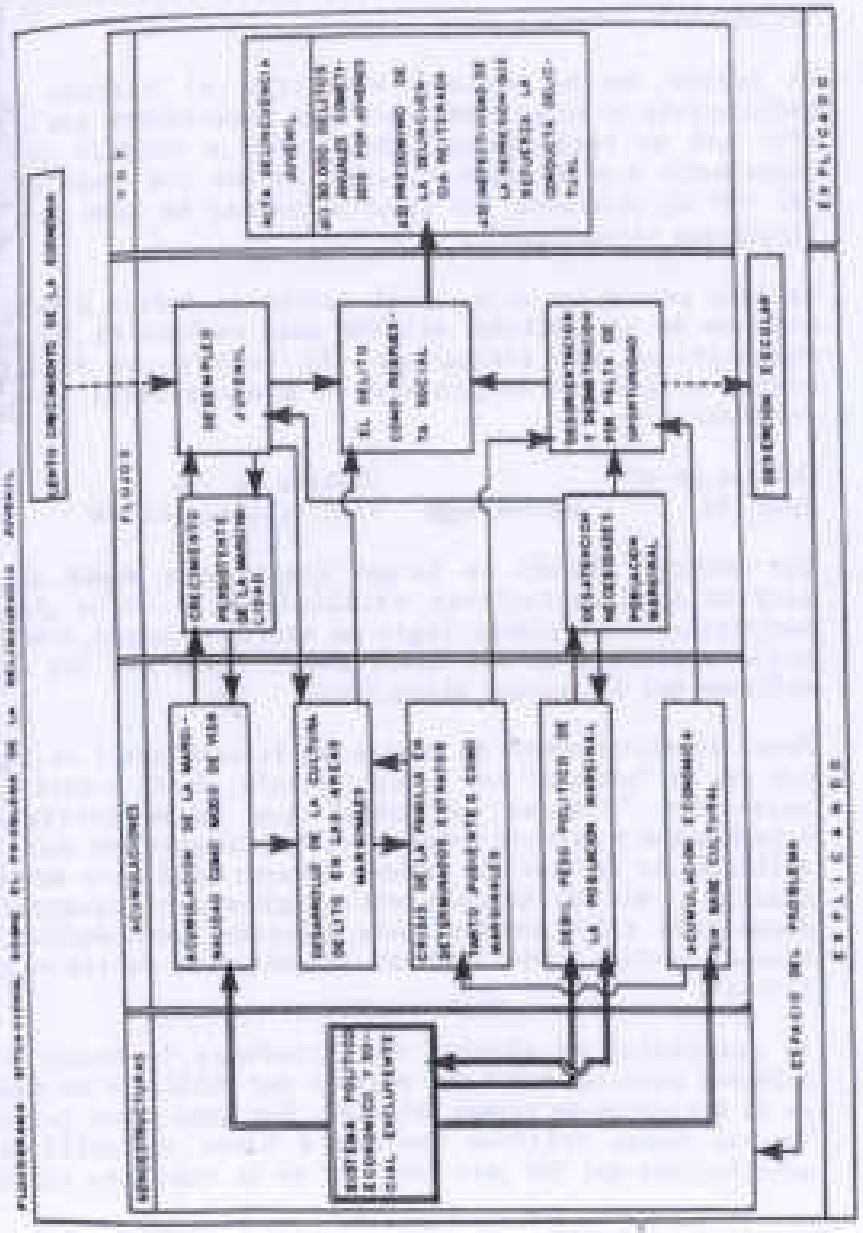
Después de este largo debate, un grupo de la Junta de Vecinos grafica el análisis en el flujograma situacional adjunto. Es todavía una aproximación primaria a la complejidad del problema. Colocan allí sólo lo que les parece más esencial para la comprensión del problema como un sistema que produce los hechos que enumera el VDP. Terminado el primer borrador lo someten a debate para ver si hay consenso. Después de la discusión comprenden que hay otras dos posiciones distintas.

Deciden entonces formar tres grupos de análisis a fin de que cada cual elabore su propia explicación situacional. Más adelante verán donde hay acuerdo y donde no lo hay. También se interrogarán si esas posiciones diversas tienen vigencia en las relaciones entre las fuerzas sociales o son una mera particularidad del equipo.

Algunos insisten en que no están allí para cambiar el mundo y que la solución al problema es más vigilancia y castigos más severos; otros piensan que el sistema político-económico del país genera la delincuencia y quieren ir al fondo del problema para erradicar sus causas. Argumentan la necesidad de **salir fuera** del espacio del problema, ya que la delincuencia juvenil es un "problema-consecuencia" de otros problemas de mayor entidad. Un tercer grupo cree que el problema de la delincuencia juvenil no es tan importante y que cada cual debe saber como defenderse. Sostienen que hay que aprender a vivir con la realidad tal como es y no esperar siempre soluciones "de arriba".

Después de un debate muy intenso y acalorado los vecinos comienzan a tomar posiciones. Se estructuran tres tendencias:

i) Un grupo sostiene la necesidad de analizar en el espacio



mas general del sistema (EG) el problema de las desigualdades políticas y la pobreza crítica;

ii) Un segundo grupo dice que la posición anterior es pérdida de tiempo; ellos quieren concretarse a analizar como reforzar la vigilancia policial en el barrio y hacer más severas las sanciones a los delincuentes;

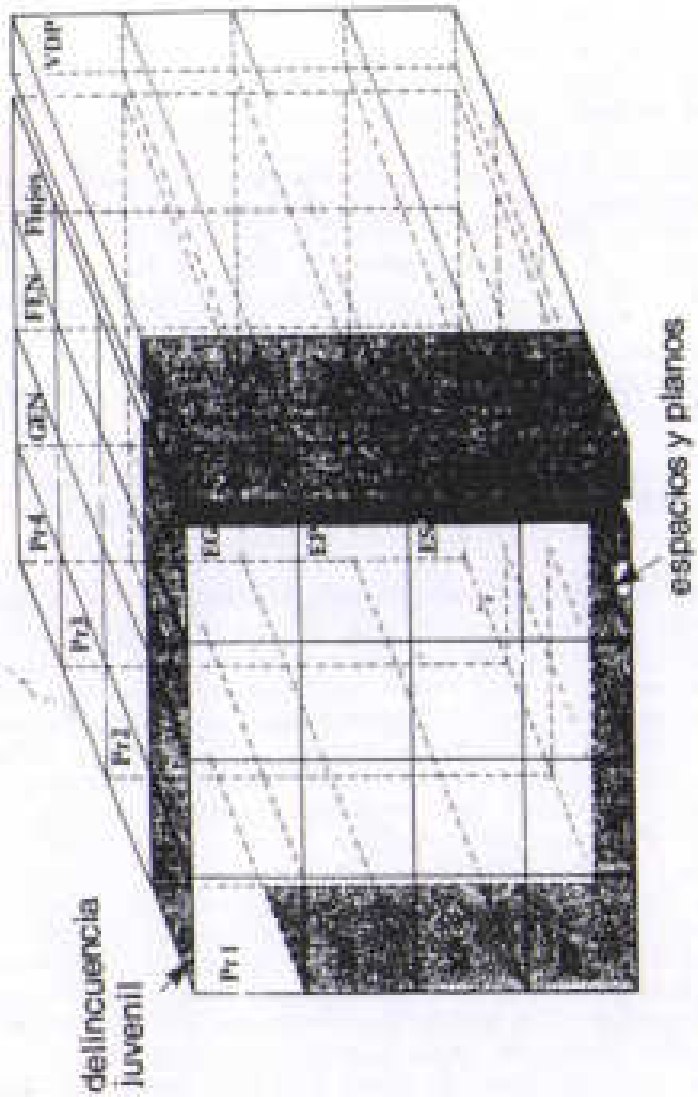
iii) Un tercer grupo estima que sus capacidades están limitadas a ese espacio particular de la delincuencia juvenil, pero quieren estudiar más a fondo el diseño de las soluciones para enfrentar la delincuencia juvenil con un conjunto de acciones coordinadas que puedan ser efectivas.

Sigamos por un momento el trabajo del tercer grupo, ya que nos introduce a un estadio intermedio con las técnicas de diseño de **operaciones.**

Uno de los vecinos pregunta :¿qué pretendemos con este análisis? ¿Cómo podemos sugerir acciones que sean más eficaces para enfrentar la delincuencia juvenil?

Otro de los vecinos agrega: yo creo que un problema no se puede atacar sólo en sus causas de última instancia, es decir cuestionando las reglas del sistema social. Ello sería una mera ilusión, pues no tenemos fuerza para cambiar las reglas y mientras acumulamos más fuerza debemos enfrentar el problema allí donde es posible. Yo no estoy con el primer grupo , aunque ellos tienen razón en términos puros de "erradicación" del problema, porque ese camino no nos llevará a acciones posibles. Pero, quiero estudiar lo mejor posible como alterar el VDP del problema. Los hechos del VDP de la delincuencia juvenil expresan la forma en que el problema se relaciona con nosotros en términos de hechos cotidianos. El VDP es nuestra relación directa con el problema. Bien, veamos entonces como cambiar esos hechos alterando los nudos explicativos del flujograma. En el fondo, cada nudo explicativo es un "**subproblema**" que podría ser atacado con acciones del Ministerio de la Familia. ¿Pero, tiene sentido dispersar esfuerzos produciendo

EL PROBLEMA DE LA DELINCUENCIA JUVENIL EN LOS DISTINTOS ESPACIOS Y PLANOS SITUACIONALES



acciones que cambien todos los nudos explicativos del flujograma?

Un tercer vecino sugiere verificar si ciertos nudos explicativos o subproblemas son más importantes que otros. ¿Por qué no verificamos, de acuerdo a nuestro juicio, experiencia y conocimientos, que pasa con los **descriptores** del VDP si alteramos las características de cada nudo del flujograma situacional?

La idea parece correcta, y el equipo se dedica a hacer el **análisis de sensibilidad** del VDP ante cambios en los nudos explicativos del flujograma. El trabajo es difícil y controversial. No se produce un acuerdo fácil sobre la relación:

Cambios en el Nudo Nx ⟶ Cambios en los descriptores del VDP

Sin embargo después de largas discusiones donde algunos aportan fundamentaciones estadísticas y otros juicios cualitativos, el equipo logra un cierto consenso sobre los nudos explicativos más importantes. Esos son los nudos **críticos** del flujograma situacional.

Pero, inmediantamente el equipo reflexiona sobre la lógica con que ha "aislado" los nudos críticos. Se da cuenta que a veces hay "cadenas de nudos" que están fuertemente relacionados y algunos nudos de dichas cadenas son mucho más difíciles de cambiar que otros. Intuyen aquí otro mundo de análisis, el del cálculo estratégico para **construirle viabilidad** a los cambios, pero mientras tanto deciden, en base al sentido común, revisar la selección de los nudos a fin de :

i) considerar en algunos casos cadenas de nudos y ii) eliminar aquellos nudos que parecen muy difíciles de cambiar en el horizonte de tiempo del plan. Con esta nueva selección de los nudos críticos vuelven a hacer el análisis de sensibilidad del VDP para concluir en la siguiente relación:

Conjunto alterado de los Nudos Críticos ⟶ Descriptores alterados del VDP

Ahora reflexionan sobre el resultado de su exploración y se preguntan :¿ cómo o con qué acciones podemos cambiar las características de los nudos críticos?

En algunos casos les resulta fácil diseñar las acciones para cambiar las características de los nudos críticos, en otros, en cambio , la discusión se estanca hasta que se dan cuenta que ese nudo crítico es un subproblema de suficiente complejidad como para aplicarle la misma técnica de análisis que al problema de la delincuencia juvenil. Después, es obvio que no pueden diseñar las acciones para cambiar las características del nudo crítico porque no todos coinciden en una misma explicación. Deciden, entonces "aislar" el subproblema del flujograma y construir para él otro flujograma situacional. Allí recomienza en otro nivel la discusión sobre el VDP del subproblema, los nudos explicativos (subnudos respecto del problema más amplio), etc.

El grupo dos decidió así **enfrentar** el problema en su espacio de competencia retringida. El grupo uno decidió **disolver** el problema de la delincuencia juvenil en un espacio mayor. El grupo tres, en cambio, acordó **controlar** el problema en sus manifestaciones.

Después de esta breve explicación podemos volver sobre el método. ¿Era necesario un flujograma para conocer todo el problema?. Evidentemente no era necesario para una persona experimentada o especialmente preparada para analizar problemas. Pero los que participan en un plan no son necesariamente expertos en analizar problemas.

En todo caso, un método de explicación situacional ofrece algunas ventajas frente a la mera aplicación de la experiencia al conocimiento de un problema. Esta ventajas consisten en:

a) **Sistematicidad.**

El flujograma situacional ofrece una sistematicidad cómoda. Cualquier analista sabe de antemano donde ubicar los elementos explicativos y puede verificar la existencia de interconexiones incompletas o lagunas explicativas en determinados niveles situacionales. Permite las ventajas de un "mapa" donde los espacios deben ser explícitos y las relaciones tienen un modo de verificación.

b) **Visión sistémica de conjunto.**

La sistematicidad ofrece una visión de conjunto de toda la red sistémica causal. Cada nudo explicativo influye sobre otros y es a su vez influído por algún nudo del sistema. Obliga a explicitar las relaciones y la variables que un actor usa implícitamente en su razonamiento para explicar el problema, con lo cual se hace más fácil analizar sus bondades y debilidades.

c) **Precisión de los niveles situacionales en que existen las relaciones.**

La relación A ⟶ B no es precisa mientras no se indique si A y B son genoestructuras, acumulaciones sociales o flujos de producción social.

d) **Delimitación del espacio del problema.**

La formalidad del método obliga a delimitar concientemente el espacio del problema, con todas sus consecuencias sobre el análisis de la posibilidad y conveniencia de disolver, enfrentar o controlar un problema.

e) **Articulación de lo Cualitativo con lo Cuantitativo.-**

Cada nudo explicativo es un conjunto cuya precisión exig calidad y cantidad que a su vez da significado a la relaciones con otros nudos precisados cualitativa

cuantitativamente.

f) **Sensibilidad del VDP ante cambios en los nudos explicativos.-**

La técnica permite analizar qué influencia sobre el VDP pueden tener, a juicio de los expertos o del modelo que apoya el flujograma, los cambios en los nudos explicativos. Por esa vía se seleccionan los "nudos críticos". El VDP = (d1, d2, d3,...,dn), donde **di** (para i= 1 hasta n) representa los **descriptores** del VDP que pueden ser alterados por los cambios en los nudos críticos.

g) **Análisis de la dificultad para alterar las características de los nudos críticos.**

Como las relaciones sistémicas están mapeadas en el espacio de las genoestructuras, las fenoestructuras y los flujos de producción social, es posible evaluar la dificultad técnica, económica y política para alterar las características de un nudo. Igualmente obliga a tomar conciencia de que en toda explicación interactúan nudos explicativos que pertenecen a los tres niveles situacionales.

h) **Verificación de las relaciones importantes.**

El flujograma situacional permite jerarquizar las relaciones entre nudos explicativos desde el momento que jerarquiza los nudos explicativos entre **"críticos"** y **"no críticos"**. Esto conduce a la necesidad de intentar autorefutar las relaciones más relevantes.

i) **Confrontación de distintas Explicaciones.**

La sistematicidad del flujograma situacional facilita la confrontación de explicaciones situacionales diversas sobre un mismo problema, cuestión que es una necesidad inherente a la explicación situacional a partir de distintos puntos de vista.

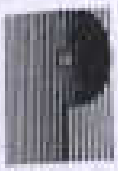
j) **Representación gráfica.**

La explicación situacional sistémica puede expresarse en un flujograma situacional, o sea una representación gráfica de la explicación. Ello facilita la visión de conjunto y la velocidad para mantenerlo al día según la velocidad del cambio de la realidad.

k) **Esbozo metodológico para el análisis de un conjunto complejo de problemas.**

La sistematicidad del método y el enunciado expreso de los nudos explicativos relevantes que están fuera del espacio de cada problema permite elaborar análisis situacionales que agregan un conjunto de problemas. Esto permite la articulación del análisis **microsituacional** con el **macrosituacional**.

2.e.- La explicación de la Situación Inicial del Plan : el archivo de problemas.



ara explicar el conjunto más relevante de problemas de un país es preciso tener una idea preliminar de como **debe ser** la realidad. Necesitamos, por consiguiente, una idea aproximada de la situación-objetivo. De otra forma no podríamos identificar los problemas. Pero, al mismo tiempo, la explicación situacional de los problemas es el piso de análisis para diseñar el **debe ser** en el **momento normativo.**

De lo anterior se deduce que la selección coherente del archivo general de problemas plantea una relación dialéctica entre la **apreciación de la situación global** y el diseño calculado de la **situación-objetivo.**

¿Cómo se establece prácticamente esa relación?

La pregunta clave en el momento explicativo es la siguiente: ¿Cómo podemos verificar si nuestra selección de problemas es coherente?. La pregunta tiene sentido, porque el plan no puede ser una simple agregación de problemas . La coherencia

global del enfrentamiento de problemas parciales debe buscarse en la interrelación entre los problemas.

El sistema social que genera los problemas, los produce también -como un sistema. Unos problemas causan a otros y estos últimos refuerzan o aminoran los primeros.

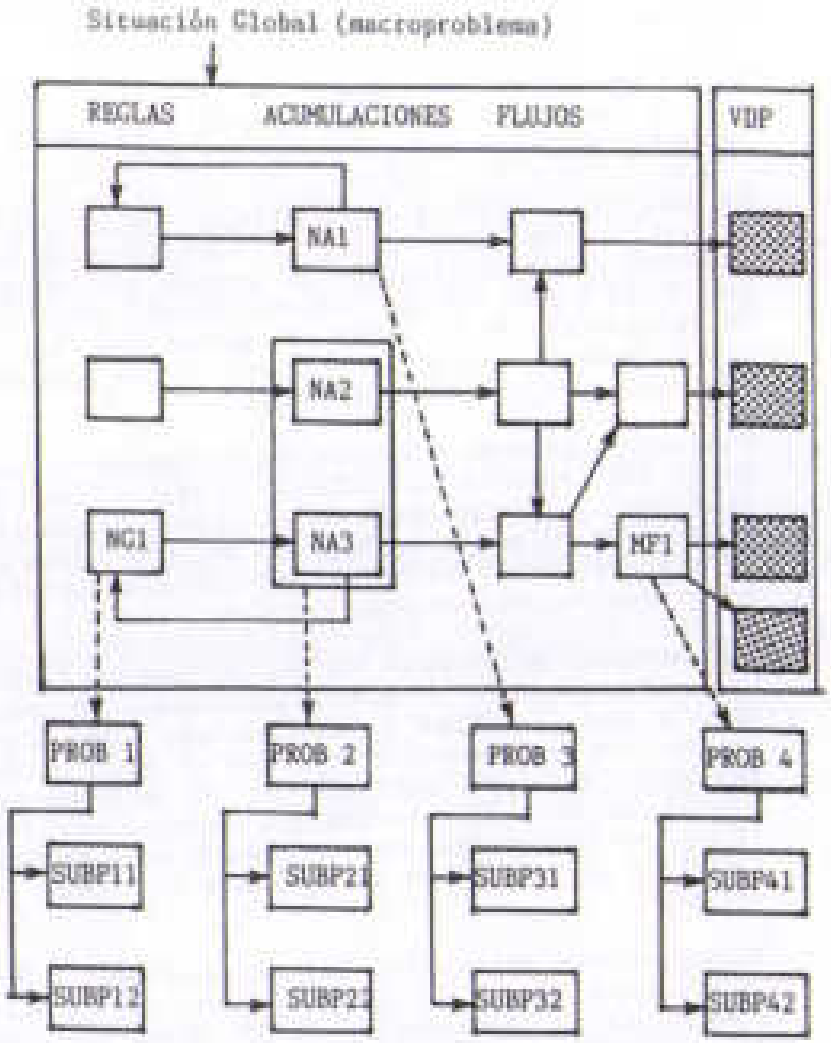
La descentralización y la creatividad en el plan exigen distribuir tareas por problemas y subproblemas en distintos espacios situacionales. Pero, también debe buscarse la coherencia global del plan en una síntesis general. Esa es la **apreciación de la situación global** que, entre otras cosas, debe justificar la selección de los problemas como áreas problemáticas interrelacionadas.

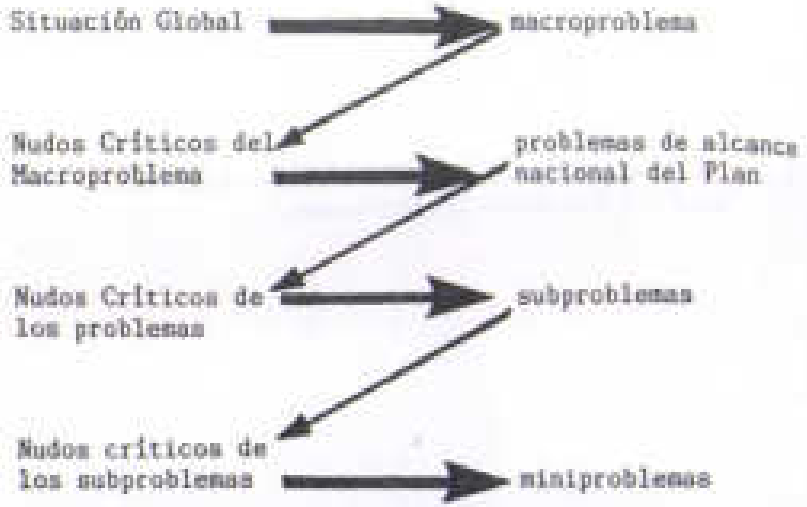
Para ello, podemos construir un flujograma situacional global que reconozca la unidad de la realidad como **un gran problema.** La apreciación de la situación global es la explicación del **macroproblema** que representa para nosotros la interrelación sistémica del conjunto de problemas seleccionados como contenido del plan.

Ese macroproblema tiene un VDP que requiere una explicación. La explicación será un modelo del sistema que produce el VDP, y las variables de ese sistema serán los nudos explicativos del macroproblema. Con el mismo criterio ya explicado para el análisis de un problema debemos seleccionar los **nudos críticos** del macroproblema. **Cada nudo crítico es un problema, y el conjunto de nudos críticos debe coincidir con el archivo de problemas de alcance nacional del plan.**

De esta manera, del análisis del macroproblema que sintetiza la situación inicial del plan se deducen nudos críticos que constituyen los problemas de alcance nacional del plan; de la explicación situacional de estos problemas de alcance nacional surgen los nudos críticos de los problemas que constituyen subproblemas del plan, y así siguiendo hasta llegar a los miniproblemas.

APRECIACION DE LA SITUACION GLOBAL, PROBLEMAS Y SUBPROBLEMAS





Los módulos explicativos del plan constituyen así un sistema recursivo.

Ahora bien, ¿Cómo analizamos la coherencia de la selección de problemas? Para contestar a esta pregunta digamos primero que la prueba de sensibilidad del VDP explicado respecto a cambios en el explicando que es pertinente en la apreciación de la situación global es esta : si se logran los **vectores de resultados** (VDR) en cada problema, es decir VDP — VDR ¿ cómo cambian los descriptores del VDP del macroproblema que representa la Situación Inicial Global? ¿Coincides con mi propuesta de situación-objetivo?

Si la respuesta es afirmativa, entonces la selección de los problemas y los cambios que se intenta lograr en ellos parece coherente. Si la respuesta es negativa, entonces, o debo revisar mi situación-objetivo o debo cambiar mi archivo de problemas.

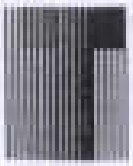
El plan situacional, como plan estratégico, es necesariamente selectivo. No se preocupa de todo para darle cabida explícita en el plan. Esto significa, por ejemplo,

que en el plan económico los recursos asignados en parte van a operaciones que enfrentan problemas, pero otra parte se destina a alimentar **módulos de continuidad y apoyo al funcionamiento del sistema** que no constituyen problemas explícitos.

El plan sólo incluye como problemas aquellas áreas de la realidad que merecen una **reflexión especial** por la magnitud y valor de la insatisfacción que representan para un actor social. Lo que funciona normalmente, en cambio, opera como un piso de apoyo para el enfrentamiento de los problemas. La división de la realidad en dos espacios, el de los problemas y el de la normalidad, es relativa a la explicación situacional del actor y es cambiante con el movimiento de la realidad.

Veremos, más adelante, que esta distinción es importante para el diseño normativo del plan y la formulación de operaciones.

2.f.- ¿Con qué perspectivas y teorías explicamos?



odos explicamos por medio de algunas teorías, más viejas o más nuevas, más débiles o más potentes, más globales o más parciales. No hay explicación sin teoría. En ausencia de una teoría de la producción social, cada cual hace su propia síntesis situacional guiado por su intuición y experiencia. Esa síntesis naturalmente tiende a estar dominada por las teorías y **razones** que dominan en su estructura ideológica y aparecen realzadas por las particularidades de su práctica social.

El análisis de la realidad puede hacerse desde múltiples perspectivas :

a) Desde una **perspectiva científica** (económica, sociológica, politológica, histórica, antropológica, etc.), dominada por una **razón científica** particular o más global;

b) Desde una **perspectiva burocrática**, es decir la del hombre situado y modelado en una estructura organizativa, portador de su tradición y sus normas, subyugado por sus intereses en

las relaciones de poder dentro de la organización y respetuoso de sus códigos operacionales; su criterio explicativo será el de la verificación de las desviaciones de la realidad respecto de la norma institucional; en dicha explicación domina la **razón burocrática**, que es una razón normativa afincada en el debe ser con que se identifica su organización, y

c) Desde la perspectiva del conductor político o del hombre de acción, cercado por un vector de recursos escasos de diferente tipo, preocupado por las relaciones de fuerzas y el uso y acumulación del poder en función de su rol de conducción en competencia y conflicto con otros; en su explicación domina la **razón vital**.

El planificador técnico de apoyo al hombre de acción no es un hombre especial en la planificación situacional, no tiene una perspectiva de análisis propia. El planificador técnico asume la perspectiva del conductor político, del científico, del gerente o del burócrata. Ser planificador es un modo accesorio a cualquier práctica social. El planificador situacional puede ser director de un centro científico, ejecutivo de una gran organización pública o un político. Recordemos que planifica quien gobierna y gobierna quien planifica.

Pero el político dirige organizaciones y lidia con problemas sociales que abordan sólo parcialmente las ciencias. El burócrata no vive en una organización vacía, sino en una realidad que se relaciona con algún mundo de las ciencias, de la ética, la religión o el arte, y en dichas organizaciones también se hace política. El científico no está incontaminado de la práctica burocrática y del mundo de la política.

Por consiguiente, la explicación de un actor social no es nunca una **razón pura** y estrictamente parcial; es siempre una explicación **dominada** por una **razón central** y según su capacidad intelectual y formación cultural el que explica la **enriquece** en mayor o menor medida con otras perspectivas.

Pero esas otras perspectivas son articuladas como apoyo a la razón dominante. En toda explicación del hombre hay una razón articuladora y razones articuladas.

La razón científica puede estar dominada por la teoría política, la teoría económica, la teoría organizativa, la teoría del lenguaje y la comunicación y alguna teoría de dominio específico de la realidad explicada (la salud, la educación, la defensa nacional, la seguridad, las relaciones exteriores, la economía, etc.)

La razón burocrática puede estar conformada en distinto grado por la práctica política, la práctica económica, la práctica organizativa, la práctica de las relaciones humanas o la práctica profesional.

La razón vital puede constituirse por el conflicto político, el conflicto económico, el conflicto organizativo, el conflicto comunicacional y el conflicto personal.

En la explicación situacional domina alguna de las tres razones : la científica, la burocrática o la vital. Y dentro de cada una de ellas existe también un factor dominante político, economico, organizativo, linguístico-comunicacional o particular a un dominio situacional.

El cuadro anexo permite ver la correspondencia entre los factores principales componentes de cada razón explicativa. Así, por ejemplo, la teoría (razón científica) pertinente al dominio de la realidad explicada en el caso de la salud (biología, medicina, epidemiología, etc .), tiene su correspondencia en la razón burocrática en la práctica profesional y en la razón vital encuentra su equivalente en el conflicto personal.

Todo lo anterior plantea tres preguntas centrales sobre la explicación de alguien sobre la realidad:

i)¿ **Cuánto pesa su explicación?**, cuya respuesta depende del peso, fuerza y poder del que explica en el espacio de

problema explicado:

PERSPECTIVAS DE ANALISIS SITUACIONAL

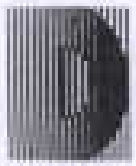
RAZON CIENTIFICA	RAZON BUROCRATICA	RAZON VITAL
Teoría Política	Práctica Política	Conflicto Político
Teoría Económica	Práctica Económica	Conflicto Económico
Teoría Organizativa	Práctica Organizativa	Conflicto Organizativo
Teoría del Lenguaje y la Comunicación	Práctica de Relaciones Humanas	Conflicto Comunicacional
Teoría del Dominio de La Realidad Explicada	Práctica profesional	Conflicto Personal

EXPLICACION SITUACIONAL

ii)¿ **Qué razón domina su explicación?**, cuya respuesta puede descubrirse en la práctica social del sujeto que explica, y

iii)¿ **Cuál es la amplitud de su explicación?**, cuya respuesta depende de la variedad de perspectivas y actores sociales que considera en su análisis.

2.g.- Temas y Preguntas de verificación.



Después de haber analizado la situación presente, conviene reexaminar lo hecho e intentar descubrir insuficiencias, incoherencias y aserciones no bien fundadas. Para ello, conviene auto interrogarse en forma sistemática. Los siguientes temas y preguntas pueden ayudar a verificar la consistencia del análisis realizado.

***) En la base social**

i) Exploración de las **interpretaciones** que tienen las organizaciones sociales en la base sobre los problemas que las afectan;

ii) Identificación de las **demandas sociales** en la base, delimitadas por regiones, sectores, organizaciones. Aquí lo importante es identificar el tipo de compromiso que aparece como vital para la población y que desean que asuma el gobierno.

En la base social se conocen muy bien los problemas, pero no necesariamente surgen de allí las soluciones más eficaces ni las explicaciones más profundas. El problema aparece aquí en su inmediatez.

) **En el nivel institucional público

i) Explicación de las instituciones públicas más significativas sobre la situación inicial;

ii) Demandas que surgen de estas instituciones. Aquí las explicaciones y las demandas expresan intereses específicos muy nítidos de carácter institucional.

***) **Fuerzas Sociales e Instituciones no públicas (Partidos Políticos, Iglesias, organismos empresariales, organismos de trabajadores, etc.)**

i) Interpretaciones sobre la situación inicial;

ii) Demandas que surgen de estas instituciones. Aquí las explicaciones y las demandas expresan los intereses y los proyectos ideológicos propios de la inserción de cada fuerza en el proceso de producción social.

*v) **A nivel global macropolítico y macroeconómico.**
(Dirección de las fuerzas políticas, equipos técnicos de síntesis, institutos de investigación, etc.)

i) Análisis de la situación inicial como macrovisión basada en un modelo explicativo de cierto rigor.

ii) Problemas y demandas consideradas prioritarias en base al modelo explicativo y la visión e ideología de la dirección de la fuerza social que diseña el plan. En este nivel se deben producir explicaciones y proyectos propios de la visión global y panorámica que trasciendan el plano del fenómeno y la unidimensionalidad de las visiones particulares.

v) **Examen Policéntrico de la Realidad Inicial.**

Revisión de la visión global central en base al procesamiento de los análisis realizados en la base social, en el nivel institucional público y en las instituciones no públicas. Elaboración de una situación inicial de síntesis como base primaria de análisis donde el **actor central** del plan fija su posición y articula en ella la explicación de los otros.

v*). **Análisis dinámico de la situación inicial.**

La situación inicial es un momento de un proceso dinámico de cambio. Así, la realidad de hoy, tiene una historia y encierra tendencias futuras. La explicación situacional debe captar la realidad de hoy como realidad **en movimiento**, como un proceso en marcha.

En este punto se debería tratar de responder a las siguientes preguntas:

a) ¿Cómo se produjeron a lo largo del tiempo los problemas principales destacados en la situación inicial?

b) ¿Cuál es aproximadamente el modelo explicativo sincrónico de la situación inicial y cómo interactúan los diversos problemas seleccionados como relevantes?

Para responder a estas preguntas, es muy importante sistematizar en alguna forma las relaciones principales que los distintos analistas tienen en la cabeza. Una forma de hacer esto puede consistir en elaborar un flujograma explicativo donde aparezcan identificadas las principales conexiones entre los problemas destacados y los factores que los causan. El esquema de análisis puede ser un flujograma situacional por problemas y un flujograma de síntesis para el conjunto de los problemas del plan.

c) ¿Cuáles son las tendencias situacionales? ¿qué problemas tienden a agravarse y cuáles a perder importancia? ¿qué

problemas nuevos pueden surgir? ¿cómo tiende a cambiar el valor de los problemas para las distintas fuerzas sociales?

d) ¿Cuáles son las principales visiones que tienen las distintas fuerzas sociales sobre estos problemas y cómo tenderían a cambiarlas según cambien las tendencias situacionales?

e) En lo económico, ¿qué prima en la situación inicial, una situación normal, de recesión, de expansión rápida? ¿la situación es inflacionaria o deflacionaria? ¿o es una de estancamiento con inflación?

f) ¿Qué cambios aparecen como más probables en el escenario internacional?¿ Hay sorpresas en la sombra? ¿Es posible, mediante juicio de expertos, enumerar e imaginar dichas posibles sorpresas?

Para verificar el rigor de la explicación lograda sobre la situación inicial, vale la pena plantearse las siguientes preguntas:

a) ¿Si se compara la fecha del análisis situacional con el período al cual éste se refiere y la última información de que se dispuso, que tiempo de atraso existe entre la información y los acontecimientos reales? ¿la explicación de los problemas representa bien la realidad del momento o se refiere a un momento ya superado?

b) ¿Es una explicación económica o más totalizante?

c) ¿La explicación argumenta sobre el proceso histórico de producción de los problemas destacados, la realidad sincrónica que mantiene e interactúa con dichos problemas y las tendencias futuras?

d) ¿Es claro el criterio por el cual ciertos problemas fueron seleccionados y otros descartados? ¿cuáles fueron los casos dudosos? ¿fueron resueltas satisfactoriamente las dudas?

e) ¿Es una explicación egocéntrica o policéntrica? ¿se considera las expiicaciones de otras fuerzas sociales? ¿se considera que existen oponentes al plan?

f) ¿Es una explicación fenoménica que se restringe al plano de los flujos sociales o llega hasta la esencia genoestructural de los problemas seleccionados? çEs una explicación muy académica o tiene sentido práctico-operacional?

g) ¿La explicación está bien fundada en información cuantitativa o en precisiones cualitativas? ¿cuál es el rigor de la fundamentación?

h) ¿La explicación precisa una causalidad sistémica o es una mera constatación factual de problemas?

i) ¿Se deducen claramente de la explicación situacional los **"nudos críticos"** que deben ser objeto de intervención planificada?

j) ¿Qué cuerpos teóricos o ideológicos subyacen en la base de la explicación situacional ? ¿el racionalismo cientificista? ¿los patrones de conducta burocrática? ¿ el inmediatismo del conflicto político? ¿el futurismo idealista?

k) ¿Son verificables en algún plano empírico de análisis las afirmaciones que contiene la explicación situacional? ¿Se hizo la verificación?

l) ¿Hay relación de coherencia entre la precisión de la información que sustenta el análisis y la precisión de las conclusiones del mismo?

m) ¿Con qué técnica se hace la explicación de la situación inicial? ¿un modelo cualitativo? ¿un modelo cuantitativo? ¿un modelo mixto? ¿Un mero relato? ¿el juicio de expertos? ¿Hay posiciones discrepantes?¿Dónde radican las discrepancias?

Conocidas las distintas visiones internas y externas, la fuerza social que diseña el programa a partir de la situación inicial y sus perspectivas, tiene que precisar algunos criterios básicos que guíen el desarrollo del trabajo. Estos criterios básicos deben al menos referirse a:

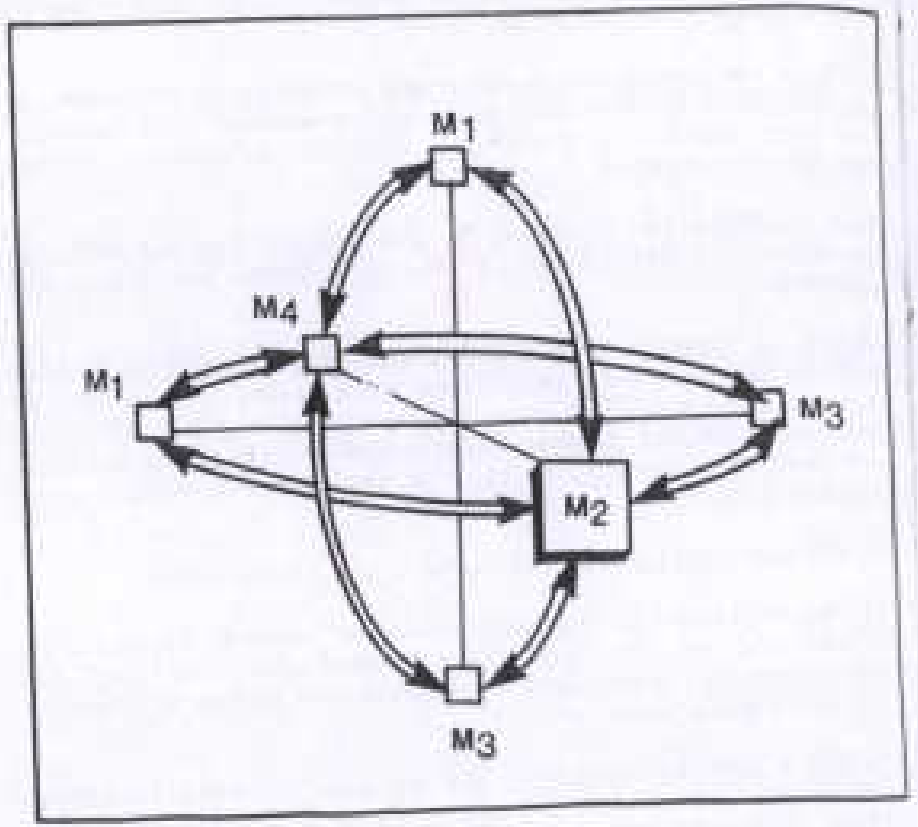
a) Restricciones inevitables según la visión del actor. Aquí, por ejemplo, se puede sentar la inconveniencia o no de cambios bruscos, la negación o afirmación de cambios de las reglas genoestructurales, etc.(espacio direccional)

b) Aspectos de alta importancia y consenso que resultan evidentes o indiscutibles para el equipo de trabajo, y como consecuencia de ellos nadie los cuestiona. Enumerarlos y sistematizarlos. ¿Conviene cuestionarlos? ¿Qué incidencia tendría en las conclusiones su cuestionamiento?

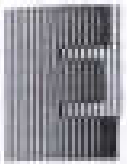
c) Problemas reconocidos como importantes, pero de dudoso o conflictivo abordaje. Detenerse en el costo de postergarlos.¿Se presentan abiertos a criterios de solución muy encontrados?. ¿Por qué son conflictivos?

d) Criterios muy arraigados en la fuerza social que propone el plan, pero que a la luz de los análisis más recientes de la situación inicial resultan inadecuados y, en consecuencia su abordaje eficaz supone un conflicto interno o un problema interno de inadecuación de la explicación del actor respecto de la realidad. ¿Existen? ¿Cuáles?

3.- EL MOMENTO NORMATIVO



3.a.- **Programa y Plan.-**



l momento normativo es la instancia de diseño. ¿Diseño de qué? Del contenido propositivo del plan que precisa como **debe ser** la realidad en contraposición a los problemas presentes.

Pero el **diseño normativo** implica además como debe ser la **estrategia** (M3), como debe ser la **decisión** y la ejecución del plan (M4) y como debe ser la norma que sirve de referencia para explicar la situación presente (M1) y seleccionar los problemas.

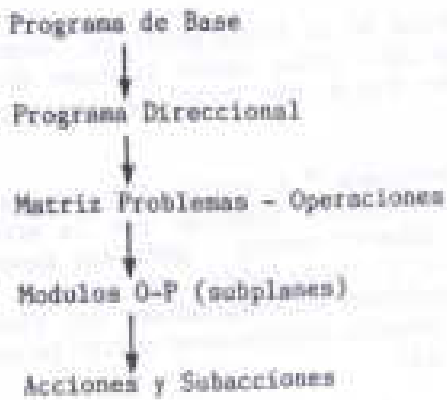
De manera que si bien el centro del momento normativo es el debe ser del contenido del plan, los otros momentos del proceso de planificación están siempre presentes.

El diseño del plan abarca diversos niveles de generalidad y especificidad. Comienza con el **Programa** (Lineamientos y Criterios), sigue con el **Programa Direccional** (precisión global a nivel de Proyectos de Acción), continúa con la desagregación del plan en la **Matriz General Problemas-Operaciones**, sigue con la subdivisión del plan en **Subplanes**

(los módulos O-P), para después desagregar las **operaciones** en **acciones** y las acciones en **subacciones**. Estas particiones resultan de la necesidad de descentralizar para que la planificación sea creativa y democrática, pero al mismo tiempo, respete ciertos criterios de coherencia global que son indispensables para la eficacia de la conducción.

Esta es una enumeración de niveles de distinta precisión operacional y no constituye una secuencia necesaria que debe respetarse en el diseño normativo. Hay operaciones que son previas al programa direccional, hay acciones que se perfilan antes que las operaciones, etc. Lo importante no es seguir un orden lógico formal estricto que muchas veces quiebre la racionalidad práctica, sino culminar en cada instancia u oleada del proceso de cálculo equilibrando los criterios de **coherencia global** y **creatividad descentralizada**.

Estos son pues los niveles básicos en que un actor hace su diseño normativo :



El **Programa** es una **oferta** de enfrentamiento de algunos problemas. Esa oferta, si tiene aceptación, se convierte en

un **compromiso**. Pero, la aceptación de la oferta por la base que tiene la legitimidad para ello, depende de su apreciación del valor de los problemas incluídos en la oferta y de la eficacia del proceso de intercambio de problemas que supone el camino propuesto por el dirigente.

El **programa** es también una declaración de convocatoria a la acción. A nivel político general puede tomar la forma de un programa electoral, a nivel de un gerente puede ser una propuesta de desarrollo de la empresa, y en manos de un dirigente sindical es su plataforma de lucha por nuevas conquistas para los trabajadores. Dicha propuesta de acción abarca múltiples dimensiones políticas, económicas y culturales. Como propuesta, se diferencia del plan en la misma forma que una idea representa sólo el punto de partida del proyecto que permite realizarla. Se diferencia también del proceso de planificación de la misma manera que un paso es sólo un acto repetitivo del proceso de caminar.

Así el programa de gobierno es el punto de partida de un proceso que más adelante debe traducirse en un sistema incesante de discusión y cálculo que precede y preside la acción de la fuerza dirigente.

En la práctica de la lucha política, normalmente cada fuerza compite con las otras sobre la base de un programa. ¿Qué diferencias tiene ese tipo de programa con el plan de gobierno?.

Llamemos **"programa "** a aquel tipo de oferta social con que los actores sociales compiten por la adhesión de una base humana que quieren servir , pero que también necesitan para sumar fuerza y legitimidad en torno a su contenido. El programa establece un **compromiso** del dirigente con la base social que intenta representar o con la organización que se propone dirigir.

El **"programa "** expresa la direccionalidad que un actor quiere imprimirle al cambio de la situación presente. Pero tal propuesta no cubre homogéneamente la totalidad relevante

para la acción, ni tiene dimensionamiento riguroso. En este sentido el programa es un enunciado de propuestas expresivas de la direccionalidad deseada por un actor social que refleja distintos grados de avance en el estudio de los ámbitos que lo integran y distinto ánimo de precisión de dichos ámbitos en el momento de la declaración.

Es formulado para que las intenciones que porta sean conocidas y debatidas en la búsqueda de adhesión en la base y no con el objeto de constituir un esquema riguroso de apoyo a la acción. No es un cálculo de apoyo a la acción, es un recurso de comunicación en busca de apoyo. Por eso, el programa admite una amplia heterogeneidad de ámbitos y precisiones sin desmedro de su eficacia política como convocatoria para la acción.

Esta heterogeneidad revela a veces las contradicciones internas del actor. Por ejemplo, afloran en algunos ámbitos posiciones más generales y flexibles, mientras en otros demuestra extrema rigidez que se refuerza con una precisión detallada de criterios y propuestas. La precisión y el detalle de un programa es también una forma de descartar alternativas y reducir el espacio de otras opciones admisibles. También puede expresar una preocupación jerarquizada del actor, como podría ser un énfasis en lo ecológico acompañado de posiciones precisas, detalladas y concretas sobre el tema. Esa precisión y detalle declaran **fuera** del espacio direccional del actor cualquier propuesta que las contradiga. Así, el detalle excluye posibilidades.

Pero, la heterogeneidad del programa admite también lo opuesto : la ambigüedad que oculta diferencias de posiciones entre las distintas tendencias de las fuerzas que integran al actor.

Una posición general o demasiado general en materia de relaciones exteriores, por ejemplo, puede responder al hecho de que existen fuertes discrepancias sobre el tema y la convocatoria programática cubre esas diferencias recurriendo a criterios muy generales.

La heterogeneidad que presentan las propuestas de acción en el programa es una licencia política. Existe porque permite formalmente el consenso y todos saben que es necesario leer entre líneas para distinguir los compromisos serios de los compromisos de oportunidad, donde está ausente desde el inicio la voluntad de cumplirlos. Pero el lenguaje del programa permite distinguir los compromisos de las expresiones sin fuerza para la acción. Los enunciados que no se asumen seriamente se expresan como objetivos ambiguos sin precisión de los medios necesarios para cumplirlos.

Siempre es más fácil que un actor genere consenso interno sobre los objetivos que sobre los medios requeridos. Por ejemplo, nadie discute el objetivo de redistribuir el ingreso, pero cada tendencia tiene distintas ideas de cómo y cuándo lograrlo, y esas ideas pueden no sólo ser diferentes sino a veces contradictorias.

Como el programa no supone ninguna "prueba de imputación de efectos" ni de consistencia entre medios y objetivos, tales diferencias permanecen ocultas y veladas por una fraseología ambigua que admite varias interpretaciones a voluntad de las tendencias en conflicto. Por ello, cuando llega el momento de la primera prueba de consistencia en la formulación del plan, afloran las diferencias y se manifiestan con nitidez los conflictos escondidos en el programa .

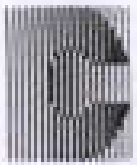
En consecuencia, el problema de diseñar un plan, supone superar el plano legítimo pero distinto de la mera convocatoria política del programa para construir una propuesta que resista las pruebas de consistencia, coherencia y viabilidad. La sola existencia de tales pruebas exige un grado de precisión cualitativa y cuantitativa del plan que el programa no tiene ni requiere tener como instrumento de convocatoria abierta.

En efecto la función principal que debe cumplir el programa es definir un marco de direccionalidad viable que guíe más adelante el proceso de planificación, entendido éste como

método de conducción hacia el logro de sus objetivos. El plan tiene así el triple carácter de **convocatoria, compromiso y guía para la acción práctica.**

Las precisiones anteriores llevan necesariamente a distinguir entre la dimensión pública y la dimensión interna de un plan. Puede que muchos supuestos políticos y económicos y la mayoría de las consideraciones sobre la forma de construirle viabilidad política al plan no deban ni puedan ser públicos antes que se ejecuten las acciones pertinentes. Pero, es inevitable que la parte pública y normativa del plan esté apoyada rigurosamente en un conjunto de análisis, supuestos e hipótesis que subyacen en los niveles obvios de discreción con que usualmente se manejan algunos aspectos de la política y la economía. Por ello, cuando más adelante se abordan algunos problemas de método relevantes para el diseño de un plan, debe tenerse en cuenta que cada fuerza política decidirá que parte o aspecto del análisis propuestos son de uso interno y cuáles deben constituir una argumentación pública que forma parte del discurso normativo del plan.

3.b.- Cómo se Hace un Programa de Gobierno.



on frecuencia la práctica de formulación de programas de gobierno en América Latina ha sido asistemática, frustrante y de influencia apenas limitada a la campaña electoral. Más tarde, durante el Gobierno, dicho programa debe ser olvidado, pues en general es impracticable, incoherente y ajeno a los intereses de las fuerzas que pesan en la toma de decisiones. De esta manera el programa de gobierno deviene en un mero recuerdo de promesas que nunca fueron hechas para ser cumplidas.

El estilo político latinoamericano es fuerte en recursos para ganar elecciones, pero débil y hasta primitivo en capacidades para ganar con eficacia de resultados la voluntad popular durante el Gobierno. Allí, las promesas ambiciosas del programa ceden paso al realismo pasivo, tardío y acomodaticio del Gobierno.

Esta práctica erosionante de la democracia tiene las siguientes características :

a) La formulación del programa de Gobierno no se apoya en metodologías que permitan analizar su eficacia y coherencia; en realidad, no se apoya en metodología alguna; normalmente se formula por sectores y políticas mediante la formación de numerosos equipos que "diagnostican" y proponen las cosas más diversas sin una estructura central que seleccione prioridades y señale una direccionalidad consistente; así el programa de gobierno tiene todos los defectos de un plan tradicional más los propios de la ambiguedad, adimensionalidad e incoherencia que muchas veces connotan las ofertas electorales. Tiende a ser un conjunto de generalidades que no diferencia las ofertas electorales, no penetra en las causas reales de los problemas y no apunta a salidas imaginativas y viables.

b) No hay sinceridad en el contenido del programa de Gobierno, ya que éste se asume como mera herramienta electoral; generalmente los dirigentes no quieren desviar la atención de la campaña electoral hacia cuestiones que ellos estiman pueden estudiarse y decidirse más adelante; el supuesto implícito en este cálculo es que el tiempo que se dedica al programa compite con el tiempo que se dedica a ganar las elecciones. No se trata de ganar las elecciones con un programa de gobierno, sino de utilizar el programa para ganar las elecciones.

c) No hay correspondencia entre los conocimientos, experiencias, propuestas e intereses que conforman el proyecto nacional del equipo de dirección dominante y las que surgen de los equipos que elaboran el programa, pues estos últimos son principalmente un medio indiscriminado y asistemático de participación técnica, política y popular para reforzar el clima de suma de fuerzas que predomina en el momento de la campaña.

d) No hay confrontación real de posiciones en la elaboración del programa, porque los equipos que real y tradicionalmente pesan con posiciones divergentes saben que conviene esperar el momento del Gobierno y dirimir allí las cuestiones apoyados en la correlación de fuerzas que regirá más tarde

desde el poder, que es distinta a la correlación de fuerzas en la campaña electoral. En cambio, los equipos jóvenes, emergentes y más audaces se ilusionan con el programa de Gobierno, porque en ese momento no encuentran oposición a sus ideas renovadoras. El conflicto entre continuidad y cambio queda así postergado para más adelante en el Gobierno, donde las fuerzas de la continuidad se revalorizan y tienden a primar sin contrapeso. Esta huida táctica del continuismo refuerza la insinceridad del programa y reproduce el ciclo repetitivo de programas ambiciosos y gobiernos desilusionantes.

e) Hay una concentración excesiva en el contenido propositivo del programa y un olvido completo de la selección de cuadros homogéneos, con capacidad política y técnica, que más adelante deberían ser el núcleo de funcionamiento eficaz del Gobierno; la realidad cambia y ello obliga a revisiones y traducciones permanentes del programa de gobierno en planes flexibles y diversos; la gran falla de conducción en América Latina radica en la debilidad extrema de esos equipos tecnopolíticos de alto nivel. Pero el estilo del político latinoamericano, - personalista, improvisador y acostumbrado a navegar en la superficie sin un buen soporte de análisis situacional-, no valora lo permanente, que son los equipos de gobierno de buena formación, y se concentra en lo transitorio: el contenido del programa. Lo que cuenta para hacer un gobierno eficaz no es el programa o el plan que se hace **una vez** con esfuerzo anormal, es la capacidad de los equipos de dirección para hacer y ejecutar **una secuencia de planes** apropiados a las circunstancias cambiantes de cada momento. El programa es un producto; los equipos son la capacidad acumulada de producirlo y renovarlo para mantener su vigencia. El período de formulación del programa debería ser también el período de formación de nuevos cuadros de gobierno.

En esta obra no podemos abordar todos estos temas y necesariamente debemos concentrarnos en el problema del método para formular programas. Nuestra propuesta de planificación situacional orienta muy claramente estas

necesidades metodológicas en relación a los siguientes requisitos :

Primero, el programa tiene que ser **sincero y representativo.** Esto supone que debe representar realmente el **proyecto íntimo** de la dirigencia, representar las necesidades y demandas de las fuerzas sociales afines, y tener la capacidad de generar **credibilidad**. Ninguno de estos requisitos debe confundirse con **ingenuidad**; el programa tiene un aspecto más público de **oferta electoral**, y otro menos público de **guía para la acción de gobierno**. Ambos aspectos enfatizan matices distintos, pero no pueden ser contradictorios. Este primer requisito exige que los equipos centrales de coordinación del programa sean interdisplinarios, combinen capacidad intelectual con experiencia política y peso político con peso intelectual.

Segundo, el programa puede y debe formularse con participación masiva de la población, pero en base a una direccionalidad previamente definida y con métodos uniformes. La participación masiva hace de la formulación del programa un instrumento de adhesión y compromiso político en que éste gana en legitimidad y fuerza. La direccionalidad y el método son esenciales para conciliar las necesidades y demandas desde la base con la adopción de una **estrategia global eficaz y viable** para gobernar en torno a un proyecto político. La calidad política y técnica de un programa de Gobierno no se logra con equipos elitistas que piensan por el resto, sino con equipos de elite afincados en el diálogo con la realidad política concreta en la base.

Tercero, para cumplir con los requisitos anteriores el debate sobre el programa debe comenzar simultáneamente en tres planos : a) al más alto nivel político-técnico, para seleccionar los **macroproblemas** que abordará el programa y que el Gobierno asumirá indivisiblemente como responsabilidad colectiva, b) al nivel intermedio, para seleccionar los **problemas de alcance nacional** que se abordarán en el programa como responsabilidades institucionales nacionales específicas , y c) al nivel de

base, para seleccionar los **problemas de alcance y responsabilidad regional y local**. Es preferible que los equipos de trabajo del programa se formen en torno a estos problemas, y no por sectores o políticas.

El concepto de sector aparecerá de todas maneras como un requisito de análisis de algunos macroproblemas económicos. Todo este libro es una defensa del enfoque por problemas y no es necesario agregar aquí nuevas argumentaciones. De esta manera, pueden haber entre seis y diez equipos para los grandes macroproblemas, unos 20 a 30 equipos para los problemas de alcance nacional y cientos de equipos para los problemas de alcance regional y local. Un equipo de coordinación central tendría que preocuparse de la coordinación de estos tres niveles de trabajo y sus métodos.

El conjunto de problemas seleccionados marca en principio la **direccionalidad** del programa de gobierno, crea exigencias a los sectores económicos, asigna futuras responsabilidades institucionales y define los sectores sociales beneficiados y afectados.

Cuarto, el equipo de coordinación central, con la asesoría apropiada, le asignará un **valor político - técnico** a cada problema, considerando los siguientes criterios :

a) valor que la población y las fuerzas sociales le asignan al problema; esto puede hacerse mediante encuestas, diálogos, etc.

c) papel que juega el problema en la apreciación situacional de conjunto, vale decir la trama básica de causalidades entre los problemas; aquí debe considerarse la posibilidad de **disolver** algunos problemas en otros de mayor jerarquía y amplitud;

d) la posibilidad de enfrentar cada problema con resultados significativos que maduran dentro del período de gobierno ;

e) el costo económico de enfrentar o ignorar el problema;

f) el costo político de enfrentar o ignorar el problema;

No hay fórmula precisa que pueda combinar estos criterios dispares en un sólo indicador de prioridad; el juicio político es aquí el decisivo para seleccionar el **archivo de problemas** del programa.

Una vez evaluados uno a uno los problemas deberá examinarse el peso que tienen en el programa : i) los problemas terminales de alto valor para la población respecto de la totalidad del archivo de problemas; ii) los problemas actuales respecto de los problemas potenciales y iii) los problemas abordables con resultados que maduran dentro del período de Gobierno versus aquellos donde sólo se pueden esperar resultados valorables por la población en horizontes de tiempo más largos.

Estos criterios se aplicarían centralmente para los macroproblemas y los problemas de alcance nacional y descentralizadamente para los problemas de alcance regional y local.

Quinto, los equipos organizados por problemas en los tres niveles mencionados harían un uso flexible de las técnicas aquí expuestas de **análisis por problemas** y **diseño de operaciones** según sus capacidades y entrenamiento recibido. A medida que avanzan los trabajos de los equipos, se pueden ir perfeccionando las instrucciones y restricciones que emanan **desde arriba** y las **demandas** que surgen desde la base.

El Programa tomaría así la estructura de : a) Una apreciación situacional de conjunto de la cual emanan los criterios concretos para seleccionar los problemas; b) Un análisis de los **macroproblemas**, que conforman el contexto general del programa y las operaciones que los enfrentan ; c) Un análisis de los problemas de alcance nacional y las operaciones destinadas a enfrentarlos, y d) un conjunto de programas de gobierno locales que constituyen un compromiso de acción local mediante operaciones locales que son complementadas con operaciones nacionales. Estos compromisos

locales pueden ser bien utilizados en la campaña electoral, pues en general tienen alto impacto político y son poco exigentes en recursos de poder y recursos económicos. La precisión, análisis y valoración de las operaciones es más bien materia del **plan de gobierno**; el programa solamente las reseña en forma general, salvo que la precisión de algunas operaciones sea eficaz a los propósitos de la campaña electoral.

Sexto. La coherencia del programa de síntesis con que debe culminar todo este esfuerzo colectivo queda así garantizada de antemano, porque: a) los **macroproblemas** y las operaciones que los enfrentan constituyen el marco de coherencia de los problemas de **alcance nacional**; b) los **problemas de alcance nacional** se discuten en su incidencia local y su complementación con los problemas locales, y c) se trabaja desde el principio en torno a listas de problemas evaluadas según el valor político y técnico que tienen en cada caso. Siempre habrá problemas de coordinación entre los tres tipos de problemas señalados y al interior de cada tipo de problemas, pero al nivel de precisión de un programa de gobierno estas son cuestiones manejables sin complicaciones metodológicas por el equipo de coordinación central. El grado de compromiso político que se logra con esta propuesta es también mucho mayor, como lo indican las experiencias adquiridas con la aplicación de las técnicas descentralizadas de análisis por problemas.

El conjunto de problemas seleccionados y la manera de enfrentarlos con operaciones debe constituir una **estrategia**. El programa no puede ser un mosaico de módulos inorgánicos. Aquí es donde un equipo central político-técnico, imaginativo y bien entrenado, tiene su tarea más compleja.

En esta propuesta el programa de gobierno se constituye en el marco de compromiso para el plan de gobierno. La población puede así apreciar después la continuidad entre el programa, el plan y los resultados de gobierno, reforzando o recobrando su credibilidad en los compromisos políticos electorales.

El cambio en el estilo de hacer política debe comenzar por abandonar la tradición insincera de los programas de gobierno.

La mejor campaña electoral es aquella que anticipa con seriedad los compromisos realizables en el gobierno, la población **participa** en el análisis de los problemas, toma conciencia de las restricciones y posibilidades para solucionarlos, y en ese proceso se compromete con el proyecto que ha contribuido a elaborar.

Esa participación compromete más que la propaganda y facilita la comprensión de los sacrificios y de las soluciones limitadas. La insinceridad del programa y los métodos publicitarios de **mercadeo político** son un vicio que a la larga desprestigia a los partidos políticos y a la democracia. El mercadeo político sólo tiene sentido si se sustenta en un compromiso serio que fortalezca la credibilidad del sistema político. El engaño, además de ser una infracción a la ética política, es ineficaz si debe repetirse siempre entre las mismas partes. El costo de esa práctica es el descrédito de los partidos políticos y del sistema democrático.

La idea central de nuestra propuesta se basa en estimular las organizaciones de base y las organizaciones especiales para que se movilicen en torno al estudio de los problemas de su interés y aporten sus valoraciones y conocimientos al programa de gobierno. La campaña electoral debe ser también un proceso de reflexión ciudadana, en vez de un mero estímulo a sus reflejos emocionales.

El método de análisis de problemas se presta maravillosamente para motivar responsablemente a la población y comprometerla con determinadas soluciones. Por esta vía la población organizada **participa** en la campaña electoral no como masa conducida y manipulada desde arriba, sino como gobernante y creadora de su propio destino.

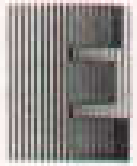
El compromiso que nace de esta participación es mucho más

firme y sólido que la adhesión meramente inducida por la publicidad. Por este método, los dirigentes de la campaña electoral y el candidato presidencial en particular se comprometen con un programa de gobierno que no sólo contiene frases generales y ambiguas, sino problemas meditados y prioritarios y operaciones y acciones para enfrentarlos. Los problemas y las operaciones constituyen el tema central del programa como un contrato social entre el futuro gobernante y la ciudadanía que le delega su poder y le encomienda una tarea.

Se trata de un cambio importante en las prácticas políticas, pero es algo alcanzable gradualmente. Una nueva concepción del programa de gobierno puede ser el inicio de una forma moderna y potente de hacer política, que además eleva la madurez de los ciudadanos. Las técnicas importadas de mercadeo político se devalúan día a día y tendrán que ser reemplazadas por contratos o compromisos de acción que los dirigentes asumen responsablemente ante las fuerzas sociales y las organizaciones sociales.

El Gobernante debe rendir cuenta ante el país sobre el cumplimiento de su programa.

3.c.- La Direccionalidad del Plan y el Programa Direccional.



l plan propone una dirección que se expresa en el **"arco direccional"** Si ⟶ So que señala el dirigente. Su convocatoria **marca** una dirección. Ese arco es una línea direccionada que sólo existe en nuestras cabezas. No es un camino que se descubra, es un camino que hay que hacer. Más adelante, la estrategia consistirá en sortear los obstáculos para **crear** y **recorrer** el camino imaginario que indica el arco direccional. Ello significa "hacer camino al andar", primero como simulación para prever posibilidades, después como realidad, aprendiendo de cada experiencia. Ese camino se crea y se recorre dando **rodeos** y buscando **situaciones intermedias** que mejoren las condiciones para seguir avanzando hacia la situación-objetivo. Pero para no perder la orientación en esos rodeos y caer en un **desvío** se necesita una brújula. Ese es el papel del arco direccional y del **programa direccional**. Este último es una relación más precisa y completa que el arco direccional, ya que precisa la cadena **medios** ⟶ **producto** ⟶ **resultados** en diversos escenarios.

La direccionalidad es el aspecto **normativo** del plan y se desenvuelve en el plano de la argumentación, análisis y consistencia del **"debe ser"**. Allí una fuerza social expresa su voluntad de alterar la realidad como **"es"** y **"tiende a ser"**, para materializar como nuevas tendencias y realidades un **"debe ser"** que discrepa de ellas.

La direccionalidad del programa busca responder a preguntas como las siguientes: ¿Hacia dónde queremos ir con el cambio situacional? ¿qué tipo de sociedad buscamos construir, con qué características? ¿cuáles son los objetivos y metas razonablemente alcanzables en el período de gobierno y qué consistencia tienen con la sociedad a que aspiramos? ¿caminaremos hacia ella o nos alejaremos de ella durante el período de gobierno?.

Las respuestas a estas preguntas son complejas y envuelven problemas políticos, económicos, sociales, ideológico-culturales, organizativos, legales, ecológicos, éticos, estéticos, etc. Tampoco existen respuestas científicas a los problemas que presentan los interrogantes señalados, sólo podemos aspirar a ser lo más rigurosos posibles en la aplicación de nuestras ideologías y nuestros valores a la solución de las cuestiones planteadas. Para ser rigurosos debemos apelar a las ciencias, pero éstas no son suficientes. Y así, tenemos que apelar a nuestros valores, a la experiencia y a la intuición para articular en la totalidad situacional los conocimientos parciales que nos permiten las ciencias sociales y todas las ciencias en general.

Por ello, **el diseño de un plan es principalmente un acto político** fundamentado sólo en parte en las ciencias. El plan no es una investigación científica ni una mera aplicación de teorías aceptadas y eficaces.

En este análisis debemos evitar confundir **direccionalidad** con **velocidad de cambio**. En algunas concepciones económicas mecanicistas, el problema se reduce a un crecimiento rápido de la producción nacional. La **velocidad**, tanto del cambio

situacional como del crecimiento del Producto Nacional, es un aspecto adjetivo de la **direccionalidad** y, naturalmente, la bondad de una mayor velocidad depende de la dirección. Si vamos rápido hacia un abismo social, ¿No es mejor ir lento en una buena dirección?. De manera que crecer rápido o cambiar rápido no es un objetivo en sí, sino una dimensión de la magnitud del cambio por unidad de tiempo. Pero ese cambio siempre se hace en una **dirección** determinada. No es posible avanzar o retroceder sin marcar una dirección.

Cualquier opción direccional tiene un costo alternativo. Ese costo es político, económico, organizativo, ético, etc. y se relaciona con la **distribución** del poder, la libertad, el capital, el producto nacional, los conocimientos, la seguridad individual y colectiva y muchas otras acumulaciones que poseemos y valoramos en forma desigual. Si decidimos, por ejemplo, considerar la pobreza crítica y la marginalidad social como aspectos del paisaje social para evitar conflictos con poderosos intereses ahora, ello se pagará mañana en acumulación de problemas, mayores conflictos y soluciones más costosas.

Eludir los problemas no produce beneficios a la larga. Sólo traslada y multiplica los costos en el tiempo. De manera que programar en un espacio direccional que se autorrestringe exclusivamente al consenso tiene más adelante costos alternativos en acumulación de problemas y desacumulación de poder. Así, el discurso normativo que marca una direccionalidad es también un instrumento para hacer conciencia y buscar consenso sobre la magnitud e imperiosa necesidad de solucionar determinados problemas y alcanzar ciertos objetivos.

La direccionalidad de un plan se marca con tres variables :

i) la selección de los problemas;

ii) la selección de los medios políticos, económicos y organizativos para enfrentar los problemas, y

iii) la búsqueda de resultados como consecuencia del uso de los medios para enfrentar los problemas.

El programa direccional es la articulación de esas tres variables. Asume la explicación de la situación inicial (Si) para seleccionar los problemas (Pr), precisa los **proyectos de acción** (Py) para enfrentarlos en sus nudos críticos y esboza la situación-objetivo (So) que sería alcanzable como consecuencia del efecto de los proyectos de acción.

De esta manera, el programa direccional de un actor social es el conjunto de medios o actos de intervención social capaces de gestar una dinámica causal de cambio situacional hacia el curso, dirección y velocidad necesarios y suficientes para alcanzar, con buena aproximación cualitativa y cuantitativa, la situación-objetivo que asume como compromiso.

En otras palabras, el programa direccional es un **compromiso de acción y resultados**: es una **propuesta normativa** . Por esta vía el dirigente busca abrir un nuevo cauce direccional que apunte hacia la situación-objetivo y permita alcanzarla en un tiempo determinado. Aquí, llamamos **proyecto de acción** al conjunto de operaciones que enfrentan la situación de un **área problemática**.

El programa direccional **no** es una **estrategia** y tampoco es una **Política**. No es una estrategia porque no responde a los interrogantes sobre la manera de construirle viabilidad al plan. No es una Política, con mayúscula, porque en nuestra acepción una Política es el **modo de hacer** o desarrollar en la práctica una estrategia. En esta división de tareas la estrategia es un **modo de pensar** la Política y la Política un **modo de hacer** una estrategia. En cambio, el **programa direccional** es el momento normativo de ambas.

Si llamamos **Si** a la situación inicial, **Pr** a los problemas seleccionados, **So** a la situación-objetivo y **Py** a los proyectos de acción seleccionados para ser producidos en el

arco Si ⟶ So, entonces el programa direccional puede expresarse en la siguiente relación:

$$(Py1, Py2, Py3, \ldots, Pyk) \mid Si(Pr1, \ldots, Prj) \longrightarrow So$$

en el supuesto que **Sr**, la situación resultante a causa del impacto del conjunto (Pyk) de proyectos de acción, es aproximadamente igual a la situación-objetivo **So**.

En la relación anterior, $\overline{Pi \mid Si}$ debe entenderse que Pi es aplicado sobre la situación inicial Si o alguna de las **situaciones intermedias** implícitas en el arco Si ⟶ So y el signo ⟶ señala una implicancia causal en el sentido que la **consecuencia probable** de Pi⟶Si, es So.

La direccionalidad del plan se sintetiza en la matriz Proyectos de Acción - Problemas. Allí el dirigente precisa los frentes de la realidad que orientarán su acción y los proyectos que ha seleccionado para alterarlos. En relación a esos problemas y por medio de esos proyectos se compromete a alcanzar los resultados que anuncia con la situación -objetivo.

Los casilleros de la matriz contienen los nudos críticos que enfrentan los proyectos de acción. El asterisco indica que el proyecto de acción correspondiente fué diseñado con el propósito preciso de afectar ese problema y, por consiguiente, la celda de la matriz contiene todos los nudos críticos que explican el VDP del problema. De esta manera, en el sentido vertical cualquier proyecto de acción que ataca el problema Pri se refiere a algún nudo crítico incluido en el conjunto de nudos de la celda del asterisco.

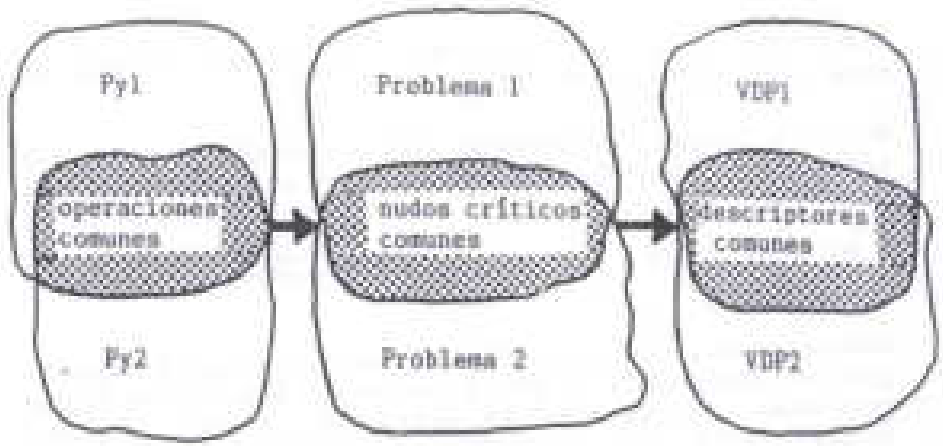
A su vez, en el sentido horizontal, pueden constatarse las **intersecciones** entre los nudos críticos que son enfrentados por un mismo proyecto. Allí se revelan los nudos críticos que son comunes a los diversos problemas.

