

INT-1824



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES(1824)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

TP-

Documento TP-58



PLANIFICACION, LIBERTAD Y CONFLICTO \*/

Carlos Matus

✓

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Protramas de Capacitación corresponde al cuaderno Planificación 2000, N° 1 del Instituto Venezolano de Planificación, IVEPLAN, Venezuela, enero de 1985.

85-5-790



**PLANIFICACION, LIBERTAD Y CONFLICTO**  
**(Fundamentos de la reforma del sistema de**  
**planificación en Venezuela)\***

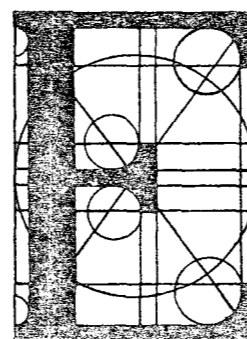
**INDICE**

	<b>Pag</b>
<b>PRESENTACION</b> .....	5
<b>INTRODUCCION</b> .....	7
<b>PRIMERA PARTE:</b>	
<b>EL CONTEXTO TEORICO-PRACTICO</b>	
<b>QUE ENMARCA LA REFORMA</b>	
- PLANIFICACION, LIBERTAD Y CONFLICTO. ....	11
- LOS METODOS DE PLANIFICACION .....	11
- PLANIFICACION Y ORGANIZACION .....	20
- DONDE ESTAMOS Y QUE PODEMOS HACER .....	21
- NUESTRA RESISTENCIA A LOS CAMBIOS .....	21
 <b>SEGUNDA PARTE:</b>	
<b>LOS FUNDAMENTOS DE LA</b>	
<b>PLANIFICACION SITUACIONAL</b>	
- PLANIFICACION Y PLANIFICADORES .....	21
- UN DECALOGO PARA LA PLANIFICACION .....	31
 <b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>LOS METODOS DEL VII</b>	
<b>PLAN DE LA NACION</b>	
- TRES ADVERTENCIAS. ....	41
- EL MOMENTO EXPLICATIVO .....	41
- EL MOMENTO NORMATIVO .....	51
- EL MOMENTO ESTRATEGICO. ....	61
- EL MOMENTO TACTICO-OPERACIONAL. ....	71
- CONCLUSIONES FINALES. ....	81

\* Exposición del Doctor Carlos Matus, experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Venezuela (PNUD) ante la Dirección Superior del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de la República de Venezuela, el 08 de agosto de 1984. Esta versión fue tomada de la cinta grabada, a la que se añadieron ligeras correcciones, para adecuarla a la forma escrita. Las respuestas a las preguntas de los asistentes se agregaron al texto de la charla sin precisar el autor, y se incorporaron en los lugares que parecieron más pertinentes para guardar la coherencia de la exposición. La subtitulación es, naturalmente, responsabilidad del editor.

\* PRESENTACION

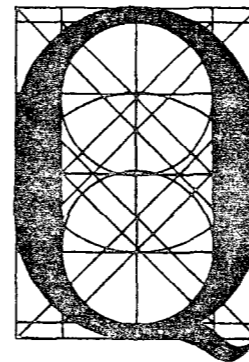
Presentación del Dr. FELIPE BELLO  
Director General Sectorial de Salud



s motivo de real complacencia para la Dirección General Sectorial de Salud, presentar en la mañana de hoy al Profesor Carlos Matus, connotado economista especializado en la teoría de la planificación, nacido en Chile y egresado de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Harvard. Ha ocupado diversos cargos en Organismos Internacionales en el campo de la Planificación Económica y Social, Ministro de Economía y Presidente del Banco Central en el período 70/73 en su país. Actualmente se desempeña como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Venezuela (PNUD). El Profesor

Carlos Matus es, además, autor de varios libros, entre los cuales tiene significativa importancia "Política y Plan", donde expone los conceptos teóricos de la planificación estratégica. Especialísima obra que intenta sistematizar en forma práctica los conceptos generales sobre esta novedosa metodología de planificación que servirá de base para la formulación del próximo Plan de la Nación. El objetivo de la charla del Dr. Matus en la mañana de hoy es familiarizar, en forma general, a los Directores, Asesores, Jefes de División y Departamentos del Despacho, con los conceptos, criterios, métodos y conocimientos generales de la planificación estratégica con la cual tendrán que lidiar con frecuencia en el futuro. Finalmente, quiero agradecer al personal de CORDIPLAN e IVEPLAN, y muy particularmente al Profesor Matus y a la Dra. Haydé García, por la gentileza que han tenido al compartir esta mañana con nosotros. En nombre del ciudadano Ministro de Sanidad y del equipo de Directores del Despacho aquí presentes, les damos la bienvenida y les damos las gracias. A ustedes, señores Directores, les rogamos presten toda la atención a esta conferencia. Cedo la palabra al Dr. Carlos Matus.

## \* INTRODUCCION



quiero comenzar por agradecer a ustedes la oportunidad que me brindan para explicar el alcance de la reforma del sistema de planificación que ha emprendido el Gobierno de Venezuela. Creo que el significado de ella justifica la preocupación de ustedes.

Venezuela es el primer país de América Latina que emprende cambios muy profundos en su sistema de planificación a partir de una auto-crítica penetrante y a veces dolorosa sobre la experiencia que hemos acumulado. Este impulso de cambio nos obliga a mirar al futuro y volver la vista hacia atrás, sólo para recoger y valorizar las experiencias positivas que es justo reconocer a la planificación tradicional.

Estamos embarcados colectivamente en una aventura, en el buen sentido de la palabra, como andanza y empresa de valor, y no de cosa aventurada, como algunos escépticos han querido signar a esta experiencia. Porque todos los que trabajamos directamente en esta empresa creativa de cambio estamos convencidos de que no hay riesgo apreciable de que la práctica de la planificación situacional no produzca los resultados que esperamos. Tampoco pensamos ligeramente que basta un período muy breve para cambiar radicalmente las cosas. Pero, en contrapartida, también es cierto que la planificación normativa tradicional no fue muy fructífera ni muy eficaz. De manera, que haciendo una ironía, podríamos decir que lo peor que nos puede ocurrir con la planificación situacional es lo mejor que hasta ahora ha logrado la planificación normativa.

Desde esta perspectiva, no hay grandes riesgos. Sin embargo, todos esperamos mucho más que eso como resultado de esta empresa de planificación que, con audacia, ha emprendido el Gobierno de Venezuela.

Audacia que es más valiosa cuando toda nuestra cultura de conformidad e imitación frena el pensamiento original y le niega la oportunidad de hacer su práctica.

Me propongo no desperdiciar la oportunidad que ustedes me ofrecen para informarlos, intentar convencerlos y convocarlos a sumar sus capacidades y voluntades en esta aventura. Por mi parte, haré lo mejor posible para explicarles, en un tiempo breve, los alcances que tiene la planificación situacional, que son muy prácticos a pesar de su compleja apariencia inicial.

Voy a dividir mi exposición en tres partes:

1. En la primera parte, presentaré el contexto teórico-práctico en que iniciamos esta experiencia. Creo que hay una gran distancia entre lo que podemos esperar de una buena práctica y de una buena concepción teórica de la planificación y lo que estamos haciendo ahora. Hay enormes avances en teoría de la planificación y de la organización, y varios de ellos, curiosamente, vienen de lo que podríamos llamar la bio-cibernética, o sea, una ciencia que está muy ligada a ustedes, como médicos. Pero, pocos de esos avances llegan a nosotros o a nuestras universidades para enfrentar los problemas prácticos de organización y de planificación que se nos presentan a diario. De manera que es bueno que, como primer punto, reflexionemos sobre la distancia que media entre el avance de las ciencias que pueden apoyarnos en nuestra práctica de planificación y organización y lo que hoy hacemos en la práctica cotidiana y terrenal de nuestro trabajo.
2. En la segunda parte, haré una breve presentación de los principios teórico-filosóficos en que descansa la concepción de la planificación situacional. Esta concepción es radicalmente distinta a la de la planificación normativa o tradicional. La planificación situacional es una forma más amplia y dinámica de entender el concepto de plan y de concebir la utilidad y la práctica de la planificación. De manera que es bueno que nos transportemos al plano de lo teórico para dejar claras las diferencias entre lo que normalmente se ha entendido por planificación y lo que la planificación situacional define como su objeto y sus posibilidades. Porque, a veces, la planificación tradicional nos ha planteado tareas que están más allá del alcance del hombre, y por consiguiente de un Gobierno. Lo primero que debe aprender un gobernante planificador es a ser modesto en sus pretensiones de control de la realidad social, y esto no es contradictorio con la audacia de sus aspiraciones de cambio.
3. En la tercera parte, incursionaré en los métodos y prácticas concretas que desarrollará la planificación situacional en su aplicación particular al VII Plan de la Nación. En este apartado, organizaremos la explicación en términos de los cuatro momentos básicos que

rigen la planificación situacional. Digo momentos y no etapas, porque son instancias que se repiten constantemente, en orden cambiante, en el proceso de planificación, entendido éste como cálculo que precede y preside la acción.

Estos son:

1. **El Momento Explicativo**, o sea, aquél en que el actor que planifica está permanentemente indagando sobre las oportunidades y problemas que enfrenta e intentando explicarse las causas que los generan. Sin embargo, el sólo concepto de "problema" alude a las normas o patrones de comparación a que se refiere el momento siguiente.
2. **El Momento Normativo**, como aquél en el cual el actor que planifica diseña como debe ser la realidad o la situación; momento que la planificación tradicional confundió con la totalidad de la planificación para terminar por identificar planificación con diseño; para nosotros, lo normativo es sólo un momento del proceso de planificación, aquel momento de diseño que se mueve en el plano del "debe ser".
3. **El Momento Estratégico**, en el cual el actor que planifica se pregunta, ¿cómo puedo construirle viabilidad a mi diseño normativo?, qué obstáculos debo vencer y cómo los puedo vencer para que mi diseño del debe ser se encarne en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño que está en el papel o en nuestras cabezas puede convertirse en movimiento real de la situación?. Aquí aparecerán "obstáculos" políticos, económicos, culturales, organizativos, cognoscitivos, legales, etc. Porque el problema político, y todos los otros problemas no están resueltos de antemano, para que el planificador pueda dedicarse exclusivamente a lo económico. Quien planifica no sólo debe diseñar como deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño. Aquí empezamos a diferenciarnos fuertemente de la planificación tradicional, que normalmente agota su tarea en el momento de diseño. El mismo diseño que el técnico le entregará después a quien decide y a quien ejecuta el plan para que lo materialice, como si la "decisión" y la "ejecución" no fueran problemas recurrentes de quien planifica. Todo esto también nos llevará a revisar los conceptos de planificación y de planificador porque quien planifica es quien realmente comanda un proceso. La planificación se refiere principalmente al proceso de gobierno (con minúscula), no exclusivamente gobierno de un Estado, si no, además, gobierno de un centro ambulatorio, gobierno de una Dirección del Ministerio de Sanidad y gobierno de un Ministerio, de un Sindicato o de una Organización Empresarial. La planificación se refiere al proceso de gobierno y quien planifica es quien gobierna.

Quien realmente planifica es quien tiene la capacidad de tomar decisiones y por eso es que la planificación situacional pone el énfasis en el momento de la acción y usa la exploración sobre el futuro como un recurso para darle racionalidad a la acción, pero no se queda en la mera exploración del futuro, ni separa tajantemente la planificación de la gerencia en la acción. La planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes. Esta es otra limitación que tiene la planificación tradicional, que ha trazado límites muy artificiales entre quienes planifican y quienes ejecutan. Los organismos viables, en el término cibernético de la palabra, jamás pueden especializar tajantemente las funciones de planificación y ejecución, y si bien las combinan en distintas dosis, es innegable que permanentemente articulan tales funciones. El momento estratégico, entonces, se refiere a este problema de sortear los obstáculos que nos presentan los diferentes recursos escasos, que no son sólo económicos. A veces, pueden ser conocimientos, a veces poder político, disfuncionalidad de valores, etc. Hay múltiples recursos escasos que limitan el cumplimiento del plan. Por ello, el concepto de planificación tiene que exceder lo meramente económico y abarcar situaciones integrales. Y:

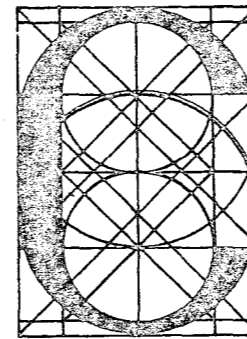
4. El Momento Táctico-Operacional, es el último momento, el cuarto momento de la planificación situacional. Es también el momento decisivo. Porque, en definitiva todos los otros tres momentos de la planificación sólo tienen una única utilidad: constituirse en un cálculo para la acción, en un cálculo que precede y preside la acción. Sin embargo, es indispensable calcular explorando más allá del presente para darle racionalidad a nuestras decisiones de hoy; pero, al final, juzgaremos la planificación por la forma en que ese cálculo es capaz de alterar, conducir y orientar las acciones presentes. Este cálculo es el centro del momento táctico-operacional y tiene como objeto orientar cada paso que damos en el día a día y evaluarlo en relación a la situación-objetivo, no sólo para constatar la aproximación alcanzada respecto a ella, sino también para revisarla como guía que seguirá precediendo y presidiendo nuestros pasos siguientes. La realidad se construye en el presente. Los resultados que obtenemos en la realidad son un producto de esos pasos que damos en el día a día, no cuentan los planes que simplemente pensamos o diseñamos, sólo pesan aquéllos que preceden y presiden nuestros pasos. Esta es la lógica y el anticipo del contenido de las tres partes que he anunciado.

## \* PRIMERA PARTE



**EL CONTEXTO TEORICO-PRACTICO  
QUE ENMARCA LA REFORMA.**

**PLANIFICACION,  
LIBERTAD Y CONFLICTO**



Comencemos con la primera parte. La planificación, creo yo, si nos olvidamos del concepto estrecho y tradicional de planificación, se inserta dentro de las conquistas de libertad más grandes que puede perseguir el hombre. Porque planificar no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos. La planificación se inserta en una lucha que nos afecta a todos, y donde a veces nos sentimos impotentes frente a la imponente fuerza que tienen los hechos que nos arrastran hacia una dirección que no queremos, y que a veces tampoco nuestros oponentes quieren. Parece que algo que tiene una fuerza dinámica arrollante nos arrastra, nos conduce, y no nos deja elegir. Frente a esta pérdida de libertad, algunos intentan consolarse filosóficamente, diciendo que todas las tendencias son buenas, lo que puede ser cierto algunas veces, para algunos de nosotros, pero nunca siempre para todos nosotros.

De manera que la planificación se realiza en un medio resistente y nunca en un medio inerte, pasivo, o estático, porque el objeto de nuestros planes es siempre una realidad que está en movimiento, en una dirección y en una velocidad determinadas y porque hay en la realidad fuerzas más potentes que otras que le han impuesto esa dirección y esa velocidad.

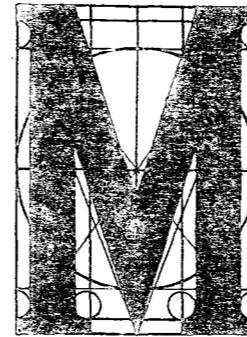
Por consiguiente, el actor que planifica no está enfrentado con fuerzas débiles sino con resistencias fuertes. Esto es lo primero que debemos tener en cuenta, porque la planificación, unas veces más que otras, siempre se refiere a un contexto de conflicto entre oponentes. En algunas concepciones teóricas, ese oponente aparece como si fuera la naturaleza o algo indefinido. En otras concepciones, como la planificación situa-



cional y la estratégica en general, los oponentes se identifican con fuerzas sociales concretas, con oponentes de carne y hueso.

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 el grado de libertad para elegir entre pasar frío o calor; cuando descubre el fuego, el hombre puede decidir. En términos de planificación estratégica, podríamos decir que es capaz de convertir una variante en una opción. El puede optar por no pasar frío. Antes de que el hombre ganara ese grado de libertad, no podía convertir esa disyuntiva en una opción, estaba determinado por una variante. Nosotros usamos el término variante cuando el planificador se encuentra ante una alternativa en la cual no tiene el poder de decidir, y la realidad en que él actúa, "decide" por él. Así, el proceso de libertad del hombre es el proceso de conversión de variantes en opciones. De manera que la planificación no es algo identificable con un mero instrumento burocrático-legal o con un método tecnocrático que se puede aceptar o rechazar. La alternativa al plan es la improvisación o la resignación, y ambas son una renuncia a conquistar nuevos grados de libertad.

## LOS METODOS DE PLANIFICACION



La experiencia me dice que cuando la gente es escéptica respecto a la planificación, en el fondo es escéptica sólo de una determinada concepción de planificación que le resulta ineficaz. Pero ese hombre escéptico no improvisa y en alguna forma hace un cálculo que precede y preside la acción. Y si ha rechazado la planificación que le resulta ineficaz en su práctica, de hecho no ha rechazado toda forma de planificación. Por el contrario, él la reemplaza por otra intuitiva sin obligarse a sistematizarla metodológicamente. A veces crea o adopta instintivamente alguna forma de planificación donde explora alternativas y se remonta hacia el futuro para fundamentar sus decisiones en el presente. Se trata, en todo caso, de una forma de cálculo que precede y preside la acción. Por consiguiente, de alguna forma sentimos la obligación de encontrar un método de planificación o cálculo que sea capaz de responder a nuestras necesidades. En el fondo, lo que quiero decir es que cada gobernante de un proceso político, económico, social u organizativo tiene que diseñar su propio método de planificación. No puede haber un método único, de validez general, —salvo en el plano de los principios muy generales— que calce como anillo al dedo a las necesidades concretas de una práctica particular de acción. Buena parte de los problemas que tiene la planificación tradicional se deben a la idea rígida y en mi concepto falsa, de que el diseño metodológico de planificación que se conforma para ser útil a la síntesis que debe hacerse en la Oficina Central de Planificación, es necesariamente válido, sólo que con mayor detalle, para cualquier unidad operacional descentralizada. Y eso no es así. Parte no despreciable de la incomprensión y frustración que a nivel operacional se expresa asumiendo la planifica-

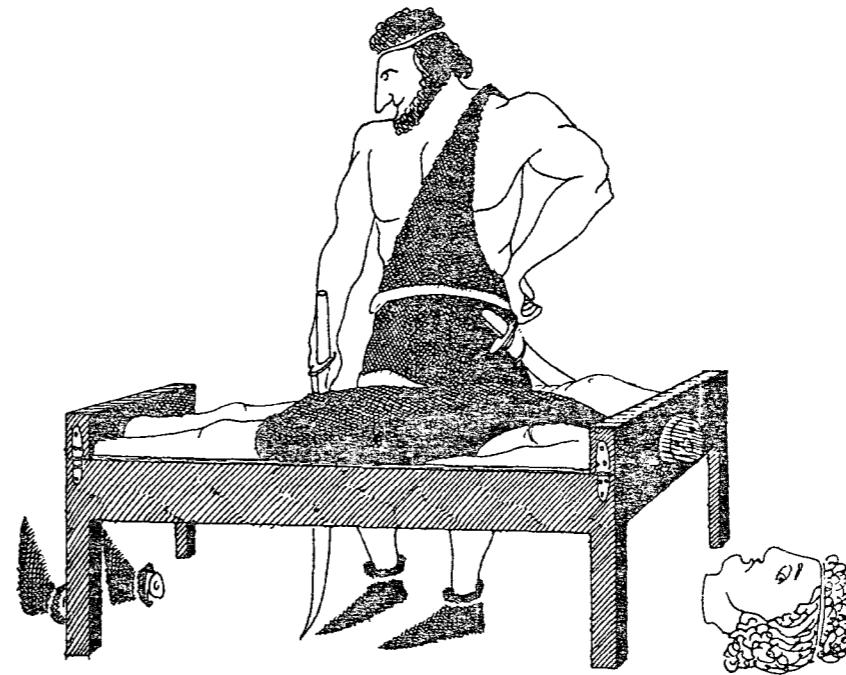
ción como carga externa y no como una necesidad interna, proviene de los malos diseños de los sistemas de planificación que la hacen inútil ante los hombres que operan y actúan. Recalco la idea de que en muchos casos, dado que estos instrumentos se revisten de cierta legalidad y de cierta obligatoriedad, la planificación se asume como una carga externa, como una obligación que hay que cumplir, y no como una herramienta que nosotros necesitamos para la acción en el día a día. Aquí, la filosofía es: "cumplamos formalmente con la obligación legal, entreguémosle los planes que CORDIPLAN exige, pero nosotros no los necesitamos para darle eficacia a nuestra gerencia". Hay, pues, una distancia grande entre lo que nos demandan "desde fuera" o "desde arriba" como planes, y lo que nosotros necesitamos "aquí adentro" o "aquí abajo" para hacer ese cálculo que precede y preside la acción en la práctica.

