

**CARLOS MATUS**



**4**

**poli  
tica  
plan**

**SEGUNDA EDICION**

**PUBLICACIONES DE IVEPLAN**

## I LA PLANIFICACION COMO UN PROBLEMA ENTRE LOS HOMBRES

Cualquier ciudadano de un país puede preguntarse con razón qué papel juega en la conformación del futuro. ¿Estamos caminando hacia donde queremos, sabemos lo que queremos y hacemos lo suficiente para alcanzarlo? El problema reside en si somos arrastrados por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabemos a donde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo a conducir el movimiento de las cosas en esa dirección. ¿Nos arrastran o conducimos?. Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro, y todos los problemas que están ahora a nuestra vista pudieron ser resueltos.

Estas interrogantes disparan al blanco preciso de la planificación y apuntan al centro del concepto de "plan". Porque planificación no es otra cosa que intentar someter a la voluntad humana el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país, a causa de nuestras propias acciones.

El símil de la corriente de un río es bueno para entender que la realidad social-el objeto del plan-está siempre en movimiento. Ese movimiento contiene una fuerza y una dinámica que se ha impuesto sobre otras, para imprimirle una dirección. El mundo, mi país, la realidad, esa región y tu mismo municipio, no están detenidos a la espera de que alguien planifique su destino y actúe en consecuencia. No. Ese destino se está construyendo incesantemente aunque no sepamos a ciencia cierta hacia donde nos conduce. De manera que quien quiere enfrentarse al desafío de *crear un futuro* con su voluntad, poder y recursos, en cierto sentido navega contra la corriente, porque debe vencer una fuerza que contradice sus intenciones. Salvo que planifique para acelerar y acentuar las tendencias ya arraigadas en el sistema social, porque también se puede planificar a favor de la corriente. Pero ese no es el caso más común ni el que principalmente la justifica. De manera que la planificación presenta dificultades parecidas a la de agarrar con las manos un pez en el agua, en condiciones de mala visibilidad. Se trata de algo que no es reducible a una teoría, al menos totalmente, que requiere mucha experiencia, perseverancia y capacidad de aprendizaje en la práctica, además de fuerza y recursos para torcer el curso de los acontecimientos en la dirección deseada. Esta dificultad para actuar sobre la realidad venciendo un movimiento y una resistencia, es la que destaca con eficacia el símil con la corriente de un río. El objeto del plan no es un blanco fijo sobre el cual apunta el planificador. Sin embargo, esta afirmación depende de cual es el objeto planificado. Generalmente, cuando se habla de planificación, nos referimos al proceso de desarrollo económico-social. Pero, la planificación, como cuerpo de teoría general, puede aplicarse a cualquier actividad donde es necesario un esfuerzo para alcanzar un objetivo. Y, para algunos casos de planificación, donde no hay resistencia al intento de una fuerza por conseguir su objetivo, puede ser válida la idea de un blanco fijo. En todo caso, si la planificación se refiere a un proceso social, el movimiento es la ley de su existencia y el ejemplo del río es esencialmente válido.

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

En la sociedad, la fuerza del río encuentra su equivalente en las tendencias situacionales, en el curso que sigue el cambio social *más allá de nuestra voluntad*. Pero, ¿Más allá de la voluntad de *todos* responsables del curso de los acontecimientos. Todos nosotros constituimos la fuerza de la corriente. Sin embargo, puede que todos, como individuos, nos sintamos en mayor o menor grado arrastrados por los hechos, víctimas de un movimiento de curso ciego donde se pierde la racionalidad humana social en el mar infinito de las voluntades y fuerzas individuales de acción que producen los hechos día a día. ¡Qué paradoja! Todo lo que *ocurre* en la sociedad, y valga la redundancia, es social, porque es producido por los hombres, pero esos mismos hombres no se reconocen necesariamente en los resultados de su producción. Todos somos responsables de ser arrastrados en una dirección que no deseamos; vale decir, todos *conducimos* el proceso de cambio situacional, pero sin capacidad de fijarle rumbo. ¡Cuántos casos patéticos registra la historia de líderes todopoderosos, innegables conductores de procesos sociales, que sucumbieron ante la fuerza de la corriente anónima de los hechos!. Recuérdese el caso de Robespierre, soñador de la libertad en sus intenciones, implacable dictador por la fuerza de los hechos, todopoderoso y dueño de la vida y la muerte de muchos hombres, las fuerzas que él mismo contribuyó a desatar lo llevan a la muerte con sus mismos procedimientos. ¿Hasta dónde Robespierre era llevado por la corriente de los hechos y hasta dónde conducía la revolución francesa?. ¿Qué encarna esa corriente tan poderosa de los hechos que puede más que los conductores más duros de la historia?. Parece que el individuo, con sus características propias, al interior de un agregado social, se funde en una entidad distinta, a veces monstruosa, a veces heroica, a veces también pasiva y mediocre. El agregado social, las fuerzas sociales, tienen vida propia, objetivos propios y capacidad propia. Cada individuo reconoce su producción individual de hechos políticos, bélicos, económicos, sociales y culturales, pero todos juntos, como agregado de productores sociales, no nos reconocemos como responsables de los resultados del sistema, y no nos sentimos conduciendo o comandando el curso que sigue nuestro país, nuestra región o nuestra ciudad hacia el futuro. La corriente de los hechos no tiene autor responsable. El "dejar hacer" ("laissez faire") no tiene quien le escriba su destino. Alguien conduce, pero no somos nosotros como individuos, somos nosotros mismos como fuerzas sociales, y allí diluimos el peso de nuestros actos en el peso de la multitud de otros. El oponente somos nosotros. Nobel inventa la dinamita, pero no es responsable de las guerras. Einstein sienta los fundamentos teóricos de la teoría atómica, pero no es responsable de Hiroshima y Nagasaki. Un empresario sube los precios, pero no asume responsabilidad por la inflación. Sin embargo, ninguno de estos hechos podrían ocurrir sin nuestra participación.

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

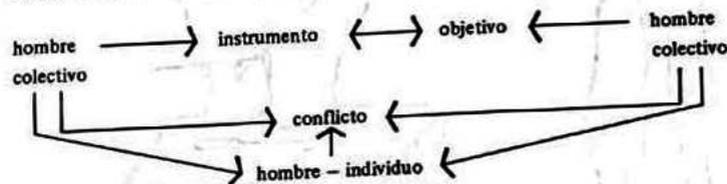
Pero el "hombre colectivo" no es independiente del "hombre individuo", desde el momento que el último se integra en el primero. Necesariamente el "hombre colectivo", como actor del plan, debe responder y estimular a la conciencia social de cada "hombre individuo", ahora agrupado con muchos otros hombres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

del futuro. En esta forma, el "hombre colectivo", como agente de cambio y por medio del plan, se convierte en el contrapeso del vacío de dirección del proceso social que todos producimos como individuos. El hombre colectivo si es conductor del proceso. Por ello, la planificación surge como un problema *entre* los hombres: entre el "hombre individuo", que persigue fines particulares y el "hombre colectivo", que busca un orden y dirección social; y entre las distintas fuerzas sociales en que se encarna el "hombre colectivo". Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas y, en consecuencia, luchan por distintos diseños sobre el futuro. Y tales diseños guían sus acciones en el hacer cotidiano que produce la realidad. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico. En consecuencia, la planificación debe asumir que el medio en que ella se desarrolla es un medio resistente que se opone a nuestra voluntad y que tal oposición no proviene de la naturaleza, sino de otros hombres con distintas visiones, objetivos, recursos y poder, que también hacen un cálculo sobre el futuro y tienen iguales o mayores posibilidades que nosotros de conducir el proceso social por un camino que se aparte del nuestro. La planificación podría ser un problema técnico si se refiriera a la relación del hombre con las cosas, pero esas cosas siempre ocultan a otros hombres. La planificación es así un *problema entre* cosas, pero esas cosas siempre ocultan a otros hombres. Pero tal afirmación o negación no supone una lucha o un conflicto con objetos, con cosas o con la naturaleza como problema principal. No es cierto que podemos decidir sobre nuestro futuro pensando exclusivamente en la relación.

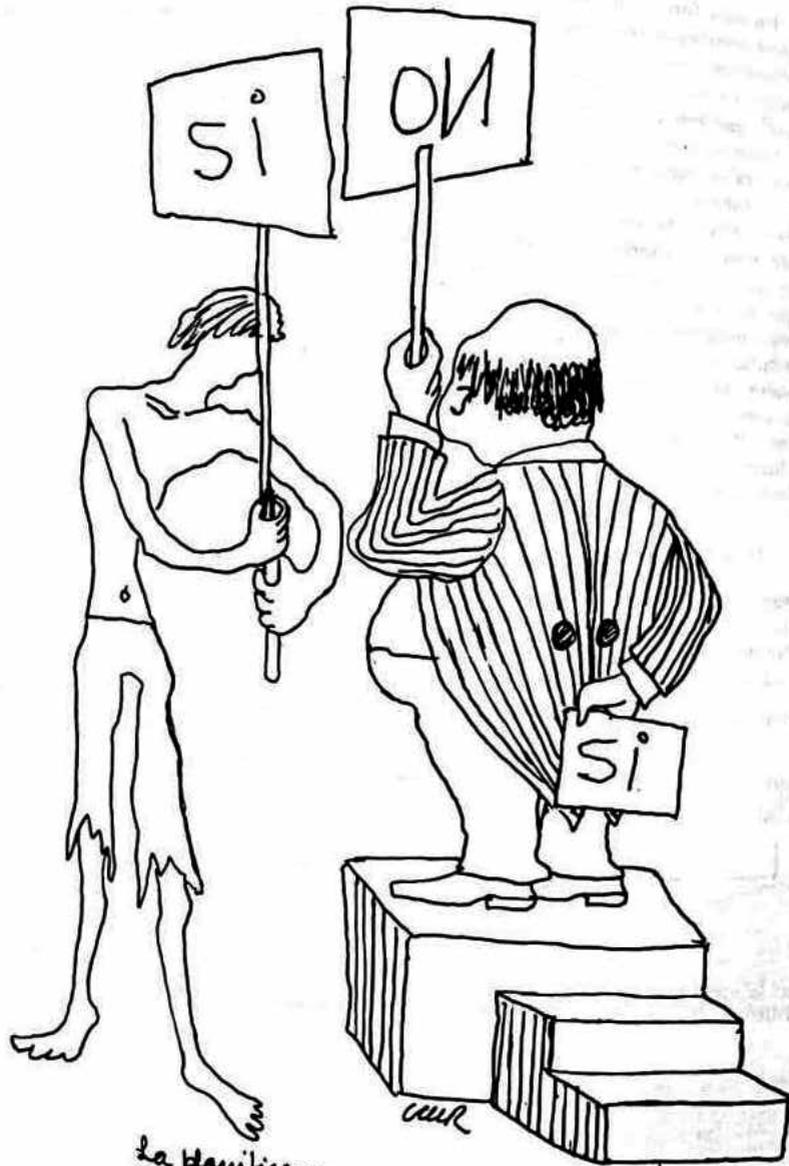
Hombre → instrumento → objetivo

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

En el fondo, la relación que debe preocuparnos en el ámbito de la planificación, es la siguiente:



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



La planificación como un problema entre los hombres

**COMO NO SE PUEDE  
PLANIFICAR**

**2**

## 2. COMO NO SE PUEDE PLANIFICAR

Si decidimos actuar para ser dueños de nuestro futuro tenemos que saber cómo hacerlo. El concepto restringido de planificación se refiere justamente al método o técnica para intervenir sobre el sistema social y lograr determinados objetivos.

Los textos tradicionales de planificación afirman que el planificador es un técnico al servicio de una fuerza social, y la profesión de planificador consiste en dominar la técnica de hacer planes. Esta técnica es simple en sus principios básicos, pero muy compleja en su aplicación. Y esto es exactamente cierto.

Las técnicas de planificación abordan generalmente el problema por instancias. Se supone que el proceso comienza con el diagnóstico que hace el planificador de la realidad sobre la cual deberá intervenir. El planificador diagnostica como si fuera un médico de la sociedad y busca precisar y entender los males que la aquejan. La palabra diagnóstico, que proviene del griego "diagignoskein", significa "distinguir", "conocer". En medicina este proceso de distinguir lo que le pasa a un enfermo supone determinar el carácter de una enfermedad mediante el examen de sus signos aparentes. Hay pues una relación entre la constatación de signos diversos y los distintos tipos de enfermedades que padece el hombre. Se supone que en relación a los problemas de nuestras sociedades, el planificador puede distinguir distintos signos aparentes de problemas sociales o hechos sociales problemáticos. La desigual distribución del ingreso, la desocupación, la marginalidad social, la inflación, el estancamiento económico, la concentración espacial, etc., son hechos o conjuntos de hechos que constituyen "signos aparentes" que se corresponden con distintos o comunes problemas que los causan. La palabra aparente no significa en este caso inexistente o falso, sino la forma en que "aparece" o se "manifiesta" como signo o fenómeno situacional un problema.

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

Al precisar el diagnóstico, el planificador puede decidir el *año* base del plan, vale decir, el último punto en el tiempo pasado que se mantendrá fijo mientras se formula el plan.

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

terminada tasa de alza de los precios. En la misma forma, la distribución del ingreso *debe ser* más igualitaria, la desocupación *debe ser* reducida, la marginalidad social *debe ser* aminorada, el estancamiento económico *debe ser* superado, la concentración espacial *debe ser* combatida, etc. Lo normativo se refiere, en consecuencia, a una "norma" que *debe ser cumplida* y que ha sido fijada por diferenciación entre lo necesario y la realidad, dentro de un marco de lo razonablemente posible. Una vez conocido el marco de posibilidad, lo normativo se mueve dentro de la lógica de lo necesario, cuestión que indudablemente tiene un aspecto técnico y sus complejidades metodológicas. Los objetivos, como propuestas generales, deben traducirse en metas de precisión cuantitativa y cualitativa. La meta permite precisar el *alcance* del objetivo. Por ejemplo, disminuir el desempleo es un objetivo, en cambio disminuir el desempleo a un 50/o de la fuerza de trabajo es una meta.

La definición de los objetivos constituye lo que se llama una "imagen-objetivo", que debe cumplir ciertos requisitos<sup>1/</sup>. En efecto, la imagen-objetivo debe ser *eficaz, coherente y posible*. Será *eficaz* si responde no sólo a los problemas presentes, sino a aquéllos que existirán en el tiempo futuro en que se ubica la imagen-objetivo. Por ejemplo, si hoy la desocupación es de 100.000 personas y hacemos un plan para darles empleo que toma cinco años, si fijamos la meta en 100.000 empleos nuevos llegaremos tarde, pues cinco años más adelante puede que el desempleo alcance a 120.000 personas. Será *coherente* si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro. A este respecto, se dice que hay objetivos *complementarios* y objetivos *competitivos*. Son complementarios si el cumplimiento de uno exige el cumplimiento del otro. Por ejemplo, mejorar el nivel de consumo popular (objetivo 1) exige mejorar la distribución del ingreso (objetivo 2). Son *competitivos*, si el logro de uno implica el sacrificio de otro. Por ejemplo, elevar la productividad de la mano de obra (objetivo 1) puede sacrificar al nivel de empleo (objetivo 2). Y será *posible* si respeta las restricciones económicas existentes y está dentro del espacio de aceptación política de la fuerza social que decide sobre el plan. Por ejemplo, construir 150.000 viviendas al año puede ser necesario, pero los recursos de que disponen las clases populares para comprarlas lo hacen inviable. Es decir, el planificador técnico fija los objetivos en consulta y previa aceptación de ellos por la fuerza social que tiene el poder de planificar y otorgar apoyo al planificador técnico. Y los objetivos necesarios conducen a *medios* necesarios para alcanzarlos, lo cual nos lleva al problema siguiente.

El planificador tiene que seleccionar instrumentos o *medios de acción*, capaces de atacar los problemas identificados en el diagnóstico en la intensidad necesaria para alcanzar la imagen-objetivo. Estos medios deben ser *suficientes, necesarios, potentes y eficaces*, además de coherentes entre sí. *Suficientes*, significa que el conjunto de medios seleccionados se basta para alcanzar el objetivo. Es decir, no sobra ni falta ninguno para conformar el efecto buscado sobre la realidad. *Necesarios*, implica la condición de que cada instrumento o medio seleccionado contribuye al objetivo con un balance positivo de sus efectos. De otra forma crearía más problemas de los que soluciona. *Potentes*, apunta al requisito de que cada medio seleccionado debe tener la capacidad de atacar el problema para el cual es seleccionado, de manera que sólo la graduación del uso del medio escogido resta para afinar el éxito del resultado. Por ejemplo, si se trata de recorrer 10 kilómetros en 10 minutos, el caminar no parece ser un *medio potente* en relación al objetivo. *Eficaces*, expresa la condición de que los medios seleccionados son los que hacen un mejor uso de los recursos disponibles.

<sup>1/</sup> Para el análisis de los problemas que presenta el diseño de un *gen-objetivo*, véase Carlos Mata, "Estrategia y Plan, Siglo XXI.

Por último, la condición de *coherencia* exige que lo que una acción interventora hace con la mano derecha no lo deshaga otra acción con la mano izquierda, al anular o contradecir sus efectos positivos. Los medios seleccionados se refieren siempre a *asignación o uso de recursos* o a la precisión de *reglas* de funcionamiento del sistema. Ambos tipos de medios son seleccionados estrictamente dentro de la lógica de lo necesario. La forma de razonamiento deductivo es la siguiente: si el objetivo A es necesario, el instrumento o medio deriva su necesidad de la necesidad del objetivo. El "debe ser" de los objetivos se traslada al "debe ser" de los medios. Debe realizarse una reforma tributaria, debe modernizarse el aparato del Estado, debe invertirse un 300/o del PTB, etc. Por esta vía, la lógica de lo necesario baja de los objetivos globales a las metas específicas, a los medios globales, y de ahí a los medios concretos.

A estas alturas del proceso, el planificador tiene que verificar la *consistencia* del plan. Aquí es importante distinguir entre la *consistencia real* o "*direcciona*" y la *consistencia formal* o de "*factibilidad*" del plan.

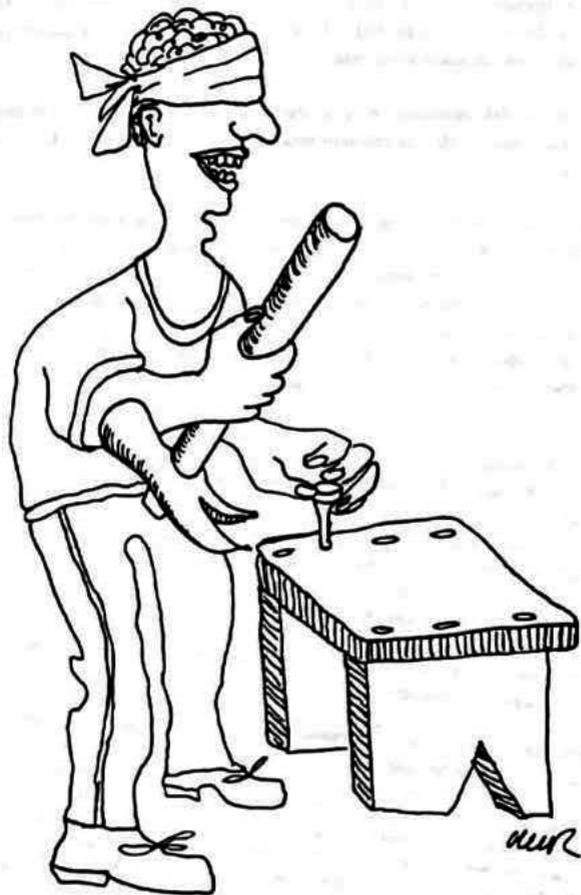
La prueba de consistencia real se refiere a contestar la pregunta más trascendente de todas. ¿Si podemos cumplir las normas establecidas, alcanzaremos los objetivos? Para responder a esta pregunta se requiere un buen *modelo* o teoría explicativa de la realidad objeto del plan, a fin de conocer con anticipación y aproximación suficiente la causalidad de cambio que generarán los medios de intervención seleccionados y así constatar si el movimiento resultante se aproxima o no a la imagen-objetivo. Se supone que en varias aproximaciones sucesivas de cálculo, se puede encontrar la aplicación necesaria de los medios para que los resultados del modelo coincidan con la imagen-objetivo propuesta.

La prueba de consistencia formal se refiere a los medios mismos, bajo el supuesto que la primera prueba es satisfactoria. Esta segunda prueba se refiere a la "*factibilidad*" del plan y debe responder a preguntas como las siguientes: ¿Hemos asegurado el financiamiento de los gastos que exige el plan? ¿Está garantizado el equilibrio del balance de pagos con el exterior? ¿La disponibilidad de bienes y servicios (producción nacional más importaciones) coincide en cada fase del plan con los usos requeridos (consumo, inversión, exportaciones, etc.)? ¿Se han respetado las restricciones económicas y políticas establecidas en el marco de viabilidad para el plan?

Todas estas pruebas formales se refieren a requisitos globales, sectoriales, regionales o institucionales que deben cumplir los medios.

Todo lo anterior supone fijar el horizonte de tiempo del plan y el horizonte de tiempo de las grandes orientaciones de largo plazo que lo fundamentan. Una primera idea de ambos horizontes de tiempo debe estar presente desde los primeros pasos en la formulación del plan, pero sólo el desarrollo del mismo hasta una cierta etapa podrá fundamentar el tiempo más pertinente, sobre todo en el caso del horizonte de más largo plazo. Sin embargo, en muchos casos el horizonte de tiempo del plan está fijado por ley. En este caso, es importante que el horizonte de tiempo del plan coincida con un período de gobierno, a fin de que la fuerza social responsable de su diseño sea también responsable de su ejecución. En Venezuela, sin embargo, el plan toma parte de dos períodos presidenciales. Por ejemplo, el VI Plan de la Nación cubre el período 1981-85 y toma parte de los períodos presidenciales 1979-83 y 1984-88.

Durante todo el proceso, el planificador, como técnico, debe argumentar y dialogar con el po-



cómo no se puede planificar

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

Naturalmente, el planificador debe revisar el plan cada vez que la situación lo aconseja, a fin de que éste siempre considere una situación real de partida, sus objetivos sigan correspondiendo a los problemas vigentes y los medios seleccionados continúen siendo lo más idóneos. Y, para que esta revisión permanente pueda hacerse en la realidad, la planificación misma debe ser planificada, a fin de que los planes se formulen con la calidad y oportunidad necesarias y se sincronicen sus distintas partes y etapas. Deben establecerse flujos de información, control, análisis, revisión del plan, articulaciones entre las guías programáticas y la ejecución, etc. Todo esto requiere una maquinaria capaz de administrar el proceso de planificación, la cual debe ser diseñada y perfeccionada constantemente.