MATRIZ PROYECTOS DE ACCION – PROBLEMAS

problemas / proyectos	Pr1	Pr2	Pr3	.....	Prj
Py1	* N1,N2,N4	—	—	.....	N4,N5
Py2	—	*N6, N7, N10,N11	—	.....	N5,N8
Py3	N2,N4	N10,N11	—	.....	—
.. ..	.. ..	.. ..	.. ..	....	.. ..
Pyk	N2	N6	*N12,N13	....	*N8,N4,N5

PDA U PDB U PDC U .... PDJ ⟶ PDM

La explicación de estas intersecciones reside en que los problemas se superponen entre sí, tal como lo indica el esquema siguiente :



Los problemas tienen nudos críticos comunes, los proyectos de acción tienen, por consiguiente, operaciones comunes, y ello resulta en impactos de diverso signo sobre los descriptores comunes de los VDP de los problemas.

En algunos casos los impactos se refuerzan con efectos de un mismo signo, pero en otros los signos pueden ser opuestos.

En el diseño del programa direccional interesa entonces, como criterio de coherencia global, que el conjunto de proyectos de acción que impactan un problema tengan un **balance positivo** sobre su VDP de suficiente intensidad como para alcanzar la situación-objetivo del problema.

En otra palabras, si cada problema tiene su propio programa direccional que afecta con distinto signo los programas direccionales de los otros problemas, el Programa Direccional del Macroproblema (PDM) global del plan sólo será consistente si el balance de efectos en cada columna de la matriz proyectos de acción-problemas coincide con el programa direccional de cada problema.

Una forma práctica de trabajo consiste en formular programas direccionales por problemas, que se concilian en programas

direccionales por áreas problemáticas y estos últimos se hacen coherentes con el PDM.

Así, el programa direccional del macroblema es la unión coherente de los programas direccionales por problemas:

$$PD1 \cup PD2 \cup PD3 \cup \ldots\ldots \cup PDj \;=\; PDM = (Pyk) \mid Si \longrightarrow So$$

Naturalmente, se trata sólo de una "imputación causal" probabilística sobre la base de un modelo explicativo de los problemas que muestra la situación inicial. Es por consiguiente una relación que puede tener serias limitaciones.

En realidad, la relación anterior podemos escribirla así:

$$(Pyk) \mid Si \xrightarrow{\;p\,,\ r,\ t,\ o\,,\ e\;} Sr = So$$

donde p es una probabilidad de que Sr coincida con So, r indica el límite de recursos a que debe atenerse el conjunto de proyectos (Pyk), t representa el horizonte de tiempo en que la relación es válida, o señala la existencia del haz de trayectorias de los Pyk en que la relación se verifica y e precisa el escenario particular al cual se refiere el programa direccional. Como podemos apreciar, la igualdad de Sr = So está sujeta al cumplimiento de cinco condiciones.

La condición de orden "o" merece una explicación especial, que será complementada en el análisis del momento estratégico. El programa direccional contiene implícitamente numerosas trayectorias de los proyecto de acción. En efecto, el archivo de proyectos de acción puede realizarse ordenando en distintas secuencias su ejecución. Primero algunos proyectos o partes de los mismos, y después otros. Pero, algunas secuencias están prohibidas, otras son costosas o

riesgosas y quizás algunas combinaciones contradicen la situación-objetivo perseguida. La condición "o" nos dice, en consecuencia, que Sr = So sólo para algunas trayectorias de proyectos Pyk.

Un ejemplo simple puede acaso ilustrar este punto. Supongo que usted está en un día muy frío frente a un riachuelo profundo pero angosto. Usted necesita cruzar al frente, porque el viento arrastró hacia allá su sombrero. A su lado hay un tablón resistente de madera que parece dar el largo, pero está muy resbaloso. Quizás sin zapatos puede utilizarlo como puente.

Examinemos ahora el problema que usted tiene:

Si= situación inicial ; está sin sombrero en el frío;
So= situación-objetivo; quiere volver a estar abrigado con su sombrero puesto;

operaciones seleccionadas :

O1 = sacarse los zapatos
O2 = colocar el tablón sobre el riachuelo
O3 = cruzar al frente sobre el tablón
O4 = recoger el sombrero
O5 = regresar a su punto de origen
O6 = colocarse los zapatos
O7 = colocarse el sombrero

Son siete operaciones que se pueden ordenar en distintas secuencias o trayectorias. El universo teórico de posibilidades es 7! si las operaciones tienen que ejecutarse una a una y son las únicas consideradas. Las trayectorias posibles son 5.040, es decir un número suficiente como para desanimar a cualquiera que quisiera examinarlas para escoger la mejor.

Pero, en realidad, se trata de un problema muy simple, porque la inmensa mayoría de las trayectorias están prohibidas y las pocas que conducen al objetivo no presentan

grandes diferencias de eficiencia y eficacia.

Por ejemplo, las siguientes trayectorias son imposibles : cruzar el puente antes de colocar el tablón (03 ⟶ 02), recoger el sombrero antes de sacarse o ponerse los zapatos (04 ⟶ 01) y (04 ⟶ 06), recoger el sombrero antes de cruzar el puente (04 ⟶ 03), etc.

Estas otras trayectorias son riesgosas : colocarse el sombrero antes de regresar al punto de origen (07 ⟶ 05), cruzar el puente antes de sacarse los zapatos (03 ⟶ 01), etc.

Por último, las trayectorias que siguen contradicen el propósito perseguido : regresar al punto de origen antes de recoger el sombrero (05 ⟶ 04), sacarse los zapatos e inmediatamente después colocárselos (01 ⟶ 06), etc.

Naturalmente, este es un ejemplo muy mecánico de utilidad meramente ilustrativa, porque las trayectorias de una estrategia admiten muchas otras complejidades.

Regresemos ahora a nuestro problema central : la direccionalidad del plan.

En un plan estratégico, el programa direccional es **flexible y cambiante** ante cada situación nueva. Cada vez que cambia la situación presente, será necesario revisar la situación inicial y preguntarse sobre la conveniencia de mantener la situación-objetivo y, en consecuencia, readecuar el conjunto de proyectos seleccionados.

El concepto de programa direccional, entonces, sintetiza la normativa del plan global, y es la base de todo el proceso de planificación.

Supongamos en forma muy simplificada que dos oponentes formulan sus programas direccionales de la siguiente manera y de acuerdo a sus visiones particulares de la realidad.

Desde la Perspectiva del Actor A1 en el Gobierno

Situación Inicial:

El partido en el Gobierno vive una situación difícil: el país está en recesión económica, inflación y la desocupación crece, en circunstancias que se avecinan las elecciones para Presidente de la República y decrece la popularidad del gobierno;

Situación-objetivo:

El Actor A1 elabora un programa direccional que considera necesario y posible recuperar adhesión popular en grado suficiente para ganar las elecciones presidenciales, destacando como resultados alcanzables una economía reactivada sin que se desborde la inflación ni se deteriore significativamente el nivel de reservas internacionales;

Proyectos de Acción :

P1= Programa de obras públicas, para generar empleo y aumentar la demanda interna;

P2= Control de cambios con el exterior para evitar la pérdida de reservas y fijación de límites al servicio de la deuda externa;

P3= Selección de un candidato presidencial de imagen nacional, que sobrepase la fuerza propia del partido de gobierno.

Desde la Perspectiva del Actor A2 en la Oposición

Situación Inicial

Condiciones favorables para recuperar la dirección del Gobierno en las próximas elecciones. El partido oficial está desgastado, no ha podido reactivar la economía, la inflación

esta en franca aceleración, los asalariados demandan reajustes de sueldos, su programa electoral está en su mayoría incumplido y no pueden encontrar un precandidato presidencial que los una.

Situación-objetivo

Ganar las próximas elecciones presidenciales y alcanzar mayoría en el Congreso Nacional. Durante la campaña electoral, reorganizar el partido para ampliar su base de organización y elevar la calidad de sus cuadros directivos.

Proyectos de Acción

Py4 = bloquear el financiamiento del presupuesto en el Congreso Nacional

Py5 = aprobar una Ley de reajuste de sueldos y salarios

Py6 = anticipar la designación del candidato presidencial

Py7 = organizar y modernizar el partido.

En este ejemplo simplificado, los problemas (Pr) que selecciona el actor 1 son oportunidades (O) para el actor 2 y viceversa. La lista de problemas y oportunidades es la que señala el cuadro adjunto.

Cada actor diseña así una matriz Proyectos de acción-Problemas, como las que se se muestran a continuación. En las celdas de estas matrices colocamos el signo del impacto del Proyecto de Acción que cada actor le atribuye o le imputa en su programa direccional. Cuando se trata de oportunidades, el signo indica con (+) el aprovechamiento de ellas y con el signo (-) su desaprovechamiento.

Estas matrices expresan bien la idea de que lo normativo nunca puede ser estrictamente normativo, siempre está penetrado por lo estratégico.

Problemas y oportunidades para A1	Problemas y oportunidades para A2
Pr1 = deterioro de la popularidad del Gobierno	O21 = descontento popular
Pr2 = recesión económica, inflación y desocupación	O22 = responsabilidad del gobierno en la situación económica
Pr3 = disputas internas por la candidatura presidencial	O23 = falta de unidad del oponente
O11 = facilidades de la oposición	Pr4 = pasividad ante el Gobierno
O12 = electorado indefinido	Pr5 = insuficiente adhesión popular

ACTOR 1

problemas / proyectos	problemas			oportunidades	
	Pr1	Pr2	Pr3	O11/Pr4	O12/Pr5
Py1	+	+	o	+	+
Py2	-	+	o	+	-
Py3	o	o	+	o	+

ACTOR 2

problemas / proyectos	oportunidades			problemas	
	O21/Pr1	O22/Pr2	O23/Pr3	Pr4	Pr5
Py4	o	+	o	+	o
Py5	+	+	+	+	+
Py6	+	o	o	+	+
Py7	+	o	+	+	+

El Actor A1 no puede dejar de pensar en A2 cuando diseña su programa direccional y lo mismo le ocurre a A2. Un programa direccional se opone al otro. Lo que son problemas para mi son oportunidades para el otro. Mis proyectos de acción se constituyen en problemas u oportunidades para mi oponente.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el caso utilizado como ejemplo es un caso de conflicto puro, donde las situaciones-objetivo son excluyentes y no hay problemas de consenso.

Ahora podemos volver sobre el significado del programa direccional para entender su alcance y coherencia.

La prueba de consistencia de un programa direccional consiste en verificar si:

$$(P1, P2, P3) \mid Si \longrightarrow Sr = So$$

La prueba de consistencia exigirá verificar si el conjunto

de proyectos seleccionados es el **necesario y suficiente** para materializar el arco direccional Si $\longrightarrow$ So. Si ello ocurre, la situación resultante será muy aproximadamente similar a la situación-objetivo.

Pero, como nada es fácil en el proceso social, lo más probable es que el programa direccional no cumpla con tal requisito y responda más bien al voluntarismo y ceguera política que caracteriza estos cálculos. En estas circunstancias :

$$(P1, P2, P3) \mid Si \not\longrightarrow So$$

o sea el programa direccional conduce a una situación resultante bien diferente de la situación-objetivo.

Esto puede ocurrir por muchas razones.

Primero, por la ceguera inherente a los actores envueltos en una situación;

Segundo, por una mala apreciación de los problemas y oportunidades, ya que en los procesos sociales complejos no hay teorías, métodos ni técnicas que nos **aseguren** la posibilidad correcta de diseño de los proyectos y del cálculo de sus efectos en un programa direccional;

Tercero, por una sobreestimación de la fuerza propia y una subestimación de las fuerzas opuestas;

Cuarto, por una incapacidad cultural, científica o técnica para diseñar proyectos adecuados y potentes, etc., y

Quinto, por una incapacidad de gestión y organización que desvirtúa en la práctica los proyectos bien diseñados.

Conviene aquí distinguir dos casos polares que son frecuentes en la práctica social :

i) los determinados por restricciones de poder y recursos económicos, y

ii) los determinados por limitaciones culturales y cognitivas junto con las referidas a la gestión y organización.

Para tipificar estos dos casos, limitemos el análisis a las siguientes cuatro variables :

CCI = cultura, conocimientos e imaginación; es la capacidad de concebir correctamente la idea de una operación a partir de una explicación situacional potente, y diseñarla apropiadamente en los planos y espacios situacionales eficaces;

P = poder; es la capacidad política de decidir, ejecutar y mantener en vigencia una operación hasta que el objetivo se confunde con las tendencias situacionales;

RE = recursos económicos; es la disponibilidad de factores económicos, capacidad de producción y financiamiento de la operación, y

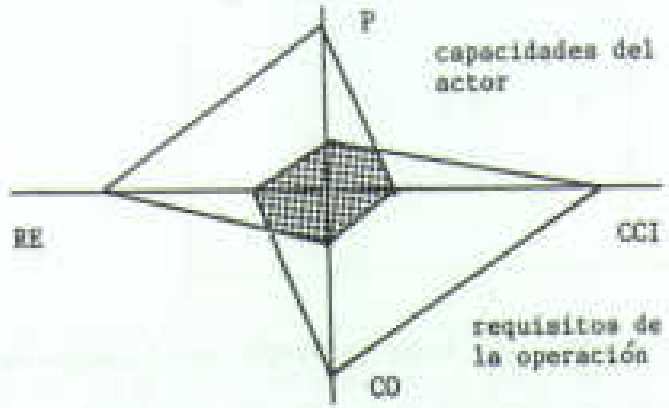
CO = capacidad de gestión y organización; es la capacidad de combinar todas las capacidades anteriores para gestar, producir, controlar y adaptar una operación a las circunstancias cambiantes.

Ninguna de estas capacidades son un dato en el horizonte de tiempo del plan, pero en el momento normativo surgen como restricciones estáticas que desaniman al dirigente para intentar superarlas.

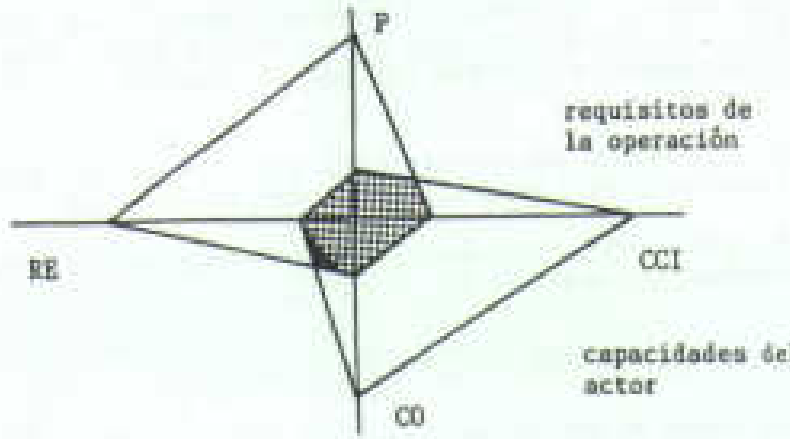
La estrategia consiste justamente en una forma de superar estas restricciones. Naturalmente la estrategia supone la voluntad previa de alcanzar la situación-objetivo. En el primer caso de esta tipología el actor tiene el poder y los recursos económicos suficientes, pero carece de las

capacidades culturales y organizativas. En el segundo caso el problema es el inverso. El actor tiene las capacidades culturales y organizativas, pero carece de los medios económicos y políticos.

CASO 1: desplazamiento cognitivo-organizativo



CASO 2: desplazamiento económico-político



La coherencia del programa direccional depende así de la pertinencia y potencia de los proyectos seleccionados. Toda la bondad del plan dependerá de estas pruebas débiles e imperfectas de consistencia real, que llamaremos de **eficacia direccional** y de nuestra capacidad para corregir las deficiencias en base a la experiencia que se acumule con su aplicación.

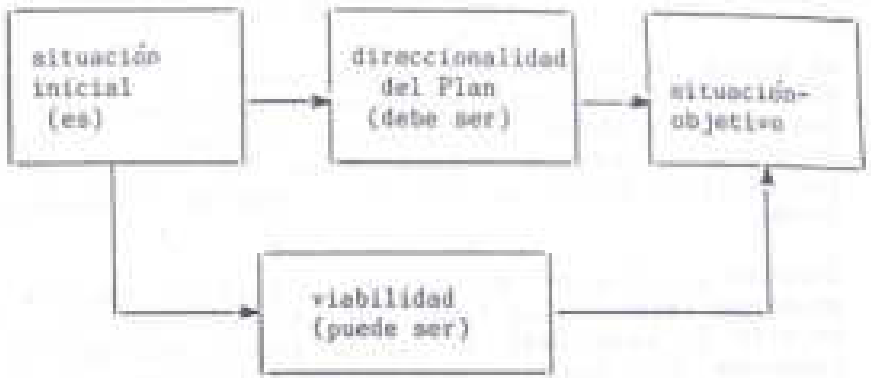
El programa direccional se mueve estrictamente dentro de la lógica del **debe ser**, y en consecuencia, los proyectos Py seleccionados, son los proyectos **necesarios** al cumplimiento del programa. Si son o no son **posibles**, o si se requieren otros proyectos que faciliten la viabilidad de los proyectos direccionalmente necesarios, ese es un problema del análisis de viabilidad y del momento estratégico del plan.

Nótese que el cumplimiento de la coherencia o consistencia del programa direccional es **independiente** de las pruebas de viabilidad. Un programa direccional puede ser al mismo tiempo inconsistente y viable, o consistente pero inviable.

En consecuencia, el hecho de que el plan cumpla formalmente con el requisito técnico de que los recursos económicos requeridos no sobrepasen a los recursos disponibles y, por lo tanto, la contabilidad nacional cuadre a precios constantes, no asegura en absoluto que la direccionalidad del plan sea la necesaria al logro de la situación-objetivo.

Lo mismo ocurre respecto a los recursos de poder. Si el plan está dentro de nuestras capacidades de poder, es políticamente viable, pero no es necesariamente eficaz para alcanzar la situación-objetivo.

Naturalmente, si el programa direccional es inconsistente, todo el plan se derrumba por su base si persistimos en él. Por ello es tan importante el proceso de aprendizaje por el cual ajustamos y calibramos, paso a paso, los medios a las circuntancias y los objetivos.



De lo anterior se deduce que **direccionalidad y viabilidad** constituyen dos pruebas distintas e independientes que debe cumplir un plan.

Estas dos pruebas constituyen entonces el fundamento de toda la planificación en su instancia de **conocimiento** que debe hacer la mediación con la acción.

Si nos preguntamos ahora por la relación entre el programa direccional y el arco direccional de un plan, vemos fácilmente que el programa direccional no es otra cosa que **el arco direccional complementado con los proyectos causalmente necesarios para realizarlo.**

El arco direccional es : (?) | Si ⟶ So

El programa direccional es : (P1,P2,..Pn) | Si ⟶ So

En última instancia, un plan y una sucesión de planes se justifican, si la utopía concreta que persigue el actor está en la trayectoria real del cambio situacional. La utopía

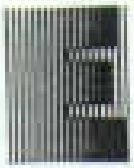
concreta es el sistema ideal, la situación ideal o la sociedad ideal que persigue la fuerza social que planifica.

De manera que la existencia o inexistencia de trayectorias viables entre el encadenamiento de situaciones-objetivo de los distintos planes realizables en el tiempo y la utopía concreta perseguida, constituye una prueba de la racionalidad última de todo el proceso de intervención social.

Diseñar un programa direccional significa resolver un problema **cuasiestructurado**. Por consiguiente, no puede existir la **seguridad** de que su diseño sea potente y coherente. Sólo podemos **aproximarnos** a un diseño razonable al cual le **imputamos suficiente eficacia** para alcanzar la situación-objetivo. Esta afirmación es importante para interpretar más adelante correctamente las condiciones de **necesidad** y **suficiencia** que deben cumplir los proyectos de acción y las operaciones que componen el programa direccional.

En efecto, en rigor, la condición de suficiencia supone la posibilidad de **enumerar** exhaustivamente las variables que afectan la eficacia direccional, pero ello es imposible en el caso de problemas cuasiestructurados.

3.d.- Formulación de un Programa Direccional Por Aproximaciones Sucesivas.



l programa direccional se construye naturalmente por aproximaciones sucesivas y se corrige constantemente. Tiene siempre el caracter de programa direccional provisorio sujeto a perfeccionamiento.

Aquí creemos necesario abordar los siguientes puntos:

-Formulación de una hipótesis de situación inicial de síntesis, que destaque:

i) Las relaciones de fuerzas existentes (peso entre las distintas fuerzas en lucha respecto de los principales proyectos en juego);

ii) El escenario internacional prevaleciente y sus relaciones con la situación inicial, limitaciones que impone y perspectivas que abre;

iii) Problemas seleccionados sobre los que existe consenso nacional entre las fuerzas relevantes y problemas sólo

destacados por la fuerza que hace el programa;

iv) Modelo explicativo de la gestación de los problemas seleccionados, y

v) Principales obstáculos a su solución.

-Formulación de una hipótesis de situación- objetivo

La situación-objetivo tiene que precisarse en relación a los problemas y elementos destacados en el modelo explicativo de la situación inicial. Aquí es importante distinguir dos planos de análisis de distinta relevancia según sea el plano de acción que se destaque. Por un lado, la situación-objetivo debe diseñarse cumpliendo ciertos requisitos de método y contenido que permitan más adelante las pruebas de coherencia a que será sometido el programa direccional. Por otro lado, la situación-objetivo, en contraste con la situación inicial, constituye un recurso de difusión y conquista de adhesión popular junto con el programa de base y con el discurso normativo del programa direccional.

Desde este último punto de vista, la situación-objetivo tiene que poder expresarse en términos publicitarios eficaces. De allí que debamos hablar de la capacidad semiótica de la situación-objetivo. Así, la situación-objetivo es la guía direccional del proceso de cambio situacional y la norma con que el actor busca la adhesión popular.

Aquí debemos recordar que hablamos de situación-objetivo y no simplemente de objetivos. Esta no es una diferencia menor ni de simples palabras. En efecto, para intentar verificar la consistencia del plan es útil concebir los objetivos del mismo como el **vector de resultados** (VDR) de una nueva situación : la situación-objetivo. En otras palabras, llamamos situación-objetivo a aquella nueva situación futura que produce, como consecuencia de la alteración de las genoestructuras, fenoestructuras y flujos de producción existentes, un nuevo VDP cuyas características se asemejan

muy aproximadamente a los resultados deseados y que en la situación-objetivo llamamos **vector de resultados**. Así debe cumplirse la siguiente relación :

$$VDPsr = VDRso$$

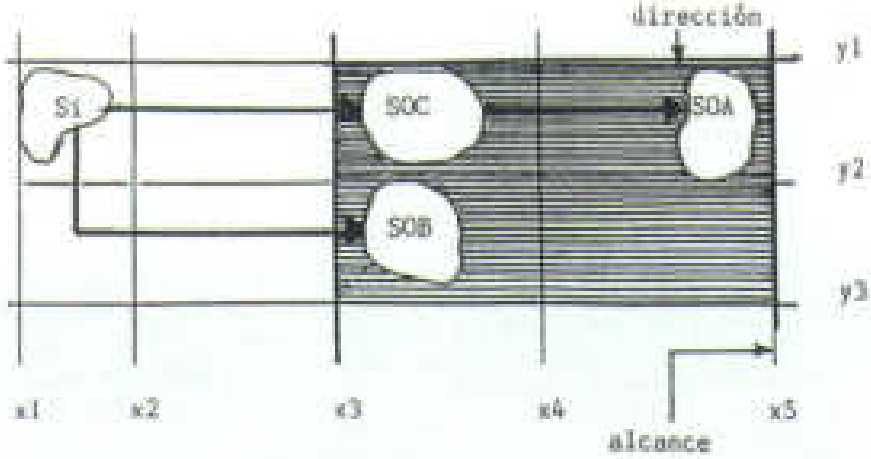
de manera que el vector de definición de los problemas en la situación resultante (VDPsr) como efecto de la aplicación del plan debe ser igual al vector de resultados esperados en la situación-objetivo. Si concebimos los objetivos como una situación podemos rastrear el vector de resultados (VDRso) en sus implicaciones necesarias respecto de las características de las genoestructuras, fenoestructuras y flujos de producción en la situación-objetivo que son capaces de producir tales resultados. En otras palabras, la situación-objetivo comprende también un **explicado** (el VDR) y un **explicando** (las características nuevas de los nudos críticos que explican el nuevo VDP).

La situación-objetivo, como un elemento del arco direccional del plan, precisa una **dirección** y un **alcance** al cambio situacional.

La dirección expresa la orientación del arco direccional hacia una u otra situación-objetivo. Y, el alcance dimensiona el grado de avance o retroceso en una dirección determinada.

La dirección es la misma en el arco Si ⟶ SOC y en Si ⟶ SOA, pero el alcance de Si ⟶ SOA es mayor que el de Si ⟶ SOC. En cambio, la dirección de Si ⟶ SOB es distinta que la del arco Si ⟶ SOA.

La definición de una situación-objetivo supone así optar entre alternativas de **dirección y alcance**.



En el gráfico se representa con la letra "x" los umbrales que marcan el alcance y con la letra "y" los umbrales que marcan distintas direcciones. El cruce de los umbrales de dirección y alcance define **espacios direccionales** dentro de los cuales los distintos actores sociales eligen distintas situaciones-objetivo.

Una vez hecha la opción por una situación-objetivo, conviene verificar la decisión tomada haciéndose las siguientes preguntas:

a) ¿Hemos explorado bien las posibilidades de acuerdos y alianzas? ¿Qué agregan los acuerdos y alianzas? ¿Qué perdemos con ellos?.

b) ¿Hemos valorado bien los umbrales de direccionalidad y alcance?. ¿ Están bien perfilados los espacios direccionales de los distintos actores sociales?

c) ¿Cuáles son los factores críticos que estrechan o amplían los umbrales de direccionalidad y alcance?.

d) ¿Hemos verificado las reacciones posibles de la fuerza

propia ante las opciones de direccionalidad y alcance?.

e) ¿Están claras las diferencias y problemas o las hemos ocultado con ambiguedades en la definición de la situación-objetivo?.

f) ¿Qué debilidad presenta nuestra situación-objetivo frente al ataque de los oponentes?

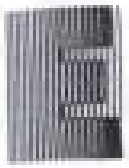
g) ¿Es precisa la situación-objetivo, a fin de analizar después la coherencia concreta del programa direccional?.

h) ¿Es coherente nuestra situación-objetivo, en el tratamiento de los objetivos políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos, de seguridad nacional, etc.? ¿No hay contradicciones? ¿o se trata sólo de objetivos económicos o hemos reducido los otros objetivos a objetivos económicos?.

i) ¿Es una situación-objetivo movilizadora de la voluntad popular? ¿o se trata de objetivos friamente técnicos? ¿se atacan o eluden los problemas urgentes?.

j) ¿Nuestros objetivos cohesionan o desarticulan a nuestros oponentes?.

3.e.- Nudos Críticos, Operaciones, Acciones y Subacciones.



xplicar la situación inicial es identificar los **"nudos críticos"** de la red sistémica causal que explica la realidad sobre la cual actuará el planificador. Un análisis de la sensibilidad de la mantención, eliminación o ampliación de los problemas seleccionados si se alteran las características de los nudos explicativos, señalará cuales de dichos nudos son críticos para atacar los problemas seleccionados.

Dichos nudos críticos se convertirán en centros de intervención o aplicación de las operaciones y acciones. Estos nudos pueden referirse a cualquier ámbito situacional, sea éste político, económico, social, cultural, cognitivo, ecológico, etc.

Estos proyectos de acción, operaciones, acciones y subacciones son los actos de producción social que realizan las distintas fuerzas sociales, sea que éstas los asuman como iniciativa para desatar una dinámica de cambio situacional o surjan como respuesta a actos de producción de

algún oponente.

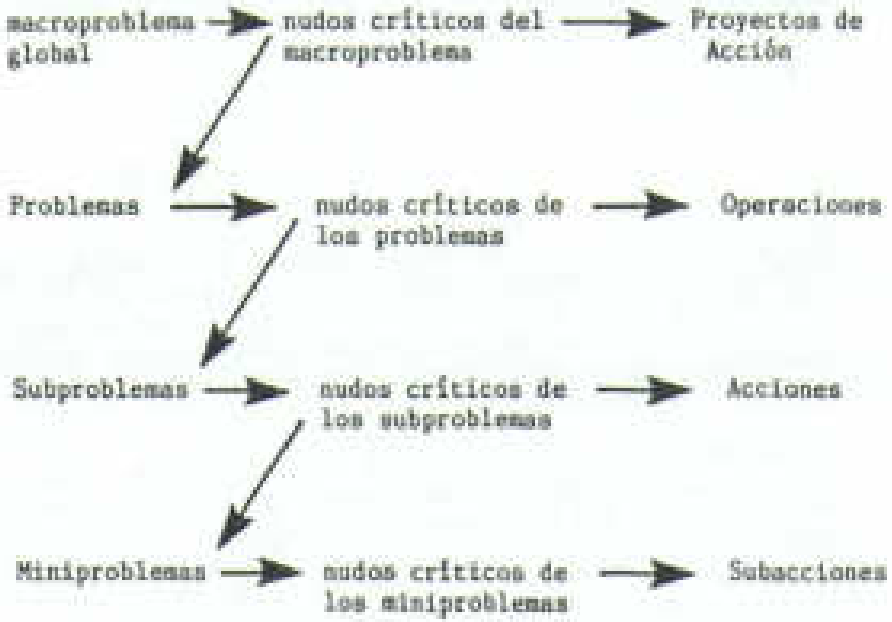
Una vez explicada la situación inicial y bosquejada la situación-objetivo, ambas en una primera aproximación, el problema restante de nuestra expresión simbólica del programa direccional es contestar la interrogante sobre los proyectos que, aplicados a partir de la situación presente, serán capaces de gestar una dinámica causal de cambio situacional que conduzca a la situación-objetivo con alguna probabilidad razonable de éxito.

Una primera forma de abordar el problema es enfrentar cada nudo crítico del modelo explicativo de la situación inicial con algunas ideas de acción sobre ellos. Por ese camino, se puede conformar una primera aproximación, a nivel de ideas generales, sobre el inventario de proyectos que debería conformar el programa direccional.

La estructura modular del programa direccional permite fundamentar el diseño de los **proyectos de acción** en los nudos críticos del **macroproblema global**. A su vez, cada nudo crítico del macroproblema es un **problema** del plan, cuyo flujograma situacional permite detectar sus nudos críticos. Estos nudos críticos que surgen del análisis de los problemas fundamentan las **operaciones**. Pero, cada nudo crítico que explica parcialmente un problema genera un **subproblema**. Los nudos críticos de los subproblemas fundamentan las **acciones**. Y, por último, los nudos críticos de los subproblemas generan **miniproblemas**, cuyos nudos críticos fundamentan las **subacciones**.

De esta manera se conforma, por una parte, un sistema que le da coherencia al archivo de problemas, subproblemas y miniproblemas del plan en relación al **macroproblema** de síntesis, y por la otra, articula los módulos de acción como

un sistema recursivo donde los Proyectos de Acción se descomponen en operaciones, éstas en acciones y las últimas en subacciones. Ambas estructuras modulares guardan una correspondencia metodológica, ya que los Proyectos de acción enfrentan el **macroproblema global**, las operaciones actúan sobre los problemas, las acciones sobre los subproblemas y las subacciones sobre los miniproblemas.



3.f.- **Revisión de la Coherencia del Programa Direccional.**

or lo general, la convicción sobre el plan propio y el empeño con que se asume crean una falsa seguridad sobre sus fundamentos. Creer que se posee la verdad es una inclinación muy situacional. Pero la misma conciencia sobre la ceguera parcial con que se explica la realidad y se diseña un programa direccional obliga a un examen de las debilidades del plan propio. La duda situacional debe ser un recurso de rigurosidad que no compromete la voluntad de acometer el plan. Se requiere así una instancia de revisión permanente de los fundamentos del plan como sistema de aprendizaje de la experiencia.

En cada revisión deberían abordarse cuestiones como las siguientes :

- **Ajuste del programa direccional a la explicación de un marco estático y provisorio de viabilidad.**

Los criterios muy generales sobre restricciones vigentes para el programa direccional deben ahora hacerse explícitos

y precisados. Ello supone:

a) La precisión de un marco general y provisorio de viabilidad política, económica e institucional.

b) Un análisis estático (por el momento) de las fuerzas sociales, sus intereses y relaciones de peso frente a los proyectos y actos de intervención social propuestos en el programa direccional. Este análisis supone contestar a preguntas como las siguientes: ¿Cuáles son la posiciones de la fuerza propia en sus distintas tendencias? ¿Qué pasa con los intereses y pesos de las otras fuerzas, sean aliadas o oponentes? ¿cuáles son los límites económicos e institucionales del cambio posible?

c) Ajuste del programa direccional provisorio al marco estático de viabilidad.

- Análisis de consistencia y coherencia del programa direccional.

Las pruebas de consistencia y coherencia del programa direccional suponen someter a examen nuestras creencias y convicciones sobre las implicaciones causales de los distintos proyectos seleccionados. Para ello debemos tratar de responder lo más rigurosamente posible a las siguientes preguntas:

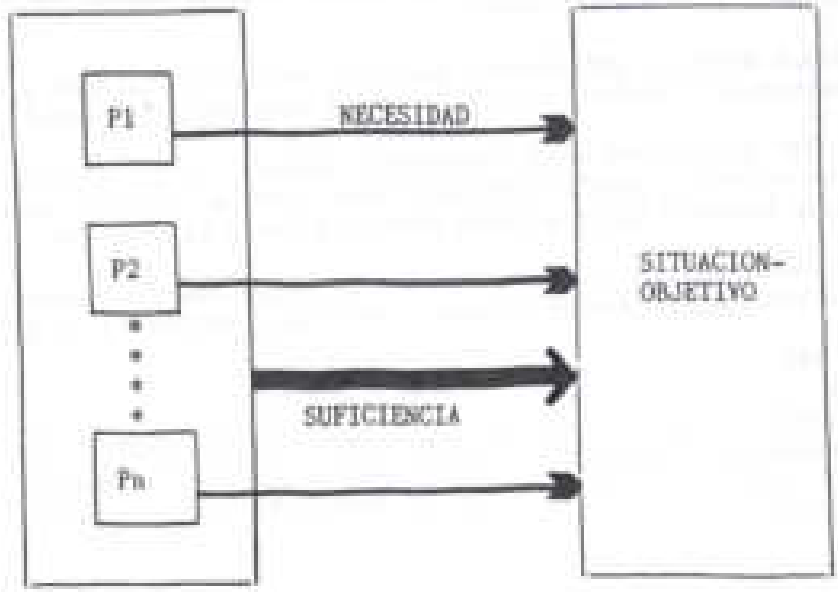
a) ¿Qué aporta cada proyecto al logro de la situación-objetivo? ¿cómo es el balance entre efectos buscados y efectos contradictorios? Aquí cada proyecto será juzgado por su necesidad para alcanzar la situación-objetivo.

b) ¿Está suficientemente precisada la situación-objetivo como para hacer el análisis de coherencia y consistencia del programa direccional sin ambiguedad? ¿ Es la precisión estrictamente necesaria o hay un exceso de precisión que no guarda relación con la solidez y debilidad de los cálculos que la fundamentan?

c) ¿Qué fuerza tienen las tendencias situacionales actuales en relación a la nueva causalidad que buscan desatar los proyectos del programa direccional? ¿Son tendencias muy arraigadas y antiguas?

d) ¿Dentro de qué límites de eficacia y potencia pueden operar los proyectos previstos? ¿se trata de meros actos de intervención fenoproductiva? ¿de alteración de las fenoestructuras? ¿de alteración de las genoestructuras? ¿la situación-objetivo, para ser alcanzada, requiere de alteración de las fenoestructuras o exige de cambios genoestructurales? ¿qué tipo de fenoestructuras y qué tipo de genoestructuras?.

e) ¿Todos los problemas relevantes están consistentemente atacados para alcanzar la situación-objetivo? ¿los proyectos, además de necesarios individualmente, constituyen un conjunto suficiente de implicaciones causales como para alcanzar la situación-objetivo?.



El esquema adjunto sugiere las relaciones entre condición de necesidad y condición de suficiencia de los proyectos para alcanzar la situación-objetivo. Pero tales condiciones deben tratarse con la incertidumbre propia de un problema cuasiestructurado.

- **Explicitación de los supuestos relevantes del análisis.**

A estas alturas del análisis, es importante que ningún supuesto relevante esté escondido o implícito, a fin de rastrear las posibles vulnerabilidades en el diseño normativo. Para ello, conviene contestarse a preguntas como las siguientes:

a) ¿Qué escenarios internacionales se han considerado? ¿por qué fueron seleccionados como más posibles esos escenarios?

b)¿Qué alianzas y comportamientos de las fuerzas sociales fueron los previstos o están implícitos en algunas apreciaciones? ¿por qué se estiman más probables tales alianzas y comportamientos?

c)¿Que eventos sorpresivos posibles se han descartado por improbables? ¿cuánto incidirían en el desarrollo del plan?

d)¿Qué asumiremos como compromiso público en el programa direccional y que guardaremos como reserva flexible para hacer frente a contingencias desfavorables o favorables?

e)¿Está bien estudiada la coherencia entre los problemas y operaciones de alcance nacional, estadal, municipal y local?

d) etc.

En este examen crítico es muy importante verificar lo más rigurosamente posible la validez de los supuestos riesgosos, distinguiendo entre aquellos de baja y alta probabilidad y costosa incidencia. ¿se consideran variantes de acción para ellos?

7.g.- Las Operaciones como Módulos del Plan.

n la planificación tradicional las categorías de programas, políticas, criterios, proyectos, recomenaciones, etc. pueden ser ambiguas porque no intentan agotar el universo de su propuesta con módulos de acción homogéneamente definidos. El plan tradicional no pretende ser un medio o un instrumento de organización para la acción. La planificación situacional, en cambio, establece como principio básico que el plan se exprese íntegramente en **operaciones** o **módulos de acción**, a fin de garantizar la continuidad metodológica entre los lineamientos generales y los requisitos prácticos que plantea la planificación operacional descentralizada.

De esta manera , un programa direccional es una forma de selección y articulación de las operaciones del plan.

El plan puede mirarse como una estructura comunicacional que contiene un sistema articulado de los cinco tipos de actos de habla que enuncia la **teoría de las conversaciones.**

Contiene **aserciones y apuestas**, ya que la explicación situacional integra **aserciones puras** con **apuestas causales** que deben verificarse o falsarse en la experiencia práctica o **imputársele** una veracidad o falsedad provisorias mediante la experimentación o simulación de procesos mientras llega el tiempo real de su constatación en la práctica.

Contiene **expresiones**, ya que el autor del plan **califica** los hechos mediante frases adjetivas que aceptan, rechazan y jerarquizan las aserciones. Por ejemplo, en el momento explicativo nos congratulamos de ciertos resultados cuando logramos un crecimiento alto del PTB , lamentamos o condenamos ciertas situaciones cuando declaramos inceptables los niveles de pobreza crítica y priorizamos problemas y operaciones cuando afirmamos que el problema de la desocupación es más importante que el de la inflación.

Contiene **declaraciones** , porque designa encargados o responsables del diseño y la ejecución de las propuestas que incluye.

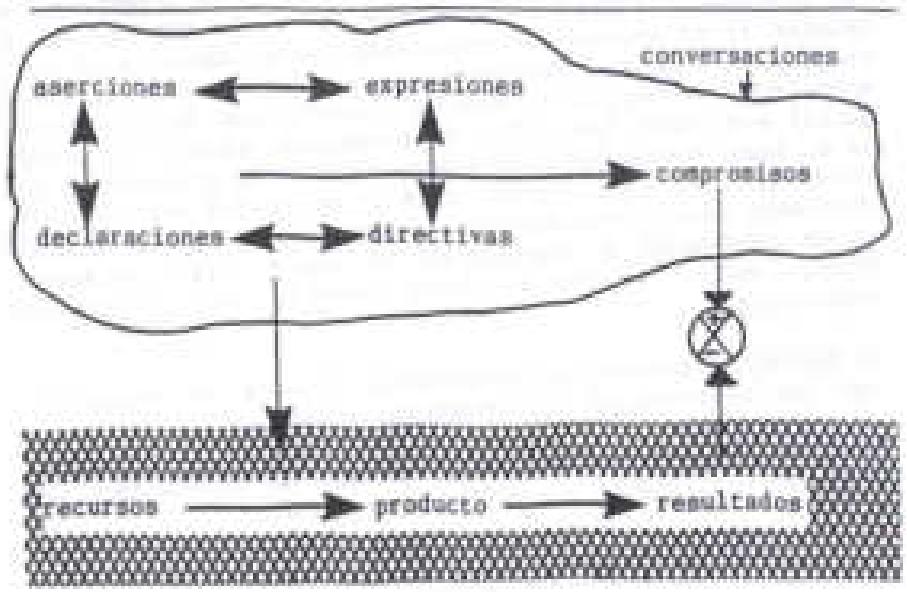
Contiene **directivas** porque ordena a otros, a los designados por las Declaraciones, ejecutar y asumir determinadas obligaciones. Por ejemplo, **ordena** a un Ministro de Estado ejecutar la operación 04/07.

Y, finalmente, contiene **compromisos de acción**, porque las propuestas operacionales del plan son compromisos que, en última instancia , asume su autor ante la población y las fuerzas sociales de un país.

En la planificación situacional, las operaciones son **compromisos de hacer algo para modificar las características de uno o varios problemas**. Esos compromisos, en un Plan Nacional, los asume el Presidente de la República en Consejo de Ministros en el momento que aprueba el Plan. Naturalmente, y sólo para propósitos operacionales, el Presidente delega en otros funcionarios mediante una declaración la responsabilidad de cumplir y validar dichos compromisos . De manera que el plan se compone centralmente

de **compromisos** y complementariamente de **declaraciones** y **directivas** relacionadas con los primeros.

Como el ámbito propositivo del Plan situacional se compone exclusivamente de **operaciones** tenemos que definir ahora con más rigor qué es una operación, a fin de que los módulos del plan no precisen su producto terminal como aserciones, expresiones o meramente directivas y declaraciones. Por supuesto, el plan es también un proceso comunicacional que contiene los actos de habla mencionados, pero ellos no constituyen su propósito terminal. La operación es un **compromiso** de acción y de alcanzar un resultado. Pero en la producción de la operación no bastan los **recursos** que requiere el **producto** capaz de alcanzar el **resultado** propuesto. Ello sólo es posible mediante un proceso de **conversaciones** entre los actores envueltos en el proceso de producción.



En realidad, una operación es el producto terminal esperado de un proceso de conversaciones, tal como lo expresa el esquema siguiente. Nada se realiza en la situación sin que medie una interacción de conversaciones.

Debemos así destacar que la operación es un compromiso. Pero, ¿ un compromiso para hacer qué?

Evidentemente no se trata de un compromiso para hacer otro compromiso, para hacer una asercion, una expresión, una directiva o una declaración. La respuesta es que se trata de un **compromiso de acción**, pero, ¿qué tipo de acción?. Recuérdese que Austin y Searle tuvieron que recurrir al concepto de **acto de habla** , porque el hombre hace cosas con las palabras y no es clara la distinción entre **hacer** y **decir**.

Aquí conviene hacer una distinción entre **acto** y **acción** que sea pertinente a nuestro problema. Llamemos actos a los actos de habla que anteceden en la cadena de producción a las **acciones**. Llamemos **acciones** al efecto que los actos desatan en el sistema de producción social mediante el cual ciertos **medios** son utilizados para motivar otras acciones sociales, construir y alterar capacidades de producción social y alterar las reglas de producción social. La acción es el instrumento del hombre para cambiar la situación y los actos son los instrumentos para producir las acciones. Si aceptamos estas precisiones, podemos decir que una **operación es un compromiso de realización de una o varias acciones.** Pero, este compromiso debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Definir claramente al responsable directo de cumplirlo y los destinatarios de los beneficios o sacrificios;

b) precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos;

c) prever en dimensión y alcance los resultados esperados en relación a los nudos componentes del vector de definición

del problema que intenta enfrentar;

d) responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos.

e) exigir una aplicación de recursos; algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos y también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos, y

f) establecer el horizonte de tiempo en que debe ejecutarse y se propone alcanzar los resultados.

Ahora podemos definir con precisión la categoría de **operación**. Una **operación** es un compromiso para producir acciones que asume un actor definido, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias imputables a los medios seleccionados coincidirán significativamente con los resultados esperados en el horizonte de tiempo del plan.

La designación de una operación debe ser concordante con el señalamiento de un compromiso de hacer. De acuerdo a este principio, el nombre de una operación siempre puede ser reemplazado por la siguiente frase :

"Me comprometo a hacer (x x x x x x)"

Este principio distingue claramente una operación y una acción de otros actos tales como **recomendar**, adoptar **criterios de acción** o anunciar cualquier hacer de contenido proposicional vago o autor indefinido.

Por ejemplo, **no son** títulos propios de una operación o una acción los siguientes :

* **"optimizar el uso de los recursos agropecuarios"** (no precisa un qué hacer concreto y enuncia meramente un

criterio de acción : la optimización)

- **"establecer la conveniencia de sustituir las importaciones de oleaginosas"** (indica una recomendación)

- **" reactivar la economía "** (alude a un objetivo y no a los medios para lograrlo)

Las operaciones son la base modular del plan. Cada operación puede tener varios prediseños que le dan elasticidad. Estos prediseños, referidos al escenario central del plan, pueden ser los siguientes:

a) ampliación en dimensión o alcance;

b) reducción en dimensión o alcance;

c) dimensión y alcance según el escenario central del plan;

d) distintos diseños de contenido según los escenarios del plan.

A su vez, atendiendo a los escenarios del plan, cada operación puede tener un diseño:

i) condicionado por la variante de mínima;
ii) condicionado por la variante de máxima;
iii) condicionado por la variante central; y
iv) rígido, no condicionado por variante.

Si las operaciones tienen un diseño elástico para responder a las distintas variantes consideradas, cuando es necesario hacer algún ajuste, sea para aumentar o restringir la asignación de recursos económicos o ampliar o restringir el uso del poder, es posible ajustar modularmente el plan, sin caer en los ajustes proporcionales que rompen las prioridades y agravan la ineficacia operativa, tal como sucede en el caso del aparato del Estado cuando acude a los recortes presupuestarios proporcionales.

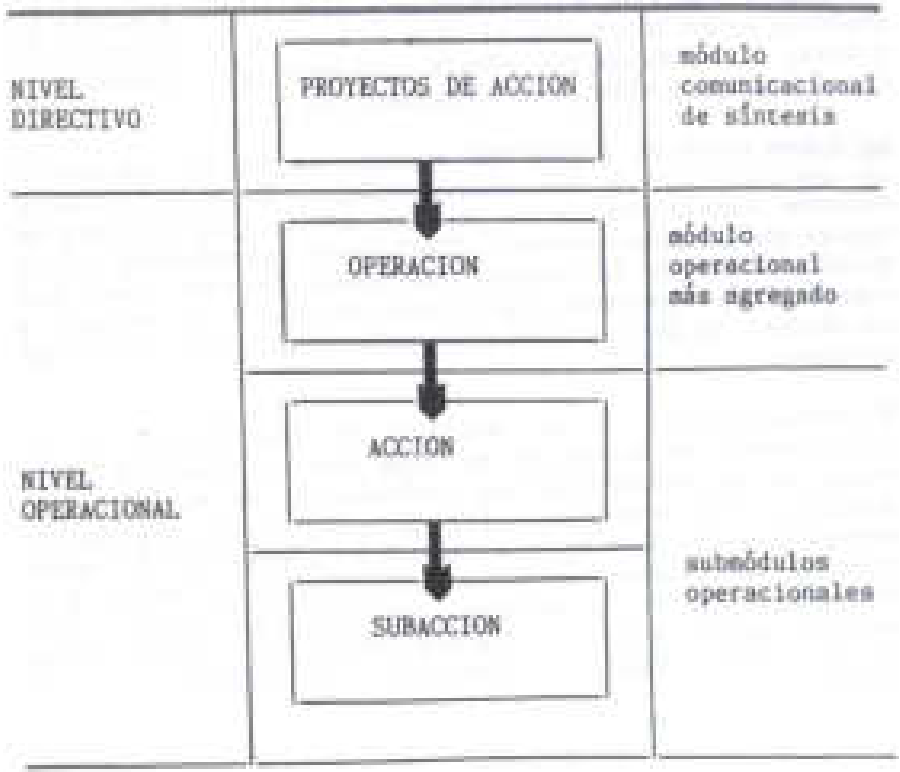
Los módulos de acción del plan son de dos tipos :

i) **módulos comunicacionales** , y

ii) **módulos de acción operacional.**

El cuadro adjunto precisa los conceptos y las relaciones entre ellos.

LOS MODULOS DE ACCION DEL PLAN



En esta estructura modular los Proyectos de Acción se desagregan en operaciones, las operaciones en acciones y las acciones en subacciones.

Las operaciones, desde el punto de vista estratégico, pueden dividirse en dos clases:

a) **operaciones directas** (hechos políticos, servicios, inversiones, etc.). Estas operaciones atienden uno o varios problemas como responsabilidad **central** y **directa** del actor que planifica y gobierna. Pueden referirse a eventos políticos, como movilizar la opinión pública, reorganizar el partido de gobierno, participar en acuerdos con otras fuerzas, etc. En lo económico-social pueden ser procesos de producción de bienes o servicios públicos. Por ejemplo, el Gobierno asume la responsabilidad de atender la justicia, la defensa y la educación básica mediante la producción de operaciones específicas en esos ámbitos, y

b) **operaciones de regulación social**,(cambios en las reglas genoestructurales y fenoestructurales). Estas operaciones atienden indirectamente un problema mediante la búsqueda de reglas que permitan **descentralizadamente** una solución por la acción propia de los mismos afectados. En este caso, las nuevas reglas permiten una interacción entre los actores y un sistema de motivaciones que autoeliminan las causas del problema.

Evidentemente, no se excluye la posibilidad y la conveniencia de dosificar en cada caso y problema ambos tipos de operaciones en la conformación de proyectos de acción. Por ejemplo, los proyectos de regulación macropolítica y macroeconómica combinan generalmente ambos tipos de operaciones. La dosis de combinación de ambos tipos de operaciones es un problema político conflictivo, pues mientras mayor es la dosis de las operaciones directas mayor es la participación del Estado en la economía y en la política.

Como se apreciará más adelante en relación a la articulación

entre el plan y el presupuesto, el universo de la asignación de recursos económicos no es enteramente desagregable en operaciones, salvo que las transferencias de recursos se conciban como un tercer tipo de operaciones.

Una operación tiene las siguientes características:

1.- Es el módulo de **máxima agregación a nivel operacional** que cumple con los cinco requisitos establecidos para la estructura modular del Plan. Un conjunto coherente de operaciones constituyen un Proyecto de Acción.

2.- Es un **ámbito de actividad organizada** con agentes responsables bien definidos para su diseño, ejecución, evaluación y control.

3.- Es un acto de producción donde el recurso escaso más exigido **es variable** (recursos económicos, poder, conocimientos, etc.) y sus efectos pueden fenoestructurarse, perturbar los flujos de producción social y genoestructurarse afectando diversos **dominios situacionales** (lo económico, lo político, lo ecológico, etc.))

4.- Es una unidad modular desagregable en submódulos llamados **acciones y subacciones**, cuya lógica de constitución agregada es **la coherencia y potencia** del conjunto como acto de producción organizada con capacidad para alcanzar el objetivo seleccionado.

5.- Es una **unidad modular flexible** cuyo diseño, dimensionamiento y formas de articulación con otros módulos es ajustable según los escenarios del plan y el cambio situacional.

6.- Es un **módulo articulable** con las categorías del sistema de presupuesto por programas. Se identifica generalmente con un producto terminal de una institución.

7.- Es una **agrupación consciente y reflexiva de eventos**, y por consiguiente, el **único medio inteligente** de alterar la

situación.

El concepto de operación, según las características ya señaladas, abarca cualquier tipo de acción que puede realizar un actor a partir de una combinación compleja o simple de recursos escasos muy diversos. Así, algunas operaciones pueden referirse sólo a procesos de regulación social donde los recursos económicos no cuentan y en cambio son muy importantes los recursos de poder. Otras pueden referirse casi exclusivamente a la aplicación de recursos económicos o a combinaciones de recursos económicos y recursos de poder.

A su vez, las operaciones que se refieren a recursos económicos pueden constituir operaciones corrientes, operaciones de inversión y operaciones mixtas. Estas últimas son las más comunes en la estructura modular del plan, pues casi siempre las inversiones son acciones al interior de una operación más amplia y la racionalidad y eficacia de tales inversiones sólo puede comenzar a juzgarse en el contexto más amplio de la operación que las comprende.

Una operación se justifica por su impacto esperado en el vector de definición de un problema (VDP) y responde a una decisión de alterar las características de uno o varios **nudos críticos** de la explicación situacional.

La operación debe estructurarse como una relación recursos ⟶ producto ⟶ resultados precisados en calidad y cantidad. Así, una operación típica se estructura de la siguiente manera :

LOS MODULOS DEL PLAN

MODULOS DEL PLAN	I EXIGENTES EN RECURSOS ECONOMICOS			II EXIGENTES EN RECURSOS DE PODER	III EXIGENTES EN AMBOS
	GASTO CORRIENTE	INVERSION	MIXTAS		
1. PROYECTO DE ACCION X	C1	I1	C1+I1	RP1	C1+I1+RP1
2.OPERACION Z	C2	I2	C2+I2	RP2	C2+I2+RP2
3.1 ACCION Y	C3	I3	C3+I3	RP3	C3+I3+RP3
4.1 SUBACCION W	C4	I4	C4+I4	-	-
4.2 SUBACCION M	-	-	-	RP4	-
3.2 ACCION R	-	I5	-	-	-
3.3 ACCION N	C5	-	-	-	-

Por ejemplo, si nos referimos a una operación destinada a alterar los índices de desnutrición infantil, ella podría estructurarse así:

R1 = (recursos) = 25 bol. por ración alimentaria

R2 = (recursos) = uso de la capacidad de decisión en el Ministerio de Sanidad, Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional

N'w, Nw = nudos críticos = características del nudo crítico w antes y después de los efectos de la operación (composición de la ración alimentaria).

N'z, Nz = nudos críticos = características del nudo crítico z antes y después de los efectos de la operación (sistema de organización y distribución de las raciones alimentarias.)

Nz*,Nw* = Nudos críticos en la situación-objetivo

X1 = producto = Número y calidad de las raciones alimenticias efectivamente entregadas a los beneficiarios

VDP = vector de definición del problema = cambio en las características del índice de desnutrición infantil.

VDPsi = vector de definición del problema en la situación inical

VDPsr = vector de definición del problema en la situación resultante después de la aplicación del producto X1 (raciones alimenticias)

VDPso = vector de definición del problema en la situación-objetivo

En el ejemplo señalado la **eficiencia económica** se precisa como la relación entre el costo de las raciones alimenticias y la dimensión y calidad del producto X1.

La **eficiencia política** se precisa, a su vez, en la relación entre el peso político usado en la toma de decisiones y el valor político del producto X1 para el actor que planifica en un horizonte de tiempo determinado.

Pero, tales **eficiencias** están subordinadas a la **eficacia direccional** que relaciona el producto X1 con los índices de desnutrición infantil; es decir la relación entre el producto X1 de la operación y sus resultados sobre el VDP del problema.

Los mismos requisitos y estructura de las operaciones son aplicables a las acciones y a las subacciones.

Eficiencia de Producción y Eficacia Direccional de una Operación

En la selección y diseño de operaciones es indispensable distinguir entre **eficiencia de producción** y **eficacia direccional.**

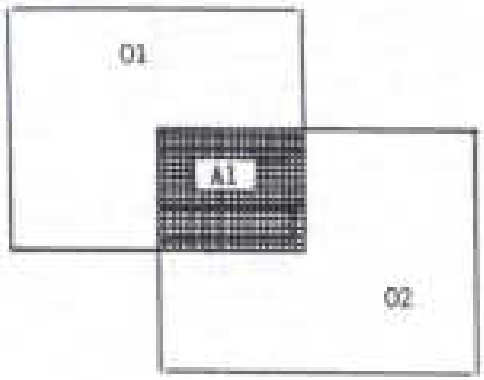
La **eficiencia** en la producción de una operación es una relación **recursos ——→ producto** que satisface un criterio establecido de maximización o minimización. Así puede hablarse de minimizar los recursos para alcanzar un producto-meta o de alcanzar el máximo producto con un conjunto dado de recursos. En el ejemplo anterior, si podemos reducir el costo de la ración alimenticia a Bs 23, la operación es más **eficiente** si con ello no disminuye la calidad o la cantidad del producto-meta.

La **eficacia direccional** es, en cambio, una relación **producto ——→ vector de definición del problema**, y apunta a la capacidad o potencia del producto de la operación para alterar favorablemente el vector de definición del problema.

Por ejemplo, la ración alimenticia unitaria puede reducirse a 23 bolívares de costo, aumentarse en 20% el número de raciones alimenticias efectivamente entregadas, pero la desnutrición infantil continuar aumentando. En este caso, la eficacia direccional de la operación es baja , nula o aun negativa, aunque se ejecute con eficiencia.

Intersección de Operaciones

La experiencia nos indica que la **intersección** entre las operaciones de un plan es algo común, pero no siempre dichas intersecciones están **bien definidas**. Uno de los requisitos ya mencionados para el buen funcionamiento de la estructura modular del plan consiste en lograr que las intersecciones entre operaciones, acciones y subacciones sean **intersecciones bien definidas**. Por ejemplo una operación de educación preescolar es en parte, al mismo tiempo, una operación de nutrición infantil.



Estas intersecciones crean la necesidad de diseñar las operaciones no sólo en relación a sus propósitos **internos** sino además para atender los requisitos **externos** que

demandan los propósitos perseguidos por la operación con la cual se intersecta. Así, podemos hablar de requisitos de diseño **interno** y **externo**. Naturalmente, la distinción entre interno y externo apunta a la autorreferencia del actor que diseña o es reponsable de la operación.

De esta manera, la operación O1 (entrega de alimentación infantil en las escuelas) tiene requisitos de diseño interno en relación al VDP del problema "Desnutrición Infantil", pero además debe responder a las exigencias de diseño externo de la operación O2 (Educación Preescolar). En este caso se asume la autorreferencia del gerente de la operación O1 que define como interno el ámbito propio de su acción y externo el ámbito de acción del gerente de la operación O2.

En ese diseño las operaciones exigentes en recursos económicos deben cumplir todos los requisitos de una **acción presupuestaria** y deben precisarse los organismos que se responsabilizan por cada nivel recursivo de la estructura de una operación.

Naturalmente, el que diseña una operación no sólo debe concebirla como eficaz para alcanzar normativamente la situación-objetivo (**eficacia direccional**), sino además debe intentar que cumpla algunos de los requisitos de una **operación de alta eficacia procesal**.

En el análisis del **momento estratégico** se precisará este concepto de eficacia que apunta a la capacidad o incapacidad de una operación para **abrirle** o **construirle viabilidad** a las siguientes en la trayectoria que conforma el **curso de acción** de la estrategia. Ello no siempre es posible ni necesario para **cada** operación en el horizonte de tiempo del plan, pero debe ser posible y es necesario para el conjunto de **todas** las operaciones en dicho horizonte de tiempo.

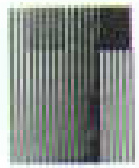
En este sentido debe considerarse que **cómo** (procedimiento) se diseña y ejecuta una operación es igualmente importante, que su contenido y propósitos. Muchas veces la eficacia procesal se logra con un adecuado modo de diseñar, ejecutar

y controlar.

En este aspecto las diferencias entre el centralismo elitesco y la descentralización participativa en el análisis de problemas, el diseño de operaciones para enfrentarlos y la organización para controlar su ejecución puede hacer toda la diferencia entre eficacia e ineficacia procesal.

El diseño de una operación implica ineludiblemente el diseño de un sistema para hacerle seguimiento, controlarla y evaluarla. Por consiguiente, el diseño de una operación comprende la precisión del **árbol relacional** de la operación respecto de los problemas que pretende enfrentar. Dicho árbol relacional se explica en la parte pertinente del capítulo sobre la **sala de situaciones.**

3.h.- Requisitos de la Estructura Modular del Plan.



odo el plan situacional es **modular.** Y ello es una gran ventaja. Un plan modular postula, justamente, la posibilidad de restringir o ampliar las operaciones que lo integran en base a un programa prediseñado para responder eficazmente ante la ocurrencia de las variantes previstas. La estructura modular del plan multiplica sus posibilidades de ajuste y reduce el tiempo de ese proceso.

Sin embargo, la estructura modular del plan debe cumplir ciertos requisitos para que pueda satisfacer a cabalidad sus funciones. La estructura modular exige un **orden modular** a fin de evitar duplicaciones, ambiguedades, ámbitos no cubiertos sistemática e inadvertidamente por operaciones y falta de responsabilidad administrativa o gerencial por los módulos del plan. Por consiguiente, la práctica de diseño de un plan modular requiere reglas precisas para su funcionamiento.

Para cumplir con estas exigencias, la planificación situacional propone adoptar cinco requisitos :

1) recursividad

2) plenitud

3) intersección bien definida

4) responsabilidad institucional definida

5) coordinación para las intersecciones

La regla de recursividad establece un criterio de partición de los módulos en submódulos, de tal forma que el sistema modular sigue la estructura de un árbol taxonómico cuyas primeras ramas son los proyectos de acción.

La regla de plenitud obliga a dividir todo el universo del plan en módulos, sin dejar espacios indefinidos o superpuestos ambiguamente. Toda propuesta de acción que se incluye en el plan debe ser un módulo o un submódulo.

La regla de intersección bien definida establece que las intersecciones entre módulos deben ser precisas y para ello obliga a la identidad de esas intersecciones con algún submódulo.

La regla de responsabilidad institucional definida establece que cada módulo y submódulo debe tener un responsable.

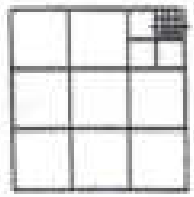
La regla de coordinación para las intersecciones plantea la necesidad de que un submódulo que es parte de dos o más módulos tenga un mecanismo de coordinación intra o interinstitucional.

Estas son reglas prácticas que facilitan el trabajo con estructuras modulares y resultan esenciales para la articulación del plan con el presupuesto.

En el cuadro adjunto se sintetizan estos requisitos.

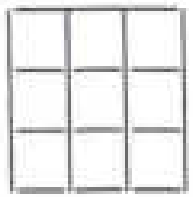
REQUISITOS DE UNA ESTRUCTURA MODULAR EN EL PLAN SITUACIONAL

1er. REQUISITO : RECURSIVIDAD



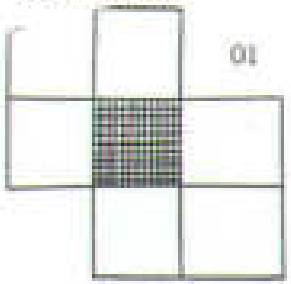
El universo de producción debe dividirse en **módulos** y los módulos en **submódulos** hasta llegar a la unidad mínima necesaria para la precisión de la estructura de la producción.

2do. REQUISITO : PLENITUD



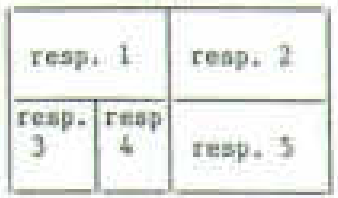
Los módulos en que se divida el universo de producción deben agotar la totalidad del mismo sin dejar espacios indefinidos o superpuestos ambiguamente.

3er. REQUISITO : **INTERSECCION BIEN DEFINIDA**



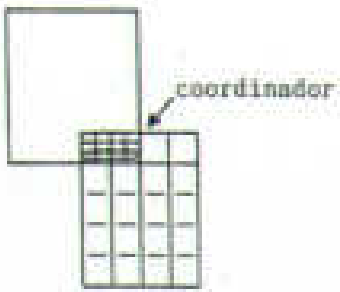
Si los módulos en que se divide el universo del plan se intersectan, dichas intersecciones deben corresponder a submódulos. Todo módulo debe tener fronteras bien definidas.

4to. REQUISITO : **RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DEFINIDA**



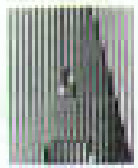
En **algún** nivel de recursividad los módulos o los submódulos deben tener instituciones o unidades organizativas responsables bien definidas.

5to. REQUISITO : **COORDINACION PARA LAS INTERSECCIONES**



Si en un nivel recursivo se produce una intersección de módulos, en el nivel recursivo inmediato superior debe haber un mecanismo de coordinación.

3.1.- Posibilidades de Ajuste de una Estructura Modular



justar el plan a las posibilidades que permite la realidad es una práctica que se facilita o dificulta según sea el concepto de plan que utilizamos. La estructura del Plan Situacional es **modular** justamente para facilitar su adecuación a las contingencias del cambio situacional. En esta forma es posible revisar el plan velozmente cambiando su composición por problemas y operaciones. Cualquier cambio en el cuadro de restricciones que pesa sobre el actor que planifica, sea porque amplía sus recursos o los disminuye, repercute en ajustes en los módulos del plan.

La estructura modular por operaciones presenta notables ventajas en relación a la necesidad de ajustar el plan a la disponibilidad cambiante de recursos o a las necesidades cambiantes de la situación.

Para realizar este ajuste, la estructura modular por operaciones facilita las siguientes vías :

a) ajuste de los **recursos asignados** a cada módulo y de la **dimensión de sus productos**: este es un ajuste por redimensionamiento que puede hacerse aumentando la eficiencia para mantener o aumentar el nivel de la producción o proporcionando el nivel del producto a las nuevas asignaciones de recursos manteniendo constante la eficiencia.

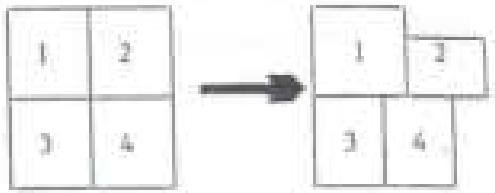
b) ajuste del **diseño** de los módulos y de sus **relaciones** de enlace; este es un ajuste cualitativo originado en la necesidad de mantener o aumentar la eficacia de una operación, o varias de ellas interrelacionadas, cuando cambian las circunstancias que fundamentaron su diseño original. Es un ajuste que guarda generalmente una relación con los cambios en los nudos críticos que causan los problemas.

c) ajuste del **número** de módulos; es un ajuste drástico por el cual se suprimen o crean operaciones; se trata de un ajuste que polariza las fuerzas en cualquiera de ambas alternativas. Si se trata de creación de nuevas operaciones siempre está la competencia por los recursos asignables; si se trata de supresión, surge la resistencia de los afectados. El sistema de presupuesto base cero es un extremo de la aplicación de esta vía en el ámbito económico, y

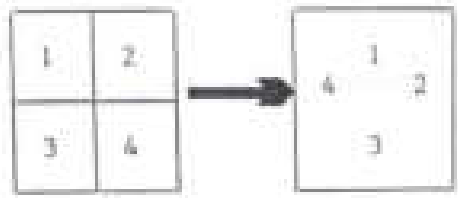
d) ajuste de la **secuencia de ejecución** de los módulos. Este es un ajuste dinámico que se fundamenta en el hecho de que la viabilidad en la situación y el efecto de las operaciones sobre los problemas no es independiente del lugar que ellas ocupan en la trayectoria o cadena temporal de producción de eventos. Por consiguiente, cuando la situación cambia puede ser necesaria una alteración de la estructura de las trayectorias planificadas, postergando algunas y adelantando otras.

El esquema adjunto representa gráficamente las cuatro vías de ajuste de la estructura modular del plan.

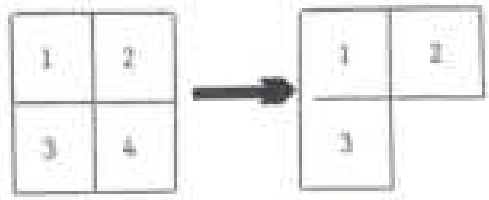
a) Ajustar los recursos asignados a cada módulo



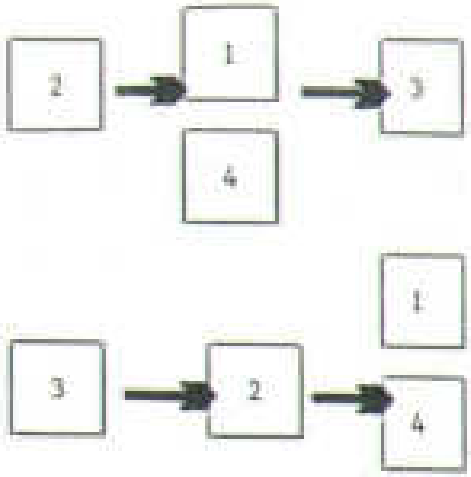
b) Ajustar el diseño de los módulos y sus relaciones de enlace



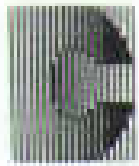
c) Ajustar el número de módulos



d) Ajustar la secuencia de ejecución de los módulos



3.j.- El Diseño Económico : Cómo debe ser la Economía



ciertamente lo económico juega un papel m destacado en los procesos de gobierno planificación. Los recursos económicos s generalmente una de las restricciones m fuertes que afectan la gobernabilidad d sistema y los objetivos económicos inciden marcadamente sobre el bienestar de la población, su calida de vida y su participación en el disfrute de los beneficios provenientes del enriquecimiento de un país.

Además, el proceso económico **redistribuye poder, libertad y bienestar material** según concentre o disemine el control de las capacidades de producción y la distribución del ingreso. Por consiguiente, la dinámica económica puede fortalecer o debilitar el sistema democrático, ya que las interrelaciones entre lo económico y lo político son muy fuertes. A la inversa, las condiciones políticas crean el espacio de posibilidades del modelo económico.

El Plan Económico, por otra parte, es el más conocido de los planes, el más formalizado y aparentemente el más preciso y

cuantificable. En América Latina los esfuerzos teórico-metodológicos se han concentrado en la planificación económica y por ello muchos asocian planificación con planificación económica.

A estas alturas de la exposición nuestra crítica a las formas tradicionales de planificación económica deben ser claras para el lector. Ni es eficaz la planificación económica aislada de la planificación política, ya que ésta última es el centro del proceso de gobierno de situaciones, ni tampoco es eficaz la planificación económica normativa, por su rigidez que niega la riqueza, creatividad, conflictividad e incertidumbre del proceso social.

Pero la crítica anterior no desmerece en absoluto la enorme importancia del proceso económico en la práctica de planificación de un actor social, ni los aportes de la planificación económica normativa a la teoría de la planificación. Hay un acervo teórico y un espacio ganado en la práctica de la planificación que debe y puede ser adaptado y recuperado. Esto es especialemnte válido para la planificación desde el Gobierno del Estado, donde por un lado es inevitable la participación del Estado y, por el otro, dicha participación debe respetar delicados mecanismos de equilibrio dinámico del sistema económico.

Planificación económica no es sinónimo de estatismo. Como herramienta de gobierno puede operar con grados y medios de intervención muy diversos.