Esto es fatal para la eficacia de la planificación, porque entonces planificamos como una mera formalidad que no se articula con los problemas concretos de la acción. Y cuando esto ocurre, necesariamente se generan al menos dos sistemas de planificación paralelos: el formal, que se reviste de la liturgia correspondiente, y el sistema de planificación de hecho o informal, que tampoco funciona muy bien, pero preside la acción. Esta es una dualidad inútil e ineficaz que debe ser superada con la planificación situacional.

Quiero, para subrayar las reflexiones iniciales, rescatar algunas ideas. **Primero**, lo imprescindible y necesaria que es la planificación para conquistar grados crecientes de libertad y decidir sobre nuestro futuro. Por supuesto, decidir sobre nuestro futuro no es nada fácil, porque actuamos en un medio resistente lleno de conflictos y restricciones. Pero la alternativa es renunciar a construir el futuro; debemos así rescatar la planificación como herramienta de libertad.

**Segundo**, debemos rescatar la planificación como método de gobierno, como herramienta dúctil, flexible, útil y eficaz para lidiar con nuestras necesidades de dirección en cada lugar de la administración pública donde nos encontramos, y no con las de otros, como demanda externa. La planificación, como método, sólo puede entenderse como un diseño particular adaptado a "nuestro" caso. Y esto no es incompatible con que los distintos casos de planificación que comprende el sistema respondan a una concepción general central. Hay problemas de síntesis en la planificación que deben tratarse a nivel de quienes tienen la visión de conjunto de todo el país. No sólo existen problemas particulares, como el de la salud, sino además problemas genéricos como el desempleo, la inflación, el crecimiento y la reactivación de la economía.

La planificación en la base, como planificación operacional que trata con problemas particulares, es el basamento sobre el cual tiene que construirse la planificación directiva que trata con los problemas genéricos, además de los particulares. Ambos tipos de planificación no sólo deben coexistir, sino conformar un método único e integral. La sola planificación operacional nos ubicará entre algunos árboles del bosque,



sin poder tener una visión panorámica de éste. La planificación directiva, sin planificación operacional, nos sitúa en la visión panorámica del bosque, pero de un bosque de árboles dibujados en el papel, inexistentes. A este respecto, la planificación normativa quiere ser como el lecho de Procusto, aquel bandido de la mitología griega, que "acomodaba" a sus víctimas excesivamente grandes al tamaño de su lecho, a corte de espada. El plan normativo intenta acomodar la realidad a "corte" de voluntad, pero ésta se le escapa.

La planificación tiene una instancia de síntesis central, pero atender a las necesidades de esa síntesis no exige una camisa de fuerza, si no un marco general dentro del cual deben desarrollarse las prácticas particulares de planificación operacional para que éstas sean eficaces a los propósitos de cada unidad organizativa. No debemos esperar que nos impongan un método de planificación; debemos crearlo nosotros a medida de nuestras necesidades y resolver nosotros su forma de articulación con el plan general. **Tercero**, no existe un método de planificación único, a pesar de que normalmente se nos enseña uno sólo. Esta es una simplifica-

ción extrema que no tiene fundamento teórico. Si tuviéramos tiempo podríamos presentar aquí una síntesis de por lo menos cuatro o cinco concepciones distintas de planificación que se debaten en el mundo académico. La concepción de planificación que hemos venido practicando en América Latina es una entre varias, y ella no fue diseñada pensando en un sistema de planificación.

Buena parte de los problemas que arrastra la planificación normativa provienen de su origen como proyecto de investigación sobre el futuro, y ello es distinto que planificar. A su vez, la planificación tradicional en materia de salud tiene su fundamento metodológico en la concepción tradicional de programación económica. Yo la vi nacer y recuerdo los nombres y apellidos de las personas que la crearon originalmente.

Repito que esa concepción tradicional de planificación económica no tiene su origen en una opción que descartó otras posibilidades metodológicas, sino en un intento de investigación que realizaba la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre el desarrollo futuro de nuestros países. Investigación sobre el futuro y planificación son cosas bien distintas. Pero la investigación sobre el desarrollo marcó las "técnicas de programación económica" en la misma forma que el primer automóvil hereda la forma de una carroza sin caballos. En consecuencia, no optamos por un sistema de planificación, sino que evolucionamos desde la investigación sobre el futuro hacia lo que se llamó "técnicas de programación económica". Así surgió la programación económica nacional con la herencia de una técnica de investigaciones sobre el futuro.

Esta técnica, como el primer eslabón de la planificación latinoamericana, resultó estrecha y fue necesario ampliarla hacia los sectores sociales, educación y salud, principalmente. Entonces, el criterio normativo que venía de estas técnicas de programación económica se trasplantó inadvertidamente a estas concepciones también normativas sobre planificación de la educación, de la salud, del ambiente, etc.

Por ello debemos examinar más críticamente el problema de la planificación. Nadie tiene la última palabra sobre esto, ni está dicho que hay un único método probado. La mayoría de los métodos de planificación han mostrado más fracasos que éxitos.

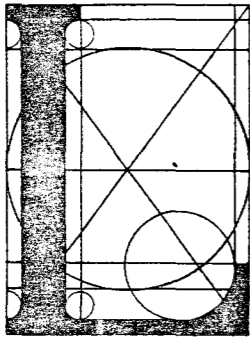
Es, pues, necesario, interrogarnos sobre la planificación tradicional y sus orígenes. Por lo demás, uno de los principales autores de la concepción tradicional en materia de planificación de salud es hoy su principal crítico y ha elaborado otra propuesta que se parece bastante a la planificación situacional, aunque difiere de ésta.

Los avances en materia de teoría de la planificación han conformado en el hecho la existencia de distintas escuelas de planificación.

Y es allí donde debemos estar alertas para rechazar esa actitud demasiado fácil con que internalizamos concepciones teóricas sin someterlas críticamente a debate ni revisarlas según la eficacia que prueben en nuestra práctica. La concepción normativa de planificación que el Gobierno de Venezuela ha abandonado, es aún dominante no sólo

en la práctica de la planificación en América Latina, sino en los centros nacionales e internacionales de enseñanza de la región, lo que a mí me parece más grave. Porque estamos formando regimientos de planificadores que resisten los cambios del sistema y se frustran en la práctica de una planificación rígida e impotente para servir a la complejidad del proceso social. Estamos enseñando y seguimos debatiendo en seminarios internacionales, concepciones de planificación que ni siquiera veinte años atrás se correspondían con el avance logrado por las ciencias. Y, muchas veces, también asesoramos con esas concepciones añejas.

## PLANIFICACION Y ORGANIZACION



o mismo podría decirse y quizás con más dureza, respecto de la llamada teoría de la organización. La verdad es que en este campo, salvo lunares que se concentran en algunas Escuelas de Ingeniería de Sistemas y de Cibernética, el atraso de nuestra realidad es aún mayor. Las técnicas de organización que aplicamos a nuestras reformas administrativas carecen de ciencia positiva que las apoye. Por lo general ignoramos las leyes que rigen los procesos de organización, y simplemente hemos adoptado técnicas normativas de organización. Estas técnicas nos permiten racionalizar procesos organizativos, disminuir determinados pasos

innecesarios, diseñar procedimientos, etc. Junto a estas técnicas de organización y métodos están otras técnicas aplicables a las estructuras organizativas jerárquicas o no jerárquicas que nos son útiles para hacer diseños de instituciones. La pregunta es, ¿qué base científica tiene todo esto?, ¿cómo podemos fundamentar una determinada estructura organizativa?, ¿qué descentralizar?, ¿qué concentrar?, ¿cómo son las organizaciones "viables"?, ¿hay leyes que rigen la vida y desempeño de las organizaciones humanas, —las instituciones— como las que rigen a los organismos biológicos? ¿son estas leyes reemplazables por normas y procedimientos?. ¿Podemos imitarlas en el diseño institucional?. En síntesis, la pregunta es ¿cuál es la ciencia positiva?

Es como si ustedes practicaran medicina sin biología. Ese es el drama de las ciencias de la organización: son medicina sin biología, casi no existe ciencia positiva.

Ahora, inmediatamente modero lo que acabo de decir.

En efecto, por el lado de algunos esfuerzos de investigación administrativa, de la teoría general de sistemas, de la cibernética en general y de

la bio-cibernética en particular, hay avances promisorios en materia de teoría de la organización que tampoco nosotros hemos asimilado suficientemente bien para poder repensar el problema de las estructuras organizativas y el problema del control.

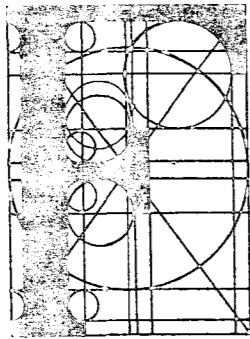
Sin embargo, vivimos en un drama burocrático en todos nuestros países:

Algunos de estos avances en materia de teoría de la organización han sido fundamentalmente impulsados investigando justamente una de las máquinas organizativas más complejas y más bien diseñadas: el ser humano.

Varias de las teorías organizativas que están surgiendo por el lado de la cibernética moderna encuentran analogías u homomorfismos en las distintas subestructuras jerárquicas que integran el sistema biológico de un ser viviente. Es lo que en cibernética se llama "sistemas viables". Son sistemas capaces de sortear enormes dificultades para sobrevivir y desarrollarse, y la prueba de su eficacia organizativa consiste, justamente, en que son viables, que son capaces de existir dentro de las restricciones que les presenta el medio. Sobre esto hay trabajos muy interesantes donde uno no sabe hasta donde son biología, teoría de la organización, teoría general de sistemas o teoría de la empresa. Ahí están los trabajos de algunos biólogos, como Maturana y Varela, que han aportado mucho a la cibernética moderna, o los trabajos del Profesor Warren Mc Culloch sobre la "redundancia del mando potencial" en las redes del sistema nervioso, la ley de Ashby sobre "el requisito de variedad", el desarrollo de la teoría cibernética del control por Stafford Beer, y el impulso novedoso que Fernando Flores le ha dado a la "teoría de las conversaciones" para fundar nuevas concepciones sobre la organización de empresas.

Los sistemas sociales, sin embargo, son bastante más complejos que los sistemas biológicos, pero a partir de la comprensión de la enorme complejidad que estos últimos tienen, ha surgido una corriente moderna que a mí me parece muy promisoria en cuanto a teoría de la organización. Por lo menos, es uno de los pocos intentos, de fundar lo que podemos llamar una ciencia positiva de la organización y abandonar las técnicas normativas, o por lo menos intentar verificarlas en base a una propuesta de ciencia positiva. Algunos de estos principios de teoría cibernética los vamos a aplicar en el diseño de la **Sala de Situaciones** que va a ser el corazón del Momento Táctico-Operacional en la planificación situacional venezolana. Allí aplicaremos el principio de "reducción de variedad" que tiene el organismo humano para poder tratar con una multiplicidad de informaciones y poderlas comprender.

## DONDE ESTAMOS Y QUE PODEMOS HACER



rente a este panorama donde, por un lado, constatamos la necesidad de planificar y por el otro la posibilidad de planificar apoyada en todos estos avances de la ciencia, cotejemos realidad y posibilidad, y veamos donde estamos, sin caer en la desilusión. Porque la distancia es muy grande. En vez de una planificación moderna y flexible que nos apoya para ganar grados de libertad, tenemos una planificación formalista, desligada de los problemas prácticos concretos, que tiene ese sesgo abstracto de investigación con el cual nació, muy tecnocrática, economicista —porque sólo tiende a considerar las restricciones de los recursos económicos y a reducir los otros ámbi-

tos de la realidad a problemas económicos— muy rígida, porque es incapaz de tratar con los problemas de incertidumbre que se plantean en el mundo real y, en consecuencia, muy vulnerable a los cambios de la realidad. Todos ustedes saben lo que pasó con el VI Plan de la Nación. Bajó el precio del petróleo y Venezuela se quedó sin plan y sin estrategia.

Es que los métodos rígidos y simples, estrechan nuestras capacidades de análisis. ¿Por qué planificamos en una forma rígida, que cuando cambia el precio del petróleo el país se queda sin estrategia y sin plan? Esta sola falla denuncia la impotencia de la planificación normativa. Porque el actor que planifica, en vez de reconocer la incertidumbre y la complejidad de la realidad, actúa como el avestruz, esconde la cabeza en la tierra y dice: “no hay incertidumbre, ni hay tal complejidad y simplemente debo calcular el futuro con mi concepción normativa, aun si ello me obliga a adivinar el precio del petróleo”. Ningún sistema vivo se puede planificar con métodos muertos. El libro-plan no tiene vida frente a la realidad.

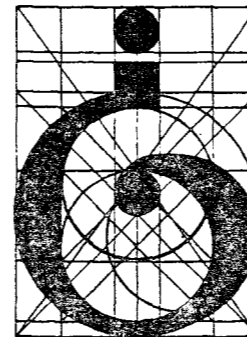
Esa planificación normativa se ha ido distanciando cada vez más de la práctica concreta de las decisiones. Esa misma planificación tradicional es la que al final se transforma en un dolor de cabeza para la dirección política de un gobierno, y le resulta inaccesible. ¿Qué dirección política de un gobierno puede estudiar 18 volúmenes de un plan e intentar traducirlos en acción concreta? Algo falla. Entre otras cosas, mientras un Ministro lee el primer volumen y va por la página cincuenta y tres, ya la realidad cambió, ya no está leyendo algo que tenga que ver con la realidad. Pero el problema es aun peor, porque antes de imprimirse la primera página del libro-plan ya había cambiado la realidad. Entonces ¿por qué la dirección política de un gobierno debería darle importancia a un plan que ya perdió su vigencia para poder encausar el proceso de toma de decisiones?, ¿por qué reemplazar nuestro cálculo informal que, junto a nuestra experiencia, nos permite decidir en la absorbente coyuntura, por una planificación estática y formal que nos transporta hacia una literatura sobre el futuro que no guarda relación concreta con la dinámica de los problemas que enfrentamos?

Y, a propósito de problemas, justamente la planificación normativa elude el concepto de problema. La planificación tradicional, dado su origen de investigación, trabaja sistemáticamente con la categoría de “sector” y sólo asistemática, parcial y secundariamente con la de “problema”. Así, por ejemplo, cuando los técnicos que hacen los planes van donde el Ministro de Agricultura, y le explican el plan diciendo: “Sr. Ministro, hemos pensado que la agricultura podría crecer al 70% anual y para eso la inversión en el sector agrícola, en vez de ser un 18% del producto agrícola, tiene que ser un 25% del producto agrícola, etc.”. El Ministro nos escucha, se encoje de hombros y dice “muy bien”. Pero nos dice “muy bien”, porque no le hemos tocado ningún problema concreto sobre el cual él tenga una posición. No es que esté bien, no es que esté conforme, no es que esté convencido de que la agricultura puede crecer en ese porcentaje. Es que nosotros le estamos hablando un idioma que no le preocupa.

Pero si nosotros creemos que la planificación se refiere a cosas reales, a problemas concretos y ahora vamos donde el Ministro de Agricultura y le decimos: “mire, nosotros creemos que el problema del desarrollo agrícola de este país se explica en el siguiente “flujograma situacional”, el cual muestra en su explicación sistémico-causal seis “nudos críticos” que proponemos enfrentar con: a) una operación de ampliación de la frontera agrícola, b) con. . . etc. Probablemente no podremos continuar la explicación y la mano del Ministro nos dirá, “alto”. Ahora ya no será indiferente y no dirá fácilmente “que está bien”. Por el contrario, actuará con cautela porque la planificación “entró en su terreno”, porque él trabaja con problemas, él no trabaja con el concepto de sector, aunque comande un sector, él trabaja con problemas concretos, él intenta solucionar problemas concretos, a veces sin poderlo, o la mayoría de las veces sin poderlo.

¿Por qué la planificación tiene que referirse a categorías etéreas que incomunican, que no motivan y que hacen indiferentes a las personas que tienen que tomar decisiones?, ¿qué nos mueve a mantener una planificación ineficaz? Creo haber dicho lo suficiente en esta primera parte para incitarlos al cambio y solicitar su valiosa ayuda, porque necesitamos sus capacidades creativas. Creo que es obvio que tenemos grandes posibilidades con la reforma del sistema de planificación para cerrar la brecha entre lo que hoy hacemos y lo que la moderna teoría de la planificación nos posibilita.

## NUESTRA RESISTENCIA A LOS CAMBIOS



Dónde está la dificultad? Está en la rutina y las redes de micropoderes que se tejen alrededor de ella, está en la comodidad, en el temor al cambio y en la dificultad de comprender algo nuevo. Pero estas dudas no las expresamos en primera persona, sino que acudimos a la famosa "resistencia cultural", . . . "de los otros". Quiero que se me entienda bien. No hablo de ustedes, sino de nosotros, los planificadores, que hemos sido deformados y demolidos en una práctica frustrante. Los oponentes al cambio somos nosotros, "no-son-otros"; repito, somos nosotros. El primer problema que tenemos que resolver aquí es cambiar nuestra idea de lo que es planificación, sumarnos a esta "aventura", renovarnos y luchar porque la corriente de los hechos no nos arrastre hacia la rutina. No digamos: "aquí la gente tiene mucho tiempo trabajando con el método de planificación tradicional y ya no cree en ningún método. ¿Cómo lo va a sacar usted de esa idea?". Cada cual debe responder por su propia resistencia cultural, no es necesario que se refugie en la de los otros.

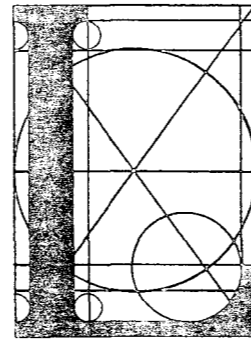
La duda verdadera es: "yo tengo mucho tiempo trabajando en planificación con el método que usted llama normativo, y ya no creo en la planificación. ¿Tiene sentido cambiar de idea ahora con este "experimento" de la planificación situacional"? Yo sé que muchos de ustedes ya tienen la respuesta, es la misma respuesta que hemos encontrado en todas las instituciones y en todos los niveles: "estamos dispuestos al cambio, pero esta vez queremos que la planificación sea realmente participativa, no impuesta desde arriba; queremos que la planificación se ajuste a nuestras necesidades prácticas". Si cada uno supera su propia resistencia al cambio, nuestra creatividad solucionará todo. No podemos dudar del éxito. Nosotros somos la corriente de los hechos y de nosotros depende si su fuerza nos ayuda o nos resiste. Esta es la primera conclusión. El cambio comienza en nosotros, y sólo nosotros podemos construirle viabilidad a esta reforma.