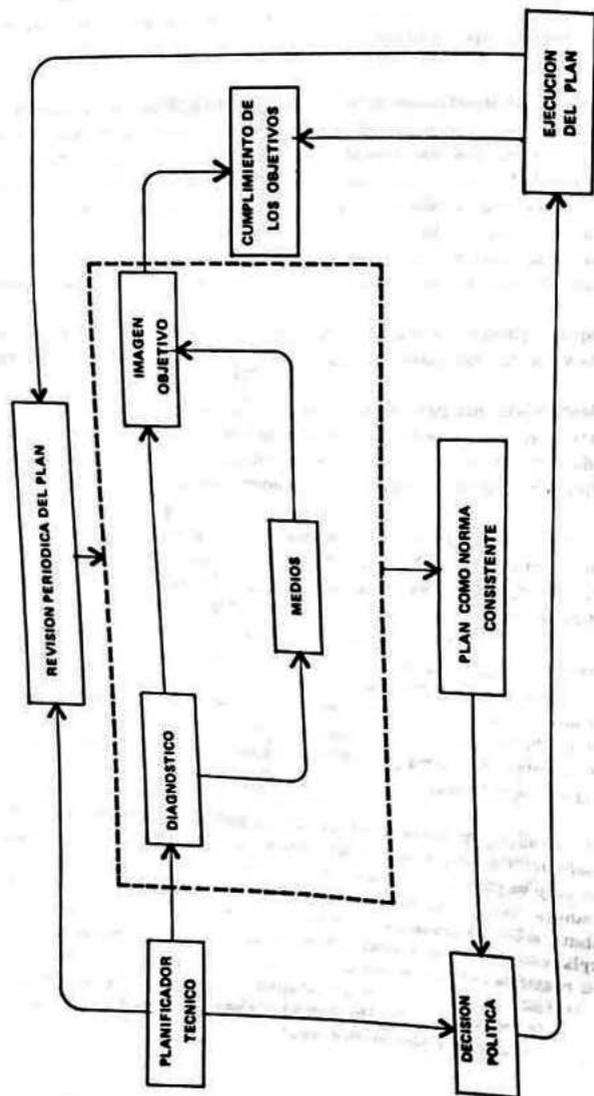
Hasta aquí la presentación elemental y esquemática de la planificación tradicional, que en la práctica presenta variantes más positivas o más negativas, más simples o más complejas.

En la descripción que hemos hecho, la planificación se confunde con un proceso técnico de toma de decisiones, con una praxeología, con una ciencia de la acción o con una tecnología de intervención social, donde está previamente resuelto el problema del poder político. Y allí radica la gran debilidad de la planificación tradicional o planificación normativa.

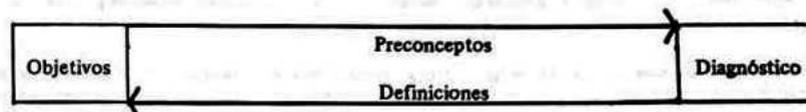
Por ejemplo, cuando un ingeniero diseña un puente, aplica una técnica probada, que a su vez está basada en una ciencia física. Y, el acto de construir el puente es, en efecto, un proceso técnico, ya que no hay otros ingenieros interesados en obstaculizar, impedir o sustituir tal construcción por otra. Vale decir, después de diagnosticar el problema (la dificultad de comunicación) y establecido el objetivo por una decisión entre alternativas técnicas, basta con la articulación directa del diseño normativo de lo que *debe hacerse* (un puente con determinadas características) y de los medios económicos y técnicos *necesarios*, con su *ejecución* concreta. Pero, el sistema social no es un objeto sujeto al control de un hombre; es un sistema que crea sus propias leyes y está integrado *por hombres* que tienen sus propias apreciaciones sobre lo que está mal y está bien, sobre lo que es una sociedad ideal y sobre si conviene intervenir o no sobre el sistema para alterar su curso direccional o su velocidad de cambio, o reformar y reemplazar sus leyes básicas.

¿Cuál es la validez, entonces de asumir que el planificador es un técnico? ¿Por qué partir de la base que *un sólo* actor planifica sin que los otros integrantes del sistema se opongan, resistan y formulen también sus propios planes? ¿Por qué limitar el diagnóstico a *una sola* explicación técnica y objetiva, cuando es notorio que los distintos componentes de la sociedad tienen diversas opiniones sobre el estado de la misma, sobre las causas de tal estado y sobre el futuro deseable? ¿Existe, en consecuencia, una sola explicación causal de la gestación de los signos que manifiestan las enfermedades del sistema social? Si la respuesta es negativa, entonces ¿quién diagnostica, en nombre de quién diagnostica y con qué representatividad diagnóstica? ¿Se puede ignorar la existencia de oponentes al plan y la capacidad de planificación de los oponentes? ¿Dónde está el que explica, dentro o fuera del sistema? ¿Una misma explicación es eficaz para distintos objetivos?

GRAFICO No. 1  
ESQUEMA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA TRADICIONAL



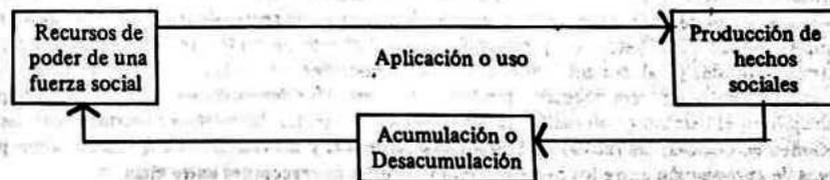
Si ahora detenemos la mirada en el diseño del debe ser, la norma, o la imagen-objetivo, surgen igualmente varias interrogantes. ¿Cómo puede hablarse de objetivos del plan sin distinguir los planes y objetivos de los oponentes? ¿Quién diseña los objetivos? ¿Qué legitimidad tiene ese diseño? ¿A quién representan esos objetivos? ¿O todos los objetivos son de consenso? ¿Todos los objetivos tienen fundamento técnico? ¿El plan debe limitarse al consenso? Y si la respuesta es negativa, ¿cómo trata la planificación la consecución de objetivos conflictivos? ¿Los objetivos son una consecuencia del diagnóstico o el diagnóstico también se hace en función de un prediseño de los objetivos? En otras palabras, si el diagnóstico no es independiente de los objetivos y, en consecuencia, *no es neutro*, ¿puede ser único?



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

Pero los problemas están recién comenzando. Si examinamos el problema de la *selección de medios*, vemos que el supuesto de partida es que se trata de medios económicos, que sólo los recursos económicos son escasos y que tal selección es un problema de eficacia económica. Pero, ¿es que la posibilidad de ejecución de un plan sólo está condicionada por la limitación de recursos económicos? ¿Qué ocurre con los fundamentos de la planificación si los recursos de poder son también limitados? ¿Es posible entonces la planificación económica sin una planificación política que la comprenda? ¿Basta con el diálogo entre el planificador-técnico y el político-gobernante para articular ambas dimensiones o delimitar el campo de lo políticamente posible?

Supongamos, por un momento, y sin demostración previa, que la planificación económica es inseparable de la planificación política, y que los recursos de poder que detentan las distintas fuerzas sociales que planifican son escasos, al igual que los recursos económicos. Si aceptamos esta hipótesis, surgen varios problemas. ¿Es posible identificar al planificador con un técnico si ahora la planificación comprende los objetivos y los medios políticos? ¿Cuál es el problema central de la planificación, el cálculo del diseño técnico o el proceso conflictivo de decisiones políticas, como cálculo integral y totalizante que precede y preside la acción? ¿Cómo tratar el problema de la administración eficiente de los recursos de poder inicialmente disponibles? Si los recursos de poder son escasos, será necesario calcular al interior del plan, cuantos recursos de poder son necesarios para producir un acto de intervención social, y como cambian los recursos de poder detentados por cada fuerza después que se ha producido el acto de intervención y se conocen sus consecuencias. ¿Se mantienen, disminuyen o aumentan? Al parecer, el uso del poder acumula o desacumula poder, tal como lo muestra el esquema siguiente:



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

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

- No es posible razonar en términos de certeza, porque el azar y la incertidumbre aparecerán reforzadas y amplificadas por la existencia de oponentes con planes y reacciones impredecibles.
- No es posible sostener que la planificación se agota en el plano del *debe ser*, en el diseño de la norma, y tratar el plano del *puede ser* o de lo viable, como un diálogo entre el técnico y el político; es necesaria una planificación política que de cuenta del proceso dinámico de construcción o pérdida de viabilidad de las normas y también del conflicto entre eficacia política y eficacia técnica.
- Si la planificación abarca la planificación política y la coyuntura política es cambiante, ni el plan puede expresarse en un plan-libro que pierde rápidamente validez, ni la planificación puede alejarse del seguimiento constante de la coyuntura política, económica y social.
- Si la planificación en la coyuntura es esencial a la vigencia real del proceso, ésta debe comprender complementariamente el corto plazo, el mediano plazo y la visión de futuro más lejana, así como un sistema de evaluación para impedir que las restricciones o facilidades que ofrece la coyuntura desvíen la dirección del movimiento del curso que conduce a la situación-objetivo vigente; igualmente, será necesario un sistema de evaluación entre la situación-objetivo y la utopía concreta más lejana, a fin de verificar si entre ellas se mantiene una relación de coherencia.
- Las categorías económicas y la teoría económica aparecerán siempre importantes, pero muy limitadas para apoyar una concepción más amplia de la planificación. Ante la pregunta de qué planificamos, ya no podemos contestar en forma concreta pero inadecuada y restringida, diciendo que es el crecimiento del PTB, el consumo, las exportaciones, la sustitución de importaciones, etc. Tampoco podemos responder en forma amplia, pero totalizantemente vaga, apuntando a cambios en el estilo de vida, el medio ambiente, el tipo de democracia y las relaciones políticas de poder. Aparece así la necesidad de acudir a una *teoría de la producción social* más amplia, donde cada hecho de producción exige recursos de poder, recursos económicos, recursos naturales y valores aplicados, así como conocimientos. Asumida esa amplitud del proceso de producción, será necesario también considerar las consecuencias de cada hecho de producción en el cambio o alteración de las relaciones de poder, las relaciones económicas, las relaciones ecológicas, las relaciones ideológicas-culturales y las relaciones cognitivas, como procesos de apropiación entre los hombres, con múltiples interacciones entre ellas.

Vemos pues que, a partir de la crítica a la relación lineal: diagnóstico → fines → medios, surge el mundo de la planificación con su enorme complejidad.

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

Toda esta revolución en la teoría de la planificación puede explicarse a partir del cuestionamiento de un supuesto básico en que descansa todo el edificio teórico de la planificación tradicional. Ese supuesto es el siguiente: el actor que planifica está *"sobre"* o *"fuera"* de la realidad planificada y en consecuencia no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican.

En efecto, si se acepta este supuesto, podemos ahora deducir como consecuencias todos los postulados de la planificación normativa, que a modo de síntesis podemos expresar como sigue:



- Postulado 1.** La planificación supone un "sujeto" que planifica un "objeto". El sujeto es el Estado y el objeto es la realidad económico-social. El sujeto y el objeto planificado son independientes, y el primero puede "controlar" al segundo;
- Postulado 2.** El sujeto que planifica debe previamente "diagnosticar" la realidad para conocerla. Ese diagnóstico se guía por la búsqueda de la verdad objetiva y en consecuencia debe ser único. A un sólo actor que planifica corresponde un solo diagnóstico.
- Postulado 3.** Para comprender la realidad y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura, es necesario descubrir sus "leyes" de funcionamiento. Ahora bien, si la realidad es un objeto social, su funcionamiento es reducible a "comportamientos sociales", vale decir a la relación del hombre con las cosas expresada como una asociación estable entre conductas resultantes y variables asociadas y condicionantes de tales conductas rutinarias. En consecuencia, toda la realidad social es explicable por medio del diseño de "modelos analíticos".

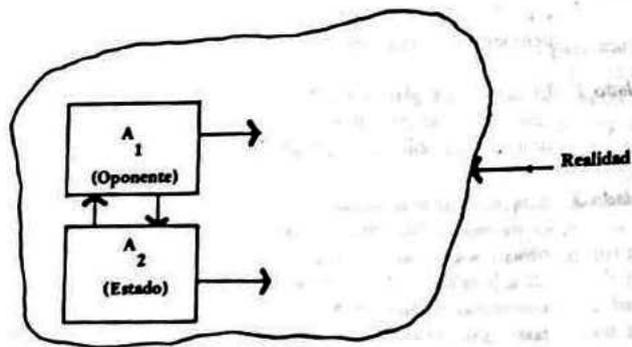
**Postulado 4:** Si el actor que planifica no comparte la realidad con otros actores de equivalentes capacidades, entonces la planificación puede referirse sólo a lo económico-social, su criterio de eficacia puede ser sólo económico y su cálculo restringirse a un cálculo del económico. En consecuencia, la planificación puede identificarse con el cálculo del "diseño" de un "debe ser" que discrepa del "tiende a ser" que revela el diagnóstico. El contexto del plan es la armonía y la concertación.

**Postulado 5:** Si la planificación se refiere al diseño de un "debe ser", entonces ésta puede referirse a una normativa económico-social cierta, donde está desterrada la incertidumbre y los eventos probabilísticos, y donde lo político puede considerarse como un marco restrictivo externo al plan económico social; y

**Postulado 6:** El plan, es producto de una capacidad exclusiva del Estado, se refiere a un conjunto de objetivos propios y en el papel tiene "final cerrado", porque la situación terminal es conocida, al igual que los medios para alcanzarla. Dada la certidumbre de los efectos causales, todo se reduce a cumplir el plan para alcanzar los objetivos.

Todos estos postulados han regido la teoría que a su vez informa la práctica de la planificación en América Latina, y por lo general, salvo en los medios académicos, estos postulados han sido poco cuestionados. Más aún, las explicaciones sobre la ineficacia que muestra la planificación tradicional no se han buscado en una crítica al supuesto de base del cual derivan los seis postulados mencionados, sino en las circunstancias políticas, la calidad de los planificadores, las deficiencias de las estadísticas, el insuficiente poder de las oficinas centrales de planificación, etc.

La tesis que expresamos aquí, con plena convicción, es que las causas de los magros resultados de la planificación en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planificación normativa, que por un lado, conduce a un concepto restringido de planificación y de planificador, y por el otro excluye la planificación política como sistemática de cálculo que precede y preside la acción. Si rechazamos el supuesto de que el actor que planifica está "sobre" o "fuera" de la realidad y ésta es un objeto planificable, entonces toda la teoría de la planificación normativa se derrumba y se abren las puertas para reformular teóricamente la planificación y el rol del planificador.



Asumamos, por consiguiente, un supuesto de base más realista. Supongamos que el actor que planifica "está dentro" de la realidad y allí coexiste con "otros actores" que también planifican. Las consecuencias de este nuevo supuesto son ahora las siguientes, si nos referimos a los mismos postulados explicados en relación al caso anterior:

**Postulado 1:** El "Sujeto" que planifica está comprendido en el "objeto planificado". A su vez, el objeto planificado comprende a otros sujetos que también planifican. En consecuencia, es imposible distinguir tajantemente entre sujeto y objeto planificado; ambos se confunden y no son independientes.

En consecuencia, un actor que planifica no tiene asegurada de antemano su capacidad de controlar la realidad planificada.

**Postulado 2:** Como son varios los actores que coexisten en la realidad con equivalentes capacidades de planificación, habrá varias explicaciones de la realidad y todas estarán condicionadas por la inserción particular de cada actor en dicha realidad. En consecuencia ya no es posible el diagnóstico único y la verdad objetiva. Sólo es posible una "explicación" situacional en los términos que se formaliza en este trabajo.

**Postulado 3:** Para comprender la realidad y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura, ya no es suficiente ni posible reducir todo el proceso social a "comportamientos". Al reconocer que un actor que planifica no sólo se relaciona con las cosas, sino que tiene frente así a "oponentes", surge la necesidad de considerar la existencia de una "conducta social" irreductible a comportamientos: el "cálculo interactivo" o el "juicio estratégico", que es propio de las relaciones entre los hombres.

Así como el plan del Estado no responde a un comportamiento, sino a un juicio estratégico, tampoco es posible entender las acciones de los oponentes sin reconocerles iguales capacidades de juicio. En consecuencia, la realidad social no puede ser explicable totalmente por medio de modelos analíticos basados en relaciones de comportamientos. Aquí aparece la "simulación humana" como una necesidad para comprender y proyectar la realidad social.

**Postulado 4:** Si el actor que planifica comparte la realidad con otros actores que también planifican, entonces necesariamente la planificación debe abarcar el problema de vencer o sortear la resistencia de los otros al plan propio. En consecuencia la planificación no se puede confundir con el diseño del "debe ser", sino que debe cubrir el "puede ser" y la "voluntad de hacer". Por ello inevitablemente la planificación debe sistematizar el cálculo político y centrar su atención en la coyuntura. El contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto y concertación. El "objeto" no sólo se resiste a ser planificado, sino que tiene otros planes.

**Postulado 5:** Desde el momento que la planificación de un actor se realiza en un medio activamente resistente y en conflicto con otros actores, lo normativo sólo es un momento de lo estratégico y de lo operacional, y en consecuencia todo está plagado de incertidumbre. Los problemas políticos ya no pueden considerarse como un marco o dato restrictivo de lo económico; es necesario que se reconozcan como variables políticas endógenas en la sistemática del plan.

**Postulado 6:** El plan ya no es monopolio del Estado. Cualquier fuerza social está en capacidad de hacer un cálculo que precede y preside su acción. En consecuencia existen varios planes en competencia o conflicto y el final está abierto a los posibles resultados del mismo. Aquí el problema de cumplir un plan no se limita a manipular variables económicas, sino que exige derrotar el plan de otros o ganar a los oponentes para el plan propio.

Los casos polares aquí reseñados no se encuentran en estado "puro" en la práctica de la planificación, pero es evidente que el primero está mucho más próximo a nuestra experiencia y allí podemos encontrar las respuestas a las limitaciones y los problemas prácticos de la planificación tradicional.

Si esta tesis es correcta, como es nuestra convicción derivada de una larga experiencia en la materia, debemos explorar el camino de aplicación de la planificación estratégica en nuestros países. Como dicho enfoque de planificación abarca numerosas concepciones, con aspectos comunes y diferenciados, sólo podemos en esta ocasión explorar el desarrollo teórico de una de sus posibilidades: la planificación situacional

---

---

## ELEMENTOS DE PLANIFICACION SITUACIONAL

---

---



### 3. ELEMENTOS DE PLANIFICACION SITUACIONAL

Después de las reflexiones anteriores, conviene volver sobre las preguntas de ¿qué es planificación? ¿En qué consiste planificar? Para responder a estas preguntas, debemos primero desarrollar algunos conceptos.

#### 3.1 Programa de base y plan

El programa electoral es la propuesta de acción de una fuerza social para el período de gobierno. Dicha propuesta abarca múltiples dimensiones políticas, económicas y culturales. Como propuesta, se diferencia del plan en la misma forma que una idea representa sólo el punto de partida del proyecto que permite realizarla. Se diferencia también del proceso de planificación de la misma manera que un paso es sólo un acto repetitivo del proceso de caminar.

Así el programa electoral de gobierno es el punto de partida de un proceso que más adelante debe traducirse en todo un sistema incesante de discusión y cálculo que preceda y presida la acción de la fuerza que gobierne.

En la práctica de la lucha política, normalmente cada fuerza compite con las otras sobre la base de un programa. ¿Qué diferencias tiene ese tipo de programa con el plan de gobierno? Llamemos "programa de base" a aquel tipo de propuesta con que las fuerzas políticas compiten por la adhesión del pueblo y explicitemos las distintas funciones, características y requisitos que cumplen el programa de base y el plan de gobierno.

El "programa de base" o programa electoral, es un documento político que expresa el "sentido" que un actor quiere imprimirle a su propuesta de acción. Pero tal propuesta no cubre homogéneamente la totalidad relevante para la acción, ni tiene dimensionamiento riguroso. En este sentido el programa de base es un enunciado de propuestas expresivas de una direccionalidad deseada que refleja distintos grados de avance en el estudio de las mismas. Es formulado para que las intenciones que porta sean conocidas y debatidas y no con el objeto de constituir un esquema riguroso de acción. Por eso, el programa de base admite la heterogeneidad de planos y precisiones sin desmedro de su eficacia política como convocatoria pública.

Esta heterogeneidad revela a veces realidades que el actor presenta, tales como posiciones más generales y flexibles en algunos ámbitos y rigidez que se refleja en precisión detallada en otros. También puede expresar una especialización jerarquizada del actor, como podría ser una gran preocupación por lo ecológico recogida en el programa en posiciones precisas, detalladas y concretas. Pero además, dicha heterogeneidad se convierte a veces en ambigüedad para ocultar diferencias de posiciones que existen en las distintas tendencias de fuerzas que integran al actor. Una posición general o demasiado general en materia de relaciones exteriores, por ejemplo, puede responder al hecho de que existen fuertes discrepancias sobre el tema y la convocatoria programática pública cubre esas diferencias en base a criterios muy generales. Naturalmente, la heterogeneidad que presentan las propuestas de acción contenidas en el programa de base, tienen repercusiones en una falta de co-



La reciente guerra de Las Malvinas, es un clásico ejemplo de dos oponentes que no profundizan en la comprensión de sus mutuas autoreferencias. GALTIERI no entiende a la THAT-CHER, ni los valores ingleses en la situación concreta. Lo mismo ocurre a la inversa.

- d) *Es totalizante*, porque abarca las distintas dimensiones de la realidad y, en consecuencia, cruza los ámbitos artificiales que han definido las ciencias sociales. Lo político, lo económico, lo ideológico-cultural, etc., son sólo dimensiones parciales de una realidad compleja. Sin embargo, no se trata de una "totalidad extensiva", donde todo está tratado y explorado con igual importancia, ni de una "totalidad obsesiva", donde todo está en todas partes y en todo momento (como en la desviación infantil del marxismo). La totalidad situacional evita el reduccionismo economicista, pues cada problema puede ser tratado en su propia especificidad. Sin embargo, hay que reconocer que no disponemos de una ciencia social integradora que nos permita abordar científicamente la explicación de la totalidad social. Surge así la necesidad de una suerte de "intuición totalizante", donde a partir de las ciencias parciales y apoyado en ellas, un actor explica la totalidad social articulando sus distintas dimensiones, acudiendo también a la experiencia, la intuición o el "sexto" sentido político.
- e) Es una *explicación rigurosa* aunque no objetiva, porque busca confrontar y aún autorrefutar las convicciones que subyacen en la explicación sometiéndolas a las pruebas causales más confiables. Pero también es rigurosa porque la explicación situacional busca articular en un modo explicativo unitario el mundo del fenómeno y el mundo de la esencia. Apariencia y esencia dan origen a distintos aunque articulados planos explicativos. Más adelante profundizamos sobre este importante punto.
- f) Es una *explicación activa*, porque no es la explicación del investigador distante y ajeno, sino la del actor que busca en ella el fundamento de su acción.
- g) *Es adaptable*, sin perder su carácter de totalidad, a distintas dimensiones de la realidad. Así, podemos hablar de situación nacional (general o global), de situación de la industria, de situación regional, etc. Porque como cada situación tiene su complemento totalizante en el escenario que la envuelve, nunca la explicación quedará cercenada artificialmente a un segmento de la realidad que impida la comprensión del problema. Así, si hablamos de situación nacional, tendremos que analizar sus relaciones con el escenario internacional; si hablamos de situación regional, tendremos que precisar un escenario nacional y un meta-escenario internacional, etc.
- h) La explicación situacional es el análisis de un *estado de equilibrio* en la acepción dialéctica de equilibrio, como encuentro de fuerzas contrapuestas. La situación es como es, porque ella es la resultante en un momento dado de la lucha de las fuerzas en juego por reproducir o transformar el sistema.