En un extremo puede concebirse un modelo de planificación donde las fuerzas dominantes en el Estado siguen atentas el **efecto de determinación** de las reglas básicas del juego económico (genoestructuras) sobre las acumulaciones sociales y enjuician los resultados del sistema según sean las características de los flujos de producción de bienes y servicios. Ese modelo puede operar con un bajo nivel de participación del Estado en el Producto Nacional, ya que éste no entra en el juego económico mismo sino que se mantiene en el plano de la gestación de las reglas que lo

rigen. Tomado en serio, éste es un estilo de diseño muy potente, pues opera sobre las genoestructuras del sistema. Pero supone una fuerza social dominante de características muy especiales y un sistema económico altamente sensible al cambio de la determinación genoestructural y con capacidad de aprovechar sus potencialidades. Supone también la voluntad real de **adecuar** las reglas a los resultados que se persiguen como frutos del juego social.

En el otro extremo, podemos imaginar un modelo de planificación económica que, después de alterar drásticamente las genoestructuras o dejarlas intocadas, opera sobre la base de un control directo del proceso de acumulación económica y de distribución de los ingresos y los bienes y servicios producidos. En ambos casos, es un modelo donde el Estado, conducido por una relación de fuerzas dominante, desconfía de los resultados de la dinámica del juego económico y decide que el Estado debe no sólo **diseñar las reglas**, sino **participar directamente en el juego** para asegurarse el cumplimiento de los planes.

Lógicamente este modelo requiere no sólo de un alto control sobre las reglas del juego, sino principalmente sobre los movimientos y acumulaciones de los jugadores. En el modelo de planificación de un **juego rígidamente controlado.**

Aquí puede apreciarse que la pregunta básica que está en la base de la respuesta que presentan estos dos extremos no es si el Estado debe controlar el sistema, sino ¿Cómo y dónde controlar el sistema? ¿ En sus reglas o en el juego mismo?

Entre ambas posiciones caben todas las gradaciones posibles que observamos en el mundo real. En estas gradaciones se combinan en forma diversa estas tres variables :

i) mayor o menor velocidad de ajuste (retroalimentación) de las reglas del juego a los resultados del sistema en comparación con la norma;

ii) diseño de las reglas en base a un desarrollo libre del

juego, y

iii) control directo del juego a partir de un diseño de las reglas.

Por supuesto que detrás de éstas respuestas prácticas siguen siempre vigentes preguntas como las siguientes:

¿Estamos satisfechos con nuestro "modelo económico?. ¿Cuál es nuestra situación-objetivo en lo económico?. ¿Es alcanzable nuestra situación-objetivo con las genoestructuras económicas vigentes? ¿Qué proyectos y operaciones económicas son necesarias? ¿Cuántos recursos económicos requieren los proyectos y operaciones del plan? ¿Cuáles son los requisitos del equilibrio económico en el horizonte de tiempo del plan? ¿Cuáles son las relaciones entre eficacia política y eficacia económica? ¿Es factible el plan desde el punto de vista económico?

En el plan económico y en el momento normativo surge la necesidad de definir la direccionalidad con sus naturales implicaciones sobre las aspiraciones definibles como objetivos y el **patrón** o **estilo** de desarrollo capaz de alcanzarlos.

El diseño direccional del plan económico plantea, al menos, cuatro grandes temas :

a) El **modelo económico**, definible por la especificidad de las relaciones entre las genoestructuras, las acumulaciones económicas y los flujos de producción de bienes y servicios; este modelo económico define el espacio de las posibilidades eficaces del modelo de planificación;

b) El **modelo de desarrollo**, precisable por las relaciones entre las acumulaciones económicas y los flujos de producción de bienes y servicios, y su inserción en la economía mundial;

c) El **patrón de distribución económica**, precisable por las

proporciones en que las fuerzas sociales y los grupos poblacionales se apropian de las acumulaciones y los flujos, y como ese conflicto se resuelve en el equilibrio macroeconómico , sectorial y regional, y

d) El **estilo de asociación entre el modelo económico y el modelo político**, precisable por las relaciones entre poder económico y poder político que sustentan las relaciones de fuerzas.

Estos cuatro grandes temas están siempre presentes en el plan y aluden a problemas filosóficos, éticos, ideológicos y de teoría social en general y teoría económica en particular.

a) **El diseño del modelo económico.-**

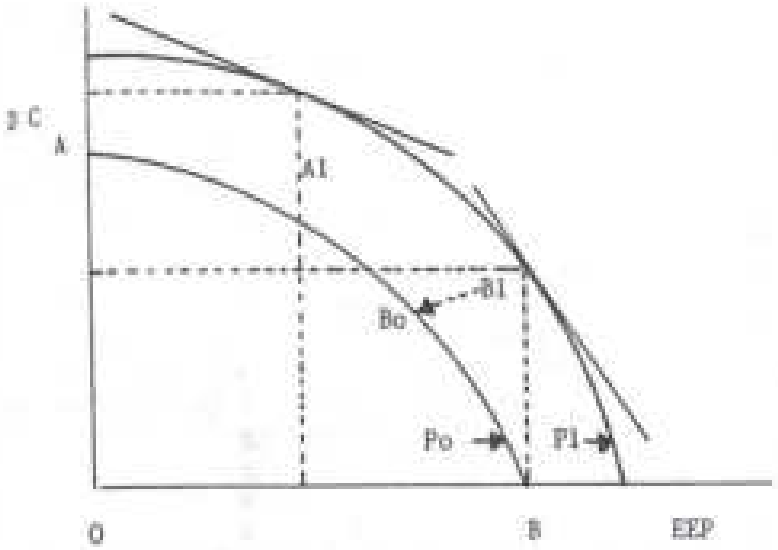
Este es el nudo clave para la respuesta a todas las cuestiones siguientes. La pregunta central aquí es ésta : ¿Las reglas del juego generan un espacio de posibilidades que es consistente con las capacidades productivas del sistema y las restricciones del espacio de resultados sociales perseguido?

La pregunta anterior envuelve de hecho dos preguntas :

i) ¿ El espacio de libertad y motivaciones que demarcan las genoestructuras es práctico desde el punto de vista de las posibilidades, vocaciones y restricciones de producción del sistema? ¿ Ese espacio es amplio pero inaprovechable o desprovechado? ¿Es estrecho y comprime las fuerzas productivas del sistema?. ¿Es posible **crear esas vocaciones** y en qué plazo? ¿Explota las condiciones del escenario internacional o choca con ellas?, y

ii) ¿La dinámica del aprovechamiento de la vitalidad que generan las genoestructuras produce una modalidad de acumulación económica que la concentra en pocas manos? ¿Resuelve esa dinámica los problemas sociales? ¿Distribuye poder , libertad e ingresos en forma equitativa?

Estas son dos preguntas conflictivas que expresan la competencia entre dos criterios: 1) la generación de una "dinámica creativa" (DC), y 2) la equidad económico-política (EEP).



El gráfico muestra una curva de transformación de creatividad en equidad y dos diseños posibles de genoestructuras. El diseño A1, que privilegia la creatividad y el diseño B1 que privilegia la equidad. Ambos diseños responden a **valoraciones** distintas de la creatividad y la equidad. Debe explorarse también la posibilidad de que el punto B1 se desplace a Bo, con el nivel Po de producción nacional inferior a P1.

Esta curva de transformación expresa elocuentemente el proceso de intercambio de problemas a nivel del macroproblema social. Si enfrento el problema de la equidad, genero menor creatividad y dinamismo del sistema. Si

enfrento el problema de liberar las fuerzas productivas y desatar la creatividad individual, genero mayor inequidad. ¿Qué valor tiene para la población el problema de la equidad? ¿Qué valor tiene la creatividad? La respuesta a estas preguntas explica el ángulo de las líneas tangentes a la curva de transformación en los puntos A1 y B1.

El sistema completamente libre de trabas a las capacidades de acción de los individuos, desata una dinámica agresiva de cambio en todos los campos: ciencias, cultura, economía, organizaciones, sistemas, ideologías, etc., pero multiplica enormemente a nivel social las desigualdades de las capacidades individuales, pues éstas se hacen **acumulativas** a través del tiempo y **transversales** en todos los dominios situacionales. La concentración económica concentra el poder político, el poder político concentrado concentra la propiedad, un grupo social concentra propiedad hoy que le permite concentrar más mañana, etc. Ese es el punto A, sobre la línea OA, donde se logra el máximo de creatividad con un sacrificio total de la equidad.

Por su parte, el sistema rígidamente regulado para producir igualdad económica, en una primera etapa de larga transición concentra el poder político como un medio para producir el cambio de las genoestructuras y ello tiende a congelar y restringir la distribución de poder y libertad. O es el despotismo ilustrado pleno de buenas intenciones o el despotismo puro que se sacia en el poder por sí mismo. Pero esencialmente, el exceso de controles cohorta la creatividad y la dinámica de cambio, produce pasividad e hipervalora la seguridad. Es el punto B, sobre la línea OB, donde la equidad es la máxima y la creatividad queda reducida al mínimo.

El diseño del modelo económico debe buscar el equilibrio entre **creatividad dinámica** y **equidad social**. El contenido de las reglas básicas del sistema es el que define ese equilibrio.

b) **El Modeló de Desarrollo.-**

En el espacio que permite el modelo económico una sociedad opta, por un lado, y es arrastrada, por el otro, hacia un modelo de desarrollo.

El modelo de desarrollo es un modelo del proceso de acumulación y reproducción del sistema económico. Ese modelo se caracteriza por los ámbitos productivos en que se concentra la acumulación, por las fuerzas y grupos sociales que la controlan, por los mercados de destino de la producción que resulta de la acumulación económica, por el tipo de financiamiento de ese proceso de acumulación y por el destino de la producción hacia la demanda interna de los diversos estratos sociales.

La clave de este proceso de acumulación es la **inversión**. Pero no necesariamente la inversión material en capacidades materiales de producción. Muchas veces lo que define el proceso de acumulación es la inversión en ciencias, técnicas, entrenamiento de recursos y humanos y generación de capacidades de gobierno, organización, planificación y gerencia.

Este proceso de acumulación asume características diversas según siga dominantemente la dinámica de la demanda interna o externa, o adopte una agresividad de oferta o de demanda. El proceso de acumulación es un proceso de creación y aprovechamiento de oportunidades. La naturaleza de esas oportunidades marca el proceso de acumulación.

c) **El Patrón de Distribución Económica.**

Se caracteriza por la forma en que resuelve el conflicto por la apropiación de las acumulaciones económicas y el producto nacional. Dentro del espacio establecido por las genoestructuras, el diseño económico puede establecer subsistemas, normas, instituciones y organizaciones que privilegian las posibilidades de acumulación económica y de

negociación de precios en el mercado de unos y limitan las de otros. El sistema tributario y fiscal, en general, juega un rol delimitador del espacio de mayor probabilidad de resultados en la distribución del producto. Puede reforzar o atenuar la distribución de la propiedad y el ingreso. Así se gesta el patrón distributivo del modelo económico. Ese patrón es el que genera la mayoría de los problemas sociales y es la base del proceso de intercambio de problemas.

La competencia por la apropiación de las acumulaciones y el producto crean una serie de problemas macroeconómicos, sectoriales, regionales y entre grupos sociales que han sido hasta ahora el centro de la planificación económica. Los llamados métodos de planificación económica cumplen un rol importante en la simulación del equilibrio macroeconómico y sus condiciones, bajo distintas hipótesis de acumulación, de distribución de las cargas financieras de ese proceso y de distribución del producto nacional. Pero, esos métodos deben ser adaptados a las particularidades de la planificación situacional para articularse a una teoría más general de la planificación de la acción de gobierno.

d) **El Estilo de Asociación entre el Modelo Económico y el Modelo Político.-**

La articulación de lo económico con lo político se da en los tres planos situacionales : genoestructuras, acumulaciones sociales y flujos de producción. Pero tal articulación adquiere particularidades especiales según sean las bases del poder económico y las bases del poder político.

En un extremo , las bases del poder político y las del poder económico son idénticas; en el otro extremo, es posible concebir un alto grado de autonomía del poder político respecto del poder económico.

En el plano de los flujos de producción dichos modelos tienen su contrapartida en casos donde la estabilidad y fortaleza del sistema político condiciona el desarrollo del

proceso económico y otros donde es la fuerza del modelo económico la que sobrevive a la inestabilidad y fluidez de la situación política.

a) La Adaptación de la Planificación Económica al Marco Teórico de la Planificación Situacional.

La planificación económica normativa puede adaptarse a los requerimientos del momento normativo de la planificación situacional, para disponer de un método de planificación económica coherente con la primera.

El objeto de este texto no es la planificación económica y dichos métodos no se tratan aquí con un mínimo de profundidad. Pero tampoco podemos dejar de tratar el tema aunque sea en líneas muy generales. El criterio que seguiremos será suponer que los métodos de planificación económica son conocidos o pueden conocerse por otras vías. Y, en base a ese supuesto conocimiento explicitaremos el tipo de adaptaciones que a nuestro juicio requiere la planificación económica normativa.

Las adaptaciones esenciales son las siguientes :

Primero : Concebir a la planificación económica normativa como el momento normativo del aspecto económico de la planificación situacional; esto implica reconocer el concepto de situación como una categoría que contiene la unidad del proceso de gobierno en todos los dominios de la realidad (político, económico, etc.), adaptarse a las exigencias de la estructura modular del plan utilizando las categorías de **problemas** y **operaciones** , flexibilizar la consideración del tiempo en la planificación, asumir consistentemente la distinción entre problemas y operaciones bien estructuradas y problemas y operaciones cuasiestructuradas, hacer del proceso de planificación por módulos una alternativa a la congelación del plan en un libro , hacer prevalecer la dinámica del proceso de cálculo que pasa por los momentos explicativo , normativo,

estratégico y táctico-operacional por sobre el concepto de plan como un producto acabado y adoptar bases de cálculo sobre el futuro que sean potentes para tratar con la incertidumbre mal definida. Esto último supone acompañar la capacidad de predicción con la capacidad de previsión, con la capacidad de reacción veloz ante las sorpresas y la capacidad de aprendizaje de la historia reciente. Por último, supone rescatar el presente para la planificación a fin de hacer la mediación entre el conocimiento y la acción.

Segundo : reconstruir el "diagnóstico" de la planificación económica al interior del momento explicativo de la planificación situacional; ello implica reconocer la existencia de oponentes que tienen planes económicos parcialmente conflictivos, explicar situacionalmente la realidad a partir de los distintos actores sociales que pesan en el cumplimiento del plan de cualquiera de ellos, y adoptar como módulos explicativos los problemas , subproblemas y miniproblemas en los diversos espacios situacionales.

Tercero : flexibilizar el momento normativo, adoptando las categorías de situación-objetivo, trayectorias, escenarios, opciones y variantes; trabajando el plan global como una matriz problemas-operaciones, diseñando el programa direccional en base a diversos escenarios y reconociendo que el momento normativo no se agota jamás y requiere constante revisión y adaptación, creando las técnicas de diseño y evaluación de operaciones a partir de sus desarrollos similares respecto de los proyectos de inversión, valorando el criterio de eficacia política, descentralizando el proceso de planificación en subplanes (módulos O-P) y subplanes de los suplanes hasta llegar a los miniproblemas en sus espacios singulares y, finalmente, haciendo de la planificación una empresa de creación, imaginación y responsabilidad colectiva en todos sus niveles.

Cuarto : Incorporar el momento estratégico a la planificación económica, considerando que es necesario

construirle viabilidad al diseño normativo; esto supone acompañar las técnicas de modelos económicos con otras técnicas apropiadas para tratar los procesos creativos, tales como la experimentación numérica, la simulación humana, los juegos, los ensayos, las negociaciones, el estudio del código operacional de los oponentes, etc., y

Quinto : Traer la planificación al presente con el momento táctico-operacional; concebir este momento como un cálculo que precede y preside la acción, borrar las distinciones artificiales entre dirección, planificación y gerencia, apoyar la planificación descentralizada en un sistema de gerencia por operaciones, hacer del plan un instrumento de organización para la acción, articular las operaciones del plan con los programas presupuestarios, crear un sistema de soporte de información y cálculo a la toma de decisiones (salas de operaciones o salas de situaciones), identificar el sistema de información con un nuevo sistema de petición y rendición de cuentas por problemas y operaciones y hacer de este sistema el complemento natural del plan como una distribución delegada de responsabilidades y compromisos para la acción. Todos estos cambios son posibles y no plantean grandes problemas metodológicos.

f) ¿ Es Necesario el Diseño Económico?.

Hay quienes responden no a la pregunta que encabeza este párrafo. Hay una ideología, apoyada en teorías que amputan la realidad a la conveniencia de sus métodos y de su vocabulario limitado, que sostiene que basta con el mercado. La planificación sobra. Los sostenedores de esta tesis dicen que el mercado "planifica" mejor que cualquier planificador.

Por su parte, en el pasado, la planificación se ha restringido a la planificación económica y ésta última se ha considerado como alternativa excluyente del mercado. Así, surgió un debate entre las bondades de la planificación socialista en comparación con la economía de mercado libre.

Las bases de este debate son precarias y están minadas por varias confusiones.

Primero, un concepto ambiguo y poco riguroso de lo que es el mercado, las funciones que cumple y sus limitaciones.

Segundo, una idea rígida y estrecha de lo que es la planificación, sus posibilidades y funciones, y

Tercero, una visión dogmática y poco científica de lo que puede ser la planificación socialista.

Como esta obra no tiene por objeto el estudio de la planificación socialista, centraremos nuestra atención en comprender qué es el mercado y qué es la planificación económica pertinente al sistema capitalista.

El mercado es un sistema de votaciones, donde unos individuos votan por la producción de determinados bienes y servicios, a la vez que son votados por otros que demandan trabajo. En la votación por bienes y servicios, usamos el ingreso ganado o adquirido. Cuando somos votados por quienes demandan nuestro trabajo, ganamos ingresos. En esta confluencia de votaciones, se ajustan los precios y las cantidades producidas, y nadie puede controlar ambas variables al mismo tiempo. Si hacemos abstracción de las particularidades situacionales y la historia de acumulaciones que diferencian a los votantes, podemos llamar a esta función del mercado **la relación mercantil**.

El mercado, como relación mercantil, es una computadora social inigualable que está **en línea** permanente con las **necesidades** de las personas. Es el aspecto flexible, ágil, democrático y eficiente del mercado.

Pero, el mercado no expresa en forma pura la **relación mercantil**, porque ella es inseparable del conjunto de relaciones sociales que se expresan en el mercado en una situación concreta. Llamemos a este segundo aspecto del mercado, la **relación situacional**, que filtra las necesidades

y solo deja que se expresen las **demandas**. La relación situacional **pondera** el sistema de votaciones, le asigna un valor cero a las necesidades que no tienen ingresos para convertirse en demanda y le otorga una alta ponderación a aquellas necesidades que se hacen presentes con altos ingresos presionando sobre el mercado. En esta forma, la relación mercantil destaca el **mecanismo** de precios, mientras la relación situacional privilegia la **ponderación de la demanda**.

Se dice que el mercado cumple tres funciones que inciden sobre la asignación de recursos :

i) la de igualar la producción con la demanda a precios flexibles,

ii) la de producir una distribución del ingreso entre los votantes, y

iii) la de estimular la división del trabajo.

Pero tales importantes funciones se cumplen no por la vía pura de la relación mercantil, sino por el mercado como un todo, como expresión de las relaciones sociales que sintetizamos en la relación situacional. En este sentido, la relación mercantil y la relación situacional constituyen dos aspectos indiviaibles del mercado como sistema real.

Mientras la relación mercantil expresa la dimensión democrática, la relación situacional representa la realidad de concentración del poder, la propiedad y los ingresos que ponderan desigualmente las necesidades que debería reflejar la relación mercantil.

A partir de estas distinciones, podemos discutir las relaciones entre planificación y mercado. La planificación no es opuesta al mercado como relación mercantil y, por el contrario, debe y puede hacer un uso eficiente del sistema de votaciones que se expresa en el mecanismo de precios. Pero, la planificación debe asumir el papel de corregir la

relación situacional, con sus efectos distorsionadores de la asignación de recursos, la distribución del ingreso y las relaciones de poder.

En consecuencia, **la primera** función de la planificación en relación al mercado se refiere a corregir los efectos de las desigualdades que alejan las **necesidades** de las **demandas**.

El mercado es, fundamentalmente, una institución de eficacia sincrónica. En otras palabras, la relación mercantil opera eficazmente ofreciendo señales de los problemas que presenta la economía en el corto plazo. Pero, las decisiones de inversión que determinan hoy la asignación de recursos en el mediano plazo exigen señales de eficacia diacrónica. La relación mercantil no detecta bien los problemas que hoy son sólo potenciales y se pueden materializar en el futuro como un encuentro desfavorable de tendencias. Sólo la planificación puede detectar a tiempo los problemas potenciales.

Por consiguiente, una **segunda** razón que cree la necesidad de la planificación reside en las deficiencias del mecanismo de precios para ofrecer señales adecuadas sobre los problemas potenciales.

Cuando decimos que el mercado es eficiente como relación mercantil, estamos afirmando que logra el llamado óptimo de Pareto, vale decir que ningún individuo puede enriquecerse en el sistema sin que otro se empobrezca. Sin embargo, el óptimo de Pareto supone, entre otras cosas, el pleno empleo del recurso más escaso, desideratum que el mero funcionamiento libre del mercado es incapaz de lograr.

Así, aparece una **tercera** razón para defender la articulación de la planificación con el mercado, cual es la de promover la regulación macroeconómica del sistema a fin de alcanzar un ritmo de crecimiento adecuado y un empleo razonable de los recursos más escasos.

Por último, el mercado no sólo está distorsionado por la

desigual distribución de la propiedad y los ingresos, sino que tampoco asegura que de su vigencia resulte una buena distribución del ingreso.

La **cuarta** razón que podemos esgrimir para complementar el mercado con la planificación reside, entonces, en la necesidad política de alcanzar grados razonables de democracia económica

El mercado es una gran ayuda, pero no resuelve todos los problemas. Aquí es necesario evitar el traslado a la práctica de los fanatismos teóricos excesivos basados en un exceso de supuestos teóricos. En realidad, las investigaciones teóricas más rigurosas y profundas sobre el equilibrio general en el mercado dejan un abundante espacio para grandes dudas. Peter Allen, en un trabajo bien provocativo, demuestra como el equilibrio entre oferta y demanda en el mercado depende de supuestos asumidos por la teoría económica dominante que no existen en el mundo real, tales como la inexistencia de no-linearidades en las ecuaciones del equilibrio general, es decir la inexistencia de economías de escala en la producción de bienes por ejemplo, la insignificancia del tiempo de reacción de los agentes económicos y la consideración del sistema como si no tuviera **historia**, es decir ventajas ya adquiridas para algunos y desventajas para otros.(Allen,P.M., "**The Evolutionary Paradigm of Dissipative Structures**", 1981, en "The Evolutionary Vision", Edit. by E.Jantsch, Westview Press).

Este punto de la historicidad es de gran importancia, porque señala un ejemplo de amputación de la realidad que se sortea con tanta elegancia matemática como simplismo. Sobre este punto agrega textualmente Allen :

" ...nuestro estudio simple revela que mientras más tarde llega una empresa al mercado, mayor es la inversión inicial que requiere para establecerse. Por consiguiente, cualquiera sea el ""equilibrio de mercado"" que observamos en un sistema particular dependerá no solamente de su historia

preciso, sino también de el ""tamaño"" de los inversionistas que hasta ese momento estaban fuera del mercado" (op. cit. pág.57)

"....el flujo de bienes en un mercado determinado puede ser tanto cualitativa como cuantitativamente diferente dependiendo solamente de la historia del sistema" (op. cit. pág. 57)

"....nuestro modelo nos muestra que el ""mercado libre"" no es igualmente abierto para todos los agentes, ya que la posibilidad de implantación exitosa en un mercado existente depende del tamaño de la inversión inicial que debe ser hecha".(op. cit. pág. 57).

No es necesario entrar aquí en abundancia de otros ejemplos, pero obviamente sólo las simplificaciones más burdas del equilibrio general pueden justificar el fanatismo ideológico del mercado como un mecanismo ante el cual debe ceder la razón humana. El mecanismo del mercado es un soporte a la razón humana, pero no su alternativa.

La discusión anterior nos mueve a considerar tres foramas principales en que la planificación puede interferir provechosamente en el funcionamiento del mercado:

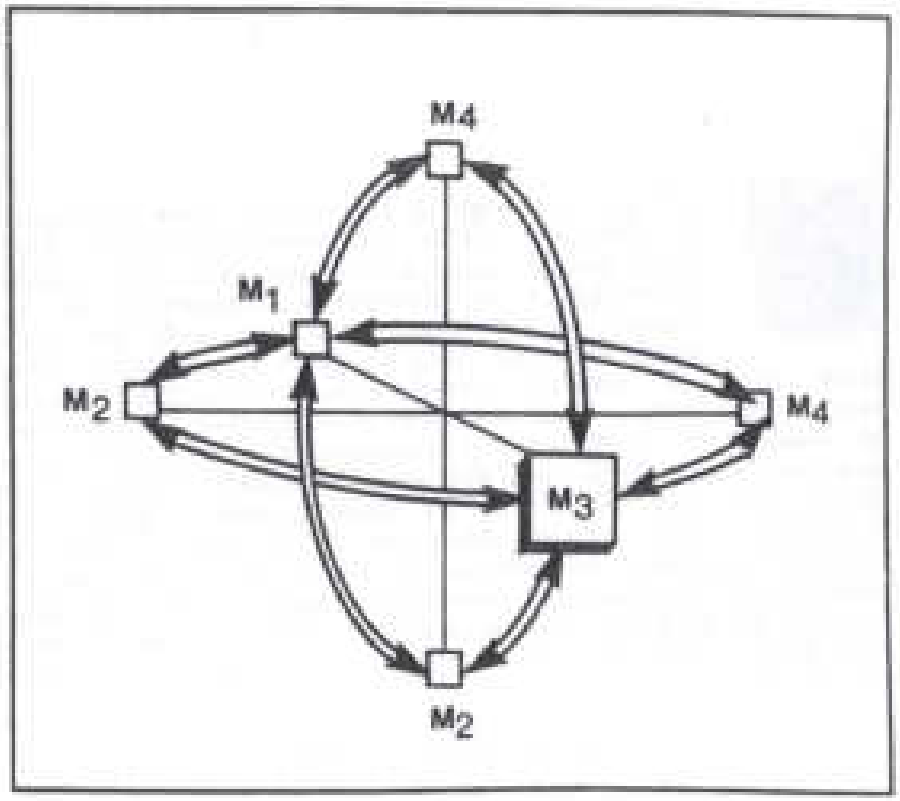
a) Mediante la alteración de los elementos componentes de la relación mercantil, por la vía de subsidios, controles de precios, tipos de cambio, regulaciones de intercambio y producción, impuestos indirectos, etc.;

b) Mediante la alteración de las ponderaciones de las votaciones de los individuos que ensanchan la discrepancia entre las **necesidades humanas** y la **demanda** sobre el mercado, por la vía de cambios en la distribución de la propiedad, los ingresos y las relaciones de poder, sea a través de la tributación directa, la política de salarios, o la distribución de la propiedad y la democratización del poder; y

c) Mediante la alteración de la capacidad de financiamiento y producción a mediano y largo plazo que se agrega escalonadamente al mercado, por la vía de políticas directas e indirectas de producción que enfrenten las ventajas y desventajas históricamente acumuladas en el sistema entre los diversos agentes económico-sociales.

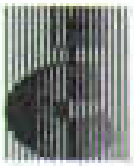
En síntesis, la planificación **debe usar** y respetar el mercado como relación mercantil, pero **no debe aceptar** que el mercado, como relación social concreta en la situación, se constituya en una alternativa a la voluntad política del hombre en sus aspiraciones de bienestar, progreso y libertad.

4.-EL MOMENTO ESTRATEGICO



4.0.- EL MOMENTO ESTRATEGICO

4.a.- LA VIABILIDAD DE UN PLAN



Qué es lo posible y necesario?. Debe ser, pero no puede ser. Puede ser, pero no debe ser. Este es el dilema central del dirigente. El momento estratégico se concentra justamente en el cálculo de articulación entre el **debe ser** y el **puede ser** (M3). Pero no es un ajuste pasivo del debe ser al espacio que permite el puede ser. El debe ser es dominante y persistente en el conductor con voluntad de cambio. El centro de la preocupación estratégica es el análisis de la viabilidad del programa direccional del Plan (M2), pero ese cálculo es al mismo tiempo análisis de viabilidad del arco de coyuntura en el momento táctico-operacional (M4) y es análisis de lo que pudo y no pudo ser viable en la situación inmediata anterior (M1). De esta manera, el problema de la viabilidad está presente en todos los momentos del proceso de planificación, pero es dominante en el momento estratégico.

Pero, ¿Qué significa **viabilidad** del programa direccional?

En nuestra propuesta de planificación situacional significa

responder a las siguientes preguntas :

Grupo A : VIABILIDAD POLITICA (supuestos el contexto económico y organizativo)

a)¿ **Son políticamente viables los proyectos políticos?**

b)¿ Son políticamente viables los proyectos económicos?

c)¿ Son políticamente viables los proyectos organizativos?

Grupo B: VIABILIDAD ECONOMICA (supuestos el contexto político y organizativo)

a)¿ Son económicamente viables los proyectos políticos?

b)¿ **Son económicamente viables los proyectos económicos?**

c)¿ Son económicamente viables los proyectos organizativos?

Grupo C: VIABILIDAD INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA (supuestos el contexto político y económico)

a)¿ Son organizativamente viables los proyectos políticos?

b)¿ Son organizativamente viables los proyectos económicos?

c)¿ ¿Son organizativamente viables los proyectos organizativos?

Grupo D : VIABILIDAD DE SINTESIS (simultaniedad de planos)

a) ¿Cuál es la viabilidad **hoy** del programa direccional?

b) ¿Podemos **construirle** viabilidad al programa direccional en el horizonte de tiempo del plan?

Estas interrogantes plantean la dialéctica entre lo **necesario**, lo **posible** y la **creación de posibilidades**. El

samiento estratégico debe intentar darles respuesta considerando que se trata de procesos creativos donde no es posible **asegurar** nada que se refiera al futuro. En otras palabras, el problema de la viabilidad política es un problema **cuasiestructurado** y por consiguiente es **irreductible** a un sistema de ecuaciones estructuradas en un modelo político matemático de solución precisa y cierta.

Veamos el significado de estas interrogantes

Cada una de estas interrogantes esconde a su vez tres preguntas distintas. Por ejemplo, la interrogante A-a) ¿ Son políticamente viables los proyectos políticos? puede interpretarse de tres maneras que resultan complementarias:

i) ¿Tenemos la capacidad política de **producir** el proyecto político X ? ¿Podemos hacerlo? (capacidad o **viabilidad de decisión**)

ii) ¿Tenemos la capacidad política de hacer **operar** bien el proyecto político X ? ¿ El diseño del proyecto X lo permite? (capacidad o **viabilidad operacional**)

iii)¿Tenemos el poder político para lograr que **opere establemente** el proyecto político X ? ¿ Podemos mantenerlo operando sin volver atrás al poco tiempo? (**viabilidad de permanencia**)

A cada una de estas interrogantes corresponde un tipo particular de **análisis de viabilidad**. En efecto, no sólo debemos contestarnos si podemos **tomar la decisión** sobre algo y hacerlo formalmente, sino además si ese algo **funcionará en la realidad** con eficacia y si ese funcionamiento no será **efímero**.

Estas tres dimensiones de la palabra **viabilidad** permiten a su vez precisar su significado. Un proyecto de acción (o una operación) es **viable** para **nosotros** si :

a) podemos **decidir** sobre su producción;
b) podemos **hacer que opere** eficazmente en la realidad, y
c) podemos hacer que su operación **tenga una duración** eficiente en relación a su propósito.

Y las respuestas sobre estas capacidades abarcan, al menos, la **dimensión política**, la **económica** y **organizativa**, si damos por supuesta la factibilidad científico-técnica de las acciones analizadas.

Si cruzamos en una matriz las dimensiones de la viabilidad (política, económica y organizativa) con los planos de eficacia de la viabilidad (decisión, operación y permanencia) nos damos cuenta de la complejidad del análisis de viabilidad. Complejidad que es al mismo tiempo debilidad, como veremos más adelante.

DIMENSIONES Y PLANOS DE LA VIABILIDAD

planos / dimensiones	viabilidad de decisión	viabilidad operacional	viabilidad de permanencia
viabilidad política	X	X	X
viabilidad económica	NO	X	X
viabilidad organizativa	NO	NO	X

Esta matriz muestra además las pruebas que son pertinentes con una X y con un NO las pruebas que no tienen sentido. Por ejemplo, la viabilidad de decisión es **siempre una viabilidad política** y no tiene sentido el concepto de viabilidad de decisión económica. En el caso de la viabilidad organizativa, ocurre algo similar con la viabilidad de decisión, pero además tampoco tiene sentido la viabilidad operacional inestable, porque es de la esencia de una organización su permanencia y estabilidad en el cumplimiento eficaz de una función.

Nótese que en las tres primeras agrupaciones (A, B, C) de interrogantes que inician este capítulo están destacadas aquellas en que el recurso escaso considerado como **medio** pertenece al mismo ámbito que define la naturaleza del proyecto examinado. Así nos referimos a la **escasez de poder** para realizar proyectos **políticos**, a la escasez de **recursos económicos** para realizar proyectos **económicos** y a las escasez de **capacidades organizativas** para realizar proyectos de **reforma organizativa.**

Las interrogantes destacadas son las siguientes :

A-a) ¿ Son **políticamente** viables los proyectos **políticos**? (¿tenemos la capacidad política de producir el proyecto político X, hacer que opere con eficacia y tenga estabilidad?)

B-b) ¿ Son **económicamente** viables los proyectos **económicos**? (¿ tenemos la capacidad económica de realizar el proyecto económico Z, hacer que sea rentable y tenga permanencia?)

C-c) ¿ Son **organizativamente** viables los proyectos **organizativos**?(¿ Tenemos la capacidad organizativa para reorganizarnos y hacer que las nuevas organizaciones operen establemente?)

Estas tres interrogantes apuntan a las **incapacidades internas** que pueden afectar a un actor social, mientras las seis interrogantes adicionales se refieren a incapacidades

económicas y organizativas para abordar **proyectos políticos**, incapacidades políticas y organizativas para abordar **proyectos económicos** e incapacidades políticas y económicas para abordar **proyectos organizativos.**

Las interrogantes sobre incapacidades internas plantean problemas de muy difícil solución pues constituyen círculos viciosos : algo así como izarse halándose por los propios cabellos.

¿ Cómo puede organizarse un actor social que no tiene capacidad organizativa y, en consecuencia, está situacionalmente ciego para tomar conciencia de su propia deficiencia?

¿Cómo puede crecer la economía de un país cuya debilidad es la escasez de recursos económicos?

¿Cómo puede llegar a tener poder político un actor social que no pesa en las relaciones de fuerzas?

Estas interrogantes no sugieren **imposibilidades.** Por el contrario, los grandes cambios de la historia constituyen rupturas de este tipo de círculos viciosos. La pregunta clave es ¿Cómo se rompen esos círculos viciosos? Y este es exactamente uno de los temas centrales del análisis de viabilidad.

Frente a las restricciones que impone la situación a los actores sociales caben tres posiciones : **aceptar** las restricciones y limitarse a lo que es viable hoy, **superar** las restricciones aumentando los recursos escasos o **ignorarlas** actuando como si no existieran.

En el primer caso las tendencias situacionales prevalecen sobre la pasividad del actor social; en el segundo, se trata justamente de **construirle** viabilidad al plan mediante una estrategia política, económica y organizativa que exige voluntad de cambio. El tercer caso se identifica con la aventura política, la inflación, los desequilibrios

económicos y la impotencia organizativa.

El concepto de aventura política merece ,sin embargo, algunos comentarios adicionales. En los procesos creativos y respecto de problemas cuasiestructurados es muy difícil **asegurar** que una operación que ignora aparentemente las restricciones más elementales **es siempre** una aventura política. La historia está llena de "aventuras políticas" que fracasan en un horizonte de tiempo corto, pero con la visión de un proceso más largo constituyen vías que le construyen viabilidad a proyectos exitosos. ¿La aventura es a veces un tipo de sacrificio de lenta maduración?

dominios / vías posibles	política	económica	organizativo
1.- aceptar las restricciones	dominio de las tendencias políticas	dominio de las tendencias económicas	dominio de las tendencias organizativas
2.- superar las restricciones	estrategia política	estrategia económica	estrategia organizativa
3.- ignorar las restricciones	aventura política	inflación y desequilibrios económicos	impotencia organizativa

4.b.- ESTRATEGIAS DE CONSTRUCCION DE VIABILIDAD.

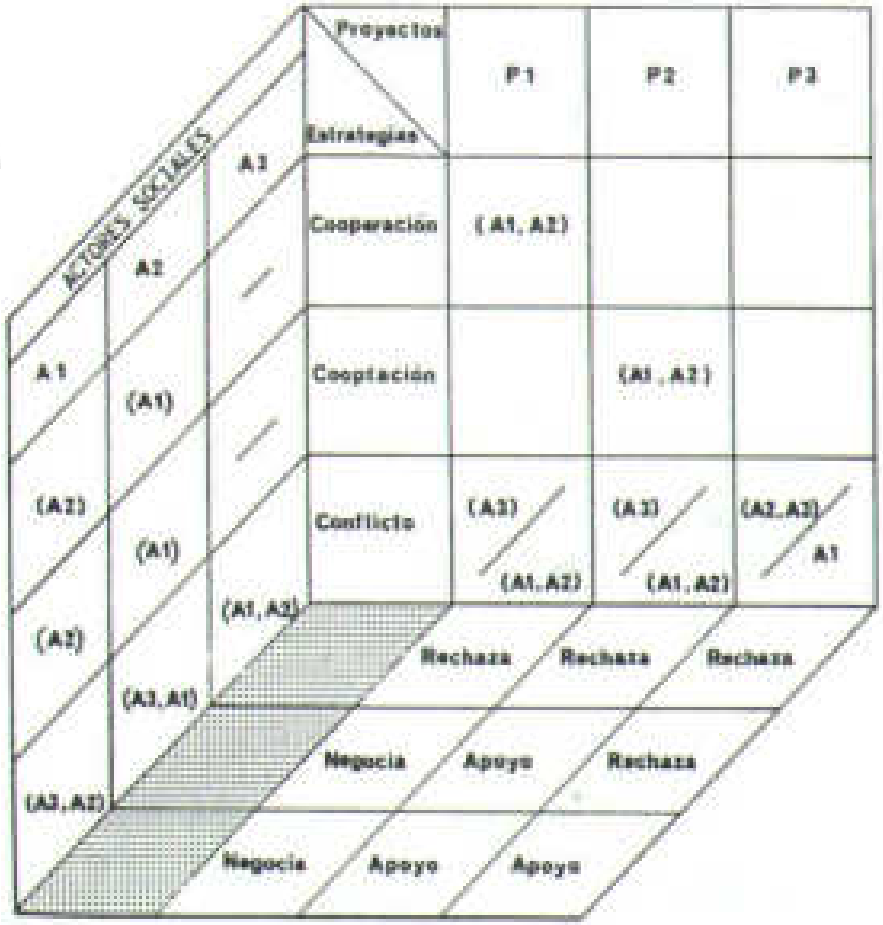
Una vez elegido el camino de reconocer las restricciones y buscar una vía para acrecentar los recursos escasos, surge el problema de concebir una estrategia. En grandes líneas, las posibilidades son :

* estrategias de **cooperación** con otros actores sociales;
* estrategias de **cooptación** de actores sociales, y
* estrategias de **conflicto** con otros actores sociales

La **cooperación** supone **negociaciones** para acordar vías comunes de acción, donde los actores ceden parte de sus intereses en beneficio del resultado esperado como consecuencia de la acción concertada.

La **cooptación**, en cambio, implica que un actor social gana la voluntad de otros actores hacia la posición propia, sea por su peso como **pivote** político , por el peso de su argumentación o la fuerza de su ideología.

MATRIZ DE ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES A1, A2 Y A3



El conflicto es la vía para dirimir el peso relativo de la fuerza de los actores con intereses encontrados frente a los proyectos en situación.

La cooperación, la cooptación y el conflicto no son excluyentes en la estrategia de un actor social, pues dichas vías estratégicas son relativas a varios otros actores sociales y a los diversos proyectos y operaciones que componen los programas direccionales de los actores sociales relevantes. Las combinaciones posibles de estas vías son múltiples y complejas y pueden darse al interior de un actor en la lucha entre tendencias y entre distintos actores sociales.

En teoría, podemos combinar los tres tipos de estrategias respecto a n actores sociales y j proyectos de acción. Las posibilidades son aún mayores si desagregamos los proyectos de acción en submódulos y los actores sociales en tendencias.

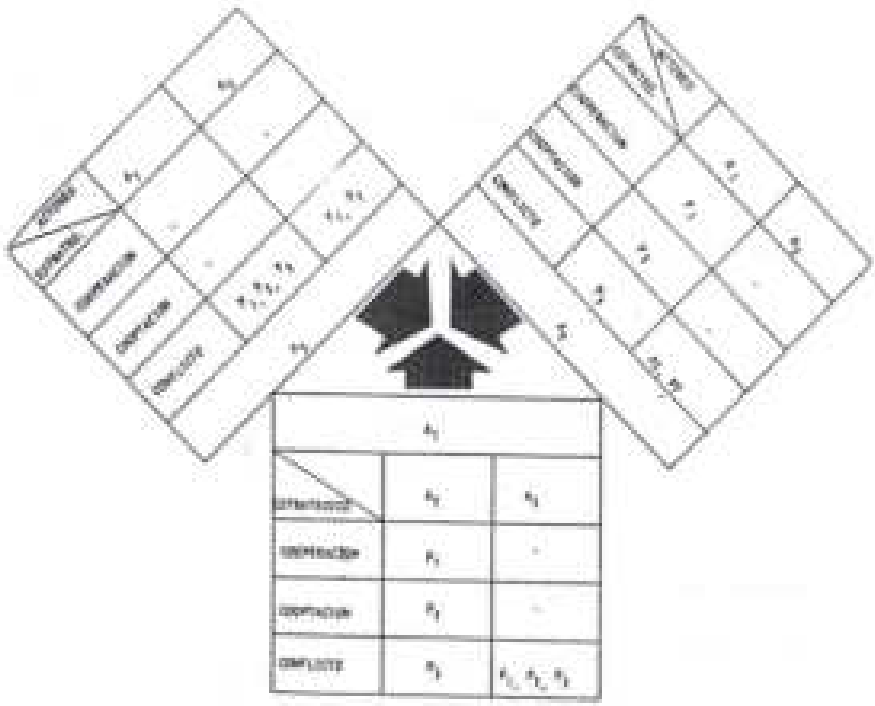
En las matrices adjuntas puede apreciarse como los actores A1 y A2 tienen estrategias de cooperación respecto del proyecto P1 y de cooptación respecto del proyecto P2.

El conflicto se muestra en diversas facetas. Hay estrategias de conflicto entre A1 y A2 respecto al proyecto P3 y entre A1 y A3 respecto de todos los proyectos.

Si adoptamos la autorreferencia de A2 vemos que tiene estrategias de cooperación y cooptación con A1 respecto de los proyectos P1 y P2, pero desarrolla estrategias de conflicto con A1 respecto del proyecto P3 y con A3 respecto de los proyectos P1 y P2.

Puestos en la perspectiva de A3 vemos que este actor no tiene estrategias de cooperación y cooptación con ningún otro actor pues se concentra en una estrategia general de conflicto con todos los otros actores sobre todos los proyectos en situación.

ESTRATEGIAS EN LAS AUTORREFERENCIAS DE A1, A2 y A3.-



4.c.- **Teorías sobre la Cooperación y el Conflicto.-**

Jugar es una forma de conocer la realidad y sus posibilidades. Si buscamos una teoría bien estructurada para tratar la cooperación y el conflicto entre actores sociales nos encontramos con el impresionante desarrollo de la **teoría de juegos.** Si necesitamos un método más libre, más flexible y más adecuado a los problemas cuasiestructurados podemos acudir al **juego,** que tiene su origen en el **kriegspiel** alemán (juego de guerra) y que en la cultura inglesa se denomina **gaming.**

El juego es una técnica de análisis sin fundamentos teóricos muy rigurosos, pero muy interesante. Nuestra convicción es que el juego, en sus diversas modalidades, especialmente en la **forma libre,** irá ganando terreno lentamente en la medida que podamos construirle una base teórica más sólida. (Véase "On Free-Form Gaming", William M. Jones, RAND/ N-2322-RC, 1985, y mi libro "Juegos", C. Matus, Mimeografiado, 1985).

La teoría más formalizada sobre la cooperación y el conflicto es la **Teoría de Juegos** que plantea como un

problema bien estructurado algo que en su esencia es cuasiestructurado : la interacción entre actores creativos. La **teoría de juegos** no debe confundirse con el **juego**, tal como se argumenta en otras partes de esta obra. La teoría de juegos es una teoría matemática bien estructurada, mientras el juego es una forma de simulación humana cuasiestructurada.

Sin embargo, para los propósitos de esta discusión usaremos brevemente los elementos de la **teoría de juegos** con fines estrictamente pedagógicos, a fin de explorar las características del tipo de casos de interacción humana que **tienden** a la cooperación en relación a aquellos que **tienden** al conflicto.

La teoría de juegos ha realizado extensos análisis teóricos sobre este tema. Entre los estudios más conocidos y profundos se cuentan el de Von Neumann, J y O. Morgensterns (1944), "Theory of Games and Economic Behaviour", Princeton Univ. Press; el de T.Schelling "La Estrategia del Conflicto" (1960), Harvard University Press (Tecnos 1964), y la obra notable y prolífica de Martin Shubick, en especial "Game Theory in The Social Sciences", MIT Press, 1984.

En forma simplificada, siguiendo a los autores mencionados, podríamos decir que la frondosa literatura sobre la teoría de juegos distingue los siguientes tipos :

i) **En relación al tiempo.**

* juegos instantáneos (de un sólo movimiento)
* juegos secuenciales o superjuegos

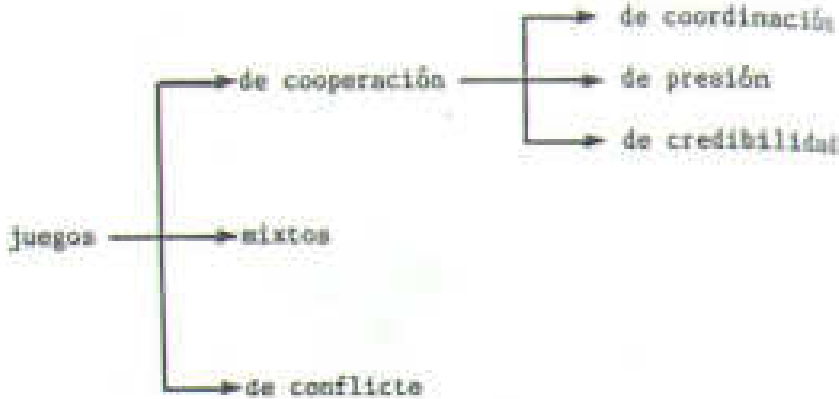
ii) **En relación a la naturaleza de la interacción.**

* juegos de cooperación (suma distinta de cero)
* juegos de conflicto
* juegos mixtos

iii)**En relación al número de jugadores.**

* juegos bilaterales (dos oponentes)
* juegos multilaterales (varios oponentes)

A nosotros, de acuerdo al propósito de esta introducción, nos interesan los juegos según la naturaleza de la interacción. Sobre este punto la teoría de juegos distingue, al menos, las siguientes clases :



Juegos de Cooperacion.

El juego de cooperación es uno en el cual **todos** los jugadores ganan con la cooperación y **todos** pierden con el conflicto. Son juegos de suma distinta de cero, vale decir de suma positiva o negativa.

La cooperación es una forma de interacción muy compleja y muy variada. Comprende los intentos de coordinación sin posibilidades de comunicación, coordinación con comunicación abierta, negociaciones, coordinación de planes, formación de

coaliciones en juegos de más de dos oponentes, ciertas formas del desafío, la comunicación de amenazas, la disuasión, los acuerdos que descansan en la credibilidad, etc. En general todos estos juegos implican la **acción conjunta** y las **coaliciones**.

Sin embargo, dentro de esta enorme variedad de juegos posibles, hay una tipología que caricaturiza en abstracto los casos principales. Esta es la distinción entre **juegos de coordinación**, **juegos de presión** (o chicken games) y **juegos de credibilidad** (tipo dilema del prisionero)

El juego de Coordinación.-

Supongamos dos actores YO y TU que juntos hacen mayoría en el Parlamento, pero separados son derrotados por las otras fuerzas. YO, desea hacer aprobar un proyecto que enfrenta el **problema A**, y TU el proyecto que enfrenta el **problema B**.

Ambos proyectos tienen áreas amplias de coincidencia, pero uno es más radical que el otro. YO le asigna un alto valor a A, mientras que TU le asigna un alto valor a B. Hay pues un conflicto entre ellos, pero ese conflicto está subordinado a la **necesidad de la coordinación**. Si suman sus votos pueden hacer aprobar A o B, con lo cual ambos pueden realizar un intercambio favorable de problemas. Si dividen sus votos, no aprueban ni A ni B, con lo cual el **valor de los problemas no resueltos** no disminuye para ellos.

Para construir la matriz de juego usaremos las siguientes convenciones :

*)si un actor no consigue ningún beneficio en el juego, el valor de su resultado es cero (0), si obtiene el máximo es 2 y si consigue algo positivo, aunque no sea lo óptimo, su valor es 1.

*) el primer número antes de la coma indica el resultado para YO y el número después de la coma es el resultado para TU.

MATRIZ DE UN JUEGO DE COORDINACION

		TU: vota por A	TU: vota por B
YO	vota por A	2 , 1	0 , 0
	vota por B	0 , 0	1 , 2

En este caso es obvia la tendencia a la coordinación para alcanzar en el juego los valores (2 , 1) o (1 , 2). La cooperación es mucho más beneficiosa que el conflicto.

El Juego de Presión.

Este es un juego donde uno de los actores asume que el OTRO debe ceder y para que ello ocurra debe mantener sus posiciones hasta el último, pero sin llegar al conflicto que los penaliza a ambos. El primero que cede es el que **abre camino** a la solución cooperativa del juego, pero **paga el costo** de la apertura. Esto es lo que prolonga el juego hasta una tensión agónica. En la literatura sobre teoría de juegos se llama a este caso "chicken game", en alusión al juego-desafío que acepta James Dean en la película "Rebelde sin Causa" ; el que cede primero es "chicken".

Un juego histórico de este tipo se desarrolló en octubre de 1962 entre USA (Kennedy) y la URSS (Khrushchev), que se conoce con el nombre de la "Crisis de los Misiles de Cuba". Recuérdese el libro de G. Allison ya citado.

Es un juego donde ninguno de los oponentes puede ceder

completamente, porque ello también tiene un costo muy alto: sólo pueden ceder en lo estrictamente necesario para **desviar** la solución del juego desde el costo extremo del conflicto hacia la cooperación. La cooperación aquí no es una solución óptima para nadie; sólo es una solución satisfactoria.

MATRIZ DE UN JUEGO DE PRESION

		Khrushchev (TU)	
		cede	no cede
Kennedy (YO)	cede	2 , 2	3 , 1
	no cede	1 , 3	0 , 0 (guerra)

En la matriz, el casillero "no cede/no cede" tiene un valor (0 , 0) que representa la peor de las situaciones: la guerra nuclear donde todos pierden. El casillero (2, 2) indica, en cambio, la negociación, a la cual se llega sólo porque uno de los oponentes da el primer paso que se interpreta como "cede" por su oponente. En este caso la escala empleada es 3,2,1,0.-

El Juego de Credibilidad.

Este tipo de juegos se ha hecho famoso con el nombre de "Juego del Dilema de los Prisioneros". El Profesor Schelling ("La Estrategia del Conflicto" , pag. 119) plantea así el problema :

"Existe una versión del "dilema de los prisioneros" para

este juego : dos cómplices, apresados antes de haber preparado su coartada e interrogados separadamente, tienen que hacer coincidir las coartadas que inventan o ser descubiertos como culpables. Puede construirse una variante suponiendo que la confesión lleva aparejada una condena más leve que la culpa no confesada; cada jugador dispone de una estrategia "mínima" de confesión y no sólo debe considerar qué coartada constituye la **mejor** estrategia de las que podrían adoptar acudiendo a alguna, sino hasta qué punto es **buena** (por lo que se refiere a la probabilidad de coincidencia con la de su compañero) y si comparten la decisión de probarla".

Un juego del mismo tipo, y más elocuente, es el que plantea Iain McLean ("Public Choice", Blackwell, 1987, pág. 131). Es un juego donde la URSS y los Estados Unidos de Norteamérica negocian un acuerdo de control y prohibición de pruebas nucleares, en ausencia de una autoridad internacional con capacidad real de hacer respetar el acuerdo.

MATRIZ DE UN JUEGO DE CREDIBILIDAD

		TU (URSS)	
		respeta el acuerdo	burla el acuerdo
USA (YO)	respeta el acuerdo	2 , 2	0 , 3
	burla el acuerdo	3 , 0	1 , 1

Es exactamente un juego de credibilidad, porque en ese caso el acuerdo es posible sólo en base a que éste produce un

beneficio mayor para ambos, y ese cálculo genera la voluntad de cumplirlo.

Estos juegos de credibilidad adquieren su real dimensión como **secuencia de juegos**, porque la "tentación de burlar el acuerdo" es muy alta si el encuentro entre dos oponentes es **único** y no vuelven a encontrarse otra vez. En los juegos de un sólo movimiento la burla prima sobre la cooperación. Es el caso del individuo que vende directamente su automóvil, porque está bien de apariencia pero mal de mecánica. La tentación de venderlo sin advertir al comprador de sus fallas es muy alta, porque la probabilidad de volverse a encontrar en otra negociación con ese mismo comprador es muy baja. En cambio, la tentación (o el costo) de engañar es baja si la negociación con el otro es repetitiva. Allí la burla afecta mi credibilidad y dificulta mis futuras negociaciones.

El Juego de Conflicto.

Bajo este nombre existe toda una gama de juegos de suma cero. Es decir, son juegos donde lo que YO gano, TU lo pierdes. De manera que no hay una solución buena para ambos.

MATRIZ DE UN JUEGO SIMPLE DE SUMA CERO

sale sello

TU

YO	cara	sello
cara	-	0,1
sello	1,0	-

sale cara

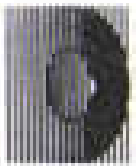
TU

	cara	sello
		1,0
	0,1	-

Si es bueno para mí, es malo para ti. El dilema es YO con mi plan o TU con el TUYO. No hay lugar para ambos.

El juego más simple que puede ejemplificar este tipo de casos es la apuesta sobre "cara" o "sello" con una moneda lanzada al aire. El que acierta, gana la moneda de un peso.

4.d.- La Elección entre Cooperación, Cooptación y Conflicto.



ptar por alguna de las tres vías señaladas es inevitable. El estratega debe elegir. ¿Con qué criterios se hace esta elección?. La respuesta es evidentemente distinta si se adopta el punto de vista de explicar como en la realidad concreta los actores sociales toman esta decisión en contraposición a un punto de vista **racionalista** interesado normativamente por los criterios más eficaces para resolver este problema. En la explicación real entran en juego factores ideológicos, culturales, emotivos y circunstanciales además del cálculo racionalista.

También debe considerarse que la estrategia seleccionada juega el papel de un **medio** que marca diferenciadamente los resultados. La cooperación no conduce al **mismo** resultado situacional que la **cooptación**. Ambas pueden lograr el mismo **objetivo particular**, pero no la misma **situación-objetivo**.

Por ejemplo, es posible lograr aprobar un proyecto de ley en el Congreso Nacional por cualquiera de ambas vías, pero el contexto situacional resultante será distinto en ambos

casos. En la estrategia de cooperación el balance de las relaciones después de la negociación entre los cooperadores es distinto que en el caso que el oponente adhiere a las condiciones a la posición propia. La diferencia es aún más evidente si la comparación se hace entre cualquiera de ambas estrategias no conflictivas y la vía de solución conflictiva donde un actor vence al otro. De manera que no es posible comparar la eficacia relativa de las distintas vías estratégicas como si se tratara de diferentes medios para alcanzar la misma situación-objetivo.

Tampoco es muy iluminante hacer el análisis de conveniencias en el muy corto plazo, como sería privilegiar en extremo el éxito en lograr la situación siguiente sin sopesar las consecuencias sobre la situación-objetivo en el horizonte de tiempo del plan. Los **éxitos intermedios** tienen un costo o un beneficio más estable sólo si se los sitúa como eslabones de una cadena de situaciones que se aproxima o aleja de la situación -objetivo. Aquí valen todas las consideraciones entre la eficacia **táctica** y la eficacia **estratégica**.

La elección entre estrategias de cooperación, cooptación y conflicto depende, a veces muy fundamentalmente, de tres factores : a) la voluntad de cumplir el plan en un plazo determinado a pesar de los conflictos que genere, b) la intersección entre los espacios direccionales de los actores que pesan en la situación, y c) la ubicación de los proyectos de mayor valor para los actores relevantes en las intersecciones comunes o en los espacios direccionales exclusivos.

La voluntad fuerte de cumplir un plan audaz y transformador implica casi siempre una cierta rigidez normativa que menosprecia la concertación con otras fuerzas. Esa rigidez normativa es frecuentemente generadora de conflictos, especialmente en aquellos casos de relaciones de fuerzas relativamente equilibradas. La alternativa a esa rigidez normativa es la firmeza estratégica que implica una fuerte voluntad de cumplir el plan, pero al mismo tiempo la flexibilidad para negociar y realizar **rodeos** tácticos. De

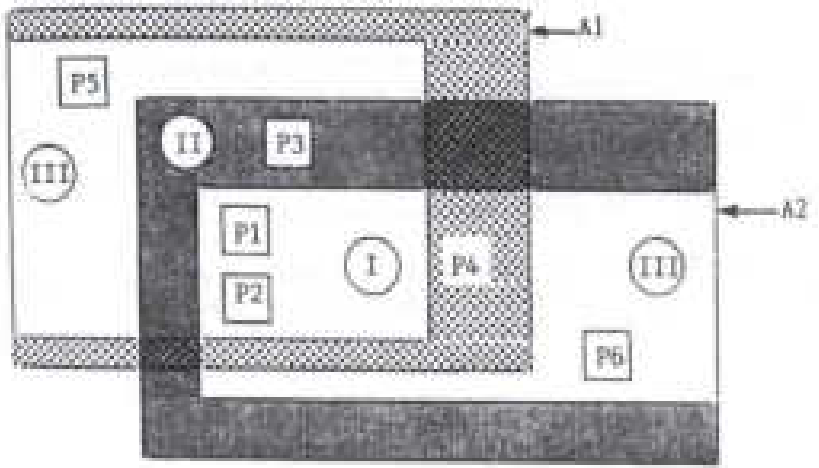
esta manera el estratega no es arrastrado ciegamente a los conflictos por su rigidez ideológica, sino que él escoge el momento y la conveniencia de los mismos teniendo en cuenta el riesgo de un **desvío** hacia otras situaciones-objetivo.

La voluntad de cumplir el plan se ejerce en un marco de restricciones situacionales. Entre esas restricciones están la distinta **valoración** política que los actores hacen sobre los proyectos de acción en debate y los diversos **intereses** que expresan sobre ellos.

El **valor** de un proyecto para un actor particular es su apreciación del rol que juega en su programa direccional, en la cohesión de su fuerza y en la ampliación de la adhesión popular que posee.

El **interés** por un proyecto de acción es el **signo** con que juzga su valor; ese signo puede ser de rechazo, aceptación, indiferencia, etc.

La ubicación de los proyectos de acción en debate en los distintos espacios direccionales de los actores relevantes depende del valor y el interés por ellos.



En el gráfico adjunto, los proyectos P1 y P2 son de consenso, mientras los proyectos P5 y P6 son conflictivos. Los proyectos P3 y P4 se ubican en cambio en las fronteras difusas de los espacios direccionales de los actores A1 y A2.

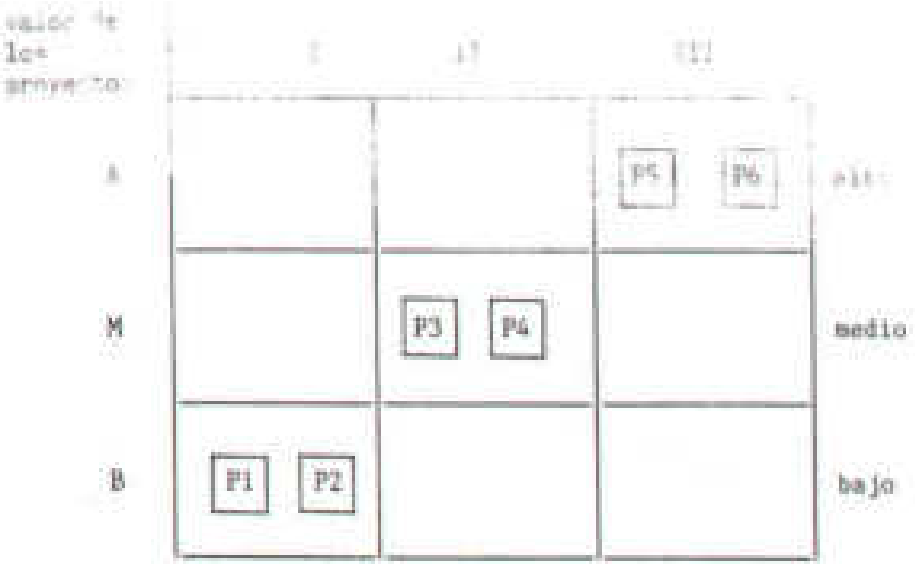
Evidentemente, los proyectos P1 y P2 crean la posibilidad de una estrategia de cooptación sin esfuerzos para cada uno de los actores. Los proyectos P3 y P4 abren, en cambio, el camino a una cooperación mediante negociaciones. Finalmente, los proyectos P5 y P6 aparentemente sólo son abordables en estrategias de conflicto.

Pero, las estrategias entre dos actores sociales no son independientes. No siempre es posible tener simultáneamente o en secuencias contiguas estrategias de cooperación, cooptación y conflicto con otro actor social. Aquí es donde juega un rol muy importante el **valor** que los actores asignan a los proyectos.

En base al mismo ejemplo anterior, podemos imaginar tres casos. El Caso 1 de tendencia al conflicto, el Caso 2 de tendencia a la Cooperación y Cooptación y el Caso 3 de Tendencia a Estrategias Mixtas.

En el caso 1 prima la tendencia al conflicto, porque los proyectos de **mayor valor** para ambos actores se sitúan en las zonas que constituyen espacios direccionales privativos de ambos actores.

En este caso , la zona III-A de A1 y A2 son espacios donde las posiciones ideológicas y los intereses son completamente divergentes y allí se sitúan los proyectos P5 y P6 que son los de mayor valor para ambos actores. Esta posición de fuerte contradicción en la zona III-A **domina** las otras zonas como la II-M y la I-B donde en otro contexto más favorable podrían existir estrategias de cooperación y cooptación. La intensidad del conflicto en III-A impide la concertación en II-M y I-B.



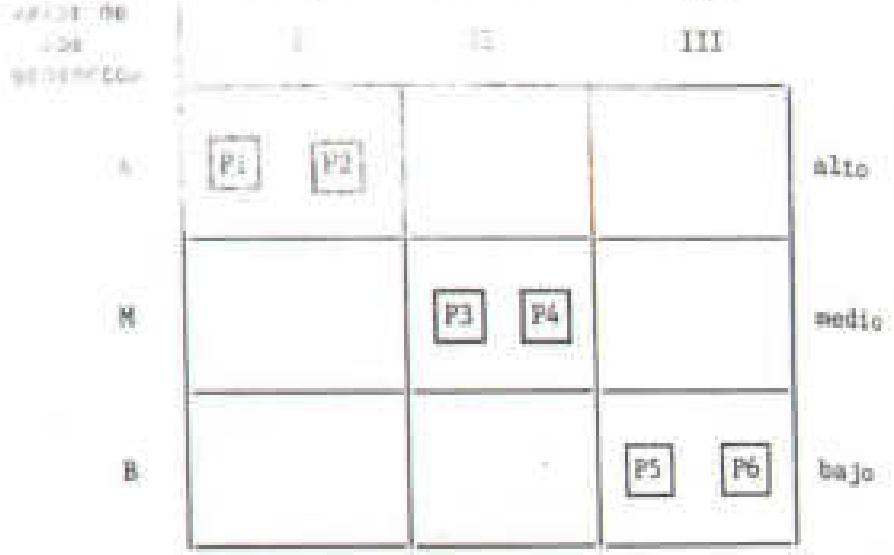
Espacio I de intersección entre A1 y A2

Espacio difuso (II) limítrofe entre A1 y A2

Espacios direccionales excluyentes (III)

En el caso 2 prima por el contrario la tendencia a la cooperación y la cooptación, porque la zona dominante es el cuadrante I-A donde se ubican los proyectos de mayor valor P1 y P2.

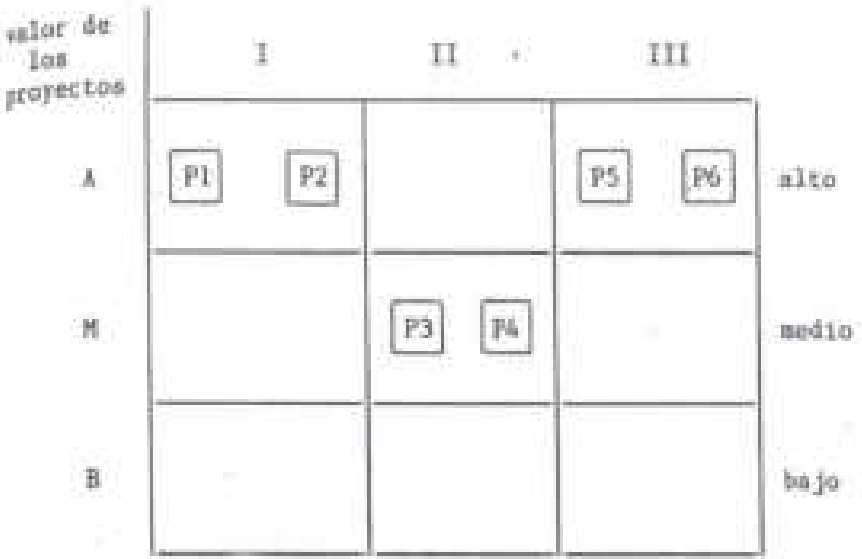
En cambio, los proyectos conflictivos P5 y P6 tienen poco valor para los actores relevantes. En este caso, un conflicto de baja intensidad entre A1 y A2 es compatible con estrategias de cooperación y cooptación entre ambos.



El caso 3 intenta mostrar las condiciones en que es posible, por mutua conveniencia de los actores A1 y A2, aislar las estrategias de conflicto de las de cooperación y cooptación. Para ello, es necesario que los proyectos de consenso tengan un alto valor para ambos actores y que dicho valor sea similar al de los proyectos conflictivos.

En este caso, los actores A1 y A2 pueden llegar a un pacto que, por un lado **delimita el conflicto** a los proyectos P5 y P6 y, por el otro, acuerda promover conjuntamente los proyectos P1 y P2 y negociar las diferencias respecto a los proyectos P3 y P4.-

Caso 3 : Tendencia a Estrategias Mixtas

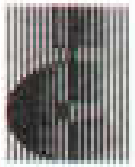


Si nos situamos ahora en la perspectiva de la búsqueda de criterios normativo-racionalistas para decidir entre estrategias de cooperación, cooptación y conflicto, es posible ver que aquí entran en competencia la **eficacia** (mayor probabilidad de éxito), la **economía de tiempo** (velocidad para alcanzar los resultados) , el **costo político y económico** (eficiencia apreciada como una evaluación de beneficios y costos en relación a la eficacia direccional) y **seguridad** (evitar el riesgo de seguir un curso de acción sin alternativas en el caso de fracaso).

Las estrategias de cooperación y cooptación son suficientemente conocidas y al servicio de ellas se han desarrollado diversas técnicas, entre las cuales cabe mencionar las técnicas de negociación y las técnicas de persuasión como instrumentos prácticos de trabajo. En

cambio, el análisis de estrategias de conflicto político ha sido menos explorado al interior de la planificación, salvo el caso extremo de la planificación de la guerra. Por esta razón nos concentraremos en lo que sigue en el estudio de las estrategias de conflicto.

4.e.- EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE VIABILIDAD.



Puede crearse la viabilidad de un Plan o sólo es posible analizar sus posibilidades? El análisis de viabilidad es el examen de las posibilidades que tiene un actor social para **construirle viabilidad** al plan a partir de una situación concreta. La viabilidad no está dada, está abierta a nuestro ingenio estratégico. Pero no cualquier plan es viable en cualquier circunstancia. Existe lo que es imposible, aun después de agotar nuestro ingenio y voluntad.

El problema dinámico de la viabilidad es así una cuestión de **creación de posibilidades**. La pregunta clave es esta :

¿ Cómo puede un actor que tiene pocos recursos realizar proyectos que exigen muchos recursos?.

La única respuesta posible es: **acumulando nuevos recursos.** Pero la acumulación de nuevos recursos no es un problema que puede ser resuelto como el de la "multiplicación de los panes y el vino" mediante poderes mágicos o divinos. La

acumulación de recursos sólo es posible mediante estrategias creativas persistentes, lentas, a veces muy costosas y siempre con movimientos zigzagueantes y altibajos de éxitos y fracasos. En ese proceso creativo la rigidez normativa es el camino seguro al fracaso. Es necesario cambiar y adaptar los medios y los objetivos a las circunstancias de cada situación, ceder a veces ante las restricciones, buscar aliados, aplicar los medios a tiempo y aprovechar cada oportunidad para ampliar el espacio propio de libertad haciendo retroceder las restricciones.

Pero todo ello debe hacerse sin perder la direccionalidad última que es dinámicamente eficaz; el éxito debe lograrse **no por el dominio de la adaptación de los objetivos a lo posible, sino mediante la creación de posibilidades que le construyan viabilidad a los objetivos perseguidos.**

En una situación Si, si el espacio de variedad de los flujos de producción posibles (EVPSi) excluye para el actor Al la producción del proyecto P2, la condición básica para que sea posible construirle viabilidad a P2 reside en que Al deba ser capaz de diseñar y producir **antes** un proyecto P1 que sea viable dentro de EVPSi y los **efectos** de dicho proyecto cambian EVPSi en EVPSj de tal modo que el nuevo espacio de variedad de lo posible EVPSj incluya dentro de sus fronteras al proyecto P2.

En esta forma P1 es un proyecto **que no surge normativamente** del cotejo de la situación-objetivo con la situación inicial, sino de la necesidad de **viabilizar** la producción de P2. Y esa función intermedia de construirle viabilidad al proyecto **que sigue** se logra gracias a su efecto de cambio del espacio vigente de variedad de lo posible. P1 le **abre** o **hace camino** a P2; sin P1 el proyecto P2 es inviable.