Y con esto cierro la primera parte de la charla.

## SEGUNDA PARTE:

### LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION SITUACIONAL

## PLANIFICACION Y PLANIFICADORES



La Planificación Situacional se refiere al arte de "gobernar" en situaciones de poder compartido. Vale decir, en las situaciones más comunes de la realidad; ¿en qué consiste la planificación situacional, no en el plano metodológico, sino en sus fundamentos y criterios centrales? Quizás, sin el ánimo de abusar, pero como recurso dialéctico para explicar la planificación estratégica, se justifique vapulear de contrapunto a la planificación tradicional, cuando la ocasión lo requiera. Empecemos con dos preguntas básicas: ¿Qué es planificación? y ¿Quién planifica? Yo creo que aquí hay un primer problema. El que planifica realmente, es el que hace el cálculo último de síntesis que

precede y preside la acción.

La complejidad del cálculo situacional, donde se combinan toda una variada constelación de factores escasos, no está normalmente en el nivel técnico, aunque es imprescindible que exista un equipo técnico de muy buen nivel y de muy buena experiencia que apoye ese complejo cálculo situacional que hace quien "gobierna". La planificación estratégica redefine e identifica, en buenas cuentas, "dirección" con "planificación"; no hace una separación tajante entre ambas. De ninguna manera esto permite desconocer la enorme importancia de los equipos especializados que no se involucran directamente en la práctica de la acción y apoyan a la "dirección" política en el cálculo del plan, articulando la simulación del futuro en distintos plazos con la retroalimentación que surge del aprendizaje sobre los errores y aciertos del pasado. Pero, esta tarea técnica, que debe hacerse con sentido político, es sólo un apoyo logístico a la toma de decisiones, responsabilidad indelegable de quien gobierna, de quien conduce. Como consecuencia de lo anterior, el concepto





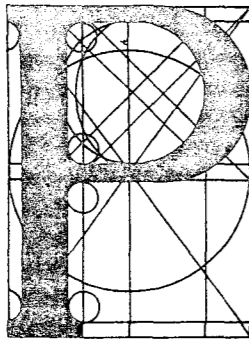
de planificación tiene ahora que ser ampliado. Ya no puede referirse al ámbito estrecho de lo económico, que es la tradición de la planificación normativa. Quien conduce, necesariamente, tiene que hacer un cálculo permanente de múltiples factores y recursos escasos que lo afecta, donde sólo uno de los factores escasos es el económico. Y, por consiguiente, el concepto de planificación exige ahora, para identificar su objeto, de una categoría más amplia que le permita representar la compleja realidad que rodea al actor que planifica, dentro de la cual él tiene que luchar para alterarla. De allí viene la necesidad del concepto de situación. El planificador normativo, frente a la pregunta de ¿qué es lo que usted planifica?, si es economista, responde: "yo planifico el crecimiento del producto territorial bruto, el consumo, las inversiones, las importaciones, las exportaciones, la alteración de una serie de coeficientes que relacionan estas variables y de las políticas que le imprimen su dinámica". Así, el planificador normativo tiene respuestas muy precisas, pero insuficientes y poco accesibles a la población. Esta inaccesibilidad nos conduce a oponer la categoría de "problema" concreto con la de "sector". Pero, más grave es la insuficiencia de la respuesta, porque redefinido el actor que planifica como la última instancia de decisión política, es decir el Presidente de la República en Consejo de Ministros —como dice la Ley de planificación en Venezuela— éste debe considerar no sólo la angustia de los recursos económicos que vive en un momento dado, sino además sopesar los efectos políticos de su decisión. No podemos olvidar que una decisión se toma aplicando recursos de poder y la consecuencia de aplicar esos recursos de poder revierte sobre quien decide, desaccumulando o acumulando poder. Aquí surge nítido el problema de la eficacia política; así como existe un problema de eficacia económica. En ambos casos se trata de aplicar recursos escasos y constatar las consecuencias de tal aplicación sobre la disponibilidad siguiente de esos mismos recursos. Pero eso echa por tierra la idea que fundamenta la teoría economicista de la planificación, cuando ésta supone que sólo hay un recurso escaso dominante: el recurso económico. Sobre esta base, el criterio de eficacia dominante es naturalmente el criterio de eficacia económica. Sin embargo, en la realidad pueden haber múltiples criterios de eficacia en conflicto y el actor que hace el cálculo de síntesis debe optar a menudo entre una decisión que tiene alta eficacia política, pero muy baja eficacia económica o viceversa. Y, aquí ese actor no encuentra ciencia social que lo apoye para fundar esta compleja decisión, porque desgraciadamente las ciencias sociales no abordan este problema. Por el contrario, han apotrerado o parcelado la realidad, atrincherándose en reductos cerrados artificialmente. En base a estas barreras se auto-define la economía, la sociología, las ciencias políticas, la antropología, etc. Pero, ¿quién se preocupa de los efectos políticos de los eventos económicos, o de los efectos económicos de los eventos políticos? No hay ciencia para eso, y de allí surge inevitablemente la dosis de arte, de intuición y de experiencia, que debe poseer quien conduce o quien planifica situaciones. Todo esto nos obliga a redefinir el concepto de planifi-

cación. Ya no podemos avalar la estrechez de la planificación económica y del reduccionismo hacia lo económico. Felizmente han quedado atrás los intentos de reducir el problema de la planificación de la educación a un problema de entrenar a los seres humanos para producir bienes y servicios, que yo no digo que no sea un problema importante, pero no parece que sea el problema esencial del proceso educativo.

Es como si en el campo de la salud dijéramos que el objetivo es lograr que el hombre tenga un buen estado de salud para que no pierda horas de trabajo. Ustedes concordarán conmigo en que hay objetivos muchos más trascendentes de salud que ese. Pero, ¿por qué caemos en el reduccionismo económico?

Porque las categorías económicas son estrechas, aun para el planificador tradicional, y éste sufre la necesidad imperiosa de ampliar su espacio de análisis hacia otros ámbitos de la realidad, como los problemas de salud, de educación, de contaminación ambiental, etc. Ahora bien, en ausencia de una categoría totalizante como la de "situación", parece inevitable considerar estos "sectores sociales" en sus costos y beneficios económicos, y así caemos en aberraciones como ponerle precio a la salud, la educación y la degradación del ambiente. A la planificación normativa le falta una categoría comprensiva que permita ampliar el objeto de la planificación hacia situaciones integrales. El concepto de situación permite tratar, en su propia especificidad, los problemas de la salud, por ejemplo, y relacionarlos con el problema del estancamiento económico o el problema de la educación. Y como todos esos ámbitos están indivisiblemente unidos en una situación concreta, necesitamos el concepto de situación, para no caer en el reduccionismo economicista al intentar representar una realidad compleja de múltiples dimensiones.

## UN DECALOGO PARA LA PLANIFICACION



ermítanme hacer suscitadamente algunas consideraciones generales sobre la planificación estratégica.

\* **Primera consideración:** Planifica quien gobierna. Para ubicarnos en la concepción de la planificación estratégica es necesario redefinir el sentido de las palabras planificación y planificador; la planificación tiene que ser algo más amplio, más abarcante que la mera planificación de un ámbito específico como el económico.

En la práctica de gobierno nos resulta obvia esta limitante de la planificación normativa. A su vez, planifica quien gobierna, quien tiene la

capacidad de decidir y la responsabilidad de conducir. Aunque ustedes planifiquen en un ámbito restringido, ustedes estarán limitados por múltiples recursos escasos que atraviesan las distintas dimensiones de la realidad. Y tendrán que lidiar con tales restricciones. Pero, no podrán hacerlo bien si no amplían el concepto de planificación con el cual operan. Si ustedes reflexionan sobre su práctica de "gobierno" en un hospital, o en una Dirección de este Ministerio, notarán que de hecho han empleado intuitivamente el concepto de situación. También verán ahora que nunca pudieron restringirse al cálculo económico o a una apreciación técnica sobre el ámbito de la salud, sino que también, de hecho, han practicado el cálculo situacional, considerando simultáneamente múltiples recursos escasos.

\* **Segunda consideración:** La planificación se refiere al presente. Debo expresarles que la planificación no se refiere a un diseño sobre el futuro. Esta idea es una deformación que nos viene de su origen como proyecto de investigación. En realidad, usando una frase que escandaliza a muchos, pero que es efectiva y certera para expresar la idea, la planificación se refiere al presente. Yo creo que más allá del efectismo de esta frase, expresa estrictamente la verdad. Todo lo que hacemos para explorar el futuro a un año plazo, a cinco años plazo o a quince años plazo, no tiene ninguna importancia si dichas exploraciones no orientan la acción de hoy. Todo lo que hace la planificación para simular el futuro es muy útil, pero es sólo un producto intermedio cuyo producto final es la decisión que debo tomar hoy. Pero la decisión de hoy no puede ser racional si no trasciende el presente, porque lo que ocurre después o mañana es lo que le da eficacia a mi decisión.

Por ejemplo, si hoy estimo el déficit de viviendas en un millón de unidades, y planifico diez años para construir un millón de viviendas, esa decisión resultará ineficaz si a lo largo de los diez años ese déficit crece hasta un millón cuatrocientas mil viviendas. Si no simulo este problema hacia el futuro, no puedo tomar una decisión racional hoy, y lo que ocurre después expresa la ineficacia de la decisión que tomo hoy.

En política, si hago hoy un acuerdo con una fuerza que tiene mucho peso, pero dos meses después es nada, lo que hice hoy es una decisión ineficaz. El problema de los plazos en la planificación tiene entonces su origen teórico en la imposibilidad de tomar una decisión racional hoy sin explorar el futuro. Esta exploración del futuro es imprescindible, pero dicha exploración no es el corazón del plan. El corazón del plan es el intento de gobernar un proceso, y un proceso sólo se gobierna por medio de la acción. En consecuencia, la planificación se refiere al presente y esto le da un gran sentido práctico, liberándola del sentido libresco que tuvo hasta ahora. Si la planificación debe ser útil como cálculo que precede y preside la acción en el día a día, dicho cálculo no da tiempo para escribir 18 volúmenes. La planificación, en consecuencia, ni se refiere al futuro como cosa esencial, ni es un diseño. La planificación tradicional confunde planificación con diseño.

Diseñar coherentemente como deben ser las cosas, es un problema de alta complejidad teórica. Por ejemplo, si decidimos que las tasas de morbilidad deben bajar en 100%, hemos diseñado una norma. Y, del debe ser de la norma debemos ahora "deducir" el debe ser de los medios. Y entonces razonamos debo vacunar a 300 mil personas, debo mejorar la medicina preventiva, etc., para alcanzar el debe ser de los objetivos. Y así, en una especie de lógica deductiva, busco la coherencia entre el debe ser de los objetivos con el debe ser de los medios e instrumentos más precisos capaces de alcanzar la norma. Pero, esta lógica retrocausal es apenas un aspecto del proceso de planificación. En efecto, salvo para un actor que tenga poder absoluto, cumplir la norma diseñada es el comienzo de otro problema de planificación. Porque dicha norma tendrá tropiezos, tendrá oponentes, estará sujeta a restricciones y sólo será

consistente con la realidad inicial que la fundamenta. Pero, esa situación inicial está permanentemente cambiando. En consecuencia, debo revisar esa norma para que sea realista y no sea una mera aspiración ideal inalcanzable dentro de las restricciones presentes o sobrepasada por los hechos.

Entonces, planificar es sólo en parte diseñar. El diseño es parte del momento normativo; justamente, uno de los cuatro momentos de la planificación situacional.

• Tercera consideración: La planificación exige un cálculo situacional. La planificación supone un cálculo complejo, y ese cálculo está afectado por múltiples recursos escasos que cruzan muchas dimensiones de la realidad. La prueba de ello, es que ustedes no sólo se enfrentan aquí, en el Ministerio de Sanidad, con problemas de salud. En realidad ustedes enfrentan, entre otros, un tremendo problema organizativo. Quiero decir que, para ustedes, son recursos escasos las capacidades organizativas. Y, cuando ustedes, superando los problemas de organización, solicitan recursos para ampliar la cobertura de un servicio, tampoco están encarando un problema médico, están haciendo frente a un problema financiero. Y, cuando el Gobierno les dice: "no hay recursos adicionales hasta que el Congreso apruebe un crédito", ahora desafían un problema político. En consecuencia, para ustedes, la planificación es algo muchísimo más complejo que dominar las técnicas de salud. Lo mismo le ocurre a quien planifica en el ámbito del sector agrícola, o en cualquier otro ámbito de la sociedad.

La planificación se refiere a un cálculo situacional complejo que cruza los cuatro momentos de la planificación.

Cuando explican la situación inicial no sólo deben explicar el problema médico, porque entonces no podrían encarar bien el problema organizativo, el problema financiero o el problema político. Es obvio que a ustedes no les basta un diagnóstico sobre el problema de salud como problema médico.

A su vez, cuando diseñan una norma, tampoco pueden diseñar esa norma sólo en el ámbito del problema estricto de salud y, cuando en el momento estratégico analizan los caminos para sortear los obstáculos que los separan de las metas, allí será muchísimo más evidente, que quizás el problema técnico de salud es el menos difícil y los obstáculos más complejos son organizativos, financieros, políticos, etc. Y en el momento táctico-operacional, se encontrarán nuevamente con la suma de todos estos problemas, para evitar que la acción concreta se desvíe del camino que los conduce al alcance del objetivo.

En consecuencia, la planificación es necesariamente un cálculo situacional complejo, y éste debe estar estrictamente ligado a la acción en el presente, o no es planificación. Puede ser literatura sobre el futuro, puede ser futorología y como normalmente los planes tradicionales se hacen con mucho atraso, puede ser historia, pero no planificación. Para

que sea plan y hablemos de planificación, este cálculo situacional complejo tiene que preceder y presidir la acción concreta.

• Cuarta consideración: La planificación se refiere a oportunidades y a problemas reales. Las categorías de oportunidad y problema son esenciales en la planificación situacional. Los problemas reales no se refieren a relaciones abstractas que intelectualizamos como síntesis global. Por ejemplo, si nos parece que el sector agrícola crece poco, ese no es el problema concreto real, esa es la formalización sintética de múltiples oportunidades y problemas reales que están en el ámbito agrícola y que nos es útil como forma indicativa de una abstracción significativa. Pero el planificador no puede atacar esa síntesis formal. Sólo puede actuar sobre la realidad fenoménica. De manera que si la planificación no baja a las oportunidades y problemas concretos, o más bien dicho no sube a ellos, porque esto es lo difícil, entonces tampoco es planificación. Por eso, el VII Plan va a ser objeto de sana controversia. Estoy convencido que el VII Plan no va a ser indiferente para nadie. La síntesis del VII Plan de la Nación estará al alcance e interés de todo el mundo y será una "matriz problemas-operaciones". Es decir, un conjunto de "operaciones" que enfrentarán un conjunto de problemas y buscarán aprovechar un conjunto de oportunidades. Y eso lo entiende todo el mundo sin ser un experto en planificación y todo el mundo podrá opinar sobre ese Plan. Este es, por lo demás, un deber de la planificación legítima, porque todos deben poder opinar sobre los problemas reales que los afectan y las soluciones más eficaces. Así, es esencial a la planificación situacional la categoría de "problema". Y esto nos obliga a dedicar una buena preocupación teórico-metodológica para establecer guías prácticas sobre como se precisan problemas, como se analizan problemas, como se explican problemas, que son problemas verdaderos y problemas falsos y como los distintos actores sociales valoran los problemas. Porque, lo que es problema para mí, puede que sea oportunidad para otro. Por supuesto que así nos alejamos de la categoría de "diagnóstico".

El diagnóstico se ha difundido como la búsqueda de la verdad una, única y científica. Es interesante que la categoría de diagnóstico la crearan ustedes los médicos, para propósitos específicos de salud y fuera extraída de la medicina hacia la planificación. Pero, no fue un buen trasplante. En la situación hay distintos actores sociales, que tienen distintos planes, persiguen distintos objetivos y están insertos en forma distinta en la realidad. Ustedes no pueden poner de acuerdo a estos actores sociales, como en una junta médica. No existe una "verdad" única para ellos. Es como si unos médicos tuvieran interés en que el enfermo muriera, y otros en que viviera. Es que en el sistema político-social lo que es vida o es muerte es una cuestión relativa de puntos de vista; no puede resolverse en las ciencias.

Así, es muy importante desde el punto de vista de la planificación situacional, que yo explique la realidad no sólo como la veo, sino que

me ubique en la auto-referencia del otro e intente comprender su explicación distinta a la mía.

Si yo debo enfrentarme con el otro, porque es mi oponente y tengo que sortear los obstáculos políticos que me presenta, no puedo atribuirle mi explicación y mi racionalidad.

No interesa, en este momento, si creo que su explicación es mala, es extremista, es derechista, o es ineficaz. No interesan los calificativos que pueda asignarle. Lo que interesa es que su explicación es la que lo mueve a tener un plan distinto al mío, y lo mueve a la acción que me obstaculiza.

Mi obligación, en términos de planificación situacional, es entender su explicación e incluirla en mi explicación de la realidad. La explicación del "otro" es parte de la realidad que debo explicar, es parte de la situación.

\* **Quinta consideración: La planificación es inseparable de la gerencia.** La única forma para que la planificación funcione es que responda a las necesidades de quien gerencia.

Si administro un hospital, ello supone también la planificación de su gestión. Debemos rechazar la idea de que el Director del hospital no planifica, sino que simplemente opera, ejecuta y nada más administra. En realidad, planifica bajo restricciones más severas que la planificación directiva, que es más libre. Usemos estos dos términos: **planificación operacional** (en la base) y **planificación directiva** (de síntesis global). El primer principio que relaciona ambos tipos de planificación es que la planificación directiva no puede tener sentido sin la planificación operacional. El segundo principio apunta a que la planificación operacional, normalmente, se realiza bajo **fenoeestructuras constantes**. No es de la esencia de la planificación operacional, en un hospital o un ambulatorio, proponer la ampliación de las capacidades de producción de los servicios. La planificación operacional se refiere, más bien, a cómo lograr el máximo de eficacia dadas las acumulaciones sociales que ahí están dadas, como edificios, instalaciones médicas, dotaciones de recursos, etc.

Pero es una planificación suficientemente compleja y, sin ella, la planificación directiva que calcula bajo fenoeestructuras y genoestructuras variables, no podría operar, quedaría como una lámpara china colgada del techo y sin función alguna. Porque, al final el objeto del plan de salud es lo que se hace y se propone hacer en cada una de las unidades operacionales que prestan servicios a la población. O el sistema articula planificación operacional con planificación directiva o, nuevamente, se transforma en un libro. Puede que sea un libro más interesante, porque la planificación situacional es más interesante que la planificación normativa; pero si la transformamos en un libro, nuevamente, tampoco hemos logrado mucho, salvo en el campo de una mejor literatura.