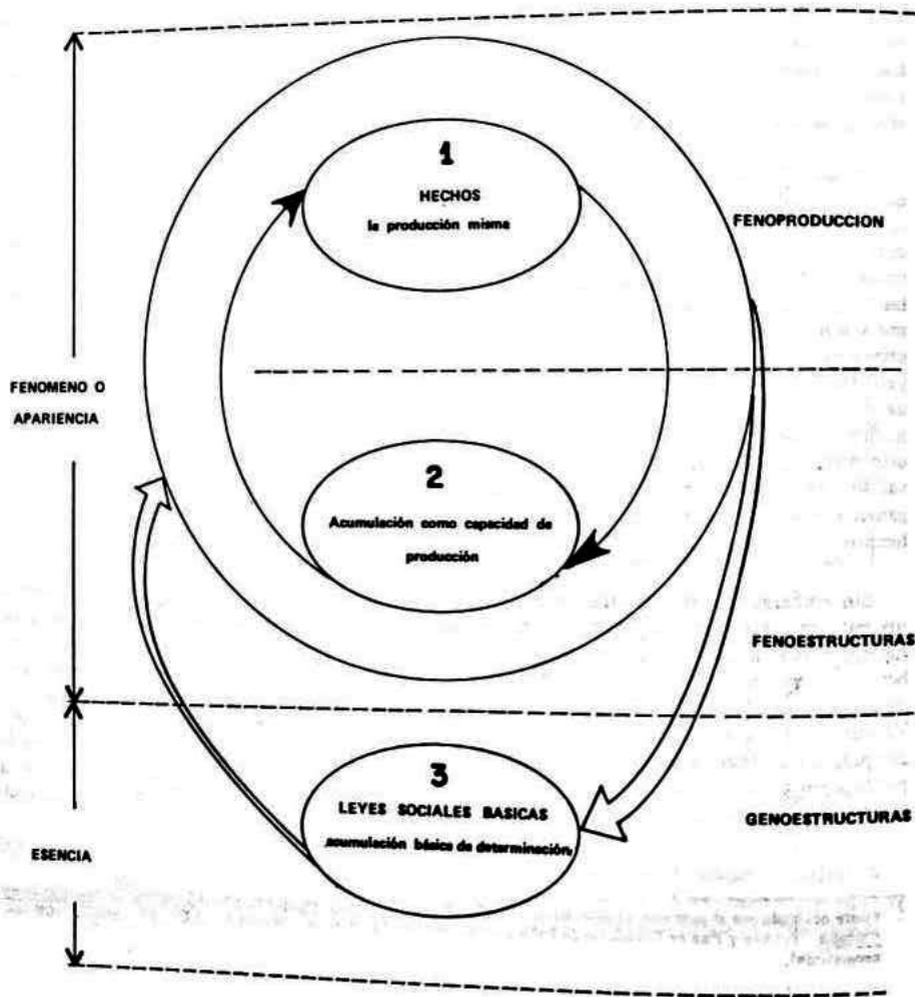
Hechas estas consideraciones muy generales<sup>2/</sup>, resulta necesario a la explicación que sigue, hacer algunas precisiones sobre los planos o niveles de explicación situacional ya mencionados en el punto e). Para ello, podemos partir del concepto de "producción social", como un proceso de actividad que comprende los aspectos políticos, económicos e ideológico-culturales de los hombres en sociedad. Si observamos la realidad, veremos que se producen hechos, una gran multiplicidad de hechos. Estos hechos cambian de singularidad y de importancia para caracterizar la realidad fenoménica. Pueden ser hechos políticos (elecciones, huelgas, votaciones en el Congreso, comunicación de ideas, proyectos, etc.), o hechos económicos (regulación de precios, gastos, consumos, inversiones, producción de bienes y servicios, etc.). Esta distinción entre hechos políticos y económicos es sólo una mediación explicativa, pues todos los hechos tienen en mayor o menor dosis aspectos políticos y aspectos económicos. La realidad de los hechos es compleja. Es múltiple, dinámica y sistémica. Son muchos hechos, son cambios continuos en los hechos, son relaciones estables o inestables entre hechos. Ese es el nivel 1 del Gráfico No. 2, que permite precisar, a pesar de su heterogeneidad, un denominador común: es un flujo complejo de producción, es la realidad de la producción social, en un sentido amplio de la palabra "producción", que va mucho más allá de la producción económica.

El paso inmediato para comprender la realidad más allá de los hechos es preguntarse: ¿Qué, quién, o quiénes producen los hechos? ¿Cómo, a su vez, se producen "los productores" de los hechos? Para ello, es indispensable identificar en la realidad el nivel 2. Algunos hechos se "acumulan" como condicionantes de la capacidad de producción de los hechos siguientes. Este proceso de acumulación toma diversas formas pero todas ellas se articulan en una forma básica de acumulación: las "organizaciones sociales". Es a partir de las organizaciones sociales, como producto de una acumulación, que puede entenderse la acumulación de fuerza o poder, la acumulación de capacidad de producción económica y la acumulación de valores. Todas estas formas de acumulación constituyen una capacidad de producción de determinados hechos o una cierta incapacidad de producción de otros. Este nivel 2 de las acumulaciones como capacidad de producción, es así productor de los hechos y producido a través de los hechos. Por ello, todos los actores sociales concretos están en este nivel, como actores que acumulan poder económico, poder político, capacidad de producción, valores, etc. Pero, a su vez, los actores sociales son un producto social, en el sentido que crecen, ganan o pierden poder y en su extremo nacen y mueren, se organizan o desintegran a través de los hechos.

Sin embargo, caben aún otras preguntas para un observador de la realidad. ¿Por qué los hechos sus autores y sus formas de acumulación "son como son" en una realidad concreta y por qué su variedad, siendo múltiple, está limitada? ¿Por qué en Venezuela la distribución del ingreso puede haber sido variada en los últimos 30 años, pero esa variedad se da dentro de un estrecho margen que singulariza una fuerte desigualdad? ¿Por qué los pesos o poder de las fuerzas sociales en pugna en Venezuela puede ser variada y alternante, pero siempre dentro de cierto rango que mantiene un claro dominio de las fuerzas cuyo proyecto es la reproducción del sistema? ¿Por qué las organizaciones de producción pueden ser muy variadas pero tienen como denominador común invariante a la empresa capitalista? La respuesta a estas preguntas exige considerar el nivel 3 del Gráfico No. 2, ir a las acumu-

<sup>2/</sup> Puede profundizarse el concepto de situación en: 1) *Planificación de Situaciones*, op. cit.; y en 2) *El enfoque de Planificación Estratégica*, "Política y Plan en Situaciones de Poder Compartido", por Carlos Matos. Proyecto FORME PLAN, CENDES, UCV (mimeografiado).

GRAFICO No. 2



laciones más esenciales, aquéllas que tienen expresión como leyes sociales básicas que regulan la propiedad privada de los medios de producción, el carácter de clase del Estado, el predominio de los valores de la competencia material, etc. Estas leyes sociales básicas o estructuras de base, determinan la variedad posible del fenómeno, entendiéndose por fenómeno los niveles 1 y 2. A su vez, esas leyes básicas de organización societal, no son un producto natural, son un producto social, tienen hoy existencia porque a través del fenómeno fueron socialmente producidas. En otras palabras, estas leyes básicas definen lo que en última instancia es imposible si mantienen su vigencia. Y se plantea la necesidad de cambiarlas si los objetivos que se plantea una fuerza social están fuera del área factible de su determinación. Esto define a la formación social como un sistema que produce sus propias leyes básicas, su propio código de lo permitido y prohibido. En resumen, el nivel 1 es un plano de primera instancia, donde se ejercen múltiples condicionamientos fenoménicos. El nivel 2 es otro plano, donde se produce una segunda instancia de múltiples condicionamientos, donde las acumulaciones sociales trazan los límites de la capacidad de producción. Y, el nivel 3 es el plano de la última instancia de múltiples determinaciones. En este último plano están las leyes básicas que rigen todo el sistema. Se trata de la acumulación más esencial que precisa la variedad de lo posible y es, a su vez, un producto social impuesto por una determinada relación de fuerzas. A partir de estas distinciones, podemos afirmar que el concepto de estructura tiene un significado ambiguo. La palabra "estructura" se emplea para señalar algunas relaciones fenoproductivas (una estructura de precios, una estructura de encajes bancarios, una estructura de salarios, una matriz de insumo-producto, etc.), para referirse a las fenoestructuras como acumulaciones sociales (estructura de fuerzas sociales, estructura de capital, estructura organizativa o institucional, etc.), y por último, para identificar el plano de las genoestructuras (estructura de propiedad de los medios de producción, estructura de clases sociales, estructura de poder, estructura de valores esenciales, etc). Así, por ejemplo, se denomina "estructuras básicas" a aquéllas que expresan las leyes genoestructurales que determinan todo el sistema. Por lo tanto, existen estructuras que son meras relaciones entre hechos (las fenoproductivas) y otras que son acumulaciones concretas que afectan o condicionan la capacidad de producción (fenoestructuras). Pero también existen estructuras "esenciales" o de la "genética" del sistema y éstas son las genoestructuras que, en última instancia, determinan las fronteras dentro de las cuales el fenómeno es posible. Aquí, con la palabra fenómeno, agrupamos tanto el nivel de la fenoproductión como el de las fenoestructuras. En la explicación situacional es necesario distinguir estos distintos tipos de estructuras y, en consecuencia, la sola diferenciación entre estructura y fenómeno es confusa, entre otras razones, porque como hemos visto, hay estructuras en el mismo fenómeno.

En consecuencia, cuando se habla de cambio estructural, es imprescindible precisar si se trata de las estructuras del nivel 1 ó 2, ó de las leyes genoestructurales que determinan todo el proceso social (nivel 3). Por otra parte, como todas las estructuras son un producto social, es decir, son producidas por las fuerzas sociales a través de los hechos, resulta de la mayor importancia:

- a) Identificar el proceso por el cual tales estructuras son producidas, reformadas y en su extremo transformadas, y
- b) El efecto de condicionamiento o determinación que las mismas tienen sobre el fenómeno.

Cualquier explicación que busque tratar adecuadamente el problema del cambio social tendrá que abordar estos problemas.

Al primer plano lo llamaremos *fenoproducción*, al segundo *fenoestructuras*, y al tercero y más esencial lo denominaremos *genoestructuras*<sup>3/</sup>.

a) Relaciones al interior de la situación

Entre estos tres planos se dan varias e importantes relaciones:

- Las relaciones 1.1, que llamaremos "fenoménicas" son distintas expresiones de la interacción entre distintos hechos sociales, políticos, económicos, etc. Por ejemplo, es una relación fenoménica la expresada en la llamada ley de la demanda: si el precio sube, constantes otros factores, la cantidad demandada disminuye. Es también una relación fenoménica la que liga una huelga en una fábrica textil con la paralización de una empresa de confecciones y vestuario.
- Las relaciones 1.2 que llamaremos de "fenoestructuración" expresan el proceso por el cual algunos hechos se acumulan como capacidad de producción social. Por ejemplo, la producción invertida se fenoestructura como un mayor y más variado capital nacional, lo cual hace que la capacidad siguiente de producción de bienes y servicios se amplíe. En la dimensión política ocurre algo parecido. El partido político A, al producir determinados hechos en la fenoproducción y como consecuencia de su eficacia en la solución de determinados problemas, logra acumular más peso o poder. En otras palabras, los hechos producidos se fenoestructuran en el partido A, como mayor variedad y capacidad de producción siguiente de hechos políticos, económicos, sociales, etc. (Ver Gráfico No. 3).
- Las relaciones 2.1 que llamaremos de "condicionamiento", ya que dadas ciertas fenoestructuras, queda definido el espacio de posibilidades de producción social. Por ejemplo, si el poder del partido político A es X, hay una variedad de hechos que dicho partido puede producir y otra variedad de hechos que no puede producir. En la dimensión económica podríamos referirnos al capital físico acumulado en una industria textil que define el espacio de posibilidades de producción de productos textiles. "El condicionamiento" se refiere, en consecuencia, a la capacidad de producción de una fenoestructura social.
- Las relaciones 1.3 que llamaremos de "genoestructuración", se refieren al proceso por el cual determinados hechos conforman o alteran las reglas genoestructurales. Por ejemplo, cuando el gobierno de Venezuela nacionalizó el petróleo, produjo un conjunto de hechos en la fenoproducción que alteraron las reglas del sistema de propiedad de las riquezas básicas del país.
- Las relaciones 3.2.1, que llamaremos de "determinación", por las cuales las reglas genoestructurales determinan la variedad posible del fenómeno político, económico y social. Según sean las reglas básicas existentes y sus particularidades, existirán ciertos hechos y rela-

ciones fenoestructurales que no pueden ocurrir en la realidad. Por ejemplo, si en las genoestructuras predominan reglas de propiedad que privilegian la propiedad privada y la concentración de la misma en grandes empresas, en las fenoeestructuras tenderán a predominar determinadas relaciones de fuerzas y en la fenoproducción se manifestará una desigual distribución del ingreso. Lo importante de estas relaciones de determinación genoestructural reside en que impiden el logro de ciertos objetivos. Así, si se desea mejorar significativamente la distribución del ingreso y se mantienen inalteradas las genoestructuras, tal objetivo será imposible. El logro del objetivo supone romper la determinación genoestructural, cambiar las reglas básicas del sistema.

b) Entre la situación nacional y el escenario internacional

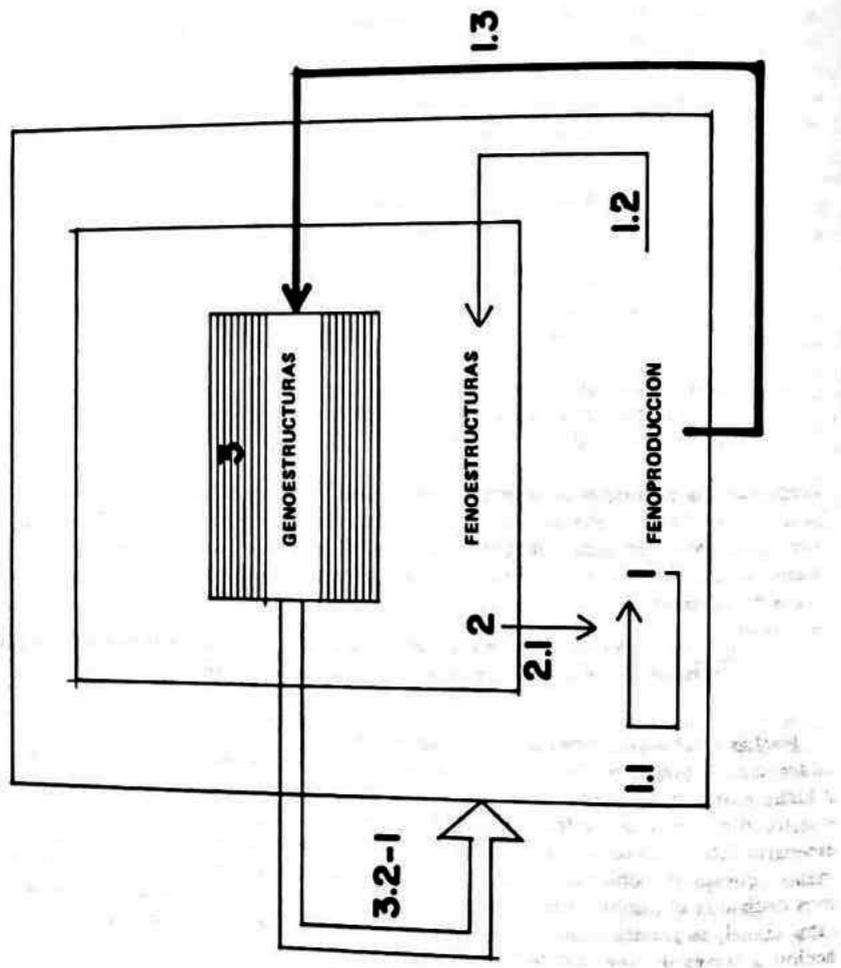
Aquí debemos destacar tres importantes relaciones:

- *Las relaciones de intercambio fenoproductivo*, que se refieren a flujos de hechos que circulan entre la situación nacional y el escenario internacional. En la dimensión económica, se trata de importaciones y exportaciones de bienes y servicios y de condicionamientos sistemáticos entre la fenoproducción nacional e internacional; en lo político, se trata de influencias mutuas entre hechos políticos nacionales e internacionales, y en la dimensión ideológica-cultural se produce un intercambio de ideas y valores.
- *Las relaciones de articulación fenoeestructural*, por las cuales se conforman asociaciones de fuerzas entre organizaciones nacionales e internacionales, sea en el plano político, económico o ideológico-cultural; y
- *Las relaciones de inserción genoestructural*, por las cuales las fuerzas y clases dominantes en la situación nacional se ubican en un determinado sistema mundial de producción social y participan, aunque no sin contradicciones, de sus valores esenciales, objetivos y modo de producción, teniendo como proyecto central la reproducción del sistema al que pertenecen.

Aquí, las relaciones de inserción genoestructural *determinan* el espacio de variedad de lo posible al intercambio fenoproductivo y a la articulación fenoeestructural.

Hechas estas aclaraciones sobre el concepto de situación, sus relaciones internas y con el escenario internacional, podemos ahora entender la planificación del cambio situacional como una competencia y lucha entre las distintas fuerzas sociales por alterar o preservar las relaciones de fenoproducción, fenoeestructuración y genoestructuración al interior de la situación nacional y en sus relaciones con el escenario internacional, con sus consiguientes consecuencias sobre la variedad de lo posible en el fenómeno. Puesto el problema en las categorías de situación inicial, situación-objetivo y proyectos podríamos decir que el cambio situacional que contiene un plan se fundamenta en la explicación de la situación inicial, se precisa su alcance y dirección en la situación-objetivo y se explicita en sus medios de acción a través de una selección de proyectos estratégicos. Ya dijimos, sin embargo, que el programa direccional debe ser sometido a pruebas de consistencia. Estas pruebas superan en mucho a la formalidad de las pruebas de coherencia económica a que se someten generalmente los planes económicos. Ya no se trata sólo de que los recursos económicos disponibles no sean excedidos por sus usos. Ya no son suficientes las categorías económicas, la modelística económica y la proyección de un es-

<sup>3/</sup> Es la terminología seguida en *Planificación de Situaciones*



quema de cuentas nacionales. Todas esas pruebas son necesarias, pero no apuntan al fondo del problema de direccionalidad. Las pruebas esenciales se refieren a si cada proyecto es *causalmente necesario* para alcanzar la situación-objetivo y a si el conjunto de proyectos seleccionados es el suficiente para revertir las tendencias situacionales y desatar una nueva dinámica que conduzca en la dirección que apunta la situación-objetivo. Ningún reduccionismo economicista puede suplir el análisis del efecto de cada proyecto estratégico sobre la situación-objetivo en el ámbito de su propia especificidad.

### 3.4 Situación-Objetivo

La planificación supone intentar un objetivo distinto que el alcanzable por la mantención de las tendencias situacionales. En consecuencia, un actor (fuerza social) dentro del sistema, debe luchar por someter a su voluntad humana la dirección y velocidad del movimiento situacional, a fin de que éste pueda ofrecer un resultado distinto. Esto supone el diseño de una situación-objetivo, entendida no como mero conjunto de signos fenoménicos o factuales más favorables, sino como una situación integralmente concebida con capacidad para que ciertos hechos —las metas— sean necesarios a su existencia.

Esta situación-objetivo está en competencia o en conflicto con las situaciones-objetivo que proponen las otras fuerzas sociales que tienen peso en la situación.

### 3.5 Centros de intervención

La explicación de la situación inicial debe poder identificar aquellos "centros" o "nudos" de la red sistémica causal que explica la realidad sobre la cual actuará el planificador. Un análisis de la *sensibilidad* de la mantención, eliminación o ampliación de los problemas seleccionados si se alteran las características de los nudos explicativos, señalará cuales de dichos nudos son *críticos* para atacar los problemas seleccionados.

De esta manera, tales centros o nudos de la causalidad sistémica se convertirán en *centros de intervención o puntos de aplicación de los medios* de intervención, ya que sobre esos centros los actos de intervención descargarán sus efectos iniciales y directos, a fin de irradiar y difundirse hacia otras zonas y regiones de la situación, alterando sus características. Estos centros o nudos pueden referirse a cualquier ámbito situacional, sea éste político, económico, social, cultural, cognitivo, ecológico, etc.

### 3.6 Medios de intervención

Los medios de intervención social son los actos de producción social que realizan las distintas fuerzas sociales, sea que se asuman como iniciativa para desatar una dinámica de cambio situacional o surjan como respuesta a actos de producción de algún oponente.

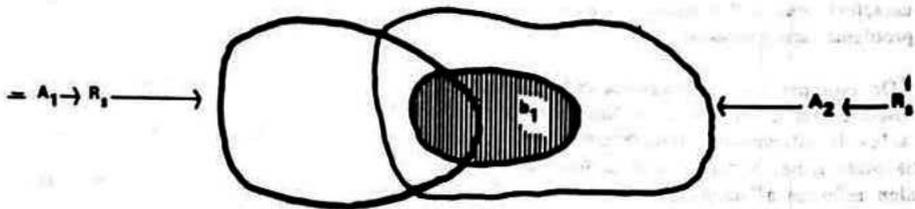
Estos actos de producción pueden ser muy variados y referirse a hechos políticos, económicos, valores y conocimientos implicados en el proceso de producción, así como a la utilización de recursos de la naturaleza. La selección de medios de intervención se hace en función de los resultados esperados con ellos, y no solamente de sus resultados económicos.