Así, el proceso de construcción de viabilidad es una **aproximación indirecta** al problema donde ciertos proyectos le abren caminos a otros. Dicho proceso se puede formalizar en las siguientes expresiones:

(1) Al : Si(Gi,FEi,FLi) ⟶ EVPSi ⟶

(2) P2 ∧ Si (P2 no es viable en Si)

(3) P1 ∨ Si (P1 es viable en Si)

(4) Al : P1 ⊤ Si ⟶ Sj(Gj,FEj,FLj) ⟶ EVPSj ⟶

donde:

(5) P2 ∨ Sj

y la trayectoria de viabilidad es:

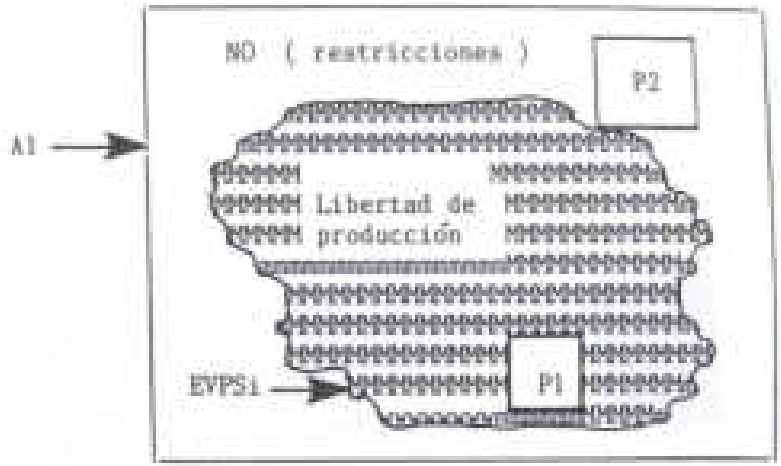
(6) P1 ⟶ P2

El espacio de variedad de lo posible para un actor es un **espacio de libertad** rodeado de un **espacio de restricciones**.

Por consiguiente el proceso de construción de viabilidad para Al es un proceso de **ampliación** de su **libertad de acción** que en parte **restringe la libertad de acción** de los otros actores sociales.

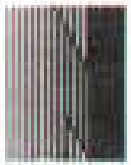
Sin embargo el proceso de construcción de viabilidad para

P2 puede no seguir el camino reflexivo y previsor de la planificación. Pueden ocurrir cambios en el escenario internacional y en las tendencias situacionales u ocurrir eventos de azar que cambien el espacio de variedad de lo posible para un actor y le construyan viabilidad al proyecto P2.



En este caso se destaca otro aspecto de la planificación estratégica: el aprovechamiento oportuno de las posibilidades que abre la situación. Las oportunidades de acción ante las posibilidades que abren otros actores sociales, las tendencias situacionales y los eventos de azar son una vía complementaria muy importante del esfuerzo propio y reflexivo para construirle viabilidad al plan.

4.1.-LO NECESARIO, LO POSIBLE Y LA CREACION DE POSIBILIDADES.



o siempre lo necesario es lo posible en una situación concreta. Pero la realidad es dinámica y lo necesario puede aproximarse a lo posible y lo posible acercarse a lo necesario. Por lo tanto, no tenemos obligatoriamente que renunciar a los objetivos que hoy son imposibles en la situación presente. Pero un actor social no puede proponerse objetivos sin tomar conciencia de la situación en que ellos probablemente son posibles. Por ello, la precisión de los propósitos de un Proyecto de Gobierno se logra mejor con el concepto de **situación-objetivo**, ya que éste sitúa los objetivos perseguidos en el contexto de una situación futura.

La situación-objetivo es un hito provisorio en la trayectoria de construcción de un modelo social.

Por de pronto, no puede haber planificación sin objetivos, ya que sin objetivos no hay problemas, ni situación perseguida, ni patrón de referencia para evaluar la situación inicial. Sin embargo, esta afirmación

aparentemente trivial tiene al menos dos tipos de críticos:

i) los que creen que lo esencial es el **movimiento** de las cosas y no hacia dónde se mueven, y en consecuencia pueden concebir una planificación "sin objetivos" destinada a desatar movimientos de las fuerzas sociales con la esperanza de que ese movimiento cuestione la situación vigente y conduzca a condiciones más favorables, y

ii) los que sostienen que el objetivo bien puede ser alcanzar un **medio**, acumular poder por ejemplo, o que lo que aparece como medio es en el fondo el objetivo. Ambas posiciones son idénticas, ya que "desatar planificadamente el movimiento de las fuerzas sociales" es formalmente un objetivo que también puede ser considerado un medio para otro objetivo no esclarecido. La polémica sólo demuestra la relatividad de los conceptos de medios y objetivos.

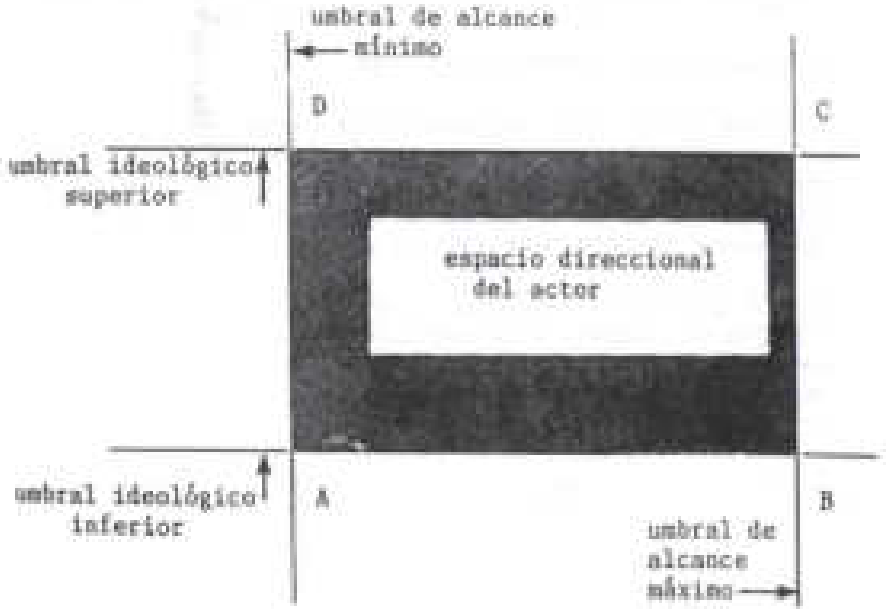
El movimiento de la situación en cualquiera dirección puede ser un propósito que guía la acción y lo que es medio para algunos que están en el comando del Gobierno de un país puede ser objetivo para otros que están en la oposición.

Las aspiraciones encarnadas en un modelo social son un **proyecto** sin horizonte de tiempo definido para su materialización y sin la precisión fenoménica que resulta de imaginarlo como una situación futura concreta. En cambio la situación-objetivo es un **momento concreto** en la construcción del modelo social y, por consiguiente, tiene como referencia el horizonte de tiempo del plan y una determinada precisión fenoménica que surge de la necesidad misma de coherencia del plan y de las exigencias de lograr adhesión y apoyo en relación a las demandas básicas de la población y las fuerzas sociales. Así, la situación-objetivo se convierte en referencia o guía para la acción planificada. Y esta guía concreta una "**dirección**" del proceso de desarrollo social y un "**alcance**" o grado de avance en esa dirección.

Esta distinción entre **dirección** y **alcance** de la situación-objetivo es importante, ya que parte del problema que tiene

un actor para decidir entre opciones se refiere a seleccionar una dirección dentro de un espacio direccional y a seleccionar un alcance de aproximación al modelo social dentro de un espacio de posibilidades cercado por **umbrales** que expresan restricciones. Estas restricciones son fronteras del proceso de acumulación de poder, de acumulación de capital y del tiempo necesario para la acción. Estos umbrales dentro de los cuales se mueve la posibilidad de diseño de la situación-objetivo están representados en el gráfico adjunto.

Los umbrales cercan un espacio de opciones para el diseño de la situación-objetivo en el cuadrante ABCD, que llamamos **"espacio direccional del actor"**. Este espacio direccional tiene dos tipos de fronteras difusas: los **umbrales de alcance** y los **umbrales ideológicos**. Los umbrales de alcance DA y CB expresan la necesidad de un mínimo y la limitación de un máximo posible de avance hacia la utopía completa.



El **umbral de alcance mínimo** es determinado por la necesidad de mantener cohesionada la fuerza propia del actor, cosa que no lograría si sus objetivos no responden en alguna medida a las demandas de su base social. La mismas tendencias situacionales colocan también un **umbral mínimo** para determinado tipo de objetivos o aspectos de distintos objetivos.

El **umbral de alcance máximo** representa los límites de avance posible dadas las limitaciones de acumulación de poder, acumulación económica y tiempo necesario para la acción.

La **dirección** queda también acotada por los **umbrales de dirección** DC y AB, que son **umbrales ideológicos** que constituyen una especie de banda de desviación de lo que es la dirección de consenso central en la base social y estructura orgánica del actor. Más arriba del umbral ideológico superior, podemos imaginar que las propuestas del plan están demasiado a la derecha del consenso ideológico central del actor. Más abajo del umbral ideológico inferior podemos, por el contrario, inferir que las propuestas del plan están demasiado a la izquierda del consenso ideológico central del actor. Los términos izquierda y derecha se usan como referencias espaciales con el significado que el lector quiera atribuirles.

En consecuencia, dentro del espacio ABCD pueden evaluarse diferentes situaciones-objetivo que constituyen opciones aceptables para un mismo actor. Fuera del espacio ABCD cualquier propuesta descohesiona las fuerzas componentes del actor.

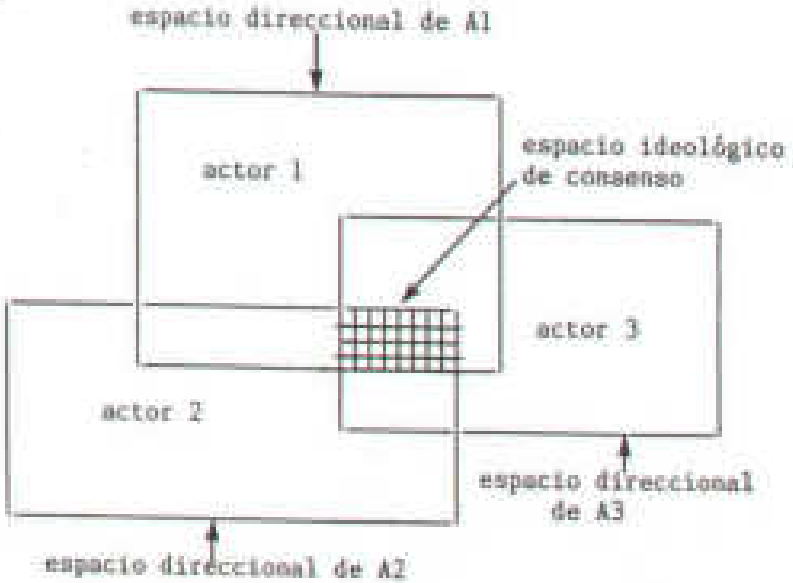
No siempre el diseño de la situación-objetivo puede moverse dentro del espacio de **opciones internas** del actor, en razón de que éste debe buscar acuerdos o alianzas con otras fuerzas sociales o debe tratar de captar más base social de la que posee. Es decir, en estrategias de cooperación y cooptación no es suficiente la única referencia del espacio direccional de un actor para precisar la situación objetivo. Es necesario explorar los espacios direccionales de los

otros actores que pesan en la situación.

La situación-objetivo es un elemento de una estrategia política y una estrategia económica. Dicha estrategia supone la selección de la alianza de fuerzas necesaria y posible. Estas alianzas obligan a considerar el espacio de opciones para la situación-objetivo de aquellas fuerzas con las cuales se puede concretar un consenso.

Entonces el cálculo de la situación-objetivo ya no sólo tiene que contestar a las preguntas: ¿Para lograr qué?; ¿Dentro de qué restricciones?, sino además a estas otras: ¿Con quién?, ¿Para qué?, ¿Con qué probabilidad de éxito?

Las respuestas a estas preguntas no son independientes y por el contrario se condicionan unas a otras por medio de las siguientes relaciones significativas:



a) **Relación Alianza-Objetivo.**

Como las fuerzas potencialmente aliables son heterogéneas y tienen distintos espacios direccionales, mientras **mayor** es la amplitud de la alianza, **menor** es el espacio de consenso; a su vez, mientras **menor** es el espacio de consenso, **menor** es la posibilidad de mantener la cohesión de la fuerza propia que busca la alianza, porque el **objetivo común** puede desviarla demasiado del **objetivo propio.**

b) **Relación de Fuerzas.**

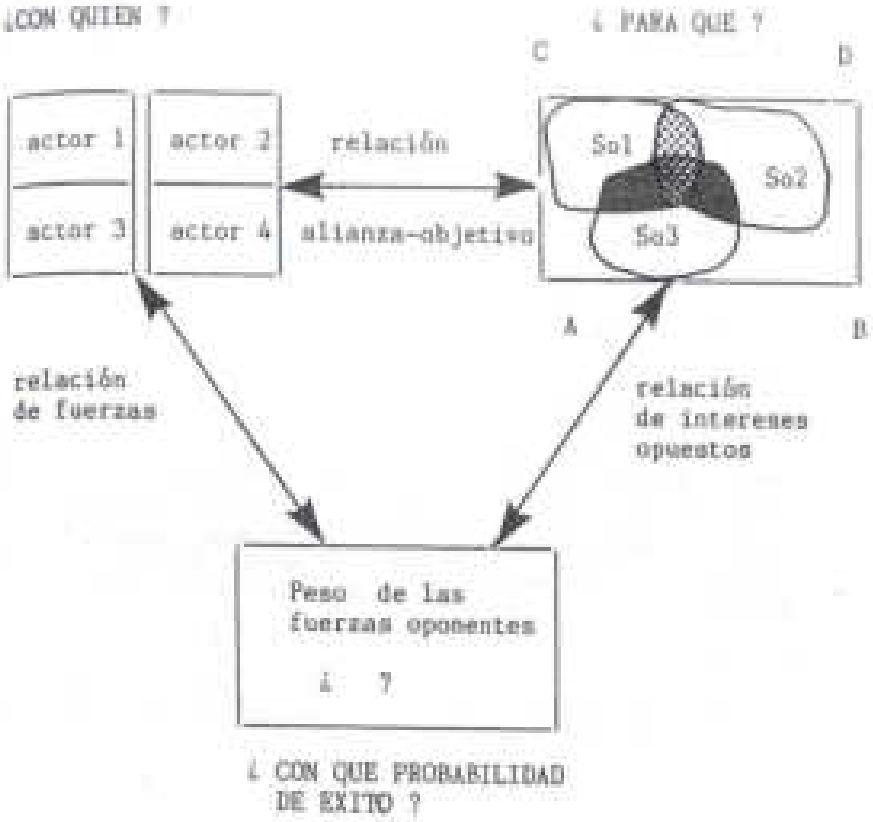
Cuando una fuerza social que tiene poco poder diseña su situación-objetivo lo más próximo posible a su ideal o utopía, **mayor** será la suma de fuerzas opuestas a su proyecto y **menor** la probabilidad del éxito. La causa de ello será que el espacio de la alianza posible en torno a la fuerza propia será más estrecha y, en consecuencia, se dejará un espacio amplio para sumar como oponentes a fuerzas que podrían ser aliadas si se negocian parcialmente los objetivos.

c) **Relación de Intereses Opuestos.**

Mientras mayor es el alcance de la situación-objetivo de un actor respecto de su utopía, mayor será el "interés negativo" o la resistencia de las fuerzas adversarias, porque sus intereses en la situación presente serán amenazados en forma más radical.

El gráfico adjunto muestra la relación alianza-objetivo, la relación de fuerzas y la relación de intereses, en una forma que permite vincular sistémicamente las tres interrogantes básicas: ¿Con quién?, ¿Para qué? y ¿Con qué probabilidades de éxito?

La respuesta a estas preguntas precisa la situación que el actor enfrenta al momento del diseño de la situación-objetivo.



La situación objetivo tendrá mayores posibilidades de materialización en la medida en que el actor central o actor promotor logre una **relación alianza-objetivo** tal, que le permita sumar suficiente fuerza para enfrentar los desplazamientos **necesarios** de posición dentro del espacio direccional de diseño de su situación-objetivo, sin que ello ocasione una pérdida de la cohesión de su fuerza interna o el fortalecimiento de las fuerzas oponentes.

En este cálculo es importante evitar tanto el subdimensionamiento como el sobredimensionamiento de la situación-objetivo.

Para hacer esta evaluación debemos considerar que la estrategia interna del actor supone mantener su cohesión, y su estrategia externa, restringir el espacio de opciones para la suma de fuerzas de los oponentes. La relación de intereses opuestos tiene una importancia relativa a la relación de fuerzas. En efecto, si disminuye drásticamente la suma de las fuerzas oponentes y al mismo tiempo aumenta su motivación o interés negativo, un elemento de poder juega en sentido contrario que el otro.

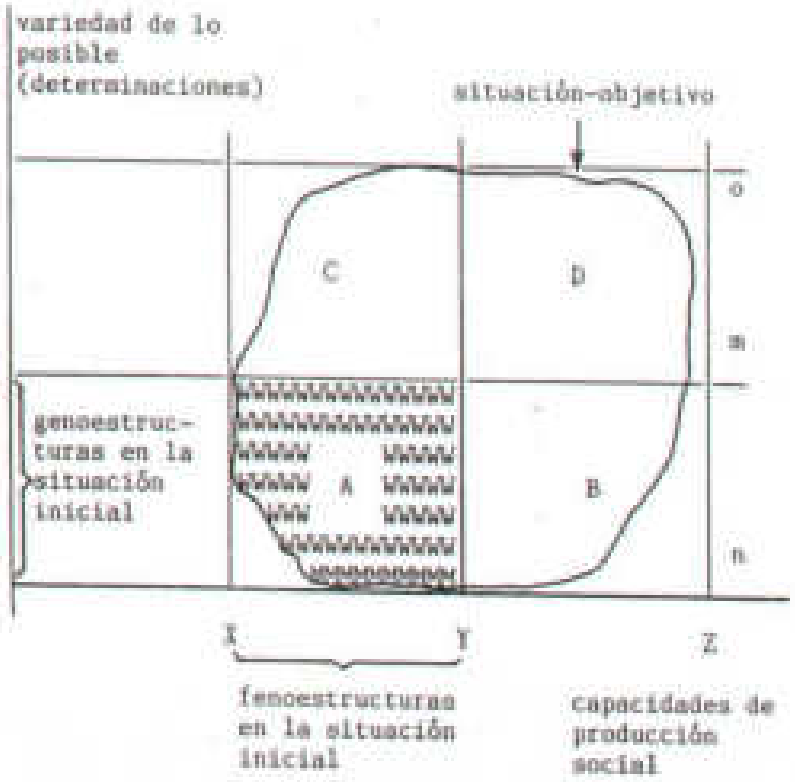
Pero, si el actor central de nuestro plan se conduce de tal forma que aumenta el espacio para la suma de poder de los oponentes y al mismo tiempo estimula el aumento de su interés y agresividad de oposición, ambos factores tienden a multiplicarse y pueden generar un quiebre decisivo.

Hasta aquí hemos tratado los umbrales de acumulación de poder, de acumulación económica y de acumulación de tiempo sin explicitar cómo se precisan. Los tres umbrales mencionados suponen anticipar un máximo de cambio posible. Cambio que a su vez está constreñido por determinaciones genoestructurales y condicionamientos fenoestructurales que, al ser alterados, consumen tiempo para que sean efectivas las nuevas relaciones de determinación y de condicionamiento dentro de la nueva variedad de lo posible y las nuevas capacidades de producción social.

Siempre ocurrirá que la situación-objetivo diseñada no es realizable o no es viable en la situación inicial. De manera que el problema consiste en diseñar una situación-objetivo que sea posible **como creación de nuevas posibilidades** a lo largo del horizonte de tiempo del plan. Ello supone un determinado proceso de acumulación de poder y de acumulación económico u otros recursos capaces de alterar la determinación genoestructural inicial (si ello es necesario) o alterar los condicionamientos fenoestructurales.

En el gráfico adjunto la determinación genoestructural de la situación inicial define un espacio **mn** de variedad de lo posible en el fenómeno, y el condicionamiento fenoestructural acota un espacio de capacidad de producción social **xy**. En esas circunstancias sólo la parte A de la situación-objetivo es viable en la situación inicial sin alterar las genoestructuras y las fenoestructuras.

Los proyectos, hechos y acumulaciones correspondientes a B, C y D sólo serán viables si se alteran las determinaciones genoestructurales y los condicionamientos fenoestructurales.



La construcción de viabilidad se referirá en consecuencia, a

la necesidad de cambiar el umbral de determinación "m" y el umbral de condicionamiento "y". Si el umbral "m" es alterado mediante un cambio de las reglas genoestructurales y se establece "o" como el nuevo límite, entonces sólo el espacio C de la situación-objetivo será viable, pues la capacidad de producción inalterada no permitirá aprovechar el espacio de variedad de lo posible que comprende a D.

A su vez, si sólo se altera el condicionamiento fenoestructural "y" fijándose el nuevo límite en "z", la parte B de la situación-objetivo será viable, pero la determinación genoestructural inalterada impedirá que la nueva capacidad de producción se oriente hacia la consecución de C y D.

La conclusión es que sólo la remoción de ambos umbrales "z" e "y", logrará que toda la situación-objetivo sea viable en un espacio de variedad y de capacidad de producción enmarcado por los límites o y z. Pero los umbrales "o" y "z" sólo son alcanzables en un **proceso que consume tiempo**, exige **acumulación económica** a nivel societal y requiere **acumulación de poder** suficiente en favor del actor que persigue la situación-objetivo.

De esta manera, los umbrales "o" y "z", permiten explicar cómo se establece el umbral resultante de las restricciones de tiempo, poder y acumulación económica.

4.g.- LOS DISTINTOS DOMINIOS DEL ANALISIS DE VIABILIDAD.

Hecho el diseño originario del Programa Direccional surge el problema de interrogarnos sobre sobre la viabilidad del inventario de Proyectos de Accion (P), Operaciones y Acciones para intentar verificar si, además de justificarse por su necesidad y suficiencia para alcanzar la situación-objetivo, cumple con el requisito de ser políticamente posible, económica y tecnológicamente factible y organizativamente realizable.

Esto reduce en primera instancia el análisis de **viabilidad** al inventario de proyectos seleccionados por su **eficacia direccional**, lo cual es rigurosamente correcto si previamente nos hemos asegurado que el programa direccional es **coherente**. Sin embargo, como veremos más adelante, si bien el análisis de viabilidad se refiere a la estrategia para construirle viabilidad a los proyectos de acción seleccionados por su eficacia direccional, requiere complementar dichos proyectos con otros que tengan **eficacia procesal**, vale decir sean acumuladores de fuerza para el conflicto o faciliten la cooperación y la cooptación

respecto del programa direccional.

Delimitado el campo del análisis de la viabilidad a los ámbitos de la política, la economía, la tecnología y las capacidades organizativas conviene precisar genéricamente estos dominios de estudio antes de profundizar en cada uno de ellos.

La **viabilidad política** se refiere a la administración de los escasos recursos de poder a fin de aplicarlos eficazmente en la consecusión de los objetivos al alcance de esta restricción política. Se trata, por un lado, de producir operaciones y acciones que acrecienten los recursos de poder y, por el otro, de dimensionar el alcance y dirección de la situación-objetivo a las relaciones de fuerzas que puedan lograrse en el horizonte de tiempo del plan.

La viabilidad económica apunta a la escasez de recursos económicos y financieros, a fin de acrecentarlos hasta alcanzar los requerimientos de la situación-objetivo o ajustar esta última a las restricciones económicas.

La viabilidad tecnológica o factibilidad técnica del programa direccional se refiere a la disponibilidad presente y a la capacidad de creación de técnicas capaces de realizar los procesos económicos, políticos y organizativos que exige el alcance y dirección de la situación-objetivo. Así, las tecnologías económicas, políticas y organizativas requeridas deben ser consistentes con el dominio y conocimiento que los actores sociales tienen sobre ellas o con su capacidad de creación en el horizonte de tiempo del plan.

La viabilidad organizativa e institucional concierne a las capacidades institucionales del sistema como un todo y a las capacidades de gestión particular de los actores y de las instituciones implicados en el proceso de producción social.

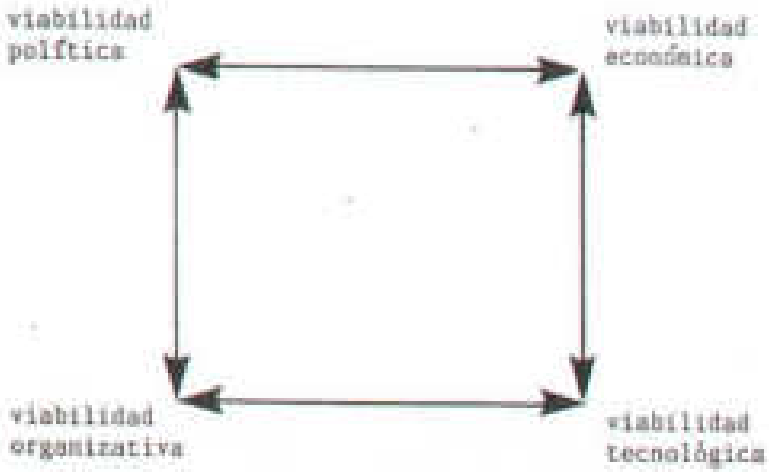
No basta, por consiguiente, que el programa direccional sea viable en alguno de los dominios parciales señalados, por ejemplo el económico , sino que es necesario que dicho programa sea **integralmente viable.**

Esta afirmación plantea dos problemas complejos :

a) resolver metodológicamente la forma de hacer cada análisis parcial de viabilidad, y

b) establecer la formas de relación e interdependencia entre la viabilidad política, la económica, la tecnológica y la institucional organizativa a fin de llegar a una conclusión de síntesis sobre la viabilidad integral.

De estos cuatro tipos de viabilidad centraremos nuestra atención en los tres primeros , ya que ellos presentan problemas teórico-metodológicos cuyas respuestas sobrepasan en mucho el ámbito tradicional de las ciencias.



En cambio, las estrategias para construirle viabilidad tecnológica a un programa direccional constituyen un tema

muy especializado, que si bien excede el ámbito de las ciencias naturales, está muy marcado por las políticas selectivas de desarrollo científico y tecnológico con sus propias particularidades que escapan al tema central de esta obra.

Los análisis de viabilidad política, económica y organizativa presentan las particularidades propias de los procesos de creación y uso del poder, creación y uso de la riqueza económica y creación y funcionamiento de las organizaciones. Se trata pues de análisis bien diferenciados. Pero, al mismo tiempo, se trata de dominios situacionales fuertemente interrelacionados.

Esta última afirmación tiene las siguientes implicaciones metodológicas :

i) Si un proyecto es **viable** en un dominio situacional, el político por ejemplo, ello no implica en absoluto que sea viable en los otros dominios (el económico y el organizativo);

ii) A causa de lo anterior, el análisis de viabilidad debe **realizar pruebas independientes** para explorar la viabilidad política, la económica y la organizativa; así, un proyecto es viable si pasa las tres pruebas mencionadas;

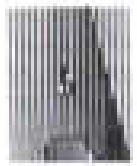
iii) Sin embargo, la viabilidad política no es independiente de la económica y la organizativa y lo mismo es válido para cada tipo de prueba de viabilidad: las condiciones situacionales que requiere y produce la viabilidad política afectan la viabilidad económica y la organizativa. La situación económica que produce y requiere la viabilidad económica genera situaciones políticas que pueden contradecir o reforzar las requeridas por la viabilidad política y organizativa. Y la viabilidad organizativa puede plantear exigencias disonantes o consonantes con las exigencias de la viabilidad política y económica.

iv) A causa de lo anterior, las pruebas parciales de

viabilidad para cada proyecto y para cada dominio situacional resultan insuficientes y se requiere un análisis de síntesis donde las situaciones en un determinado dominio de la realidad se utilizan como contexto situacional en el análisis de los otros.

En los capítulos que siguen abordaremos tanto los análisis parciales de viabilidad como los de conjunto.

6.6.- VIABILIDAD POLITICA EN EL CONFLICTO .



nalizar la viabilidad política de un plan supone la posibilidad de comparar el poder de las distintas fuerzas sociales y de simular o prever el cambio de tales relaciones de poder en el curso del cambio situacional. En este proceso, algunos actores acumulan poder, otros pierden poder, surgen nuevas ideas sobre proyectos y operaciones ante las nuevas realidades, los actores cambian sus intereses y motivaciones, se redefinen las alianzas y las oposiciones y las fuentes mismas del poder de cada fuerza social pueden alterarse. Se trata, en consecuencia, de una comparación y una previsión muy compleja y de dudosa confiabilidad.

Pero, es un análisis que debemos hacer en cada momento, superando , la inmediatez de la coyuntura situacional y explorando el futuro. Esta exploración es posible por varias razones.

Primero, porque el gobernante o el planificador no requieren **hoy** una respuesta **precisa** sobre lo que será viable mañana;

sólo requieren de un criterio general para incluir o excluir del plan público determinados proyectos y operaciones.

Segundo, porque el análisis de viabilidad política, si bien puede hacerse y, a veces debe hacerse, explorando trayectorias de situaciones y proyectos, su validez no descansa en que tales trayectorias ocurran después **exactamente de la manera explorada**, sino de la correlación, en cualquier orden, entre las situaciones futuras posibles y los proyectos y operaciones viables en ellas, y

Tercero, porque construirle viabilidad a las operaciones y proyectos del plan es, en gran parte, estar previamente preparado para aprovechar las ocasiones propicias, no desperdiciar las situaciones favorables, y ello sólo requiere haber prediseñado con anticipación tales proyectos en base a una simulación de las situaciones más posibles.

Por **último**, podríamos señalar que en un trazado difuso del espacio de las situaciones más posibles que queremos crear con el plan, es mucho más importante que dispongamos de proyectos y operaciones viables que copen las oportunidades significativas, y menos relevante si erramos por exceso en la inclusión de algunos proyectos que después quedan fuera de tal espacio de viabilidad. Todo esto descansa en la idea que la prueba última de viabilidad sólo es posible en la situación concreta presente, pero tal viabilidad debe ser construida en base a previsión de posibilidades. De otra manera las oportunidades situacionales pasarán por nuestro costado sin que sepamos aprovecharlas.

Queremos, en este sentido, recalcar que la exploración de trayectorias es **sólo un medio** para estimar el espacio de las situaciones más posibles y no un objetivo relacionado con la pretención de hacer un estimado previo de las secuencias más eficaces o posibles.

En síntesis, el análisis de viabilidad política es un cálculo necesario al proceso de gobierno que está sujeto a fuertes elementos de incertidumbre. Ese análisis no es un

mero cálculo predictivo, sino una incursión simulada sobre el futuro que tambien expresa nuestra **voluntad de hacer** intentando crear situaciones favorables y anticipando el prediseño de los proyectos y operaciones viables y potentes para aprovechar las oportunidades abiertas y alterar el curso del cambio situacional en un movimiento de aproximacion hacia la situacion-objetivo.

Como ya henos señalado, la viabilidad política se refiere a estas tres preguntas :

i) ¿ Son políticamente viables los proyectos políticos?
ii) ¿ Son políticamente viables los proyectos económicos?
iii)¿ Son políticamente viables los proyectos organizativos?

Delimitado el campo general del analisis de viabilidad política, es necesario precisar con más rigor sus posibilidades y métodos.

El problema de la viabilidad política surge cuando los actores que planifican coexisten en la situación con otros actores sociales que tienen otros planes movidos por otros intereses, y cualquiera de ellos, aisladamente o en alianza con otros, tiene suficiente peso actual o potencial para alcanzar su situación-objetivo o amenazar u obstaculizar el cumplimiento de la de los otros.

El conflicto de planes produce un juego de intereses opuestos donde, a veces, el triunfo de unos exige el fracaso de otros.

Es pues necesario enumerar, caracterizar y analizar los actores sociales relevantes para el éxito o fracaso de nuestro plan, identificando su posición o **interés** frente a nuestros Proyectos de Acción y las Operaciones y Acciones que los conforman. Debemos intentar conocer, mediante una simulación anticipada de las situaciones futuras previsibles, cual será nuestra capacidad para materializarlos y el peso de los obstáculos que opondrán los actores sociales que persiguen otros planes parcial o

totalmente distintos. No se trata de un cálculo de **predicción** de la viabilidad política que es imposible en los procesos creativos, sino de explorar los escenarios políticos posibles para estudiar anticipadamente las opciones pertinentes a cada caso capaces de **construirle** viabilidad política al programa direccional.

Asumiremos que los actores sociales apoyan, rechazan o son indiferentes frente a los proyectos, operaciones y acciones propias y de sus oponentes, y que tales **"intereses"** , "motivaciones" o "intenciones" no son permanentes o rígidos, sino que cambian en relación a la " trayectoria" de situaciones que sigue el movimiento de la realidad en cada escenario político.

El punto de partida de este análisis se asienta en el supuesto de que cada proyecto y operación **puede ser realizado en "una situacion" concreta**, si los actores que los promueven son capaces de doblegar, anular o hacer cambiar las intenciones de aquellos que los resisten o rechazan, o de atraer hacia una posición de apoyo a las fuerzas sociales que mantenían una actitud de indiferencia. Esta capacidad de **"vencer"** una resistencia social activa o pasiva es **"poder"** de unos actores sobre otros. Por consiguiente, la viabilidad política de un plan es una cuestión que apunta a las **"relaciones de poder"** entre los actores sociales, sigan estos la vía de la cooperación, la cooptación o el conflicto.

En el estudio de la viabilidad política es necesario distinguir entre :

i) las **intenciones** del actor en el conflicto,
ii) las **capacidades de acción** del actor en el conflicto, y
iii)sus **afinidades** respecto de otros actores.

El tema de las **intenciones** de un actor está relacionado con el **valor** que él le asigna a los problemas y a su **interés** por ellos. Aquí es necesario señalar que el valor que un actor le asigna a un problema se transfiere a la operación que la

enfrenta. Así, podemos hablar del **valor de una operación** para un actor.

El **interés** es el signo de la posición que toma el actor respecto de un problema o una operación. De esta manera, podemos decir que el actor A intenta actuar intensamente (alto valor de la operación) para aprobarla (interés) y hacerla realidad. También podríamos decir, el actor B intenta permanecer pasivo (valor) ante una operación que lo perjudica y por consiguiente la rechaza (interés). Respecto de la misma operación, el actor C se moviliza activamente (alto valor) para oponerse (interés). El interés se identificará con el signo (+) cuando apoya, con el signo (0) cuando es indiferentes y con el signo (-) cuando rechaza.

La capacidad de acción de un actor está al servicio de sus intenciones, y puede acompañarla o limitarla. Así, hay actores con más intenciones que capacidades respecto de un problema, y otros con más capacidades que intenciones. La capacidad de acción de un actor es algo muy complejo, que trataremos más adelante con la categoría **"vector de peso"** de una fuerza. Cada actor tiene un vector de peso que expresa sus capacidades en la situación.

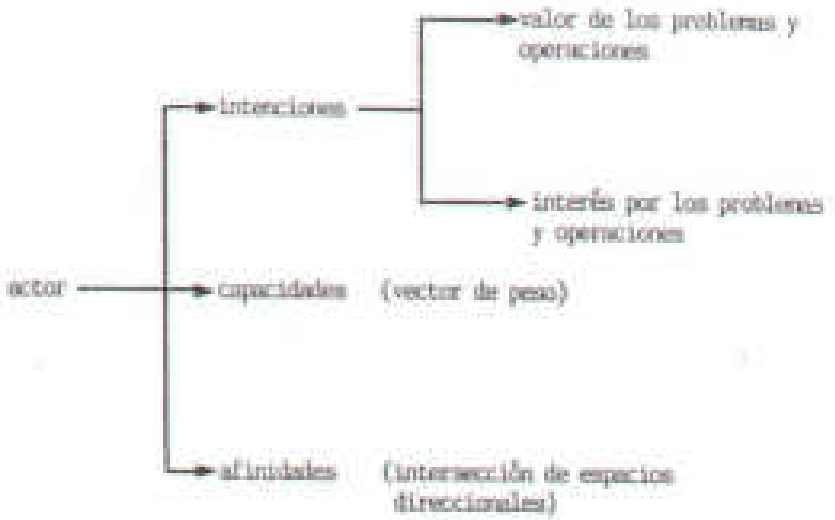
Las **afinidades** están determinadas por el "valor de las intersecciones" de los espacios direccionales de los actores relevantes. Cada actor tiene afinidades positivas (de atracción) o negativas (de rechazo) respecto de los otros. Todo depende del valor de los proyectos y el interés por ellos.

Dos actores tienen afinidades si sus espacios direccionales se intersectan con proyectos de alto valor; la intersección indica un mismo signo o interés.

Dos actores se rechazan si sus espacios direccionales **no intersectados** contienen proyectos de alto valor; la no intersección denuncia el signo contrario.

En síntesis, el OTRO es un actor si es un sujeto que crea y

acumula intenciones, capacidades y afinidades que son relevantes para MIS intenciones, capacidades y afinidades.



4.1.- CAPACIDADES DE ACCION DE UN ACTOR : SU VECTOR DE PESO.

oder es en este caso la palabra precisa. Puede el que tiene **poder**. Construírle viabilidad política al plan es una cuestión de **tener** poder o **acumular** progresivamente poder. Nuestro análisis de viabilidad política debe tomar como punto de partida el concepto de poder, en toda su complejidad teorico-práctica, incluída la necesidad de encontrar una categoría capaz de ser un indicador operacional del mismo.

La categoria de **poder** es central en las ciencias políticas e impacta por su complejidad abrumante. ¿Qué es poder, un complejo de recursos de potencial aplicación? ¿Es una acumulación que sintetiza todas las acumulaciones sociales posibles para una fuerza social? ¿es una relación social al mismo tiempo que una acumulación? ¿de dónde emana el poder? ¿cómo se crea y se pierde el poder? ¿cuáles son los **insumos sociales** de la producción de poder? ¿las fuerzas sociales se apropian de un poder preexistente o el poder sólo existe como atributo de las fuerzas sociales? ¿cómo se relaciona el poder con otros conceptos como dominación, autoridad,

habilidad para conducir, etc? ¿cómo se relaciona el poder de una fuerza social con el uso del poder que hace en una situación? ¿la libertad de acción es lo mismo que poder? ¿la variedad de lo posible para un actor expresa su poder en la situacion? ¿cuánto vale el poder? ¿su valor es absoluto o relativo al ámbito de su uso? ¿siempre el poder es relativo a otros? ¿cualquier acumulación social es reducible a poder? ¿qué no es poder, entonces? ¿la información, el dominio mismo de las ciencias, el carisma, la simpatía, la organización, los recursos económicos, la ideología asimilable, los medios de comunicación, los medios de represión, la adhesión popular, los diputados y senadores en el Congreso Nacional y el control del aparato del Estado, son poder?. Y, todo esto tan vago y tan complejo ¿puede expresarse en categorías operacionales que sean útiles para hacer un análisis de viabilidad política?

Estas preguntas han sido y son objeto de innumerables análisis, polémicas y confrontaciones.

Intentaremos abordar el concepto de poder y sus relaciones con la viabilidad política a partir de los siguientes supuestos:

Primero: El poder es un concepto multidimensional.

El poder no se agota en una dimensión precisa y acotada de la realidad, como la de coerción, por ejemplo, sino que se refiere a una forma de comprender toda la realidad. La adhesión popular que tiene un dirigente, el control sobre el aparato militar, la capacidad de crear teorías e ideologías convincentes, el acceso a la información, las capacidades legales y administrativas para tomar decisiones, el control de los medios de comunicación, el control de recursos económicos, el carisma personal, la capacidad de organización, etc., son capacidades o atributos que conforman el conjunto de elementos que caracterizan el poder de un actor. En buenas cuentas, esta enumeración parcial solo tiene en comun para todos sus elementos componentes el hecho de que todos ellos constituyen una

capacidad de hacer o de influir sobre lo que otros hacen.

El poder está, en consecuencia, relacionado con la acción.

El compromiso ideológico, la capacidad de persuasión y el intercambio económico-político, tambien son dimensiones sintéticas o aspectos de la categoría central del poder. Por otra parte el poder es una capacidad general que surge de la determinación genosituacional, tampoco es sólo una cuestión de posesión de recursos de poder, sino que tambien es poder la habilidad en aprovechar la situación de clase para obtener esos recursos, hacer un uso eficaz de los mismos o emplear medios por los cuales se hace percibir a otros la existencia de tales recursos.

Podemos hablar de poder político, poder económico, poder militar. En fin, también es poder su capacidad para producir efectos por su sola presencia.

ii) **El poder es una relación social que siempre está referida a los proyectos de otras fuerzas sociales, pero que tiene una dimensión de síntesis global.**

El poder es una relación social que tiene una base genosituacional. Así las relaciones de clases son relaciones de poder. El poder indica los efectos de la genoestructura sobre la práctica de lucha en el fenómeno. Por ello, el valor del poder de una fuerza social o de una clase social está siempre referido a la confrontación posible o real con otras fuerzas sociales.

De allí surge el concepto de **poder específico** para realizar u oponerse a un proyecto determinado. Pero de ese valor específico, cambiante según los proyectos y las situaciones, surge necesariamente el concepto de **poder general** en relación al conjunto de proyectos previsiblemente considerados en el horizonte de tiempo que abarca el plan o la estrategia.

iii) **El poder es producto de una acumulación social.**

Desde el momento que la base del poder son las relaciones genosituacionales, el poder es un producto social, una consecuencia de los procesos de acumulación social.

El poder surge de la **inversión** o el **consumo** del poder previo en la producción de los hechos, en la abstención sobre hechos producidos por otras fuerzas o en el rechazo o apoyo a las mismas, en condiciones situacionales determinadas.

Ese uso o no uso del poder existente, con sus efectos situacionales pertinentes, produce la acumulación o desacumulación de poder. Aquí surge una distinción, compleja de precisar en la práctica entre **invertir** o **consumir** el poder acumulado.

iv) **El poder se expresa en los distintos planos situacionales.**

El poder se expresa en la genosituación, como relaciones de **determinación** hacia toda la situación. En consecuencia, cambiar las relaciones de determinación es cambiar las relaciones de poder en su misma base. Pero el poder tambien se expresa en las fenoestructuras como **fuerza condicionante** de la capacidad de producción de los hechos sociales por las distintas fuerzas sociales. En la fenoproducción, los hechos producidos o producibles, expresan el **uso** o aplicación de la fuerza. El poder tambien se expresa como " poder situacional nacional" y como poder o deficiencia de poder en el escenario internacional.

v) **El poder es aproximada o probabilísticamente comparable.**

El poder se puede precisar y caracterizar como una capacidad de producción de un actor social frente a otros y respecto de determinados eventos en una situación concreta.

Los recursos del poder constituyen esa capacidad y permiten a un actor un "espacio de libertad de acción" que se expresa en una combinación sistemática de acciones posibles en una situación concreta.

La posibilidad de comparar el poder entre los actores sociales se concreta en la posibilidad del conflicto. Allí se miden las fuerzas en forma comparable, porque en cada espacio de confrontación los oponentes seleccionan aquellos recursos eficaces para lograr su objetivo. En la inminencia del encuentro el poder se convierte en fuerza aplicable a su propósito específico. La eficacia sobre los objetivos perseguidos permite encontrar una categoría y, a veces una forma de medición, que es homogénea y, por consiguiente comparable. Pero la posibilidad de comparación de las fuerzas no puede confundirse con la certeza sobre los resultados de dicha comparación. El conflicto es un proceso creativo y cuasiestructurado que no admite la certeza y el cálculo matemático preciso.

vi) **El poder produce efectos cuando es usado y cuando no es usado, pero percibido.**

El poder se ejerce no sólo cuando produce efectos situacionales por su aplicación, sino que también actua por presencia, siempre que sea percibido por el OTRO. De esta manera, la forma en que es percibido el poder de una fuerza social por las otras fuerzas pasa a ser un **recurso de poder real o ficticio.** Como siempre actúa la presencia del poder, éste nunca es usado a plenitud, salvo en situaciones de extrema tensión fenosituacional.

Estos supuestos, discutibles desde varios angulos, son los que informarán nuestra definición del poder y su tratamiento en el diseño de un método para analizar la viabilidad política de una estrategia o un plan.

El Concepto de Vector de Peso de una Fuerza.

Para trabajar prácticamente con el concepto de poder es

necesario reducirlo a una enumeración más simple de capacidades de acción. Esa es la utilidad del concepto de **vector de peso** de una fuerza.

El vector de peso de una fuerza es un **indicador** del poder de un actor y se representa mediante la identificación del tipo de capacidades de producción social que tiene un actor:

$$F1 = (x11, x12, \ldots\ldots, x1m)$$

donde cada elemento xij representa una capacidad precisa de producción social en ámbitos bien determinados.

Por esta razón, cada elemento xij tiene una forma particular de precisión, de manera que en el sentido **horizontal** cada vector de peso es heterogéneo en su composición y no es posible realizar operaciones aritméticas con dichos elementos componentes para reducir el vector de peso a un número

Sin embargo, debe ser posible la comparación de dos vectores de peso **elemento a elemento**. Para ello es necesario que el elemento x11 del vector de peso de la fuerza 1 sea precisado en la misma forma que el elemento x21 de la fuerza 2, con lo cual la **columna de elementos similares** de varios vectores de peso correspondiente a diversos actores se compone de elementos operables con las reglas de la aritmética.

Por las razones señaladas, rigen los siguientes principios de análisis en el vector de peso de una fuerza :

i) el elemento x11 y el elemento x12 pertenecientes al vector de peso de la fuerza 1, sólo pueden ser jerarquizados por su eficacia o pertinencia de aplicación a un proyecto determinado en una situación determinada; dichos elementos no están sujetos a las reglas de la aritmética porque son **heterogéneos**.

ii) los elementos x11 y x21 son iguales pero forman parte del vector de peso de distintas fuerzas; su composición es

VALORES NUMERICOS DE LOS ELEMENTOS DE LOS VECTORES DE PESO DE LAS FUERZAS SOCIALES

(% DE VALOR)

							ADHESION DE LAS OTRAS FUERZAS				
FUERZAS	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7 (A)	X8 (B)	X9 (C)	X10 (D)	X11 (E)
"A"	100	47	25	50	100	100	X	0	0	50	60
"B"	0	26	20	31	0	0	0	X	0	50	30
"C"	0	13	5	9	0	0	0	0	X	0	10
"D"	0	7	50	5	0	0	50	60	10	X	0
"E"	0	7	0	5	0	0	50	40	90	0	X
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

VECTOR DE PESO DE UNA FUERZA

H. VECTOR DE PESO DE UNA FUERZA F CUALQUIERA, PARA F = A, B,C, D y E, es :

F = (X1, X2, X3, X4, X5, X6, X7, X8, X9, X10, X11) , donde:

X1 = CONTROL DEL GOBIERNO DEL ESTADO.

X2 = CONTROL DE LA CAMARA UNICA.

X3 = CONTROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION.

X4 = ADHESION POPULAR.

X5 = CONTROL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO.

X6 = CONTROL DE LAS FUERZAS ARMADAS.

X7 = ADHESION DE LA FUERZA (A), A LAS OTRAS FUERZAS.

X8 = ADHESION DE LA FUERZA (B), A LAS OTRAS FUERZAS.

X9 = ADHESION DE LA FUERZA (C), A LAS OTRAS FUERZAS.

X10 = ADHESION DE FUERZA (D), A LAS OTRAS FUERZAS.

X11 = ADHESION DE LA FUERZA (E), A LAS OTRAS FUERZAS.

homogénea y por consiguiente están sujetos a las reglas de la aritmética.

iii) la comparación entre vectores de peso de distintas fuerzas sólo puede hacerse elemento a elemento en relación a un proyecto o a un conjunto de proyectos.

iv) algunos elementos del vector de peso de una fuerza 1 son la adhesión de las otras fuerzas, 2,3,...z.

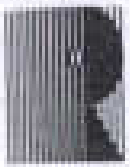
v) cuando una fuerza calcula la conveniencia de aplicar uno o varios elementos de su vector de peso en la producción u obstaculización de un proyecto debe sopesar no sólo el efecto que ello tiene en el propósito perseguido sino además en las consecuencias de tal aplicación sobre el valor de los elementos de su vector de peso;

vi) cada elemento del vector de peso de una fuerza tiene un **campo o espacio eficaz de aplicación**, de manera que no valen igual para cualquier propósito; esto explica como un actor con un vector de peso en general débil pero con un elemento fuerte en su campo eficaz de aplicación puede vencer la resistencia de un actor con un vector de peso fuerte pero con elementos débiles aplicables en ese espacio particular.

vii) la acumulación y desacumulación de fuerza se expresa en el aumento de valor o disminución de valor de los elementos del vector de peso;

vii) la jerarquía o importancia de los elementos del vector de peso de una fuerza es relativa a la situación; por ejemplo el control del Congreso Nacional es muy importante para sancionar leyes en una situación democrática, pero es poco importante para evitar una huelga o vale cero en una asonada militar.

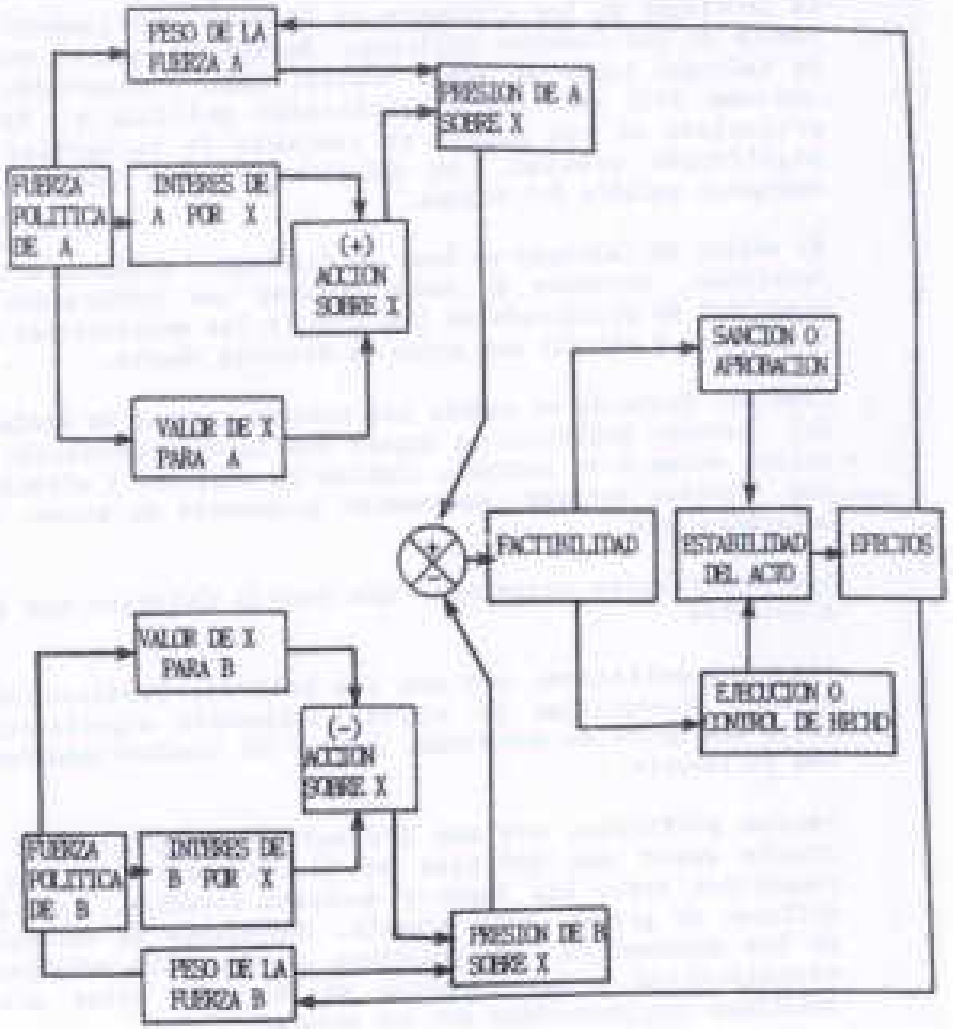
4.j.- EL MODELO DE CALCAGNO.-



evisando los trabajos estimulantes que abrieron camino en américa latina sobre este complejo tema es obligado citar a Eric Calcagno. Fué un intento sistemático que dió unos primeros pasos en una dirección inexplorada hasta entonces en la región. Calcagno desarrolló métodos que apuntan a la idea de la planificación política (**Estilos Políticos Latinoamericanos**, en colaboración con otros autores, Buenos Aires Ediciones Flacso, 1972 y **Un Modele pour Etudier L'Action Reciproque entre les Forces Politiques et les Actes et Projets du Gouvernement**, Paris, 1961, trabajo reproducido en **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, enero-marzo de 1962).

El formuló un modelo de análisis de las decisiones políticas de gran interés para la planificación. Las preguntas básicas que se hizo Calcagno fueron las siguientes: ¿Qué hace viable o factible algunas acciones que promueven las fuerzas sociales? ¿qué elementos influyen en ello?. Para responder a estas preguntas Calcagno tuvo que concebir un modelo de análisis mediante

UNA VERSION GRAFICA DEL MODELO DE CALCAGNO



la interrelación de variables políticas con un contenido muy preciso.

La precisión de los conceptos no ha sido precisamente el fuerte de las ciencias políticas. De manera que el modelo de Calcagno tiene un doble mérito: haber construido un sistema útil para la planificación política y haber articulado en ese modelo un conjunto de categorías de significado preciso, no abiertas al uso ambiguo de cualquier palabra del idioma.

El modelo de Calcagno se basa en distinguir actores, actos, intereses, recursos de estos actores que condicionan su capacidad de producción de los actos y las motivaciones que los llevan a valorar los actos de distinta manera.

Como se trata de un modelo que intenta recoger la dinámica del proceso político, se supone que la materialización de tales actos o su rechazo, cambian la realidad y alteran a sus propios actores, sus nuevas propuestas de actos, sus intereses, etc.

Las principales categorías que maneja Calcagno son las siguientes :

-fuerzas políticas, que son los actores, (individuos o grupos) susceptibles de ejercer influencia significativa sobre los actos de autoridad, esté o no institucionalizada esa influencia.

-actos políticos, que son las medidas de gobierno o de simple poder que influyen en la realidad política y comprenden tanto las leyes y decretos formales, como las acciones de grupos. (Por ejemplo, decisiones de inversión de los empresarios, las presiones obreras, las rebeliones estudiantiles o las asonadas militares). Estos actos políticos son producidos por los actores.

-control, definido como el dominio directo y especial que tiene una fuerza política sobre los mecanismos de **sanción** y

de **ejecución** de los actos. El control sobre la sanción es un control **institucional**, mientras que el control sobre la ejecución es un control **de hecho**.

-valor de un acto, indica el grado de importancia que un acto tiene para una fuerza política.

-interés, se refiere a la actitud positiva o negativa que una fuerza política tiene sobre la ejecución de un acto.

-acción, mide la energía con que actúa una fuerza política. Esta energía está en función del **interés** de la fuerza y del **valor del acto**, y representa lo que esa fuerza intenta hacer.

-presión, es el grado de influencia que ejerce una fuerza política con el objeto de promover la sanción o el rechazo de una acto. En otras palabras, es la **intensidad** con que una fuerza política lucha porque un acto sea adoptado o rechazado. Esta presión depende de la **acción ejercida** y del **peso** de la fuerza política. Este último elemento se incluye porque las presiones que ejerce una fuerza no sólo dependen de lo que ella misma quiere, sino también de lo que puede.

De tal forma, la presión que **puede ejercer una fuerza** con **peso ínfimo**, no puede ser grande, aunque tenga mucho interés positivo sobre un acto que para ella tiene mucho valor.

-solidez de un acto, indica su grado de firmeza derivado del resultado final de las presiones de las distintas fuerzas que lo apoyan o rechazan.

-factibilidad de un acto, indica las posibilidades de ejecución de un acto, que a su vez depende del control que sobre el mismo tiene una fuerza política. El control puede ser institucional o de hecho.

-estabilidad de un acto, consiste en la posibilidad de su **mantenimiento** derivado del **control de hecho**.

-antagonismo, es la oposición o rivalidad entre fuerzas políticas resultante de la contraposición de sus intereses respecto de los actos considerados.

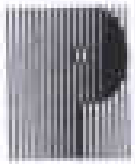
-afinidad, es la coincidencia entre las fuerzas políticas respecto de los actos considerados.

-transacción, indica la conciliación entre fuerzas políticas que influyen antagónicamente con diferente interés en el control de un acto. Se manifiesta por un cambio de interés respecto de la ejecución del acto cuestionado.

-compulsión, es la coacción que en los casos de estabilidad débil puede emplearse para lograr un cambio en el interés de las fuerzas opuestas, que otorgue un margen aceptable de estabilidad al acto considerado.

Las interrelaciones entre las principales categorías del modelo de Calcagno se presentan en el cuadro anexo.

4.4.- UNA APROXIMACION METODOLOGICA A LA VIABILIDAD POLITICA DEL PROGRAMA DIRECCIONAL



ara aproximarnos a un método que permita analizar la viabilidad política podemos preguntarnos : ¿ Qué variables que controlamos son capaces de ampliar nuestras capacidades de producción social? Sabemos que el conjunto de medios con que podemos intentar el cambio situacional son los proyectos de acción y sus operaciones. De manera que el análisis de viabilidad se refiere a precisar los requisitos situacionales necesarios para que los proyectos puedan ser realizados, a diferencia del análisis de direccionalidad donde el problema es explicitar las consecuencias políticas, económicas y culturales de la materialización de los proyectos bajo el supuesto que su realización es posible.

Ahora bien, el análisis de viabilidad exige, al menos abordar el problema de superar las restricciones que inciden en la materialización de los proyectos, en una triple dimensión:

i) La de insuficiencia de poder o peso de la fuerza

promotora para superar la resistencia que ofrezcan las fuerzas oponentes;

ii) La de insuficiencia de recursos económicos en relación a la dimensión, escala o costo de los proyectos propuestos; y

iii) La de la inadecuación o deficiencia de capacidad operativa de las instituciones que se responsabilizarán de su ejecución. Aunque es un problema muy importante, en esta parte del trabajo no se analiza el problema de viabilidad que presentan la disfuncionalidad de valores y predisposiciones de la población respecto de los objetivos y comportamientos diseñados como normas.

Como todos estos factores y dimensiones son cambiantes a medida que la situación cambia en la medida que determinados proyectos son producidos por las fuerzas sociales o se altera el escenario internacional, resulta indispensable un análisis dinámico de viabilidad.

Este análisis dinámico consiste en simular anticipadamente el cambio situacional más probable a partir de un ensayo de distintas secuencias de ejecución de los proyectos y de escenarios internacionales posibles.

En el momento normativo hubo que diseñar el programa direccional dentro de un espacio o marco de viabilidad que se asumió como un dato fundamentado en un juicio preliminar sobre lo que parecía políticamente viable. A partir de ese marco de viabilidad política tomado como un dato provisorio, el problema consistió en diseñar un programa direccional coherente.

En el momento estratégico se invierten estas relaciones y lo que antes era un dato provisorio, la viabilidad política, pasa a ser ahora la variable que debe ser calculada, mientras el Programa direccional asume las características de un dato.

Naturalmente, esa es la lógica metódica de una iteracción de

las varias que exige el ajuste de un plan hasta que sea normativamente coherente y estratégicamente viable.

Ya hemos señalado que un Proyecto de Acción se constituye por un conjunto de actos, producidos por una fuerza social, que tienen coherencia y masa crítica suficiente para lograr un cambio en la situación en una dirección y alcance determinado.

Pero, no todos los Proyectos requieren de un análisis de viabilidad política. Algunos de ellos son de consenso entre las diversas fuerzas sociales; otros, en cambio son **conflictivos**. El problema concreto consiste en construirle viabilidad a los proyectos conflictivos.

Para estudiar la posibilidad de realizar los Proyectos conflictivos debemos, sin embargo, distinguir dos tipos de

proyectos que cumplen distintas funciones en la planificación situacional :

- Los proyectos de alta **eficacia direccional**, señalados por la representación de la letra P, y

- Los proyectos de alta **eficacia procesal**, identificados con la letra **K**.

Los primeros son los proyectos necesarios y suficientes para materializar un arco direccional particular de un actor social, o sea, son seleccionados por su eficacia direccional y, en consecuencia, generalmente son conflictivos.

Los segundos, en cambio, son los proyectos necesarios para que los proyectos de alta eficacia direccional sean viables. Estos proyectos **K** cumplen la función de crearle viabilidad a los primeros y a ellos mismos.

Si los primeros se ejecutan nos aproximamos a la situación-objetivo. Si los segundos son eficaces, permiten que los primeros sean posibles además de necesarios.

Sin embargo los proyectos táctico-procesales (K) pueden no ser enteramente distintos que los proyectos de alta eficacia direccional. En efecto, los proyectos P y los proyectos K generalmente se intersectan parcialmente y en algunos casos excepcionales se intersectan totalmente o constituyen conjuntos disjuntos. De este modo, un encadenamiento adecuado de proyectos **K** puede incluir o comprender todos los proyectos P.

Estos proyectos, operaciones y acciones **K** son de extrema importancia en la estrategia y en la táctica de la planificación situacional. En términos concretos, estos proyectos **K** son :

a)**eventos de distracción**, cuyo propósito es confundir o desviar la atención de los otros actores sociales o de la

población en general;

b)**eventos de sorpresa**, cuyo propósito es desconcertar a los oponentes con acciones imprevistas por ellos;

c)**eventos de concesión**, cuyo propósito es ablandar y ganar adhesión con acciones que tienen un costo presente no directamente necesario para el logro normativo del programa direccional;

d) **eventos de reacción**, que surgen como una necesidad de responder a situaciones imprevistas o a iniciativas de los oponentes

Esta es , naturalmente, una taxocomía pura de los proyectos K, ya que ellos en la realidad pueden simultáneamente responder a los cuatro tipos señalados.

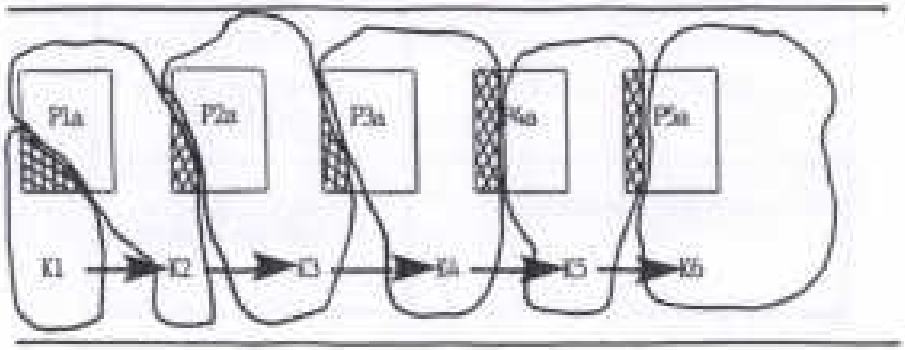
LOS PROYECTOS K	
TIPO DE EVENTOS	PROPOSITOS
1.- EVENTOS DE DISTRACCION	CONFUNDIR
2.- EVENTOS SORPRESA	SORPRENDER
3.- EVENTOS DE CONCESION	ABLANDAR O GANAR ADHESION
4.- EVENTOS DE REACCION	RESPUESTA A LA ACCION DE OPONENTES

El universo de los proyectos K no puede planificarse con anticipación. Sólo algunos de ellos son imaginables y anticipables. Pensemos, por ejemplo, en el plan original para la toma de Troya. Seguramente era un plan militar clásico bien meditado. Pero, ante la resistencia perseverante y el desgaste de las tropas que asaltan la ciudad amurallada, alguien ingenia una operación K que es un evento de distracción y sorpresa a la vez: el caballo de Troya. Pero ese ingenio es uno entre muchos posibles y toma las características de la "operación caballo de Troya" sólo en la inmediatez de la situación concreta.

El estratega sabe que deberá acudir circunstancialmente a ingenios de ese tipo, pero no necesita ni puede concebirlos como si fueran proyectos P. Estos son anticipables porque responden a una voluntad normativa y una simulación posible del futuro basado en ella. Pero no tiene sentido ni es posible simular el futuro como si fuera una anticipación de un "vidente", que nos hace vivir anticipadamente la realidad misma con todo su detalle anecdótico.

Imaginémosnos ahora un encadenamiento de proyectos K que rearticulan el modo de presentar, ejecutar, complementar y ordenar los proyectos P a fin de que estos sean políticamente viables.

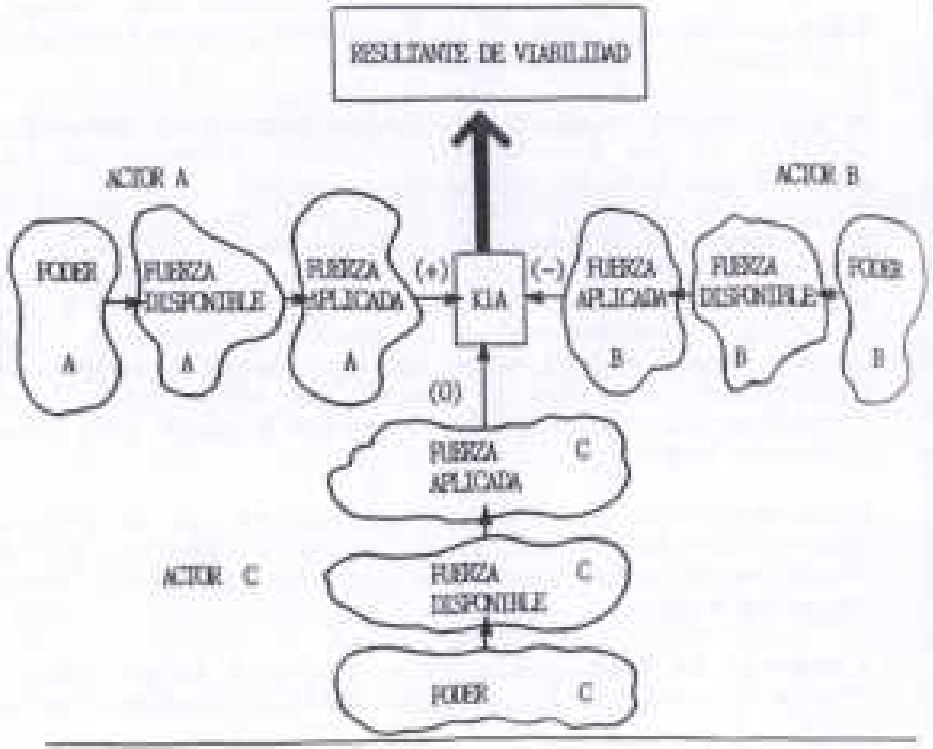
LOS PROYECTOS "P" Y LOS PROYECTOS "K".



La sagacidad, experiencia y sentido de la oportunidad del estratega se expresa en su forma de selección de los Proyectos K y su modo de combinarlos con una determinada selección de Proyectos P.

De manera que la **presión** que los diversos actores aplican sobre un proyecto no se realiza sobre el Proyecto P, desnudo de acompañamiento táctico-procesal, sino que de hecho se ejerce sobre un Proyecto K que contiene parte de uno o varios Proyectos P.

¿ DE QUE DEPENDE LA VIABILIDAD POLITICA DE UN PROYECTO CONFLICTIVO ?



Como lo expresa el gráfico adjunto, el **poder** se expresa en **fuerza disponible** en la situación, una parte de la cual es **aplicada** para producir u obstaculizar la realización de un Proyecto K.

Esta correlación de fuerzas tiene distinto valor para distintos proyectos, en distintas situaciones y para las distintas instancias del proceso de viabilidad política.

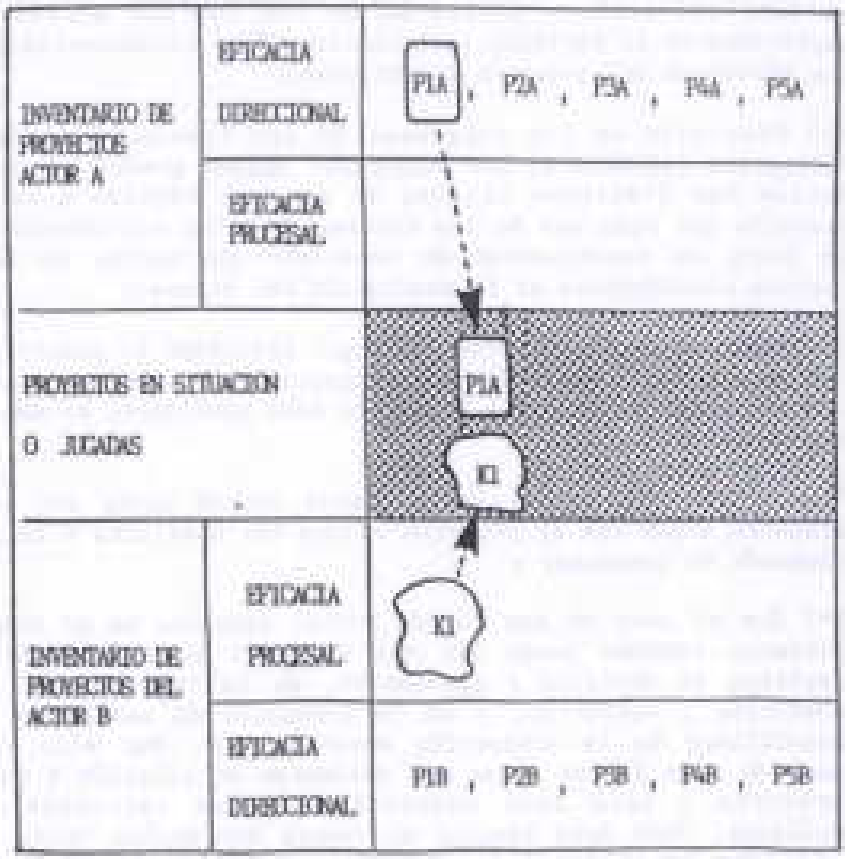
No es lo mismo tener suficiente fuerza para **tomar la decisión** que para hacer **vigente tal decisión** en la realidad; tampoco se requiere la misma fuerza para hacer vigente la decisión un día que para hacerla irreversible o estable en el tiempo.

Proyectos del Programa Direccional y Proyectos en Situación.

Del conjunto de Proyectos seleccionados, sólo una parte de ellos constituyen las **jugadas** o **movimientos** de los actores sociales **en una situación dada**. Los otros están a la espera de su oportunidad en una situación favorable. Estos proyectos jugados en una situación se denominan **proyectos en situación** o **proyectos en juego**. Siempre serán proyectos K que tienen alguna intersección con los proyectos P.