La planificación es una **forma de organización** para la acción. Este es un punto crucial que diferencia la planificación tradicional de la

estratégica. Los planes tradicionales contienen a veces en su literatura muchas buenas ideas y recomendaciones. El plan situacional se basa en ideas y recomendaciones, pero se concreta en **operaciones** y sólo incluye "operaciones". El actor que planifica no puede auto-recomendarse medidas, sólo debe decidir operaciones. El plan situacional es un conjunto de **operaciones** que responden a una forma concreta de producción. Cada operación supone un responsable de su diseño, ejecución, control y revisión según las circunstancias. Cada operación es una **misión** encargada a alguien que controla un medio organizativo de producción. Y todas las **operaciones** que conforman el plan constituyen una opción de organización global, una distribución de funciones y de responsabilidades de coordinación y un ordenamiento de la asignación de recursos. En este sentido el plan situacional se parece más a la formalidad estricta de un presupuesto por objetivos que a la literatura imprecisa del plan normativo que se auto-recomienda acciones y políticas que no sume como diseño operacional.

\* **Sexta consideración: La planificación situacional, por definición, es necesariamente política.** No se puede ignorar el problema político, porque uno de los recursos que restringen nuestras capacidades de producción social de acciones, son las restricciones de poder. También pueden ser los valores, las culturas internalizadas en los actores de estos procesos, los conocimientos, etc. En la planificación situacional lo político no es un dato externo, ni un marco restrictivo que le viene de fuera. La planificación situacional internaliza las cuestiones políticas como **variables** y trata de operar con ellas. Esto supone el intento de sistematizar la **planificación política**, en lo que es sistematizable, porque, evidentemente, la política tiene una fuerte dosis de arte, de experiencia, y de intuición. Pero, de todas maneras, hay muchos aspectos sistematizables de la planificación política, así como no todo es sistematizable en la planificación económica.

Lo importante de reconocer aquí es que si en alguna medida no sistematizamos la planificación política, no puede haber una buena interacción entre eficacia política y eficacia económica, y la planificación no puede ser totalizante, no puede ser situacional y no puede identificarse con el proceso de gobierno. Y si la planificación no es situacional, es casi imposible impedir que el cálculo político y el cálculo económico sigan caminos paralelos, con el consecuente desperdicio de oportunidades económicas abiertas en el proceso político o de oportunidades políticas abiertas en el proceso económico. Ya no es posible un método de gobierno.

\* **Séptima consideración: La planificación nunca se refiere a adivinar el futuro.** Esto parece innecesario decirlo, pero cuando un equipo de planificación discute varios meses sobre el precio del petróleo con que diseñará el Plan de la Nación, vale la pena recordarlo. La adivinanza no

es trabajo de planificadores. Pero, en cambio, la planificación debe trabajar considerando la incertidumbre de posibles "variantes", que escapan a nuestra voluntad y poder. El precio del petróleo, para el período del VII Plan de la Nación, no depende de nosotros. La forma de reconocer esta limitación en la técnica de planificación consiste en tratar el precio del petróleo como una variante, no como una opción. Si vamos a tratarlo como una variante quiere decir que no cabe optar por el precio del petróleo; sería una elección artificial y una opción ilegítima que transformaría el plan en una adivinanza, en una apuesta azarosa sobre el futuro. Naturalmente, esa apuesta es muy vulnerable, porque si no acertamos con el precio del petróleo, se viene el plan abajo y nos quedamos sin plan y sin estrategia. Aquí, la planificación estratégica propone algo muy elemental que viene de las concepciones antiguas de planificación: trabajar con "escenarios de cálculo". Un "escenario de cálculo" del plan se conforma por una determinada articulación de opciones y variantes. Nuestra obligación es tener un plan y una estrategia para varios escenarios que se ubiquen dentro de los extremos aparentemente posibles.

✧ Octava consideración: El plan es "modular". Está compuesto por unidades o células que pueden agregarse, dimensionarse y combinarse de distinta manera, según los objetivos que se persigan, la situación inicial y la estrategia elaborada. La unidad modular básica del VII Plan será la operación.

¿Qué es una operación? Es la aplicación de recursos o insumos a la producción de un resultado que altere la situación. No se trata sólo de recursos económicos, ni de resultados estrictamente económicos, se trata de la aplicación de recursos escasos en la situación para lograr como resultado un cambio de la situación. Pero, se trata de recursos genéricos por que pueden referirse a recursos de poder, recursos económicos, conocimientos, etc. Es un complejo de recursos el que requiere la producción de una operación, y a su vez, esa operación produce efectos sobre todas las dimensiones de la realidad. Así, habrá operaciones exigentes en recursos económicos, operaciones exigentes en recursos de poder y operaciones exigentes en ambos tipos de recursos. Una operación puede referirse íntegramente a gastos corrientes, a inversión, o a ambos. De paso, debo decir que otro de los prejuicios que hemos asimilado acriticamente apunta a que el gasto corriente es malo y la inversión es buena. Muchas veces nos encontramos con escuelas u hospitales construidos que no tienen mantenimiento, o no tienen profesores, porque los profesores son un gasto corriente. Y, con seguridad, ustedes tendrán ejemplos de hospitales que tienen una buena infraestructura, pero no tienen médicos suficientes, ni recursos para mantenimiento, porque eso es gasto corriente. Hemos aceptado con demasiada facilidad que el gasto corriente es malo y la inversión es buena. Una de las bondades del concepto de operación es que no prejuzga sobre ello y nos obliga a evaluar la operación como tal, como una relación de insumos y productos



que puede ser eficaz o ineficaz con independencia de su connotación como **gasto corriente o inversión**, porque hay despilfarro tanto en el gasto corriente como en la inversión y, muchas veces el despilfarro del gasto corriente está inducido por una mala localización de la inversión, por un mal dimensionamiento de la inversión, o por una mala concepción del diseño de la inversión. La realización de las inversiones tiene que activarse en funcionamiento y para activarse en funcionamiento se necesitan dotaciones concretas regulares de recursos que son gastos corrientes. La **operación** es la unidad celular del plan, y se conforma por una agrupación coherente de acciones, con las cuales el actor que planifica intenta alterar la realidad.

Ustedes podrán visualizar el VII Plan de la Nación como una matriz sintética de 100 a 120 operaciones que enfrentan a 25 grandes problemas, pero que de hecho concentran sus efectos sobre no más de seis o siete problemas prioritarios. Ahora, ¿por qué es modular esta concepción del Plan?

Primero, porque frente a cambios en el escenario de cálculo del plan (cambios en el precio del petróleo, cambios en los términos previstos de renegociación de la deuda exterior, etc.) podemos introducir, sacar o redefinir algunas operaciones con lo cual podemos cambiar la estructura modular del plan por operaciones.

Segundo, porque cada módulo, vale decir cada operación, puede dimensionarse y diseñarse de acuerdo a las **variantes** previsibles, a fin de usar más o menos recursos, según la situación lo exija o permita. Naturalmente, aquí surgen opciones de diseño rígido o flexible. Si una operación es decisiva, puede que ustedes quieran diseñarla rígida cualquiera sea el escenario que ocurra en la realidad. Y, ese caso puede darse. Por ejemplo, yo creo que todas las operaciones que significan modernización del aparato institucional del Estado en el VII Plan de la Nación deberían diseñarse en forma rígida, cualesquiera sean las variantes posibles, porque son operaciones que no exigen muchos recursos económicos —son más bien operaciones exigentes en recursos de poder— y son imprescindibles para **modernizar la capacidad de modernizar**. Por consiguiente, esas operaciones podrían diseñarse en variantes rígidas, con un solo diseño, cualquiera sea el escenario de cálculo.

Pero, a la inversa, consideremos el plan de carreteras. En este caso no tiene sentido diseñar el plan de carreteras tal como lo hace la planificación normativa, como una apuesta puntual independiente de la incertidumbre que pesa sobre el escenario que se dará en la realidad. Parece inteligente que el Ministro del Transporte formule su plan para un escenario central, uno restringido y otro holgado. Así, cuando más tarde la realidad se pronuncie por alguno de dichos escenarios, el plan modular por operaciones podrá expandirse o comprimirse como una especie de acordeón. Este carácter modular del plan le permite ajustarse racionalmente a la realidad, siguiendo un plan para expandirse o encogerse. En cambio, en el plan rígido, la única salida son estos cortes

parejos e indiscriminados a todo tipo de operaciones, sin poderlas priorizar o jerarquizar.

\* **Novena consideración.** La planificación no es monopolio de nosotros. Nuestro plan enfrenta oponentes que también planifican. La idea central de la planificación estratégica consiste en considerar que, además de nosotros, hay otros actores en la realidad que también planifican con objetivos distintos a los nuestros. No tenemos el monopolio de la capacidad para planificar como supone la teoría tradicional, donde el Estado es el único actor que planifica y no reconoce la existencia de oponentes. Naturalmente, si no hay oponentes, plan y diseño normativo pueden ser idénticos. Pero, en la planificación situacional, es imprescindible contar tanto con la resistencia activa y creativa de oponentes, como con la ayuda de posibles aliados ganados en la concertación de objetivos mediatos e inmediatos.

Ahora bien, si el actor que planifica coexiste en la realidad con otros actores que también planifican, el proceso de explicar la realidad se complica y el plan exige el momento estratégico. Surge así la necesidad de explicar situacionalmente la realidad. Esta nueva forma de diagnosticar consiste en precisar la realidad, no sólo a partir de nuestra visión, sino además en la visión de "los otros".

¿Quiénes son los otros actores?, ¿qué producen?, ¿cómo ellos explican esa misma realidad?, ¿qué planes tienen?

Porque, ahora, el cumplimiento del plan no se resuelve simplemente en la política económica, sino en la lucha política.

Si nuestro plan se cumple, quiere decir que el plan de los otros no tiene éxito. La resistencia a nuestro plan no es pasiva y estática; el plan se realiza por un actor que lucha dentro de esta corriente del río de los hechos que nos empuja con su fuerza arrollante. Esa corriente del río somos todos, como actores que se esfuerzan por conducir la realidad; nosotros le imprimimos la fuerza a esa corriente. Por eso, en muchos casos, el plan es una "contracorriente" y supone algún grado de conflicto.

Así, nunca podemos identificar planificación con diseño. Esto no quiere decir que disfrutemos o privilegiemos el conflicto y no busquemos la máxima concertación y suma de fuerzas para nuestro plan. Pero, es obvio que no todo es reducible a concertación, salvo que desdibujemos el plan de todos. A veces es necesario imponer operaciones conflictivas usando el poder. Por supuesto, a estas operaciones conflictivas es necesario construirles viabilidad con una adecuada relación de fuerzas. Cuando la ciudadanía pide que el Gobierno mande, le pide justamente que use su fuerza. La planificación se practica así en el contexto de un conflicto de planes. Para los planificadores normativos tradicionales, esto es incomprensible, porque ellos razonan preguntándose: ¿qué otro actor es capaz de hacer un plan de desarrollo alternativo al de CORDIPLAN? ¡No hay otros actores con esa capacidad! ¡confunden la planificación con el plan normativo! Pero, si entendemos la planificación

como el cálculo que precede y preside la acción, comprendemos fácilmente, que ningún actor improvisa; todos los actores sociales tienen objetivos, todos los actores hacen exploraciones sobre el futuro, y todos los actores sociales, en alguna forma, articulan su acción inmediata en términos de este cálculo que precede y preside la acción y lo hacen sin necesidad de escribir un libro. Pero el planificador tradicional sigue pensando que si la planificación fuera imperativa todo estaría resuelto. Suponen, por consiguiente, que el actor que planifica tiene poder absoluto y ese actor es el Estado. Si el plan pudiera ser una Ley de la República estarían felices, y la planificación "indicativa" habría resuelto sus problemas.

\* **Décima y última consideración:** La planificación no manda sobre el tiempo ni se deja rigidizar por él. El problema del tiempo en la planificación es un tema fascinante y de muchas aristas. Por un lado, en pocos días, el plan comprime el tiempo para simular la realidad más allá del presente. Pero también juega con el eje del tiempo, moviéndose desde el presente hacia el pasado y el futuro. En otros casos, el tiempo es una variable crítica de optimización. A su vez, la idea de la planificación en distintos plazos surge del hecho de que estos espacios de tiempo son interdependientes.

Un plan de energía eléctrica y riego reclama un horizonte de tiempo de 15 a 20 años, a lo menos, para asentar racionalmente su cálculo, pero es necesario asignarle recursos cada año y tomar la decisión de ejecutarlo en un momento determinado. En cambio, un plan de mantenimiento de las vías urbanas puede comprender plazos muy cortos y la acción en la coyuntura se basa en una apreciación diaria o semanal de la situación. Como ya señalé antes, lo que hacemos hoy se valida o invalida según lo que ocurra en el futuro. Por eso tenemos que hacer en distintos plazos la simulación del futuro para aprender sobre la racionalidad presente de nuestras decisiones. La planificación situacional opera en cuatro instancias temporales articuladas y formalizadas:

- a. La planificación en la coyuntura, como el intento de sistematizar en el día a día el cálculo que precede y preside la acción, y que para ser racional, requiere de los planes en plazos más largos;
- b. La planificación Anual Operativa, o el plan de acción anual, que propone una referencia direccional o un faro direccional para la planificación en la coyuntura, pero que, a su vez, requiere de referencias direccionales más distantes en el tiempo para fundar su propuesta anual;
- c. La planificación para el período de Gobierno, o de mediano plazo, que marca las trayectorias y objetivos que servirán de guía para la planificación anual y en la coyuntura; y

- d. La planificación a largo plazo y muy largo plazo, cuya función es anticipar el futuro que queremos crear y allí plasmar nuestros sueños realizables; ésta planificación en horizontes muy largos sirve de faro direccional para la planificación de mediano plazo.

El plan de plazo más largo es la medida del valor direccional del plan de plazo más corto. A su vez, el plan de plazo más corto es la medida de la acción concreta que permite valorar la ejecución de los planes de plazos más extensos.

A medida que los plazos se alargan, nuestros objetivos son más estables, y en el corto plazo son más cambiantes. Ahora bien, planificar a través del tiempo y en diversos plazos no tiene el significado de una apuesta a fecha fija sobre el futuro. Ya es suficiente apuesta avanzar un sólo resultado en una situación-objetivo precisa como para excederse señalando además la fecha de tales logros. Cuando un actor tiene poder absoluto sobre la realidad o sobre la situación planificada, supuesto que está implícito en la teoría de la planificación normativa, dicho actor puede planificar a fecha fija. Esto es lo que hacía Cassius Clay en su mejor período de boxeador. Anunciaba por los medios de comunicación que noquearía en el quinto round a su oponente, y lo lograba. El planificador normativo lo imita, y anuncia en 1979, que el PTB de la economía crecerá en 50% para 1983, pero no lo logra.

Acertar es posible, pero en casos muy excepcionales. Lo puede hacer sólo quien tiene un poder desmedido sobre los otros actores con los cuales coexiste en la situación, y quien además controla totalmente el entorno que los comprende. Normalmente, esta apuesta a fecha fija es una predicción aventurada, y no se puede hacer sin ser desmentido por la realidad futura. Como no lo pudo hacer Cassius Clay cuando empezó a engordar y avanzó de edad. Llegó un momento de poderes más equilibrados en que dijo: "Lo voy a noquear en el quinto round", y no pudo en el quinto y ni siquiera noqueó a su oponente; porque ya las relaciones de fuerzas fueron más equiparadas y en esa circunstancia, era obvio que no podía transformar su plan de boxeo en un mero problema de diseño. Mientras tuvo poder absoluto fue efectivamente para él un problema de diseño: él elegía el resultado y el número del round decisivo. Regresando ahora a nuestro problema más complejo, esto quiere decir que en la planificación estratégica el tratamiento del tiempo debe ser distinto y más flexible. En algunos ámbitos es posible planificar a fecha fija. Por ejemplo, si a ustedes les asignan los recursos para una operación de vacunación en forma oportuna y suficiente, dependerá de la buena organización de ustedes el cumplimiento de las metas en una fecha precisa. En este caso es incluso bueno que halla una exigencia estricta de tiempo que presione para el cumplimiento de la tarea en una fecha determinada. Pero, es obvio que ello no es extendible a todos los ámbitos de la planificación. Por ejemplo, si el VII Plan de la Nación declara el objetivo de profundizar la democracia política a través de una operación estratégica de reforma del Regimen Municipal para que el sis-

tema sea más participativo, es muy difícil que el Gobierno le asegure a ese proyecto una fecha precisa de éxito. Aún más, según las circunstancias, a veces, ni siquiera podrá asegurar el éxito. Porque es un proyecto sujeto a un conflicto de poderes, es un proyecto que el Gobierno debe enviar al Congreso Nacional y muy probablemente necesite una reforma constitucional. Entonces, el actor que planifica sólo puede aplicar el criterio de economía de tiempo. El tiempo es un recurso escaso y, en consecuencia, no da lo mismo hacer algo en un mes que en 18 meses. Intentaremos cumplir el plan en el menor tiempo posible, ya que no podemos fechar el momento del éxito y no depende sólo de nosotros que los objetivos se alcancen en una fecha determinada. Pongo un ejemplo que justamente nos preocupa en estos momentos: la reactivación económica. Este es, sin ninguna duda, un objetivo inmediato del VII Plan; pero nunca podremos asegurar que la reactivación económica se producirá el 15 de diciembre. La reactivación económica no depende de un solo actor, si no de una confluencia de actores internos y externos a la situación nacional. Lo único que es posible, en este caso, es intentar el objetivo en el menor tiempo. Seguramente, seremos capaces de reactivar la economía, pero no podemos asegurar la fecha.

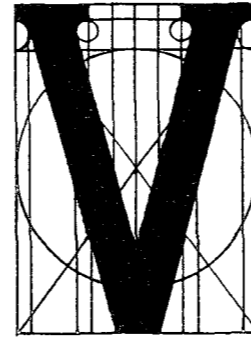
La planificación tradicional centra el problema en el arte de diseñar dentro de lo posible; el mejor plan es el que tiene el mejor diseño, el diseño más coherente. Pero, el problema de la planificación comienza con el diseño, no termina con el diseño. Por eso existe el momento estratégico y el momento táctico-operacional. La planificación también comprende el cálculo que permite hacer las cosas; ese cálculo es interno en la planificación situacional y está fuera del ámbito de la planificación normativa.



## TERCERA PARTE:

### LOS METODOS DEL VII PLAN DE LA NACION

## TRES ADVERTENCIAS



amos ahora a problemas más prácticos de la planificación ¿Qué métodos e instrumentos utilizaremos en el VII Plan de la Nación? Antes de ahondar en esta interrogante debo hacer tres advertencias.

#### Primera Advertencia

Cada ámbito problemático requiere de un diseño particular de planificación situacional. Ustedes tendrán que diseñar su propio método particular dentro del método general establecido. En ese trabajo enfrentarán muchos problemas de adaptación o de creación metodológica que ustedes mismos tendrán que resolver, caso a caso, para que esta reforma sea operante.

En esa creación contarán con la ayuda de IVEPLAN. No podemos permitir que nuevamente la planificación operacional se aisle y, en su extremo, compita como alternativa con la planificación directiva superior del Gobierno. Por consiguiente, no voy a explicarles a ustedes como planificaremos la salud, que por lo demás no es mi especialidad, sino que hablaré de los métodos prácticos que usará la planificación situacional en el VII Plan de la Nación para que, con esa base metodológica precisa, ustedes creen, ajusten y adapten la planificación operacional de salud en la base, con la planificación directiva de salud, que debe ejercer este Ministerio en su intermediación hacia la planificación directiva global del Gobierno.