### 3.7 Diagnóstico y Explicación situacional

La explicación de la realidad es uno de los primeros problemas con que se enfrenta el planificador. Dicha explicación se llama "diagnóstico" en la planificación normativa, y se supone que es *uno* y *único* si pretende ser riguroso. Pero, si reconocemos que la fuerza que planifica está comprendida en lo planificado se nublan las fronteras entre sujeto y objeto de la planificación y surge el problema de que el sujeto está comprendido en el objeto. Por otra parte, si también reconocemos que en el objeto planificado existen oponentes con capacidad de explicar y planificar, ya no resulta tan evidente que pueda existir un diagnóstico de la realidad *único, riguroso y objetivo*. Aquí es donde aparece la necesidad de la *explicación situacional*.

Las categorías de "situación" y de "explicación situacional" demandan una precisión nueva del concepto de realidad. En efecto, en un proceso social contradictorio y conflictivo la realidad consiste *no sólo en lo que es*, sino además en lo que los hombres *creen que es*. Esto es de fundamental importancia para la planificación estratégica, porque el cálculo interactivo exige intentar conocer las acciones posibles del oponente y dichas acciones *no* dependen de *mi* explicación situacional, sino de la explicación *del* oponente (de su explicación), no importa que sea verdadera, falsa o irracional según *mi* punto de vista.

Supongamos que el actor  $A_1$  aprecia la realidad de tal forma que define su objetivo con la precisión de alcanzar  $b_1$ , y lo mismo hace el actor  $A_2$ . —Pero, ambos explican la realidad en forma distinta—.  $A_1$  cree que la explicación es  $R_1$ , y en consecuencia el objetivo  $b_1$  sólo es parcialmente alcanzable si no se modifica la realidad  $R_1$  que limita su logro.

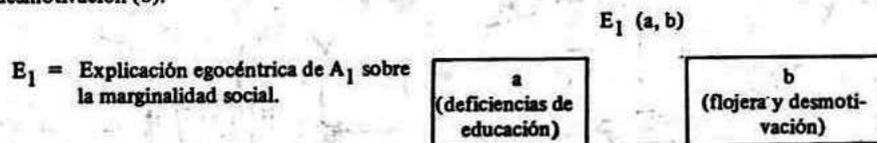


Por el contrario  $A_2$  está convencido que la explicación de la realidad es  $R_2$ , y en consecuencia dentro de las condiciones presentes es plenamente alcanzable el objetivo  $b_1$ . Supongamos además que un observador independiente  $A_3$  tiene la misma teoría que  $A_1$ . ¿Qué validez tiene la teoría de  $A_1$  y  $A_3$  para explicar la conducta más probable de  $A_2$ ? Aquí vemos que con independencia de cual teoría tiene mayor correspondencia con la realidad, la teoría de  $A_1$  y  $A_3$  *no pueden* explicar la conducta de  $A_2$  y la teoría de  $A_2$  no puede explicar la conducta de  $A_1$ . ¿Por qué se produce este efecto de impotencia explicativa?, simplemente, porque cada actor tiene una explicación *egocéntrica* será, en consecuencia:

- i.  $A_1$  no podrá explicar la conducta de  $A_2$ ;
- ii.  $A_2$  no podrá explicar la conducta de  $A_1$ ;
- iii.  $A_3$  no podrá verificar su teoría general sobre el "comportamiento" de los actores;
- iv. Si la teoría de  $A_1$  es correcta, el objetivo  $b_1$  no podrá ser cumplido, pero  $A_2$  lo intentará sin que  $A_1$  pueda explicarse tal "irracionalidad";
- v. Si la teoría de  $A_2$  es correcta, el objetivo  $b_1$  será alcanzado y  $A_1$  no podrá entender como  $A_2$  logró tal resultado "imposible";
- vi.  $A_3$  podrá verificar que su previsión sobre el cumplimiento de  $b_1$  es correcta o falsa según cual teoría resulte más eficaz para abordar la situación, pero mientras mantenga una explicación egocéntrica fallará en entender la *totalidad* del problema.

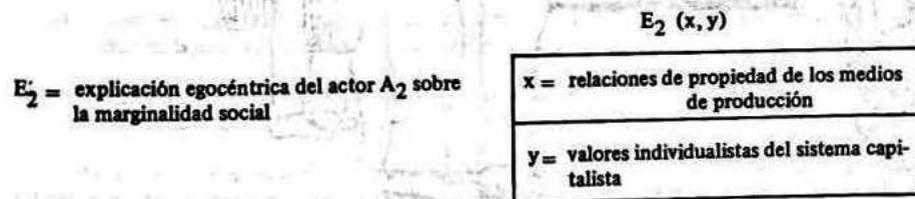
La planificación situacional obliga a considerar una explicación *policéntrica de la realidad*. De otra forma una fuerza no podría cumplir con la condición elemental de entender a su oponente, conocer a su oponente, introducirse en la autorreferencia de su oponente, para preparar respuestas anticipadas a sus posibles acciones.

La diferencia entre el "diagnóstico" o explicación egocéntrica y la policéntrica puede ejemplificarse en el siguiente caso simplificado. Supongamos que el actor  $A_1$  explica la marginalidad social en la situación como dependiente de dos factores: i) Las deficiencias de educación (a) y ii) flojera y desmotivación (b).



Ateniéndose a su explicación, el actor  $A_1$  buscará reducir la marginalidad actuando sobre la educación y las motivaciones.

A su vez, el actor  $A_2$  explica el mismo problema de la siguiente manera:



con lo que el actor  $A_2$  buscará alterar las relaciones de propiedad y el sistema de valores.



la explicación situacional

Con independencia de cual teoría sea más correcta, ninguna de estas explicaciones egocéntricas es suficiente para el cálculo interactivo de las posibles acciones de cada actor. Es necesario, para tener eficacia en el conflicto con el oponente, explicar policéntricamente la situación. Las respectivas explicaciones situacionales serían las siguientes:

Explicación policéntrica del actor  $A_1$

$E_1 \times (E_2)$	
(A, x)	(B, x)
(A, y)	(B, y)

Explicación policéntrica del actor  $A_2$

$E_2 \times (E_1)$	
(a, X)	(b, X)
(a, Y)	(b, Y)

La explicación policéntrica considera algo así como el producto cartesiano de las visiones de los distintos actores, pero determinadas y articuladas por la visión propia. En el esquema, los elementos de la explicación propia aparecen con mayúsculas, para indicar que "las otras visiones" entran en la explicación de la realidad en forma referida a la conducta de los otros o en forma subordinada a la determinación de los elementos destacados por la explicación propia. Así, en el caso de la explicación situacional policéntrica del actor  $A_2$ , el factor "a", deficiencias de educación, está determinado por "X", las relaciones de propiedad de los medios de producción y por "Y", los valores individualistas del sistema. Lo mismo ocurre con el factor "b", flojera o desmotivación, que también está determinado por "X" e "Y". En la explicación policéntrica es entonces posible considerar la previsión de la conducta de un oponente en base a su propia autorreferencia explicativa y considerar la explicación del otro como parte de la realidad que abarca la explicación propia.

No se trata, en consecuencia, de hacer un "collage" con las diversas explicaciones, sino de:

- Considerar que las explicaciones de los otros actores son parte de la realidad que tiene que ser explicada;
- Considerar que las explicaciones de los otros, y no la propia restringida a la visión egocéntrica, es la que mueve sus conductas y comportamientos, y
- Considerar que la explicación propia policéntrica tiene que articular, en forma dominante y coherente, las otras explicaciones.

Si ahora nos salimos del plano de *entender* los comportamientos, conductas y cálculos de los otros actores y queremos pasar al plano de explicarnos *los efectos causados o causables por dichos actos*, el problema es enteramente distinto. Si el actor  $A_1$ , dada su autorreferencia explicativa, cree o tiene como conexión de sentido que si produce "w" el efecto real será "z", idéntico a lo que él estima ne-

cesario alcanzar, ello no quiere decir, que tal proposición se cumplirá en la realidad. En efecto, la autorreferencia explicativa del actor A1 puede estar errada y no ser verificada ni verificable por una "ley de imputación causal". Por el contrario, puede que la experiencia reiterada indique que si se produce "w" en las condiciones vigentes, la consecuencia más probable es "j". Por lo tanto, si queremos hacer una previsión no de lo que un oponente puede decidir o hacer, sino sobre las consecuencias situacionales de una decisión "w", tenemos que salirnos de la autorreferencia del oponente y buscar ahora un fundamento en la teoría que nos parece causalmente más válida. Naturalmente, esta teoría que nos parece más válida no escapa, en alguna medida, a nuestra propia autorreferencia explicativa. Hay aquí, pues dos momentos explicativos:

**Primer Momento:**

Entrar en la autorreferencia del oponente para que, a partir de "w" explicación situacional, se pueda hacer un cálculo de lo que intenta decidir, hacer o producir. Este primer momento explicativo es verificable por la técnica de "juegos" o simulación humana.

**Segundo Momento:**

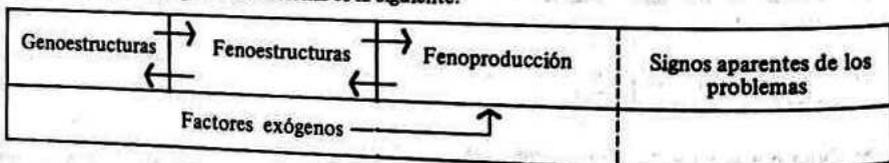
Salir de la autorreferencia del oponente para buscar la "ley causal" que nos ayude a explicar las consecuencias de lo decidido o producido por el oponente (vale decir las consecuencias de lo calculado en el primer momento). Este segundo momento es verificable por las técnicas de simulación matemática o modelos matemáticos.

**3.8 Flujograma Situacional**

Es un instrumento de explicación de la situación, por el cual un actor social selecciona problemas relevantes y pretende develar los procesos causales que los producen y reproducen, sin el requisito de cuantificar necesariamente tales relaciones.

El Gráfico No. 4 muestra una explicación "egocéntrica" hecha por un actor social sobre un país hipotético que llamamos "Costazuela". Dicho país fue imaginado para los efectos de un juego estratégico que hemos utilizado en los cursos de planificación del programa de capacitación de CORDIPLAN. Este gráfico permite comprender las relaciones causales que existen entre la fenoproducción, las fenoestructuras y las genoestructuras, así como la influencia de factores exógenos a la situación nacional sobre la existencia y características de los problemas destacados en la explicación situacional.

La lógica del flujograma situacional es la siguiente:



Los signos problemáticos aparentes de este país hipotético, según el flujograma situacional, son los siguientes:

1. Estructura primaria de la producción
2. Lento crecimiento del PTB
3. Tensión política y gremial
4. Fuerte dependencia y vulnerabilidad externa
5. Desigual distribución del ingreso
6. Marginalidad social
7. Bajo producto por habitante

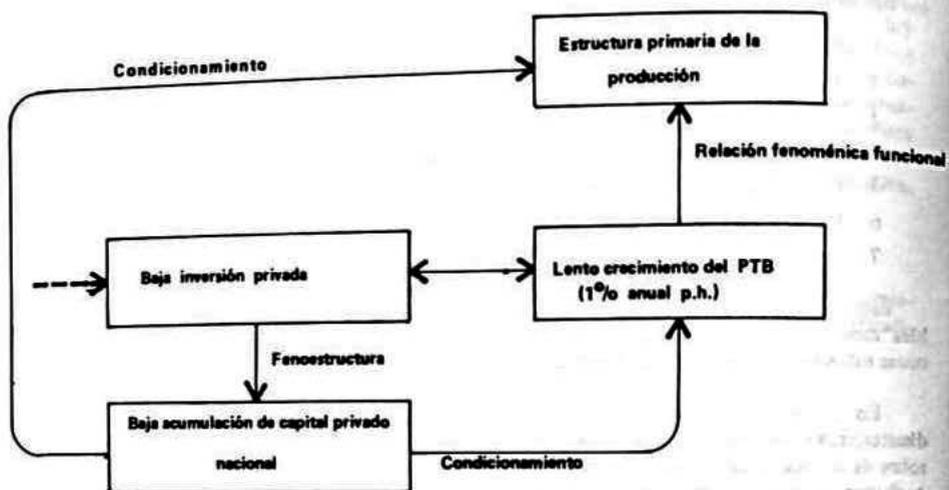
Estos siete problemas aparecen en la fenoproducción como manifestaciones visibles y constatables mediante indicadores sociales precisos. La pregunta inmediata siguiente que surge es: ¿Qué causa estos problemas? ¿Por qué permanecen en la situación?

En un primer nivel podemos apreciar en el Gráfico 7 que estos problemas no son independientes, sino que están interrelacionados. Por ejemplo, la desigual distribución del ingreso influye sobre la marginalidad social, la tensión política y gremial y la dependencia y vulnerabilidad externa. A su vez, el lento crecimiento del PTB impide cambios significativos en la estructura primaria de la producción y explica el bajo producto por habitante.

En un segundo nivel, aparecen cadenas de procesos que están detrás de la manifestación de los problemas señalados. Estas cadenas de procesos, en parte están dentro del nivel de la misma fenoproducción, pero en muchos casos cruzan también el nivel fenoestructural y alcanzan al nivel genoestructural. Igualmente, puede apreciarse que algunos factores exógenos al modelo explicativo influyen sobre los problemas reseñados. Por ejemplo, el rápido crecimiento de la población influye sobre la desocupación y el subempleo, lo cual a su vez influye sobre la desigual distribución del ingreso. Otro caso, referido ahora al escenario internacional, muestra también al gráfico sobre el efecto de un factor exógeno: la recesión económica mundial influye sobre el lento crecimiento del PTB interno.

**La Fenoproducción:**

En la extrema derecha del flujograma situacional se muestra una red de relaciones causales entre las características de la situación, cuyo movimiento se circunscribe al plano de la fenoproducción. Sin embargo, algunas relaciones influyen hacia atrás sobre las fenoestructuras. Aquí se pueden apreciar concretamente las relaciones fenoménicas funcionales, las relaciones de fenoestructuración y las relaciones de condicionamiento. En efecto, tomemos del flujograma situacional sólo las conexiones del nudo "baja inversión privada" para ejemplificar las relaciones que conectan dicho nudo con otros del flujograma situacional.



Aquí se puede apreciar como la baja inversión privada de fenoestructura como baja acumulación de capital privado nacional, lo cual a su vez, condiciona el lento crecimiento del PTB y la estructura primaria de la producción. Pero el segmento del flujograma situacional que hemos extractado está inserto en una maraña de conexiones fenoménicas funcionales. Así, el crecimiento del consumo público más rápido que el PTB también afecta el lento crecimiento del PTB, lo cual influye sobre la tensión política y gremial, y ésta, a su vez, es causa adicional del crecimiento del consumo público.

La política restrictiva de salarios y beneficios sociales que sigue el Estado de Costazuela, influye en la concentración del ingreso nacional, vale decir, contribuye a la desigual distribución del ingreso, junto con el bajo producto por habitante en la agricultura y el gobierno. Al mismo resultado contribuyen también la desocupación y el subempleo. Por su parte, la desigual distribución del ingreso, junto a la falta de servicios públicos adecuados de vivienda, urbanismo, salud, educación, cultura, nutrición, protección a la infancia, esparcimiento y seguridad, explican la marginalidad social. A su vez, la desocupación y el subempleo se ven estimulados por la fuerte emigración rural a Ciudad Costazuela.

Hasta aquí la red explicativa de la fenoproducción nos deja varias incógnitas. Por ejemplo:

- ¿Qué explica que la inversión privada sea baja?
- ¿Por qué es restrictiva la política de salarios y beneficios sociales?
- ¿Por qué es fuerte la emigración rural a Ciudad Costazuela?
- ¿Cuál es la razón de que los servicios públicos de más alcance popular sean inadecuados? Y, por último, si Costazuela muestra tan numerosos y agudos problemas, ¿Qué es lo que limita la solución de ellos? ¿Con qué fuerzas chocan las fuerzas interesadas en solucionar urgentemente los problemas señalados?

Para contestar a estas interrogantes debemos profundizar hacia el plano de las fenoestructuras, ya que éstas condicionan la existencia y características de la fenoproducción. Toda la fenoproducción es el resultado del funcionamiento de las fenoestructuras.

### Las fenoestructuras

Una serie de acumulaciones sociales, en el caso de Costazuela, condicionan las cadenas de procesos fenoproductivos que, a nivel visible, concluyen en los signos aparentes de los problemas destacados en la explicación situacional. Pero, a su vez, toda la fenoproducción, como resultado social, influye sobre el peso de las fuerzas sociales de Costazuela, manteniendo o alterando las relaciones de dominación y, en consecuencia, manteniendo o alterando la estabilidad de la situación, así como las prioridades de solución de los problemas.

En el nivel de las fenoestructuras del gráfico No. 7 nos encontramos con fenoestructuras económicas y fenoestructuras políticas, todas las cuales convergen a las relaciones de fuerzas sociales, como síntesis político-económica del proceso de acumulación social.

Si seguimos el orden de las interrogantes puestas de manifiesto en el plano de la fenoproducción, podemos ver ahora que la baja inversión privada aparece explicada por una fuerte sub-utilización de la capacidad de producción industrial (45 o/o) y por la misma recesión mundial que ha contribuido al lento crecimiento del PTB. Por su parte, la sub-utilización de la capacidad de producción industrial genera un bajo nivel de acumulación de capital privado nacional, y es influida por un mercado interno estrecho y por la estructura monopólica de la producción. Esta estructura monopólica de la producción crea las condiciones propicias para la dependencia externa, junto con la debilidad de la economía y el débil peso internacional de Costazuela.

En el nivel fenoestructural vemos tres circuitos de relaciones que parten del nudo "Relaciones de Fuerzas Sociales como expresión de la estructura de clases".

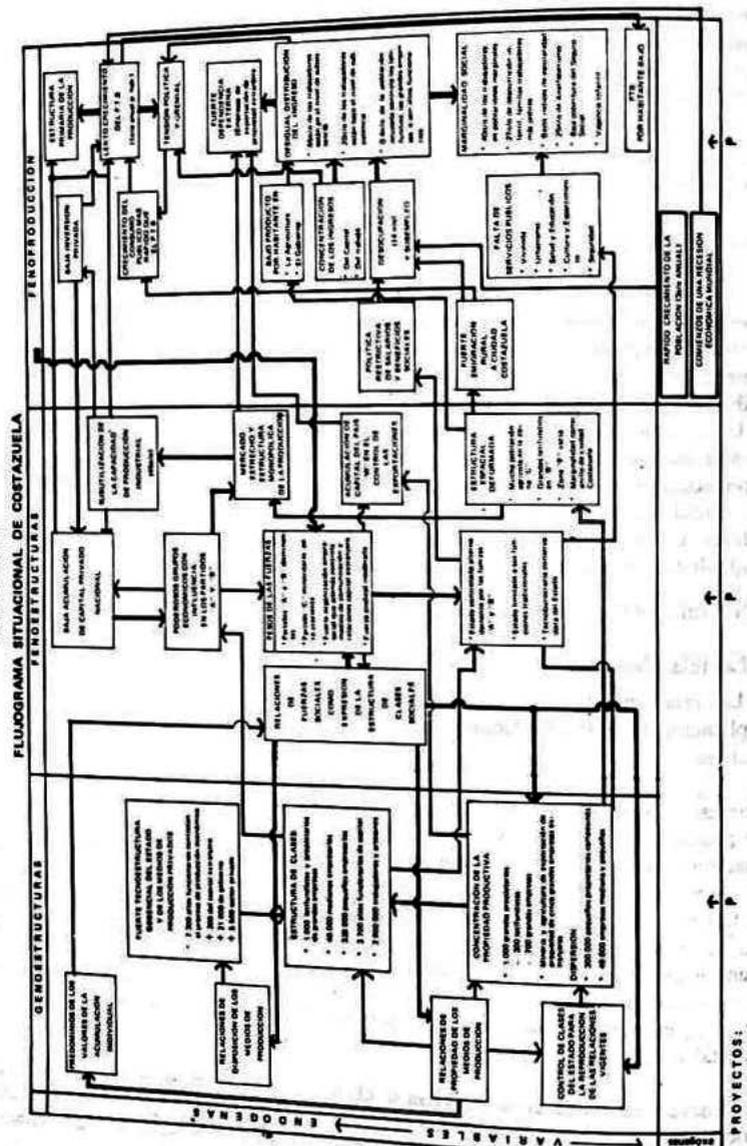
Un primer circuito fenoestructural explica que la relación dominante de fuerzas, como expresión concreta de fuerzas sociales que coexisten conflictivamente en la situación, (partidos políticos, organizaciones empresariales nacionales, organizaciones empresariales extranjeras, y fuerzas sindicales), se sustenta en poderosos grupos económicos con fuerte influencia sobre los partidos políticos dominantes y en consecuencia, el proceso de acumulación de capital es no sólo un proceso de aumento de la capacidad de producción económica, sino al mismo tiempo, un proceso de acumulación de poder económico-político. Dicho proceso de acumulación se conforma a partir de un mercado estrecho y monopolístico que, por un lado, facilita las relaciones entre poder económico y poder político, y por el otro, genera capacidad de producción sub-utilizada, lo que a su vez, debilita el proceso de inversión.

El segundo circuito fenoestructural indica que la resultante necesaria de la concentración del poder económico, dado el bajo nivel de ingresos, es un mercado estrecho y monopolizado, donde se ha establecido una suerte de asociación y división del trabajo entre el capital nacional y el capital extranjero del país W. En el juego Costazuela, el país W es poderoso económica, política y militarmente y controla los principales rubros de exportación de Costazuela y el proceso mismo de exportación hacia W.

El tercer circuito fenoestructural indica que las fuerzas sociales dominantes le imprimen al Estado una serie de características, capacidades y limitaciones. Aquí el Estado, en su dimensión fenoestructural, como acumulación de capacidad de producción social, es un Estado controlado alternativamente por los partidos A y B, ambos con fuertes conexiones con las clases dominantes, que se limita a sus funciones tradicionales a fin de no interferir con los grandes grupos económicos. Este Estado, a lo largo del tiempo, ha desarrollado una tecnoburocracia conservadora que no es afectada por los graves



GRAFICO No. 4



vida, existencia y acceso a los beneficios resultantes de dicho proceso. Estas prácticas diversas generan valores e ideologías también diversas. La práctica de una clase dominante en el proceso de producción capitalista, genera valores y una ideología dominante. Pero la conformación ideológica de los componentes de cada clase social no es similar y depende de múltiples variantes y condiciones particulares de la situación social pertinente y de las características de los individuos. Así, en su extremo, parte significativa de una clase social puede internalizar ideologías contrarias a los intereses de la clase a la cual objetivamente pertenece. Veremos, más adelante que este hecho es básico para comprender por qué no existe una correspondencia mecánica entre clases sociales y fuerzas sociales.

En el flujograma situacional también puede verse que los valores de la acumulación individual y la ideología del predominio del capital son consustanciales a la coherencia de las genoestructuras en el país analizado. La fuerza motriz del sistema es la acumulación individual y la búsqueda de la solución de los problemas individuales por medio de la competencia entre los individuos. Y, el estatus económico termina por definir el estatus político-social.