El símil es obvio con un juego de naipes. Las cartas que cada jugador tiene en la mano son de dos tipos : a) cartas que cuentan como puntos en el juego, y b) cartas que sólo sirven para crearle oportunidades de juego a las primeras. Los proyectos del programa direccional son las primeras, los proyectos K son las segundas y en cada momento se juegan unas cartas y otras esperan su oportunidad. El criterio de eficacia estratégico está siempre referido al manejo de las cartas que cuentan como puntos en el juego.

El orden o secuencia en que se colocan en situación los proyectos y las operaciones constituye una **trayectoria**. Una forma de pensar el método para explorar la viabilidad política del programa direccional consiste en simular las posibilidades y consecuencias de distintas trayectorias.



La Simulación de Trayectorias de Construcción de Viabilidad

Para simular trayectorias, antes deben haberse cumplido los siguientes pasos:

a) **Análisis general de las relaciones de fuerza e intereses en la situación inicial.**

i) Identificación y precisión de las fuerzas sociales implicadas en la decisión, materialización y consecuencia de los proyectos del programa direccional;

ii) Precisión de los intereses de las fuerzas sociales relevantes respecto de los proyectos; supone graduar en una escala los distintos niveles de apoyo o rechazo a cada proyecto por cada una de las fuerzas sociales consideradas. Se trata en consecuencia de construir una matriz de las fuerzas consideradas en la simulación del proceso;

iii) Estimación de los pesos (o algún indicador de poder) de las fuerzas sociales. Esta aproximación al peso que cada fuerza social tiene en la situación debe considerar al menos dos aspectos:

*) Que el peso de una misma fuerza social puede ser muy distinto según sea el proyecto objeto del conflicto o de la búsqueda de consenso; y

**) Que el peso de una fuerza social respecto de un mismo proyecto también puede ser muy distinto en la instancia legítima de decisión y aprobación, en la instancia de su ejecución y operación, y en la instancia de mantención o estabilidad de la producción materializada. Por ello, el peso de cada fuerza tiene que estimarse en relación a cada proyecto y para cada instancia que sea relevante al análisis. Aquí debe tenerse en cuenta que muchas veces el problema de viabilidad como comparación de pesos entre fuerzas opuestas, no radica en la instancia de decisión sino en la de su ejecución real y en su perdurabilidad o estabilidad.

iv) Estimación del valor e interés que cada fuerza social le asigna a cada proyecto y cada operación considerada conflictiva. Esta distinción es necesaria porque la fuerza aplicada por una fuerza social sobre un proyecto para

materializarlo o rechazarlo dependerá no sólo de su interés en él, sino también del valor que le asigna dentro del conjunto de proyectos en juego.

b) **Análisis de la fuerza propia**

Casi nunca una fuerza social es homogénea en sus intereses, propuestas, comportamientos, reacciones y distribución del poder. Por ello, resulta de la mayor importancia estudiar **que pasa al interior de la fuerza propia** respecto a los proyectos del programa direccional. Algunas preguntas del siguiente tipo deberían tener respuesta en este punto:

i) ¿Qué tendencias se acentúan, se disipan o se crean al interior de la fuerza propia si se deciden y ejecutan los proyectos del programa direccional? ¿Se gana en unidad y cohesión o se generan tendencias de fragmentación?

ii) ¿Qué posibilidades de alianza o acuerdos se avizoran para sumar fuerzas en la aprobación y materialización de cada proyecto, y cómo ellas repercutirán en la cohesión o fragmentación de la fuerza interna? ¿Cuál es el costo de tales acuerdos y alianzas?

Simulación dinámica del análisis de viabilidad.

Completado el cuadro de análisis de los factores relevantes para el análisis de viabilidad en la situación inicial, es posible abordar el estudio dinámico del cambio situacional y del cambio en las posibilidades de lograr decisión y materialización de los proyectos del programa direccional. Este análisis implica simular trayectorias, tanto en sus condiciones de viabilidad en cada situación presente, como en los efectos de las mismas para generar arcos de coyuntura que producen una situación siguiente. En la situación nueva creada será necesario examinar la viabilidad de la operación que sigue en la trayectoria seleccionada.

Este analisis por trayectorias y operación por operación dentro de cada trayectoria puede hacerse bajo la forma

reglamentada de un juego, o de expertos sentados en una mesa que discuten y comparan sus juicios hasta llegar a una conclusión fundamentada. En este último caso, muchas veces se vuelven a discutir los fundamentos de los juicios emitidos para estudiar la sensibilidad de los resultados respecto de ellos. Si después de muchas discusiones no hay acuerdo, las discrepancias deben analizarse como si fueran trayectorias distintas.

Para visualizar los problemas y la secuencia lógica de los pasos de un análisis de viabilidad política, supondremos un caso muy simplificado con las siguientes características:

i) Existen dos actores sociales A1 y A2, que se suponen bien estudiados y caracterizados entre sí;

ii) El inventario de las operaciones de los programas direccionales incluídos los aspectos táctico- procesales enunciados después de un análisis estratégico exploratorio, es el siguiente:

A1 = (K11, K12, K13)

A2 = (K21, K22)

El inventario de operaciones tiene suficiente precisión sin ser desagregado en acciones y es fijo, en el sentido que ante cada situación nueva no surge la necesidad de revisarlo;

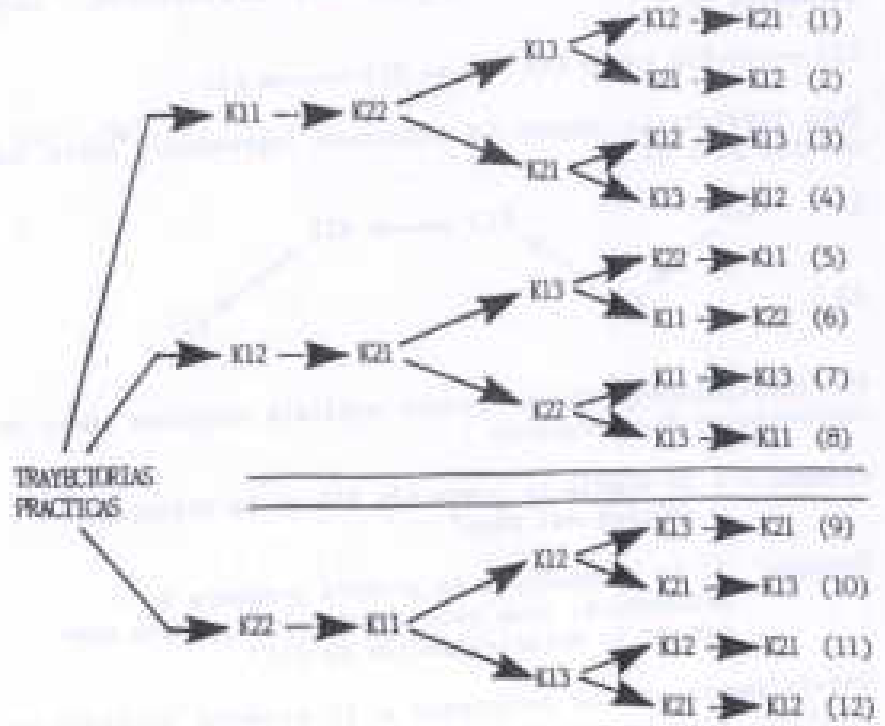
iii) cada actor tiene interés negativo por las operaciones de su oponente;

iv) todas las operaciones son de alto valor para los actores en conflicto

Se trata de una confrontación respecto de cinco operaciones, tres de A1 y dos de A2, que deben ser puestas en situación en algún orden por los contendientes. En este caso, las trayectorias teóricas son 5! = 120 . Pero, los expertos que

hacen el análisis han descartado la mayoría por imprácticas. Han dejado sólo 12 trayectorias que merecen ser exploradas en detalle y profundidad para definir una estrategia. En esta selección, los expertos son muy estrictos, porque el estudio de cada trayectoria es lento y costoso. Por eso, no sólo han descartado las trayectorias imprácticas, sino además las que estiman ineficientes. También han dejado de lado todas aquellas trayectorias que parecen muy similares a otras y las han fusionado en trayectorias tipo.

TRAYECTORIAS PRACTICAS DE A1 Y A2



Estas son las doce trayectorias que señala el cuadro adjunto. Dicho cuadro , en su parte superior asume que A1 toma la iniciativa y en la parte inferior lo hace A2.

Una vez seleccionadas las trayectorias prácticas es posible entrar a su estudio **una por una**. Para ello es necesario elegir un orden de la experimentación. Ese orden no es arbitrario, porque algunas trayectorias arrojan luces sobre otras, en la medida que producen situaciones similares con arcos de operaciones similares.

Supongamos que el ordeo más eficaz de la experimentación es el de la numeración del cuadro anterior .

Ahora podemos estudiar la primera trayectoria, cuya secuencia es :

K11 ⟶ K22 ⟶ K13 ⟶ K12 ⟶ K21

Esta trayectoria supone la siguiente interacción entre los actores A1 y A2 :

Por consiguiente, nuestro primer análisis consiste ahora en contestarnos dos preguntas :

Primera : ¿ Es viable la operación K11 en la situación inicial del plan?

Segunda: Si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿Qué arco situacional produce como efecto la materialización de K11?

Naturalmente, si la respuesta a la primera pregunta es negativa, toda la trayectoria debe ser declarada **inviable**,

ya que su primer arco es imposible.

Para contestar a la primera pregunta tenemos que **simular** el juego de **presiones** de A1 y A2 sobre la operación K11, ateniéndonos a las características pertinentes de la situación inicial.

En el análisis de viabilidad política de un proyecto en una situación utilizaremos los siguientes conceptos ya explicados :

V = valor de la operación, como coeficiente entre 0 y 1.-

I = interés por la operación, precisable por los signos (+), (0) y (-).

E = espectativa sobre la presión del otro, valorizable en una escala entre 0 y 1.

R = presión sobre una operación

VP = vector de peso

De esta manera, las presiones de A1 y A2 sobre K11 serán :

R1 = (V1 x E1 x VP1)i1 ⟶ K11

R2 = (V2 x E2 x VP2)i2 ⟶ K11

La operación K11 será viable si :

$$R1(+) > R2(-)$$

Al producto de los coeficientes V y E podemos llamarlo u. Dicho producto es un coeficiente de **utilización de la fuerza acumulada**. Recuérdese que un actor usa calculadamente su fuerza y según sea la situación está dispuesto a aplicar más o menos fuerza. Si u = 1, porque E = 1 y V = 1, entonces el

actor aplicará su fuerza al máximo. Cualquier valor de u menor que 1 indica una cautela en el uso de la fuerza o un cálculo de la intensidad suficiente para lograr el resultado.

De esta manera, la relación de viabilidad de una operación en la situación Si será :

$$u1\ (VP1)\ i1 \geq u2\ (VP2)\ i2$$

donde cada variable de la relación tiene un valor específico para la situación y para cada actor.

La dificultad con esta relación reside en la comparación entre VP1 y VP2. Sin embargo, la estructura del vector de peso nos facilita la solución.

El vector de peso de una fuerza se compone de elementos diversificados y heterogéneos de distinta eficacia en distintos campos de enfrentamiento. estos **campos de enfrentamiento** son el **ámbito de la decisión**, el **ámbito de la operación práctica** y el **ámbito de la estabilidad** de los efectos en un determinado espacio de un problema. Cada elemento del vector de peso tiene una eficacia distinta según el campo y el espacio de aplicación.

El dirigente o el estratega no usa el vector de peso de su fuerza indiscriminadamente, sino que selecciona uno o varios elementos del vector de peso según sea la eficacia especial que algunos de ellos tienen para la operación, el campo y el espacio en que debe producir efectos. Algunos elementos del vector de peso son muy valiosos para algunas cosas e inútiles para otras.

El elemento del vector de peso que YO selecciono para cada confrontación con el OTRO es un **pivote de presión**. Como cada elemento del vector de peso tiene un campo de eficacia demarcado y limitado a un ámbito particular, el estratega desplaza su **pivote de presión** de un elemento a otro según se desplace el campo de enfrentamiento.

PIVOTES DE PRESION			
Elementos del VP	Decision	Operacion	Estabilidad
x11			
x12	pivote		
x13		pivote	
x14			pivote
.. ..			
xim			

Por ejemplo, si x12 es la proporción de diputados que controla el actor A1 y K11 es una operación que supone aprobar una ley para controlar la evasión tributaria, x12 está dentro del campo de eficacia de la decisión sobre K11, y es seleccionado para ser **pivote** del vector de peso en esa confrontación particular. Pero, si se desplaza el campo de enfrentamiento, una vez aprobada la ley, al terreno práctico de la administración tributaria, el elemento x12 deja de ser pivote y en su reemplazo se selecciona el elemento x13 que se refiere a la capacidad administrativa del Gobierno y al control que A1 tiene sobre ella.

Así, uno o varios elementos del vector de peso son pivote cuando constituyen el eje de la confrontación con el vector de peso del oponente. Por consiguiente, la **comparación** entre vectores de peso de distintos actores siempre se hace entre **elementos pivote** de una estructura comparable.

Sin embargo, el vector de peso es un sistema interrelacionado de elementos, y ello obliga al dirigente a un cálculo de conveniencia sobre el uso de su vector de peso y la selección del pivote de presión. Todos los elementos del vector de peso hacen de soporte del pivote, para valorizarlo, y la aplicación del pivote puede, a su vez, valorizar o desvalorizar los otros elementos del vector de peso no aplicados directamente para ejercer la presión.

Por ejemplo, el uso de la mayoría en el Congreso como pivote de presión para aprobar la ley tributaria tiene además el respaldo de los medios de comunicación (x14) que controla A1. Por otra parte, A1 es parte de una matriz de intersección de fuerzas sociales, es decir se compone en parte de otros actores y participa en la estructura de algunos de ellos. Por lo tanto, parte de la fuerza que tiene A1 depende del apoyo que recibe de las organizaciones empresariales y de la adhesión en general de la población. Si el efecto del control tributario penaliza mucho a los empresarios y a la población en general, los elementos del VP que representan esos apoyos perderán valor. De la misma manera, el mejor control de la equidad tributaria y de la inflación puede que valorice el elemento del VP que representa el apoyo de los asalariados. Hay aquí pues los elementos para hacer una cálculo de conveniencia o eficacia política que no es fácil.

Siguiendo los métodos propuestos podemos dar una respuesta razonable a la primera pregunta sobre la viabilidad de la operación K11 en la situación inicial. Si la viabilidad es positiva, surge la segunda pregunta ya mencionada: ¿Cuál será el arco de coyuntura que producirá la operación K11?

Esta segunda pregunta puede responderse acudiendo a las

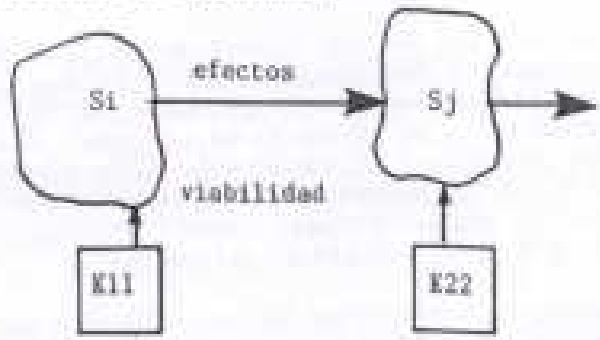
simulaciones del plan sobre la relación básica de una operación:

recursos ⟶ producto ⟶ resultados

Tales resultados son el VDP o en VDR de la situación siguiente (Sj) respecto a un problema particular o la situación en general. Así, el arco de coyuntura será :

Si —K11→ Sj

La nueva situación Sj será la realidad en que deberemos hacer el análisis de viabilidad de la operación siguiente en la trayectoria que es K22. Así, la secuencia gráfica de una trayectoria sería la siguiente :



Pero, en la nueva situación Sj puede cambiar el valor de los problemas y las operaciones para A1 y A2, pueden cambiar sus intereses por las operaciones, pueden alterarse sus espectativas recíprocas, puede cambiar el vector de peso de ambos. Si A1 logra que esos cambios le sean favorables, habrá logrado **cerrarle viabilidad** a la operación K22 de su oponente y **construírle viabilidad** a la operación suya que sigue en la trayectoria simulada.

Una trayectoria es viable si y sólo si **todos sus arcos** son viables. Por consiguiente, la inviabilidad de un arco

cualquiera de una trayectoria la invalida completamente.

La relación de presiones sobre una operación indica si es viable o no viable. En el primer caso, el análisis continúa arco por arco considerando la viabilidad de decisión, operación y estabilidad. En el segundo caso, no viabilidad del arco, es necesario descartar la trayectoria 1 y ensayar la siguiente.

El análisis de viabilidad de decisión es bastante simple, pero la viabilidad de operación y la de estabilidad plantean cuestiones bien complejas.

Por ejemplo, si se trata de una confrontación en el Congreso Nacional el diferencial de presiones se simplifica a la consideración de una mayoría simple o calificada de votos.

Pero, generalmente en los otros campos de enfrentamiento no se trata de contar votos en una instancia de aprobación o decisión. Allí la cuestión de la viabilidad se centra en la ejecución práctica y control de la realidad con una operación donde los criterios de éxito son más complejos y es más difícil establecer la relación de presiones. Por ejemplo, ¿Cuál es la probabilidad de éxito de que un gobierno imponga un control eficaz de precios a los productos de consumo popular, si las empresas lo resisten?

Cada arco de coyuntura simulado debe ser objeto de un análisis lo más profundo posible por el equipo de estudio estratégico, a fin de fundamentar la simulación de la situación siguiente Sj. Algunos elementos imprescindibles de la caracterización de S2 serán:

i) Nuevas matrices de intereses;

ii) Nuevas matrices de indicadores de peso y nuevas relaciones generales de fuerza;

iii) Cambios en la espectativas propias y del otro sobre el uso de la fuerza;

iv) Cambios en la valoración de los problemas y operaciones y posibilidades de nuevos problemas y nuevas operaciones;

v) Apreciación del valor de las operaciones que restan por ensayar; por ejemplo, si YO he desacumulado poder y me resta por ensayar, operaciones de muy alto valor, la situación se presenta difícil;

vi) Precisar las nuevas tendencias situacionales

v) Precisar los nuevos acuerdos y coaliciones posibles

Todo esto supone una relación explícita entre uso de la fuerza y acumulación o desacumulación de fuerza. Una vez definidas las nuevas características situacionales, podemos continuar la simulación haciendo el análisis de la operación que sigue en la trayectoria.

Al final, si todos los arcos de la trayectoria 1 son viables, la trayectoria es viable. Pero como no sabemos si habrá otras trayectorias viables y cual es la mejor, debemos registrar la trayectoria 1 como viable y pasar a analizar la trayectoria 2.

Lo mismo haremos después con la trayectoria 3, con la 4 y las que siguen hasta llegar a la trayectoria 12.

Si ninguna trayectoria resulta viable, el problema regresa a una revisión del programa direccional y de las opciones direccionales, ya que no existe suficiente fuerza para realizar un programa de ese alcance y direccionalidad.

El proceso termina con la selección de un **curso de acción** o un **haz de trayectorias centrales**. La elección del curso de acción y el análisis de cada trayectoria supone una conjugación entre los proyectos P (seleccionados por su eficacia direccional) y los proyectos K (seleccionados por ser acumuladores de fuerza).

Si hemos seleccionado un haz de trayectorias viables es necesario compararlas y seleccionar la de mayor probabilidad. Cada trayectoria puede ser sometida además a otras pruebas y con otros criterios, como por ejemplo la búsqueda del curso de menor riesgo y otras señaladas en **Planificación de Situaciones** (capítulo VIII, pág. 301-352, Fondo de Cultura Económica, México).

En síntesis, el análisis de viabilidad política supone:

a) El diseño de situaciones y escenarios posibles, conformando trayectorias probables de cambio situacional, que tienen distintas probabilidades de éxito.

b) El análisis de viabilidad política para las trayectorias prácticas.

c) La selección de un curso de acción flexible y revisable que sirva de guía para la acción.

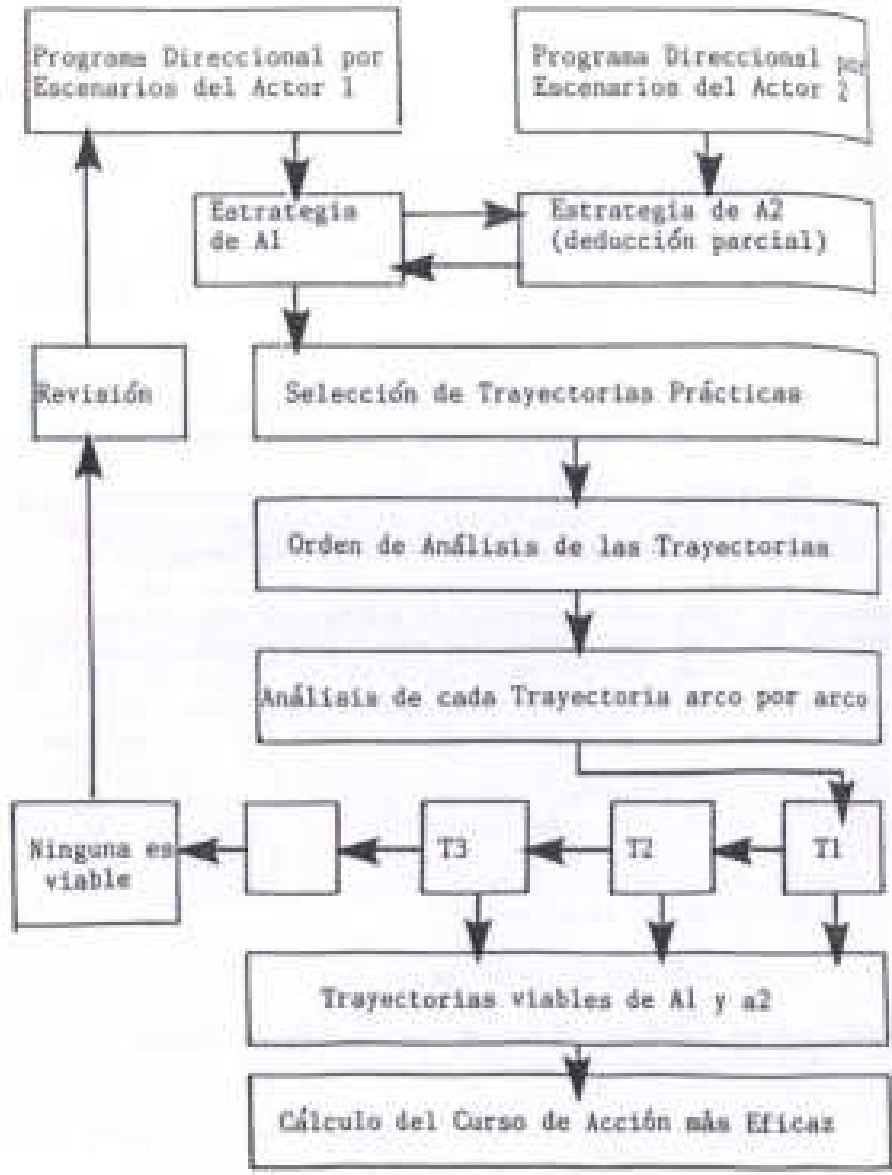
d) el diseño anticipado de algunos ingenios tácticos utilizables en el curso de acción seleccionado.

e) La revisión del programa direccional si el análisis dinámico de viabilidad así lo exige.

Con el análisis de viabilidad del programa direccional se puede tener una visión anticipada de algunas de las posibilidades futuras del proceso de acumulación o desacumulación de fuerza para el actor que hace el análisis. El contenido del programa direccional en relación a su eficacia para resolver los problemas más relevantes y el carácter conflictivo o consensual de su materialización, marcarán las consecuencias de la simulación de viabilidad en tres tipologías clásicas del proceso de acumulación política:

a) Una trayectoria de desacumulación de poder o de desgaste en el gobierno;

ANALISIS DE VIABILIDAD POLITICA EN LA AUTORREFERENCIA DE A1



b) Una trayectoria de acumulación de poder, de "construcción de viabilidad" o de crecimiento en el gobierno; y

c) Una trayectoria relativamente equillibrada de conservación del poder inicial, sin perjuicio de la existencia de fluctuaciones dentro del período de gobierno (tipo monte o tipo hamaca).

El análisis frío y lo más riguroso sobre el tipo de trayectoria que más probablemente supone la ejecución del programa de gobierno es de vital importancia en la estrategia de conducción política. En efecto, si la trayectoria más probable es de desacumulación de fuerza, entonces los proyectos más difíciles y conflictivos tendrán que realizarse al principio del período de gobierno cuando la relación de fuerzas es favorable. Es una trayectoria donde es probable que no se alcance la situación-objetivo y se incumpla el programa de gobierno.

Por el contrario, si la trayectoria más probable es de acumulación de fuerza, entonces no sólo será posible y necesario realizar los proyectos más conflictivos después, una vez que se les haya construido viabilidad, sino también evaluar la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos que sobrepasen lo propuesto en el programa de gobierno.

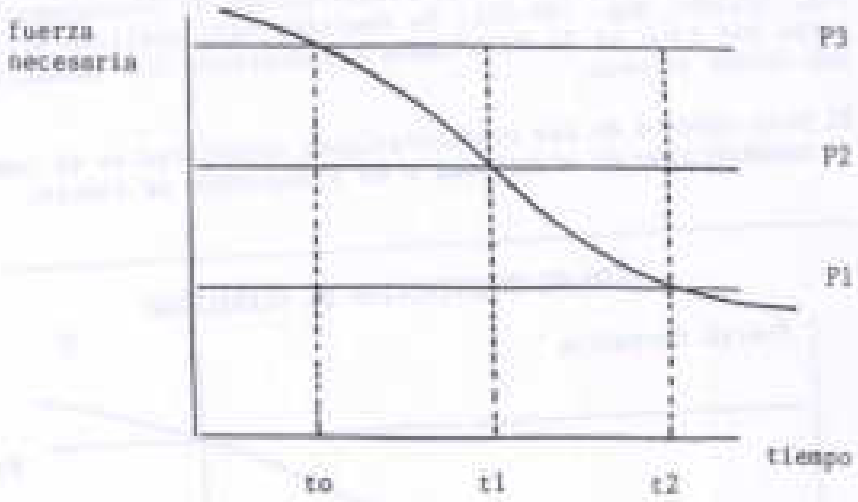
Aquí, el problema más complejo es discernir con frialdad previsible qué consecuencias sobre la acumulación o desacumulación de fuerza tendrán las distintas trayectorias consideradas, porque la tendencia normal al interior de un actor es a autoengañarse.

La voluntad de crecer y el convencimiento de que todos los actos de gobierno propuestos son necesarios y efectivos, conspiran contra una previsión razonable de la curva de ascenso o desgaste de la fuerza inicial disponible.

En el gráfico siguiente se ejemplifica una trayectoria de

desacumulación de fuerza (T) que condiciona la viabilidad de realización de los proyectos P1, P2 y P3.

CASO DE DESACUMULACION DE FUERZA O DE DESGASTE DEL PODER



Las líneas paralelas del gráfico representan la fuerza necesaria para producir cada uno de los proyectos. De esta forma, la última oportunidad de realizar P3 es en el tiempo to, la última oportunidad de realizar P2 es en el tiempo t1, y así siguiendo. En este caso, a medida que el tiempo avanza se reduce el espacio de variedad de posibilidades de producción del actor. Si no hacemos un cálculo anticipado de lo que más probablemente ocurrirá en el futuro con las relaciones de fuerzas si se aplica el programa direccional adoptado, corremos el riesgo de cometer serios errores en la secuencia de ejecución de los proyectos.

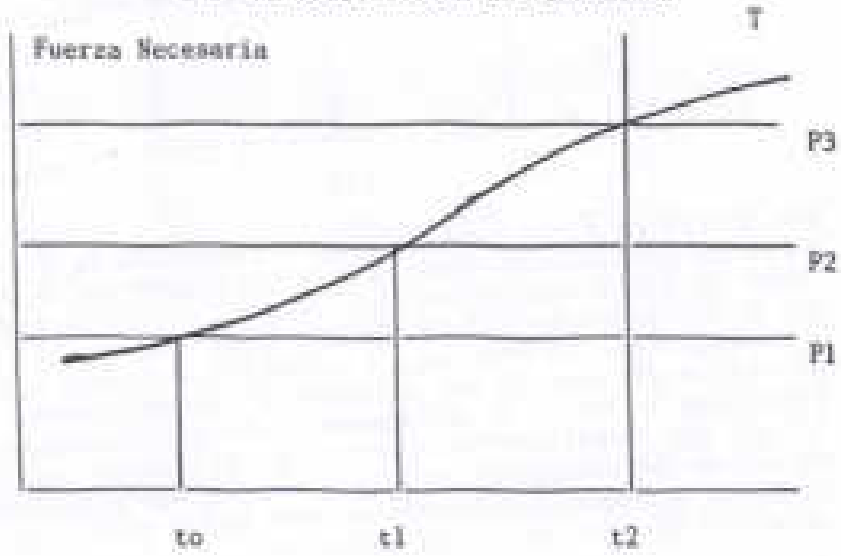
Por ejemplo, es común postergar ahora una reforma tributaria, siempre impopular, para la última etapa del

período de gobierno, en la creencia que es posible evitar conflictos presentes porque la situación será mejor más adelante. Pero, generalmente la situación es peor más adelante.

Este análisis hecho con mayor rigor, exigiría distinguir entre los distintos componentes del peso de cada fuerza. En efecto una fuerza puede perder poder de adhesión, ganar en poder de represión y mantener los recursos de poder burocrático-legales. Para un análisis más preciso de este problema, ver: Carlos Matus,"Planificación de Situaciones", FCE, México, pag. 180-221. En realidad este análisis sería mucho más rico si lo hiciéramos considerando los elementos del vector de peso.

El polo opuesto de las consideraciones anteriores es el caso de **construcción de viabilidad** o de acumulación de fuerza.

CASO DE CONSTRUCCION DE VIABILIDAD

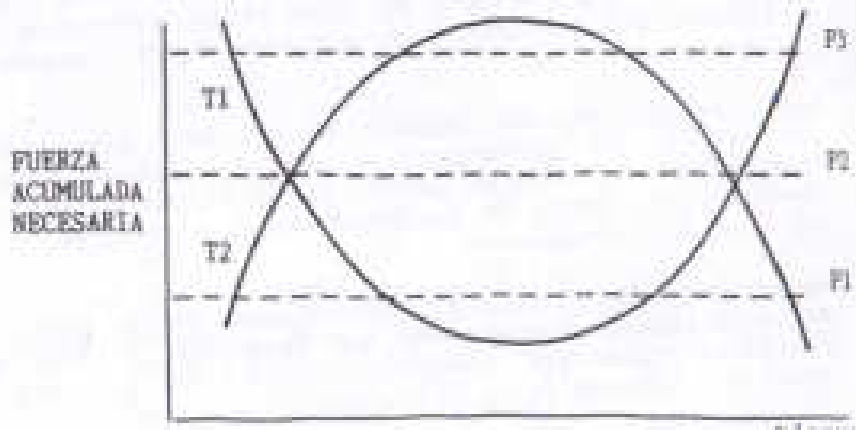


Una trayectoria de "construcción de viabilidad" se caracteriza porque cada proyecto realizado, al acumular fuerza en el actor que lo produce, permite realizar un proyecto siguiente para el cual no se disponía de suficiente fuerza en la situación previa.

Aquí el proyecto P3 no puede realizarse antes de t2, porque aún no se ha acumulado suficiente fuerza para realizarlo. Lo mismo ocurre con el proyecto P2 en el momento t1. Es importante destacar que, una vez que una trayectoria sigue un curso descendente, es de muy difícil recuperación; en cambio, una trayectoria ascendente fácilmente cambia de curso.

Esto da origen a dos nuevos casos teóricos: la trayectoria **tipo monte** y la trayectoria **tipo hamaca**. La trayectoria **tipo monte** es bastante común como una primera etapa de una trayectoria de desacumulación de fuerza, donde la sola espectativa de cambio y el proceso de "suma" al carro de la victoria producen un período de tiempo variable de acumulación inicial de fuerza.

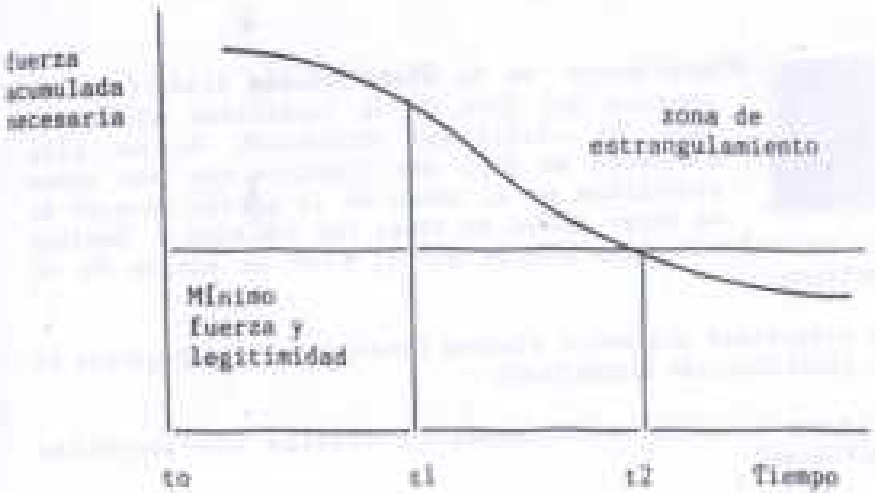
TRAYECTORIA "TIPO HAMACA" (T1) Y "TIPO MONTE" (T2)



La trayectoria tipo **hamaca** o chinchorro, en cambio, es de muy rara ocurrencia, dado el carácter generalmente irreversible que toman los procesos de desacumulación de fuerza. Sin embargo, la trayectoria tipo chinchorro es la ilusión de todos los gobiernos rechazados por el favor popular.

Un caso muy interesante de trayectoria de desacumulación de fuerza es la que está ejemplificada en **Planificación de Situaciones** (op.cit.) y que produce una zona de estrangulamiento que pone en serio peligro la estabilidad de un gobierno. Se trata de una trayectoria típica de los procesos revolucionarios.

TRAYECTORIA CON ZONA DE ESTRANGULAMIENTO



Este tipo de trayectoria tiene tres zonas bien definidas:

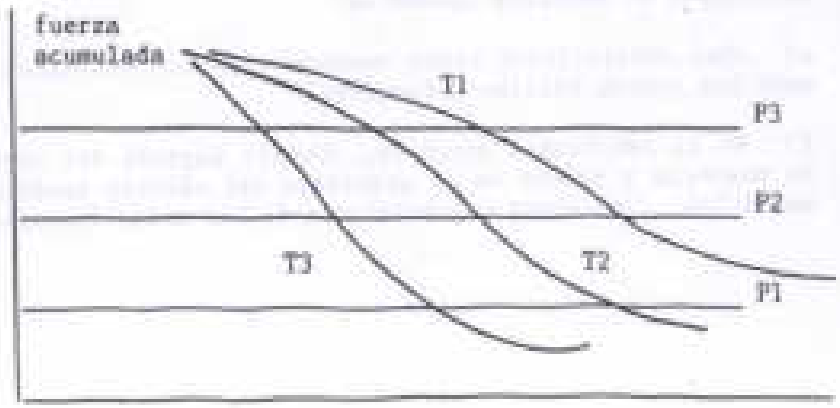
i) Una primera zona (to - t1) de auge y ascenso en las relaciones de fuerza;
ii) Una segunda zona de declinación sobre todo en fuerza de

adhesión popular (t1 - t2), y

iii) Una tercera zona de t2 en adelante, que es la zona de estrangulamiento producida por el hecho que los cambios genoestructurales han desorganizado el fenómeno y las nuevas genoestructuras aún no se consolidan y no pueden mostrar su eficacia. Por ese camino, la desacumulación de fuerza puede ser muy grande, y quedar bajo el límite mínimo de legitimidad que pone en peligro la estabilidad del sistema.

En la ocurrencia de alguna de las trayectorias de relaciones de fuerza mencionadas, juega un papel determinante el programa direccional propuesto y sólo un papel condicionante la selección de la trayectoria más eficaz. Son los resultados y efectos económicos, políticos e ideológico-culturales del programa direccional los que fijan el patrón que seguirá la trayectoria. Según sea el valor de los problemas que enfrente y la eficacia de las operaciones para realizar un intercambio favorable de problemas, las trayectorias exploradas serán de acumulación o de desacumulación de fuerza.

VARIEDAD DE UN PROGRAMA DIRECCIONAL DESACUMULADOR DE FUERZA



Tal como lo indica el gráfico adjunto, dado un programa direccional, el patrón básico de la trayectoria queda fijado, y las distintas alternativas de secuencia u ordenamiento en la ejecución de los proyectos sólo produce variantes en torno a dicho patrón. Por ejemplo, la trayectoria T3 es más desacumuladora de fuerza que T1, pero ambas siguen un patrón de desacumulación.

Para verificar el análisis de viabilidad política, es necesario hacerse preguntas como las siguientes:

a) ¿Hemos caracterizado bien las fuerzas oponentes, las fuerzas aliadas y las tendencias de la fuerza propia?

b) ¿Cuál es la relación entre las alianzas posibles y las alianzas y acuerdos que subyacen en el análisis de viabilidad?

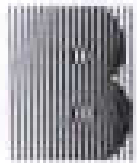
c) ¿Con qué criterios hemos imaginado y supuesto las estrategias de los oponentes? ¿Están diseñadas con riqueza o con negligencia? ¿Cuánto es información y cuánto es deducción?

d) ¿Cuáles pueden ser los puntos débiles o críticos sobre los cuales fundamos la estrategia propia y calculamos la estrategia de nuestros oponentes?

e) ¿Qué sensibilidad tiene nuestro análisis de viabilidad ante los puntos débiles detectados?

f) En la estrategia adoptada, ¿Cuánto depende del control de nosotros y cuánto de la precisión del cálculo predictivo sobre las acciones o iniciativas de las otras fuerzas?.

4.1.- LA VIABILIDAD ECONOMICA DEL PROGRAMA DIRECCIONAL.



Buena parte de la planificación tradicional se preocupa del tema de la viabilidad económica. Pero la viabilidad económica de un plan económico es algo más limitado que esa misma viabilidad en el campo de la acción general de un actor social en todos los dominios y ámbitos situacionales, como podría ser el plan de acción de un gobierno.

La viabilidad ecocónica plantea estas tres interrogantes en la planificación situacional :

Primera : ¿Son económicamente viables los proyectos **políticos**?

Segunda : ¿Son económicamente viables los proyectos **económicos**?

Tercera : ¿ Son económicamente viables los proyectos **organizativos**?

La primera pregunta plantea, en su extremo más profundo, el conflicto entre el idealismo normativo de un diseño político y el positivismo hecho realidad en el individualismo económico. Pero también, referida a una operación concreta nos enfrenta a la coherencia entre un diseño político particular con el sistema económico vigente.

¿ Puede el hombre crear con éxito sistemas políticos que para su funcionamiento exigen un **hombre económico** distinto? ¿O el sistema político debe respetar y tomar como una restricción al hombre económico tal como es? ¿ Es posible soldear un **hombre nuevo**, despojarlo de sus egoismos y pequeñeces, motivarlo exclusivamente por valores morales e intelectuales de servicio a la colectividad, liberarlo en sus raíces de la necesidad de la acumulación individual, alejarlo de la inseguridad personal y del miedo al poder del otro, hacerle perder el temor a errar y a asumir responsabilidades, inmunizarlo contra el apetito por el poder, y al mismo tiempo hacerlo creativo, imaginativo , dinámico e impaciente por el progreso social? ¿La conciencia de servidor público puede ser motivo suficiente para una dinámica de progreso si no es acompañada por la vanidad del reconocimiento público, el incentivo económico y el poder sobre sus conciudadanos?

Estas preguntas remueven nuestras preocupaciones más profundas y no sabemos qué contestar, porque no nos hemos preocupado de conocer al hombre en su integridad. Conocemos, por el trabajo de los antropólogos, civilizaciones primitivas que desprecian la acumulación individual y, a veces, menosprecian hasta el poder. Pero ellas viven o vivieron congeladas en su desarrollo, girando en un ciclo vegetativo que resuelve sus problemas de escasez en pequeño y por extensión progresiva en el uso de los recursos naturales necesarios. Jamás tuvieron que acudir a las ciencias, la tecnología y las grandes organizaciones típicas del mundo moderno.

Allí no puede decirse que surgió el hombre económico con sus inclinaciones sobre la propiedad y la apropiación

individual. Allí los problemas no son del individuo, son de la colectividad. Pero la división del trabajo creó también la división de los problemas. Los problemas pasaron a ser personales y sus soluciones individuales. La seguridad del individuo quedó así asociada a su autonomía para resolver sus problemas personales. Pero la división del trabajo fué una necesidad del progreso social ante las nuevas escalas generadas por el aumento de la población.

En realidad ¿El individualismo económico es un producto del capitalismo? ¿O es producto de algo más profundo y difícil de remover? ¿ Cuánto tiempo tomaría cambiar al hombre, si decidimos cambiarlo, y qué pasaría en la transición?

El individualismo económico parece ser para muchos una actitud defensiva ante la inseguridad. Para unos pocos, es un instrumento de poder, de dominio sobre otros. En ambos casos adquiere una fuerza motivadora persistente que se refuerza recíprocamente. El pequeño propietario agrícola no cede su tierra para una cooperativa, porque no quiere depender de otros. El pequeño propietario se suma a la fuerza de los grandes si el sistema es amenazado y el grande modera sus conflictos con los pequeños en las épocas de amenaza, porque el individualismo económico les permite un espacio de independencia que es pequeño para unos y grande para otros.

Así el diseño político-social choca con estas fuerzas individualistas y se hace inviable por la resistencia política o por la vía de un funcionamiento pobre de la economía.

La ética política no tiene una correspondencia en una ética económica. Es un choque de valores de la mayor trascendencia y no sabemos bien lo que es posible o imposible. No sabemos bien si el hombre es un dato o es una variable que puede ser cambiada. No sabemos bien el costo de cambiar al hombre ni si los problemas pueden ser resueltos sin cambiarlo.

Frente a este dilema, el diseño político de proyectos

sociales alternativos no es algo que se experimenta en un laboratorio social, sino algo que vivimos como ideologías contrapuestas en las luchas políticas y en la vida cotidiana.

¿Por qué no pensamos el sistema social y el sistema económico como una macroorganización que puede ser diseñada para que sea creativa en la solución de los problemas y haga inmunes a los individuos a la concentración del poder y la riqueza? ¿Los únicos diseños posibles son los que están ahora en el debate mundial? ¿Ha llegado la hora de una nueva ola de utopistas que a partir del desarrollo de las ciencias sociales y en interacción con sus progresivos avances rescate la idea de la ingeniería social?

Como se puede apreciar, la primera pregunta sólo trae más preguntas. Por esa vía es que los grandes problemas sociales llegan a ser parte del paisaje.

La segunda pregunta, en cambio, da en el blanco de lo que se llama planificación económica, análisis de eficacia económica, evaluación de proyectos, etc. Supone resuelto el primer problema, por una u otra vía. Normalmente se asume que el sistema político y el sistema económico **sólo pueden ser como son** en la realidad, y en base a esa realidad es necesario verificar con anticipación si son viables las operaciones económicas del plan.

Este tema plantea dos interrogantes :i) la de la eficacia o rentabilidad de las operaciones desde el punto de vista económico y ii) la de la compatibilidad entre los recursos económicos disponibles en el sistema y los exigibles por el programa direccional.

Todo el desarrollo de la teoría económica moderna está hecho para responder a estas preguntas. Por ejemplo, ¿ Es económicamente viable la redistribución del ingreso que asume el plan? ¿Es financiable su tasa de crecimiento? ¿Las operaciones del plan cumplen con los requisitos mínimos de rentabilidad económica? ¿Es posible el financiamiento del

plan sin sobrepasar un techo de inflación aceptable? ¿Qué pasa con la balanza de pagos si el plan se ejecuta? ¿Cuánto endeudamiento externo se necesita para hacer viable el plan?

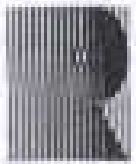
El análisis de viabilidad económica debe dar cuenta de interrogantes como estas confrontando el debe ser normativo con el puede ser que nos anticipan los comportamientos económicos previsibles. En este sentido, un modelo económico matemático puede ser muy útil, siempre que su estructura considere el máximo de ecuaciones de comportamiento posibles, ya que éstas representan en el modelo la resistencia de la realidad para ser moldeada a gusto del planificador. Pero aquí surge una dificultad propia de la econometría. No es fácil saber si la realidad se resiste a aceptar los parámetros del plan o es el modelista quien se resiste a cambiarlos. Los procesos creativos cambian los patrones comportamentales, pero allí podemos trabajar con variantes y escenarios para explorar posibilidades sin hacer afirmaciones predictivas.

En el otro extremo están los modelos económicos que sólo contienen identidades (ecuaciones de definición), y que por consiguiente no presentan la menor resistencia a cualquier manipulación del planificador, siempre que ellas respeten las identidades contables. Estos modelos no arrojan ninguna luz sobre el problema macroeconómico de la viabilidad.

El análisis de viabilidad económica debe llevarse también a cada una de las operaciones del plan. Ello requiere desarrollar métodos de evaluación económica de las operaciones, que pueden gestarse a partir de los métodos de evaluación de proyectos de inversión.

La tercera pregunta se refiere a la viabilidad económica de las operaciones institucionales y organizativas. La viabilidad económica de las operaciones institucionales revierte a la primera pregunta, mientras que esa viabilidad respecto a las operaciones que alteran las capacidades de producción de las organizaciones plantea las mismas cuestiones que la segunda pregunta.

4.a.- VIABILIDAD INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA



ecordemos que en este caso la interrogante clave es : ¿Son organizativamente viables los proyectos organizativos, políticos y económicos del plan? ¿Qúe significa que los proyectos organizativos sean organizativamente viables? ¿Cuál es la importancia de la viabilidad organizativa de los proyectos políticos y económicos?

La primera interrogante puede descomponerse, a su vez, en varias otras:

a) ¿ tenemos las capacidades organizativas para organizarnos mejor ? (restricciones organizativas para reformar las organizaciones);

b) ¿las nuevas organizaciones que hemos diseñado para hacer cumplir el plan son viables y eficientes, es decir capaces de sobrevivir y cumplir satisfactoriamente su rol en el sistema? (capacidad de las nuevas organizaciones para desplazar con ventaja a las viejas);

c) ¿las capacidades organizativas actuales permiten la realización de los proyectos políticos, económicos y de servicios que el plan promete realizar? (capacidad operativa de los organismos vigentes), y

d)¿ existe una adecuación entre el funcionamiento del sistema y la estructura institucional? (adecuación institucional al proceso de cambio situacional).

La **primera pregunta** señala el punto de apoyo de una palanca que intenta mover la situación organizativa. Ese punto de apoyo elemental es la capacidad de un actor para **detectar, reconocer y superar** sus deficiencias organizativas. Detectar, reconocer y superar son instancias interdependientes de una autocrítica que deviene en acción. Puedo detectar erróneamente las deficiencias porque no sé bien como superarlas. Por ejemplo, es muy común en el ámbito institucional organizativo atribuir a deficiencias legales problemas enraizados en los procedimientos y hábitos burocráticos, en las debilidades de dirección y gerencia o en las estructuras culturales. Detectar la restricción no es pues independiente de saber como superarla. ¿Cuántas Comisiones y Comités de reforma naufragan en América Latina en sus vanos intentos por reorganizar el aparato del sector público por fallas en la detección de las restricciones y sus causas? ¿ En cuántos casos el formalismo vacío produjo sólo como resultados de años de trabajo un plan-libro normativo sobre las reformas necesarias?

Aquí la pregunta más incisiva e irritante es si los reformadores organizativos saben **qué reformar** y **cómo reformar**. Si la respuesta es negativa, como ocurre muchas veces, **¿quién reforma a los reformadores**? ¿ quién les coloca el dedo donde deben ponerlo? ¿quién concibe una **estrategia** de reforma organizativa?

Otra forma de autoengañarse en este problema consiste en **atribuir a otros** las deficiencias propias de organización. ¿Cuántas veces vemos a los dirigentes políticos quejarse de la corrupción que ellos mismos generan con sistemas

administrativos deficientes, de la falta de información que ellos producen con sistemas de gerencia primitiva y de las resistencias al cambio en la burocracia que en realidad se origina en la cúspide directiva que ejerce sus funciones con un pragmatismo atrasado?

El caso más típico de estas quejas desorientadas es el de las Oficinas Presidenciales y los Consejos de Ministros, donde proliferan las denuncias sobre la ineficiencia de la organización estatal sin percatarse que la principal causa de tales deficiencias reside en las técnicas primitivas de dirección, planificación, asignación de responsabilidades, preparación de la agenda presidencial y sistemas de petición y rendición de cuenta con que dichas Oficinas operan. La Dirección Superior de nuestros países es el talón de Aquiles de nuestras democracias. Ellas ponen el techo de todas las capacidades limitadas.

La experiencia nos indica que **reconocer** tales deficiencias es una autocrítica alejada de las prácticas de dirección gubernamental. Por otra parte, **superar** las restricciones organizativas implica concebir estrategias certeras, imaginativas, persistentes y prácticas de reforma del aparato público. Tales estrategias derivan generalmente en propuestas normativas y legales cargadas de utopismo declarativo. En otros casos se crean comisiones deliberantes con el propósito de ofrecer un espacio de reflexión crítica a los reformadores y satisfacer sus vanidades. Naturalmente esas comisiones acumulan conocimientos e informes en la misma medida que se aíslan de la acción reformadora y son dominadas por el espíritu de investigación administrativo-legal muchas veces huérfano de base teórica. Por esa vía los organismos oficiales de reforma llegan a ser centros de denuncia de los problemas sin audiencia para sus proposiciones. Arrinconados como oponentes terminan enfrentados a los mismos actores sociales que promueven tales organizaciones y tienen el poder para tomar las decisiones. Así, el practicismo político que repele las teorías y las ciencias se traslada a las funciones organizativas impregnándolas de su mediocridad y vicios.

La **segunda pregunta** apunta al concepto cibernético de **organización viable**. ¿ Nuestro diseño organizativo será eficaz y se impondrá sobre los viejos procedimientos, vicios y hábitos burocráticos?. Las respuestas a esta pregunta tienen todas las limitaciones inherentes al escaso desarrollo de la teoría de la organización. Sin embargo, en la práctica, vemos que ciertas organizaciones son capaces de estructurarse y funcionar con efectividad; ellas se destacan nítidamente del promedio de las organizaciones estatales.

Parece pues que la limitación principal no es el estadio de desarrollo teórico, sino la capacidad y condiciones para aplicar las concepciones conocidas sobre organización. En los casos de las organizaciones exitosas podemos constatar ciertas características comunes : han sabido defenderse del clientelismo político, tienen estructuras financieras sanas y organizativas flexibles, operan sobre la base de la descentralización de capacidades y responsabilidades, articulan bien sus sistemas de dirección, planificación y gerencia, tienen sistemas de remuneraciones mejores que el promedio, demuestran una razonable capacidad de adaptación a las circunstancias, son muy estrictas en la selección y promoción del personal, mantienen un grado de informalidad directiva que alienta la creatividad, despierta el orgullo de su personal por pertenecer a la institución, etc.

Frente a estas características es necesario explicarse como se lograron. ¿ Nacieron como organismos de excelencia? ¿Quién cuidó de su desarrollo? ¿Cómo adquirieron ese respeto institucional que las liberó del clientelismo político?

En la gran mayoría de los casos aparece la respuesta del **liderazgo fuerte e ilustrado**. Esas instituciones tuvieron desde su origen una conducción conciente de los principios que constituyen una buena organización y, con perspectiva de futuro, impidieron en su gérmen los vicios típicos del contexto organizativo en que debían desarrollarse. El líder organizativo impuso la eficiencia como norma interna y el respeto externo a las reglas organizativas. Lógicamente, ese líder organizativo sufre enormes presiones del medio y para

resistirlas debe ser invulnerable. La creación de equipos de liderazgo organizativo parece así esencial en las estrategias de reforma organizativa.

La gran dificultad en el ámbito organizativo para ampliar el espacio reducido de las organizaciones de excelencia reside generalmente en las direcciones políticas partidarias y en las direcciones superiores burocráticas. Esas directivas tienen a menudo escasos conocimientos en materia de organización y aplican criterios de muy corto plazo en sus decisiones organizativas.

La fortaleza de dichas direcciones reside justamente en el clientelismo político y no en su prestigio como gerentes públicos. La estabilidad de su situación no depende de su eficacia como gerentes, sino de su capacidad de respuesta a las demandas políticas intermedias e inmediatistas.

Por otra parte, la viabilidad de una organización se construye dinámicamente sometiéndola a pruebas y adaptándola a las experiencias derivadas de ellas. Una institución es una forma de organización de la relación recursos ⟶ producto ⟶ resultados y, por consiguiente, debe estar constantemente sometida a rendición de cuentas sobre la relación recursos ⟶ producto y la relación producto ⟶ resultados. Pero si la Dirección Superior del Gobierno y el Consejo de Ministros no operan sobre la base de exigir eficiencia y resultados sobre los problemas más relevantes, entonces todo el sistema es laxo, abierto a las presiones del clientelismo político y desconcentrado hacia problemas intermedios de alcance inmediatista.

La **tercera pregunta** se refiere a verificar la capacidad actual de producción de operaciones de las organizaciones vigentes en relación a las exigencias del programa direccional. Si tales capacidades están por debajo de las exigencias del plan, será necesario diseñar operaciones organizativas destinadas a elevar dichas capacidades. Si existen las capacidades organizativas para detectar correctamente las deficiencias y diseñar las operaciones

pertinenetes, siempre será necesario regresar a la viabilidad política y económica de las mismas. En efecto, dichas operaciones pueden ser necesarias, pero políticamente inviables y económicamente muy costosas.

La **cuarta pregunta** apunta a un problema muy complejo : la adecuación de las instituciones de un país a los propósitos del programa direccional. Aquí surgen preguntas como las siguientes : ¿El sistema electoral y el sistema de partidos está de acuerdo con el avance del proceso democrático? ¿El sistema institucional es coherente con el propósito de distribución de poder y libertad? ¿La concepción del Poder Judicial y sus estructuras organizativas permiten ofrecer la justicia que asume como compromiso el programa direccional? ¿El aparato económico del Estado es capaz de imaginar, diseñar y ejecutar las operaciones de exportaciones que anuncia el plan?

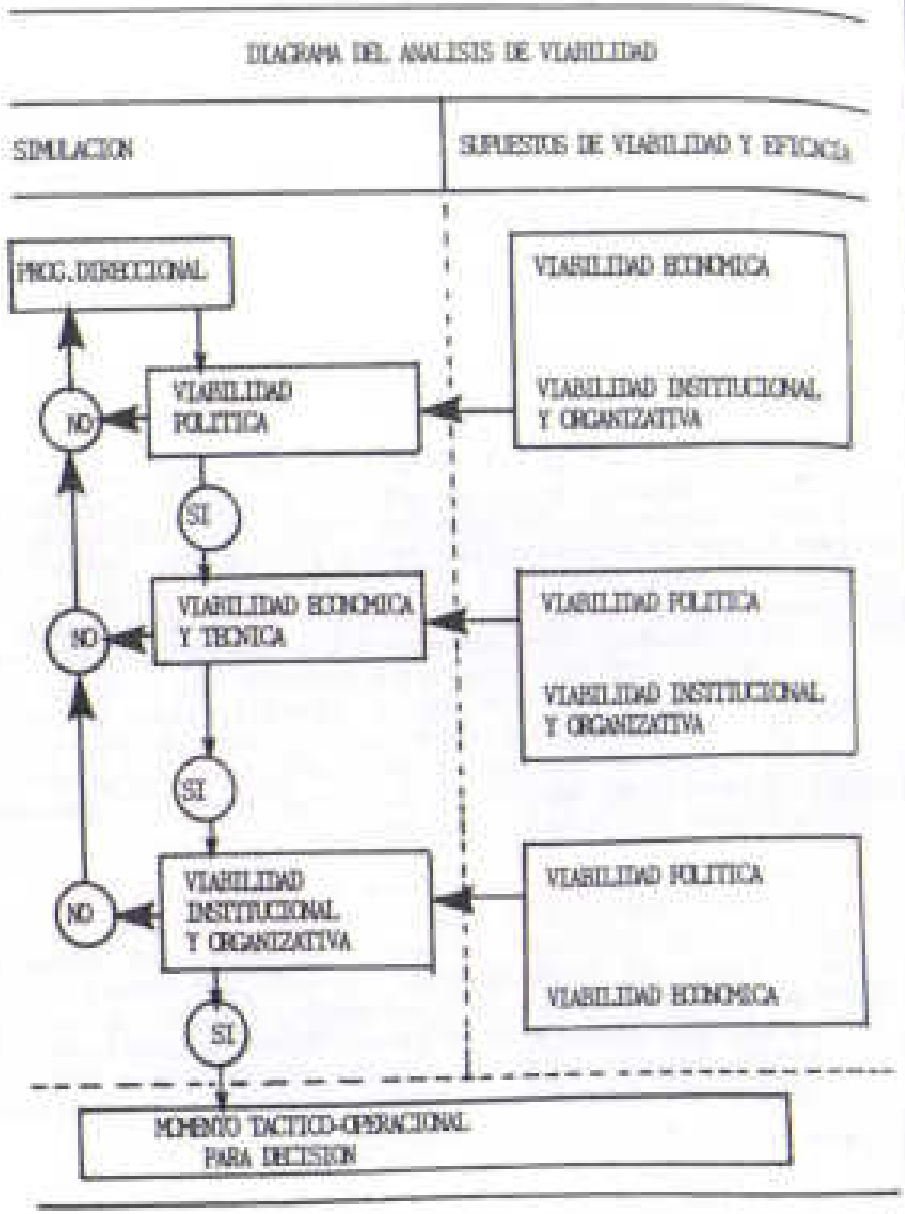
Ya no se trata de capacidades de producción institucional sino de coherencia institucional entre las realidades de hoy y los compromisos del plan.

4.n.- **ANALISIS DE SINTESIS DE LA VIABILIDAD DEL PLAN**

Hasta ahora hemos analizado por partes el problema de la viabilidad de un plan. Y, naturalmente, la existencia de diversas aproximaciones en el proceso de diseño del plan en base a ajustes sucesivos, genera la necesidad de una fase de **síntesis** donde se concilie direccionalidad con viabilidad, y al mismo tiempo se resuelva el problema de la coherencia entre la viabilidad política, la económica, la institucional- organizativa y la tecnológica. Estas viabilidades son interdependientes y cualquier ajuste en una de ellas puede obligar a revisar el análisis de viabilidad de las otras.

El gráfico adjunto expresa sintéticamente esta interdependencia .

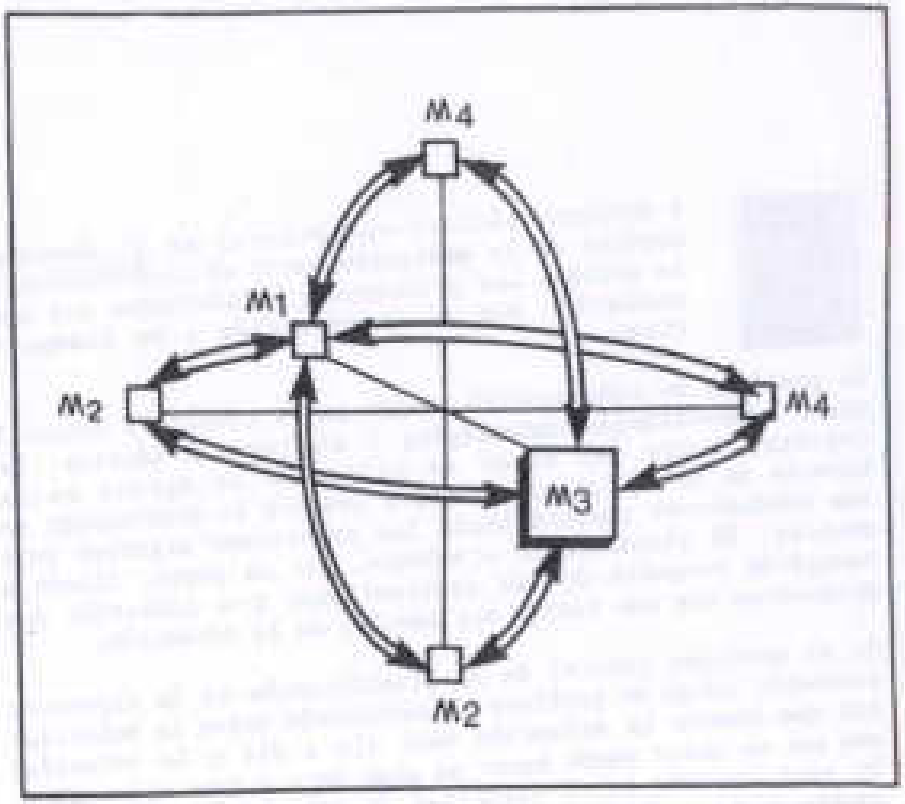
Esta interdependencia puede entenderse mejor con un ejemplo. Supongamos que estamos analizando la viabilidad de una operación de construcción de 100.000 viviendas populares al año. Dicha operación pasó las pruebas de viabilidad política e institucional-organizativa, pero al hacer el análisis de



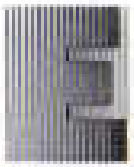
viabilidad económica se llega a la conclusión de que el costo de las viviendas es muy alto en relación al ingreso de las familias que deben ser beneficiadas con las viviendas. Ello plantea la necesidad de un subsidio de un 20% de su costo para que su precio de venta esté al alcance de los ingresos de las familias pobres. Es necesario entrar ahora a considerar un financiamiento adicional, pero ese financiamiento adicional tiene que tener viabilidad política, económica y organizativa.

Así, el análisis de viabilidad en un ámbito demanda exigencias de viabilidad en los otros. Por ello, el análisis de viabilidad se hace por aproximaciones sucesivas hasta que el conjunto de las operaciones del plan son viables en las tres dimensiones señaladas.

5.- EL MOMENTO TACTICO-OPERACIONAL



5.a.- LA VELOCIDAD DE LA MEDIACION ENTRE CONOCIMIENTO Y ACCION.



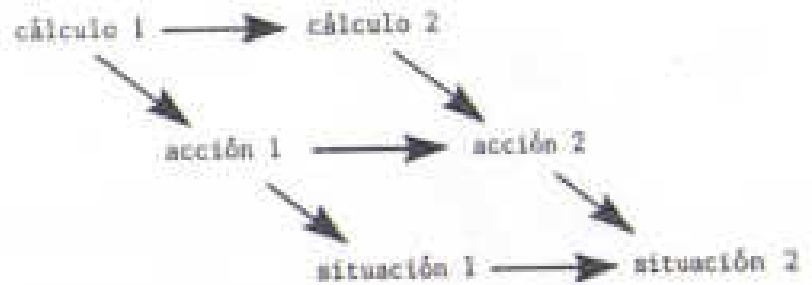
l momento táctico-operacional es el momento central en la mediación entre el conocimiento y la acción. Las principales dificultades con esa mediación son de **comunicación** y de **tiempo** o ritmo.

El problema de comunicación resido en el conflicto cultural entre **concentración estratégica** y **distracción táctica**. La ceguera propia del actor en situación se agrava en la tensión de la acción coyuntural y produce la distracción de los conductores comunes hacia las cuestiones urgentes pero menores. El planificador económico, por su parte, tiende a rezagarse respecto de las oportunidades y a construir sus propuestas con una visión muy parcial de la situación.

Si el problema central de la planificación es la coyuntura presente, surge un problema de asincronía entre la **velocidad con que cambia la situación real** día a día y la **velocidad con que un actor puede hacer un plan** para actuar sobre ella. En esta batalla entre velocidad de cálculo y velocidad de cambio de la realidad, el plan-libro queda al margen de toda

competencia: siempre está detrás de los hechos.

El cálculo del planificador y la acción concreta que altera la realidad situacional se entrelazan en el proceso de planificación, estableciendo una cadena del tipo: cálculo ⟶ acción ⟶ cálculo, cuya velocidad no puede ser inferior a la de la cadena: acción ⟶ alteración de la situación ⟶ acción.



El cumplimiento de tal condición depende no sólo de la velocidad del cálculo, sino también de la información oportuna o de la previsión del cambio situacional.

La acción concreta se hace en el presente e impacta en el futuro. Aunque orientada por el futuro deseado, el centro de la planificación es el cálculo que precede y preside la acción que gesta un arco de coyuntura. El **futuro pesa** en el plan como una **prealimentación** de distinta longitud de vista, un mes, un año, un quinquenio, una década, etc., que traída a la mano en el presente nos permite encadenar direccionadamente lo que **debemos** y **podemos** hacer hoy para alcanzar mañana los objetivos con que nos hemos

comprometido. El presente nos permite **hacer** y el futuro nos señala el **debe ser**.

Esta prealimentación puede referirse a planes perspectivos de muy distintos horizontes de tiempo, desde el corto y el mediano, hasta el muy largo plazo. Todos esos plazos aportan una referencia direccional de distinto valor y significado para las decisiones presentes.

Algo parecido ocurre con la **retroalimentación**. El cálculo que hicimos ayer como plan, hoy es confirmado o rechazado por la realidad. El aprendizaje de la relación plan-realidad es lo que nos permite mejorar la capacidad del cálculo del planificador en un proceso incesante y permanente de retroalimentación con la historia reciente.

Pero, una vez que se concreta la acción decidida, muchos otros factores influirán además de la acción propia en la construcción de una nueva situación. Esta nueva situación seguramente será distinta de la esperada, y en consecuencia a partir de esa nueva realidad debe recomenzar el proceso con una nueva explicación situacional y nuevas articulaciones de prealimentación y retroalimentación.

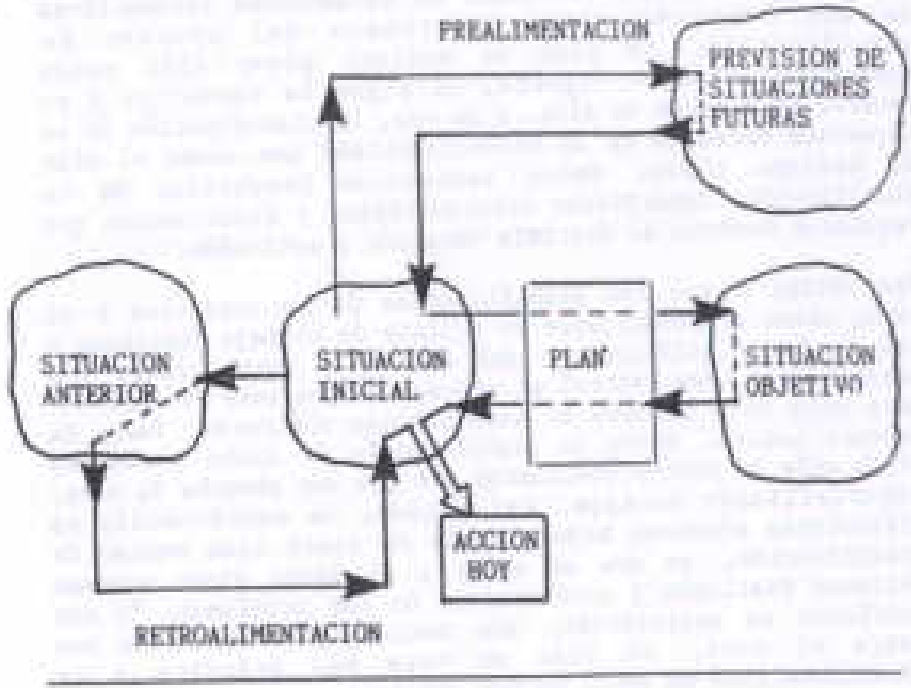
Y así sigue la cadena de cálculo y acción.

Pero ese cálculo tiene que hacerse a una velocidad que le permita al conductor anticipar las consecuencias de sus acciones antes que la situación prosiga su cambio y anule la vigencia del plan. Y aquí surge un problema de tecnología de planificación o del modo, forma y técnica de hacer planes, para ganarle en tiempo a la realidad.

La velocidad del proceso de retro y prealimentación que apoya el cálculo de cada arco de coyuntura tiene que ser mayor que la velocidad de cambio de la coyuntura. Para alcanzar esa velocidad el planificador no puede apoyar sus cálculos en la realidad misma, sino en una previsión de ella que puede estar equivocada.

La prealimentación de la toma de decisiones consiste en anticipar simuladamente un acontecimiento utilizando luego dicha simulación para cambiar las condiciones situacionales antes de que se produzca el acontecimiento, y así corregir el plan para aumentar la probabilidad de alcanzar la situación-objetivo.

LOS PROCESOS DE PREALIMENTACION Y RETROALIMENTACION EN EL PLAN SITUACIONAL



La retroalimentación de la toma de decisiones consiste en examinar el pasado reciente para redefinir la situación inicial antes que nuevos cambios alteren la realidad y así

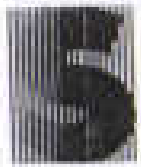
poder actuar en conocimiento de la nueva situación inicial para corregir el plan siguiente después de aprender de la experiencia que ofrecen los cálculos pasados.

El centro de la planificación estratégica tiene que ser un sistema articulado de discusiones y deliberaciones en los distintos niveles sociales, que produzcan como resultado flujos incesantes de decisiones que precedan y presidan la acción.

La conciliación de la planificación de situaciones de coyuntura con la planificacion 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 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 y conflictivas de los problemas. Si ese conflicto es equilibrado, sin dominio persistente de uno sobre el otro, el plan se hace más práctico y la direccionalidad se apoya en esa práctica.

5.b.- CONDUCIR PLANIFICADAMENTE.



Sólo se conduce **desde el presente** y mediante la **acción**. Hoy es el **tiempo** del hombre práctico, pero también es el tiempo en que se realiza el planificador, el estratega y el dirigente. La fusión de ambos es también un problema teórico. ¿Cómo llega la planificación al presente y se convierte en acción concreta? ¿Como alargar y enriquecer la vista del hombre de acción con el cálculo de planificación? Esa es la tarea del momento táctico-operacional. Exactamente preocuparse de la **mediación entre el conocimiento y la acción**. Pero, esa mediación, a diferencia de la investigación sobre el futuro, debe hacerse hoy y todos los días.

Hasta aquí hemos visto la planificación como si ella consistiera en conocer la realidad, diseñar el futuro y estudiar las posibilidades de realización del plan. La verdad es que se trata de un proceso permanente e incesante de hacer, revisar, evaluar y rehacer planes que solo remata su tarea en la decisión concreta del día a día.

La acción siempre es el producto terminal de un cálculo, pero no necesariamente el producto terminal del plan formalizado. Esa divergencia es la que tiene que resolver el momento táctico-operacional.

Los tres primeros momentos deben en consecuencia articularse al proceso de conformación de las decisiones y el seguimiento del impacto de las operaciones. El proceso de planificación tiene una dinámica parecida a las olas incesantes del mar. Cada ola es un proceso de cálculo que apoya alguna acción concreta. A veces, el proceso de cálculo que llamamos planificación es exitoso y **precede y preside** la acción. Otras veces, la acción responde a un cálculo meramente inmediatista desligado del proceso sistemático de planificación.