#### Segunda Advertencia

Debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante. Esto nos plantea un gra-

ve problema de velocidad de cálculo que debemos solucionar para ser planificadores en vez de historiadores. Tenemos que realizar el cálculo del plan en una velocidad mayor que la del cambio de los hechos en la situación. De otra manera, estaremos detrás de los hechos. Y este atraso hace imposible que nuestro cálculo preceda y presida la acción. Aquí quiero reafirmar el contraste claro y tajante del plan situacional con el plan-libro. El centro de la planificación será el seguimiento permanente de la realidad, la pre-evaluación de las decisiones que tomamos día a día y la post-evaluación de las decisiones ya tomadas, a fin de verificar si las consecuencias producidas convergen en la dirección de las consecuencias esperadas.

Si ello no ocurre, debemos corregir el plan que estamos ejecutando.

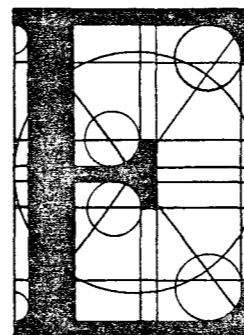
### Tercera Advertencia

No disponemos de ciencia social suficientemente sólida como para acertar en el análisis causal de las consecuencias de las decisiones que tomamos. Conscientes de esta limitación, la única forma de entender la planificación, es como un proceso de "aprendizaje-corrección-aprendizaje". Es algo similar al lanzamiento de un cohete a la luna que avanza en una trayectoria por etapas, recalculando y corrigiendo siempre la trayectoria residual hacia el objetivo. En la planificación situacional, igualmente, tenemos que corregir la trayectoria cada cierto tiempo, ya que no disponemos de ciencia capaz de hacer un cálculo único de toda la trayectoria para alcanzar el objetivo. No sabemos ni podemos calcular a ciencia cierta las consecuencias de las "operaciones" que producimos en la situación. Naturalmente, intentaremos hacer el mejor diseño y aplicar el mejor acervo de nuestras ciencias sociales para hacer el cálculo del efecto de las operaciones sobre la situación. Pero, no es posible calcular con certeza. Sólo es posible un proceso de aprendizaje y rectificación permanente, donde la referencia direccional que orienta esa corrección es la situación-objetivo.

Quería recordarles estas tres cuestiones básicas antes de explicarles los métodos prácticos con que abordaremos los cuatro momentos de la planificación: el momento explicativo, el momento normativo, el momento estratégico y el momento táctico-operacional. Tengamos presente que estos 4 momentos, y por eso los llamamos momentos y no etapas, son un permanente hacer, un permanente aprendizaje, un permanente cálculo, una permanente explicación, un permanente diseño, y una acción persistente en el día a día. Es como una especie de espiral donde estos momentos se repiten incesantemente, pero cambiando de contenido, contexto y lugar en el tiempo.

Veamos ahora cada momento en particular.

## EL MOMENTO EXPLICATIVO



El momento explicativo es el equivalente del diagnóstico en la planificación normativa. Debo aclarar que muchas de las técnicas de diagnóstico tradicionales son rescatables en la nuestra. Pero es necesario combatir ciertos vicios que se han producido en la práctica, donde la idea originaria de la explicación sistémico-causal que produce los "resultados sociales" que calificamos como problemas, se abandonó por un mero listado descriptivo de los mismos. Si ustedes examinan el diagnóstico de los planes, normalmente lo que encuentran es un listado de deficiencias, sin una buena o profunda explicación de sus causas. A esta rutina, debemos oponer la idea de motivar ampliamente

la participación de todos los actores de este proceso, incluida la población misma, en el examen de los problemas que los aquejan y sus posibilidades de solución.

El momento explicativo plantea, por consiguiente, la compleja tarea de seleccionar problemas y desechar otros. Este mundo está inundado de problemas. Si hemos seleccionado 25 es por que hemos desechado 300. A partir de esta selección, surge la necesidad de explicar las causas de cada problema y del conjunto de los problemas que signan la situación inicial del Plan.

Para explicar los problemas desarrollamos una técnica que puede formalizarse en un flujograma situacional. En pocas palabras, este "flujograma" consiste en diagramar las causalidades sistémicas que hemos captado por la experiencia, por el conocimiento sistemático teórico-práctico, y por la verificación empírica de algunas relaciones causales. En estos flujogramas se intenta explicar problemas parciales, conjuntos de problemas o la situación inicial del plan. Pero lo más

destacable de esta forma de explicar consiste en ordenar las variables de un modo particular en tres instancias o niveles. El nivel I de los flujos de producción social, el nivel II de las acumulaciones sociales y el nivel III de las reglas básicas del sistema que precisan el ámbito dentro del cual se producen los otros dos niveles.

#### El nivel I. Los flujos de producción social

El sistema de producción social se expresa al final en hechos concretos, o mejor dicho en flujos de hechos sistémicamente relacionados. Una parte del diagrama presenta estos hechos, captados en un momento de su producción. Con esos hechos caracterizamos tanto la situación general como la configuración más fenoménica de un problema. A este nivel lo llamamos fenoproducción, y abarcará todas las dimensiones de la realidad, sea ésta referida a hechos políticos, a bienes y servicios económicos, a conocimientos, a normas, etc. El plano de los hechos expresa los frutos o resultados necesarios que se originan en los otros planos. Esta sola precisión ya apunta a la idea de que los frutos o resultados que se definen como hechos que expresan problemas deben tener una explicación más profunda en los niveles II y III, y que dichos problemas no son un producto del azar. La caracterización última de los flujos resultantes se escoge deliberadamente para caracterizar el problema o la situación inicial por un conjunto de hechos, que llamamos "vector de definición del problema". Este vector es el explicado y todo el resto del flujograma es el explicando.

#### El nivel II. Las acumulaciones sociales.

En el sistema social, los hechos son "productos" de las acumulaciones sociales previas y también son "los que producen" las nuevas acumulaciones sociales. Explico esto con un ejemplo muy simple: Imagínense ustedes una represa de agua y un canal de agua que fluye vaciándola. El agua que corre representa el nivel I de los flujos y la represa se identifica con las acumulaciones en el nivel II. La represa, evidentemente, "produce" el agua que corre y dicha corriente afecta el nivel de agua de la represa. Ahora, si interconecto el canal de desagüe para recircular el agua de regreso hacia la represa, podemos apreciar que el flujo de agua también contribuye a la "producción" del agua acumulada o se "fenoestructura" como agua acumulada. Algo parecido ocurre en el sistema social. Hay ciertas acumulaciones sociales que llamamos fenoestructuras o que se han "fenoestructurado" como capacidades y condicionamientos de producción en todos los ámbitos sociales. En nosotros, como individuos u organizaciones de individuos, autofenoestructuramos valores, ideologías, teorías, predisposiciones, destrezas, etc. Y, nosotros, a su vez, producimos fenoestructuras de variadas formas. Bajo la forma de construcciones materiales, producimos carreteras, autopistas, industrias; bajo la forma de sistemas, creamos el sistema



jurídico, el sistema tributario y el sistema cambiario; bajo la forma de **instituciones** creamos Ministerios, institutos y consejos; bajo la forma de **organizaciones** políticas y gremiales, creamos los partidos políticos y los sindicatos patronales y obreros, bajo la forma de **capital social** acumulamos trabajo y bajo la forma de **capital financiero** acumulamos deudas o activos monetarios. Todas estas fenoestructuras son producidas, creadas o modificadas a través de los flujos de los hechos; en otras palabras, son hechos acumulados. Pero, a su vez, los hechos que ocurren en la situación son un producto de tales fenoestructuras.

Ahora bien, el centro de esta enorme diversidad de fenoestructuras es el hombre y las organizaciones sociales constituidas por hombres. El hombre las produce, las sufre, las disfruta y las utiliza en el proceso de producción social. Las fenoestructuras humanas constituyen el elemento dinámico del sistema.

¿Cómo se constituyen las fenoestructuras humanas? Veamos un ejemplo: el partido político. Primero se parte sólo de los individuos, éstos se juntan en pequeños grupos inorgánicos, a partir de esa organización primaria empiezan a producir hechos, esos hechos —si tienen eficacia— revierten hacia la organización originaria, fortaleciéndola con más adherentes, este crecimiento obliga a preocuparse por depurar la ideología para cuidar su cohesión doctrinaria, así, se internalizan valores ideológicos; con el mayor peso adquirido puede ahora el partido naciente producir una mayor variedad de hechos en la situación, porque ha ampliado su capacidad de producción política. Y así, en la práctica eficaz de producción social se constituyen los partidos, las organizaciones sindicales, las instituciones, etc. Incluso así surgen o se fenoestructuran las “personalidades”. En su origen, un individuo desconocido se destaca por algún hecho que produce, ello le abre posibilidades que le permiten un mayor aprendizaje social, con lo cual acumula conocimientos y experiencias que aumentan su capacidad de producción; ahora puede escribir artículos en el periódico, ser entrevistado en la televisión, todo lo cual amplía su espacio de producción, y por esa vía llega a ser conocido como una personalidad que pesa en la situación.

Esta distinción entre el nivel I de los flujos y el nivel II de las acumulaciones, es obvia, pero de gran potencia explicativa. Por esa vía ustedes pueden rastrear las características de los hechos que ocurren en la situación según sean las fenoestructuras humanas que los producen, las otras fenoestructuras que los condicionan y el contexto situacional que acompaña el proceso de producción. Ambos niveles aparecen claramente diferenciados en el flujograma situacional que usamos para el análisis de los problemas que abordará el VII Plan de la Nación. Por ejemplo, los problemas de la salud son, en este momento, analizados por ustedes con el flujograma situacional que algunos de ustedes

examinaban al inicio de esta charla. Bien, pero todavía falta algo muy importante, que está en la extrema izquierda del flujograma: las **genoestructuras** o reglas básicas y previas del sistema analizado. Porque todo lo que **existe** en la situación, existe bajo restricciones. Todo lo que **es**, integra un conjunto más amplio de variedad imaginable que no puede ser.

### Nivel III. Las reglas básicas o genoestructuras

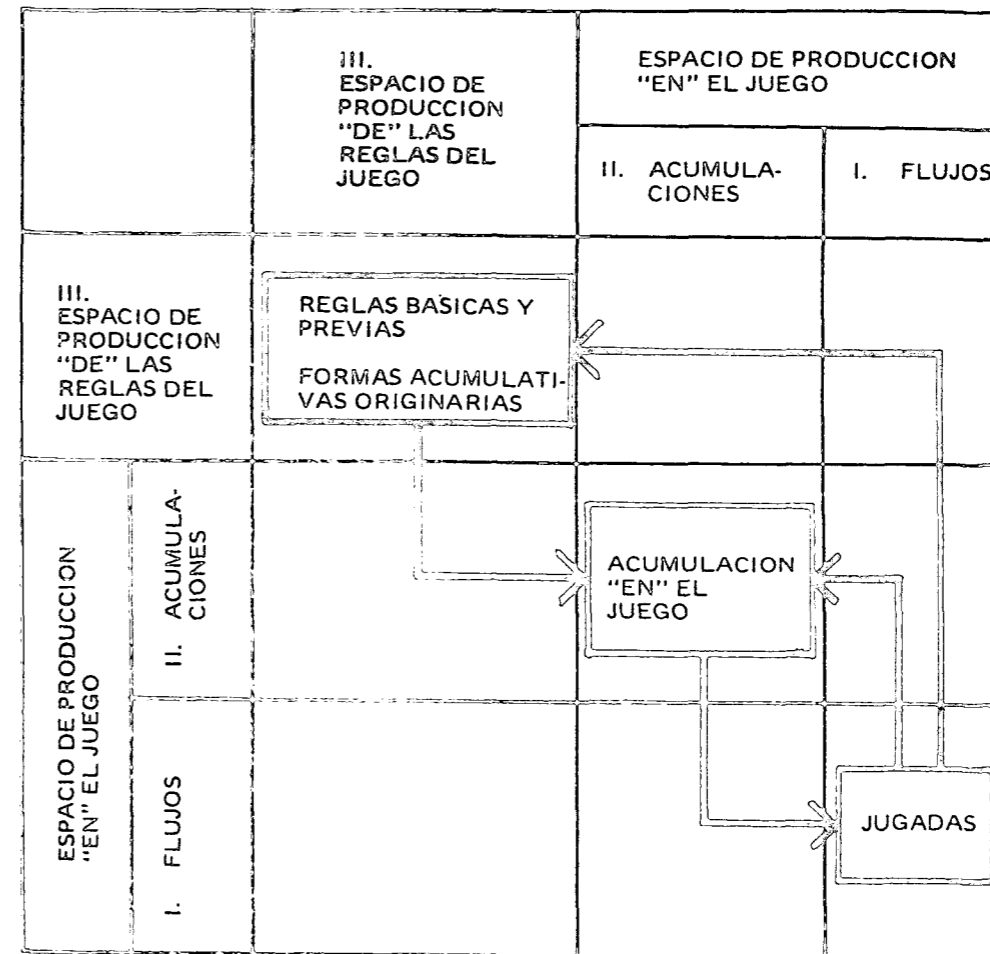
El sistema social existe como articulación de fenoestructuras y como fenoproducción dentro del espacio de restricción que le permiten las reglas básicas de su constitución. Todo lo que ocurre y puede ocurrir en el sistema está **dentro** de un espacio definido de **variedad** de la producción posible. Aquí hay una cierta similitud con el concepto de **genotipo** en los seres biológicos. Quizás, ante este auditorio, el símil biológico facilite la explicación. El **genotipo** determina el espacio de la variedad posible del **fenotipo** y, a su vez, el fenotipo concreto condiciona la producción posible. En el individuo, el genotipo se corresponde con la estructura  **cromosómica** y el fenotipo se expresa tanto en **acumulaciones físicas**, como la musculatura, el armazón óseo, el tamaño del individuo, las formas de apariencia, etc. y en **acumulaciones psíquicas**; y dadas estas características físicas y psíquicas el individuo puede producir movimientos o hechos en el plano de los flujos de fenoproducción; puede correr, saltar, comer, pensar, conquistar una marca record en atletismo, ganar el Premio Nobel y reproducirse alterando en sus descendientes la estructura cromosómica originaria. Pero, salgamos de la biología y regresemos al sistema social. El sistema social también tiene el equivalente del genotipo: son las reglas básicas fundantes del sistema que **determinan** la variedad de lo posible en la situación. Pongo otro ejemplo que quizás se parece más al sistema social. Todos ustedes conocen el juego del **Monopolio**. Este juego tiene “reglas” fundantes que son previas a su práctica como entretenimiento y constituyen la genoestructura del juego. Estas reglas le otorgan identidad diferenciable de cualquier otro juego. En ellas se define quienes son los jugadores —las fenoestructuras humanas iniciales— el número permitido de ellos y sus capacidades de producción en el juego que se precisan como movimientos o jugadas, o sea la fenoproducción. Pero las jugadas permiten a los participantes acumular o desacumular activos económicos, es decir fenoestructuras económicas. Por consiguiente, algunas jugadas —fenoproducción— se fenoestructuran como acumulación económica y **todas** las jugadas se fenoestructuran como “habilidad práctica” de los jugadores. A su vez, las fenoestructuras, como habilidades acumuladas en los jugadores y como sus activos económicos adquiridos, condicionan la variedad de jugadas que se expresan en la fenoproducción en cada movimiento de los jugadores. Así se cierra el circuito del funcionamiento del juego.

Mientras más habilidad y más activos económicos posee un jugador, mayor es su capacidad de comprar nuevos bienes y decidir con eficacia el momento de vender o comprar, vale decir de seguir acumulando. En consecuencia, mayor es la variedad de su fenoproducción posible. A su vez, cada jugada se acumula como conocimiento o habilidad del jugador y cada ganancia se acumula en un acrecentamiento de sus activos. Sin embargo, todo lo que puede ocurrir en el juego —su espacio de variedad de lo posible— está determinado o restringido por las genoestructuras. A nadie le está permitido ni es posible, ni es eficaz, hacer una jugada de Ajedrez —que tiene otras reglas genoestructurales— en el juego del Monopolio.

El símil entre este juego y el sistema social sería más útil para nosotros, si las genoestructuras o reglas del mismo permitieran jugadas muy exigentes en recursos, capaces de cambiar las reglas del juego. Así, podríamos concebir una sucesión creativa de juegos distintos, con diferentes genoestructuras, donde el cambio desde uno a otro cualquiera imaginado dependerá del peso o poder económico-político que llegue a alcanzar en el juego aquél jugador interesado en el experimento de cambio. Por esa vía comprenderíamos, mediante un isomorfismo, que el origen de las genoestructuras reside en los actores sociales que producen los hechos que se genoestructuran. Nótese que el sistema analizado contiene circuitos que están en el espacio de "producción en el juego" o "durante el juego" y circuitos que están en el espacio previo de "producción de las reglas del juego".

Las fenoeestructuras y la fenoproducción existen o se producen constantemente dentro del espacio de producción en el juego, mientras que las genoestructuras, son inamovibles dentro del espacio anterior, y restringen la variedad posible de la producción, hasta que los jugadores deciden alterar el espacio de funcionamiento y cambiar las genoestructuras. En ese momento, se reforma o transforma el espacio de producción de las reglas del juego y surgen nuevas genoestructuras que alteran la variedad de la práctica de su funcionamiento. Las reglas básicas son socialmente producidas y pueden ser cambiadas por los hombres. Las genoestructuras son así restricciones producidas por los hombres para interactuar entre sí, adicionales a las restricciones que imponen las leyes de la naturaleza. En el flujograma situacional ustedes intentan explicar cada problema con las categorías de fenoproducción, fenoeestructuras y genoestructuras, y también es posible explicar el conjunto de problemas que conforman la situación inicial. Por este camino, hemos desarrollado una técnica para abordar el momento explicativo en una forma más completa y rigurosa que en las prácticas de planificación normativa. Ahora, podemos rastrear las causas de los problemas desde la fenoproducción hasta las genoestructuras. O sea, desde los resultados sociales hasta las reglas que los producen.

¿Cuáles son las diferencias esenciales entre la forma en que se cumple el momento explicativo en la planificación situacional respecto del



NOTA: Durante el juego, los movimientos de los jugadores sólo afectan los espacios I y II. El espacio III está vedado y debe ser respetado. Pero cambiar las reglas del juego "durante el juego" es posible en el sistema social y es el único camino para cambiar las genoestructuras.

concepto tradicional del diagnóstico? Creo que hay dos diferencias: una es de orden práctico y la otra es de orden teórico. La de orden práctico, se refiere a evitar el vicio que adquirió la planificación normativa de eludir la explicación de las causas y meramente describir los problemas. La de orden teórico, se basa en el concepto de explicación situacional. Debemos reconocer que a partir de las categorías señaladas podemos expresar nuestra explicación de la realidad, pero esa explicación no es necesariamente compartida por los otros actores que también existen en

la realidad. Nuestra obligación, antes de calificar la explicación de "los otros", es precisarla, definir cual es, porque la explicación de "los otros", así precisada, es parte de la realidad. Esta consideración es importante para la planificación situacional, sobre todo en el momento estratégico, cuando analicemos la viabilidad política de las operaciones que componen el plan.