Naturalmente, las genoestructuras del sistema no serían consistentes si la dimensión genoestructural del Estado, vale decir el Estado de clases, no fuera un aparato de control y en última instancia, al servicio de la clase dominante. La función de ese Estado es reproducir las relaciones vigentes y ello determina, a su vez, las características fenoestructurales del Estado.

Pero, las clases sociales objetivamente determinadas por las relaciones de propiedad y disposición de los medios de producción, no constituyen agentes o actores directos en el proceso de producción social. Las clases sociales, como tales, como "clases en sí", no tienen organización, no tienen proyecto social, no tienen capacidad de producción consistente y, en consecuencia no constituyen una unidad operacional en la lucha social. Por ello, y para suplir esta deficiencia, los miembros de una clase con intereses generales comunes y con una conciencia e ideología de clase más o menos similar se organizan como fuerzas sociales con proyectos sociales comunes y relativamente estables. Así, la conformación de las fuerzas sociales a partir de las clases sociales, supone una mediación ideológica que precisa su voluntad de producción social en función de la defensa de sus intereses de clase. De esta forma, la clase de los trabajadores, para actuar en la situación, se organiza en sindicatos y centrales nacionales de trabajadores. Los propietarios del capital se organizan en federaciones de la producción, la industria, el comercio, etc. Ambos, a su vez, se organizan en partidos políticos para cumplir aquellas tareas que están relacionadas con el mantenimiento, cambio y transformación del sistema social, así como la administración del mismo. Por esa vía, sin incurrir en la casuística de la defensa rígida de sus intereses particulares, las clases sociales que están en la base de los partidos, actúan y luchan por el control del Estado, por preservar o alterar las genoestructuras del sistema, por precisar el modo de regulación fenoestructural del sistema y por controlar las políticas concretas en el plano de la fenoproducción. A través de los partidos políticos, las clases sociales hacen las reglas sociales y las aplican.

Pero nunca una clase social se inscribe totalmente en una única fuerza social. La conciencia de clase es dispar, las explicaciones situacionales son diversas, las soluciones deseadas distintas y los mismos partidos de la reproducción del sistema buscan y cultivan su composición pluralista, la que resulta factible, porque la ideología dominante, como valores, creencias y propuestas doctrinarias de la clase dominante, hace borrosa y confusa, para una gran parte de la población, sus verdaderos intereses de clase y hace difícil conformar una conciencia de clase.

Por ello, la relación entre las clases sociales (genoestructura) y las fuerzas sociales (fenoestructura) no es ni mecánica ni simple. En una primera instancia vale la pena conocer la composición de clases de

las fuerzas sociales, porque ello indica el grado de correspondencia entre las condiciones objetivas que dividen los grupos humanos en el proceso de producción económica, y las condiciones subjetivas que los afectan y los mueven a identificarse con distintas fuerzas sociales según sea el grado de avance en la conformación de su conciencia social.

CLASES SOCIALES	FUERZAS SOCIALES			
	Fuerza 1	Fuerza 2	Fuerza 3	Fuerza 4
1. Propietarios del Capital				
2. Funcionarios del Capital Privado				
3. Tecnoburocracia del Estado				
4. Pequeños Empresarios y Trabajadores por cuenta propia				
5. Trabajadores Urbanos				
6. Artesanos				
7. Campesinos				

Por estas razones, las fuerzas sociales cruzan las clases sociales.

En una segunda instancia, es necesario enriquecer el análisis considerando que las fuerzas sociales no sólo tienen origen en la genoestructura económica, y a través de la mediación ideológica, sino que también en la mera genoestructura político-jurídico-ideológica. Por ejemplo, las fuerzas sociales que se constituyen en defensa de objetivos regionales, las organizaciones estudiantiles, las iglesias y las Fuerzas Armadas, son fuerzas típicas de gran importancia en el conflicto social que no tienen una clara y directa determinación en la genoestructura económica. Por el contrario, sin las genoestructuras ideológicas y político-jurídicas, sería inentendible el surgimiento de estas fuerzas, aunque sus roles, en última instancia, adquieran siempre un signo de clases.

Después de estas consideraciones sobre el nivel genoestructural de la explicación situacional, podemos ver que las **fenoestructuras** sólo pueden existir en el espacio de posibilidades y características que determinan las **genoestructuras** y el desarrollo contradictorio de las mismas.

### 3.9 Potencia de los proyectos

Una vez realizado un diagnóstico situacional y verificado su eficacia explicativa, podemos conocer en que planos o niveles situacionales están los nudos críticos o centros de intervención que deben ser afectados o alterados por los proyectos a fin de alcanzar los propósitos que ofrece la situación-objeto. Como todo acto de producción social, los proyectos pertenecen a la fenoproducción, pero pueden tener potencia o alcance para alterar cualquiera de los otros niveles situacionales.

Aquí debemos distinguir tres niveles de potencia de los proyectos.

#### a) Potencia Fenoprodutiva

Hay problemas cuya solución o disminución significativa a niveles tolerables, depende enteramente de alterar las conexiones causales al interior del plano de la fenoproducción. Por ejemplo, si el lento crecimiento de la producción agrícola (explicación) depende de un problema de "estructura" de precios, dicho problema puede ser corregido y eliminado (plan), incentivando la producción agrícola con un cambio de precios relativos internos a favor del sector agrícola. En este caso, podemos hablar de un proyecto, o más bien de una acción componente de un proyecto, cuya potencia es fenoprodutiva (PF). En otras palabras, podemos decir que la acción de elevar los precios agrícolas tiene alcance o potencia fenoprodutiva.

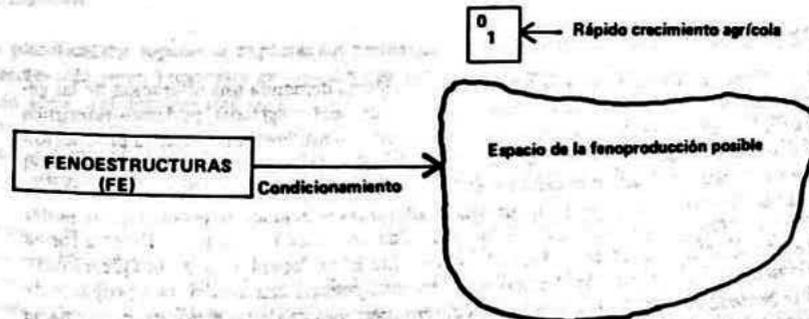
Nótese que en el caso explicado, se produce la siguiente relación:

- Potencia de la acción requerida por la explicación situacional = Potencia de la acción planificada.

Es decir hay una correspondencia entre la potencia de la acción requerida y la potencia de la acción planificada. En ambos casos el problema se resuelve en el plano de la fenoproducción.

#### b) Potencia Fenoestructural

Pueden darse casos, sin embargo, en que la solución del problema exige una acción que sea efectiva en el plano fenoestructural. Este caso se expresa en el gráfico siguiente, donde el objetivo  $O_1$  (rápido crecimiento agrícola), está fuera del espacio de condicionamiento de las actuales fenoestructuras.



Supongamos, por ejemplo, que nuestro flujograma situacional nos dice que el lento crecimiento de la producción agrícola se debe a una falta de acumulación de capital y equipos en el sector y a deficiencias en la tecnología de producción. En este caso el medio será incentivar la inversión (fenoproducción) para que ésta se fenoestructure como mayor capital invertido por hectárea y hombre ocupado en el agro. Pero, también será necesario estimular y hacer accesible para los agricultores, la aplicación de técnicas de explotación más eficaces. Aquí, ya no es tan claro que el alza de precios agrícolas sea una solución suficiente y eficaz. Puede que el alza de precios no estimule en nada el uso de nuevas técnicas de producción y tampoco mueva a los agricultores a invertir más. Se trata, en consecuencia, de una situación donde el proceso mismo de acumulación de capital debe ser alterado, así como el proceso de acumulación de conocimientos técnicos. En este caso, pueden ser necesarias, un conjunto de medidas de alcance fenoestructural, tales como:

- i Sistemas especiales de depreciación de maquinaria y equipo, a fin de permitir cargar más rápidamente a los costos de producción el costo de la acumulación de capital.
- ii Creación de organismos que produzcan semillas certificadas de alta calidad, a fin de abastecer de ellas a los agricultores.
- iii Servicio de asistencia técnica a las explotaciones agrícolas.
- iv Créditos a mediano plazo, atados a producción e inversión específicos.
- v etc.

Se trata ahora de acciones de *alcance fenoestructural* que aparecen como exigencias del diagnóstico situacional. Podemos así hablar de proyectos de potencia *fenoestructural* ( $P_{FE}$ ). Nuevamente aquí es necesario verificar si la potencia de la acción requerida es consistente con la potencia de la acción planificada.

#### c) Potencia genoestructural

Por último, en algunos casos, la solución del problema demanda una alteración de las genoestructuras del sistema. Si seguimos con el ejemplo del sector agrícola, podemos referirnos ahora a un flujograma situacional que nos indique que el lento crecimiento de la producción agrícola se debe fundamentalmente al tipo de explotación latifundista que prevalece en el país. En este caso, no basta con cambios en los precios, ni con intentar alterar el proceso de acumulación de capital en el agro. Es necesario alterar las relaciones de propiedad, de poder político y económico y de disposición de los medios de producción en el agro. De otra forma la clase latifundista, a través de las fuerzas sociales que le son operacionales, bloqueará cualquier solución del problema. Se requiere aquí, en consecuencia una acción o un proyecto de potencia genoestructural ( $P_G$ ), que altere las determinaciones desde las genoestructuras hacia toda la situación, modificando el espacio de variedad de lo posible en el fenómeno. Estas acciones supondrían:

- i Expropiación de latifundios

- ii Creación de nuevas unidades de explotación agrícola bajo otras formas de propiedad y disposición de los medios de producción del sector.
- iii Enfrentamiento político con las fuerzas sociales representativas de la clase latifundista.
- iv etc.

Nuevamente, en este caso, la potencia del proyecto o de la acción requerida tiene que ser consistente con la potencia del proyecto o la acción planificada.

En el Cuadro No. 1, se analiza la potencia de diversos proyectos en relación al propósito de lograr algunos objetivos que se deducen del flujograma situacional del Juego Costazuela.

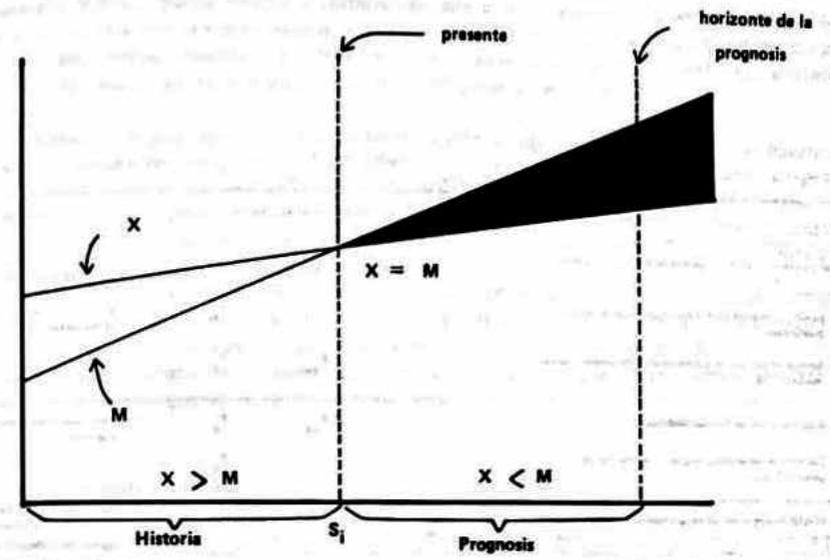
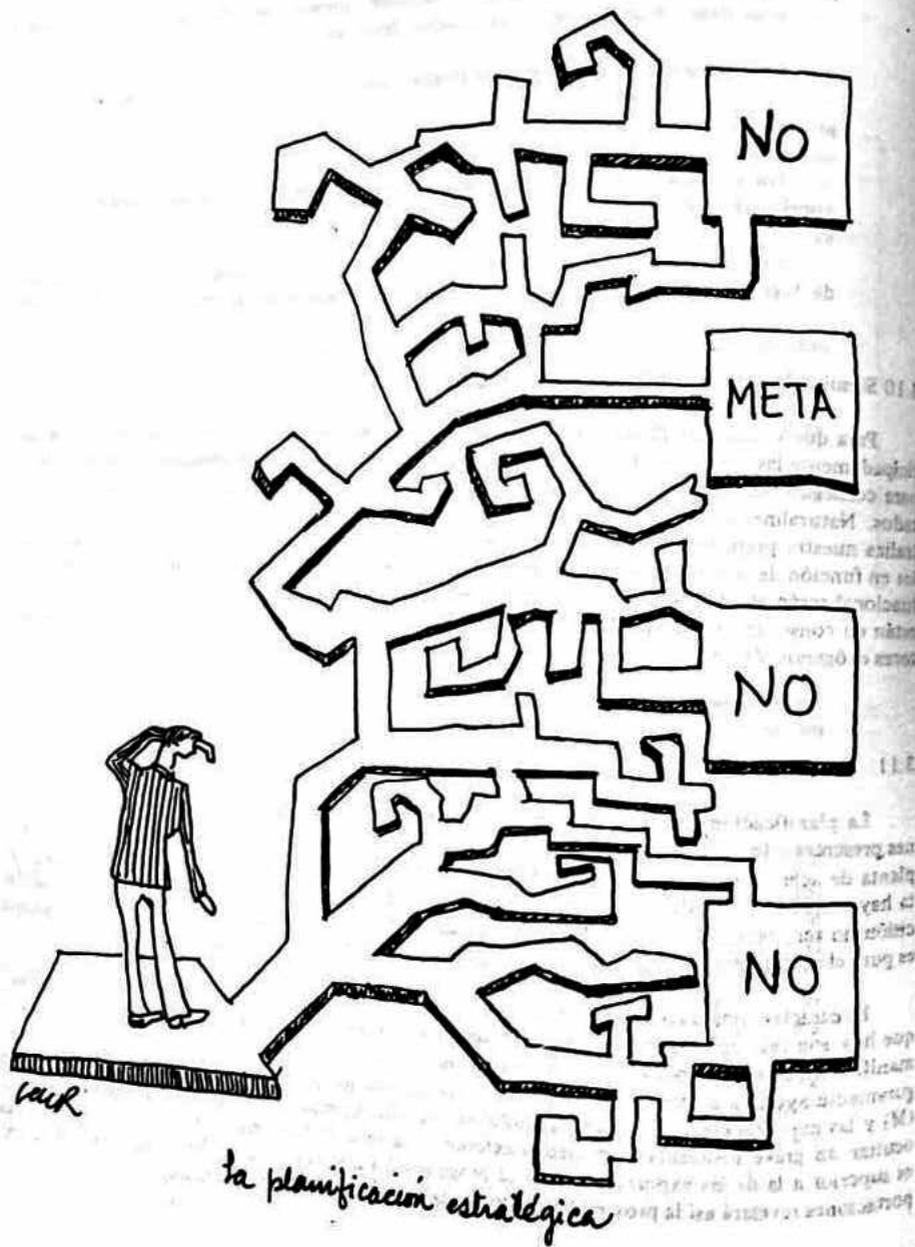
### 3.10 Simulación estratégica de los efectos del plan

Para que exista planificación se requiere que el actor que pretende intervenir, calcule o simule anticipadamente las consecuencias de materializar las distintas opciones de producción que puede realizar para conseguir sus objetivos. En consecuencia, la planificación actúa sólo después de sopesar los resultados. Naturalmente, los resultados posibles no sólo dependerán de la producción de un actor que centraliza nuestra preocupación como planificador, sino de la producción de todas las otras fuerzas sociales en función de construir sus propias situaciones-objetivo. Pero, además, los resultados del cambio situacional serán afectados, y a veces en forma muy importante, por eventos exógenos al sistema y que están en consecuencia fuera del control de las fuerzas sociales que coexisten en la situación. Estos factores exógenos sólo pueden considerarse en la simulación como "variantes" posibles.

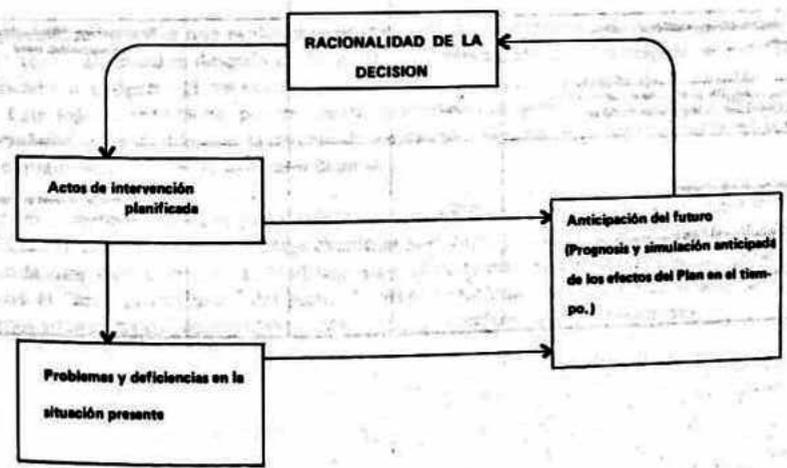
### 3.11 Prognosis

La planificación supone la exploración permanente de las tendencias futuras, porque las decisiones presentes sólo serán racionales en relación a lo que *ocurra después*. Si hoy decidimos construir una planta de acero, tal decisión será racional si a la fecha futura de la puesta en producción de dicha planta hay mercado para ella. Si hoy hacemos una alianza política con una fuerza social poderosa, tal decisión no será racional si dicha organización queda reducida a la nada dos años después. La prognosis es pues el cálculo para anticipar las situaciones futuras si las tendencias presentes se mantienen.

El carácter dinámico del concepto de problema sólo puede revelarse con la prognosis. Problemas que hoy son relevantes pueden tender a desaparecer mañana. A la inversa, problemas que hoy no se manifiestan, pueden surgir en el futuro como encuentro de tendencias desfavorables. Un ejemplo seguramente ayudará a esclarecer este punto. Supongamos que en la situación inicial, las importaciones ( $M$ ) y las exportaciones ( $X$ ) están en equilibrio. La sola observación del equilibrio presente podría así ocultar un grave problema de comercio exterior, si la velocidad de crecimiento de las importaciones superior a la de las exportaciones. Una prognosis del crecimiento de las importaciones y de las exportaciones revelará así la proximidad futura de un déficit en el comercio exterior.



La prognosis, como una de las diversas modalidades de *predicción*, es sólo un medio de análisis que utiliza la planificación y no puede confundirse con ella. Sin embargo, sin el conocimiento predictivo de lo que probablemente ocurrirá después, es imposible la racionalidad de las decisiones presentes. Es un error pensar que si un problema es detectado en la situación presente, su ataque directo puede hacerse con eficacia sin proyectarlo hacia el futuro. Si así fuera, no tendría sentido la planificación de mediano o largo plazo, y el plan se confundiría completamente con la intervención social del día a día.



CUADRO No. 1  
POTENCIA DE LOS PROYECTOS

Centros de Intervención	Geneoestructuras	Fenoestructuras	Fenoproducción	Objetivos
a) Cambios en el patrón de acumulación por Sectores	-	P FE	-	1. Cambiar la Estructura de la Producción para Industrializar Costazuela.
b) Elevar la demanda para reducir capacidad de producción substituida	-	P FF	P F	2. Acelerar el crecimiento del Producto Nacional
c) Acelerar el proceso de acumulación económica y elevar productividad	-	P FE	P F	
d) Acuerdo entre las Fuerzas Sociales	-	P FE	P F	3. Disminuir la tensión política y gremial
e) Cambios en los precios, empleos, Seguro Social, Servicio Social	-	-	P F	
f) Afectar la propiedad de las grandes empresas extranjeras	P G	-	-	4. Nacionalizar las grandes empresas extranjeras exportadoras para disminuir la Dependencia
g) Tecnificación asociativa de las pequeñas empresas (Cop. de Ventas, maquinarias, créditos).	-	P FE	P F	5. Mejorar "moderadamente" la distribución del ingreso
h) Salarios, precios, tributación, servicios públicos, empleo viviendas económicas, etc.	-	P FE	P F	
i) Afectar la propiedad concentrada de los medios de producción	P G	-	-	6. Mejorar "significativamente" la distribución del ingreso
j) Afectar la dispersión de la pequeña propiedad	P G	-	-	
k) Tecnificación asociativa de las pequeñas empresas (Cop. de ventas, maquinarias, créditos)	-	P FE	-	7. Disminuir "moderadamente" la marginalidad social
l) Afectar la propiedad concentrada de los medios de producción	P G	-	-	8. Disminuir "significativamente" la marginalidad social.
m) Proyectos de integración social, cultural y participación político-institucional de la población marginada	P G	-	-	
n) Mejoría precios de exportación	P G	-	-	9. Aumentar el nivel de ingresos por habitantes
o) Acelerar la tasa de acumulación económica	-	-	-	
p) Nacionalización de las utilidades de las empresas extranjeras	P G	-	-	

Un ejemplo bíblico puede ayudar a comprender aún más claramente este problema. Se dice que Dios le anunció a Noé un gran diluvio y le recomendó prepararse para subsistir y salvar la vida humana y de las diversas especies. Así Noé construyó un arca de madera y cuando más adelante ocurrió el diluvio, mucha gente y animales pudieron refugiarse en el barco y sobrevivir.

En este ejemplo, el problema consistió en salvar la vida de algunos hombres y especies naturales que estaban en peligro de desaparecer. De este problema se deduce el objetivo de salvar la especie humana y la vida natural. El acto de intervención fue la construcción del arca de madera, capaz de navegar en la tierra inundada. ¿Fue racional la decisión de Noé? Efectivamente lo fue en la medida que ocurrió el diluvio un *tiempo después*. O sea, algo que *ocurre después* es lo que le da racionalidad a una decisión *anterior*. Supongamos ahora, por un momento, que Dios se hubiera equivocado y el diluvio se hubiera quedado en meros anuncios, como ocurre a menudo con los pronósticos meteorológicos a que estamos acostumbrados. En ese hipotético caso Noé no sería conocido por haber supuestamente salvado la humanidad de su desaparición, sino como el primer loco que construyó un enorme barco varado en la tierra. En este último caso, lo que ocurre después *invalida* la racionalidad del plan que inspiró la construcción del arca.