Conducir exige preocuparse de las olas importantes y delegar en otros la atención del oleaje menor. Conducir es ser creador de olas, de aquellas que marcan la direccionalidad del proceso. Conducir es usar el tiempo selectivamente en los problemas y operaciones que marcan el rumbo.

Pero conducir significa saber cómo y tener el tiempo. Ambas son cualidades que se conquistan, y se reducen a la primera. El estratega siempre tiene tiempo porque no lo pierde, y no lo pierde porque sabe lo que es importante para su estrategia. Al final, es un problema de saber y saber rodearse.

La concentración en las **operaciones estratégicas** es la clave de la conducción, porque ellas marcan la **dirección** del movimiento situacional. Las operaciones estratégicas son aquellas que :

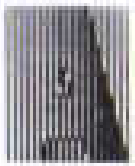
i) se refieren a problemas de **alto valor** para los actores sociales, y generalmente inciden sobre nudos críticos que están en las acumulaciones o en las reglas básicas;

ii) tienen fuerte incidencia en la **direccionalidad** del proceso de cambio situacional, porque afectan **nudos críticos**

comunes a muchos problemas e inciden principalmente en la relación producto ⟶ resultados de las operaciones, y

iii) generalmente se refieren a problemas terminales y cuasiestructurados, que no permiten la **normatización** para la definición del problema y el análisis de sus causas ni el **cálculo estructurado** para el diseño de las operaciones; por consiguiente son operaciones que requieren **juicio resolutivo** de alcance estratégico para cada caso y en cada situación. Las operaciones estratégicas son muy consumidoras de tiempo e ingenio directivo. Cuando falta el último, la escasa es el primero.

5.c.- SUBMOMENTOS DEL MOMENTO TACTICO-OPERACIONAL



preciar la situación en la coyuntura y **actuar**. Volver a apreciar la situación y actuar de nuevo o esperar. Esa es la mecánica dinámica del momento-táctico operacional. Es como un motor de dos tiempos o dos **submomentos** encadenados que se necesitan y refuerzan mutuamente. El movimiento genera consecuencias y resultados que se sopesan y evalúan permanentemente antes de voler a hacer otro movimiento. Estos dos submomentos son :

a) La apreciación de la situación en la coyuntura; instancia del **conocimiento**, y

b) La resolución sobre problemas y operaciones. que conduce a la **acción**.

La mediación entre el conocimiento y la acción se materializa en el día día como una relación dialéctica entre los dos submomentos del momento táctico-operacional.

Si un gobierno comienza por organizar sistemáticamente estos

dos submomentos puede, en buena medida, **comandar** el proceso de cambio situacional. Pero ello no es una tarea fácil.

La apreciación situacional en la coyuntura es el **juicio** que permite captar y evaluar la realidad, apreciar el desarrollo inicial de nuevos problemas y evaluar la direccionalidad del proceso.

La resolución sobre problemas y operaciones es la vía de corrección mutua entre el plan y la realidad, ajustándose el uno al otro según las circunstancias mediante decisiones y acciones concretas. Estos ajustes puede ser direccionales o coyunturales según sea el juicio estratégico del dirigente.

Estos submomentos, apoyados en los tres momentos anteriores, gestan las vías para conciliar o hacer aflorar los conflictos entre el criterio político y el económico, entre el de corto y el de mediano plazo, entre el de la burocracia y el de la dirigencia política o técnica, etc. Al final, con grados diversos de coherencia, surge una apreciación de conjunto que guía la acción y aminora aunque no elimina las contradicciones.

El primer submomento es también una instancia de **post-evaluación**, porque la apreciación situacional también es un juicio sobre lo hecho, para comparar, ahora, los efectos reales con los efectos esperados según el plan. Y, el segundo submomento es una instancia de **preevaluación de impactos**, a fin de optar por el que parece más acorde con los objetivos perseguidos.

Pero, ¿Cómo se puede estructurar este sistema en un principio organizador? Si se trata de un país, ¿Cómo la Dirección Superior del Gobierno puede exigir cuenta a sus Ministros si previamente no les demanda planes de acción concretos?. Sin planes que rematan su tarea en el presente,¿Que se postevalúa y que se preevalúa? ¿ Con qué direccionalidad? ¿En relación a qué tareas intermedias?

Una cosa es la cuenta sobre la **marcha y ejecución** de un

plan, en la forma que aquí se precisa más adelante, y otra muy distinta, es una cuenta descriptiva y anecdótica sobre lo que ocurre en un ámbito problemático. Aquí, es donde se aprecia la importante función de organización que cumple un plan modular por operaciones y el valor que ello tiene en la planificación en la coyuntura. La apreciación situacional y la pre-evaluación suponen modelos para interpretar la realidad y simular los efectos de las operaciones, así como suficiente información para alimentarlos y corregirlos. La post-evaluación requiere, a su vez, de indicadores representativos del grado de cumplimiento de las operaciones, bajo los requisitos de calidad y eficacia propuestos en el plan, y de indicadores representativos de los efectos de dichas operaciones sobre aspectos particulares de la situación o de la situación en general. Pero esas operaciones sólo serán **eficaces** o **efectivas** si inciden sobre los VDP de los problemas seleccionados.

El principio organizador básico en la conducción del día a día consiste en la convergencia de dos criterios :

i) **concentración estratégica** (que es dominante) y

ii) **flexibilidad táctica** (que es subordinada) en el espacio de libertad que permite la estrategia, hasta que ella sea cambiada ante las imposibilidades tácticas.

El primer criterio exige concentración en los problemas y operaciones estratégicas. Esta concentración de la dirección en las operaciones estratégicas implica que el **sistema de conducción** debe contemplar tratamientos diferenciales para los distintos tipos de problemas y operaciones.

En esta diferenciación juegan un rol muy importante dos variables: i) el tiempo, y ii) el tipo de problemas y operaciones.

El tiempo, obliga a distinguir entre los procesos **normales** de conducción que se desarrollan en un contexto situacional

de ritmo pausado y libre de tensiones, y los procesos **anormales** a ritmo acelerado y bajo fuerte tensión situacional. Estos últimos requieren procedimientos especiales.

El tipo de problemas y operaciones crea también distinciones muy fuertes. Este tema lo plantean con gran agudeza Keen y Scott Morton (Decision Support Systems, 1978, Addison-Wesley.) :

"Mientras existe un forma **mejor** de llevar a cabo las subtareas estructuradas, las otras requieren de cada conductor la aplicación de juicios situacionales de valor desde un marco de referencia personal" (pág. 11)

"Por definición un problema completamente estructurado es uno en el cual las tres fases - **Inteligencia, Diseño y Elección**- (aquí los autores aluden a Simon) son todas estructuradas. Por consecuencia, podemos especificar algoritmos o reglas de decisión que nos permitirían descubrir el problema, diseñar las soluciones alternativas y seleccionar la mejor solución. El problema inestructurado es uno en el cual somos incapaces de definir las condiciones que nos permiten reconocer el problema. En la fase de diseño, somos incapaces de especificar como crear metodologías para solucionar el problema que ha sido definido. En la fase de elección, no tenemos criterios claros para elegir una solución óptima entre aquellas que creamos. Si estas tres fases son inestructuradas en su totalidad en el proceso de solución del problema , en el sentido precisado, entonces clasificamos el problema entero como inestructurado."(pág.95)

A partir de esta distinción central para la planificación situacional, podemos distinguir entre :

i) **operaciones estructuradas**, sobre las cuales, una a una, en general no tomamos decisiones porque hay una normativa de procedimientos y cálculo estructurado que las resuelve repetitivamente sin intervención del dirigente, salvo que se

produzca una **anormalidad** que quiebra la rutina;

ii) **operaciones inestructuradas**, que no pueden tratarse en bloque, no pueden ser normatizadas con procedimientos estructurados preestablecidos y, por consiguiente, requieren juicio situacional resolutivo del dirigente en **cada caso**; y

iii)**operaciones semiestructuradas**, que son una combinación de los dos tipos anteriores, y por consiguiente en parte responden a procedimientos establecidos y cálculos estructurados, pero por otra parte requieren para su diseño y evaluación una por una del juicio situacional resolutivo del dirigente. La mayoría de las operaciones del plan son de este tipo si se exploran creativamente.

tiempo / Tipo de problemas	Ritmo Normal	Ritmo Acelerado
Estructurados	Procedimientos estructurados y preestablecidos	Igual, pero con posibilidades de descontrol
Semiestructurados	Combinación de juicio resolutivo y procedimientos estructurados	Tratamiento Especial en Sala de Situaciones
Inestructurados	Juicio Resolutivo	Juicio Resolutivo en Sala de Situaciones

Si cruzamos en una matriz las variables que aluden al tiempo con las que distinguen el tipo de problemas, podemos tener una síntesis de los procesos diferenciados que necesitamos caracterizar para el estudio del momento táctico-operacional.

Los problemas y operaciones semiestructurados e inestructurados deben entenderse como una distinción al interior de concepto de problemas y operaciones cuasiestructurados.

Ahora podemos contestar a la pregunta ¿Cómo se conduce?. Se conduce combinando las celdas de la matriz anterior de tal forma de mantener bajo control la **direccionalidad** del cambio situacional perseguido con una **concentración** en los problemas y operaciones estratégicas, anticipando la gestación de nuevos problemas, enfrentando los problemas cuasiestructurados vigentes, manteniendo bajo constante supervisión los problemas bien estructurados y controlando los cambios de ritmo del cambio situacional con procedimientos especiales de conducción bajo tensión situacional.

Concentración estratégica es lo opuesto a distracción en lo secundario.

El segundo criterio es flexibilidad táctica, pero sin perder de vista que **la táctica no es eficaz por sí misma**, sino en relación a la estrategia perseguida.

La planificación en el presente es planificación táctica; exige una evaluación permanente de la evolución del cambio situacional y de los resultados reales alcanzados después de cada acto de intervención social o después de que algún evento no planificado o exógeno al sistema considerado altera las características de la situación o su movimiento.

Este seguimiento tiene, por una parte, la finalidad de aprender de la praxis comparando simulación y realidad, a fin de mejorar la calidad de los cálculos siguientes, y por

otra , revisar constantemente el plan a fin de **adaptarlo flexiblemente** cada vez que la situación cambia.

Este proceso de evaluación permanente supone verificar lo planificado y lo alcanzable con lo logrado en cada situación, y también exige examinar si el curso siguiente del movimiento planificado está o sigue en la dirección correcta. Este último aspecto de la evaluación supone una comparación permanente entre el **arco coyuntural** del plan, el **arco direccional** y el **arco de la utopía** perseguida.

El proceso de planificación supone articular los **momentos explicativo** (apreciación situacional), **normativo** (direccionalidad), **estratégico** (viabilidad) y **táctico-operacional** (cálculo que precede y preside la acción) en una forma tal que conformen un sistema **oportuno** y **eficaz** de toma de decisiones y resoluciones.

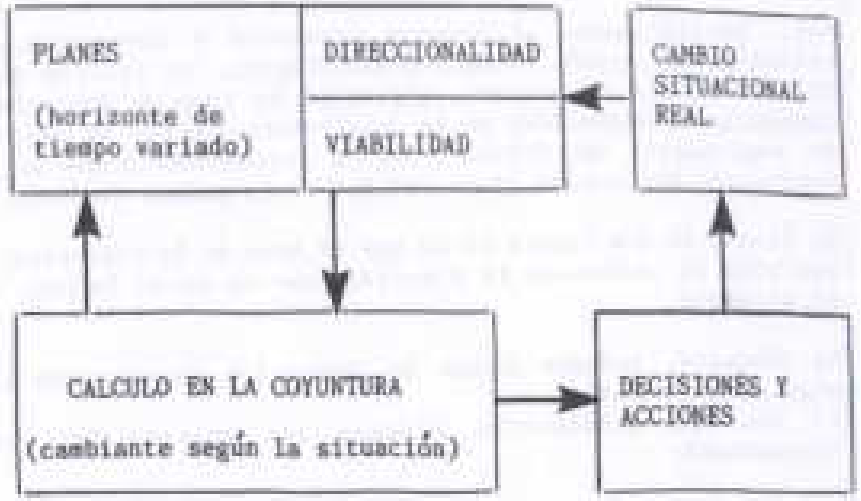
Este sistema debe evitar que los arcos de coyuntura construyan una direccionalidad propia exclusivamente dominada por las restricciones del presente. Es decir, que la práctica de la acción se disocie de la estrategia y que la estrategia se agote en elucubraciones sin contacto con la acción táctica.

En el plano de la gestión institucional esto significa evitar que el **sistema informal** de planificación desplace al **sistema formal** y que el simple pragmatismo inmediatista resulte opuesto al cálculo sistemático sobre las decisiones.

En un sistema maduro de planificación la experiencia, el pragmatismo y la creatividad inmediatista se combinan con el dominio teórico, el cálculo formal y la persistencia en el cumplimiento del plan. Son prácticas que deben enriquecerse mutuamente en lugar de oponerse como extremos.

De otra forma, la planificación formal queda relegada al papel de un discurso normativo sin audiencia práctica.

diseño normativo-estratégico



cálculo táctico-operacional

Para evitar las desviaciones mencionadas, el plan debe preceder y presidir la acción en la coyuntura, y ésta, con sus consecuencias retroalimentar el plan. En consecuencia, el plan no sólo se refiere a un diseño y una simulación sobre el futuro, sino principalmente a un cálculo sobre las decisiones presentes. El presente tiene que ser rescatado para la planificación.

Aquí hay una importante diferencia con la planificación tradicional que generalmente se pasa por alto. La planificación situacional obliga a sistematizar no sólo el momento de diseño normativo de la planificación, sino a articular el diseño normativo en el diseño estratégico y principalmente a coordinar lo normativo-estratégico con lo táctico-operacional.

En esta forma, en cada momento, el diseño se hace dependiente del cambio situacional real, y éste responde en

la coyuntura al diseño normativo-estratégico.

Así, paralelamente al proceso incesante y permanente de revisión del diseño normativo-estratégico, se realiza otro articulado con el primero, que exige la toma de decisiones concretas fundamentadas en la prealimentación con el cálculo de exploración del futuro y en la retroalimentación en la evaluación del cotejo plan-realidad en el pasado reciente.

Al final, lo que cuenta es lo que se hace en la coyuntura, y por ello el centro de la planificación no es el futuro, es el **presente**.

En síntesis, debemos pensar la conducción considerando las siguientes variables :
i) los dos submomentos típicos del momento táctico-operacional;

ii) el ritmo o "paso" con que cambia la situación junto con el grado de tensión situacional que acompaña ese ritmo, y

iii) los tipos de problemas que componen el plan.

Ahora podemos enriquecer la matriz anterior considerando el **paso** de cambio de la situación , el tipo de problemas y su tratamiento en cada submomento.

En este cuadro aparecen claramente dos tipos de apreciación de la coyuntura y dos modos de resolución de problemas, según se trate de procesos estructurados o cuasiestructurados.

TIPO A : información autoexplicativa automatizada y normatizada de la coyuntura, tanto sobre los problemas como de las operaciones.

TIPO B: apreciación situacional de la coyuntura respecto de problemas y operaciones cuasiestructuradas, en que el juicio personal es muy importante;

MODO C: proceso de resolución donde no hay toma de decisiones sobre cada problema y cada operación, sino reglas de procedimiento y cálculo para enfrentarlos, y

MODO D : que tipifica procesos de irresolución ante problemas nuevos y poco conocidos, donde la mayor dificultad consiste en plantear el problema. Allí es necesario el juicio situacional deliberativo y resolutivo para enfrentarlos de un modo subjetivo y particular.

CUADRO A: RITMO DE TIEMPO NORMAL

tipo de problemas / submomentos	procesos estructurados	procesos cuasiestructurados
1. Apreciación situacional de la coyuntura	A información normatizada y autoexplicativa	B apreciación situacional
2. Resolución de problemas y operaciones	C Sólo en caso de rupturas de normalidad	D juicio situacional deliberativo y resolutivo

Si ahora, en vez del ritmo de tiempo normal , consideramos los mismos procesos pero a ritmo tenso y acelerado, la matriz sugiere el caso B que está dominado por la idea de que los procesos de análisis y decisión nunca deben realizarse bajo condiciones de descontrol del tiempo y en contacto con el calor directo de las tensiones. En primer

lugar el análisis debe abastecerse con información próxima al tiempo real y antes de la decisión, esos procesos deben "congelarse", reproducirse a distancia con medios simulados y explorar con calma las consecuencias de diversas alternativas de solución. El ritmo de la interacción con el oponente nunca debe cederse al OTRO; el estratega debe intentar siempre estar en control del tiempo. El procedimiento de enfriamiento de los impulsos , de aceleración de la información y de multiplicación de las perspectivas de análisis en la "sala de situaciones".

CASO B : RITMO DE TIEMPO TENSO Y ACELERADO (MODO E)

Tipo de Problemas / submomentos	Procesos Estructurados	Procesos Cuasiestructurados
1. Apreciación situacional de la coyuntura	Pasan a Sala de Situaciones los procesos ligados a los problemas en tensión	Seguimiento y apreciación en Sala de Situaciones
2. Resolución de Problemas y Operaciones	Resolución sobre en SDS anormalidades	Decisiones en Sala de Situaciones

En el caso del cuadro B hay un modo dominante de análisis y toma de decisiones : el modo "E" en sala de situaciones. Allí se define el ámbito o espacio de las tensiones, y todos los procesos estructurados o no estructurados ligados a ellas pasan a tener un tratamiento privilegiado, tal como se

explica más adelante en la parte correspondiente a los sistemas de emergencia en sala de situaciones. El resto de las operaciones estructuradas sigue el modo A-C de tiempo normal.

La dirección estratégica plantea, según el análisis anterior, la necesidad de distinguir **modos diferenciados de planificación** según se trate :

i) del cálculo en el presente,
ii) de procesos en ritmo normal o acelerado, y
iii) de problemas y operaciones estructuradas o cuasiestructuradas.

Y como respuesta a esas realidades diferenciadas propone:

i) el **modo I, de dirección normatizada** (celdas A y C de la matriz A);

ii) el **modo II, normal de dirección estratégica** (celdas B y D de la matriz A), y

iii) el **modo III, de emergencia en sala de situaciones** (modo E de la matriz B)

A su vez, la distinción práctica de estos modos diferenciados tiene que expresarse en diseños organizativos que estructuren los subsistemas de dirección que sean necesarios para este tipo de dirección estratégica.

5.d.- MODOS Y SISTEMAS DE DIRECCION.

irigir un proceso complejo hacia objetivos creativamente seleccionados es quizás una de las actividades humanas más complejas. Dirigir un Gobierno de un país en las condiciones latinoamericanas es aún mucho más difícil. El mero arte y la simple experiencia política partidaria no bastan. La magnitud y complejidad del aparato del Estado, junto a la limitada gobernabilidad de estos sistemas y las ilimitadas urgencias sociales , plantean desafíos que requieren una preparación especializada. En efecto, el gobernante debe comenzar por crear sistemas de dirección que hoy no existen en nuestros países, y esa inversión de tiempo en creación de sistemas debe realizarse sin mengua de la acción directa sobre los problemas terminales urgentes.

Llamemos **dirección estratégica** a este sistema de conducción que proponemos.

La dirección estratégica requiere, al menos, de los cinco siguientes subsistemas :

a) **de planificación en la coyuntura** (SPC),que de hecho se intersecta ampliamente con los sistemas conocidos como **apoyo a las decisiones** (SSD); este subsistema lleva el peso principal en el proceso de hacer la mediación entre conocimiento y la acción, se concentra en los problemas y operaciones estratégicas y constituye el centro de la dirección estratégica.

b) **de Gerencia por Operaciones** (SGO), que transforma el sistema de dirección en un sistema recursivo que se reproduce hasta los niveles operacionales de base guiado por el criterio de eficacia de afectar los VDF de los problemas; es un sistema flexible que normatiza los procesos estructurados pero también trata con los procesos cuasiestructurados con diseños menos rígidos; aun en los procesos normatizados debe constituirse en una **fuerza creativa** contra las rutinas irreflexivas mediante la evaluación del cumplimiento de las normas y de su revisión ante el cambio situacional; la gerencia por operaciones convierte los módulos del plan en módulos de gerencia;

c) **de Petición y Rendición de Cuentas** (SPRC), que aborda la evaluación de la marcha del proceso de cambio situacional según la distribución de responsabilidades institucionales y organizativas que establece la estructura modular del plan, con tratamientos diferenciados para los módulos estructurados y los cuasiestructurados; este sistema establece con anterioridad a la designación de los directivos responsables y al desarrollo de las operaciones que conducirán, los momentos, procedimientos y criterios de evaluación con que se les exigirá cuenta y deberan rendir cuenta ante el nivel jerárquico inmediatamente superior.

d) **de Presupuesto por Programas** (SPP), que formaliza la asignación de recursos económicos presupuestarios a los módulos de planificación (operaciones, acciones y subacciones) que requieren de ellos; establece la correspondencia entre los módulos presupuestarios y los módulos del plan; es parte fundamental del apoyo al sistema de rendición de cuentas sobre todo en lo que se refiere a

eficiencia (relación recursos ⟶ producto), y

e) **de Emergencia en Sala de Situaciones** (SDS), que crea métodos especiales para todos los sistemas anteriores cuando se trata de emergencias que crean el riesgo de pérdida de control del tiempo para el dirigente y se gestan climas de tensión situacional que amplifican la ceguera situacional de los actores envueltos en el conflicto.

SISTEMA DE DIRECCION ESTRATEGICA

tiempo / tipo de proceso	ritmo normal	ritmo acelerado
Estructurado (supervisión normativa)	MODO I ← operaciones normales SGO SPP SPRC	SDS MODO III
Cuasiestructurado (juicio situacional)	MODO II ← operaciones normales SSD SPP SGO SPRC	MODO III SDS MODO III

Estos cinco subsistemas crean los requisitos para el diseño de las estructuras organizativas pertinentes. Se intersectan

unos con otros, se refuerzan mutuamente y sus fronteras son imprecisas, pero tienen una especificidad que los identifica como subsistemas del sistema de dirección estratégica.

Este sistema de dirección estratégica es al mismo tiempo la planificación en el día a día; en este cálculo del presente no es posible distinguir planificación de dirección y gerencia.

El papel principal de estos cinco subsistemas se sintetiza en el cuadro adjunto .

5.e.- PLANIFICACION EN LA COYUNTURA Y SISTEMA DE SOPORTE DE LAS DECISIONES.

El Cálculo en la Coyuntura.

lani icar en la coyuntura y apoyar ese cálculo con :n sistema de soporte a las decisiones constituye el nudo central del momento táctico-operacional. El sistema de planificación en la coyuntura (SP) presenta las siguientes características :

a) es un **cálculo de síntesis**, donde las instancias explicativa, normativa y estratégica convergen hacia el cálculo que precede y preside la acción.

b) **es el calculo inmediato a la acción**, vale decir es de última instancia y de peso decisivo para orientar l.. acción.

c) es un **cálculo diferenciado** que se adapta a las particularidades de los tres modos de dirección ya señalados.

d) es un **cálculo correctivo** y adaptativo, donde cada apreciación y resolución es permanentemente ajustada según la evaluación de la historia previa y de las trayectorias

residuales que aún es posible recorrer hasta alcanzar la situación-objetivo.

e) **es un cálculo sometido a presiones** porque en el se enfrentan las distintas visiones y tendencias **al interior** de la fuerza que planifica y **entre** las fuerzas que coexisten conflictivamente en la situación.

Dado que ningún Gobierno es homogéneo hasta el extremo de impedir la generación de visiones y tendencias conflictivas en su interior, una buena decisión supone una convincente argumentación y defensa **de los distintos puntos de vista** sobre la situación, los planes y las distintas opciones que se abren en la coyuntura.

Este encuentro conflictivo de visiones, se concentrará en los siguientes planos:

a) eficacia económica versus eficacia política;

b) criterios de corto plazo versus el cumplimiento del programa de gobierno y estrategia de largo plazo;

c) tendencias ideológicas, doctrinarias y éticas contrapuestas que inciden en una decisión; y

d) apreciaciones desde distintas perspectivas de análisis sobre la situación real, sus oportunidades y problemas y medios eficaces para abordarlas.

En síntesis, la mediación entre el conocimiento y la acción que debe realizarse en la coyuntura exige :

i) Articular el cálculo estratégico con el proceso permanente de toma de decisiones, lo cual exige concebir la planificación como un proceso incesante que sigue la coyuntura, donde siempre hay un plan haciéndose, pero siempre hay un plan para apoyar las decisiones;

ii) Articular lo político con lo económico, lo cual supone

en centro de encuentro de visiones a veces conflictivas, para que en la tensión del conflicto de perspectivas y visiones se llegue a una mejor apreciación de la situación y a una mejor decisión;

iii) Articular el corto plazo con el mediano y largo plazo, a fin de que el cálculo sobre el futuro apoye la racionalidad de las decisiones presentes ; por su parte, la consideración de las restricciones y circunstancias favorables presentes pesan como elementos de revisión del arco direccional del plan;

iv) Articular dirección, planificación y gestión, bajo el principio de que en todos los niveles se planifica y en todos los niveles se dirige y opera, aunque con distinto grado de complejidad y énfasis. La planificación es una necesidad de la gestión y la gestión es la materialización del plan. En consecuencia, resulta esencial evitar que planificación y gestión se disocien;

v) Articular los procesos de **prealimentación** y **retroalimentación** en el cálculo que precede y preside la acción planificada.

Evidentemente no se trata aquí de procesos mecánicos y automáticos que corrigen instantaneamente el curso del movimiento situacional para dirigirlo hacia el logro de la situación-objetivo. El plan es una intervención humana y, en consecuencia, la retroalimentación y la prealimentación son producto de un juicio evaluativo hacia adelante y hacia atrás.

La Coyuntura y el Plan Anual

El Plan Anual es largo plazo para el dirigente envuelto en la acción. Sin embargo debe ser su referencia direccional para la acción diaria.

El cálculo de planificación debe realizarse en distintos horizontes de tiempo según sea la naturaleza de los

problemas tratados. En algunos casos un horizonte de tiempo anual es suficiente; en otros casos es necesario explorar 20 ó 30 años en el futuro impredecible. Así la racionalidad del cálculo que precede y preside la acción depende del cálculo de planificación en arcos direccionales de muy diversa longitud.

No puede haber en esto ninguna regla fija. Si hablamos de obras de riego o de cambio de la estructura ideológica los plazos son muy largos. En cambio, si se trata de devaluar la moneda o cerrar una brecha emergente de comercio exterior los horizontes de tiempo son mucho más cortos.

Para ordenar y sistematizar la acción necesaria en horizontes cortos de tiempo la planificación situacional propone articular el **Plan de Acción Anual** con los **Planes en la Coyuntura.**

Para tratar con los problemas típicos de arcos direccionales largos, toda la tradición de la planificación acoge la idea de planes de mediano, largo y muy largo plazo.

Los métodos de planificación eficaces para operar en arcos de coyuntura (planes del día día) o en arcos direccionales cortos (planes anuales) presentan características muy diversas que los métodos pertinentes para operar en arcos direccionales medianos, largos y muy largos.

En estas diferencias influyen muchos factores que apuntan a **necesidades** y **posibilidades** diferentes. Por ejemplo, las necesidades de precisión son mucho más altas en los arcos de coyuntura que en el mediano y largo plazo.

La posibilidad de precisión es también diversa. En un plan de mediano plazo la **situación inicial genérica** explica una realidad modal relativamente constante donde muchas veces no interesan las desviaciones o fluctuaciones temporales respecto a la moda. Por consiguiente, la realidad es conocida en cuanto pertenece al pasado reciente.

Pero en un arco de coyuntura o en un plan anual, la situación inicial se refiere a una realidad que aún no ha ocurrido y es muy cambiante. Allí no basta con el promedio de una variable, es necesario conocer su valor puntual. Por ejemplo, en un plan de mediano plazo no necesitamos saber con precisión el nivel de reservas internacionales en el mes de enero de la situación inicial. Nos basta con un promedio de los últimos meses. Pero en el plan anual , que se afina a mediados del año 1, es muy importante saber el nivel de reservas internacionales a principios de enero del año 2.

Las diferencias son muy explicables. En el caso extremo del muy largo plazo se trata de **orientar** la dirección de la acción; en el otro extremo, la coyuntura exige un **cálculo que precede y preside la acción concreta.**

En América Latina el plazo más corto de planificación se corresponde con los llamados planes anuales operativos, que por otra parte tienen una vigencia precaria y reducida a muy pocos países. Hasta allí llega el territorio de los planificadores.

En plazos aún más cortos el problema es de los ejecutores, sean estos políticos o gerentes. Pero el problema no es sólo de horizonte de tiempo de los planes. La cuestión central se refiere al espacio de problemas que cubren los planes. Toda esta obra es una defensa de la idea de la planificación integral de la acción de gobierno, principalmente de la articulación del cálculo político con el cálculo económico. Y esto, con mucha más razón, es aplicable a la planificación de arcos de coyuntura y de arcos direccionales cortos.

Por consiguiente, a la idea de los Planes Anuales Operativos, limitados a lo económico, debemos superponerle la concepción más amplia de los **Planes de Acción Anual**, más situacionales y más flexibles. Esos planes de acción anual serían el eslabón intermedio entre los arcos direccionales medianos y largos y los arcos de coyuntura.

El Plan de Acción Anual es un plan por problemas y

operaciones. Abarca toda la acción relevante del Gobierno en el área de la política interna, política internacional, economía interna, economía internacional, seguridad y defensa, etc.- Es el compromiso de acción anual que asume un Gobierno en todos los ámbitos de su gestión. Allí se plantean integralmente los complejos problemas de gobierno para ofrecer a la población un conjunto de logros. El plan de acción anual es , por lo tanto, una asignación de tareas y recursos por operaciones y problemas a los distintos responsables de las organizaciones del sector público y de las fuerzas políticas que apoyan la gestión de gobierno.

Sobre la base del Plan de Acción Anual el Presidente de la República puede pedirle cuenta a sus Ministros, Gobernadores y Jefes responsables de atender problemas y realizar operaciones. A ellos les debe exigir eficacia direccional en su gerencia por operaciones y eficiencia interna en el uso de los recursos.

Este Plan de Acción Anual, como plan económico y político, requiere de criterios, orientaciones y métodos macropolíticos y macroeconómicos. Allí se establece el balance entre lo necesario y lo posible de acuerdo a las restricciones de recursos de poder y recursos económicos. También se establece allí el balance entre operaciones y beneficios políticos y operaciones y beneficios económicos.

Ceñido a los criterios macropolíticos y macroeconómicos, el Plan de Acción Anual dispone de algunos instrumentos prácticos de cálculo, asignación de recursos y control y evaluación de logros . Estos instrumentos son :

a) El Plan Macrosituacional, que explora los escenarios de articulacion entre lo político, lo económico y las otras dimensiones relevantes del caso; es el marco global de referencia para los planes parciales:

b) el plan de gestión por operaciones-instituciones-problemas que todo gerente público asume como compromiso ante la dirección del Gobierno, y

c) el Presupuesto por programas, donde las operaciones, acciones y subacciones son presupuestadas en una correspondencia precisa con los módulos presupuestarios; allí los recursos se asignan a programas, subprogramas y actividades con el compromiso de producir determinados resultados que corresponden a las operaciones del plan. Este sistema de presupuesto por programas debería contemplar la asignación de recursos por varios años para ciertas operaciones del plan.

Al interior de cada uno de estos planes se concilian los diversos instrumentos de planificación que requieren los dominios situacionales específicos, como el económico, la seguridad y defensa, las relaciones exteriores, las ciencias y la tecnología, etc.

El Sistema de Soporte a las Decisiones.

Nosotros valoramos el sistema de soporte decisional no como una alternativa a la planificación, sino como un sistema de **reprocesamiento** en la coyuntura de los cálculos de planificación hechos en arcos direccionales de mayor longitud.

El sistema de soporte decisional (SSD), tal como lo definen Keen y Scott Morton, se refiere precisamente a procesos multidimensionales, multiobjetivos y creativos, donde las variables que entran en juego son poco conocidas. Es un sistema para **apoyar** el juicio situacional estratégico, no para sustituirlo. Los sistemas automatizados, como el modo I de dirección, sustituyen en cambio el juicio estratégico hasta que éste lo interrumpe a voluntad.

Los autores citados sostienen que el SSD puede ser útil en situaciones donde concurren algunas de las características siguientes (op. cit. pág. 96) :

i) la conducción exige el manejo de una base tan grande de datos, que el dirigente tiene dificultad para acceder a

ella y manejarla conceptualmente;

ii) se requiere algún tipo de cálculo computacional en el proceso de llegar a la solución del problema;

iii) existe alguna presión de tiempo en el proceso de búsqueda y logro de una solución, y

iv) se requiere el juicio humano para reconocer o decidir en qué consiste el problema y para crear alternativas de solución; el juicio puede ser necesario para concebir, imaginar o identificar tentativamente la naturaleza de las variables desconocidas que son consideradas o el valor que se le asigna a las variables conocidas.

Después de estos requisitos los autores citados dicen textualmente (op.cit. pág 97) :

"De acuerdo a nuestra definición, el SSD es un soporte computacional para los gerentes que toman decisiones sobre problemas semiestructurados"

Y más adelante agregan :

"Soporte implica que la primera etapa en el desarrollo del SSD es el análisis de decisiones, donde el gerente define los problemas claves de decisión ."

Lo anterior refuerza la idea de que el dirigente, mediante su juicio, debe primero reconocer o identificar el problema semiestructurado.El sistema de soporte a las decisiones está concebido para proporcionar al dirigente una escala de niveles de ayuda, comenzando por los más primarios hasta los más refinados. Keen y Morton distinguen cuatro niveles de soporte.

El **primer nivel**, el más primario, proporciona al dirigente **acceso a los hechos**; es un nivel de información primaria clasificada, pero muy poco **seleccionada** y elaborada que fluye computacionalmente a un centro de análisis; por

ejemplo, un Ministro de Planificación tiene enormes dificultades para encontrar la información relevante sobre la marcha de la inversiones públicas en proceso y las nuevas inversiones que puede financiar. En algunos aspectos tiene una montaña de información bruta, mientras en otros tiene que rastrearla como si se tratara de una investigación. Con unas cuantas reglas de análisis preelaboradas y ciertos criterios de inclusión y normatización, el SSD puede proporcionarle regularmente al Ministro el acceso a los hechos relevantes.

El **segundo nivel de soporte** implica el uso más inteligente de la computación, mediante el trabajo con **patrones de reconocimiento** y **filtros** automáticos de selección. Este nivel de soporte le facilita al dirigente la capacidad de solicitar o recibir regularmente información selectiva que tiene un significado conceptual preciso. La información que en la parte correspondiente a Gerencia por Operaciones se menciona como **indicadores, señales y bandas taxonómicas** cae dentro de este segundo nivel de soporte. La sala de operaciones que diseñó Stafford Beer en 1971 para la Corporación de Fomento en Chile trabajaba principalmente en este nivel en una época en que no existían las microcomputadoras.

El **tercer nivel de soporte** crea un sistema que opera como una calculadora sofisticada, preprogramada para procesar las principales manipulaciones que el dirigente usa habitualmente para tratar con los problemas semiestructurados que aborda.

El **cuarto nivel de soporte**, y el más complejo de desarrollar y usar con madurez y eficacia, proporciona al dirigente el acceso a **modelos apropiados** diseñados específicamente para su uso y de acuerdo a su estilo de cálculo. Estos modelos pueden ser de muy diversa naturaleza según sea el tipo de problemas que se pretende analizar con ellos. Sobre este punto dicen textualmente Keen y Scott Morton (op. cit. pág. 97) :

"Consecuentemente (dichos modelos) , pueden ser más bien muy simples y crudos que matemáticamente sofisticados. A menudo estarán basados en reglas heurísticas y en procedimientos standard de análisis."

Lo importante es que el dirigente se sienta cómodo en la interacción con el sistema de soporte y adquiera la necesidad de su uso. La eficacia del sistema para el dirigente se encargará de que esa necesidad sea un hábito estable y cada vez más exigente. Después de algún tiempo de uso, el dirigente requerirá del SSD con la misma desesperación que un teléfono.

De acuerdo a estas características, los SSD son sistemas que se diseñan a medida que se implantan en estrecha colaboración con el usuario y evolucionan con la experiencia de su implantación y las nuevas demandas del dirigente. No pueden empezar en forma acabada y refinada.

El Sistema de Decisiones

El proceso de toma de decisiones y de solución de problemas es un tema altamente controversial, sobre todo después de los aportes de Simon (" A Behavioral Model of Rational Choice", 1957, en **Models of Man** , pp. 241-260, Wiley), Allison ("Essence od Decision",1971, L.Brown), Keen y Scott Morton (1978, op.cit) y Winograd y Flores ("Understanding Computers and Cognition", 1987, Addison Wesley).

En una afirmación tajante, Keen y Scott Morton dicen:

"Una seria debilidad de todo el estudio del **management** ha sido la ignorancia y la falta de interés sobre como se toman realmente las decisiones" (pág. 15)

Este no es el lugar para discutir el tema, pero es importante al menos mencionar las distintas concepciones en debate.

En pocas palabras, existen al menos las siguientes

posiciones teóricas :

i) la **visión racionalista** clásica de la microeconomía, que sigue teniendo un gran peso a pesar de que es una teoría normativa sobre como deberían decidir los hombres si actúan de acuerdo a la racionalidad económica;

ii) la visión del **racionalismo limitado** elaborada por Simon como crítica al racionalismo de la microeconomía, que no rechaza la racionalidad como criterio sino como imposibilidad práctica; consecuentemente se abandona la idea de la **solución óptima** para ser reemplazada por la **solución satisfaciente**;

iii) la visión de **múltiples perspectivas de análisis** presentada originalmente por Allison, y después por Mitrof, Churchman y Lindstone; estas son aproximaciones a una teoría situacional de la toma de decisiones. Entre estas múltiples perspectivas, el mismo Allison destaca la **visión política**, dominada por el criterio de negociación entre fuerzas, la **visión organizativa o burocrática**, dominada por los procedimientos institucionales preestablecidos, y la **visión individual**, dominada por la personalidad del que toma las decisiones, y

iv) la **visión de la deliberación entre irresolución y resolución**, elaborada por Winograd y Flores, basada en la teoría de los **actos de habla** y la teoría de las conversaciones. La posición de Winograd y Flores tiene muchos puntos de contacto con Keen y Scott Morton, así como con la teoría de las situaciones, pero es una propuesta teórica más radical que rechaza completamente el criterio de racionalidad, aun en la forma limitada de Simon, y también rechaza el concepto mismo de toma de decisiones.

La idea central que queremos destacar aquí es que el espacio de posibilidades de solución de un problema lo **crea y lo limita** el actor social desde su perspectiva situacional que está ciega a ciertas vías que pudieran ser soluciones para el OTRO; el espacio de soluciones de un actor está

preorientado a ciertas posibilidades y excluye o cancela otras. El espacio de soluciones de un problema es un **espacio situacionalmente limitado** por el actor, y ello es más importante que la imposibilidad de enumerar o imaginar todas las soluciones posibles. En otras palabras, el dirigente no elige entre alternativas previamente existentes, el **genera alternativas desde su apreciación situacional**. Porque lo que la posición racionalista llama alternativas existentes, ¿son alternativas **para quién y en qué espacio situacional**?

La teoría de la toma de decisiones es más compleja de lo que parece. Pero al menos podemos entender que es un proceso **variado** según el tipo de problemas (estructurados, semiestructurados, inestructurados), **multidimensional** porque los problemas atraviesan varias regiones de la realidad, y **multiobjetivos**, porque siempre debemos considerar varios criterios de eficacia o efectividad en el enfrentamiento de los problemas.

De manera que en la dinámica de la toma de decisiones (o proceso de resoluciones) entran en juego las siguientes variables :

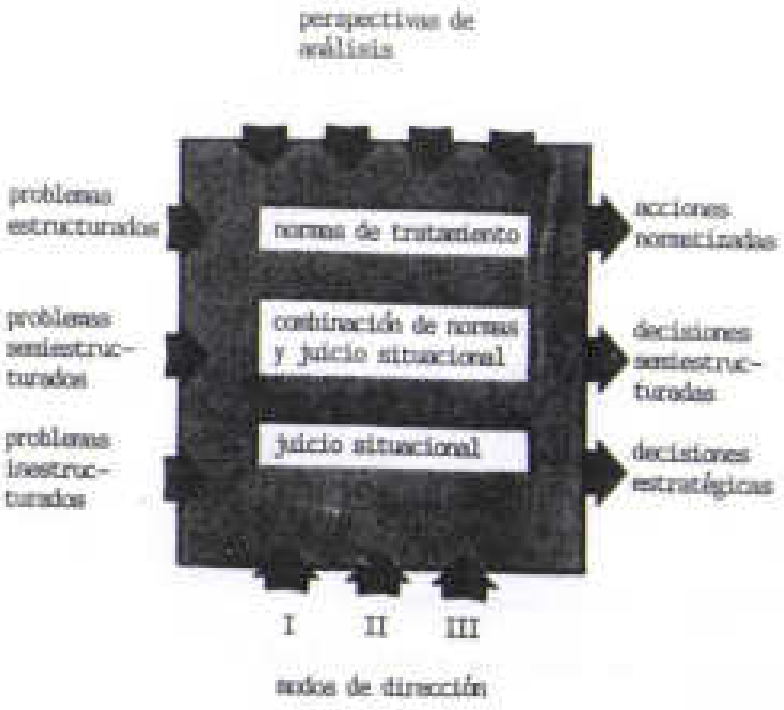
i) distintos **tipos de problemas**

ii) distintas **perspectivas situacionales** de análisis

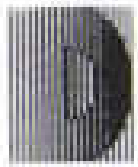
iii) distintos **modos de decisión**, y

iv) distintos **tipos de decisiones y resoluciones**.

El esquema adjunto muestra las principales variables en el proceso de toma de decisiones. Ante esta variedad de perspectivas y modos de solución, en una situación concreta y ante un problema específico, el actor que toma decisiones adoptará una **perspectiva dominante** y un **modo dominante** para su abordaje.



5.f.- EL SISTEMA DE GERENCIA POR OPERACIONES



Dirigir no es sólo una función superior de cúspide. Sin dirección calificada en todos los niveles no es posible conducir eficazmente una organización compleja. Tanto los macroproblemas como los miniproblemas necesitan gerencia. La importancia de la gerencia por operaciones es esa: distribuir y descentralizar las responsabilidades de dirección. La **gerencia por operaciones** es un sistema de dirección y administración **por objetivos**. Es por consiguiente una gerencia por módulos de acción, los que pueden y deben corresponder con los módulos del Plan.

La gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno.

La Dirección de un Gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los **módulos del plan** (operaciones, acciones, subacciones, acciones de regulación, etc.) se articulan con los **módulos presupuestarios** (programas , subprogramas,

actividades, etc.) y ambos corresponden a una actividad gerencial organizada en todos los niveles para ejecutarlos creativa e imaginativamente (gerencia por operaciones, acciones, etc.) . Por otra parte, como el plan directivo no se preocupa de todo ni la dirección superior puede dirigir todo, la gerencia por operaciones rescata los espacios de autonomía y creatividad que son propios en una organización que debe atender problemas muy específicos de cada nivel.

Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un Gobierno funcione eficazmente validando sus planes con hechos reside en la existencia del sistema triangular : Plan Modular - Presupuesto por Programas - Gerencia por Operaciones.

Naturalmente el sistema de Gerencia por Operaciones exige, a su vez, un **Sistema de Dirección Superior por Operaciones.**

Este Sistema de Dirección Superior por Operaciones plantea el cambio se ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de Gobierno.

Entre estos cambios merecen destacarse :

a) Nuevas modalidades de funcionamiento del Consejo de Ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones;

b) Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los Ministros sobre la marcha de las operaciones bajo su responsabilidad;

c) Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el Presupuesto por Programas en el Congreso Nacional;

d) Implantación de un sistema ágil y significativo de **seguimiento descentralizado** sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de

ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelvan descentralizadamente y sólo por excepción lleguen al nivel de Ministros o del Consejo de Ministros, y

e) Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que amerita cada nueva situación.

Pero este Sistema de Dirección Superior sólo puede existir si se apoya en un sistema **recursivo** y descentralizado de gerencia por operaciones en los distintos niveles de las instituciones y organismos del sector público.

Ni el plan ni el sistema presupuestario por programas pueden operar **sustantivamente** sin un sistema de gerencia por operaciones. Si este último falta, las operaciones del plan estratégico no tienen verdaderos agentes responsables y los programas del presupuesto constituyen una mera fachada que disimula la práctica tradicional de presupuestar por instituciones y organismos, sin precisar objetivos ni establecer criterios internos y externos de productividad y eficacia en la gestión pública.

Es común ver en América Latina Oficinas de Presupuesto que actúan como si fueran agentes de finanzas que no tienen responsabilidad alguna por la eficacia real de la gestión pública. No trabajan con objetivos y metas precisas, no establecen normas de costos ni de calidad de los servicios, no hacen un seguimiento de la actividad real que está detrás del presupuesto por programas, ni mucho menos se interesan por la **eficacia direccional** de los **programas aparentes** que financian.

La Gerencia por programas está ausente y encubierta por una presupuestación meramente **formal** por objetivos, donde lo que interesa es fijar cuotas de gastos que respeten el límite de los ingresos. La gerencia de cada módulo de gasto no está sujeta a patrones de normalidad y calidad que retroalimenta

el cálculo de los presupuestos [illegible] analiza la estructura de la red de producción de [illegible] de una institución para estudiar su eficacia y hacer [illegible] nudo de la red un presupuesto. Simplemente, al nombre de cada unidad administrativa se le sobrepone como etiqueta el nombre de un programa, subprograma o actividad.

A su vez, el Congreso Nacional discute y aprueba el Presupuesto de la Nación como si se tratara de una lista de recursos asignados a una institución, sin prestarle atención alguna a los objetivos perseguidos, sus costos y la calidad de los mismos. El Presupuesto no se analiza, se regatea en función de negociaciones parciales y locales. El Plan no es criterio para el examen del presupuesto.

La masa de recursos económicos, financieros, técnicos, organizativos y legales que están a disposición de un organismo **pueden conducir** a acciones de muy diversos resultados y propósitos.

El sistema de gerencia por operaciones permite replantear el problema de la llamada **rigidez del gasto público**. En efecto, se dice que el 60% del gasto presupuestario corresponde a remuneraciones, otro 15% responde a las necesidades mínimas de funcionamiento de la administración pública, etc. Con esta argumentación se quiere presentar un cuadro de alta rigidez en el cambio de la asignación de recursos, pues más de un 80% del presupuesto **está comprometido**. La debilidad de este argumento consiste en destacar la rigidez de la estructura de los recursos que adquiere el sector público para cumplir sus funciones y olvidarse de la estructura de los propósitos perseguidos. En realidad el gasto público es mucho menos rígido de lo que parece si pensamos que con **la misma estructura rígida de insumos** podemos realizar muy distintas **estructuras flexibles de operaciones**.

Por ejemplo, un programa presupuestario de salud con una estructura de insumos rígida puede estar enfrentando un problema en los nudos críticos equivocados y con la **misma masa** de recursos asignados puede realizar una operación

[illegible] distinta [illegible] eficaz. Esa es [illegible] asignación de recursos que no está [illegible] por rigideces presupuestarias, sino por rigideces culturales, burocráticas, políticas, etc. facilitadas por la inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones.

En el análisis de la relación recursos ⟶ producto ⟶ resultados pueden visualizarse varias alternativas para asignar un mismo monto de recursos:

i) una continuidad rutinaria para seguir **haciendo lo mismo**, con la misma eficiencia y la misma eficacia;

ii) una operación para alcanzar el propósito de **ampliar** la cobertura del sistema, atacar los mismos nudos críticos y perseguir más del mismo producto, pero aumentando la **eficiencia**, o

iii) una operación destinada a mejorar la **eficacia** de los servicios que presta el sistema, enfrentando nudos críticos de mayor impacto sobre el VDP del problema y persiguiendo un **producto distinto**.

Esto quiere decir, que un sistema de gerencia por operaciones puede crear nuevas operaciones o elevar la eficacia de las existentes con un costo de oportunidad cercano a cero.

Los mismos recursos que hoy se gastan por inercia, sin destino claro y sin enfrentar los problemas cuya solución el país demanda, pueden ser empleados para realizar operaciones y acciones que produzcan resultados que aminoran o solucionan dichos problemas.

La mayoría de los servicios públicos son conducidos por la rutina y, en consecuencia, no persiguen intencionalmente objetivos políticamente jerarquizados. Allí el proceso de administración está invertido : la burocracia **conduce** a sus directivos, y éstos se agotan en la administración de la cotidianidad.

Para tales gerentes sin objetivos el tiempo es muy escaso porque lo malgastan en las minucias coyunturales de lo intrascendente.

En un organismo bien gerenciado todos sus recursos están en tensión al servicio de objetivos precisos y su dirección evalúa y aprecia constantemente la situación para introducir correctivos.

La única solución para darle eficacia al gasto público es un sistema de gerencia por operaciones. Esto es especialmente válido para el llamado **gasto corriente**, que es el principal componente del costo de los servicios públicos. Una de las ventajas del módulo de planificación y gerencia que llamamos **operación** reside en que comprende tanto gastos corrientes como de inversión y además incluye aquellas acciones que no requieren recursos económicos (acciones de regulación que precisan políticas).

La idea parcial de una **planificación y gerencia por proyectos de inversión** debe ser sustituida por la de una **planificación y gerencia por operaciones.** De otra forma queda intocada la ineficacia del gasto corriente que, en vez de ser racionalizado, sufre olas sucesivas de reducciones irracionales que refuerzan una estructura desequilibrada del gasto fiscal en privilegio de la inversión pública. En este círculo vicioso se deterioran progresivamente los servicios públicos y la burocracia estatal hasta el extremo de impedir un gobierno activo. Aquí debe tenerse en cuenta que la capacidad de producción de los servicios públicos depende muy significativamente del gasto corriente y que las deficiencias de dotación y uso de los recursos corrientes subutilizan la capacidad de producción creada por las inversiones.

En el texto y estructura de la planificación tradicional las categorías de programas, políticas, proyectos, recomendaciones, criterios, etc. pueden ser ambiguas porque con ellas no se intenta agotar el universo de decisiones. Ellas no constituyen módulos de acción homogéneamente

definidos. La planificación situacional, en cambio, establece como principio básico que el plan se exprese íntegramente en **operaciones** o **módulos de acción.** De esta manera , un **programa direccional** es una forma de selección y articulación de las operaciones del plan. Por supuesto, esa selección y articulación sólo puede hacerse en relación a una **estrategia** de acción que le otorgue coherencia y dirección.

El sistema de gerencia por operaciones es un sistema recursivo, en el sentido que Stafford Beer le da a la palabra. Supone, por consiguiente, una organización y administración que articule los cinco niveles de actividad que propone Beer, pero establece que en cada nivel se asuman compromisos de acción particionados en módulos de gerencia.

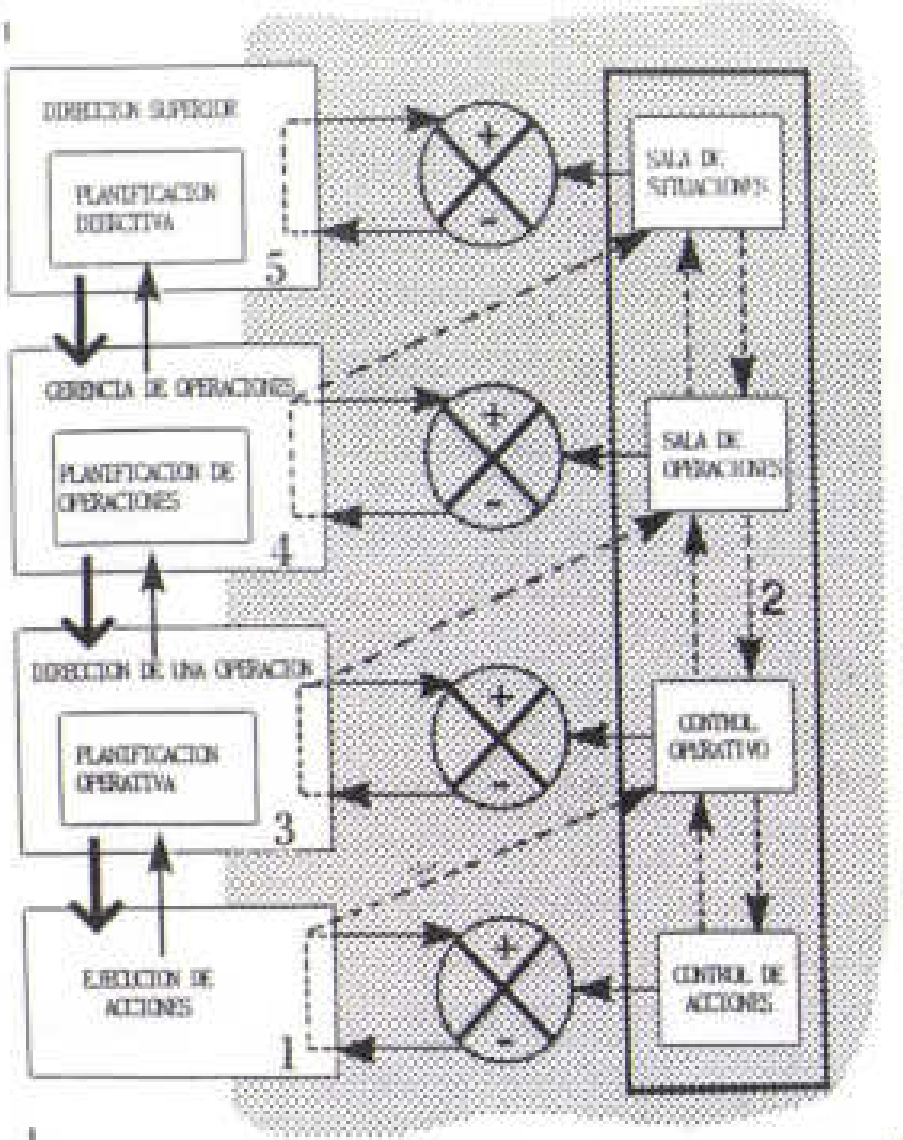
El módulo de gerencia más agregado es la **operación**, la cual se descompone recursivamente en acciones y la acciones en otros módulos menores hasta llegar a módulos significativos y prácticos en el primer nivel de Beer.

Recuérdese que los cinco sistemas o niveles organizativos que propone Beer, traducidos a este lenguaje son :

* Nivel 5 : Dirección y Planificación Superior (Estrategia y selección de problemas y operaciones)
* Nivel4 : Gerencia y Organización (coordinación de un conjunto de operaciones)
* Nivel 3 : Dirección de cada operación (integrada por acciones)
* Nivel 2 : Control y Regulación de acciones y subacciones
* Nivel 1 : Producción de acciones

En términos prácticos, la gerencia por operaciones supone un sistema de prácticas de administración que exige :

LOS CINCO NIVELES ORGANIZATIVOS DE S.BEER



a) explicar el ámbito de la realidad por la cual se asumen responsabilidades en torno a una selección de problemas y aplicar métodos sistemáticos para analizar dichos problemas;

b) enfrentar los problemas mediante compromisos de acción que se estructuran coherentemente por operaciones;

c) asignar los recursos por operaciones o por módulos presupuestarios que tengan una correspondencia clara con ellas;

d) precisar los responsables de diseñar, ejecutar y controlar el cumplimiento de las operaciones;

e) establecer métodos sistemáticos para el diseño y evaluación previa de las operaciones a fin de justificar su inclusión en el plan y su selección como unidad de gerencia;

f) crear una red computarizada de archivos por operaciones y problemas;

g) establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las operaciones distinguiendo entre su **eficiencia productiva** (relación insumo-producto), su **eficacia interna** (cumplimiento de las metas de la operación) y su **eficacia direccional** (efecto de la operación sobre el vector de definición de los problemas o efecto sobre la situación-objetivo).

h) En el ámbito de la eficiencia productiva de las operaciones, el sistema supone control de costos y su comparación con costos standard, establecimiento y control de normas de calidad y control de tiempo y oportunidad;

i) En el ámbito de la eficacia interna, el sistema supone un seguimiento de la ejecución física y financiera de las operaciones, traduciendo los **indicadores de ejecución** en **señales** de atención y alarma que sintéticamente muestren el cumplimiento de las metas institucionales;

j) En el ámbito de la eficacia direccional, el sistema supone un seguimiento de las operaciones en relación a los efectos sobre los nudos críticos de la explicación situacional de los problemas y los VDP de los mismos; esta propuesta exige, por consiguiente, un **sistema de cuenta por operaciones** de los Ministros ante el Presidente de la República; requiere también que quizás una vez al mes, el Consejo de Ministros evalúe la situación de cumplimiento de las operaciones y de evolución de los problemas; y esto debe repetirse en cada nivel organizativo hasta llegar al primer nivel de Beer;

k) estructurar un sistema recursivo de rendición de cuenta por operaciones, que comienza en la base (primer nivel) con los responsables de las subacciones y asciende por excepción hasta llegar al Presidente de la República en Consejo de Ministros (quinto nivel).

l) estructurar las organizaciones y los procedimientos administrativos a las necesidades de la gerencia por operaciones, y

m) articular el sistema de toma de decisiones en Consejo de Ministros al sistema de planificación modular por operaciones (prealimentación) y al sistema de seguimiento de las operaciones (retroalimentación).

Las tecnologías para montar estos sistemas son conocidas, aunque en algunos casos están poco difundidas y fragmentadas en diversos dominios o especialidades. En algunos puntos muy especiales se necesitará crear métodos y técnicas que pueden desarrollarse sin grandes problemas.

El establecimiento de la gerencia por operaciones es la tarea más práctica y urgente que requiere la reforma de la administración del Estado.

Un cambio tan drástico en la calidad de la dirección y la gerencia no puede realizarse **extensivamente** en toda la acción del sector público , ni puede implantarse **de**

inmediato. Se impone, por consiguiente el cambio gradual, seleccionando organismos y operaciones críticas para avanzar paulatinamente en la profundidad y extensión de la constitución del sistema.

La gradualidad de la reforma se refiere :

a) a la definición de un proceso por etapas, donde en la primera de ellas las operaciones incorporadas al sistema son pocas y no cubren el universo de la acción del Estado; las operaciones seleccionadas se constituirían en núcleos prioritarios de concentración de recursos, supervisión y racionalización administrativa;

b) al establecimiento de procedimientos de ejecución especialmente flexibles y ágiles, que constituirían una especie de premio y estímulo para que nuevas operaciones ingresen escalonadamente al sistema, se sometan a una racionalización administrativa y queden sujetas a un sistema de control de calidad de los servicios públicos (NORCASEP);

c) a la implantación de un tratamiento privilegiado para los organismos y operaciones seleccionadas en cuanto a racionalización administrativa; las operaciones restantes, en cambio, sólo ingresarían al sistema si cumplen previamente con dos requisitos : i) haber racionalizado sus estructuras administrativas para atender a las exigencias del sistema, y ii) haberse sometido al sistema de control de calidad de los servicios públicos, y

d) definir el **sistema de premios** que significa ingresar al sistema de gerencia por operaciones según el grado de avance en la modernización de las estructuras y niveles de calidad alcanzados en la producción de los servicios públicos.

Este sistema de premios puede conformarse por :

i) los estímulos morales que implica ante la opinión pública pertenecer al sistema en sus clasificaciones de calidad más

altas; ii) beneficiarse de la flexibilidad, autonomía de procedimientos y primas por eficiencia que otorgue el sistema y iii) correr el riesgo de perder esos beneficios con una reclasificación más baja en las categorías del sistema si se produce un deterioro en el cumplimiento de las normas de calidad y gerencia.

La gerencia por operaciones plantea una alternativa distinta de reforma de la Administración Pública que pone más énfasis en las **prácticas de producción** y otorga menos peso a las grandes reformas generales, a las normativas extensivas y al impacto de los cambios legales.

El sistema de gerencia por operaciones exige la continua apreciación de la situación en la coyuntura y, por lo tanto, supone un cotejo constante entre la situación planificada y la situación real.

Estas exigencias le crean demandas específicas al Sistema de Soporte a las Decisiones (SSD) y al Sistema de Petición y Rendición de Cuentas (SPRC). El SSD debe garantizar el flujo de información y cálculo que necesita el sistema de gerencia por operaciones. A su vez, el SPRC crea la motivación para el buen funcionamiento de la gerencia por operaciones y del SSD, ya que la forma de pedir y rendir cuenta crea una necesidad de información gerencial de mucho más peso y formalidad que la meramente estadística.

Las consideraciones del párrafo anterior apuntan a una cuestión central en las estrategias de reforma organizativa. En efecto, las reformas progresivas sistema por sistema que abarcan para cada sistema reformado **todo el universo** del aparato del Estado, quedan huérfanas de apoyo hasta que años después se emprende la reforma de los otros sistemas; pero en ese momento ya el primer sistema reformado se ha desvirtuado y burocratizado en una práctica aislada que genera procedimientos sin demanda.

De acuerdo a nuestro planteamiento es más eficaz hacer la progresión a la inversa : concentrarse en pocos organismos y

operaciones y reformar **todos los sistemas** indispensables para que el ámbito o el organismo reformado se transforme en un centro de excelencia autosostenible y capaz de soportar los vaivenes del cambio político.

Indicadores de Control.

Un **indicador de control** es una información elaborada, compuesta y compleja, portadora de un significado preciso sobre un tópico importante para el seguimiento y evolución de algún módulo del plan. El indicador puede ser tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. El conjunto de indicadores conforman un sistema de apoyo e interpretación a la dirección del plan y la gerencia por operaciones. Estos indicadores son, al mismo tiempo, parte del Nivel 2 del diseño del sistema de soporte a las decisiones (SSD).

a) Tipos de Indicadores.

Hay indicadores básicos o primarios que identifican hechos (Nivel 1 del SSD), e indicadores compuestos e inteligentes que señalan en sí interpretaciones sobre el desarrollo de un proceso. El seguimiento y control del plan por operaciones exigirá diversos tipos de indicadores, entre los cuales podemos mencionar:

Indicadores Situacionales Generales o de macroproblemas:

i) Económicos:

Se refieren a la situación económica general. Por ejemplo: empleo, desempleo, inflación, ingreso y gastos públicos, balanza de pago, unidades monetarias de financiamiento interno y externo, producción y consumo etc. Son indicadores básicos para el seguimiento del plan global o para situar en su contexto las operaciones específicas.

ii) Políticos:

Se usan como soporte de la apreciación política de la

situación; indican el grado de avance o deterioro político que producen ciertas operaciones, así como el grado de aceptación de otras. El indicador puede ser:

-de actitudes
-de opiniones
-liderazgo
-sobre imagen de personalidades
-aceptación o rechazo de operaciones del gobierno según encuestas
-interés de la población por los proyectos y operaciones del plan
-demandas sociales, producto de la apreciación que tiene la comunidad acerca de problemas específicos
-valoración de los problemas según diversos actores
-precisión de los elementos del vector de peso de las fuerzas sociales

AMBITOS DE LOS INDICADORES SITUACIONALES

	LO POLITICO	LO ECONOMICO SOCIAL
1) SITUACION GENERAL	X	X
2) PROBLEMAS Y SUBPROBLEMAS (V.D.P. , NUDOS CRITICOS)	X	X
3) EJECUCION DE OPERACIONES	X	X
4) INTENCIONES Y ESPECTATIVAS DE LOS ACTORES SOCIALES	X	X
5) DESARROLLO DE VARIANTES	X	X

Indicadores sobre cumplimiento e impacto de las Operaciones.

i) sobre el cumplimiento de las operaciones.

Se usan para conocer si una operación se está llevando a cabo de acuerdo a las especificaciones con que fue diseñada, ya que puede darse el caso de que una operación se está aplicando acertadamente o en forma deficiente e inadecuada. Ejemplo: el establecimiento de comedores escolares para atender 80.000 niños diarios en el nivel de Educación Primaria. El indicador debe precisar cuántos comedores han iniciado su actividad y cuántos niños atiende y en qué tiempo se han instalado; cuántos comedores se están instalando y cuantos se comenzarán a instalar en fecha próxima.

ii) sobre el impacto de las operaciones:

Los indicadores se usan en este caso para conocer las consecuencias positivas y/o negativas de una operación sobre los nudos críticos y el VDP de los problemas en que incide.

Por ejemplo, en el caso de la modificación de los programas de Educación en enseñanza primaria, el indicador reflejará si el nivel cognoscitivo del educando se ha elevado o no como resultado de tal modificación.

Indicadores de Actividad Administrativa.

Estos indicadores deben estar referidos a las unidades administrativas que tienen asignadas responsabilidades en la ejecución, evaluación y control de las operaciones del plan y especificarán el cumplimiento de las mismas. Se usan para conocer si las unidades que intervienen tienen capacidad real para cumplir con la función asignada, si tienen responsabilidad financiera, o si requieren una reformulación administrativa y presupuestaria para cumplir con su función.

Fundamentalmente se trata de un seguimiento de las

conversaciones que anticipan la marcha de las operaciones y de los volúmenes de trabajo administrativo.

Indicadores sobre Balances Económicos y Estados Financieros.

Básicamente se utilizan en este campo los indicadores de control de gestión económico-financiero conocidos. Por ejemplo: situación de caja, ingresos y gastos, nivel de endeudamiento, liquidez, solvencia, rentabilidad, ventas, cumplimiento de normas financieras, productividad, patrimonio, saneamiento financiero, etc.

Indicadores de Intención y Expectativas:

Son de carácter cualitativo y tienen como propósito fundamental prever la actitud futura de los principales actores del proceso. Ejemplo: conocer las decisiones de inversión que piensan tomar los empresarios, en función de las expectativas que tengan con respecto al proceso de reactivación económica y la clarificación de las reglas del juego en materia de política económica. A otro nivel, podrá considerarse la previsión del comportamiento de los consumidores ante determinadas alzas de precios.

En el momento en que se diseña y preevalúa una operación deben diseñarse los principales indicadores con que se seguirá su desarrollo e impacto y se dará cuenta ante el nivel superior.

b) **Indicadores y señales.**

En muchos casos, y ciertamente si se trata de procesos **bien estructurados**, los indicadores pueden ser composiciones complejas de alta significación que pueden transformarse en **señales.**

A fin de evitar que el dirigente o el gerente queden sepultados en masas de información que no pueden manejar ágilmente, es muy importante el proceso de **reducción de variedad** que significa el proceso :

información primaria ——→ indicadores ——→ señales

Miles de datos primarios pueden convertirse en decenas de señales significativas. Y este proceso de conversión y reducción de variedad puede ser automatizado en el caso de los problemas y operaciones bien estructuradas.(Véase Stafford Beer, "Decision and Control", Wiley)

A su vez, para los problemas semiestructurados el examen del conjunto de los indicadores y las señales es el soporte para elaborar una apreciación parcial o total de una situación.

Sin embargo, debe contarse con una expresión que relacione el indicador real con la norma establecida, lo cual resultará en **una señal** que indicará el comportamiento adecuado o inadecuado de la situación, operación, acción y proyecto que se está tratando de evaluar o controlar. De aquí surge la conveniencia de considerar tres tipos de señales:

Señal de conformidad, que será emitida cuando el indicador real se mantiene dentro de la norma establecida : es una señal tácita que ordena la transferencia automática de la información al banco de datos;

Señal de atención, que será emitida cuando se aprecie una tendencia clara a salirse de la norma; dicha señal es expresa para producir la reacción del dirigente, y

señal de alarma, que será emitida cuando el indicador real esté fuera de la norma.

Este conjunto de señales deben formar parte de un **sistema interpretativo** que es parte del SSD y, que en casos de emergencia pasa a la sala de situaciones.

Cada dirigente, en su nivel, debe evaluar los indicadores y señales mencionadas, y en función de ello tomar las decisiones que conduzcan a la corrección de las desviaciones constatadas.

Señales y Bandas Automatizadas.

El sistema de seguimiento de los problemas y operaciones descrito es complejo y debe implantarse progresivamente en orden creciente de dificultad y capacidad de asimilación y utilización del sistema por los ejecutivos. Por ejemplo la conversión de indicadores en señales es un proceso refinado que se puede practicar antes en forma más rudimentaria, más selectiva y manual.

La posibilidad de un sistema de señales y bandas responde a los siguientes requisitos :

a) existe un plan vigente que es un plan modular por problemas y operaciones, donde cada módulo es calificado en relación con **indicadores norma** precisos y significativos (IN); esos indicadores norma son parte indispensable del diseño de las operaciones para que éstas sean evaluadas como proyectos antes de su decisión , y

b) existe un sistema de soporte a las decisiones que produce información sobre la situación real con un retardo máximo E, definido expresamente para cada aspecto de un problema o una operación; cada información significativa es un **indicador real** (IR) que tiene correspondencia conceptual con el indicador norma.

El cotejo de los indicadores IN e IR permite transformar miles de datos primarios en pocas señales de atención y alarma.

Si el indicador IN es una **banda taxonómica** o una franja de normalidad, el sistema de señales operará como indica el esquema adjunto. En el ejemplo, la banda taxonómica tiene techo y piso, pero en varios casos puede ser pertinente sólo un techo o un piso.

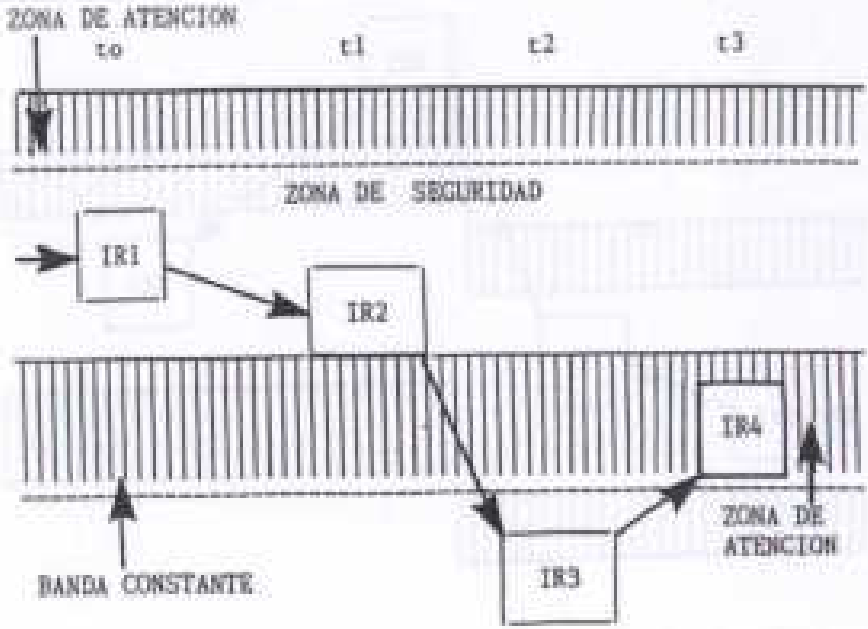
Supongamos que en el período to, IR1 está dentro de la banda taxonómica IN, y en consecuencia, el sistema de señales exprena un aviso tácito de **conformidad**, que no es registrado

como señal en el tablero de control del sistema.