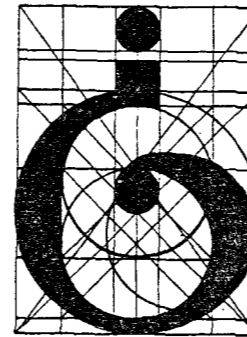
El momento explicativo no cesa nunca. Naturalmente, no es lo mismo empezar a entender un problema de la nada, que perfeccionarlo a lo largo del tiempo. Es parecido al caso en que ustedes atienden un paciente por primera vez y para hacer la historia inicial les toma más de una hora de consulta. Después, simplemente hacen un seguimiento y sólo se detienen más profundamente en un nuevo diagnóstico cuando se presenta un cuadro anormal. Igual ocurre con la explicación situacional.

Debemos permanentemente mantenerla al día, porque la realidad cambia. Así, resolvemos parcialmente un problema, porque mantener al día la explicación, exige ser capaces de analizar la realidad a una velocidad mayor que el cambio de la realidad misma. No podemos quedar detrás de los hechos, y aún más, debemos anticiparnos a los acontecimientos. Tenemos que resolver el problema de velocidad de la explicación versus velocidad del cambio. Es como si un paciente cambiara de enfermedad a una velocidad mayor que la que ustedes tienen para diagnosticarlo. En ese caso, ustedes nunca conocerán el tipo de enfermedad que aqueja al paciente en una situación dada.

Este momento explicativo tiene como trasfondo previo una expresión nebulosa del momento normativo, y por eso, los momentos no están en secuencia lineal. En efecto, cuando ustedes afirman que algo es un problema. ¿En relación con qué situación comparada es un problema? la respuesta es: en comparación con un diseño normativo aceptado como normal y deseable. O sea, ustedes no parten de la "nada normativa", para hacer una explicación. Lo mismo es válido para el concepto de "diagnóstico médico", que supone como patrón de contraste una situación de normalidad que ustedes toman como referencia para precisar un estado de enfermedad. En la planificación situacional, cuando destacamos un problema o un conjunto de problemas, en alguna medida imprecisa hemos avanzado algo en el momento normativo, como si fuera previo. La explicación situacional exige una serie de interacciones entre el momento explicativo y el momento normativo, hasta que se precisen ambos en una situación. No sabemos cual precede a cual.

Y con esto podemos pasar al momento siguiente.

## EL MOMENTO NORMATIVO



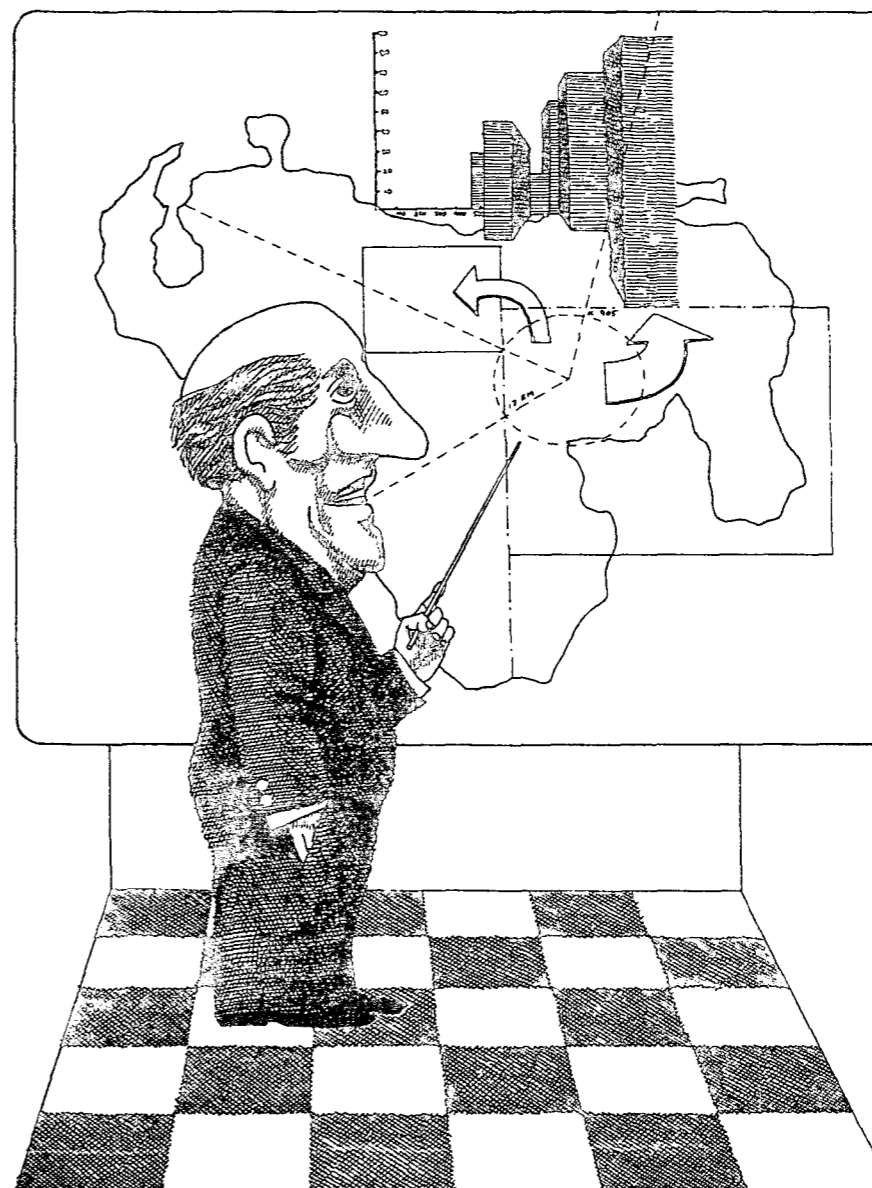
A qué se refiere el momento normativo?

El momento normativo apunta a lo más trascendental de la planificación: el diseño del **debe ser**. Este es el centro de la planificación tradicional y con razón. Porque, a fin de cuentas, planificamos el cambio de las tendencias situacionales cuando estamos insatisfechos con ellas. Si no fuera así, nos dejaríamos llevar por la corriente del río de los hechos, que nos arrastraría con toda su fuerza a "buen destino". Por ello, el momento normativo está en el origen de la planificación. Sólo porque estamos insatisfechos con estas tendencias, con la fuerza, dirección y velocidad que tienen las

cosas, es que actuamos sobre la realidad. Pero, para actuar sobre la realidad debemos tener la capacidad de oponer a las tendencias reales un **proyecto normativo**. Este proyecto normativo es nuestro diseño, nuestra definición de como debe ser la realidad. El momento explicativo se mueve en el plano de **como es**, como tiende a ser la realidad y **como llegamos a ella**. Por eso es también un momento dinámico. En cambio, el momento normativo se mueve en el plano de **como debe ser la realidad**. Aquí la interrogante central es: ¿A dónde queremos ir? Naturalmente, existen formas más parciales o más generales para contestar esta pregunta. Una persona de visión parcial contestará que cree necesario alcanzar un producto por habitante de U.S.\$ 3.000, que deben cambiar las estructuras de producción sectorial y que los precios y las tasas de interés deben guiar libremente la dinámica de crecimiento. Otra más aguda se preguntará primero por el **plano de la realidad** en que debe poner acento. ¿En el económico? ¿el político?, ¿el cultural?, ¿las relaciones internacionales? ¿la defensa? Inmediatamente después analizará las relaciones entre estas dimensiones. Por ejemplo, ¿a qué estructuras de poder internacional y nacional conduce el libre intercambio con el exterior?,

¿a perpetuar las actuales?, ¿a qué distribución del ingreso?, ¿a qué problemas de vulnerabilidad y seguridad económica? Con sólo iniciar esta exploración nos damos inmediata cuenta de la complejidad del problema de diseño normativo, que sobrepasa en mucho la visión económica. Pero aquí debemos resistir la tentación de discutir sustantivamente el diseño normativo. En este momento nuestra preocupación es metodológica.

El momento normativo es la instancia de diseño. Y, aquí hay un vicio grave de la planificación normativa. En vez de centrar su atención en la eficacia direccional de sus operaciones para alcanzar la situación-objetivo, que es el problema central de todo buen diseño, se concentra en el problema de constatar la disponibilidad de recursos para ejecutar las operaciones. Este es un problema semejante al que tienen ustedes cuando prescriben un medicamento. Ustedes calculan una dosis de algún producto químico que actuará como "operador" de cambio sobre el cuerpo humano y que perturbará el sistema biológico en la dirección de restablecer su normalidad. Ese cálculo, en términos genéricos, es un cálculo de eficacia causal direccional. Pero, la planificación normativa, poco a poco, ha perdido este criterio de eficacia direccional. En vez de darle importancia a ese cálculo, que evidentemente es mucho más complejo, se preocupó crecientemente de este otro problema: "Debo asegurar la ejecución de las operaciones del Plan. ¿Cuántos recursos necesito y cuántos recursos puedo generar?". Por este desvío, concentró su atención en el problema del balance de recursos que requiere el plan, y descuidó la eficacia direccional de las operaciones. Este vicio es de tal gravedad, que nosotros afirmamos como crítica a la planificación normativa que: la principal causa de que los objetivos de los planes no se logran, no es que los planes no se cumplan, que tampoco se cumplen, sino que los planes no conducen a los objetivos. Más claramente, si se hubiera materializado todo lo que el VI Plan propuso, lo más probable es que de todas maneras no se hubieran alcanzado los objetivos a que aspiraba. La planificación tradicional desvió su cálculo hacia las relaciones de balances y se desprecupó de las relaciones sistémico-causales. El criterio normativo condujo a utilizar modelos económicos dominados casi exclusivamente por relaciones contables de equilibrio que otorgan un exceso artificial de grados de libertad al planificador. Pero, este no es todo el problema. Aún con los mejores modelos, se nos escapan algunas simulaciones de causalidades muy esenciales de la realidad y a la vez muy complejas. El proceso social no es reducible entera ni principalmente a "comportamientos". Los que asumimos la planificación situacional como respuesta creativa a las deficiencias de la planificación tradicional, vemos en la técnica de juegos o la simulación humana, una herramienta imprescindible para comprender y reproducir simuladamente los problemas del "juicio estratégico" o del "cálculo situacional" entre los actores en conflicto. En el "juego", podemos articular modelos matemáticos en los ámbitos estables que resulten eficaces. Esto nos previene



contra la "modelitis", enfermedad infantil de algunos planificadores, y nos realza el concepto de "opción", de "variante" y "estrategia". Creo que conviene explicar este punto con algún detenimiento. En el estudio de los procesos sociales podemos distinguir dos tipos de relaciones: a) las que articulan a los hombres con las cosas y b) las que vinculan a los hombres entre sí. El primer tipo de relación es normalmente mucho más estable que el segundo. Por ejemplo, lo que las familias consumen en bienes y servicios económicos guarda normalmente una relación estable con el ingreso disponible de las mismas y con los costos relativos de ahorrar o consumir. En cambio, si entramos al dominio de las relaciones entre los hombres, lo que una fuerza social sindical puede producir para presionar al gobierno para obtener una alza de salarios, comprende un espacio de variedad de posibilidades muy grande y variable. Las relaciones conflictivas entre los hombres dan origen al "cálculo situacional interactivo". Esto quiere decir que la fuerza A calcula su plan en relación a lo que supone pueden ser los planes de la fuerza B; a su vez, la fuerza B calcula su plan en relación a lo que supone pueden ser los planes de la fuerza A. Este tipo de relación interactiva tiene dos consecuencias: 1) produce una gran incertidumbre sobre el conocimiento del plan del oponente; y 2) produce la imposibilidad del plan único para ambos contendientes. Este proceso de cálculo conflictivo es inmodelizable, por qué no responde a "leyes de comportamiento", si no al campo del juicio estratégico. La primera dificultad reside en que es imposible enumerar exhaustivamente los movimientos que puede intentar el oponente, lo cual hace imposible enumerar exhaustivamente los propios. Por ello, en la planificación situacional, la técnica de juegos es una herramienta poderosa para transformar un problema interactivo de "universo teórico desconocido" en otro de "universo práctico conocido". El juego repetido, como simulación humana, evidencia el universo práctico de los movimientos posibles en el conflicto y hace que ignoremos el universo teórico de posibilidades. De manera que, para ser rigurosos con la respuesta a la pregunta: ¿Cuáles serán las consecuencias de materializar las operaciones de nuestro plan?, nos encontramos con dos dificultades: i) la limitación de las ciencias sociales para asegurar con certeza buenas relaciones de comportamiento en nuestros modelos analíticos para la toma de decisiones; y ii) la complejidad del proceso social que en aspectos muy importantes, es irreductible a comportamientos y en consecuencia, no modelizable.

Esto es lo que nos lleva, en la planificación situacional, al concepto y, a la vez instrumento metodológico, que denominamos "programa direccional". Este instrumento propone la siguiente prueba: consideremos todas las operaciones que el plan busca materializar y simulemos su aplicación a partir de la situación inicial, para constatar la dinámica de cambio que desatan, y cotejarla con aquella necesaria para alcanzar la situación-objetivo. Aquí es donde surge el concepto de potencia de cada operación y del conjunto de operaciones del plan, como "operadores de cambio" capaces de lograr que la situación resultante ( $S_r$ )

coincida con la situación objetivo ( $S_o$ ).

La pregunta es: ¿Nuestro diseño normativo es suficiente para alcanzar la situación-objetivo? Pero, ¡cuidado!, esta pregunta no tiene respuesta cierta, salvo que regresemos a la planificación normativa, supongamos que nuestro plan no tiene oponentes y, en consecuencia, asumamos como verdad lo que antes negamos: que el proceso social no es enteramente reducible a comportamientos y no es enteramente modelizable. Esto es lo que nos obliga, no sólo a explorar escenarios diversos de cálculo para el plan, sino también estrategias diversas. No podemos razonar sobre la base de la certeza, aun en el momento normativo. Por consiguiente, el concepto de programa direccional asume una relación probabilística, sólo válida para una estrategia, en un escenario de cálculo determinado.

Empleando la terminología cibernética, en el programa direccional las operaciones son los "operadores de cambio", la situación inicial es el "operando" y la situación-objetivo, como equivalente a la situación-resultante, es la transformada. Este instrumento se expresa en la planificación situacional con la siguiente simbología:

$$\overrightarrow{[O]} \left| S_i \xrightarrow{p} S_r = S_o \right.$$

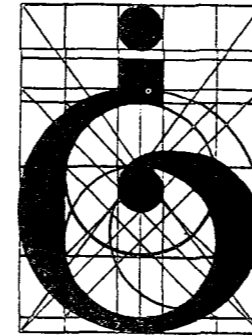
Donde la letra (O) representa las operaciones, ( $S_i$ ) la situación inicial y ( $S_o$ ) la situación-objetivo como equivalente a ( $S_r$ ), la situación resultante. El símbolo que une (O) y ( $S_i$ ), significa que el conjunto de operaciones actúa como operador sobre la situación inicial, que es el operando. La "p" que descansa sobre la flecha nos recuerda justamente que la transformada ( $S_o$ ) es un producto probabilístico. Si la situación-objetivo perseguida con el plan es igual a la situación resultante, entonces podemos decir que el conjunto (O) de operaciones tiene potencia para alcanzar la situación-objetivo. Si son desiguales, entonces la conclusión es obvia: nuestro diseño normativo es incoherente, porque las operaciones seleccionadas son insuficientes. Debemos, en consecuencia, analizar la "potencia" de las operaciones, y este es un análisis probabilístico, porque no disponemos de ciencia social para afirmar con certeza los efectos que las operaciones tendrán sobre la realidad. En el momento normativo usaremos entonces, como instrumento de trabajo, el programa direccional. La verificación de la consistencia del programa direccional exige, por lo tanto, dos tipos de pruebas: 1) la de la potencia causal o eficacia direccional de las operaciones para alcanzar la situación-objetivo y, 2) la del balance entre los recursos que requieren las operaciones para ser ejecutadas y los recursos que estarán disponibles para dichos efectos. Lo importante de señalar aquí es que ambas pruebas son independientes. Puede verificarse la primera sin la segunda o la segunda sin la primera. Veamos un ejemplo cercano a ustedes. Supongamos que un médico prescribe un medicamento a un paciente. La primera prueba, de eficacia direccional, se refiere a los



efectos que producirá la medicina en el enfermo para restablecer su salud. La segunda prueba, de balance de recursos, apunta a la cantidad de recursos que debe tener el enfermo para comprar la medicina. Y, naturalmente, la medicina puede ser efectiva, pero el paciente no dispone de los recursos para adquirirla, o a la inversa, tener los recursos para comprar una medicina inútil para su enfermedad.

Ahora bien, esta eficacia direccional se puede analizar en muy distintos plazos. Nosotros nos referimos a una "arco de coyuntura" para indicar las decisiones inmediatas que nos permiten pasar desde la situación presente ( $S_i$ ) a una inmediata siguiente ( $S_j$ ). Pero, es obvio que la planificación estaría a ciegas si no pudiéramos evaluar que significa un arco de coyuntura ( $S_i \longrightarrow S_j$ ) en relación al arco residual que media entre la nueva situación alcanzada y la situación-objetivo perseguida ( $S_j \longrightarrow S_o$ ). Así, surge el concepto de "arco direccional", que articula la situación inicial o presente con la situación-objetivo ( $S_i \longrightarrow S_o$ ) que expresa los objetivos más trascendentes del plan.

El arco direccional que cubre el período del plan es la medida de valoración de cada arco de coyuntura. Ahora bien, el arco direccional, es un elemento incompleto del programa direccional, ya que el arco direccional no indica los "operadores de cambio", vale decir las operaciones. Ambos conceptos, arco direccional y programa direccional, son de la esencia del momento normativo, y expresan instancias menos o más elaboradas de diseño. Y, ahora viene la pregunta clave que signa el momento siguiente: ¿Podemos construirle viabilidad en el horizonte de tiempo del plan a nuestro programa direccional?