### 3.12 Proyección normativa del plan

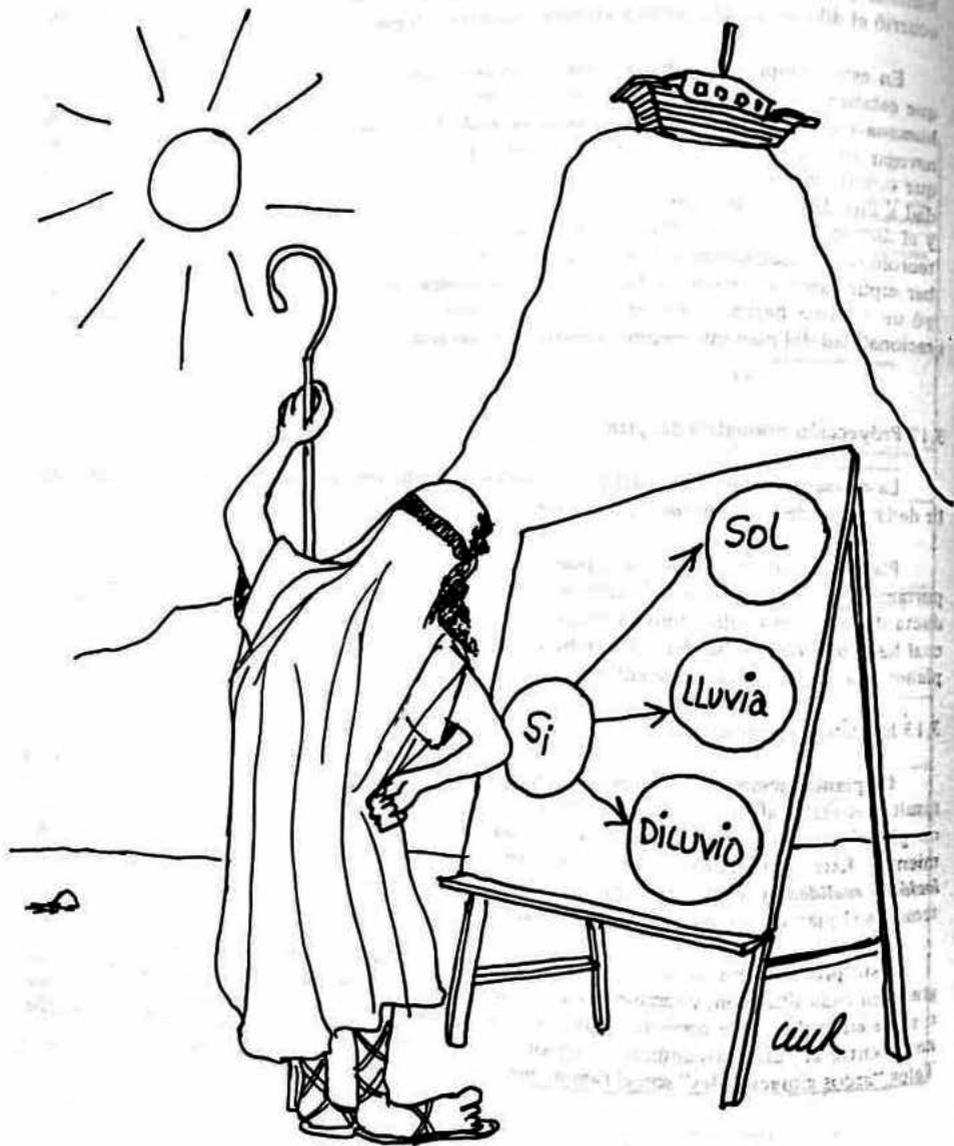
La proyección normativa del plan se refiere a aquella anticipación del futuro que se realiza a partir de la lógica de lo *necesario*, del *debe ser*.

Planificación y predicción son pues cosas distintas. En el plan, la predicción cumple un rol importante, pero subordinado. El actor que planifica ante un oponente, debe intentar *predecir* la conducta de éste, pero sólo como un medio para afirmar la racionalidad de la decisión propia, detrás de la cual hay *voluntad normativa*. Sin embargo, las fallas de predicción son una fuente de errores entre los planes, por razones fácilmente entendibles.

### 3.13 Evaluación permanente

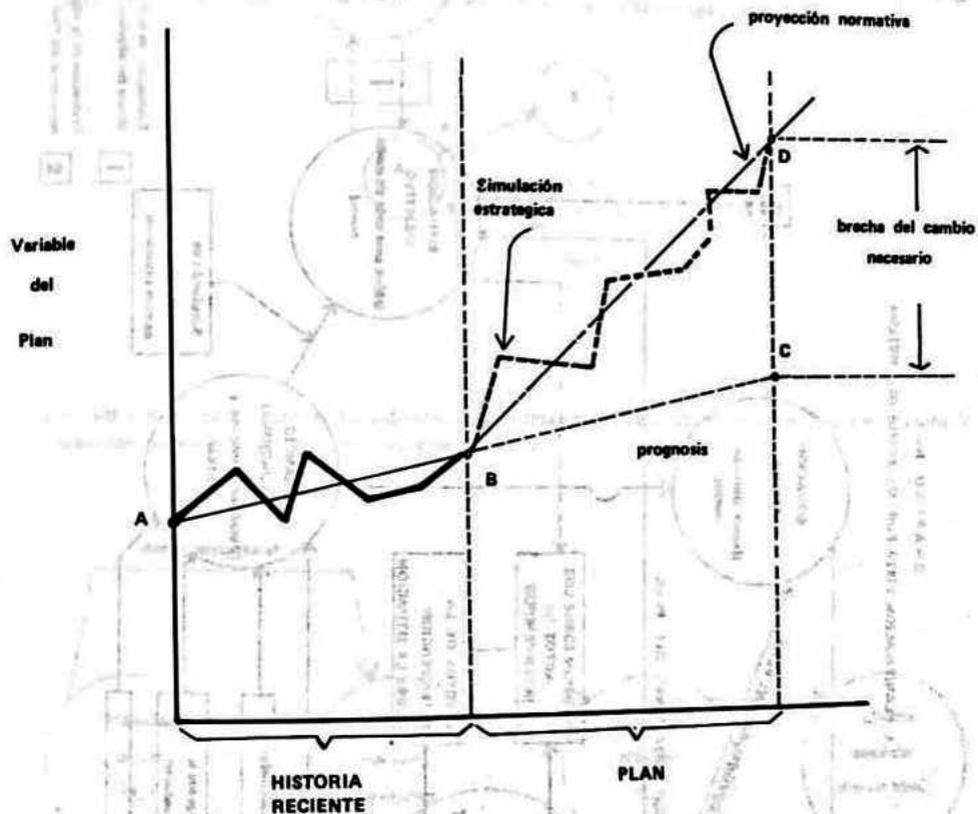
La planificación exige una evaluación permanente de la evolución del cambio situacional y de los resultados reales alcanzados después de cada acto de intervención social o después de que algún evento no planificado o exógeno al sistema considerado altere las características de la situación o su movimiento. Este seguimiento tiene, por una parte, la finalidad de *aprender* de la praxis comparando *simulación* y *realidad*, a fin de mejorar la calidad de los cálculos siguientes, y por otra parte, revisar constantemente el plan cada vez que la situación cambia.

Este proceso de evaluación permanente supone verificar lo planificado y lo alcanzable con lo logrado en cada situación, y también exige examinar si el curso siguiente del movimiento planificado está o sigue en la dirección correcta. Este último aspecto de la evaluación supone una comparación permanente entre el "arco coyuntural" del plan, el "arco direccional" y el "arco de la utopía" perseguida. Tales "arcos situacionales" son el camino más corto y directo entre dos situaciones.



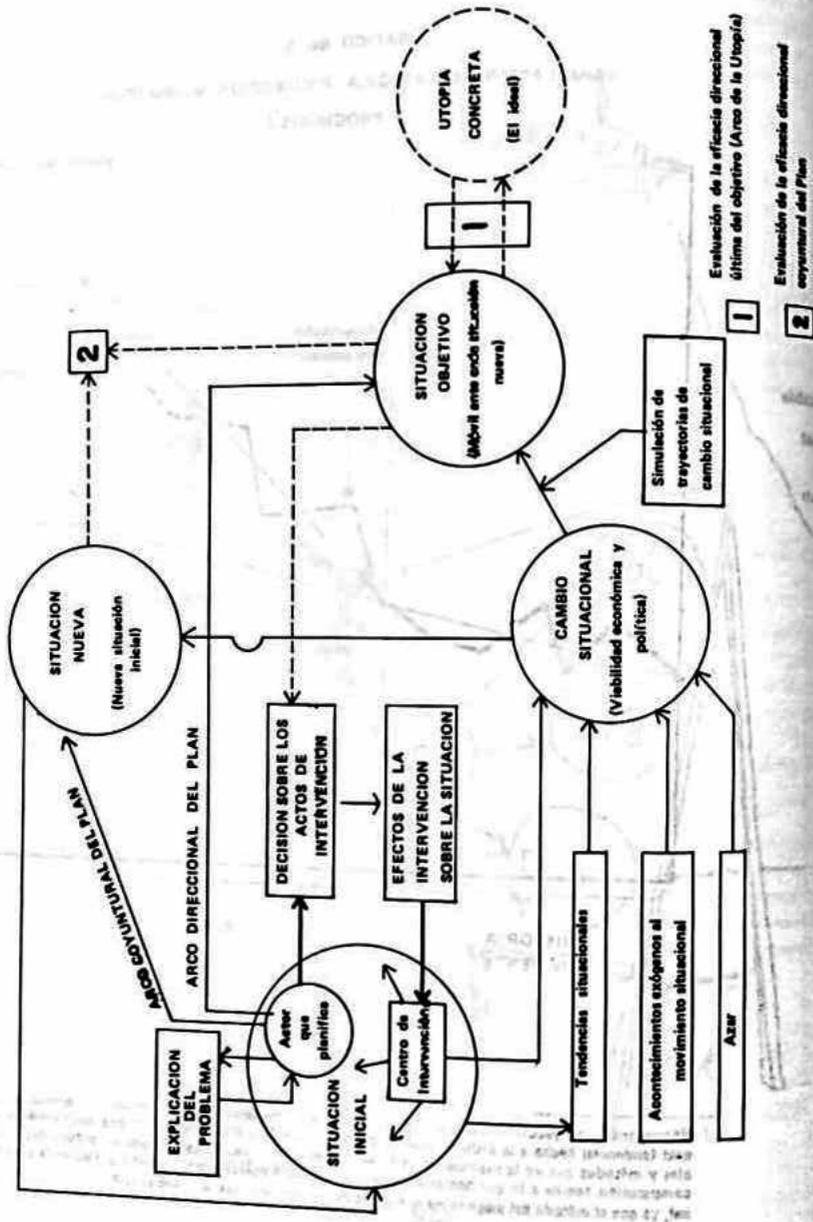
LA PLANIFICACION DE NOE'

GRAFICO No. 5  
SIMULACION ESTRATEGICA, PROYECCION NORMATIVA  
Y PROGNOSIS<sup>2/</sup>

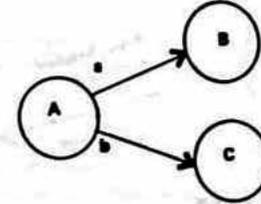


<sup>2/</sup> Nótese que la proyección normativa BD, como arco sin sinusoides, sigue el mismo procedimiento que el "ajuste" lineal tendencial hecho a la historia reciente AB. En cambio, la simulación estratégica, por considerar las mismas variables y métodos que en la explicación de la historia reciente, muestra las sinusoides propias del acontecer real. Esta comparación remite a lo que hemos llamado ruptura epistemológica entre historia y plan en la planificación tradicional, ya que el método del diagnóstico es distinto del método con que se diseña el plan.

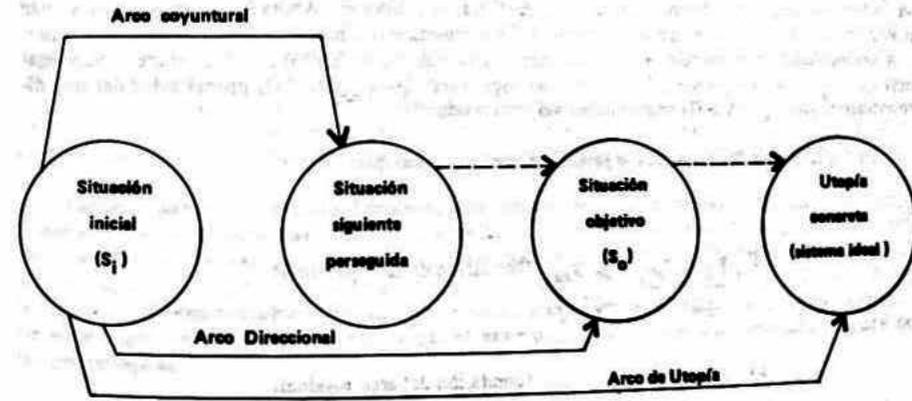
GRAFICO No. 6  
LA PLANIFICACION VISTA POR UN ACTOR DEL SISTEMA



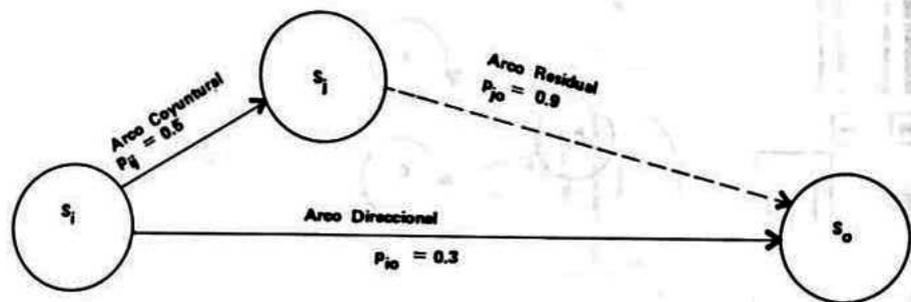
El "arco coyuntural" une la situación inicial con la situación inmediatamente perseguida como objetivo de corto plazo necesario y posible. El "arco direccional" es el camino recto entre la situación inicial y la situación-objetivo. Ambos arcos están en el horizonte de tiempo del plan. En cambio, el "arco de la utopía", que une la situación inicial con la utopía concreta de la fuerza que planifica, está fuera del horizonte de tiempo del plan y constituye la guía direccional última del proceso de planificación. El término "arco" está prestado de las matemáticas de la teoría de redes y se define como el camino direccionado que une dos nudos contiguos de una red. Por ejemplo, en la red:



$a = AB$  y  $b = AC$  son arcos. La definición de los tres arcos situacionales mencionados como objeto de evaluación puede evidenciarse en el esquema siguiente:



La evaluación entre el "arco coyuntural" y el "arco direccional" indica si el paso o movimiento inmediato objeto de cálculo y decisión se aleja o se acerca de la situación-objetivo. La evaluación entre el arco direccional y el arco de la utopía examinará el problema de si las revisiones constantes de la situación-objetivo están en el curso o fuera del curso o trayectoria de la utopía concreta perseguida. Pero, ¿qué significa evaluar dos arcos situacionales? Veamos un ejemplo. Supongamos que se trata de evaluar el arco coyuntural respecto del arco direccional. En términos de una red, el problema se representaría gráficamente de la siguiente manera:



Aquí el arco coyuntural es  $S_i \rightarrow S_j$  y el arco direccional es  $S_i \rightarrow S_o$ . La pregunta clave en esta evaluación es si  $S_j$  está más cerca de la situación-objetivo que la situación inicial. Si la respuesta es positiva, la concreción real del arco coyuntural será un avance hacia el objetivo. Si la respuesta es negativa, habrá que tener muy buenas razones para justificar el retroceso. Ahora bien, ¿qué significa estar más cerca o más lejos de la situación-objetivo? La respuesta a esta pregunta puede hacerse en relación a la *probabilidad de transición* de una situación a otra, vale decir, la probabilidad del arco. Supongamos que  $p_{ij} = 0.5$  (la probabilidad del arco de coyuntura), que  $p_{io} = 0.3$  (la probabilidad del arco direccional) y que  $p_{jo} = 0.9$  (la probabilidad del arco residual).

Para que el arco de coyuntura se justifique, será necesario que:

- i)  $\underbrace{p_{ij} \times p_{jo}}_{0,45} > p_{io}$  (condición de la trayectoria)  
 $0,45 > 0,3$
- ii)  $p_{jo} > p_{io}$  (condición del arco residual)  
 $0,9 > 0,3$

A la inversa, si el arco direccional tiene una probabilidad mayor que la trayectoria de la cual forma parte el arco coyuntural, el paso desde  $S_i$  hacia  $S_j$  no se justifica. De esta forma, la *probabilidad de llegar al objetivo* es una medida de la "distancia" que media entre una situación cualquiera y la situación-objetivo.

### 3.14 Direccionalidad del plan

La dirección del proceso de intervención social se expresa en el "arco direccional":  $S_i \rightarrow S_o$  que diseña el actor que planifica.

La estrategia consistirá en sortear los obstáculos para hacer tal camino en la realidad, aunque sea dando rodeos y buscando situaciones intermedias que mejoren las condiciones para seguir avanzando hacia la situación-objetivo.

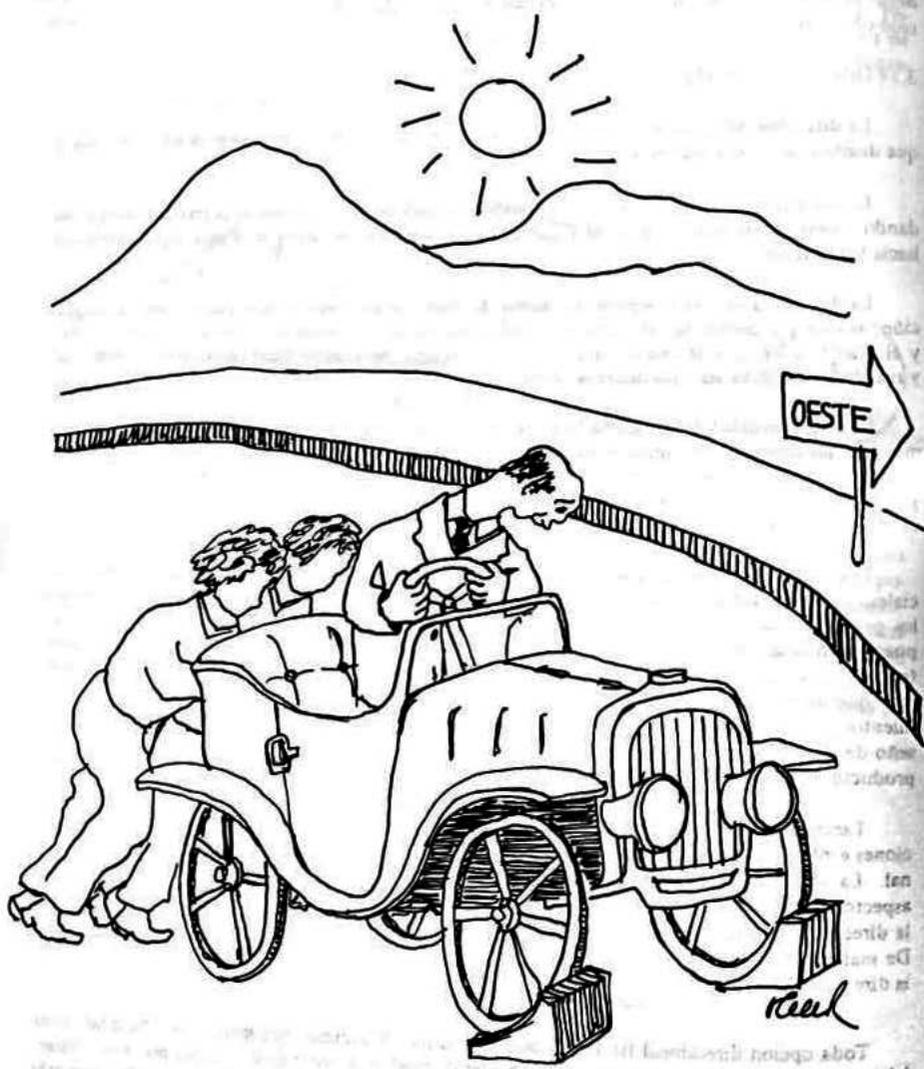
La direccionalidad es el aspecto *normativo* del plan y se desenvuelve en el plano de la argumentación, análisis y consistencia del "debe ser". Allí la fuerza social expresa su voluntad de alterar el "es" y el "tiende a ser" que se observa en la realidad situacional, para materializar como nuevas tendencias y realidades un "debe ser" que discrepa de ellas.

La direccionalidad del programa busca responder a las preguntas siguientes: ¿Hacia dónde queremos que nos conduzca el cambio situacional? ¿Qué tipo de sociedad buscamos construir, con qué características? ¿Cuáles son los objetivos y metas razonablemente alcanzables en el período de gobierno y qué consistencia tienen con la sociedad a que aspiramos? ¿Caminaremos hacia ella o nos alejaremos de ella durante el período de gobierno?

Las respuestas a estas preguntas son complejas y envuelven problemas políticos, económicos, sociales, ideológico-culturales, ecológicos, éticos, estéticos, etc. Tampoco existen respuestas científicas a los problemas que presentan los interrogantes señalados, sólo podemos aspirar a ser lo más rigurosos posibles en la aplicación de nuestras ideologías y nuestros valores a la solución de las cuestiones planteadas. Para ser rigurosos tenemos que apelar a las ciencias, pero éstas no son suficientes. Y así, tenemos que apelar a la experiencia y a la intuición para articular en la totalidad situacional los conocimientos parciales que nos permiten las ciencias sociales y todas las ciencias en general. Por ello, el diseño de un plan es principalmente un acto político fundamentado sólo en parte en las ciencias y no el producto de una investigación científica como mera aplicación de un cuerpo teórico aceptado y eficaz.

Tampoco debemos confundir direccionalidad con velocidad de crecimiento. En algunas concepciones económicas mecanicistas, el problema se reduce a un crecimiento rápido de la producción nacional. La velocidad del cambio situacional y la velocidad de crecimiento del Producto Nacional son un aspecto adjetivo de la direccionalidad y, naturalmente, la bondad de una mayor velocidad depende de la dirección. Si vamos rápido hacia un abismo social, ¿no es mejor ir lento en una buena dirección? De manera que crecer rápido o cambiar rápido no es un objetivo en sí, sino una dimensión temporal de la direccionalidad.

Toda opción direccional tiene un costo alternativo. Si decimos, por ejemplo, no atacar las raíces del problema de la pobreza crítica y la marginalidad social, para evitar conflictos con poderosos intereses ahora, ello se pagará mañana en acumulación de problemas, mayores conflictos y soluciones más costosas. Un ejemplo típico de esto en Venezuela es la Zona Metropolitana de Caracas. Por años se ha



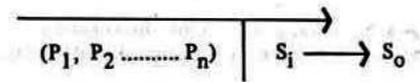
direccionalidad

evitado abordar de raíz los problemas que la afectan, con la consecuencia que hoy la situación es gravísima y las soluciones son mucho más costosas en términos políticos y económicos. Eludir los problemas no paga. De manera que programar direccionalidades que se autorestringen al consenso no conflictivo, tiene más adelante costos alternativos en acumulación de problemas y desacumulación de poder. Así, la direccionalidad es también un instrumento para hacer conciencia y buscar consenso sobre la magnitud e imperiosa necesidad de solucionar determinados problemas y alcanzar ciertos objetivos.