En el período t1, el indicador IR2 se mueve al borde mínimo de la banda de normalidad, y el sistema emitirá una **señal de atención.**

En el período t2, si el indicador real es IR3, que está **fuera** de la banda de normalidad, el sistema emitirá una **señal de alarma.**

BANDA DE INDICADORES EN UN SISTEMA DE GERENCIA POR OPERACIONES

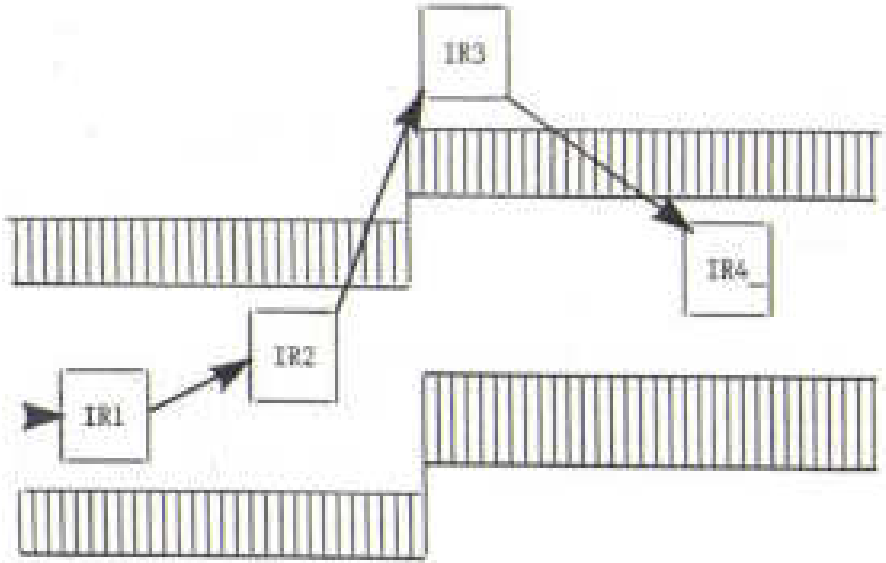


Debe tenerse en cuenta, además, que la dinámica del cambio situacional generalmente cambia el nivel de la banda de

normalidad hacia arriba o hacia abajo. La emisión de señales mediante un significado sólo si la banda taxonómica en actual no decir está acorde con la nueva realidad. Esto crea una cierta complejidad técnica al sistema de señales, ya que el programa de computación que emite las señales debe ser inteligente, aprender de los cambios ocurridos sobre los cuales recibe información y alterar automáticamente la banda taxonómica. El software que diseñó Beer en 1971 para la

SISTEMA DE BANDA VARIABLE

to t2 t2 t3



Coorporación de Fomento de Chile corregía automáticamente las bandas de normalidad; un refinamiento realmente extraordinario para la época, pero demostrativo de lo que se puede hacer con pocos recursos y mucho ingenio.

Este sistema de señales alimentará la capacidad de análisis del sistema de gerencia por operaciones y, por consiguiente, del plan para apreciar la situación en torno a preguntas como éstas:

a) ¿los problemas y las oportunidades que prevela el plan han cambiado en la situación presente?

b)¿ es necesario alterar las operaciones del plan para mejorar su eficiencia o su eficacia?

c) ¿se están ejecutando a tiempo y con fidelidad las operaciones del plan?

d) ¿se han desarrollado variantes que perjudican o favorecen el impacto de las operaciones sobre los problemas?

La evaluación de la marcha de las operaciones consiste en una apreciación situacional para :

i) verificar el **grado de ejecución** de las decisiones;

ii) comprobar los **efectos de las decisiones** sobre la situación en curso, y

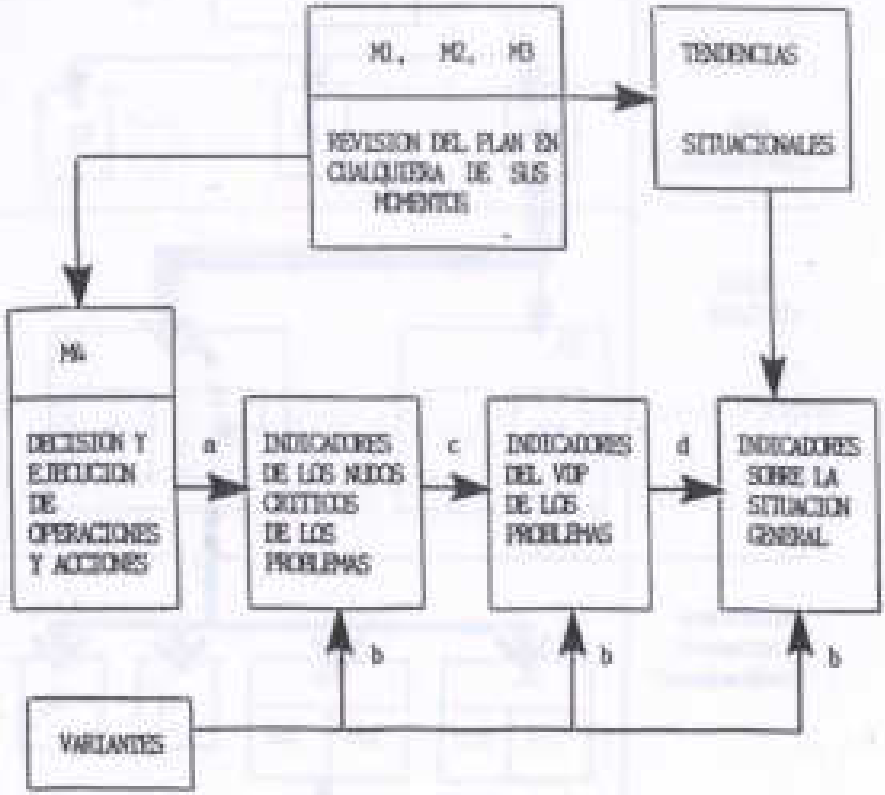
iii) hacer una **previsión de los resultados** alcanzables y de las tendencias situacionales más probables.

Como toda apreciación de la situación, este proceso puede conducir a una revisión del plan.

Estas señales deben conformar un sistema interpretativo de la situación y sus tendencias.

En efecto, las señales de atención y alarma sobre la situación general (inflación, empleo, nivel de reservas internacionales, crecimiento del PIB global y por sectores, indicadores de actividad económica, aceptación política del gobierno, grado de tensión política, relaciones de fuerzas, etc.)

APRECIACION DE LA SITUACION MEDIANTE SEÑALES



tienen que guardar relación con un conjunto de señales referentes a aspectos situacionales específicos, a la ejecución de las operaciones del plan y al desarrollo de las variantes.

A su vez, la proyección tendencial de la situación presente tiene que estar relacionada con las señales sobre intenciones de los actores sociales.

Todas estas señales deben ser interpretadas y analizadas.

En el esquema presentado se señala con las letras a, b, c y d las relaciones entre los indicadores. Estas relaciones pueden responder a explicaciones como las siguientes :

a →
- Pertinencia de las Operaciones (eficacia de diseño general)
- Potencia y Eficacia de las Operaciones (eficacia direccional)
- Ocurrencia y Ejecución de las Operaciones (eficacia de ejecución)

b → Sensibilidad de los Indicadores a las Variantes

c →
- Sensibilidad de los elementos del VDF a los nudos críticos
- Preponderancia de "b"
- Deficiente Explicación Situacional

d →
- Deficiente Articulación entre los Flujogramas por Problemas y el Flujograma Situacional General (macroproblema)
- Preponderancia de "b"

El gráfico siguiente, indica una manera de diagramar estas relaciones en un **árbol relacional** por problemas.

En el árbol relacional podemos rastrear e interpretar la causalidad de los resultados obtenidos, sopesando el efecto del atraso en la ejecución de las operaciones, los efectos distintos a los esperados de las operaciones, y el peso de las variantes como factores poderosos que escapan al control del gobernante. Este árbol relacional es manejado computacionalmente como parte del sistema de control de problemas y operaciones.

En síntesis :

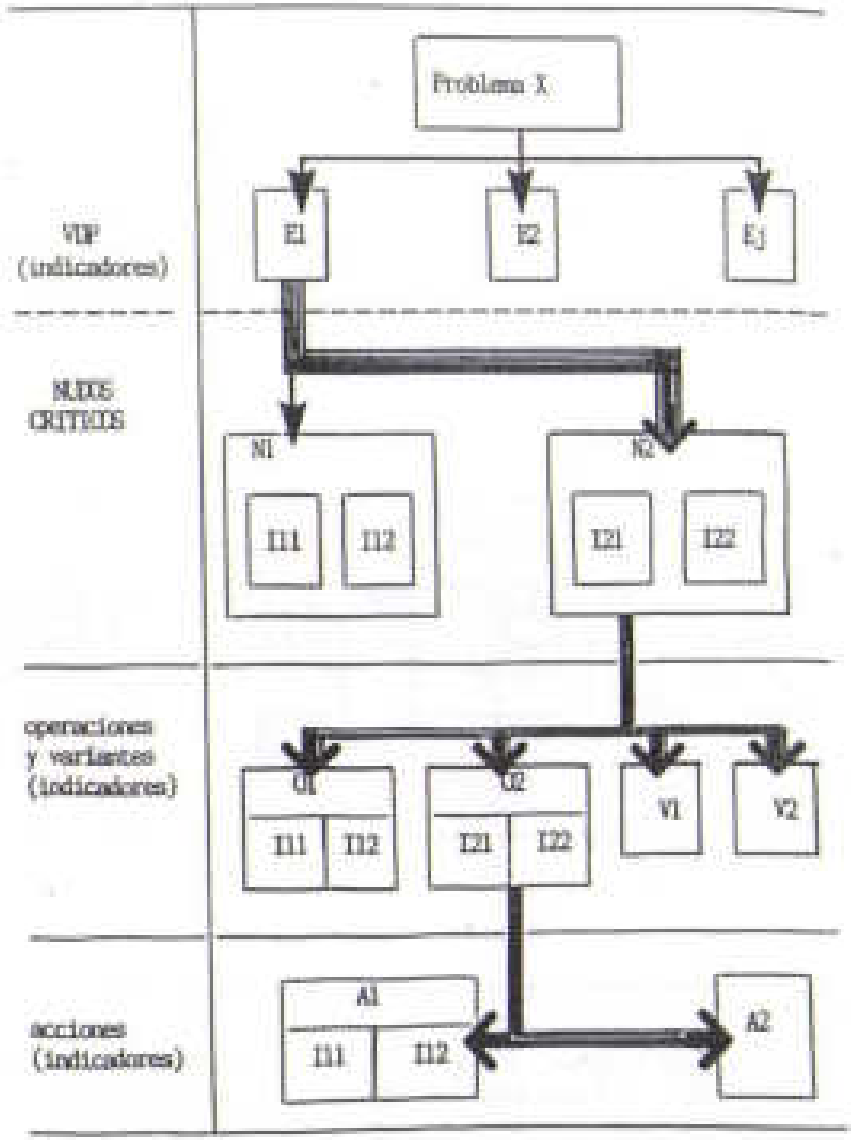
i) a cada operación le corresponderá un indicador para su seguimiento; y este indicador deberá, además de tener una estructura clara y lógica, ser formulado por quien o quienes hayan diseñado la operación;

ii) cada indicador deberá tener un diseño del flujo de su producción primaria hasta su recepción por el SSD para su procesamiento; es decir, debe precisarse quién producirá la información, sobre qué aspectos versará, quién la transmitirá y a quién, y en qué forma se estructurarán los indicadores, se agregarán y generalizarán hasta llegar al nivel donde son usados como aporte a la apreciación situacional y son filtrados para que sólo algunos de ellos continúen su ascenso;

iii) cada indicador debe ser evaluado con relación a su representatividad, de forma que la práctica de planificación en la coyuntura se constituya en un elemento de retroalimentación para corregir su diseño;

iv) cada indicador deberá tener una forma explícita de interpretación según los elementos que lo compongan, a fin de evitar señales ambiguas o confusas.

ARBOL RELACIONAL DE UN PROBLEMA
(rastreo de E1)



5.g.- EL SISTEMA DE PETICION Y RENDICION DE CUENTAS

n sistema de información para la gestión gubernamental es viable y eficaz sólo si es demandado por el sistema de petición y rendición de cuentas (SPRC), y a su vez este último tiene sentido sólo si se gerencia por objetivos sobre problemas que, a su vez, son materia de la cuenta. De otra manera la demanda de información es meramente estadística.

El sistema de petición y rendición de cuentas transforma la demanda neutra de información en una demanda de información sobre resultados y gestión. De esta manera, el sistema de información deja de ser un ámbito de la estadística sin propósito definido para convertirse en una herramienta de la gerencia por operaciones, de la rendición de cuentas y del sistema de soporte a las decisiones.

La estrategia de montaje de un sistema de información consiste, en este caso, en diseñarlo como una exigencia del sistema formal de rendición de cuentas. Los principios fundamentales de esta concepción son los siguientes :

a) todo productor de información es usuario de la información que produce y , en consecuencia, produce la información que requiere para su gestión interna y la respectiva cuenta al nivel recursivo superior; este principio crea la necesidad de producir la información;

b) la información tiene que ser significante de los problemas, operaciones y variantes que influyen sobre la eficacia de las operaciones; este principio le otorga utilidad práctica trasparente al sistema de información;

c) la información producida debe traducirse a **indicadores** susceptibles de interpretación precisa y tales indicadores deben convertirse en **señales** de atención o alarma, a fin de cumplir con la ley de Ashby de **reducción de variedad**; este principio descongestiona al gerente de masas inútiles de información, y

d) el sistema de información debe ser parte de un sistema de **rendición de cuenta** que obliga a usar la información que se produce, con lo cual regresamos al primer principio.

La efectividad del sistema de petición y rendición de cuentas depende fundamentalmente de :

i) su aplicación rigurosa y sistemática desde la Dirección Superior ; comienza por la cuenta de los Ministros ante El Presidente o el Congreso y culmina con la cuenta del nivel 1 de Beer hacia el nivel inmediato superior;

ii) su formalidad legal que lo hace formar parte del ritual administrativo latinoamericano;

iii) su asociación con estímulos de prestigio ante la opinión pública , por lo que debe ser público, y

iv) su asociación con otros procesos administrativos relacionados con los estímulos materiales.

5.h.- SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

No puede negarse que América Latina ha avanzado en materia de técnicas presupuestarias, pero esos avances tienen mucho de formalidad y representan todavía poco en relación a las necesidades de cambio. La vigencia de un verdadero sistema de presupuesto por programas es una condición necesaria para el buen funcionamiento de los subsistemas de dirección y al mismo tiempo es su resultante.

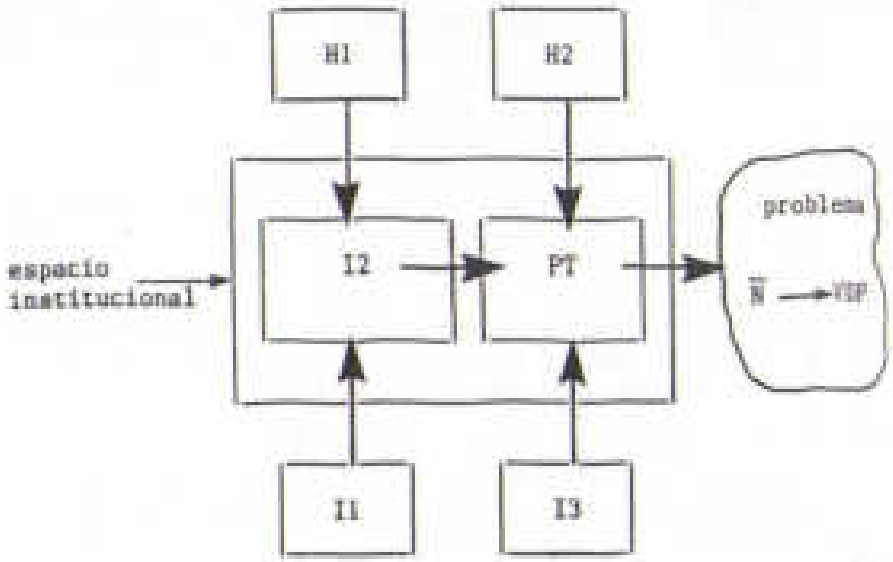
Sin un sistema de gerencia por operaciones no puede haber un buen sistema de presupuesto por programas, pero a su vez, sin un buen sistema de presupuesto por programas no pueden funcionar bien todos los otros subsistemas de dirección.

El sistema de presupuesto por programas es una forma de asignación de los recursos económicos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro del espacio que delimita las capacidades de una institución. La institución es una acumulación social que se fenoestructura

como organización para satisfacer ciertas necesidades externas a ella. En este sentido, es bueno asentar el principio elemental que justifica la existencia de cualquier organización : debe satisfacer necesidades **fuera** de su **espacio institucional**.Ese es un criterio necesario, pero no suficiente. Además, debe atender esas necesidades con eficacia y eficiencia.

Naturalmente, el presupuesto de una institución se limita a la combinación de los bienes y servicios comprados **fuera** de su espacio institucional (I1), necesarios según la tecnología aplicada, para producir una variedad de **productos intermedios** (I2). Esta producción intermedia es producida **dentro** del espacio institucional y satisface **necesidades internas** de la institución. En consecuencia, esta producción intermedia sólo se justifica como un requisito tecnológico para producir los **productos terminales** (PT) que constituyen el propósito último de la institución.

EL PRESUPUESTO



La evaluación de la **eficacia** y de la necesidad de existencia de una institución se relaciona con su producción terminal. Pero el proceso de producción de estos productos terminales no sólo requiere de los productos intermedios producidos dentro del espacio institucional, sino además de otros productos (I3) producidos **fuera** de la institución y que se aplican directamente a la producción de los productos terminales.

Los productos intermedios (I2) son un soporte interno condicionante de los productos terminales; es decir satisfacen **necesidades institucionales internas**, mientras que los productos terminales satisfacen **necesidades externas** generadas fuera del espacio institucional.

Ambos tipos de procesos de producción requieren recursos humanos (H1 y H2).

En esta forma, un **programa presupuestario** es una relación recursos ⟶ producto ⟶ resultados más limitada que la correspondiente a una operación del plan.

Un **programa presupuestario** es una relación del siguiente tipo :

$$(I3,\ H2) \longrightarrow PT \longrightarrow Pr(\overline{N},\ VDP)$$

recursos producto resultados

De acuerdo a estos conceptos, una **actividad** presupuestaria es una relación como la siguiente :

$$(I1,\ H1) \longrightarrow I2 \longrightarrow PT$$

recursos producto resultados

En cambio, una **operación del plan** puede expresarse como sigue :

$$\left.\begin{array}{l}(I1,\ H1) \longrightarrow I2 \\ RNP\ \cup\ I3\end{array}\right\} \longrightarrow PO \longrightarrow Pr(\overline{N},\ VDP)$$

recursos producto resultados

donde RNP son los recursos no presupuestarios (que pueden ser de muy diversa naturaleza), PO es el producto de la operación, VDP es el vector de definición del problema que se pretende enfrentar y $\overline{N}$ es el o los nudos críticos de la explicación situacional del problema. El signo $\cup$ indica la unión de ambos tipos de recursos, ya que no son sumables.

Con las limitaciones propias de las relaciones presupuestarias que no se corresponden con costos reales, el SPP trabaja con los siguientes criterios de evaluación :

Eficiencia de producción, como una relación entre :

$(I1,\ H1) \longrightarrow I2$,y

$(I3,\ H2) \longrightarrow PT$;

Eficiencia institucional , que se expresa en la relación :

$(I2) \longrightarrow PT$, y

Eficacia del Programa, que se expresa en la relación :

$PT \longrightarrow Pr(\overline{N},\ VDP)$

Estos criterios presupuestarios deben ser corregidos y complementados con el análisis de eficiencia y eficacia de la gerencia por operaciones.

Esta lógica de construcción del presupuesto por programas

implica concebir la institución como una **red de producción** (Véase Matus, Makon y Arrieche. "Las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas", AVPP, 1979, Venezuela) que permite distinguir entre insumos compras fuera de la institución), productos intermedios y productos terminales. En esta forma es relativamente fácil el análisis de correspondencia entre las operaciones del plan y los programas presupuestarios, pues los programas se refieren siempre a productos terminales y las actividades a productos intermedios.

Sin embargo, la práctica del SPP en América latina dista mucho de estos procedimientos y generalmente se denomina programa a lo que hace cualquier unidad organizativa.

La Vinculación del Plan con el Presupuesto.

La posibilidad concreta de vincular plan con presupuesto depende del tipo de plan y del tipo de presupuesto. En América Latina ha sido muy difícil lograr esa vinculación porque el tipo de plan tradicional no se presta para dicha vinculación y el tipo de presupuesto, incluído los casos en que se adoptó la técnica por programas , no respetó el aspecto sustantivo de la misma y, por consiguiente no responde a las necesidades de vincular módulos operacionales del Plan con módulos programáticos del presupuesto.

En esta experiencia histórica aparecen tres casos de intentos de vinculación ; el último de ellos es el que representa nuestra propuesta concreta en términos de la técnica sustantiva de presupuesto por programas y la planificación situacional.

El primer caso corresponde al tradicionalmente aplicado en América Latina y presenta un modo de vinculación que ha fracasado. En efecto, no es posible establecer una relación precisa entre el texto ambiguo no modular del Plan tradicional con la precisión del presupuesto.

La precisión heterogénea de ambos instrumentos sólo permite vincular los proyectos de inversión, pues es lo único que está formalmente bien definido tanto en el presupuesto como en el plan. Recuérdese que el plan tradicional adopta una taxonomía no consistente de los ámbitos de definición de los compromisos de acción en base a categorías intersectadas entre sí, y que no agotan el universo de la producción del sector público. Por su parte, el presupuesto por programas tradicional no distingue claramente entre **producción terminal y producción intermedia.**

El segundo caso caracteriza los intentos realizados para vincular Plan con Presupuesto sobre la base de sectorializar el presupuesto. Corresponde a un proceso donde se ha avanzado en la reforma del sistema presupuestario pero no en la reforma del sistema de planificación.

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP) de Venezuela intentó hacer la vinculación Plan - Presupuesto utilizando **sectores comunes** de asignación de recursos.

La idea fue establecer una correspondencia entre los sectores del Plan y presupuestar los programas agrupados en los mismos sectores . Pero, este método presenta la dificultad de la falta de operacionalidad del **concepto de sector**, el cual pertenece a una taxonomía para dividir un ámbito de la economía que no tiene una traducción obvia en módulos de gerencia u operación de la Administración Pública.

En este segundo caso el resultado es similar al primero: se termina por vincular sólo los proyectos de inversión.

Estos dos primeros casos muestran una lección clara: sólo es posible vincular los ámbitos modulares del presupuesto **con los módulos del Plan que son precisos.** La vía de solución parece, entonces, obvia : es necesario estructurar el Plan Anual en módulos precisos de gestión .

OPCIONES DE VINCULACION ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO

TIPO DE PLAN	TIPO DE PRESUPUESTO	MODO DE VINCULACION
	CASO 1	
Plan Normativo por sectores con inventario de proyectos de inversión	Presupuesto por Programas tradicional	*Solo se vinculan las inversiones *No hay plan modular *Los Módulos del PPP son inconsistentes
	CASO 2	
Plan Normativo por sectores con inventario de proyectos de inversión	Presupuesto por Programas con productos terminales bien diferenciados	*Agrupación de los programas presupuestarios por sectores *Conciliación de los sectores del plan con los sectores del presupuesto
	CASO 3	
Plan Situacional Modular	Programas con productos terminales bien diferenciados	*Vinculación de Módulos del Plan con Módulos del Presupuesto

El **tercer caso**, constituye la propuesta de vinculación Plan-Presupuesto que sugiere la planificación situacional.

En el fondo se trata homologar la **estructura modular** del presupuesto y llevarla al Plan con lo que éste gana en precisión. Pero no basta que el Plan tenga una estructura modular, es necesario además que esa estructura modular cumpla con los requisitos de **plenitud, recursividad, intersección bien definida, responsabilidad institucional precisa y coordinación para las intersecciones.**

Estos son los cinco requisitos que la planificación situacional exige como requisito metodológico de la estructura del Plan Anual y del Plan de mediano Plazo.

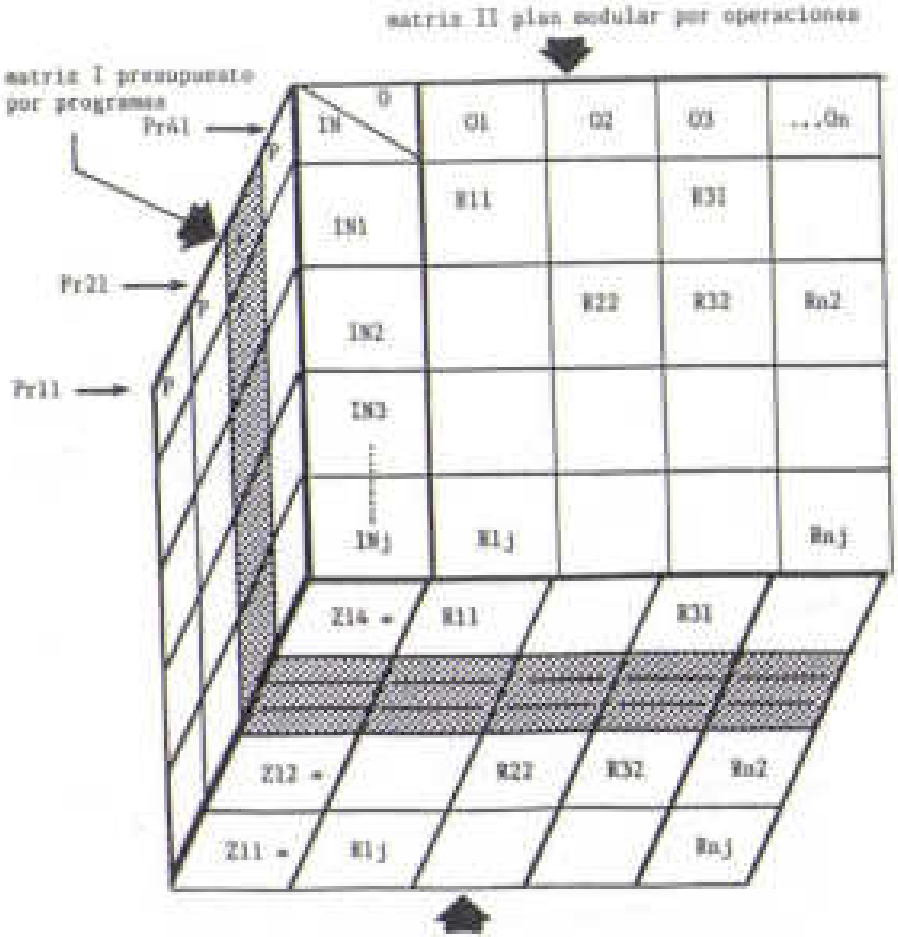
El instrumento concreto de vinculación Plan - Presupuesto será, entonces, la matriz Instituciones - Operaciones del Plan - Programas Presupuestarios.

Esta matriz de articulación Plan - Presupuesto debe ser el instrumento básico de trabajo entre la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Planificació, o las oficinas pertinentes en otros niveles de una estructura organizativa. En dicha matriz se dimensionan los objetivos de cada programa y se asignan los recursos necesarios para cada uno de ellos.

De manera que es una matriz operacional muy concreta donde están bien definidas las instituciones responsables, la producción terminal que deben realizar, los recursos que se asignan a tales fines, etc.

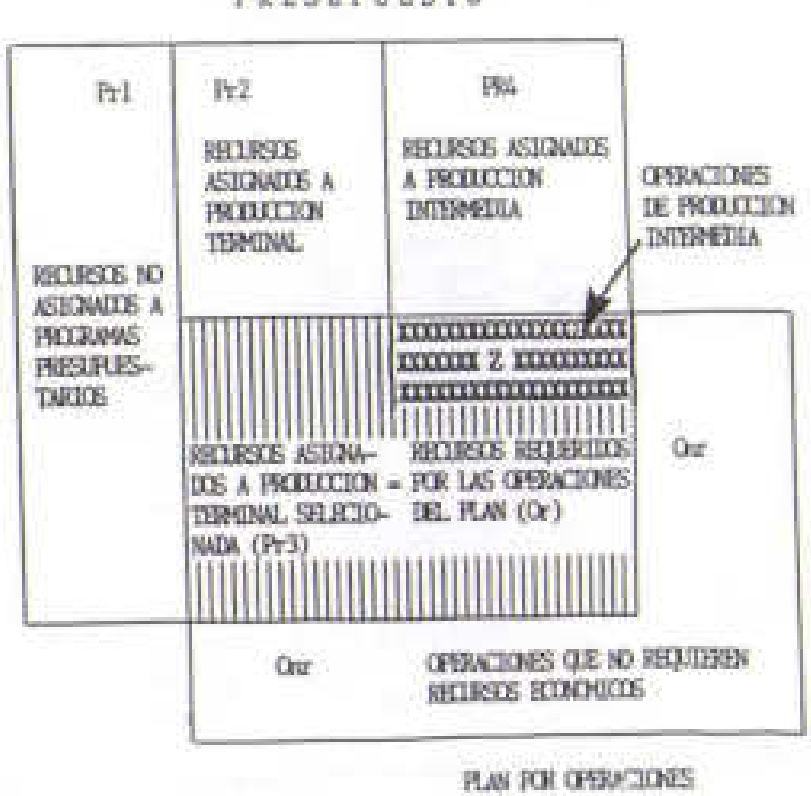
Ahora bien, la Oficina de Planificación , en el espacio de necesidades y posibilidades condicionado por el análisis macroeconómico, debe construir la matriz II instituciones-operaciones, previa una selección de éstas últimas atendiendo a los nudos críticos de la matriz nudos críticos-problemas. Esa matriz debe reflejar, entonces, los módulos del plan (operaciones, acciones y subacciones) que corresponde ejecutar a cada institución, mediante las asignaciones presupuestarias correspondientes y los otros recursos que requieren las operaciones.

MATRIZ DE VINCULACION PLAN-PRESUPUESTO



La matriz II, es la matriz básica del Plan Anual Operativo. La matriz I es de hecho, el Presupuesto por Programas. Por último, la matriz III establece una correspondencia entre los programas presupuestarios y las operaciones del plan. Por ello, la matriz III es la matriz de vinculación del Plan con el Presupuesto.

ESQUEMA DE COMPATIBILIZACION ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO



Por ejemplo, en la matriz adjunta, la institución 1 es responsable por las operaciones O1 y O3 que requieren recursos presupuestarios por R11 y R31. Ambas operaciones conforman el programa presupuestario Pr41 que exige Z14 de recursos presupuestarios, de tal forma que en la matriz III : Z14 = R11 + R31

Sin embargo, esta matriz de vinculación es más compleja de lo que aparece a primera vista.

El esquema siguiente intenta ejemplificar los espacios de correspondencia y no correspondencia entre el plan por operaciones y el presupuesto por programas.

Existen operaciones que no requieren recursos ecoóómicos. Estas son, fundamentalmente, acciones de regulación, modificaciones legales e institucionales, etc. que, con ser muy importantes, no exigen recursos económicos significativos que merezca asignaciones presupuestarias específicas. En el esquema adjunto estas asignaciones se denominan "Onr".

Por otra parte, en el presupuesto se asignan recursos económicos que no se corresponden con las operaciones del Plan. Una parte de los recursos presupuestarios no son asignables a programas (Pr1) y, en consecuencia, no son asignables a operaciones (transferencias, aportes de fondos, subsidios,etc.). Algunos de ellos son asignaciones presupuestarias que, en el momento en que se hace el cálculo presupuestario, no es posible imputarlos a programas determinados (provisiones para contratación colectiva o reajustes de salario, etc.). pero ese es un estado transitorio. Otros, en cambio, son asignaciones presupuestarias que no están destinadas a programas concretos porque no conforman procesos de producción (servicio de la deuda pública, etc).

El área de recursos asignados a la producción terminal (Pr2 + Pr3) muestra que no todo lo que es producción terminal en el presupuesto corresponde

necesariamente a operaciones del Plan. En efecto, el listado de operaciones del Plan supone un acto de selección que no agota el universo de las asignaciones presupuestarias: por ello algunos productos terminales del presupuesto no se corresponden con las operaciones del Plan (fundamentalmente las operaciones rutinarias de servicios terminales).

La zona Pr4 del esquema se refiere a la producción intermedia que no es imputable a ninguna producción terminal en forma directa, (o sea, son actividades no específicas en la terminología del presupuesto por programas) de modo que no son objeto de tratamiento en el Plan (Por ejemplo, lo que se asigna a las oficinas de personal, a las de compras o suministros, etc). De esta manera, la zona Pr4 es un espacio de no coincidencia entre Plan y Presupuesto en término de operaciones.

Sin embargo, existen algunas asignaciones de producción intermedia que pueden constituir operaciones del Plan . En el esquema dichas asignaciones corresponden al espacio (Z). Por ejemplo, las operaciones de reforma organizativa e institucional son operaciones en el Plan y, a veces, requieren recursos asignables a la producción intermedia, razón por la cual aparecen en la zona Pr4; en otros casos dichas operaciones no requieren recursos económicos o afectan la asignación de recursos para la producción terminal. Por eso Z aparece como un espacio que intersecta Pr4 y Pr3

De manera que la compatibilización global entre Plan y Presupuesto implica buscar una coherencia en la zona en donde aparecen intersectados el Plan por Operaciones y el Presupuesto por Programas a través de la igualdad entre recursos asignados a la producción terminal seleccionada y los recursos requeridos por las operaciones del Plan.

De allí la complejidad de la Vinculación Plan - Presupuesto, pues a pesar de la estructura modular precisa del Plan y la estructura modular del Presupuesto , no necesariamente los respectivos módulos tienen una

correspondencia biunívoca; sólo hay un espacio de intersección entre ambos conjuntos agregados de módulos. Dicha intersección corresponde con el espacio (**Pr3 = Or**) del esquema.

Algebraicamente, las relaciones postuladas son las siguientes :

Presupuesto = Pr1 + Pr2 + Pr3 + Pr4

Plan por operaciones = Or U Onr

En esta última relación Or indica recursos valorables en dinero, mientras que Onr representa recursos no valorables en dinero. Para simplificar las cosas, se supone que todos los recursos económicos requeridos por las operaciones Or son recursos presupuestarios. Evidentemente esto no es real, pero elimina complejidades superfluas para el propósito de esta exposición.

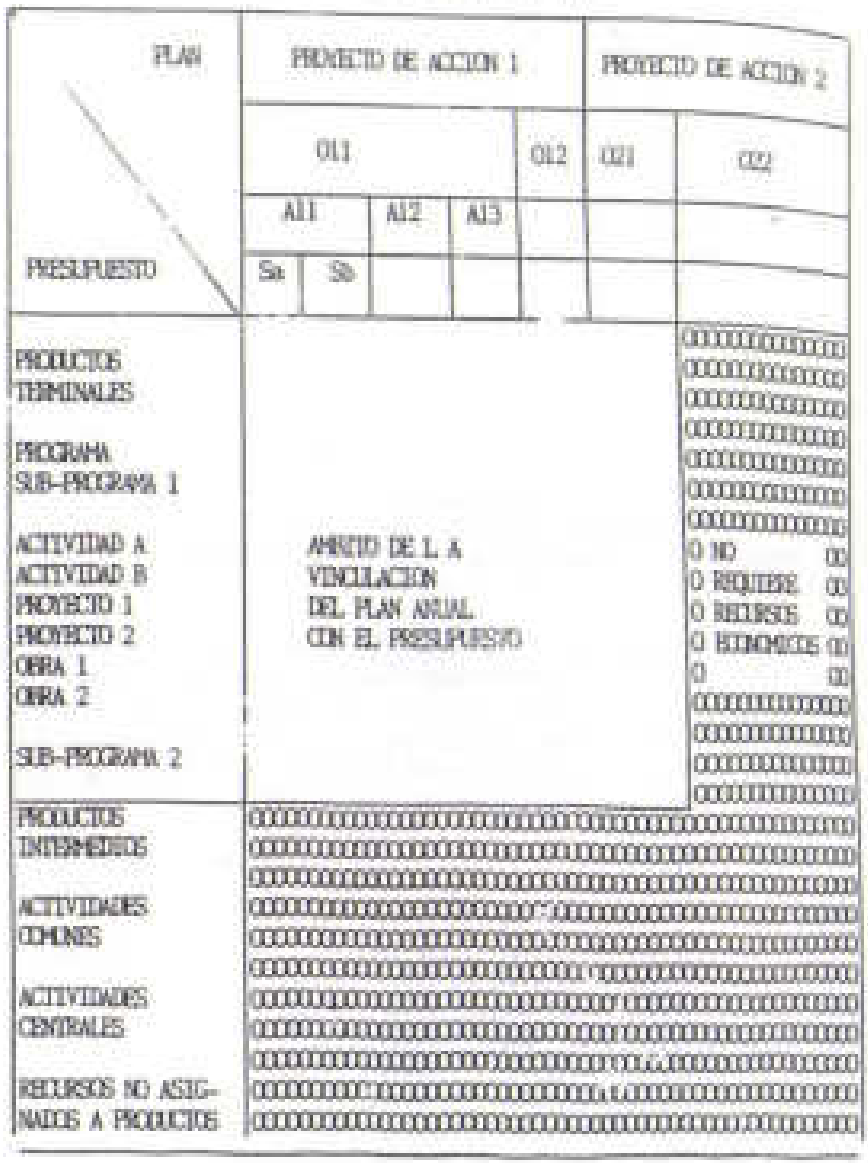
La intersección entre los recursos asignados por el presupuesto y los recuros asignados a las operaciones del plan es :

Pr3 = Or

Aquí puede apreciarse el caracter selectivo del plan versus el caracter extensivo del presupuesto. En efecto, Pr2 es la producción terminal cubierta extensivamente por el Presupuesto por Programas que no está incluída en las operaciones seleccionadas por el Plan. Todo Plan estratégico es un Plan selectivo.

Este método de vinculación simplifica el problema, pués una cosa es hacer una investigación para vincular el Plan con el Presupuesto bajo las formas dadas de presupuesto y planificación y otra distinta es **diseñar un sistema** que, por su propia estructura, produzca la vinculación Plan - Presupuesto.

VINCULACION PLAN PRESUPUESTO



Puestas así las cosas, la vinculación Plan - Presupuesto desaparece como problema metodológico complejo y se convierte en otro de rediseño de la concepción del Plan Anual y de adopción de procedimientos de coordinación institucional entre la Oficina de Planificación y la Oficina del Presupuesto.

En esta propuesta se supone que el Plan Anual, en su parte modular, se formula como una matriz operaciones-instituciones que cumple con los cinco requisitos antes enunciados para la coherencia del diseño modular del plan.

Esta matriz Operaciones - Instituciones, trabajada por la Oficina de Planificación y luego discutida con la Oficina del Presupuesto constituye una vía de solución clara y simple a la Vinculación del Plan con el Presupuesto.

Sin embargo, este método exige el cumplimiento de un requisito respecto de la estructura modular del Plan y el Presupuesto. Debe existir una **regla general** de diseño de la taxonomía modular que debe respetarse para que tal vinculación sea posible.

El sentido común nos dice que la correspondencia entre los módulos del Plan y los módulos del Presupuesto siempre será posible si la taxonomía recursiva de los módulos **llega a un cierto nivel** de desagregación.

Puede resolverse cualquier problema de articulación entre los módulos del presupuesto y del Plan si se cumple la siguiente regla básica: **El submódulo mínimo del Plan corresponde a uno o más submódulos mínimos del presupuesto.**

Como la desagregación de los módulos en submódulos es una cuestión de conveniencia ambas estructuras modulares pueden ajustarse a las necesidades de coordinación del plan con el presupuesto.

En el fondo, una vez adoptado con rigor sustantivo y formal el sistema de presupuesto por programas y el Plan

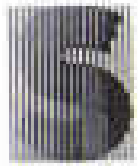
situacional por módulos, siempre que la estructura modular cumpla con los cinco requisitos enunciados, desaparece el problema metodológico de la vinculación Plan - Presupuesto y se transforma en un problema político-práctico.

El punto de partida para hacer una buena articulación entre plan y presupuesto es la existencia de un sistema de **gerencia por operaciones** en las unidades organizativas relevantes del sector público. Quien está al mando de una unidad debe organizar su actividad en términos de **productos** y ello es útil tanto para el presupuesto como para el Plan. El gerente se preocupa, entonces, de lo que **debe producir**, de la calidad del producto y de la eficacia y los costos para producirlo; en consecuencia la gerencia por operaciones genera un cálculo de los recursos, de los productos y de los indicadores de eficiencia que se requieren en cada unidad gerencial. Este cálculo nutre a las Oficinas de Planificación y Presupuesto que son las encargadas de coordinar los Planes Anuales Institucionales y los Presupuestos por Programas a nivel de cada institución, con la colaboración de los equipos técnicos de Planificación y Presupuesto a fin de dar cumplimiento a las directrices y métodos que exige el Sistema Nacional de Planificación.

Estos planes y presupuestos deben llegar al nivel decisorio de la Institución (Ministros y Jefes de Organismos Autónomos), donde se deben tomar las decisiones operacionales. Luego, los planes pasan a la Oficina de Planificación y los presupuestos a la Oficina de Presupuesto. Mientras tanto la Oficina de Presupuesto, en contacto previo con la Oficina de Planificación, ha establecido la política presupuestaria y, a su vez, los responsables de la planificación global han establecido los lineamientos macroeconómicos del Plan Anual Operativo, conformando una matriz Operaciones - Instituciones. Allí se produce el encuentro o coordinación entre las direcciones de Planificación y de Presupuesto para elaborar un Plan Anual que, en su parte operacional y modular, sea consistente con el presupuesto en su estructura modular. Dichos presupuestos y planes son sometidos al Presidente de la República en

Consejo de Ministros, con la ventaja de que, si se opera en esta forma, éste órgano máximo pedirá cuenta por operaciones a sus responsables.

5.1.- SISTEMA DE EMERGENCIA EN SALA DE SITUACIONES



eguir la realidad a tiempo para poder actuar a tiempo. Este es un principio sencillo pero complejo de llevar a la práctica. Y esto es especialmente válido en situaciones de emergencia cuando la realidad cambia muy rápido y tendemos a perder el control del tiempo. En estos casos lo indicado es una sala de situaciones.

En el concepto de sala de situaciones lo menos importante es la sala, lo que importa son los sistemas que allí convergen y se manejan a alta velocidad.

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 juege en la planificación estratégica. Hasta ahora, las salas de situaciones tienen una connotación militar que se origina en el concepto de sala de guerra. Pero las situaciones de tensión y de peligro de descontrol del tiempo no ocurren necesariamente en el ámbito militar. Puede tratarse de un conflicto político grave, de una situación económica de extrema gravedad, de

una catástrofe natural, de una negociación a plazo fijo y breve, de un problema de seguridad interna o de una crisis internacional. En todos esos casos es muy importante la celeridad de los procesos y la fiabilidad de cálculo para resolverlos con eficiencia y eficacia.

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 alimentan permanentemente los modelos de análisis que auxilian el proceso de decisiones. Es un sistema de soporte a las decisiones pero bajo extrema presión de tiempo y alta tensión situacional.

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 establecidos y puestos a funcionar a velocidad de emergencia. Esos sistemas de información pueden comprender los cuatro niveles ya mencionados para el SSD.

Los flujos de información pueden estar constituídos por 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 información y de medios de análisis esté disponible instantáneamente en la sala de situaciones. El flujo de información es permanente y a intervalos fijos de duración calculada según la naturaleza del problema que origina el funcionamiento de la sala. Estos flujos de información deben alimentar constantemente los equipos de computación. Las pantallas de estos equipos mantienen visible un cuadro sinóptico de los indicadores relevantes del problema y cualquier otra forma de representación fija o animada que permita visualizar el

desarrollo de los acontecimientos. Naturalmente estos sistemas avanzados requieren del desarrollo de un **software** relativamente complejo, pero al alcance de las capacidades de diseño y programación de la mayoría de los países latinoamericanos.

Los participantes en la sala de situaciones pueden así hacer interactuar sus discusiones y deliberaciones con el desarrollo visual de modelos que representan los acontecimientos del curso del problema estudiado.

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. En esto hay que ser prudente y exigente, porque tienden a proliferar muchos charlatanes que ofrecen salas de situaciones.

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 tiene que radicar en problemas muy selectivos y de alta importancia que pueden generar situaciones graves de tensión. En esos casos se justifica el costo de seguir un proceso en **tiempo real** o con un **retardo máximo calculado** muy exigente.

Pero, lo anterior plantea un problema de capacidad ociosa cara, pues las situaciones de tensión son excepciones. Inmediatamente surge entonces la idea de aprovechar el hábito de la discusión y deliberación en sala de situaciones y sus instalaciones físicas y sistemas para elevar la calidad del proceso normal de toma de decisiones. En otras palabras, la sala de situaciones podría operar en los tres modos de dirección ya mencionados, dos de los cuales, el I y el II, corresponden a situaciones normales y el modo III a situaciones de emergencia.

En este caso, se extendería el uso de la sala de situaciones y la excepción sería el manejo de flujos de información en tiempo real. El Sistema de Sala de Situaciones serviría así además para elevar la capacidad de diálogo sistemático entre las decisiones de corto plazo y la dirección del plan de mediano plazo. Esta discusión periódica en la sala de situaciones ciertamente exige información oportuna y medios de análisis eficaces, pero todavía lejos del desideratum de la información en tiempo real.

Todo el sistema de dirección ganaría así en velocidad y calidad.

Velocidad en la pre-evaluación es sinónimo de buenos modelos, excelentes sistemas de computación y oportunos sistemas de información. El ideal es la pre-evaluación contínua de las alternativas propuestas en los gabinetes sectoriales o en el Consejo de Ministros. Ello es posible si se establece una disciplina de gobierno donde la Sala de Situaciones, en su modalidad normal o de emergencia, es el centro neurálgico del proceso de toma de decisiones y control de las cuentas de los Ministros. Supone también, desrutinizar estos organismos que, a veces, tienden a evitar la discusión de los problemas centrales y decisivos para el cumplimiento del programa de gobierno.

Velocidad de cálculo en la post-evaluación es, por su parte, destreza de los analistas y oportunidad de la información para **reinterpretar** los indicadores cada vez que cambia la situación. Es también capacidad por mantener al día el arco direccional del plan que servirá como referencia actualizada del futuro con que se evaluará la situación presente.

Para entender como opera una Sala de Situaciones imaginemos la "Sala de Control" del Metro. Un pequeño grupo de personas están allí siguiendo el flujo de los trenes, a los que tienen siempre en pantalla o en un tablero de flujos simulados. Reciben información en **tiempo real**; prácticamente no hay retraso alguno entre el movimiento de los trenes y su recepción en la sala de control. Esa

información visual es usada para tomar decisiones ante cualquier emergencia, pues el equipo de control tiene permanentemente la visión de conjunto del movimiento de todos los trenes. Pero, además, es probable que, para verificar algún problema en un tren particular, la sala pueda hacer un acercamiento detallado y ver lo que allí ocurre con cierta precisión. En todo caso una sala de control o una sala de operaciones trata con problemas operacionales, previsibles y repetitivos; cuando más semiestructurados. Para atenderlos existen manuales, normas y procedimientos de acción previamente establecidos. Por ello, esa sala de control es una versión muy simplificada de una "Sala de Situaciones".

Si tratamos con sistemas sociales creativos, obviamente, no podemos seguir el sistema social visualmente, porque es más complejo y muchas cosas imprevisibles e inimaginables ocurren bajo la piel del sistema visible. Se necesitan sensores como en una sala de cirugía. Allí el cirujano está decidiendo y actuando, pero al mismo tiempo está siguiendo en tiempo real las reacciones del paciente en diversas pantallas que le informan de la presión, etc. En este caso tampoco es posible manualizar las respuestas a todos los problemas que pueden presentarse y no todas ellas serán de consenso.

En nuestro caso, el concepto de información es más variado y sujeto a interpretaciones más complejas. Pero el problema de información oportuna es el mismo, aunque no surge en muchos casos la exigencia estricta en **tiempo real**.

Podemos aceptar un retraso calculado. El máximo retraso está relacionado con el **tiempo y costo de reacción** que requieren las variables del sistema para que podamos corregir eficazmente las tendencias indeseables.

En síntesis debemos realizar las siguientes actividades:

a) desarrollar una capacidad para conocer la realidad concreta en cada situación y sus tendencias, aunque ésta

cambie con alta rapidez y nuestros nervios estén sobrecargados: esto es un problema de información, capacidad de análisis, capacidad de anticipación de las tendencias situacionales y frialdad.

b) hacer un cálculo oportuno de pre-evaluación de las operaciones propuestas para ser producidas en la situación, mediante técnicas adecuadas de simulación (diseño y estrategias).

c) hacer un cálculo de post-evaluación por medio de una gran variedad de indicadores que reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y de sus efectos sobre la situación (eficacia direccional del plan).

d) impedir que la enorme "**variedad**" de la información que recogemos de la realidad nos abrume y anule nuestra capacidad de análisis , y

e) aprovechar la centralización del análisis e información de síntesis para examinar las propuestas y sus resultados desde todos los ángulos conflictivos: lo político versus lo económico, el corto plazo versus el período de gobierno, etc.

Las funciones esenciales de la sala de situaciones son las mismas que las de la planificación en la coyuntura, pero concentradas en áreas problemáticas especiales y con tecnologías apropiadas para enfriar el ambiente de toma de las decisiones y procesar información y sistematizar las deliberaciones resolutivas a una velocidad coherente con el ritmo acelerado del cambio situacional.

Desde este punto de vista, la sala de situaciones es una sistema de tratamiento especial para problemas de alto valor que se convierten en nudos de alta tensión situacional.

Esto supone que a la entrada de la sala de situaciones de la dirección superior existe un "filtro negativo", que impide que lleguen a ella cuestiones que pueden ser resueltas en

niveles inferiores y un "filtro positivo" que impida que ninguna decisión relevante se desvíe hacia canales no centrales o se estanque en niveles inferiores.

La sala de situaciones establece así un paso obligado para ciertos problemas y decisiones. En consecuencia, tales problemas deben ser reducidos en número y exigir el tratamiento multidimensional y central que caracteriza el análisis en la sala de situaciones.

Desde el punto de vista físico, una sala de situaciones puede concebirse como un sistema de tres salas interaccionadas :

i) **La sala "D"**, o sala de decisiones, reservada a la discusión de nivel superior y para la decisión última en el nivel correspondiente;

ii) **La sala "C"** o sala de comando, que es el centro que controla el sistema en su alimentación, carga permanente y apoyo al funcionamiento de la máquina de análisis y decisiones; es el centro de contacto con el sistema normal de soporte a las decisiones;

iii) **La sala "T"**, o sala de trabajo, donde está la información acumulada, la capacidad de procesamiento y la capacidad de análisis. Esta sala de trabajo puede operar con antelación a la sala "D" a fin de preparar una sesión de la misma, o en paralelo con la sala "D", a fin de apoyar instantáneamente el proceso de discusión y decisión. De hecho la sala "T" nunca cesa en su trabajo mientras dura la tensión situacional.

El funcionamiento del sistema de salas a un nivel adecuado de eficacia, dependerá naturalmente de :

1) La calidad del sistema de soporte a las decisiones;

2) La capacidad de los equipos técnicos para modelizar el cambio situacional o analizar problemas específicos del

mismo:

3) la interconexión de la sala de situaciones con las distintas unidades de la Oficina de planificación y de todo el sistema de planificación y dirección;

4) de la capacidad progresiva de aprendizaje del equipo de la sala T a medida que se implanta el sistema y se experimenta con él, y

5) del sentido práctico de su diseño en relación al estilo de gobierno dominante.

Un problema fundamental en la sala de situaciones y en el SSD en general es la oportunidad de la información. Existe un rango temporal de atraso máximo permisible que condiciona toda la eficacia del sistema.

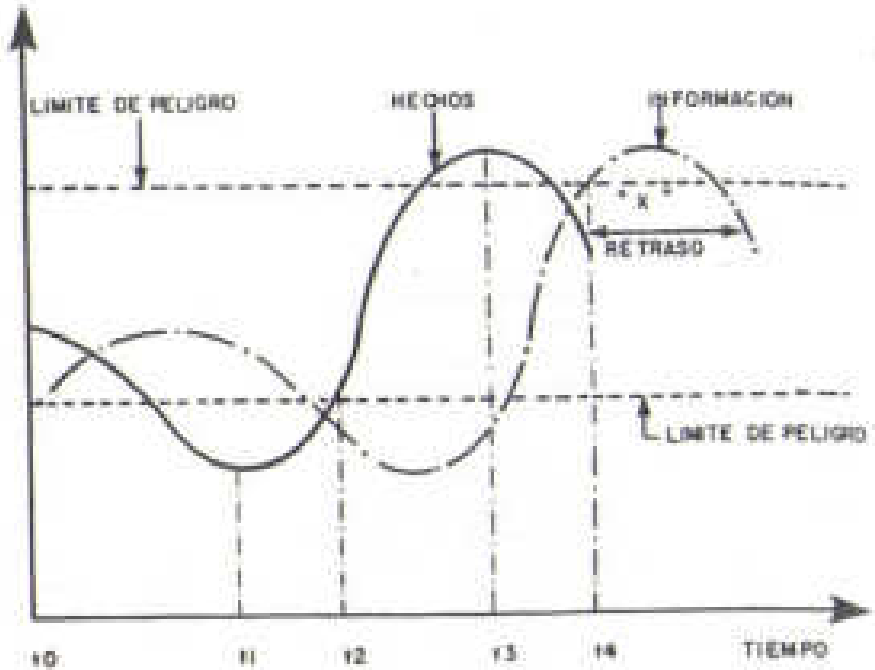
Si la situación cambia rápido, la sala de situaciones necesita también de información rápida. A este respecto, podemos transcribir las siguientes afirmaciones de Stafford Beer, un pionero del diseño de salas de operaciones (Stafford Beer, Platform for Change, John Wiley and Sons, 1975, pág. 429.) :

"Es una noción familiar que el movimiento económico se desarrolla en ciclos. En consecuencia, la información atrasada no es solamente "tardía", es precisamente incorrecta, porque representa una tendencia cíclica que ha sido ya superada, pero ello no es reconocido".

En nuestro ejemplo, la información se obtiene en la sala "T" con "x" tiempo de atraso. La dimensión del atraso hace que la tendencia recesiva que los hechos muestran en el período t0 ⟶ t1 se conozca en el período t2, cuando los hechos ya muestran una tendencia expansiva. Si la decisión para contrarrestar la recesión toma además algún tiempo adicional, la medida antirecesiva se adoptará entre el período t2 ⟶ t3, o sea, en pleno auge expansivo.

En consecuencia, la "señal" de alarma que emitirá el sistema de información en t2 al llegar la recesión al límite de peligro, conducirá a una política que reforzará en vez de corregir las tendencias inadecuadas.

ATRASO QUE INVALIDA LA INFORMACION
(tomado de S.Beer)

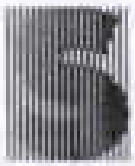


En otras palabras, en vez de resolver un problema a causa del atraso en la información, podemos amplificarlo.

La información atrasada sólo es compatible con el sistema burocrático de planificación normativa que escribe un libro-

plan donde el tiempo se mide en años. Pero, en cambio, si queremos un sistema adaptado a la exigencia de la coyuntura del día a día, al servicio de la adopción de decisiones permanentes en el corto plazo, la única alternativa es un plan de información, una máquina de información previamente diseñada para operar en "tiempo eficaz".

5.j.- EL DIRIGENTE CERCADO Y SU AGENDA



e conduce según los temas de una agenda. El tiempo de la agenda es el uso del tiempo del conductor. Este es un principio tan elemental como violado en las prácticas de gobierno. El dirigente no puede escapar a una agenda porque su tiempo es muy escaso. La agenda organiza el trabajo personal del dirigente y éste conforma su agenda según admite y valora en la realidad los problemas y oportunidades que su inserción situacional le permite reconocer. Por consiguiente es muy importante el acceso del dirigente a la realidad. Pero ese acceso no puede ser directo. Está mediatizado por su sistema de comunicación con otros pocos hombres que le dicen como es la realidad. Así, el dirigente valora los problemas y oportunidades en buena medida por el peso de los canales de comunicación que emplea para conocerla. El conoce su situación por vía indirecta.

Cualquier hombre vive rodeado de un cerco que lo ciega a ciertas realidades y lo enfoca hacia otras. La situación que vive el hombre es como el cono que ilumina una linterna, es una espacio de múltiples posiblidades, pero al mismo tiempo

es una cortina que ciega y divide el mundo. El dirigente vive un mundo más amplio, pero con un cerco más cerrado e impenetrable. Esto ocurre por varias razones, entre ellas las siguientes :

La **primera**, es su **necesidad** del cerco; es una necesidad sicológica funcional a su autovaloración; el dirigente necesita gratificación y protección para exaltar su ego; necesita señales de conformidad y apartarse de las señales de inconformidad; por consiguiente necesita rodearse de equipos que lo gratifiquen y protejan del mundo que no quiere ver. El dirigente demanda un cerco.

La **segunda** es una razón de **oferta**; por ser dirigente recibe muchas ofertas de protección y gratificación, incluídas las ofertas ya estructuradas por razón de la formalidad y seguridad del cargo, y

La **tercera** es la inhibición de los otros para intentar penetrar la cortina protectora ante la inaccesibilidad del conductor.

Así, el dirigente es un hombre solitario, conectado a la realidad por un mínimo de canales de un tipo muy especial : los ocupantes de los canales necesitan hacer méritos ante anteş el receptor de la información. Los hechos y las situaciones cambian, pero los canales de comunicación se repiten y refuerzan, y en consecuencia, toda la realidad llega a él a través de un "filtro constante" que produce una distoraión monótoon.

Esta cortina burocrática e ideológica es como una **cortina de ruido** que distorsiona las entradas y salidas de información entre el dirigente y la realidad.

Esa cortina de ruido tiene mucha importancia, porque la dirección del gobierno recibe como análisis de la situación algo distinto a la apreciación situacional que genera el sistema y, a su vez, las decisiones del gobierno se deforman al traspasar dicha cortina de ruido.

Esto significa que la cortina de ruido hace una suerte de **traducción** de la apreciación situacional y también una traducción de las decisiones. En este sentido, el sistema de soporte a las decisiones y el sistema de la sala de situaciones buscan colocar sus señales de **atención** y **alarma** al otro lado de la cortina de ruido, dentro del sistema de dirección superior del gobierno.

Dichos sistemas quieren convertirse en canales valorados impersonalmente.

Las propuestas de operaciones que resultan de la preevaluación de opciones deben traspasar una cortina de ruido muy densa y regresar, mediante una traducción distorsionada, como decisiones tomadas y sus supuestas consecuencias.

En el período de deliberación que va desde la irresolución hasta la toma de decisiones es cuando adquieren su máximo valor los escasos canales de comunicación que traspasan la cortina de ruido que aisla la dirección del gobierno de su propio sistema de planificación y de la realidad social en general.

Aquí es importante reconocer que existe un sistema de generación de propuestas de acción y omisión, que comprende, al menos los siguientes agentes:

a) el sistema formal de planificación del gobierno

b) los asesores y principales consejeros del dirigente

c) los dirigentes de las principales fuerzas sociales y partidos políticos,

d) las personalidades con acceso al interior de la cortina de ruido,

e) los Ministros y funcionarios influyentes que tienen

propuestas diferenciadas del aparato formal de planificación.

Estos agentes copan los canales de comunicación con la dirección superior del gobierno, y hacen que las propuestas de decisión no sólo tengan valor por el cúmulo de estudios y análisis que las soportan sino principalmente por el canal de comunicación que utilizan.

El valor de una propuesta (VP) es igual al producto de su valor por eficacia (VPE) por el valor del canal de comunicación que utiliza (VCC). Así, si el canal de comunicación vale cero, la propuesta vale cero ante los ojos del dirigente, cualquiera sea su valor científico, político, técnico u organizativo.

$$VP = VPE \times VCC$$

Aquí, el valor de VCC es la valorización del dirigente sobre los puentes de comunicación que cruzan el cerco que lo aísla del acceso directo a la realidad.

El cerco del gobernante está muy relacionado con su agenda. Esta agenda juega un papel muy importante, porque es un producto de la cortina de ruido y, a su vez, es su medio de preservación y refuerzo.

Las agendas diarias del dirigente son como una cadena de radiografías consecutivas que revelan :

i) la estructura de asignación y uso de su tiempo entre las acciones que "lo conducen" y las acciones con que "él" conduce";

ii) el espacio situacional que delimita los problemas que atiende, es decir su "código de sordera" y su "código de escucha", y

iii) su capacidad variable de decisión según sean los canales por los cuales recibe las propuestas de solución.

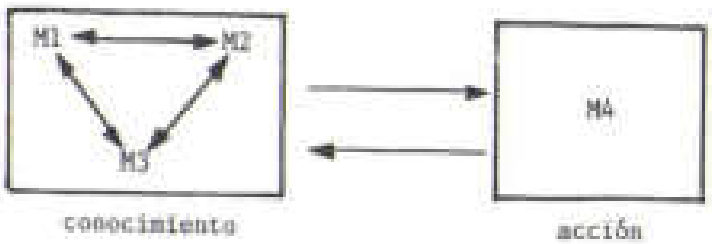
Si la agenda persiste siempre en un mismo tipo de temas y problemas, esa agenda refuerza la perspectiva situacional previa del dirigente, estabiliza su valoración de los canales de comunicación que utiliza para la estructuración de la agenda y facilita las decisiones sobre las propuestas que utilizan los canales valorados.

Por ello, los subsistemas formales de dirección crean canales de comunicación privilegiados y de peso proporcional a la capacidad de análisis del sistema de planificación. Así se limita la improvisación personal y el valor coyuntural inexplicable que a veces adquieren propuestas de decisión poco estudiadas.

Mientras más informal y asistemático es el sistema de direcccción, mayor tiende a ser el peso de las decisiones personalistas e improvisadas. Mientras mayor es la formalidad, sistematicidad y soporte técnico del sistema de dirección, menor es el valor de los canales personales y mayor el valor de los canales institucionales. Pero unos y otros, al final, son copados por personas.

5.k.- EL PLAN SOLO SE COMPLETA EN LA ACCION

El plan, como cálculo previo, está **siempre incompleto** hasta que llega el momento de la acción. De manera que la **mediación** entre el conocimiento y la acción se resuelve, en última instancia, en el momento mismo de la práctica. Esa resolución es en su parte dominante un cálculo previo, ya hecho con anterioridad, que llamamos **plan**, pero también es una **improvisación del momento** direccionada y condicionada por el plan.



El plan no es, por consiguiente, completamente opuesto a la improvisación. Sólo se opone al **dominio de la improvisación pura** que se estructura como un desvío autónomo del plan. La improvisación es tan necesaria como inevitable. Es necesaria, porque sólo ella estimula y potencia la creatividad e imaginación del momento al servicio del plan. Nadie puede **calcular todo, con todo detalle y con toda precisión.** Y atenerse sólo a ese cálculo previo sin dejar espacio al cálculo y el ajuste del momento que conocemos en profundidad sólo justo cuando el presente exige la acción, sería una camisa de fuerza que le daría más rigidez al cálculo previo que a la realidad del momento. El costo de tal rigidez sería la ineficacia. Pero, además la improvisación es inevitable. Está en la esencia de lo humano que intuye el costo creciente y el beneficio decreciente del cálculo previo de los detalles y se rebela contra la rigidez del plan total. La libertad del hombre reclama un espacio de acción sin cálculo previo. La planificación, ya lo hemos dicho, es una herramienta de libertad, y como tal, también exige la libertad de no calcular todo con anterioridad.

"Planificar es sólo trazar un camino, definir los hitos principales, pero no implica ni puede implicar un cálculo previo de la totalidad y particularidad situacional. Una dosis subordinada de **improvisación**, de espontaneidad y de cálculo del momento conforma necesariamente la conducción práctica de una estrategia." .."La parte de improvisación, de espontaneidad y de cálculo inmediatista, no es una **desviación** del plan, es un complemento indispensable y natural de su ejecución práctica." (Carlos Matus, **Planificación de Situaciones**, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 353)

La improvisación direccionada es la libertad de acción de los actores sociales y constituye un medio de ajuste entre el cálculo general previo y la acción precisa del momento. La acción resuelve todos los detalles y precisiones que el cálculo previo no puede abordar. Y esa improvisación

comprende también un matiz de rectificación del cálculo. El sastre mide, corta y cose en base a un cálculo previo, pero ajusta todo en el momento de la prueba. El técnico y los obreros que construyen un edificio ajustan y rectifican en el momento de la contrucción los planes del ingeniero. El comandante en el combate improvisa y rectifica sus propios planes y los del Estado Mayor. Pero, ninguno de ellos hace de la improvisación y cálculo del momento **otro plan** con otros propósitos y en base a medios distintos a los calculados. La improvisación direccionada es parte importante de la planificación en el día a día, completa el plan en el momento de la acción y expresa la autorectificación del planificador en el momento de la práctica.

El cálculo previo es incesante y permanente, porque la situación cambia constantemente. La improvisación direccionada acompaña así a la dinámica del plan en el momento táctico-operacional para terminar de resolver los problemas que presenta la mediación entre el conocimiento y la acción.

¿Qué propósitos debe cumplir la mediación entre el conocimiento y la acción?

En lo esencial se trata de :

a) traducir el conocimiento del plan en propuestas de acción **para hoy**, a fin de desplazar la improvisación pura del momento;

b) completar el cálculo previo del plan encauzando y condicionando la improvisación del momento, para que ésta sea corrección y creación en torno al plan (ajuste ex-ante);

c) asegurar la corrección de las desviaciones entre resultados calculados y resultados reales (ajuste ex-post), a fin de **redireccionar permanentemente** la acción hacia la

situación-objetivo perseguida, y

d) estructurar la agenda del dirigente.

El primer propósito se logra con la selección de los módulos del plan que deben ponerse en situación y así crear un **eje direccional** en torno al cual se construye y teje la improvisación.

El segundo propósito permite articular el cálculo sistemático y previo con la improvisación del momento, a fin de que los actores sociales conciban en cada instante los medios de ajuste entre el cálculo previo y la realidad concreta **ahora**.

El tercer propósito reconoce la imposibilidad del cálculo preciso y previo; por ello plantea la necesidad de revisarlo constantemente de acuerdo a las circunstancias. Podemos equivocarnos en la apreciación de la situación, los problemas pueden cambiar de características y causas, los resultados atribuídos a las operaciones del plan pueden ser inferiores o superiores a los comprobables en el momento presente y podemos aprender de las circunstancias reduciendo el espacio de nuestra ceguera situacional. El plan no consiste en acertar con un sólo cálculo, sino en conducir acertando en las correcciones. Y esto sólo se puede hacer en el momento mismo de la acción y apreciación de sus resultados.

El cuarto propósito exige llevar las prioridades del plan a la agenda del dirigente, porque de otra manera la toma de decisiones se produce en un espacio de contenido distinto que las propuestas del plan y se genera la distracción táctica

La ejecución del plan no puede concebirse como una máquina sincronizada gobernada por un interruptor que la pone en marcha **a nuestra voluntad**. En todo sistema social creativo

donde interactúan YO y el OTRO en el contexto de las fuerzas históricas que conforman el movimiento y las tendencias situacionales, **el plan es en parte acción y movimiento, y en parte espera de la oportunidad de la acción.**

El conocimiento convertido en cálculo estratégico y táctico no se convierte **automática y necesariamente** en acción. Es necesario el **liderazgo** y la **conducción** para que la situación sea influida por nosotros y el movimiento de nuestra acción cambie el curso del movimiento situacional. El choque de estos dos movimientos producirá una resultante situacional o un arco de coyuntura que intentaremos hacer coincidir con nuestros planes inmediatos. Pero en ese movimiento el plan no entra in toto en ejecución.

Algunos de nuestros movimientos son opciones independientes de las oportunidades que ofrece la dinámica situacional o ellas ya están presentes; otros movimientos, en cambio, **deben esperar por la oportunidad para llegar a ser operaciones en situación.**

Desde este punto de vista conviene distinguir entre operaciones **dominadas por opciones** y operaciones **dominadas por variantes.**

$$O1 = Oo(OPCIONES, variantes)$$

$$O2 = Ov(opciones, VARIANTES)$$

En la operación dominada por la opción, la necesidad, posibilidad y eficacia de ella puede estructurarse en una gran variedad de situaciones, aunque no en cualquier situación. Pero la enorme variedad de situaciones en que la operación O1 es posible y eficaz hace que ella pueda ejecutarse **a voluntad**, sin restricciones de tiempo de espera.

En cambio, la operación dominada por variantes no puede

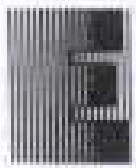
ejecutarse a voluntad en el tiempo, porque no sería necesaria, eficaz o posible. La operación O2 sólo es ejecutable **en oportunidad.** Se requiere de una situación oportuna, propicia o favorable para que ella pueda ser posible y ejecutada con eficacia. El plan puede considerar meramente la espera de tal situación o considerar operaciones para **crearla.** Todo depende de si la situación oportuna es deseada o indeseable.
Por estas razones, el ritmo de tiempo o paso del plan es siempre una combinación de **espera y acción.** La táctica es esencialmente el arte de combinar la espera y la acción en el enfrentamiento con el OTRO por un arco de coyuntura.

OPERACIONES : ACCION Y ESPERA

operaciones / problemas	TIPO DE OPERACIONES	
	OPCIONES DOMINANTES	VARIANTES DOMINANTES
ESTRUCTURADOS	Ejecución a voluntad	Ejecución en oportunidad
SEMIESTRUC-TURADOS		
INESTRUCTURADOS	Experimento a voluntad	Experimento en oportunidad

Si la clasificación anterior la cruzamos con la clasificación de los problemas en estructurados, semiestructurados e inestructurados podemos comprender el ritmo y complejidad diferenciados en la ejecución del plan. Habrá operaciones que podemos ejecutar a voluntad, operaciones que podemos ejecutar en oportunidad, experimentos que podemos realizar a voluntad y experimentos que sólo podemos ejecutar en oportunidad. En esta clasificación consideramos que una operación inestructurada es un **experimento.**

5.1.- VERIFICACION Y APRENDIZAJE DE LAS APUESTAS QUE SUSTENTAN EL PLAN



l plan es un **juego de apuestas difusas**, un **fuzzy gambling** como dice con acierto el Profesor Dror, ya que se refiere a la incertidumbre **dura.**

"Intelectualmente, cada decisión bajo condiciones de incertidumbre constituye un juego de apuestas. Tal juego implica, por una parte, estimaciones de las recompensas de las diferentes opciones con sus respectivas incertidumbres y distribuciones en el tiempo, y por la otra, una selección de valor entre las diferentes recompensas previsibles..." (Yehezkel Dror, "Planning as Fuzzy Gambling: A Radical Perspective on Coping with Uncertainty", Mimeograf.)