## EL MOMENTO ESTRATEGICO

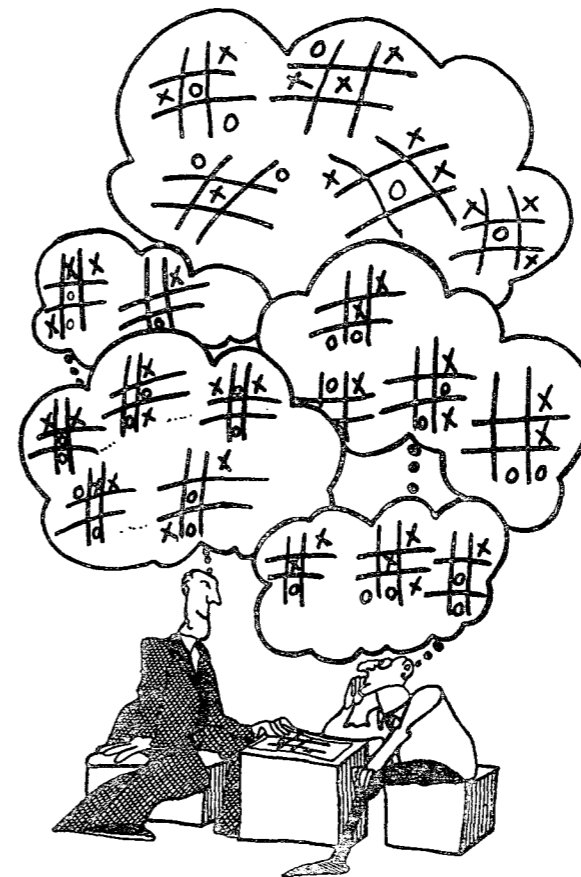
Cuáles son las restricciones que pesan en el cumplimiento del diseño normativo? Esta pregunta da origen al momento estratégico. Porque ahora nos damos cuenta de que algunas operaciones pueden ser altamente conflictivas en lo político, muy exigentes de recursos económicos o demandantes de alta gerencia. Surge entonces el problema de la viabilidad. ¿Qué obstáculos debemos superar y cómo los podemos superar para transformar el diseño en realidad? A lo menos debemos considerar tres tipos de restricciones: las de recursos de poder político, las de recursos económicos y las de capacidades organizativas e institucionales. En otras palabras, puede que el cumpli-

miento del plan requiera un poder político que no tenemos o no queremos usar, puede que nos falten recursos económicos o financieros, o puede que nuestras deficiencias institucionales u organizativas ni siquiera nos permitan formular un plan de gobierno como compromiso real de acción. Sobre el cumplimiento del plan pesan, por consiguiente, un conjunto de restricciones. El primer problema es constatar las restricciones. Pero esa sería una manera muy estática de abordar la viabilidad del plan. En efecto, por esa vía tendríamos que ajustar el diseño sólo a lo que es posible en la situación inicial. El segundo problema, y esencial al momento estratégico, se refiere a como levantar esas restricciones en el horizonte de tiempo del plan. Y, entonces surge la pregunta correcta y dinámica: ¿Cómo podemos construirle viabilidad al plan? ¿qué elementos influyen sobre la construcción de viabilidad? ¿la forma en que agrupamos en la fila del tiempo las operaciones? ¿la articulación de contenido y forma de cada operación? ¿El uso de operaciones meramente tácticas capaces de acumular fuerza pero sin potencia direccio-

nal? ¿el grado de participación popular en el plan? ¿las relaciones de intereses y fuerzas sobre las operaciones? Ahora, estamos en el corazón del momento estratégico. Aquí tiene que producirse un proceso iterativo entre la búsqueda positiva por construirle viabilidad política, económica y organizativa al diseño normativo y la necesidad de ajustar o restringir dicho diseño a lo que resulta viable. Por ambos caminos debemos converger hacia una solución normativa coherente y viable. Así, podemos lograr un programa direccional que no sólo sea eficaz para alcanzar la situación-objetivo, sino que además sea viable en lo político, en lo económico y en lo institucional-organizativo. Pero, este no es un análisis que se deba hacer una sola vez, así como tampoco el trabajo de diseño se hace una sola vez. Porque todo descansa en la situación inicial y dicha situación cambia permanentemente. Cabe entonces preguntarse si podemos mantener inalteradas las operaciones y la situación objetivo del plan cuando la situación inicial ha cambiado. Lo más probable es que debamos hacer ajustes, y esos ajustes nos obligan a rehacer el análisis de viabilidad en el momento estratégico. Una de las formas en que la situación cambia es porque se alteran los pesos relativos de los actores sociales, sus intereses sobre las operaciones, sus explicaciones de la situación, sus formas reales de inserción en el proceso económico productivo y en el proceso político, las disponibilidades de recursos económicos, el nivel de eficiencia institucional y organizativo, el contexto externo que envuelve a la situación nacional, etc. Es decir, todos los elementos críticos en el análisis de viabilidad están en un movimiento de cambio que quizás invalide nuestra estrategia de ayer. Debemos, en consecuencia, repetir constantemente el momento estratégico.

Para este momento estratégico también hemos desarrollado algunas herramientas metodológicas. Hemos elaborado, aunque en forma primaria, un método de análisis de la viabilidad política de las operaciones del plan en distintas trayectorias de secuencia y estamos avanzando en la posibilidad de uso de las técnicas de juegos. CORDIPLAN, especialmente su Dirección de Corto Plazo, ha adaptado los métodos tradicionales de análisis de la viabilidad económica, para enriquecer los modelos con más relaciones de comportamiento y acostumbrarnos a trabajar con variantes y opciones que se articulen en varios escenarios de cálculo. Nos falta aún desarrollar métodos para el análisis de la viabilidad institucional y organizativa. El tiempo no nos permite explicar aquí estos métodos. Pero, en cambio, parece importante enunciar algunos principios que rigen el análisis de viabilidad, cuando asumimos la posición del gobierno de un país.

La viabilidad se construye en una delicada relación del gobernante con la situación real, encarnada en las fuerzas sociales y la población en general. El gobernante produce primero promesas en su "programa de gobierno", y en el momento de la acción, produce operaciones, referidas a beneficios económicos, distribución del poder, eficiencia de los servicios públicos y valores y motivaciones direccionales. Por su parte, las fuerzas sociales y la población demandan solución a sus problemas



y reclaman avances hacia el ideal de situación que persiguen. La situación inicial del plan se caracteriza por un "estado" o "situación" de esta relación entre gobernantes y gobernados. Normalmente, la situación de esta relación, al inicio del plan, es favorable al gobierno. Pero, la experiencia nos dice que ella se deteriora en alguna medida en el primer año, y después se deteriora aceleradamente. ¿Por qué ocurre este proceso de destrucción de viabilidad en vez de construcción de viabilidad? Naturalmente, lo que el gobierno puede hacer en la situación depende del poder de que disponga en ella. Y, si esta relación de poder se deteriora, disminuye la capacidad de acción que tiene el gobierno. ¿Por qué los gobiernos desperdician a veces los primeros seis meses en una inactividad contrastante con la urgencia de las soluciones prometidas? Es paradójico que, cuando se tiene suficiente poder, no se use en la solución de los problemas, y cuando se pierde en parte por esa inactividad inicial, ya no se tiene después el poder suficiente para enfrentar los mismos problemas, pero ahora agravados por el tiempo.

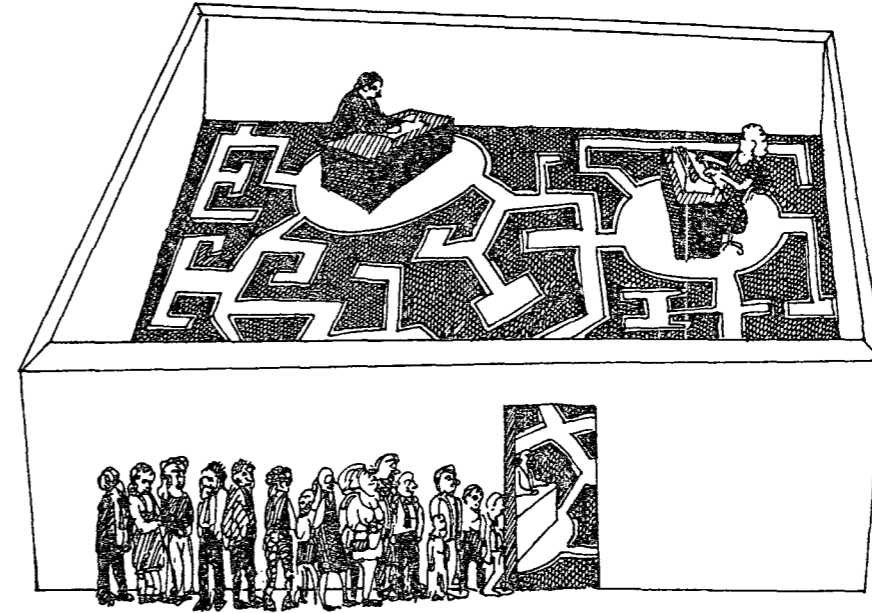
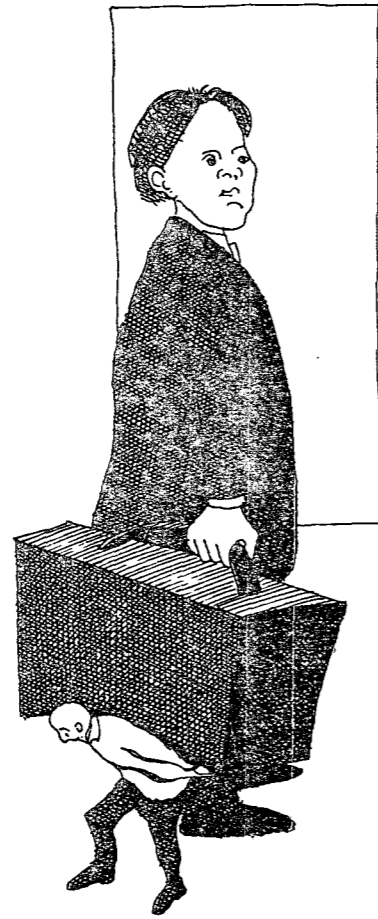
Yo creo que aquí hay tres problemas relacionados, pero diferenciables. Primero, un problema generalizado en América Latina de "técnicas de gobierno" muy deficientes, donde las organizaciones son en extremo rudimentarias, la planificación económica es primitiva y normativa y la planificación política sistemática no existe, salvo como una aplicación casuística de la experiencia. Casi nunca, los gobiernos siguen a tiempo la realidad, articulan sistemáticamente lo político con lo económico y proyectan periódicamente como simulación las consecuencias de las decisiones y omisiones del presente sobre la situación al final de su período de gobierno. No se miran en el espejo del tiempo futuro cada vez que deciden algo o deciden por la omisión; cómo cambiarían las cosas si cada vez que actuamos o permanecemos inactivos nos viéramos cargando con las consecuencias cinco o seis años adelante, en una relación anticipada de lo que ocurrirá!

Supongamos que alguien pudiera "filmarse" los futuros posibles siguientes a cada decisión u omisión del gobierno, y nos proyectara en una pantalla esa filmación. Allí nos veríamos, al final de nuestro período de gobierno, cargados de desilusiones en unos casos y satisfechos de los logros, en otros. Esa transportación hacia el futuro influiría enormemente sobre nuestras acciones y omisiones de hoy.

Pues bien, tal máquina de filmación sólo es imaginable en la ciencia ficción del "túnel del tiempo". Pero, tenemos un mal sustituto de ella: la simulación del futuro a partir de las tendencias situacionales y de nuestras acciones y omisiones. Si cada vez que hacemos un cálculo para decidir nos preguntáramos por esa simulación sobre el futuro, valorizaríamos más el tiempo y lograríamos exactamente lo que la planificación se propone: que la exploración del futuro en sus diversas variantes apoye la racionalidad de las decisiones presentes. Pero, las prácticas dominantes son otras. Decidimos sin explorar seriamente el futuro. Hemos adquirido habilidad para navegar en la coyuntura, pero es la habilidad del momento, no la inteligencia del Estadista que, si bien sabe sortear

las turbulencias inmediatas, no se distrae en ellas y se concentra en la ruta que lo conduce al objetivo. Por eso, los primeros sorprendidos con el descontento popular son a veces los gobernantes al final de su mandato y tienden obviamente, a considerarlo una injusticia del presente que reparará la historia. En verdad, ellos se esforzaron por sortear las turbulencias de la coyuntura situacional y reclaman recompensa. Este problema es muy grave, por cuanto quienes pueden remediarlo, generalmente no están conscientes de su enfermedad y no conciben otras técnicas de gobierno que las de la micropolítica que han asimilado en la práctica. ¿Cómo puede un ciego molestarse por las deficiencias del servicio de energía eléctrica? Pero la responsabilidad no es del ciego, si no de la cultura política que nos hace ciegos a los avances de las técnicas de organización al servicio de las técnicas de gobierno. El Príncipe de la Edad Media era educado para gobernar, pero el príncipe moderno, el líder político, no tiene escuela sistemática; su escuela es una práctica de la vida que le entrega una rica, difícil y valiosa experiencia, pero restringida al grado, a veces menor, en que ella ha asimilado las ciencias y técnicas modernas. Segundo. La falta de articulación de todas las dimensiones de gobierno en un plan de acción integral, conduce a formas muy unilaterales de razonamiento y acción. Expliquemos esto más detenidamente. Cuando el pueblo elige un gobierno, es porque demanda de él algún beneficio. Ese beneficio no es necesariamente económico ni se refiere generalmente a una meta unilateral, fija y obsesiva. Se trata de una demanda flexible, pero de algo positivo, de tal manera que el sacrificio de lo esperado en un ámbito de tal demanda se compense con beneficios en otra. La imposición de sacrificios en todos los planos de la realidad tiene un costo político tan grande como inevitable para quien gobierna. Si un gobierno, por razones de restricciones económicas o una recesión prolongada, debe imponer sacrificios económicos, ello resultará en un alto costo político si, en compensación, el gobierno no distribuye poder para profundizar la democracia política, o si no puede o no quiere distribuir poder, también deja de distribuir eficiencia en los servicios públicos o nuevos valores y motivaciones que predisponga a los afectados a aceptar los sacrificios presentes. Se contradice todo criterio de eficacia política si un gobierno reduce los beneficios económicos, aumenta la ineficiencia de los servicios públicos, desmotiva a la población con su negligencia o inmovilismo y mantiene concentrado el poder. No se puede distribuir nada. Si no se puede distribuir beneficios económicos, se puede distribuir democracia, eficiencia y motivaciones. La ley de oro del cálculo político-estratégico es ésta: "Si no distribuyes beneficios económicos, distribuyes poder; si no distribuyes poder entregas eficiencia y si tampoco entregas eficiencia estás obligado a distribuir valores, motivaciones o una fe religiosa capaz de fortalecer los espíritus en la adversidad presente como un tránsito necesario hacia un futuro mejor. No puedes dejar de distribuir algo".

Churchill, en la II Guerra Mundial ofreció al pueblo inglés sangre, sudor y lágrimas, pero en compensación ofreció y logró la victoria.



Aquí el tiempo es importante. Se puede ofrecer sólo sacrificios en el comienzo, si al final del período de gobierno, se pueden entregar beneficios económicos. Pero, ¿es posible ofrecer al final beneficios económicos si al principio no fuimos capaces de elevar la eficiencia, democratizar y ofrecer una guía de motivaciones a la población? Volvemos entonces al punto anterior: no se puede dejar de distribuir algo, aunque sea sólo fe y carisma. Pero, algunos piensan que pueden pedir sacrificios sin entregar nada. Ni ahora, ni después. Quieren pedir sangre, sudor y lágrimas, junto con la derrota. No ven la política como un balance de compensaciones.

Ese es el camino seguro a la pérdida de fuerza. No comprenden que la base de toda estrategia para cumplir un plan consiste en unir o **cohesionar** la fuerza propia, **sumar** más fuerza y aplicar la mayor fuerza lograda en el **avance** hacia una situación más favorable y próxima a la situación-objetivo. El problema de la viabilidad política consiste, no sólo en disponer del poder suficiente, sino además y principalmente, en tener la voluntad de usarlo, después de sopesar las consecuencias de su aplicación sobre el mismo poder que posee quien lo usa.

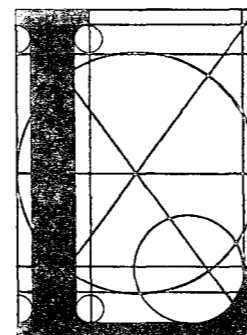
Todo esto refuerza la idea de la planificación situacional, porque

sólo el cálculo situacional puede superar el cálculo económico o el cálculo político aislado.

Tercero. Para construir viabilidad se requiere reaccionar con agilidad ante los cambios situacionales, especialmente si estos son adversos. Las fuerzas que se ubican en la oposición están en mejores condiciones para reaccionar con presteza, porque viven una suerte de estado de "hiperestesia", de alta sensibilidad. Esto es obvio, porque las fuerzas de oposición se nutren del descontento popular y están menos mediatizadas para captarlo. Pero, a la inversa, la dirección de un gobierno tiende a generar una suerte de "callosidad aislante", una "hiperqueratosis burocrática". Esta callosidad aislante tiene varias propiedades: es cómoda, nos aleja de las críticas, devuelve como eco nuestra propia autoestima y nos permite ver y oír sólo lo que estamos dispuestos a ver y oír. El costo de tanta comodidad es la sorpresa cuando la realidad, por excepción, golpea nuestros oídos. Un remedio contra la "hiperqueratosis burocrática" es la Sala de situaciones. Esta sala está diseñada para molestarnos con sus señales de atención y alarma, además de sus simulaciones sobre el futuro que nos hacen ver anticipadamente el final de nuestro gobierno. Pero, es un desagrado que vale la pena, evita sorpresas, y lleva tierra de las calles barrosas a los pies alfombrados de los gobernantes.

Casi inadvertidamente he traspasado los límites del momento normativo y he incursionado en el momento táctico-operacional de la acción y su seguimiento.

## EL MOMENTO TACTICO OPERACIONAL



Los momentos anteriores —explicativo, normativo y estratégico— son cálculos, no trascienden al actor que planifica, constituyen análisis, diseños y simulaciones que no perturban la situación real. En los tres momentos previos hemos razonado, hemos pensado, hemos hecho cálculos, hemos diseñado, pero no hemos producido hechos u operaciones que incidan en el cambio situacional. Pero, tiene que llegar el momento en que todo este análisis acumulado debe convertirse en una acción concreta, en un operador de cambio. La única utilidad de todos los momentos anteriores está en su conexión como cálculo de apoyo al momento decisivo de la acción.

En el momento táctico-operacional debemos distinguir cuatro submomentos:

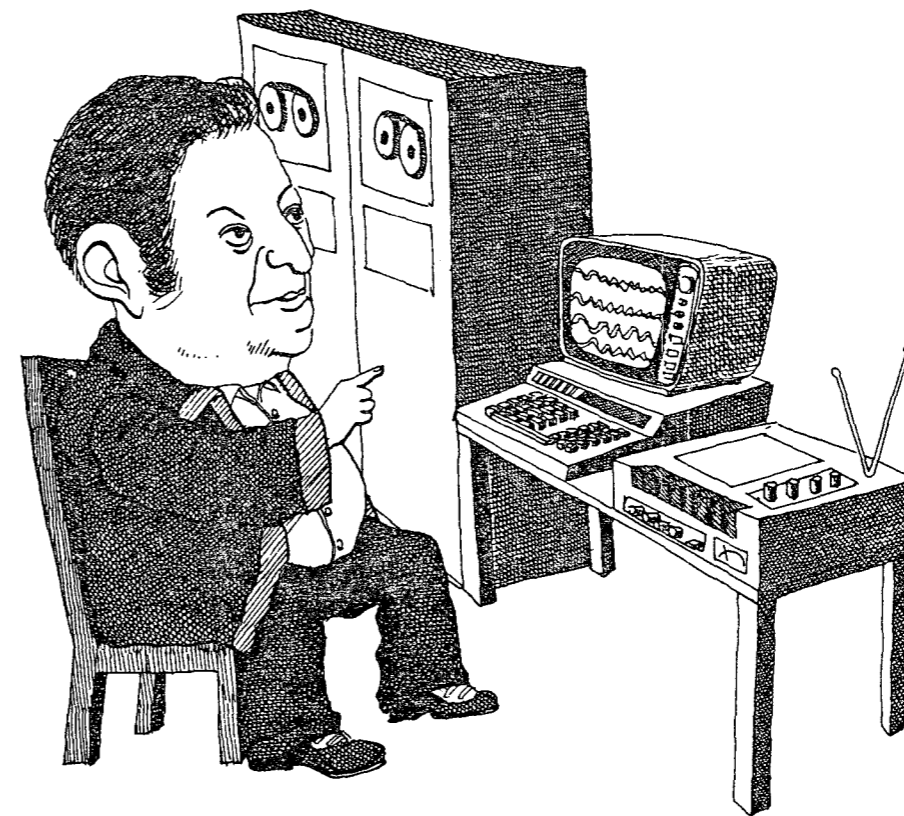
- a) La apreciación de la situación en la coyuntura
- b) La pre-evaluación de las decisiones posibles
- c) La toma de decisión y ejecución
- d) La post-evaluación de las decisiones tomadas o apreciación de la nueva situación.