### 3.15 Programa direccional

El programa direccional de una fuerza social o de un actor es el conjunto de medios o actos de intervención social capaces de gestar una dinámica causal de cambio situacional hacia el curso, dirección y velocidad necesarios y suficientes para alcanzar con buena aproximación cualitativa y cuantitativa la situación-objetivo. En otras palabras, el programa direccional es la propuesta normativa de una fuerza social por la cual explica la situación inicial, define su situación-objetivo y se pronuncia sobre los proyectos que estima necesario producir para alterar las tendencias expresadas en la situación inicial de tal forma de abrir un nuevo cauce direccional que apunte hacia la situación-objetivo y permita alcanzarla en un tiempo determinado. Aquí, a un conjunto de actos de intervención que cumplen determinados requisitos, lo llamamos "proyecto".

Si llamamos  $S_i$  a la situación inicial,  $S_o$  a la situación-objetivo y  $P_i$  a los proyectos estratégicos seleccionados (para  $i = 1, 2, \dots, n$ ), entonces el programa direccional podría expresarse en la siguiente relación:



donde  $P_i \mid S_i$  se lee  $P_i$  aplicado sobre la situación  $S_i$  y el signo  $\longrightarrow$  señala una implicancia causal en el sentido que la consecuencia necesaria de  $P_i \mid S_i$  es  $S_o$ . Naturalmente, se trata sólo de una "imputación causal" sobre la base de un modelo explicativo de los problemas que muestra la situación inicial, el cual puede tener serias limitaciones. Más adelante abordaremos el problema de la calidad y representabilidad del modelo explicativo de la situación inicial. Mientras tanto debemos centrar la atención en el distinto carácter que tiene el instrumento programa direccional en un plan tradicional y en un plan estratégico. En un plan estratégico, el programa direccional es flexible y cambiante ante cada situación nueva. Cada vez que cambia la situación presente, será necesario revisar la situación inicial y la situación-objetivo y, en consecuencia, readecuar el conjunto de proyectos seleccionados. En cambio, el plan tradicional es más estático y estable.

El concepto de programa direccional condensa y precisa toda la normativa del plan, y es la base de todo el proceso de planificación.

Supongamos que, en forma muy simplificada, un programa direccional enunciado por un actor es el siguiente:

#### Situación inicial

Una explicación policéntrica y sistémica causal de la existencia de recesión, inflación y desocupa-

ción, en circunstancias que se acercan las elecciones para Presidente de la República y decrece la popularidad del gobierno.

#### Situación-objetivo

El contexto fenoes estructural necesario para ganar las elecciones presidenciales, destacándose como consecuencia en el fenómeno, una economía reactivada sin que se desborde la inflación ni se deteriore el nivel de reservas internacionales.

#### Proyectos

- $P_1$  = Programa de obras públicas, para generar empleo y aumentar la demanda interna.  
 $P_2$  = Control de cambios con el exterior para evitar la pérdida de reservas.  
 $P_3$  = Selección de un candidato presidencial de imagen nacional, que sobrepase la fuerza propia del partido de gobierno.

En este caso, el programa direccional consistirá en verificar si:

i)  $(P_1, P_2, P_3) \mid S_i \rightarrow S_o$ , o sea, si el programa es consistente ( $\rightarrow$ ). La prueba de consistencia exigirá verificar si el conjunto de proyectos es el necesario y suficiente para materializar el arco direccional  $S_i \rightarrow S_o$ .

o:  $(P_1, P_2, P_3) \mid S_i \not\rightarrow S_o$ , o sea, si el programa direccional es inconsistente, porque los proyectos seleccionados no tienen la potencia o capacidad de materializar el arco direccional  $S_i \rightarrow S_o$ .

Toda la bondad del plan dependerá de estas pruebas de consistencia real, que llamaremos de **eficacia direccional**.

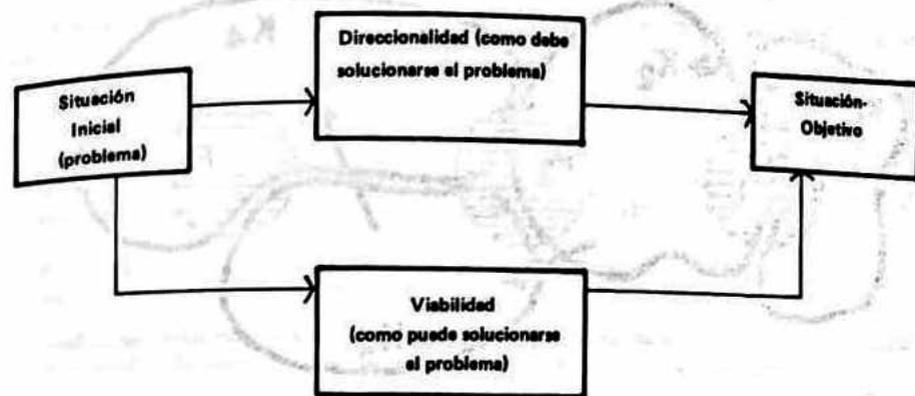
El programa direccional se mueve estrictamente dentro de la lógica del *debe ser*, y en consecuencia, los proyectos  $P$  seleccionados, son los proyectos *necesarios* al cumplimiento del programa. Si son o no son *posibles*, o si se requieren otros proyectos que faciliten la viabilidad de los proyectos direccionalmente necesarios, ese es un problema del análisis de viabilidad.

Nótese que el cumplimiento de la coherencia o consistencia del programa direccional es *independiente* de las pruebas de viabilidad. Un programa direccional puede ser inconsistente y viable, o consistente e inviable. En consecuencia, el hecho de que el plan cumpla formalmente con el requisito económico de que los recursos económicos requeridos no sobrepasen a los recursos disponibles y, por lo tanto, la contabilidad nacional cuadre a precios constantes, no asegura en absoluto que la direccionalidad del plan sea consistente.

Naturalmente, si el programa direccional es inconsistente, todo el plan se cae por su base.

De lo anterior se deduce que *direccionalidad* y *viabilidad* constituyen dos pruebas distintas e independientes que debe cumplir un plan.

Estas dos pruebas constituyen el fundamento de toda la planificación.



Si nos preguntamos ahora por la relación entre el programa direccional y el arco direccional de un plan, vemos fácilmente que el programa direccional no es otra cosa que el arco direccional complementado con los proyectos causalmente necesarios para realizarlo.

El arco direccional es:  $? \mid S_i \rightarrow S_o$   
 El programa direccional es:  $(P_1, P_2, \dots, P_n) \mid S_i \rightarrow S_o$

#### 3.16 Proyecto

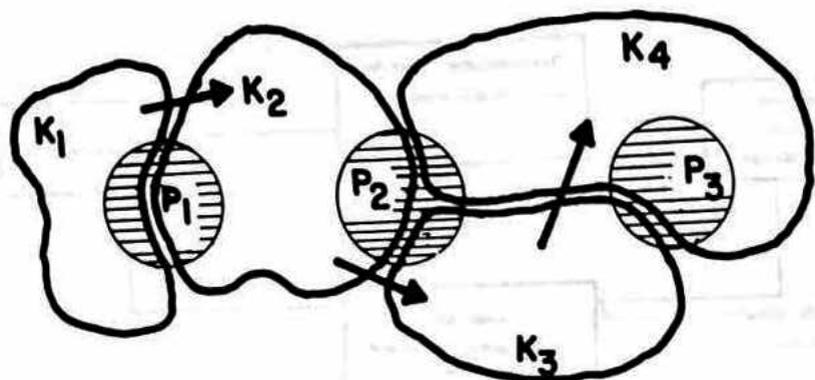
Ya hemos señalado que un proyecto se constituye por un conjunto de actos, producidos por una fuerza social, que tienen coherencia y masa crítica suficiente para lograr un cambio en la situación en una dirección y alcance determinado.

Debemos, sin embargo, distinguir dos tipos de proyectos que cumplen distintas funciones en la planificación:

- Los proyectos estratégicos-direccionales, señalados por la representación de la letra  $P$ ; y
  - Los proyectos táctico-procesales, identificados con la letra  $K$ .
- Los primeros son los proyectos *necesarios* y *suficientes* para materializar un arco direccional, o sea, son seleccionados por su eficacia direccional y, en consecuencia, son conflictivos.

Los segundos, en cambio, son los proyectos necesarios para que los proyectos estratégico-direccionales *sean viables*, o sea, cumplen la función de crearle viabilidad a los primeros y a ellos mismos.

Sin embargo, los proyectos táctico-procesales ( $K$ ) pueden no ser enteramente distintos que los proyectos estratégico-direccionales. En efecto, los proyectos  $P$  y los proyectos  $K$  se intersectan, de tal modo, que un encadenamiento de proyectos  $K$  pueda incluir todos los proyectos  $P$ . En el esquema siguiente se puede apreciar una argumentación gráfica de esta relación.



En el gráfico, la estrategia consiste en realizar los proyectos  $K$  en un encadenamiento:

$$K_1 \rightarrow K_2 \rightarrow K_3 \rightarrow K_4$$

y ello equivale a realizar todos los proyectos  $P$ .

Naturalmente, los proyectos  $K$  no son seleccionados por su eficacia direccional, sino atendiendo a tres requisitos:

- Su grado de intersección con algún proyecto  $P$
- Que el encadenamiento de los proyectos  $K$  interseque a todos los proyectos  $P$
- Que cada proyecto  $K$  le construya viabilidad a otro, a fin de generar un proceso de acumulación de fuerza que permita la realización de todos los proyectos táctico-procesales.

La necesidad de los proyectos  $K$  surge del hecho que, con muy alta probabilidad, los proyectos  $P$ , estrictamente como tales, no son viables sin un acompañamiento o complemento que facilite su asimilación o digestión por las distintas fuerzas sociales. El signo  $A \wedge B$  significa que  $A$  no es viable en  $B$ , cualquiera sea el ordenamiento secuencial de los elementos de  $A$  y  $B$ . En consecuencia:

$$\frac{TP}{TS}$$

significa que ninguna de las trayectorias posibles de los proyectos ( $TP$ ) es viable en ninguna trayectoria de situaciones ( $TS$ ).

En cambio, si hacemos una buena selección de los proyectos, sin atarnos tan inflexiblemente al requisito de eficacia direccional, podemos encontrar una solución donde:

i)  $\overline{TK} \sqrt{TS}$ ; (los proyectos  $K$ , en alguna trayectoria, son viables en la trayectoria pertinente de situaciones).

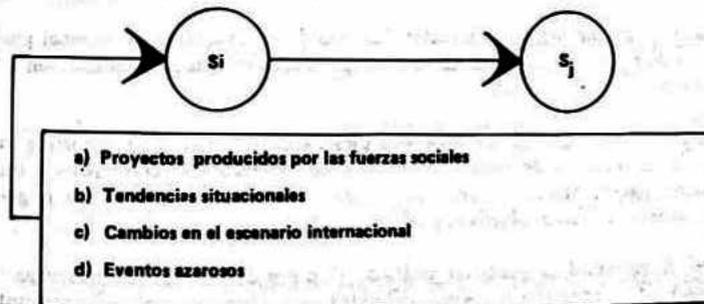
ii)  $\bigcup_{i=1}^n K \bigcup_{i=a}^z P$  más un resto de acciones tácticas

Y esta es la forma que en la práctica utiliza la dirección política de una fuerza social para abrirle camino a los proyectos conflictivos.

### 3.17 El Cambio Situacional

La situación puede cambiar por muy distintas razones y con muy diferentes consecuencias. Los factores capaces de producir un cambio situacional se pueden sintetizar en los siguientes:

- Proyectos (acciones, políticas, etc.) producidos por las fuerzas sociales mediante un cálculo de planificación o de manera improvisada.
- Tendencias situacionales, vale decir el movimiento que está contenido en la situación y donde ya no es posible distinguir con rigor las fuerzas sociales causantes de tal movimiento.
- Cambios en el escenario internacional donde pueden producirse eventos con actores internacionales identificables o tendencias que le imprimen movimiento a los elementos que expresan las relaciones entre la situación nacional y el escenario internacional; ambas vías pueden afectar las relaciones de intercambio fenoproductivo, las relaciones de articulación fenoestructural y las relaciones de inserción genoestructural que caracterizan una situación enmarcada en su escenario o subescenarios pertinentes.
- El azar, como la producción de eventos y acontecimientos que escapan no solo al cálculo de planificación sino a la imaginación de los actores sociales.



Ahora bien, las consecuencias que sobre la situación pueden tener los elementos antes señalados pueden ser distintas, definiendo así tipos de cambio situacional diferenciados. Por ejemplo en algunos casos la consecuencia será pasar a una situación distinta  $S_j$  que sólo se diferencia de la anterior en las características fenoproductivas. En otras circunstancias, el cambio situacional puede implicar una alteración de las fenoestructuras. Y por último, en casos más excepcionales, el cambio situacional, puede caracterizarse por una modificación de las genoestructuras. Así podemos hablar de cambio fenoproductivo, cambio fenoestructural y cambio genoestructural. Este último, sin embargo, admite dos va-

riantes de bien distinta significación: la "reforma" y la "transformación situacional". La reforma se refiere a aquel cambio en que las genoestructuras parcialmente alteradas son dominadas o articuladas por las viejas genoestructuras. En otras palabras, en ese caso, las antiguas genoestructuras dominantes y más consistentes se mantienen inalteradas y el sistema cambia sólo para abrirle más posibilidades a su reproducción sin cambiar de identidad. Lo nuevo es absorbido y dominado por lo viejo. En cambio, la transformación situacional supone un cambio genoestructural de tal naturaleza, consistencia y fuerza, que las nuevas genoestructuras pasan a ser las dominantes y articuladoras de las viejas que permanecen como residuos temporales del viejo sistema. En este último caso, la relación de determinación cambia radicalmente, porque lo nuevo, pasa a ser dominante y articulador de lo viejo.

### 3.18 Viabilidad del plan

Cualquier fuerza social puesta ante el imperativo de la acción, no sólo tiene que precisar la direccionalidad de su acción, sino también la viabilidad de la misma. Este último es el aspecto estratégico-situacional del problema, que se mueve en el plano del "puede ser". Así, direccionalidad y viabilidad son los dos grandes problemas que debe resolver un plan. La direccionalidad surge como "la norma" a ser establecida o aplicada en la realidad y la viabilidad como la estrategia de producción de hechos políticos, económicos y sociales que debe intentar una fuerza social para "construirle viabilidad" o abrirle camino a su propuesta normativa.

En un plan, los recursos escasos no son exclusivamente los recursos económicos. El proceso de producción social insume recursos de poder, recursos económicos, recursos naturales y supone una aplicación de valores y conocimientos, y tiene como consecuencia alteraciones en la acumulación de los recursos económicos, en la acumulación de poder, en el balance ecológico, en la sedimentación de nuevos valores o en la reafirmación de los viejos, y en la acumulación de conocimientos.

En consecuencia, los limitantes en la materialización de un programa direccional pueden ser también los recursos de poder o la disfuncionalidad de los valores dominantes en relación a los objetivos perseguidos o los medios seleccionados.

El problema de la viabilidad de un programa direccional se refiere pues a sortear los obstáculos que presentan las limitaciones de poder, las limitaciones de recursos económicos e institucionales, y la inaptitud de algunos valores sedimentados para cambiar comportamientos o generar nuevas actitudes funcionales a los nuevos objetivos y relaciones sociales.

Este análisis de viabilidad no puede ser estático. Casi por definición, una buena parte de los proyectos enunciados en un programa no tienen viabilidad en la situación inicial. La pregunta pertinente no es pues que es posible en el punto de partida, sino: ¿a qué proyectos podemos construirle viabilidad durante el proceso de ejecución del programa o del plan? Un proyecto económico que aumente la capacidad de producción textil, le construye o debilita la viabilidad a otro que insume productos textiles. Un proyecto que aumente la capacidad de producción de energía le construye viabilidad a otro que requiere esa energía para su producción. En la misma forma, un proyecto que insume pocos recursos de poder en su ejecución y produce como efecto una mayor acumulación de poder, le construye viabilidad a otros proyectos conflictivos que son costosos en recursos de poder. Esa es la médula del problema dinámico de la viabilidad, aunque los procesos de formación económica, ideológico-cultural y político tienen características y especificidades particulares. El concepto de *escasez* de "recursos económicos", por ejemplo, tiene una connotación común, pero distinta si se refiere a

recursos de poder y tenemos que hablar de disfuncionalidad de valores si pasamos al ámbito ideológico-cultural. Mientras tanto, queremos destacar aquí los aspectos unificadores del proceso de producción social, pero evidentemente también existen y es necesario teorizar sobre ellos, los elementos de diversidad de los procesos económico, ideológico-cultural y político. Pero regresando a nuestra preocupación central, podemos decir que para hacer este análisis de viabilidad, tenemos que suponer adelantadamente situaciones futuras, y anticipar escenarios internacionales posibles. Ya veremos más adelante como puede metodológicamente abordarse este problema. Por ahora, podemos afirmar que el estudio de la viabilidad supone simular procesos de cambio situacional principalmente en el ámbito de lo político, de lo económico y de lo institucional.

El examen dinámico de la viabilidad de un programa direccional se refiere:

#### a) En lo político:

- Al análisis sobre el poder político que requiere el actor que planifica para producir los hechos, actos de intervención o proyectos considerados necesarios para alcanzar la situación-objetivo;
- Al análisis de simulación de la posibilidad de que, a lo largo del plan, el actor que planifica, adquiera o acumule el poder necesario para vencer la resistencia de los oponentes; y
- Al análisis de las consecuencias económicas del proceso de producción política necesaria a la ejecución del plan.

#### b) En lo económico:

- Al análisis de los recursos económicos y financieros disponibles para el actor que planifica, a fin de verificar si los usos exigidos coinciden con tales recursos;
- Al análisis de simulación de la posibilidad de crear nuevos recursos económicos y financieros en el horizonte de tiempo del plan, a fin de equiparar los usos requeridos;
- A la simulación de la política económica necesaria al cumplimiento de la normativa económica; y
- Al análisis de las consecuencias políticas de la materialización posible de la normativa económica y de la demanda de análisis político que genera la simulación económica.

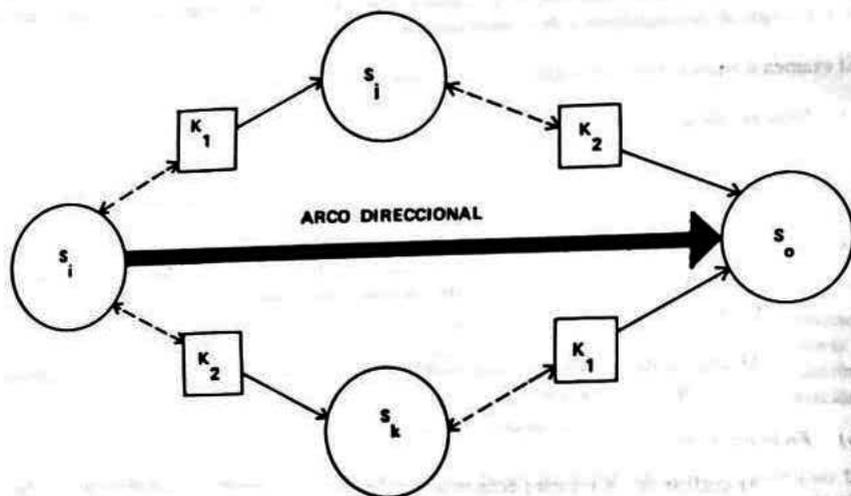
#### c) En lo institucional:

- Al examen de la adecuación institucional para articular planificación y gestión; y
- Al examen de la capacidad operacional de producción de cada institución para cumplir con las tareas del plan.

Todos estos análisis de viabilidad suponen simular encadenamientos de situaciones del tipo que se explica a continuación

Si el actor que planifica debe producir secuencialmente las acciones o proyectos  $K_1$  y  $K_2$ , a partir de una situación inicial ( $S_i$ ) para alcanzar una situación-objetivo ( $S_o$ ), será necesario explorar los encadenamientos posibles y más viables para recorrer el arco direccional  $S_i \longrightarrow S_o$ .

Así, se conformará la red de posibilidades siguientes:



En este caso hipersimplificado, el actor que planifica, puede comparar dos caminos posibles para recorrer el arco direccional  $S_i \longrightarrow S_o$ .

Camino 1:  $S_i \longrightarrow S_j \longrightarrow S_o$ , y

Camino 2:  $S_i \longrightarrow S_k \longrightarrow S_o$

Uno de estos dos caminos será más viable que el otro, y el actor que planifica debe escoger uno para convertirlo en su estrategia.

Aquí puede apreciarse que la táctica en cada situación del plan se refiere al modo más eficaz de avanzar hacia un cambio situacional inmediato, vale decir, escoger y recorrer un buen arco de coyuntura, sacando ventaja de él, mientras que la estrategia consiste en como encadenar los diversos arcos de coyuntura para recorrer el arco direccional. El carácter normativo del arco direccional se expresa en la conexión simple y directa entre situación inicial y situación-objetivo. En cambio, el carácter estratégico de los caminos optativos se refleja en el "rodeo" que hace cada camino uniendo situaciones intermedias para articular situación inicial y situación-objetivo.

### 3.19 Vector de peso de una fuerza social

Para el análisis de viabilidad política de un proyecto, una acción o una política (o un encadenamiento de eventos) se requiere comparar los intereses y peso de las fuerzas sociales pertinentes. Si los intereses coinciden, el evento puede ser producido por consenso y no se requiere la comparación de peso o fuerza entre los oponentes. Pero si los intereses son distintos y en algunos casos opuestos, el problema del análisis de la viabilidad política de un proyecto se convierte en un análisis complejo donde tienden a multiplicarse las posibilidades de error de cálculo que se originan en la incertidumbre sobre el perfil comportamental de las fuerzas sociales según sus intereses y capacidades, y en el desplazamiento del tiempo hacia el futuro que multiplica a su vez la incertidumbre anterior.

El punto de partida del análisis de viabilidad política es la comparación de los vectores de peso de las distintas fuerzas en conflicto, lo cual nos conduce directamente al difícil problema de precisar que es el peso o fuerza de una fuerza social y como ella se expresa en un vector de peso.