Cualquiera de los momentos del plan está soportado en **afirmaciones o aserciones** debatibles o discutibles, pues no son decidibles mediante pruebas irrefutables entre verdaderas o falsas. Podemos decir que son **apuestas o aserciones cuasiestructuradas**, si las comparamos con las aserciones puras o bien estructuradas. La diferencia entre unas y otras descansa en la naturaleza de las pruebas para

decidir sobre su verdad o falsedad.

Por ejemplo, si yo digo, "esta mesa es de madera", se trata de una **aserción estructurada** ya que la verificación de la misma es demostrable objetivamente para cualquier actor desde cualquier situación. En cambio, la aserción "hay que devaluar en 30% para aumentar las exportaciones" es una **apuesta** o una aserción cuasiestructurada, porque es debatible, sujeta a apreciaciones situacionales y no demostrable irrefutablemente. En efecto, la proposición anterior es una apuesta pues puede, en rigor, expresarse como sigue : " **apuesto a que las exportaciones aumentarán en X% si devalúo en 30%**".

En un juego de ruleta ambos tipos de afirmaciones se diferencian claramente. Por ejemplo, yo puedo afirmar (aserción pura) : "ese es el número 12 rojo", en comparación con la apuesta : "saldrá el número 12 rojo en la próxima jugada", o " debemos jugar al 12 rojo". Las apuestas pueden ser **duras** si se basan en una **predicción** o **blandas** si se apoyan en una **previsión**. En el momento táctico-operacional ambas apuestas se combinan incesantemente, ya que el proceso de cálculo que precede y preside la acción se basa en constatar hechos (aserciones puras), apreciar situaciones en base a las constataciones (apuestas explicativas duras y blandas) y proponer operaciones (apuestas sobre resultados).

Un plan, un flujograma situacional, una propuesta de operación, un análisis de viabilidad, etc. se basan generalmente en apuestas. En realidad, los planes son sistemas encadenados de apuestas duras y blandas. De manera que es importante contestarse a la pregunta : ¿ por qué una apuesta debe ser creída? ¿cuál es su posibilidad de acierto?

La respuesta a esta pregunta es que la apuesta debe ser **valorada** según la **fuerza del argumento** que la soporta. Pero, esto a su vez, nos lleva a otra pregunta : ¿Cómo podemos valorar la fuerza de un argumento? Para responder a esta última pregunta el esquema de verificación desarrollado por Stephen E. Toulmin en "The Uses of Argument" (Cambridge,

England,Cambridge University Press,1958) es especialmente útil. Este esquema es hoy de amplio uso en el análisis de políticas (véase William Dunn, "Public Policy Analysis : An Introduction", Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1981 y Richard O.Mason and Ian Mitroff, "Challenging Strategic Planning Assumptions", Wiley InterScience,1981). El análisis de políticas es una forma parcial de analizar y evaluar operaciones, por consiguiente, el esquema de Toulmin puede ser una herramienta de análisis de la planificación situacional, que justamente destaca el concepto de apuesta.

Toulmin plantea verificar la fuerza o el mérito de un argumento distinguiendo las siguientes categorías:

a) **APUESTA** ("claim", el vocablo usado por Toulmin, tiene en inglés un significado distinto, aunque asimilable a esta interpretación), entendida como el resultado o conclusión de un argumento cuyos méritos se quiere establecer. Es una demanda para fundamentar la solidez del argumento. Es una apuesta sobre dicha solidez. Pero, una apuesta no puede ser una verdad con absoluta certeza. Sólo tiene una posibilidad de acierto. Es controversial. Por ejemplo, la afirmación " el mercado del aluminio crecerá al 7% anual" es una proposición debatible.

El dirigente o el gerente querrán demandar razones o fundamentos de tal afirmación. ¿Es una apuesta con una probabilidad razonable de resultar exitosa?

b) **ANTECEDENTES**, que consisten en los elementos de evidencia factual con que el defensor, un actor o un **apostador** apoya la apuesta debatida. Estos antecedentes pueden ser hechos, declaraciones, aserciones o apuestas de otros argumentos. Por ejemplo, pueden ser registros contables, resultados de encuestas, descubrimientos científicos, testimonios, reportes analíticos, citas de autoridades, etc. Son los datos de un argumento que comienza con las palabras "dado que...".

Así, la constatación factual de que "el mercado del aluminio

ha crecido al menos en 7% anual en cada uno de los últimos 10 años", es un antecedente o un dato.

c) **GARANTIA**, que se refiere a las reglas, principios, premisas e inferencias que actúan como **puente** entre los **antecedentes** y la **apuesta**. La garantía es una justificación para interpretar los antecedentes como soporte de la apuesta.

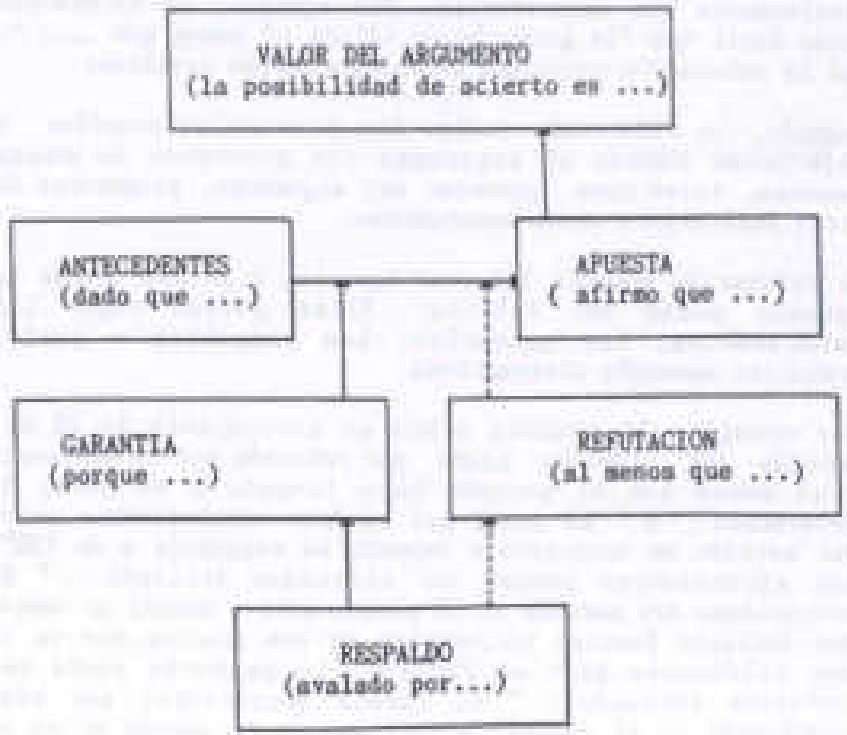
Una garantía generalmente toma la forma de una proposición hipotética universal. Simbólicamente, una garantía puede ser representada como A ⟶ B (que se lee A implica B).

Esta implicación asume que si los antecedentes son verdaderos, entonces la apuesta también es verdadera, **porque** .... Por ejemplo, "el mercado del aluminio crecerá al 7% anual" se deduce del antecedente " el mercado del aluminio ha crecido al menos en 7% cada año durante los últimos 10 años", **porque** se acepta la **garantía** de que " el crecimiento del mercado del aluminio en el pasado es un buen indicador del crecimiento futuro del mercado".

Este "**porque**" del argumento se hace generalmente en forma implícita. Por consiguiente, la garantía debe ser **inferida** o **hecha explícita** por la persona que analiza el argumento. Detrás de la garantía hay un juicio de experto, una teoría estadística, una regla lógica, una regla de experiencia, etc.

d) **RESPALDO** , es el soporte que subyace detrás de la garantía y está siempre pronto para acudir en defensa de ella. Cualquier garantía, no importa cuan fuerte pueda aparecer en la superficie, siempre descansa en algunos "dados por supuesto", autoevidencias, verdades no cuestionadas o supuestos bien aceptados. Un respaldo alude

generalmente a algún planteamiento o creencia bien establecida y aceptada que **avala** la garantía. Los sistemas de respaldo incluyen principios estadísticos, leyes, categorías de un sistema taxonómico, definiciones en un lenguaje determinado o métodos aceptados de cálculo. También incluye las credenciales de la persona que hace la apuesta. La función del respaldo es **certificar o legitimar** los supuestos inherentes a la validez de la garantía. El respaldo viene a cuento cuando los supuestos expresados en la garantía son cuestionados, cuando la audiencia no está dispuesta a aceptar la garantía por su valor corriente, o cuando se requiere para aceptar la aserción una racionalidad más profunda.



El respaldo responde a la pregunta: **¿ cuál es el soporte de la garantía?** y va siempre precedida de las palabras "desde que...". Por ejemplo, la garantía en el caso de la apuesta sobre el mercado del aluminio podría ser que : " jamás hasta ahora ha existido un quiebre estructural en el mercado del aluminio entre las tendencias y el futuro en los últimos 30 años"

o) **REFUTACION**, que es una contraargumentación que sirve dos propósitos :

Primero, es una válvula de seguridad, ya que la refutación **lista** las condiciones bajo las cuales la garantía, el respaldo o la apuesta pueden resultar fallidas o erróneas e irrelevantes los antecedentes. Por ejemplo, la refutación puede decir que "la garantía es válida **al menos que** .... ". Así la refutación establece **contingencias de invalidez**.

Segundo, la refutación indica los principales desafíos y objeciones contra el argumento que provienen de **otras fuentes**, tales como oponentes del argumento, promotores de otras políticas u otros **apostadores**.

La refutación enumera las contingencias bajo las cuales la apuesta puede ser fallida. Ellas pueden negar los **antecedentes, las garantías, los respaldos** o pueden presentar **apuestas alternativas**.

Por ejemplo, la apuesta sobre un crecimiento de 7% del mercado del aluminio puede ser refutada por la propuesta " al menos que el mercado haya llegado a su punto de saturación", o " al menos que un área completamente nueva del mercado se incorpore e impacte su expansión a un 15%". Los antecedentes pueden ser refutados diciendo : " El crecimiento del mercado en el pasado estuvo basado en ventas que incluyen fuertes incrementos en los precios que ya no son relevantes para el futuro". La garantía puede ser refutada diciendo : " El cambio estructural que está ocurriendo en el mercado significa que el pasado ya no es más un indicador confiable para el futuro".

Una de las funciones principales de la refutación es ayudar a calificar el argumento y evaluar su plausibilidad. Si se pueden aducir **refutaciones fuertes**, el argumento puede ser evaluado como **débil** y viceversa.

Ahora bien, en un plan se utilizan **cadenas de apuestas y argumentos**. Así, la apuesta del argumento 1 puede ser el antecedente, la garantía o el respaldo de la apuesta 2. Los argumentos se desarrollan en **espacios** de análisis de mayor o menor amplitud y así interactúan a partir de jerarquías diferenciadas.

De esta manera lo que es apuesta, antecedente, garantía y respaldo de un argumento es siempre **relativo** al espacio del argumento.

SOLIDEZ Y VULNERABILIDAD DE LA RED DE APUESTAS DEL PLAN

probabilidad de acierto de las apuestas / importancia de las apuestas		FUERZA DEL ARGUMENTO QUE SUSTENTA LAS APUESTAS: alta	FUERZA DEL ARGUMENTO QUE SUSTENTA LAS APUESTAS: baja
SENSIBILIDAD DEL PLAN ANTE LAS APUESTAS (nudos críticos, operaciones, apuestas de viabilidad, apuestas de ejecución, etc.)	alta	pivotes sólidos	pivotes vulnerables
	baja	solidez irrelevante	debilidad irrelevante

Ya que el plan se constituye como una red de apuestas de distinta importancia y fortaleza de soporte, es clave evaluar la fortaleza o plausibilidad del plan como totalidad. En ese análisis se deben identificar los **pivotes**

de **solidez y vulnerabilidad** del plan. Para ello, haciendo el análisis apuesta por apuesta, se pueden llenar los casilleros de la matriz anterior considerando las cadenas de apuestas que soportan el plan y sus interrelaciones.

La solidez y vulnerabilidad del plan no es un dato, cambia con cada corrección del plan ante cada cambio situacional. Así, el plan puede aumentar o disminuir su vulnerabilidad a lo largo del tiempo. Ello depende fundamentalmente de la naturaleza de los ajustes y del proceso concomitante de aprendizaje que realizan los actores sociales.

Si un plan es **críticamente vulnerable**, porque dominan las **apuestas importantes** sustentadas en **argumentos débiles**, entonces existen dos caminos para enfrentar el problema :

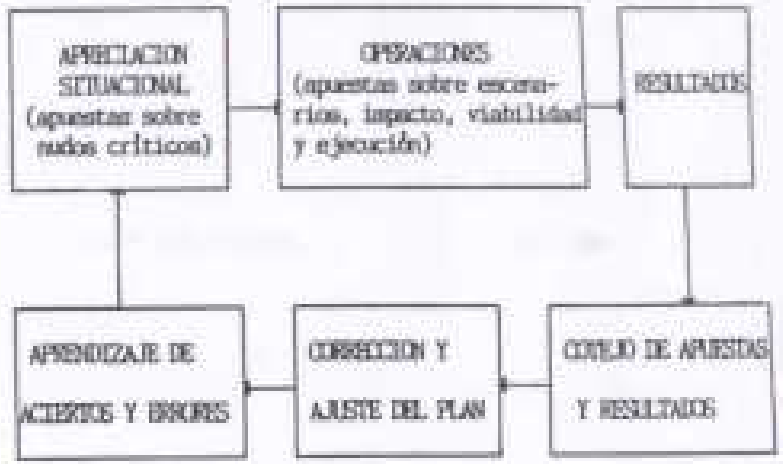
a) buscar la posibilidad de realizar **operaciones reductoras** de la vulnerabilidad del plan; por ejemplo, reemplazar la **garantía factual débil** por una **garantía formal fuerte**; en el caso del mercado del aluminio ya citado ello podría lograrse con un contrato de asociación con las empresas transformadoras que dominan los mercados consumidores, que aseguren volúmenes y precios de compra regulados entre un piso y un techo. Por esta vía transformamos la apuesta en un contrato. Sin embargo, este camino no es siempre posible y por ello es necesario acudir a,

b) hacer descansar menos el plan en la capacidad de predicción y más en la capacidad de previsión, reacción veloz ante la sorpresa y aprendizaje de los errores y aciertos del pasado.

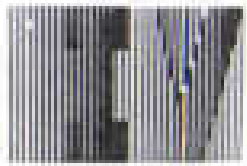
El esquema de verificación de Toulmin es también muy útil para sistematizar el **proceso de aprendizaje** que acompaña al proceso de planificación. El proceso de planificación puede verse como una cadena continua : apreciación situacional ⟶ acción ⟶ resultados ⟶ corrección y aprendizaje ⟶ apreciación situacional ⟶, etc.

El proceso de aprendizaje se sistematiza y facilita si nos

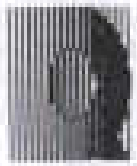
preguntamos **hoy** por las **causas** de nuestros aciertos y errores tratando de identificarlos en los antecedentes, las garantías, los respaldos y las refutaciones consideradas en el cálculo situacional que fundamentó **ayer** nuestras apuestas. ¿Fallamos en interpretar y analizar los antecedentes?, ¿ aceptamos garantías débiles?, ¿las refutaciones fueron desestimadas?, ¿los respaldos dejaron de ser válidos? ¿cómo podemos evitar esos errores en el futuro?



PARTE IV.- CONCLUSIONES Y GLOSARIO DE CONCEPTOS



1.- CONCLUSIONES FINALES.



uien gobierna, lo hace dentro de las capacidades de su **capital intelectual**. Ese capital es en parte **experiencia** y en parte **formación teórica, filosófica e ideológica**. Ambos aspectos del capital intelectual no son independientes. La riqueza de la experiencia que se acumula es dependiente de la formación teórica del dirigente. Si esa formación es pobre el hombre acumula mucha experiencia pobre. La experiencia será rica si su formación teórica es amplia. Por consiguiente, la experiencia se devalúa si se congela la formación intelectual. Los políticos y los técnicos envejecen cuando pasan a vivir sólo de su experiencia.

La formación intelectual del dirigente sólo está en parte asociada con su entrenamiento académico formal. La formación intelectual también se adquiere acumulando capacidad para superar lo anecdótico y navegar en el mundo de las abstracciones. Es una capacidad para generalizar, para superar la realidad como situación concreta y crear sobre nuevas posibilidades proyectando hacia otros ámbitos y otros

tiempos el conocimiento adquirido en la práctica, en los libros y en las discusiones. El hombre que encuentra en la realidad sólo un espacio repetitivo para aplicar sus experiencias deja de ampliar su frontera intelectual y llega a ser un buen administrador de directivas ajenas. El verdadero conductor, en cambio, encuentra en cada aridez de su práctica un estímulo para interrogarse sobre sus convicciones. Ese dirigente no envejece.

Un dirigente es una fenoestructura como cualquier otra ; es decir es una acumulación de capacidades de producción. ¿Qué produce el dirigente? : conducción de organizaciones, de partidos políticos, de empresas, de países, etc. ¿Cómo produce? : **utilizando** su capital acumulado y **acumulando** más capital.

El capital del dirigente es una combinación de **capital político** y **capital intelectual**. De **poder** y de capacidad para **saber usar** el poder en la conducción del cambio situacional. Su capital político define su espacio de **capacidades de acción**. Su **capital intelectual** delimita el espacio de sus **intenciones y necesidades**, junto con la **eficacia de uso** de sus capacidades. El capital político es capacidad de crecer frente a sus competidores, mientras el capital intelectual es capacidad de orientar y direccionar el uso de sus capacidades, reconocer necesidades no aparentes y desarrollar sus nuevas capacidades.

El concepto de lo necesario y de lo qué debe hacerse para atenderlo puede configurarse a niveles muy distintos de superficialidad o profundidad en la mente del dirigente. Ello depende justamente de su capital intelectual. Ese capital intelectual es el que le impone un **techo** para pensar y consiguientemente para utilizar sus capacidades políticas en una proporción y dirección adecuadas. Hay pues dirigentes con distinto techo intelectual. Naturalmente, todo líder está ciego a sus limitaciones, especialmente si se trata de su capital intelectual. Una característica común a todos los dirigentes es una alta autoestima. Su techo le parece siempre el máximo de lo posible y adecuado a las

circunstancias.

La acumulación de capital político es muy consumidora de tiempo, muy absorbente y agotadora, de manera que muchas veces el capital político se acumula en desmedro del capital intelectual. La destreza y perseverancia para acumular capital político es un recurso muy escaso y su posesión es también altamente gratificante. El poder llama a más poder. Así, la dinámica de desarrollo del dirigente exitoso produce un cambio de peso en la relación entre capital político y capital intelectual. Tiende a perder peso el capital intelectual. Si éste último era inicialmente escaso, el desarrollo del dirigente genera un desequilibrio peligroso : conduce a la cima a dirigentes capaces de ganar elecciones y escalar en las estructuras de poder, pero pobremente dotados para conducir y solucionar los problemas terminales del sistema social. Aún más, la descapitalización intelectual del dirigente no puede complementarse fácilmente con equipos de apoyo, porque éste no puede tomar conciencia de esa necesidad y reconocerla como una demanda de la realidad. Los dirigentes mediocres tienden a rodearse de equipos mediocres.

La formación intelectual es pues el capital más preciado de un dirigente. Pero si este no se produce junto al capital político es un capital inutilizable.

Un académico y político práctico que ha dejado sus huellas controversiales en la política internacional de USA en América Latina, pero sin duda un hombre de buena formación en el campo que abarca este libro, dice con mucha certeza :

"Todo estadista es, en parte, prisionero de la necesidad. Se ve enfrentado a un ambiente que él no creó, y está conformado por una historia personal que ya no puede cambiar. Es una ilusión creer que los dirigentes ganan en profundidad a medida que ganan en experiencia. Como he dicho, las convicciones que los líderes han adquirido antes de llegar a los altos cargos son el capital intelectual que consumirán mientras estén en funciones. Los líderes tienen

poco tiempo para reflexionar. Se encuentran atrapados en una batalla interminable, en la que lo urgente se impone constantemente a lo importante. La vida pública de toda figura política es una lucha continua para rescatar un elemento de opción de la presión de las circunstancias."

(Henry Kissinger, Mis Memorias, pág. 51, Editorial Atlántida, 1979)

Hasta ahora nos hemos preocupado con mucha razón por la formación de capital de nuestros países, pero reflexionamos poco sobre la debilidad del capital intelectual de nuestros gobernantes y dirigentes, así como de las organizaciones políticas. Sin embargo, los programas y planes de gobierno de nuestros países suponen que esos dirigentes tienen la capacidad de conducirnos y encontrar los caminos para superar el subdesarrollo. Demos por supuesto que tienen la voluntad de gobernarnos y no sólo de administrar las realidades. Pero no basta con la voluntad. Tampoco basta la simple experiencia en la competencia política.

Es difícil exagerar la importancia de la necesidad de elevar nuestras capacidades de gobierno. Es nuestra principal limitación y nuestra más importante tarea. Es la limitación que pone techo a todas nuestras posibilidades. La principal resistencia cultural para cambiar el estilo de gobierno reside en las dirigencias políticas tradicionales.

El desarrollo de sistemas de gestión estratégica potentes es una parte del problema. La otra parte es formar cuadros dirigentes con una formación sólida en las ciencias y técnicas de gobierno. Entre estas ciencias y técnicas, la planificación de la acción humana es la más importante. Para ello tenemos que superar los prejuicios y estrecheces de la planificación normativa.

Todo este libro puede sintetizarse en estas cuatro afirmaciones:

Primera: Nuestras capacidades de conducción están cada vez

más lejos de las necesidades que plantea la complejidad de nuestros sistemas sociales. Nuestras democracias jóvenes y débiles corren el riesgo de naufragar en un mar de promesas fáciles incumplidas y de problemas crecientes y abrumantes. Debemos tomar en serio la tarea de prepararnos para gobernar. Tenemos que exigirles a los dirigentes políticos capacidades muy superiores. Los políticos deben dudar de su experiencia y nosotros debemos dudar de nuestra ciencia. Sólo así podremos encontrarnos en un nivel de cooperación y eficacia superior. La planificación puede ser nuestra herramienta de convergencia y superación.

Segunda: Las fallas de la planificación tradicional no se deben a su práctica deficiente, sino a sus inadecuados fundamentos teórico-metodológicos para tratar con sistemas complejos plagados de problemas cuasiestructurados. Tenemos que pensar de nuevo la planificación como el centro de un sistema de gestión estratégica que apoya la conducción del cambio situacional.

Tercera: El **propósito** de la planificación no es el **futuro** sino el **presente.** El cálculo sobre el futuro sólo es un medio para darle racionalidad al cálculo sobre las decisiones presentes. Ambos cálculos se complementan. El cálculo sobre el futuro es dominante en el plano de la eficacia direccional; el cálculo sobre el presente es dominante en el plano de la acción concreta que cambia las situaciones. Así podremos rescatar el sentido práctico de la planificación.

Cuarta: La planificación económica es inseparable de la planificación política en la teoría y en la práctica; en los escasos casos de buena práctica de la primera, en que supera en parte y de hecho sus limitaciones, se debe a que la planificación económica es realizada con sentido político y sin atenerse a las restricciones de la teoría normativa. Pero esas buenas prácticas son ocasionales, muy parciales y con resultados menos que aceptables desde el punto de vista de eficacia de gobierno. Un camino para reformular en teoría y modernizar en la práctica los sistemas de planificación

tradicionales, consiste en comenzar por formalizar y enriquecer las buenas prácticas de gobierno.

La crítica a la planificación económica vigente puede referirse a un supuesto básico en que descansa toda la teoría de la planificación normativa. Este supuesto afirma que : "el actor que planifica está **sobre** o **fuera** de la realidad planificada y, en consecuencia, no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican.

A partir de este supuesto, la planificación normativa distingue artificialmente entre **sujeto** que planifica y **objeto** planificado, se restringe a un diagnóstico único como explicación de la realidad, reduce el proceso social a "comportamientos" representables en "modelos analíticos" se autorrestringe a lo económico, identifica planificación con diseño en el plano del **debe ser**, ignora la incertidumbre, monopoliza la planificación para el Estado y produce métodos de **final cerrado**, donde la política económica es autosuficiente para alcanzar los objetivos predeterminados del Plan.

En contraste, si adoptamos el supuesto más realista que sitúa al actor que planifica dentro de la realidad y allí coexiste con otros actores que también planifican, ya no es posible distinguir claramente entre sujeto y objeto de la planificación, porque el sujeto está en el objeto y éste contiene a su vez otros actores que también planifican. Aquí aparece la planificación en situaciones de contradicción, lucha y conflicto, donde el diagnóstico ya no puede ser único y objetivo, sino meramente una **explicación situacional**.

Si reconocemos el conflicto, surge de inmediato un tipo de conducta no rutinaria que se basa en el **juicio estratégico** o el **cálculo interactivo**, irreductible a comportamientos sociales. En consecuencia, ya no es posible explicar la realidad conflictiva sólo por medio de **modelos analíticos**. Se requieren ahora **modelos de simulación humana** que tienen su origen remoto en el ensayo, el entrenamiento y el **juego de guerra** (kriegspiel). Pero la simulación humana es de aplicación reciente a las ciencias sociales y no es reconocida ampliamente como un método para conocer la realidad. Tampoco es una técnica bien fundada teóricamente.

En este contexto de conflictos es imposible identificar planificación con diseño normativo, porque para ejecutar su plan cada actor tiene que vencer la resistencia de los **otros** actores, y en consecuencia, el cálculo del planificador es algo más que el de un diseñista del futuro; tiene que ser el **cálculo de un estratega.**

Aparece así el problema estratégico-táctico de la viabilidad y surge como imprescindible considerar en la teoría del plan que los factores políticos de poder son variables que influyen y son influídas por todos los otros elementos considerados. El plano del **puede ser** se articula así a la normativa del **debe ser.** Pero el problema estratégico-táctico de la viabilidad es tan cambiante con la situación que el plan, para ser eficaz, tiene que extender sus fronteras hasta abarcar **el cálculo inmediato que precede y preside la acción en la coyuntura.** Aquí es donde se rescata el presente y surge el plano operacional de la acción o de la voluntad y oportunidad de hacer.

Naturalmente, en la planificación situacional desaparece la certidumbre y el monopolio del Estado sobre la planificación: **todos los actores sociales planifican en situaciones de poder compartido.**

Si la planificación se confunde con el cálculo totalizante del proceso de **gobierno en la acción concreta**, entonces ésta tiene que resolver cuatro grandes cuestiones :

* un **primer** problema de conocer la realidad desde varias perspectivas situacionales, para poder contestar a las preguntas ¿Cómo es la realidad para mí? ¿Cómo es la realidad para el OTRO? ¿ Cuáles son mis motivaciones, capacidades y necesidades en la realidad en que estoy inserto? ¿Cuáles son las motivaciones, capacidades y necesidades del OTRO en la

realidad en que EL está inserto? En síntesis :¿Cuál es mi situación?

* un **segundo** problema normativo o de diseño de **direccionalidad**, para contestar a las preguntas ¿Hacia dónde YO quiero ir? ¿Qué debo hacer para ello? ¿A qué situación-objetivo aspiro?

* un **tercer** problema de **viabilidad**, para responder al desafío de sortear las restricciones de la realidad y los obstáculos que me presenta el OTRO, el oponente a mi plan, y

* un **cuarto** problema de **operacionalidad**, para abordar la interrogante de lo que debo y puedo hacer **hoy** y cada día cuando sea **hoy** con el objeto de avanzar hacia mi **situación-objetivo**.

Sobre la base de estos fundamentos teóricos es posible argumentar la crítica a la planificación tradicional. Rechazamos, por consiguiente, la idea de identificar planificación con diseño normativo y considerar **lo político** como un mero marco restrictivo de lo económico.

Sostenemos que todo plan tiene oponentes, lo que obliga a hablar de una planificación política que comprende a la económica; rechazamos, en consecuencia, la idea que la planificación es técnica y neutra; rechazamos también el prejuicio de considerar a la teoría económica como la ciencia de base de la planificación. Sostenemos que existen muchos recursos escasos que no son recursos económicos, como el poder, la información y las capacidades organizativas. Afirmamos que existen múltiples criterios de eficacia irreductibles unos a otros y no es clara ni estable para cualquier situación la jerarquía de dichos criterios de eficacia. Por consiguiente, la eficacia económica compite en la realidad con otros criterios de eficacia en la toma de decisiones de los diversos actores sociales.

No existe una asociación biunívoca entre Estado y Planificación. En realidad el Estado es sólo el principal

locus desde el cual se planifica, pero no es el único.

La planificación tradicional es impotente para servir a los propósitos del cambio social, porque no tiene teoría ni categorías para tratar el problema del surgimiento, cambio y efectos de las estructuras más profundas, es decir las genoestructuras. Tampoco puede lidiar con los problemas típicos de los sistemas complejos.

Por último, es posible acusar a la planificación normativa de insincera, porque frente a la pregunta ¿Si se hace todo lo que anuncia el plan-libro, se alcanzarán los objetivos?, el plan tradicional oculta la ambigüedad inconsistente de su respuesta. Aún más, la principal causa del incumplimiento de los objetivos no está en el incumplimiento de los planes, sino en que ellos no conducen a los objetivos que declaran.

Para fundamentar rigurosamente estas afirmaciones podemos contrastar los conceptos, categorías y criterios de la planificación situacional con los de la planificación normativa.

En **primer** lugar, podemos contrastar el **cálculo interactivo** o el **juicio estratégico** en el contexto conflictivo que asume la planificación situacional con el **cálculo unilateral y conductista** de la planificación normativa por el cual un sujeto intenta controlar un objeto planificado.

En **segundo** lugar, podemos oponer el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura que caracteriza la planificación de situaciones con el cálculo de mediano y largo plazo de la planificación normativa, cuya utilidad es adjetiva al primero, y

En **tercer** lugar podemos enfrentar el **cálculo situacional** y la **teoría de situaciones** referidas a la totalidad social relevantye para la acción, con el **cálculo económico-social** que incide sólo en una parte de dicha totalidad.

Este examen de contrastes nos conduce a problemas de la

mayor trascendencia para la teoría social en general y la ciencia económica en particular. En este sentido hemos identificado las siguientes demandas :

Primera : Necesitamos una teoría de la totalidad social que aborde las interacciones entre la economía, la ciencia política, la sociología y las otras ciencias sociales, porque ninguna de ellas se preocupa de las implicaciones de unas sobre las otras; por ejemplo, de los efectos políticos de las acciones económicas o de las consecuencias económicas de los eventos políticos.

Segunda : Necesitamos reconsiderar todas las teorías y métodos que suponen la primacía inevitable del criterio de eficacia económica; esto implica tanto un cuestionamiento de los fundamentos clásicos de la ciencia económica como de los de la planificación económica y de las técnicas económicas de evaluación de proyectos.

Tercera : Necesitamos una teoría de la producción social y del cambio situacional que permita analizar el problema del conflicto de criterios de eficacia en un mundo donde existen múltiples recursos escasos y múltiples dimensiones del concepto de producción. Así, la producción económica de bienes y servicios tiene una dimensión política, cognitiva, ecológica, etc. y requiere para su materialización de recursos de poder, recursos económicos, conocimientos, valores, espacio, tiempo,etc.

La conclusión práctica que emerge de este libro apunta a la necesidad de abandonar las prácticas normativas y economicistas de planificación a fin de revalorizar la idea de la planificación como herramienta de gobierno. La tarea es compleja. Requiere tanto redefinir la planificación como extender su ámbito a todo el proceso de Gobierno.

A la planificación económica normativa debemos oponer la planificación situacional de la acción gubernamental. La planificación normativa es demasiado simple para servir en el proceso de gobierno de una realidad compleja.

Una vez planteadas las relaciones entre plan y acción concreta en el presente resulta imprescindible explorar el problema de la práctica de la planificación situacional. ¿Qué proponemos en vez del plan-libro? ¿Cómo es posible la planificación en la coyuntura? ¿Cómo puede ser más práctica una planificación más compleja?.

Nuestras propuestas son las siguientes :

a) reemplazar los diagnósticos sectoriales por explicaciones situacionales por problemas y el diagnóstico general por una explicación situacional de síntesis;

b) crear la instancia de "análisis por problemas", además de los niveles global, sectorial y regional;

c) reemplazar el plan-libro por una estructura modular del plan basada en la identificación de las "operaciones" que deben ser realizadas para enfrentar los "problemas"; la matriz problemas -operaciones resulta así el meollo normativo del plan situacional;

d) transformar el plan en un instrumento de organización para la acción, mediante la asignación de responsabilidades precisas de los organismos públicos respecto a los problemas y las operaciones;

e) complementar los instrumentos macroeconómicos del plan con instrumentos capaces de dar cuenta del análisis macropolítico a fin de que a nivel global interaccione la planificación política con la planificación económica;

f) adoptar un sistema de "gerencia por operaciones" en los organismos públicos que permita darle vida práctica sustantiva al sistema de presupuesto por programas y al sistema de planificación modular por problemas y operaciones;

f) adoptar tecnologías de planificación compatibles con la velocidad de cambio de las situaciones reales, a fin de

rescatar el valor de la planificación como cálculo de anticipación; en este sentido la planificación situacional debe preocuparse especialmente de los sistemas de soporte a las decisiones (SSD) y los sistemas de petición y rendición de cuentas (SPRC).

g) abordar racionalmente el problema de la incertidumbre mediante la técnica escenarios, la velocidad de respuesta, el aprendizaje y el reemplazo de la predicción por la previsión,

h) montar un sistema de análisis y seguimiento de las situaciones, problemas y operaciones que apoye la toma de decisiones en la coyuntura , ordene los sistemas de rendición de cuenta y genere las base de un sistema ágil y veloz de información significante y seleccionada; nuestra propuesta sugiere crear, en vez del plan-libro, un sistema ágil de manejo , evaluación y revisión permanente de un archivo de problemas y operaciones, y

i) montar un sistema emergencia para situaciones tensas de desarrollo rápido donde es esencial el control del tiempo. Ese es el sistema de sala de situaciones. La Sala de Situaciones puede constituirse en otra modalidad, tecnológicamente más avanzada, del funcionamiento de los Consejos de Ministros para problemas especiales y situaciones de emergencia.

Para que las decisiones en el día a día no constituyan "otro plan" empujado sólo por las restricciones inmediatistas, proponemos un sistema de "prealimentación" con el futuro que rescate los planes anuales, de mediano plazo y de largo plazo y cree la instancia de planificación en la coyuntura. Igualmente, proponemos un sistema de "retroalimentación" con el pasado reciente, a fin de que la planificación en el día a día afine su cálculo por medio del aprendizaje del pasado reciente. Pero, ambas instancias de cálculo sólo tienen significado si apoyan el "momento táctico-operacional", vale decir el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura.

El Gobierno y la planificación no dan tiempo para escribir libros. Sólo un sistema afinado de información y decisiones puede preceder y presidir los hechos en la coyuntura. Nuestra propuesta constituye un cambio radical en las concepciones sobre la planificación y el planificador, y en alguna medida, ella se abrirá paso cuando una nueva generación de planificadores con mayor formación política acceda a la práctica de las oficinas de planificación del futuro.

Las nuevas concepciones sobre planificación situacional o estratégica resuelven muchos problemas viejos, pero generan otros nuevos. Por ejemplo, ¿Con qué ciencia social podemos abordar el problema de planificar una totalidad social expresada como situación?. ¿Es posible y es además un buen camino desarrollar una teoría de la producción social que precise a la producción económica como un aspecto parcial de un proceso más amplio?. ¿Cómo proseguir el avance en la construcción de una teoría de las situaciones? ¿Cómo hacer más riguroso el análisis de viabilidad política? ¿Qué destino tienen los modelos políticos? ¿Cómo hacer de la simulación humana y de la técnica de juegos en particular una herramienta más rigurosa de experimentación social? ¿Cómo articular el debate libre y sistemático de un equipo de estrategas con las técnicas formales y parciales, tales como juicio de expertos, tormenta de ideas, método DELFI, etc?

Sin embargo, a nadie debe asombrar que el avance del pensamiento cree tantos problemas como resuelve. De otra manera la ciencia se agotaría en su objeto.

2.- GLOSARIO DE CONCEPTOS

1.- ACCION

Es la unidad inmediata de desagregación de las operaciones en la estructura modular del plan.

2. ACCION DE COMPORTAMIENTO

Es una acción predecible con certeza o sólo probabilísticamente porque responde a una **función de comportamiento** de un individuo, un agregado social o una institución.

3. ACCION ESTRATEGICA

Es una acción alimentada por un juicio estratégico en un contexto de cálculo interactivo; el estratega no hace planes en base a comportamientos, aunque quizás es posible descubrir el código operacional en que se base su juicio estratégico.

4. **ACTO DE HABLA.**

Es el módulo básico de las significaciones en un discurso. Se pueden distinguir dos tipos de actos de habla, los actos ilocutivos y los actos perlocutivos.

- **Los actos ilocutivos**, como actos de habla en el sentido estrecho de la palabra, se refieren a aserciones, expresiones, declaraciones , directivas y compromisos; combinando estos actos de habla explicamos, calificamos, advertimos, nos disculpamos, ordenamos a otros hacer algo, nos comprometemos a hacer algo, etc. Conversamos y escribimos combinando actos de habla; y

- **Los actos perlocutivos**, que son los efectos que nuestros actos ilocutivos producen en nuestros interlocutores, tales como convencer, persuadir, divertir, molestar, entristecer, animar, dar seguridad, mover a la acción o la pasividad, etc.

5. **ACTOR SOCIAL**

Es una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación.

6. **AGENDA DEL DIRIGENTE**

Ordena el uso del tiempo del dirigente en cada día y expresa la selección de problemas que atiende y su encadenamiento en el tiempo.

7. **ARCO DIRECCIONAL**

Es el camino imaginario que une la situación inicial con la situación-objetivo. Es una referencia básica para mantener el curso de los acontecimientos en la dirección de la situación-objetivo.

8. **ARCO DE COYUNTURA**

Es el camino que se construye entre la situación inicial y una situación inmediata siguiente. Expresa un movimiento táctico.

9. **ARCO DE LA UTOPIA**

Es el camino imaginario que traza la direccionalidad entre la situación inicial y la imagen-objetivo.

10. **ARCHIVO DE PROBLEMAS**

Es el conjunto de problemas seleccionados por un actor para enfrentarlos con un plan.

11. **ARCHIVO DE OPERACIONES**

Es el conjunto de operaciones que enfrentan los nudos críticos de los problemas.

12. **ASERCION.**

Acto de habla que afirma como son las cosas, sea mediante descripciones, enunciados, etc. Su criterio de verificación es verdadero o falso.

13. **AUTORREFERENCIA**

Perspectiva explicativa de un actor que indica la situación desde la cual explica.

14. **CALCULO INTERACTIVO**

Es un cálculo estratégico o táctico de previsión donde la eficacia de la acción de cada actor depende de la acción que

el OTRO haya hecho antes y haga después. En este cálculo las eficacias son interdependientes según sean las acciones recíprocas.

15. **CAPACIDAD DE GOBIERNO**

Es el conjunto de destrezas, experiencias, habilidades, teorías y métodos de dirección que posee un equipo de gobierno.

16. **CODIGO OPERACIONAL DE UN ACTOR**

Es el enunciado tentativo de sus acciones más probables ante distintas situaciones contingentes. El código toma la siguiente forma : si ocurre tal circunstancia sus movimientos más probables serán A1, A2 y A3. El código sistematiza "n" situaciones contingentes y un número variable "x" de acciones posibles en cada contingencia.

17. **COMPROMISO.**

Acto de habla por el cual el declarante asume la obligación de hacer cosas, como en los programas, las promesas, votos y juramentos. El programa direccional de un actor es un compromiso; el compromiso se verifica por su cumplimiento o incumplimiento.

18. **CONSTRUCCION DE VIABILIDAD**

Proceso de cambio situacional por el cual un actor, mediante un encadenamiento de arcos de coyuntura, logra una relación favorable de intereses y fuerza para hacer posible una operación que en la situación inicial era inviable.

19. **CURSO DE ACCION**

Es la trayectoria seleccionada como central para la articulación táctico-estratégica; el curso de acción puede cambiar según sean las características reales siguientes del cambio situacional.

20. **DECLARACION.**

Acto de habla que produce el efecto de cambiar la realidad declarando que es cambiada, como es el caso de despedir un empleado, abrir una sesión de trabajo, nombrar un Ministro o inaugurar las sesiones del Congreso Nacional.

21. **DEFINICION DE UN PROBLEMA** (vector de)

Es la caracterización del problema en el plano de la fenoproducción mediante la enumeración de los resultados o eventos terminales que sean necesarios y suficientes para su distinción de otro problema.

22. **DESVIO ESTRATEGICO**

Extralimitación del espacio de "rodeo" que conduce hacia una direccionalidad distinta.

23. **DISOLVER UN PROBLEMA**

Tomar el problema analizado A como una consecuencia de un problema B distinto y más amplio y enfrentarlo allí en el espacio superior de ese otro problema B.

24. **EFICACIA DIRECCIONAL**

Es el efecto o impacto de un evento en la alteración de la realidad en la dirección escogida y expresada en la situación-objetivo.

25. **EFICACIA POLITICA**

Impacto del producto de una operación en el logro de los objetivos políticos de la situación-objetivo

26. **EFICACIA ECONOMICA**

Impacto del producto de una operación en el logro de los objetivos económicos de la situación-objetivo

27. **EFICIENCIA ECONOMICA**

Se expresa por la relación recursos ⟶ producto; una operación es más eficiente mientras menores son los recursos insumidos por unidad de producto

28. **EFICIENCIA POLITICA**

En el texto se usa también como "eficacia procesal" de una operación. Se expresa por la relación poder aplicado por un actor para producir un evento y poder acumulado o desacumulado por ese actor a consecuencia de los efectos políticos del evento.

29. **EXPRESION.**

Acto de habla que hace visible sentimientos, actitudes y calificaciones, como agradecer , pedir excusas y elogiar. Su criterio de validación puede ser la sinceridad del que emite la expresión

30. **EVENTO DEL AZAR**

Es aquel evento fuera del espacio de la imaginación o fuera de toda probabilidad considerada por los afectados, que es producido por un actor al margen de un cálculo de planificación o sin que exista un actor social a quien pueda atribuírsele su producción.

31. **EXPLICACION DE UN PROBLEMA**

Es la postulación de una red sistémico-causal que, en su sincronía y diacronía genera o crea el problema ; esto es verificable por la coherencia entre el **explicando** y el vector de definición del problema como **explicado**. La explicación es siempre una hipótesis sujeta a validación en la práctica. La hipótesis explicativa es preverificada mediante juicio de expertos o modelos matemáticos.

32. **EXPLICACION SITUACIONAL**

La explicación situacional es aquella que se hace consciente de la situación desde la cual se explica y del rol que en la explicación propia juegan las explicaciones de los OTROS en sus propias autorreferencias.

33. **ESPACIO DE UN PROBLEMA.**

Es el ámbito explicativo pertinente a un problema tanto desde el punto de vista de su definición y explicación como de la capacidad de acción del organismo o actor que explica el problema. Prácticamente, se expresa en una "indicación" de las fronteras del flujograma situacional que comprende una explicación suficiente del problema

34. **ESPACIO DIRECCIONAL**

Es el espacio que define lo ideológico o culturalmente admisible para un actor, trátese de problemas, operaciones o valores.

35. **ESPACIO DE INTENCIONES**

Es el espacio que define las aspiraciones y motivaciones que caracterizan a un actor situado. Permite conocer o postular hipótesis sobre las intenciones que tiene o no tiene un actor.

36. **ESPACIO DE CAPACIDADES**

Es el espacio que comprende lo que puede **hacer** o **producir** un actor, con independencia de sus intenciones y necesidades.

37. **ESPACIO DE NECESIDADES**

Es el espacio que comprende las carencias que un actor necesita satisfacer.

38. **ESPACIO SITUACIONAL**

Es el ámbito dentro de cuyas fronteras se hace la explicación situacional. El texto distingue en orden jerárquico el **espacio general**, el **espacio particular** y el **espacio singular**. El espacio situacional puede coincidir con el espacio institucional.

39. **ESPACIO INSTITUCIONAL**

Es el espacio dentro del cual se realiza el proceso de producción de una institución. Dentro de ese espacio coordina y combina factores de producción. Fuera de ese espacio compra insumos y vende su producción terminal, o demanda y ofrece bienes, servicios y hechos en el proceso de intercambio social. El espacio institucional está normalmente formalizado por normas jurídicas.

40. **ESCENARIO DE CALCULO**

Es una articulación selectiva de opciones y variantes centrales, que se definen para evitar el efecto de multiplicación de las combinaciones posibles de las opciones y variantes que se consideran en cada problema.

41. **ESCENARIO DE LA SITUACION**

Es el contexto externo con el cual interactúa la situación. Para una situación determinada, el escenario de la situación es el contexto externo en el cual se inscribe y con el cual

interactúa con diversos tipos de relaciones. Los límites entre la situación y su escenario son relativos a la situación y propósitos del actor.

42. **ESTRATEGIA**

Es el uso encadenado de los arcos de coyuntura en el recorrido real del arco direccional que conduce a la situación-objetivo.

43. **ESTRATEGIA DE COOPERACION**

Es una estrategia donde se busca el consenso entre las partes mediante la negociación; cada parte cede algo y en conjunto logran una situación mejor para cada parte.

44. **ESTRATEGIA DE COOPTACION**

Es una estrategia donde el actor A, por algún medio que no es el conflicto, logra que el actor B se sume a la propuesta de A sin modificarla.

45. **ESTRATEGIA DE CONFLICTO**

Es una estrategia que se dirime por las relaciones de fuerzas.

46. **FLUJOGRAMA SITUACIONAL**

Es la graficación metódica y sinóptica del conjunto de relaciones sistémico-causales más significativas para la explicación de un problema o de una situación.

47. **FENOPRODUCCION**

Es el plano o nivel de la situación al que corresponden los flujos de eventos o los flujos de producción social como resultados de la utilización de la capacidad de producción social.

En la explicación de la situación, la fenoproducción es el plano de la realidad en que los eventos o flujos de producción social aparecen como resultados constatables y constatados de determinada capacidad de producción social.

48. **FENOESTRUCTURA**

Es el plano de la situación donde las acumulaciones sociales (humanas, físicas, valores fenoménicos, etc.) condicionan la cantidad y calidad de los flujos de producción social.

La fenoestructura es una instancia de represamiento o acumulación de capacidades de muy diverso tipo.

49. **GENOESTRUCTURA**

Es el nivel de última instancia de la explicación situacional, donde por acumulación social, se conforman las reglas básicas del sistema que determinan las características de toda situación. Divide el espacio de posibilidades del sistema entre lo permitido y lo prohibido.

50. **GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA**

La gobernabilidad del sistema para un actor es la relación de peso entre las variables que controla y no controla en relación a su plan.

51. **IMAGEN-OBJETIVO**

Es la situación general escogida como un objetivo de referencia que está más allá del horizonte de tiempo del plan.

52. **INCERTIDUMBRE**

Es la imposibilidad de decidir o calcular con certeza.

53. **INCERTIDUMBRE MAL DEFINIDA**

Es una incertidumbre donde el universo de posibilidades está mal definido, no todos los eventos posibles son definibles y sólo se puede asignar probabilidades a algunos o ningún evento. En su extremo, sólo una posibilidad es identificable: la continuación del presente, pero la probabilidad de esa continuidad es desconocida.

54. **INSTRUCCION O DIRECTIVA.**

Acto de habla que ordena a otras personas que hagan cosas, como en las órdenes, dictámenes, disposiciones y sentencias.

55. **INTERCAMBIO DE PROBLEMAS**

Es el proceso por el cual se generan nuevos problemas como consecuencia del enfrentamiento de los actuales. Ese intercambio puede ser favorable o desfavorable en un horizonte de tiempo determinado.

56. **INTERES DE UN ACTOR POR**

Es es signo con que un actor aplica sus capacidades y dirige sus intenciones; se expresa como apoyo, indiferencia o rechazo.

57. **JUEGOS, TECNICA DE**

Simulación humana sujeta a reglas basada en el desempeño de roles por jugadores que deben resolver un problema análogo a un problema real o un problema imaginario. El más conocido y tradicional es el **kriegspiel** o juego de guerra.

58. **JUEGOS, TEORIA DE**

Rama de las matemáticas que se refiere al cálculo interactivo de procesos estructurados. Fue elaborada por von Neumann y Morgenstern.

59. **JUICIO DE**

Razón que fundamenta una apreciación situacional. En el texto se habla de juicio de necesidad, juicio de posibilidad, juicio de oportunidad, etc.

60. **MODO DE DIRECCION**

Forma particular en que se combinan los subsistemas de dirección para conducir o gobernar según se trate de procesos estructurados o cuasiestructurados, en tiempo normal o en tiempo acelerado.

61. **MOMENTO**

Instancia repetitiva por la que pasa un proceso encadenado y continuo que no tiene principio ni término bien definido.

62. **MOMENTO EXPLICATIVO**

Instancia en que el actor explica la realidad tal como para él fue, es y tiende a ser.

63. **MOMENTO NORMATIVO**

Instancia en que el actor diseña como **debe ser** la realidad en el futuro en contraste con la situación inicial.

64. **MOMENTO ESTRATEGICO**

Instancia en que el actor elabora una estrategia que articula el **debe ser** con el **puede ser**.

65. **MOMENTO TACTICO-OPERACIONAL**

Instancia del **hacer**. En este momento se produce la mediación entre el conocimiento y la acción.

66. **MODULO EXPLICATIVO**

Unidad parcial en que se divide la realidad como totalidad indivisible para explicarla por partes. En la planificación situacional los módulos explicativos son problemas, subproblemas, miniproblemas, etc.

67. **MODULO DE ACCION**

Unidad parcial en que se divide el Programa Direccional del Plan. Estos módulos son proyectos de acción, operaciones, acciones, subacciones,etc.

68. **MODULO O-P**

Módulo básico que integra módulos explicativos con módulos de acción; un módulo O-P es un "subplan" que puede ser útil para asignar responsabilidades institucionales.

69. **NUDO CRITICO EN EL FLUJOGRAMA SITUACIONAL.**

Es un subproblema del problema explicado que en el flujograma se representa como un **nudo** cuyo cambio cuantitativo o cualitativo origina una alteración significativa de las características del vector de definición del problema explicado. El VDP es altamente sensible a los cambios en los nudos críticos.

70. **NUDO DEL FLUJOGRAMA SITUACIONAL**

Es el conjunto semántico que contiene variables cuantitativas y variables linguísticas que forman parte de la red sistémico-causal, que conforma el **explicando** del flujograma.

71. **OPCION BASICA**

Es una alternativa donde el actor que planifica tiene la capacidad de decidir un camino entre varios que son excluyentes.

72. **OPCION CONDICIONADA POR UNA VARIANTE**

Es una opción que sólo cobra vigencia si ocurre una variante del plan. La decisión del planificador queda así subordinada a la ocurrencia de una variante.

73. **OPERACION.**

Es el medio privilegiado de intervención del planificador sobre la realidad para alcanzar un objetivo del plan. La operación es la unidad básica del plan para la asignación de **recursos** capaces de producir un **producto** que logre **resultados** en el enfrentamiento de los problemas o el aprovechamiento de las oportunidades.

74. **OPERACION E**

Es una operación que es seleccionada por su **eficiencia política** o eficacia procesal, con independencia de su relación directa con el logro de la situación-objetivo, vale decir de su eficacia direccional.

75. **OPERACION ESTRUCTURADA**

Es una operación que enfrenta un problema bien estructurado; por consiguiente es una relación recursos⟶ producto ⟶ resultados bien definida, con reglas claras sobre eficiencia y eficacia.

76. **OPERACION SEMIESTRUCTURADA**

Es una operación donde **sólo algunos** de sus aspectos pueden precisarse como relación recursos ⟶ producto ⟶ resultados bien estructurados.

77. **OPERACION INESTRUCTURADA**

Es una operación que enfrenta problemas inestructurados; por consiguiente su relación recursos ⟶ producto ⟶ resultados es incierta , ambigua y muy tentativa.

78. **OPERACION EN SITUACION**

Es una operación recién jugada o de inminente juego.

79. **OPONENTE**

Actor con objetivos conflictivos con los míos. Ese oponente puede ser potencial o actual.

80. **PIVOTE DE PRESION DEL VECTOR DE PESO**

Elemento del vector de peso que en una confrontación de fuerzas es seleccionado por su pertinencia y eficacia directa en relación a la naturaleza de la confrontación.

81. **PLAN MODULAR**

Es el plan constituido por una agrupación orgánica y coherente de operaciones que enfrentan un archivo de problemas. Los módulos explicativos y los módulos de acción tienen una capacidad prediseñada de expandirse, restringirse o redefinirse en función de las variantes y opciones que se consideran en el plan. Los módulos agotan el universo del plan.

82. **PLANO SITUACIONAL**

Distinción en la explicación situacional que divide la realidad en el plano de los flujos, las acumulaciones (fenoestructuras) y las reglas básicas (genoestructuras).

83. **PREALIMENTACION**

Proceso de análisis que realiza un actor mediante un cálculo perspectivo que apoya racionalmente sus decisiones presentes.

84. **PREDICCION**

Capacidad o intento de anticipar lo que ocurrirá en el

futuro. La predicción anuncia como será mañana."

85. **PREVISION**

Capacidad o intento de predecir un espacio de posibilidades futuras, pero no se arriesga a anunciar lo que ocurrirá mañana.

86. **PROCESO CREATIVO**

Proceso social no sujeto a leyes conocidas o que no se rige por leyes.

87. **PROCESO CONTINUO**

Proceso social sin comienzo ni término definidos cuya evolución no marca intervalos discretos claramente reconocibles.

88. **PROCESO COMPLEJO**

Proceso social creativo, continuo y conflictivo que genera problemas cuasiestructurados.

89. **PRODUCCION SOCIAL.**

Es la producción de eventos políticos, económicos, sociales, culturales, de bienes y servicios, etc., que realizan los hombres y las fuerzas sociales. En este proceso de producción entran múltiples recursos escasos (poder, recursos económicos, conocimientos, etc.), y sus consecuencias son también multidimensionales, dan origen a múltiples criterios de eficacia (política, económica, cognoscitiva, etc.)

90. **PROBLEMA**

Es la formalización para un actor de una discrepancia entre la realidad constatada o simulada y una norma que él acepta o crea como referencia.

91. **PROBLEMA BIEN ESTRUCTURADO**

Es un problema que podemos reconocer y plantear con precisión, lo cual permite el diseño de alternativas para su solución y la elección de la alternativa óptima de entre todas las posibles. Es un caso donde podemos especificar algoritmos o reglas que nos permiten descubrir el problema, diseñar las soluciones alternativas y seleccionar la mejor solución.

92. **PROBLEMA CUASIESTRUCTURADO**

Es un problema que no podemos ni definir ni explicar con precisión; en consecuencia tampoco sabemos bien como enfrentarlo, y mucho menos conocemos los criterios para elegir entre las opciones que somos capaces de concebir para enfrentarlo. La primera dificultad con los problemas cuasiestructurados consiste en reconocerlos y plantearlos.

93. **PROBLEMA NORMATIVO**

Es el problema que surge para un actor por comparación entre el "es" y el "debe ser".

94. **PROBLEMA ESTRATEGICO**

Es el problema que surge para un actor por comparación entre el "debe ser" y el "puede ser"

95. **PROBLEMA TACTICO-OPERACIONAL**

Es el problema que surge para un actor por comparación entre la "acción que realizamos hoy" y la "acción que podríamos realizar hoy" para cumplir el plan

96. **PROBLEMA HISTORICO**

Es el problema que surge para un actor por la comparación entre lo que "fue" y lo que "pudo ser", a la luz de las repercusiones inteligibles en el presente. El problema

histórico no tiene vigencia como tal, pero se hace presente en la situación por su relación condicionante de los problemas actuales

97. **PROBLEMA ACTUAL**

Es el problema que surge para un actor por el cotejo entre una realidad actual y una norma de referencia establecida y vigente para él.

98. **PROBLEMA POTENCIAL**

Es el problema que surge provisionalmente para un actor por comparación entre el resultado de un encuentro desfavorable de tendencias y una norma de referencia.

99. **PROBLEMA CREATIVO**

Es un problema que surge para un actor por la elevación de la norma de referencia muy por encima del margen del consenso actual, al confrontarla con los hechos vigentes.

100. **PROBLEMA TERMINAL**

Es un problema entre la masa de la población y la realidad en que vive. Surge como una necesidad insatisfecha y a veces como una demanda de la población.

101. **PROBLEMA INTERMEDIO**

Es un problema que surge **dentro del espacio** de las instituciones del sistema y no entre las instituciones y la población.

102. **PROBLEMA EN SITUACION**

Es un problema tomado como referencia central en el debate entre las fuerzas sociales y en el diseño de operaciones para enfrentarlo.

103. **PROGRAMA DIRECCIONAL.**

Es el conjunto orgánico de proyectos estratégicos, operaciones, acciones, etc., que aplicados sobre la situación inicial alterarán a ésta en la dirección de la situación- objetivo, con un grado aceptable de correspondencia y probabilidad. Es la expresión coherente del diseño normativo.

El Programa Direccional se expresa como:

104. **PROYECTO ESTRATEGICO**

Es un conjunto intencional, orgánico y selectivo de operaciones y acciones de regulación que, por su impacto totalizante, es capaz de impulsar eficiente y significativamente el cambio situacional en la dirección de la situación-objetivo pretendida por el planificador. El propyecto estratégico incide generalmente sobre problemas actuales o potenciales terminales de alto valor para la población.

105. **PROYECTO DE GOBIERNO**

Contenido propositivo del programa o del plan de gobierno.

106. **PROYECTO DE INVERSION**

Es una operación, una acción o una subacción cuyo producto califica con los requerimientos de una inversión.

107. **POLITICA INSTRUMENTAL O ACCION DE REGULACION**

Es un acto de regulación sobre el sistema planificado, cuya característica esencial es que produce efectos significativos y requiere insumos económicos despreciables.

Como acto de regulación implica uso de poder y prácticamente no consumo recursos económicos para el que decide tal política. Es siempre parte de una operación y, según su entidad, puede constituir una operación.

108. **REFORMA**

Cambio parcial de las genoestructuras de un sistema en que las reglas cambiadas son articuladas y dominadas por las reglas no alteradas.

109. **RELACION DE FUERZAS**

Comparación de los vectores de peso de dos o más fuerzas respecto a una o más operaciones . En primera instancia es la comparación entre los elementos **pivote** de los respectivos vectores de peso.

110. **RETROALIMENTACION**

Proceso de análisis que realiza un actor mediante un cálculo retrospectivo que apoya sus decisiones presentes.

111. **RODEO TACTICO**

Sucesión de arcos de coyuntura para construirle viabilidad al arco direccional.

112. **RITMO DE TIEMPO NORMAL**

Velocidad típica del cambio situacional en un sistema particular.

113. **RITMO DE TIEMPO ACELERADO**

Precipitación y acumulación de una variedad continuada de eventos en una cadena de situaciones en un tiempo muy concentrado y con alta tensión situacional. La alta tensión situacional se manifiesta en el alto valor de los problemas y operaciones en situación.

114. **SALA DE SITUACIONES**

Es un modo de análisis y planificación en la coyuntura que usa la información seleccionada que recibe para pre-evaluar y post-evaluar la toma de decisiones, así como para conciliar los distintos criterios de eficacia envueltos en tales decisiones en situaciones de emergencia o ritmo de tiempo acelerado.

115. **SEÑAL DE**

Es un aviso que emite el sistema de soporte a las decisiones (SSD) o el sistema de sala de situaciones que surge por comparación entre un indicador real y un indicador norma. La señal puede ser automatizada o manual.

116. **SISTEMA DE FINAL ABIERTO**

Sistema creativo de reglas amplias donde no es posible enumerar exhaustivamente sus posibilidades de evolución futura y mucho menos asegurar un resultado futuro.

117. **SISTEMA DE DIRECCION**

Es la conjunción sistémica de diversos métodos de dirección. En el texto se distinguen los subsistemas de planificación en la coyuntura, soporte a las decisiones, gerencia por operaciones, petición y rendición de cuentas, presupuesto por programas y de emergencia en sala de situaciones.

118. **SISTEMA DE PLANIFICACION EN LA COYUNTURA**

Sistema de cálculo que hace la mediación entre el conocimiento ganado en los distintos arcos direccionales del sistema de planificación y la acción concreta en el día a día.

119. **SISTEMA DE SOPORTE A LAS DECISIONES**

Sistema de apoyo a la toma de decisiones que se basa en

flujos de información y cálculo especialmente diseñados para cada tipo de problema y operación del plan.

120. **SISTEMA DE PETICION Y RENDICION DE CUENTAS**

Sistema de evaluación periódica de eficiencia y eficacia en el abordaje de los problemas y el desarrollo de las operaciones. Se pide y se rinde cuenta por módulos o submódulos O-P. El resultado de la evaluación es público.

121. **SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

Sistema de presupuestos donde los recursos se asignan para alcanzar objetivos bien definidos, y se controla eficiencia y en lo posible eficacia.

122. **SISTEMA DE GERENCIA POR OPERACIONES**

Sistema de administración por objetivos adaptado a las necesidades de coordinación con la planificación modular.

123. **SISTEMA DE EMERGENCIA EN SALA DE SITUACIONES**

Sistema de análisis situacional y toma de decisiones concentrado en problemas y operaciones de alto valor en situaciones de ritmo acelerado. Combina procedimientos automatizados con el juicio situacional.

124. **SITUACION**

Es la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción.

125. **SITUACION INICIAL**

Es la situación a partir de la cual se conforma el plan. La explicación de la situación inicial tiene por objeto comprender las causas complejas que generan los problemas.

126. **SITUACION INICIAL OPERACIONAL**

Es la situación inicial precisa al momento de interferirla con una operación concreta. Supone que previamente se ha precisado la situación inicial general.

127. **SITUACION OBJETIVO**

Es la situación que se desee alcanzar con el plan. La situación objetivo no es una meta definitiva sino un propósito pretendido en determinada situación inicial y, consecuentemente, alterable en la medida que ésta varíe.

128. **SUBACCION**

Es la unidad inmediata de desagregación de las acciones.

129. **TACTICA**

Es el uso de los recursos escasos en la construcción de un arco de coyuntura.

130. **TASA SICOLOGICA DE DESCUENTO DEL TIEMPO**

Porcentaje en que un actor valoriza o desvaloriza los problemas futuros.

131. **TRANSFORMACION SOCIAL**

Cambio genoestructural en que las reglas cambiadas pasan a ser las dominantes y articuladoras de las viejas reglas que permanecen como residuo dominado y transitorio del sistema.

132. **TRAYECTORIA**

Es una secuencia de situaciones o proyectos entre la situación inicial y la situación-objetivo. Es el encadenamiento de arcos de coyuntura que empieza con la situación inicial y termina con la situación-objetivo.

133. **VALOR DE UN PROBLEMA**

Importancia que tiene un problema para un actor .

134. **VALOR DE UNA OPERACION**

Importancia de la operación para cambiar el VDP de un problema; depende del valor del problema que enfrenta y del papel de la operación en el enfrentamiento.

135. **VARIANTE**

Alternativa de producción social o de cambio situacional donde el actor no tiene la capacidad de escoger una trayectoria o un arco situacional, sino meramente imaginarla y atribuirle una probabilidad de ocurrencia.

136. **VECTOR DE PESO DE UNA FUERZA**

Conjunto de elementos que enumeran y valoran las capacidades de acción de un actor.

137. **VIABILIDAD**

Posibilidad de que una operación se decida, ejecute y mantenga.

138. **VIABILIDAD POLITICA**

Posibilidad política de que una operación se decida, ejecute y mantenga.

139. **VIABILIDAD ECONOMICA**

Posibilidad económica de que una operación se ejecute y mantenga con eficiencia y eficacia dentro de los límites de recursos obtenibles.

140. **VIABILIDAD INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA**

Posibilidad de que una operación sea coherente con la estructura institucional del sistema y se desarrolle establemente en una organización dentro de los límites de su capacidad de producción.

141. **VIABILIDAD DE DECISION**

Relación de fuerzas que permite decidir.

142. **VIABILIDAD DE OPERACION**

Relación de fuerzas que permite alterar el funcionamiento del sistema en el sentido buscado con la operación.

143. **VIABILIDAD DE PERMANENCIA**

Relación de fuerzas que hace irreversible el cambio logrado con la operación.

3.- BIBLIOGRAFIA

-Ackoff,R. "El Arte de Resolver Problemas", 1993, Edit. Limusa. (inglés 1978).

-Ackoff,R. "Redesigning the Future", 1974, Wiley

-Allen,P.M. "The Evolutionary Paradigm of Dissipative Structures", en "The Evolutionary Vision", 1981, Edit. by E. Jantsch, Westview Press, Colorado.

-Allison,G. "Essence of Decision", 1971, L. Brown.

-Beaufre,A. "Introducción a la Estrategia", Edit. Rioplatense.

-Beaufre,A. "Estrategia y Disuación", 1980,Edit. Pleamar, (francés 1964).

-Beer,S. "Decision and Control", 1982. FCE., México. (1966,Wiley)

-Beer,S. "Plattform for Change", 1975 , Wiley

-Beer,S."Diseñando la Libertad", 1977, F.C.E.,Breviarios. México

-Berlin,I."El Erizo y el Zorro", 1979. en Pensadores Rusos, F.C.E. Mexico

-Blaug, Mark., "The Methodology of Economics", 1980, Cambridge University Press.

-Brewer, G. y Shubik, M. "The War Game", 1979, Harvard University Press.

-Calcagno, E."Estilos políticos Latinoamericanos", en colaboración, Flacso 1972

-Calcagno, E. "Un Modele pour Etudier L'Action Reciproque entre les Forces Politiques et les Actes et Proyects du Gouvernement", Paris, 1961, reproducido en "Desarrollo Económico", Buenos Aires, enero-marzo 1962.

-Chadwick,G.H. "Una Visión Sistémica del Planeamiento", 1973, Edit. Gustavo Gili, Madrid.

-Churchman,C.W. " The Design of Inquiring Systems", 1971, Basic Books

-Churchman,C.W. "Thought and Wisdom", 1982, Intersystems Publications.

-Clausewitz,K. "De la Guerra", 1972, Edit. Mateu, Barcelona, (original 1830).

-Cordiplan, "Lineamientos Generales del VII Plan de la Nación", 1984.

-Dror, Y. "Public Policymaking Reexamined", 1983, Transaction Books

-Escher, M. C."The Infinite World of M.C. Escher", 1955, Abredale Press/Harry N. Abrams, Inc.

-Friedmann, John, "Innovation, Flexible Response and Social Learning : A Problem in the Theory of Metaplanning", en "Planning Theory in the 1980's", Edit. by R.Burchell y G Sternlieb, 1978, Center for Urban Policy Research.

-Gabor,D. "Open Ended Planning", en Perspectives of Planning, OECD, 1970.

-Gadamer, "Truth and Method", 1975, Edit. Barden,G. y Cumming, J., Seabury Press. N.Y.

-Gonzalez,E. y Ronfeldt,D " **Castro Cuba and the World**", 1986, RAND Corporation, R- 3420

-Gramsci,A. "**Antología**", Manuel Sacristán, Siglo XXI

-Heidegger,M."**El Ser y el Tiempo**", 1951, FCE., México. (original 1927).

-Hofstadter,D. "**Godel, Escher y Bach**", 1979, Vintage Books.

-Jantsch, E. "**Unifyng Principles of Evolution**", 1981, en "The Evolutionary Vision", Edit. bay E. Jantsch. Westview Press.

- Jones,W." **On Free-Form Gaming**", 1985, RAND, N-2322-RC

-Katoutian, Hona.,"**Ideología y Método en Economía**", 1982,H. Blume Ediciones.

-Keen, y Scott Morton, "**Decision Support Systems**", 1978, Addison-Wesley

-Leites,N. "**A Study of Bolshevism**" , 1963, Free Press

-Liddell Hart,B.H. "**Strategy**", 1974, Signet Book, New American Library.

-Lindstone, H."**Multiple Perspectives for Decision Making**", 1984, North Holland.

-Lindstone,H."**The Multiple Perspective Concept**" 1981, Technological Forecanting and Social Change, 20(04)

-Lindstone, H y Simmonds, W. H., "**Futures Research: New Directions**", 1977, Addison-Wesley.

-Machiavello,N. "**El Príncipe**",1976, Editorial Aguilar. (original 1513).

-Magee,B. "**Los Hombres detrás de las Ideas**". F.C.E., 1982, México. (Inglés 1978)

-Maturana, H. y Varela,F. "**Autopoiesis and Cognition**", 1980, Reidel Publications.

-Matus, C. "**Planificación de Situaciones**", 1980, Fondo de Cultura Económica, México.

-Matus, C. "**Adiós, Señor Presidente**", 1987, Edit. Pomaire

-Matus, C. "**Juegos**", 1986, (mimeografiado)

-Matus, C., Makon M. y Arrieche,V. "**Las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas**", AVPP, 1977.

-Mc Lean,I. "**Public Choice**", 1987, Blackwell

-Mitroff, I. "**The Subjective Side of Science**", 1974, Elsevier.

-Ortega y Gasset, "**Historia como Sistema**", 1971, Espasa-Calpe. (original 1935).

-Ozbekhan,H."**Toward a General Theory of Planning**", 1970, en Perspectives of Planning, OECD.

-Ozbekhan, H."**Planning as Human Action**",..

-Porter, M. E. "**Estrategia Competititva**", 1984, CECSA, México.

-Putnam,H. "**La Filosofía de la Ciencia**", 1982, en "Los Hombres detrás de las Ideas", FCE. México.

-Quade, E. S. "**Analysis for Public Decisions**", 1975, Elsevier.

-Raiffa,H. "**The Art and Science of Negotiation**", 1982, Harvard University Press.

-Sartre, J. P. "El Ser y la Nada", 1943, ...

-Schelling, T. "La Estrategia del Conflicto", 1960, Harvard University Press. (Tecnos,1964)

-Searle, J. "Speech Acts" , 1969, Cambridge University Press.

-Shubik,M. "Game Theory in the Social Sciences", 1984, MIT Press.

-Simon,H. "A Behavioral Model of Rational Choice", 1957, en "Models of Man, Wiley.

-Simon, H. "The Science of the Artificial"", 1985, MIT Press.

-Spencer Brown, , "The Laws od Form", 1969, Allen and Unwin.London.

-Taylor, S. J. y Bogdan,F. "Introduction to Qualitative Research Methods", 1984, Wiley.

-Tolstoi,L. "Guerra y Paz", 1976, Obras, Edit. Aguilar (original 1868).

-Varela, F. "Principles of Biolgical Autonomy", 1979, North Holland.

-Von Neumann,J y Morgersten, O. The Theory of Games and Economic Behaviour", 1944. Princeton Univ.Press.

-Winograd,T. y Flores,C. "Understanding Computers and Cognition", 1987, Addison-Wesley.

Impreso en Venezuela
por Miguel Angel García e Hijo, s.r.l.
Teléfono: 571.06.75 - Caracas

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