Si un gobierno comienza por organizar sistemáticamente estos cuatro submomentos puede, en buena medida, comandar el proceso de cambio situacional. Por lo contrario, que es desgraciadamente lo más común, si un gobierno no tiene un plan de acción central y planes de acción descentralizados en las unidades operacionales, la fuerza de la tendencia del cambio situacional manda sobre el gobierno. Este tiende a reaccionar espasmódicamente con una política defensiva según sea la gravedad de la situación que enfrenta, y su máxima habilidad se reduce a navegar dentro del curso de los acontecimientos. El principal síntoma

de la pérdida de control del momento táctico-operacional se produce cuando la dirección del gobierno no puede decidir sobre el uso de su tiempo y las cosas menores adquieren en la realidad una prioridad implícita que desplaza a los problemas transcendentales para el cumplimiento del programa de gobierno. Se alargan agotadora e ineffectivamente las jornadas de trabajo, pero a medida que transcurre el tiempo, nos sentimos cada vez más arrastrados por las circunstancias, y la corriente del río de los hechos se impone sobre nuestra voluntad y nuestro plan. La libertad de acción se pierde gradualmente. Pero, esta no es una ley fatal, es sólo la consecuencia de un concepto rudimentario de gobierno. Es imposible exagerar la importancia que las técnicas de gobierno tienen como expresión correcta de la organización de estos cuatro submomentos. Por eso, permítanme repetirlo una vez más: gobernar es conducir, y la planificación se refiere al arte y las ciencias de conducir y no simplemente de calcular sobre el futuro.

La apreciación situacional en la coyuntura es el "sensor" que permite captar la realidad y el desarrollo inicial de nuevos problemas. La "pre-evaluación" de las decisiones posibles es el medio para seleccionar las operaciones y acciones más eficaces para enfrentar la coyuntura y, al mismo tiempo, aproximarse a los objetivos del plan. La toma de decisión y la producción de operaciones, si es apoyada en los submomentos anteriores, permite conciliar los criterios políticos, económicos y de corto y mediano plazo en una apreciación de conjunto, a fin de que la acción de los Ministros no se parcele en ámbitos contradictorios. Y la post-evaluación es una nueva apreciación de la situación para comparar, ahora, los efectos reales con los efectos esperados por nuestro plan de acción. Pero, ¿cómo se puede estructurar este sistema en un principio organizador?, ¿cómo la Dirección Superior del Gobierno puede exigir cuenta a sus Ministros si previamente no les demanda planes de acción concretos? Una cosa es la cuenta sobre la marcha y ejecución de un plan de salud y, otra muy distinta, es una cuenta sobre lo que ocurre en el sector de la salud. Aquí, es donde se aprecia la importante función de organización que cumple un plan modular por operaciones. 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.

Esto es lo que se pretende hacer en la llamada sala de situaciones, cuyas funciones y características generales se explican en mi libro "Política y Plan". En este momento pueden ustedes apreciar la importancia de la tecnología de planificación utilizada para darle más velocidad a nuestros cálculos. 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 continua 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 es el centro neurálgico del proceso de toma de decisiones y control de las cuentas de los Ministros. Supone también, desrutinizarse 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 para mantener al día el arco direccional del plan que servirá como referencia actualizada del futuro con que se evaluará la situación presente.

Para entender cómo opera una sala de situaciones imagínense ustedes la "sala de control" del Metro de Caracas. Personalmente yo no he estado en ella, pero puedo deducir en grandes líneas su estructura y funcionamiento. 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. Esta sala de control es una versión muy simplificada de una "sala de situaciones". Obviamente, no podemos seguir al sistema social visualmente, porque es más complejo y muchas cosas ocurren bajo la piel de lo visible. 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 lo exigimos 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 enfrentar los siguientes desafíos.

- a) desarrollar una capacidad para conocer la realidad concreta en cada situación y sus tendencias, aunque ésta cambie con rapidez; este es un problema de información, capacidad de análisis, capacidad de anticipación de las tendencias situacionales y sensibilidad para romper la barrera de incomunicación que tiende a rodear la dirección del gobierno.
- b) hacer un cálculo oportuno de pre-evaluación de las operaciones propuestas para ser producidas en la situación, mediante técnicas adecuadas de simulación;
- 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;
- d) impedir que la enorme variedad de la información que recogemos de la realidad nos abruma y anule nuestra capacidad de análisis;
- 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.; y

- f) impedir que la "callosidad burocrática" que aísla a la dirección del gobierno de la realidad, también lo incomunique de su propio sistema de planificación.

¿Cuáles son las vías para solucionar estos problemas? Primero. La capacidad humana de pre-alimentarse del futuro. Los seres humanos tienen la capacidad de anticiparse a la realidad, no solamente de seguir la realidad. Podemos pensar sobre el futuro y podemos analizar tendencias. Por ese camino le podemos ganar en velocidad a los hechos. Pero, a su vez, la pre-alimentación como cálculo anticipado sobre el futuro tiene un punto vulnerable: la información a partir de la cual debemos hacer esta pre-alimentación. Ahora, el problema revierte nuevamente a la información que tiene que fluir con un mínimo de retardo hacia nosotros para que el cálculo sobre el futuro tenga una base de apoyo sólido.

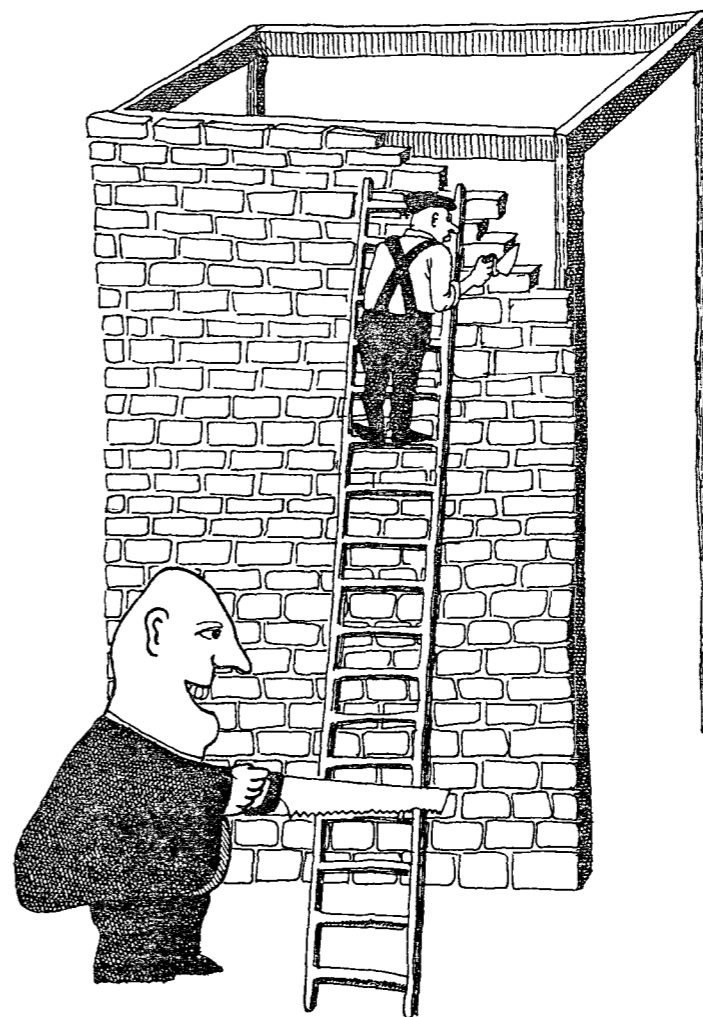
Segundo. Modernizar selectivamente la Información Estadística. Bueno, no se puede modernizar el sistema de información estadística de un país de la noche a la mañana; pero sí se puede modernizar muy rápidamente la producción de 50 informaciones. Así surgió la idea de una especie de "paquete preferencial de informaciones" que tiene que alimentar el sistema de información en la coyuntura a cualquier costo. De hecho, parte de ese paquete de información preferencial está en marcha y CORDIPLAN tiene hoy una información muchísimo más oportuna que la que tenía seis meses atrás. Pero, todavía queda mucho por hacer para abastecer la futura sala de situaciones.

Tercero. La reducción de variedad. ¿Cómo se puede asimilar una realidad compleja y variada expresiva de la situación de cumplimiento del plan? La capacidad humana para asimilar información es limitada. ¿Cómo podemos, a nivel central, saber si se está cumpliendo el VII Plan, en circunstancias que, a lo menos, incluirá unas 130 operaciones y cada operación tendrá en promedio unas 10 acciones? ¿Podemos formarnos una idea clara de lo que ocurre con la ejecución del plan si recibimos en nuestro escritorio 1.500 indicadores de las acciones y 10.000 indicadores de las subacciones? ¿cómo captar la síntesis situacional? Aquí viene como anillo al dedo el concepto de variedad creado por la cibernética, por R. Ashby específicamente. La variedad es la medida de la complejidad de un sistema y ésta se precisa por el número de estados posibles del mismo. El Doctor Ashby demostró la siguiente ley: sólo la variedad de un sistema puede controlar o destruir la variedad de otro. A partir de esa proposición dedujo el siguiente corolario: si el sistema "A" desea controlar al sistema "B", el primero debe tener igual o mayor variedad que "B". Este es exactamente el caso nuestro en la sala de situaciones. El sistema "A" es el Gobierno que desea controlar el cumplimiento del plan, y la realidad objeto del plan es el sistema "B". Pero, como 1.500 indicadores producen mucha mayor variedad que la que posee el siste-

ma contralor, debemos reducir la variedad de la información recibida en la sala de situaciones. ¿Cómo es posible reducir la variedad? Haciendo que la computadora trabaje por nosotros inteligentemente. Primero, podemos reducir los indicadores primarios desde 1.500 a unos 800 mediante su conversión en índices compuestos significativos. Pero aún así, es un exceso de información. El paso siguiente es definir indicadores de **norma** que nos sirvan para compararlos con los indicadores **reales**. Ahora si podemos reducir drásticamente la variedad. Ahora podemos convertir los indicadores en **señales**. En efecto, un programa de computación en la sala de situaciones puede cotejar automáticamente la información de los indicadores reales con los indicadores norma. Si el indicador real está dentro de la banda especificada por la norma, la información se almacena sin entrar en el tablero de señales. Pero, si el indicador real remitido a nuestra sala está al borde o fuera de la banda de normalidad, el cotejo automático de ambos emitirá una señal de atención o una señal de alarma que entrará a nuestro tablero de control. El método de reducción de variedad consiste en despreocuparse por lo que se desarrolla bien y concentrarse en lo que está deteriorándose o está mal. Por esta vía, podemos reducir variedad desde 1.500 indicadores primarios hasta 20 señales, perfectamente asimilables como síntesis de la situación. El proceso de reducción de variedad es entonces el siguiente: información primaria  $\longrightarrow$  indicadores compuestos  $\longrightarrow$  señales. El problema consiste en transformar los indicadores en señales.

Imagínense ustedes una sala de situaciones en este Ministerio. A través de ella podrían hacer un seguimiento constante del cumplimiento de las operaciones del plan de salud y podrían tener un registro permanente de los problemas de administración en los hospitales, los centros de salud, los ambulatorios y las medicaturas rurales. Supongamos que ustedes han diseñado un sistema de indicadores semanales para conocer la marcha de las unidades mencionadas. Hacia ustedes fluirían miles de informaciones que se transformarían automáticamente en pocas señales de atención y alarma. Para ello tendrían que conectar por telex o telecomunicaciones las unidades que producen los indicadores con la computadora de la sala de situaciones. Así tendrían permanentemente al día un panorama de los servicios de salud por zonas y por unidades específicas de servicios. Cuando el cuerpo directivo de este Ministerio se reúna en sala de situaciones no podrá ignorar las señales de atención y alarma, y no podrá dejar de seguir el cumplimiento del plan. Verían también que la organización diseñada los conduce a una mejor utilización del tiempo. Pero, más importante que todo lo anterior, este sistema los obligaría de inmediato a realizar algo que también el cuerpo humano realiza: descentralizar inteligentemente.

**Cuarto. Descentralizar.** Los problemas tienen que ser resueltos donde corresponde y no puede siempre centralizarse su solución. Por ejemplo, aquí a mi lado, está fumando la Dra. López, y hace un rato casi tocó mi mano con su cigarrillo encendido; pero yo la retiré automáticamente, sin pensarlo. Si no fuera así, ya estaría quemado. El cuerpo hu-





mano, y ustedes lo saben mucho mejor que yo, hizo funcionar en este caso un circuito corto ultrarápido, el "circuito medular reflejo". Si el cuerpo humano no tuviera en su diseño organizativo esta estructura descentralizada y, ante la amenaza sorpresiva del cigarrillo de la Dra. López, remitiera una consulta a la corteza cerebral, o sea, siguiera la vía de una consulta central larga y lenta hacia la sala de situaciones que todos tenemos en la corteza cerebral, los seres humanos tendrían en la piel un mapa de quemaduras. El circuito medular reflejo evita estas consultas y reacciona automáticamente. Aquí tienen un buen ejemplo de descentralización inteligente.

Los sistemas biológicos, como sistemas viables, tienen un grado de descentralización calculado para sobrevivir que es muy eficiente. Para nosotros, el problema es similar. No podemos concebir una sala de situaciones que concentre todo, si no una red descentralizada y especializada de salas que se conecta, por excepción, con la sala central.

La sala de situaciones es una herramienta para gobernar. Es el cerebro del sistema de planificación. Este cerebro conduce la planificación en la coyuntura y se *prealimenta* de los planes anuales, de los planes para el período de gobierno y de los planes a 20 a 25 años plazo para darle racionalidad a las decisiones presentes. Pero, además se *retroalimenta* de la evaluación y aprendizaje constante de los aciertos y errores de la historia reciente de dichos cálculos.

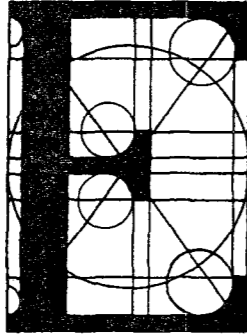
Permítanme el siguiente símil, que creo es oportuno respecto del momento táctico-operacional. Planificar, en términos simples, es como conducir un automóvil. El conductor de un vehículo no puede tener la vista fija en una sola distancia hacia adelante; en verdad, ni siquiera puede tener la vista sólo hacia adelante. Si fija la vista a un metro de las ruedas delanteras, puede chocar con el vehículo que tiene al frente y frena ante la luz roja. Tampoco puede fijar la vista a diez o quince metros al frente, porque puede caerse en el hueco que abrió ayer el INOS, y que está a un metro de la rueda derecha. Muy bien, entonces la solución es clara: el conductor debe poner la vista simultáneamente a quince metros y a un metro de distancia hacia adelante. Pero, si hace esto, puede que olvide que en el próximo semáforo debe doblar a la derecha para tomar la vía directa que lo conduce a su casa. Pero, no puede fijar la vista en la casa, porque simplemente no está a una distancia visible. No importa, el conductor, registra entonces en su mente la distancia hacia la casa, exactamente como si la estuviera viendo. Ahora estamos mejor. Tenemos la vista a un metro y a quince metros de distancia y, además, en nuestra mente, tenemos la atención puesta a veinte kilómetros de distancia donde está nuestro punto de llegada. Justo en esta etapa de nuestras reflexiones, se cruza un perro y el conductor frena bruscamente.

El vehículo de atrás, que venía acelerando, se estrella con el nuestro. Ahora, el problema está más claro: no podíamos descuidar la vista hacia atrás; por algo los vehículos tienen un espejo retrovisor.

Un buen conductor debe enfocar la vista en varias distancias hacia adelante, aún en la más lejana que coincide con su destino y que no puede ver; pero, además, debe mirar hacia atrás mirando hacia adelante.

Con la planificación nos ocurre lo mismo. Debemos tener nuestra atención en el presente. Pero, decidir racionalmente en el presente requiere de señales direccionales a la distancia de un año, a la distancia de cinco años para captar el período de gobierno, y a la distancia más larga que se nos pierde de vista, a veinte o veinticinco años. Estas señales direccionales son móviles según las circunstancias, y sirven para evaluar en cada momento la trayectoria residual hacia el objetivo. Pero, no basta con mirar hacia adelante. Nuestras ciencias sociales sólo nos permiten un buen proceso de aprendizaje en la práctica. Debemos volver la vista hacia atrás, constantemente, para analizar nuestra propia experiencia e intentar sistematizarla a fin de mejorar nuestros cálculos siguientes.

## CONCLUSIONES FINALES



El ejemplo del automovilista nos permite también caracterizar en pocas palabras las diferencias esenciales entre la planificación normativa y la planificación situacional. El planificador normativo dirá que el plan es el que hemos trazado o dibujado en la carta de viaje. Es una trayectoria que sigue las calles desde el punto de partida hasta el punto de llegada y que debe cumplirse en un tiempo determinado. Para nosotros, en cambio, el plan sólo podemos entenderlo como el proceso de conducir el automóvil, de gobernarlo desde el punto de partida hasta el punto de llegada. La trayectoria dibujada en la carta es imprescindible, pero es sólo una referencia estudiada que tendremos

que revisar y poner a prueba a cada paso. Si al avanzar una cuadra encontramos un choque de vehículos que obstruyen el paso, debemos desviarnos para poder alcanzar el punto de destino. Y eso no podía estar previsto en el diseño original. Para nosotros, el centro de la planificación es la dinámica de conducción. Para la planificación normativa, es el diseño.

Ahora, creo que pueden ustedes compartir conmigo esta afirmación: modernizar el sistema de planificación, es modernizar la dirección del Gobierno, y modernizar la dirección del Gobierno es modernizar la capacidad de modernizar. Nadie puede exigir más eficiencia que la que concibe y practica. Ese es el techo de la demanda.

Unas palabras finales. Recuerdan ustedes que inicié esta charla destacando las relaciones entre planificación y libertad, para inducirlos a meditar sobre la trascendencia del intento del hombre por crear su futuro. Al finalizar esta exposición, ustedes dirán que hablé de muchas cosas, pero casi nada de la libertad que gana el hombre con el plan. Estarán tentados a pensar que sería mejor fundar la importancia del plan como un instrumento de compromiso para mejorar el bienestar de la población, para producir más bienes y servicios mejores y más abundantes. Pero, lo que está en la base del bienestar de la mayoría ciudadana es la posibilidad real de que pueda elegir ser menos pobre. Está ante nuestra vista que mucha gente, quizás la mayoría, es pobre sin haberlo elegido. Nuestra sociedad produce pobreza y la reparte sin preguntarnos por nuestras preferencias. Para muchos, entonces, la superación de la pobreza es una variante, no es una opción. Sólo la planificación puede hacer que mandemos sobre nuestro futuro, para conquistar la libertad de elegir el bienestar y rechazar la pobreza. El bienestar de las mayorías es reducible a libertad.



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

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

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

### **Derechos y permisos**

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

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

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

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