El vector de peso de una fuerza social enumera los recursos y capacidades que detenta dicha fuerza como atributo temporal que le permite participar en el proceso de producción social. Matemáticamente, se trata de un vector que precisa los elementos donde reside esa capacidad de producción social de una fuerza determinada. Por ejemplo, el vector de peso de la fuerza "A" puede ser:

$$P_{FA} = (p_1, p_2, p_3, p_4, p_5, p_6, p_7)$$

donde:

- $p_1$  = indicador de la adhesión popular que tiene el actor "A"
- $p_2$  = indicador del control que la fuerza A tiene en el Congreso Nacional
- $p_3$  = indicador de los recursos económicos que controla el actor A
- $p_4$  = indicador de su capacidad de producción económica
- $p_5$  = indicador de su consistencia político-ideológica
- $p_6$  = indicador de su grado de organización
- $p_7$  = indicador de su poder de represión sobre las otras fuerzas

Este vector de peso tiene varias características:

*Su valor se altera con su aplicación en la producción social*

Cada vez que una fuerza social hace uso de su vector de peso para producir un proyecto, oponer a un proyecto o no pronunciarse frente a un "proyecto en situación", tal movimiento genera consecuencias situacionales, aun en el caso que el proyecto en situación no se materialice. Y una de esas consecuencias es que el valor de los elementos del vector de peso se altera favorable o desfavorablemente para las fuerzas que coexisten en la situación.



De aquí surge el problema ya mencionado de la eficacia política procesal en el uso de los escasos recursos de poder que detenta una fuerza social, así como el problema dinámico de la "construcción de viabilidad", ya que al cambiar la situación pueden cambiar favorablemente los valores de los elementos del vector de peso de una fuerza y hacer posible la materialización de un proyecto en la situación 3 que parecía imposible en la situación 1.

**El valor de los elementos del vector de peso de una fuerza social es diferente para cada proyecto**

Cada elemento del vector de peso tiene un "campo eficaz de aplicación" distinto al de otros elementos del mismo vector. Por ejemplo:  $p_1$  (el grado de adhesión popular de la fuerza A) tiene un campo eficaz de aplicación muy claro en el proyecto de unas elecciones populares, pero puede ser altamente ineficaz para darle viabilidad al proyecto "modernización del Estado". Esto hace que el vector de peso de una fuerza frente a varios proyectos se convierta en una *matriz de peso* como la siguiente:

	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3
$P_1$	$V_{11}$	$V_{12}$	$V_{13}$
$P_2$	$V_{21}$	$V_{22}$	$V_{23}$
$P_3$	$V_{31}$	$V_{32}$	$V_{33}$

En esta matriz cada elemento  $p_i$  tiene un valor distinto para cada proyecto.

**El valor general del vector de peso de una fuerza social depende de los proyectos que conforman los programas direccionales de las fuerzas en conflicto**

Si el valor de cada elemento del vector de peso de una fuerza depende del proyecto al cual puede ser aplicado para promoverlo o rechazarlo, ello quiere decir que el valor general del vector de peso de una fuerza social depende de todos los proyectos que virtualmente puedan ser colocados en situación

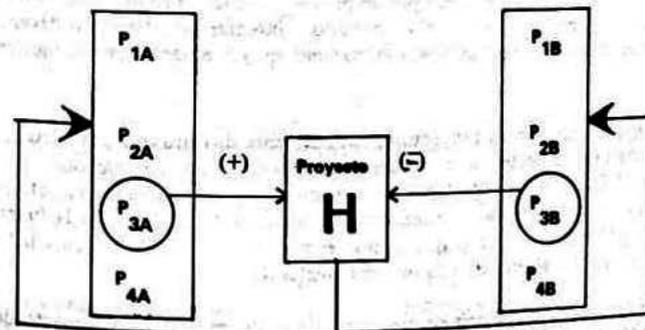
por las distintas fuerzas sociales en un horizonte de tiempo determinado. Y, todos esos proyectos son los que están precisados, en un momento dado, en los programas direccionales de las distintas fuerzas sociales que coexisten en la situación. Por lo mismo, el valor general del vector de peso de una fuerza variará en la misma medida que se revisan y alteran los programas direccionales que buscan materializar las distintas fuerzas sociales. En esta forma, se puede hacer un análisis general de la "relación de fuerzas", en una situación determinada.

*El uso que una fuerza social hace de su vector de peso es siempre selectivo, pero los efectos de dicho uso son siempre difundidos*

Una fuerza social, ante el problema de luchar por imponer un proyecto o detener la materialización del proyecto de un oponente, hace un *uso selectivo* de los elementos de su vector de peso, en dos sentidos a lo menos.

- a) Al elegir uno o varios elementos de su vector de peso para enfrentar la situación, (tal selección está relacionada con el campo eficaz de aplicación de fuerza que tienen los elementos seleccionados; en algunos casos esta selección es obvia y se produce de hecho; por ejemplo, si se trata de aprobar una ley en el Congreso Nacional, el elemento único que cuenta en la confrontación decisiva es el número de votos en las Cámaras respectivas, pueden entrar muchos otros elementos en el resultado de la confrontación, pero en definitiva, todos ellos se reducen al número de votos en la situación concreta. Pero en otras circunstancias, como por ejemplo las que presenta para un Gobierno evitar una huelga de comerciantes e industriales, los factores que cuentan pueden ser complejos y variados, pero al final opera el mismo proceso; el valor de todos los elementos del vector de peso se reducen al valor de unos pocos elementos seleccionados de dicho vector. La diferencia está en que en este último caso es mucho más difícil hacer una buena selección de los elementos por la eficacia de su campo de aplicación); y

- b) En graduar el uso del elemento o elementos seleccionados en función de las características de la situación y la fuerza o peso que decide o puede aplicar el oponente. Supongamos dos fuerzas A y B, con sus respectivos vectores de peso, que están en conflicto frente al proyecto H. La fuerza A apoya (+) el proyecto y la fuerza B lo rechaza (-)



Efectos sobre todos los elementos de los vectores de peso

En el gráfico se busca explicar como las fuerzas A y B seleccionan  $P_{3A}$  y  $P_{3B}$  como los elementos más eficaces para enfrentarse respecto del proyecto H y la viabilidad del proyecto H se resuelve en esa confrontación selectiva, donde los otros elementos del vector de peso sólo cuentan en la medida que valen los elementos seleccionados. Pero una vez aprobado o rechazado el proyecto H, las consecuencias situacionales de tal uso de fuerza se difundirán positiva o negativamente sobre todos los elementos del vector de peso de cada fuerza.

*El análisis particular de la relación de fuerzas frente a un proyecto en situación puede hacerse comparando los elementos seleccionados del vector de peso de las fuerzas*

De lo anterior se deduce que el análisis particular de una relación de fuerzas frente a un proyecto en situación puede hacerse comparando uno o unos pocos elementos de los vectores de peso de las fuerzas en conflicto, y los elementos comparados serán aquellos seleccionados por las direcciones de dichas fuerzas por tener un campo definido y eficaz de aplicación de fuerza en la situación concreta.

*La suma de los vectores de peso de las fuerzas que tienen un mismo interés por un proyecto es una suma compleja*

Las fuerzas que tienen intereses comunes respecto de un proyecto, normalmente "suman" sus fuerzas para enfrentarse a los oponentes. Pero ¿cuál es el resultado de esa suma en términos de peso o fuerza adicional a las partes separadas? Aquí la respuesta es compleja por varias razones: a) Porque a veces la suma simple de fuerzas produce un cambio cualitativo de enorme importancia (por ejemplo, el caso en que un voto adicional en el Congreso Nacional produce la mayoría); b) Porque a veces la suma resta alguna fuerza y el efecto neto es menor (por ejemplo el caso de un acuerdo entre fuerzas, que tienen imágenes contrapuestas) y c) Porque a veces la suma multiplica las fuerzas agregadas y cataliza otras fuerzas inorgánicas e indecisas.

### 3.20 El interés de una fuerza social

Para analizar como se alinean las fuerzas en torno a un proyecto es imprescindible conocer los intereses de cada fuerza respecto de cada proyecto que esté en situación o tenga la potencialidad de estar en situación.

Podemos definir el interés de una fuerza por un proyecto como el pronunciamiento explícito que manifiesta dicha fuerza al apoyarlo, rechazarlo, ignorarlo o intentar modificarlo o desvirtuarlo. Este interés puede tener gradaciones que van desde el máximo apoyo, pasando por la indiferencia, hasta el máximo rechazo.

El interés de una fuerza por un proyecto es naturalmente distinto que por otro proyecto, pero también puede ser distinto respecto de un mismo proyecto en distintas situaciones. Así, por ejemplo, la fuerza A en el Gobierno, puede tener un alto interés en materializar una reforma tributaria y un interés negativo en un proyecto de cambio del sistema electoral. Pero, si la fuerza A termina su mandato y pasa a la oposición, puede que su interés por el proyecto de reforma tributaria disminuya y aumente su interés por el proyecto de reforma electoral.

Todo esto nos conduce a una "matriz de intereses" de las fuerzas sociales respecto de los proyectos considerados en los programas direccionales de todas las fuerzas en situación.

Dicha matriz de intereses toma la forma siguiente en una situación dada:

### MATRIZ DE INTERESES EN LA SITUACION 1

	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3
F A	+++	+	--
F B	+	+	-
F C	---	-	++

Pero en la situación 2 habrá que hacer un nuevo estudio para precisar la nueva matriz de intereses, ya que el cambio situacional puede cambiar la inserción y visión de los actores en la situación y, en consecuencia, sus intereses por los proyectos.

Por otra parte, es necesario considerar que a veces el interés de una fuerza por un proyecto no es independiente de los otros proyectos que están en situación.

### 3.21 Viabilidad de decisión, viabilidad de hecho en la situación concreta y viabilidad de permanencia

El análisis de viabilidad en general y en particular el análisis de viabilidad política de un proyecto o de un evento, tiene varias instancias que pueden guardar cierta independencia entre sí. Aquí conviene distinguir entre: i) La viabilidad de la toma de decisiones interna a una fuerza. ii) La viabilidad de hecho en la situación concreta, y iii) La viabilidad de la permanencia o estabilidad de la producción lograda.

#### - La viabilidad de la toma de decisión

Se mueve en el plano de las subfuerzas con visiones e intereses distintos que coexisten en un centro de poder con capacidad para decidir sobre determinadas materias. No se trata aquí sólo de una capacidad legal, sino también de una capacidad de hecho para tomar decisiones. Por ejemplo, si se trata del Gobierno, éste tiene la capacidad legal para dictar un decreto de control de precios. Seguramente tal decisión sólo se tomará después de una confrontación interna entre los distintos miembros del Gabinete y entre el Partido de Gobierno y el Partido en el Gobierno. Si se trata en cambio de una organización gremial, afectada por el control de precios, la dirección de dicha organización tendrá la capacidad de hecho de decidir aceptar o rechazar la medida del Gobierno. En ambos casos, la decisión propuesta por una tendencia al interior del centro de poder respectivo puede ser viable o inviable, pero el hecho de que la propuesta resulte viable en la mencionada instancia de decisión, no asegura que los hechos ocurrirán en la situación en la misma forma que la decisión pretende. En otras palabras, la viabilidad de decisión no supone necesariamente la viabilidad de hecho en la situación concreta o la viabilidad de permanencia o estabilidad de lo obrado.

### - La viabilidad de hecho en la situación concreta

Se mueve en el plano fenoestructural donde todas las fuerzas tienen capacidad de producción social en la situación. Si regresamos al ejemplo del decreto de control de precios, vemos que al interior del Gobierno solo se hicieron presentes las fuerzas representadas y por los medios representables en el Consejo de Ministros. Vale decir la decisión se tomó en un espacio limitado de confrontación de fuerzas. Con toda seguridad, los comerciantes e industriales intentaron influir a través de algunos Ministros y técnicos asesores sobre el decreto de control de precios, pero no pudieron *actuar directamente* ni con plena libertad de uso de los elementos más eficaces de su vector de peso o fuerza. En cambio, en la instancia de la viabilidad de hecho en la situación concreta, los comerciantes e industriales pueden *resistir de hecho* el control de precios en una confrontación directa de fuerzas entre millares de empresas y cientos de funcionarios del sistema de control de precios. Aquí la confrontación de fuerzas sale del ámbito del centro de poder "Consejo de Gabinete" del Gobierno y pasa darse en el plano de las actividades diarias de los empresarios. En este plano, las fuerzas empresariales pueden acudir a muchos otros recursos, por ejemplo, ignorar el control de precios, hacer manifestaciones públicas, declarar una huelga general, minarle la base de apoyo político institucional al Gobierno, etc. Se trata, en consecuencia, de otro plano y del empleo de otros medios comprendidos en los respectivos vectores de peso de las fuerzas. Y puede que en este plano la confrontación sea desfavorable al Gobierno.

### - La viabilidad de permanencia

La viabilidad de permanencia o estabilidad de lo hecho se mueve en el mismo complejo plano anterior de los hechos y fuerzas en la situación concreta, pero en un horizonte de tiempo más extenso. Por ejemplo, si ante una ola de accidentes de tránsito el Gobierno dicta una serie de drásticas medidas para penalizar y controlar el comportamiento de los conductores de vehículos motorizados, tal medida tiene obviamente viabilidad de decisión y puede tener viabilidad de hecho en la situación concreta mientras se mantenga un operativo extraordinario de control del tránsito; pero al cabo de unos pocos días el operativo perderá eficacia, los conductores volverán a ignorar las medidas tomadas, e inclusive el mismo Gobierno terminará por poner término a dicho operativo.

En este caso, la medida no tiene viabilidad de permanencia o estabilidad. Si examinamos la experiencia diaria de los Gobiernos encontraremos múltiples ejemplos de inviabilidad de permanencia: una reforma agraria que se desvirtúa y agota, un decreto contra la contaminación sónica que nadie respeta, un horario de trabajo que pasa a la historia, un control de precios que todos ignoran, una modernización de los servicios públicos que nunca pasa de las palabras, una batalla contra la corrupción que dura una semana, un operativo de limpieza de las calles que se extingue en pocas horas, etc.

Como puede apreciarse, estas tres pruebas pueden ser independientes y dar resultados bien distintos.

### 3.22 Trayectoria

Un encadenamiento de arcos de coyuntura, un encadenamiento de situaciones o un encadenamiento de proyectos, constituye una trayectoria. Así, son trayectorias o caminos, los ya enunciados:

$$i) S_i \longrightarrow S_j \longrightarrow S_o$$

$$ii) S_i \longrightarrow S_k \longrightarrow S_o$$

Pero estas trayectorias también pueden referirse a los proyectos, y en este caso, son trayectorias:

$$i) K_1 \longrightarrow K_2$$

$$ii) K_2 \longrightarrow K_1$$

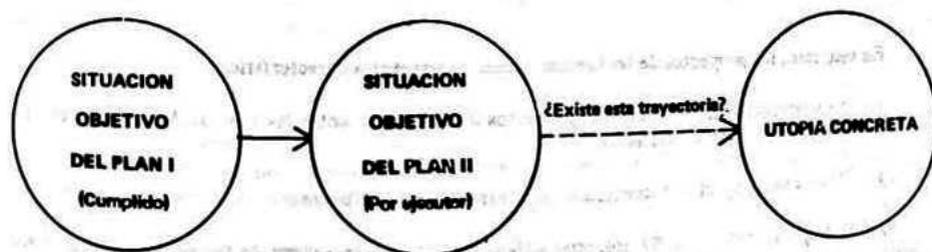
Las trayectorias se conforman por ordenaciones secuenciales distintas para la ejecución de los proyectos en la conexión de las situaciones.

### 3.23 Curso de acción

Es la trayectoria adoptada como central para la acción de un actor. El curso de acción más apropiado es revisado a medida que la situación cambia.

### 3.24 Eficacia direccional última

En última instancia, un plan y una sucesión de planes se justifican, si la utopía concreta que persigue el actor está en la trayectoria real del cambio situacional. La utopía concreta es el sistema ideal, la situación ideal o la sociedad ideal que persigue la fuerza social que planifica. De manera que la existencia o inexistencia de trayectorias viables entre el encadenamiento de situaciones-objetivos de los distintos planes realizables en el tiempo y la utopía concreta perseguida, constituye una prueba de la racionalidad última de todo el proceso de intervención social.



De igual manera, si la evolución de la relación teoría-praxis-ideología, aconseja revisar o reformular la utopía concreta, ello tendrá repercusiones necesarias en la definición de las situaciones-objetivo de los planes siguientes.

### 3.25 Planes de los oponentes

Todo lo que hemos dicho respecto a la planificación que puede realizar un actor es válido para sus oponentes. Esta validez puede ser real o potencial. Si es real, o sea, nuestros oponentes efectivamente planifican con eficacia, habremos ganado mucho, pues no subestimaremos la calidad del cálculo que precede y preside las acciones de ellos. Si es sólo potencial, tendremos una ventaja real sobre nuestros oponentes. De manera que en la realidad social tendremos programas direccionales en conflicto y estrategias en conflicto, y la planificación posible para cada actor se parecerá mucho más a un juego que al diseño normativo de la planificación tradicional.

La verdad es que en la práctica conflictiva, el problema de la planificación tendrá características parecidas al siguiente caso simplificado.

Supongamos dos fuerzas sociales en conflicto A y B, que persiguen las situaciones-objetivo  $SO_A$  y  $SO_B$ . Cada una de las fuerzas sociales puede definir estrategias diversas que conducen a su situación-objetivo. Supongamos que los programas direccionales correspondientes a las estrategias son los siguientes:

Fuerza Social A:

Estrategia  $A_1$ :  $(K_1, K_3, K_7 \mid S_i \rightarrow SO_A$

Estrategia  $A_2$ :  $(K_2, K_5, K_8 \mid S_i \rightarrow SO_A$

Fuerza Social B:

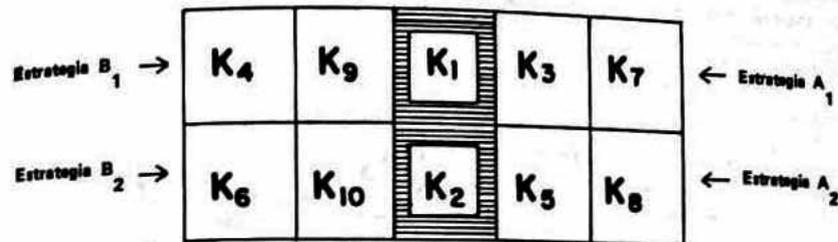
Estrategia  $B_1$ :  $(K_1, K_4, K_9 \mid S_i \rightarrow SO_B$

Estrategia  $B_2$ :  $(K_2, K_6, K_{10} \mid S_i \rightarrow SO_B$

En este caso, los proyectos de las fuerzas tienen las siguientes características:

- 1) Los proyectos  $K_1$  y  $K_2$ , son proyectos de *consenso* entre las fuerzas A y B, pero corresponden a distintas estrategias;
- 2) Todos los proyectos restantes son conflictivos entre las fuerzas;
- 3) Los proyectos  $K_3$  y  $K_7$  son alternativos o excluyentes respecto de los proyectos  $K_5$  y  $K_8$  porque pertenecen a distintas estrategias de la fuerza A;
- 4) Los proyectos  $K_4$  y  $K_9$  son alternativos o excluyentes respecto de los proyectos  $K_6$  y  $K_{10}$  porque pertenecen a distintas estrategias de la fuerza B.

Las características de estos proyectos se pueden apreciar en el esquema siguiente:



Así las trayectorias reales posibles son:

$K_1 \rightarrow K_3 \rightarrow K_7$  (conduce a  $SO_A$ )

$K_2 \rightarrow K_5 \rightarrow K_8$  (conduce a  $SO_A$ )

$K_1 \rightarrow K_4 \rightarrow K_9$  (conduce a  $SO_B$ )

$K_2 \rightarrow K_6 \rightarrow K_{10}$  (conduce a  $SO_B$ )

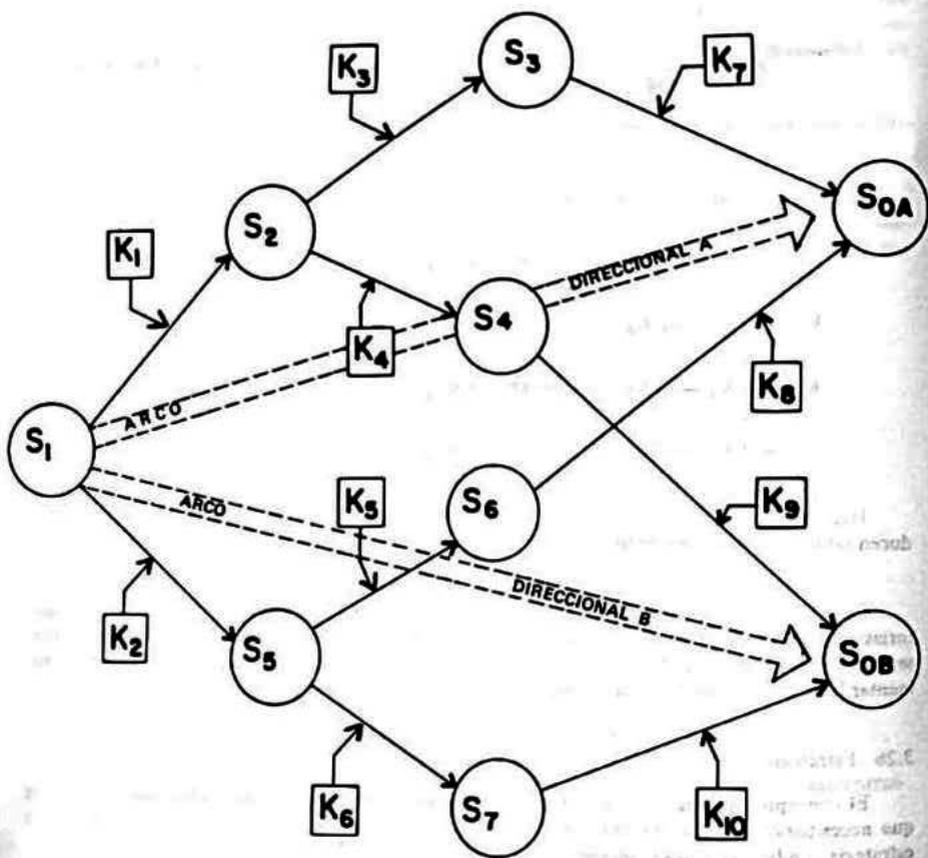
Hechas estas suposiciones es posible construir la red donde se entrelazan las trayectorias que conducen tanto a la situación-objetivo A como a la situación-objetivo B. Esta red es la siguiente:

En ella puede apreciarse el conflicto entre dos arcos direccionales, A y B, y la variedad de trayectorias que conducen a dos situaciones-objetivo distintas. En consecuencia, aquí cada estrategia perseguirá llegar a una situación que reduzca las posibilidades del oponente de alcanzar su objetivo y aumentar las posibilidades de lograr el objetivo propio.

### 3.26 Estrategia

El concepto de estrategia tiene múltiples significados en el uso común del lenguaje. De manera que necesitamos precisar que entenderemos nosotros por estrategia. Generalmente se usa la palabra estrategia con las siguientes acepciones:

- a) *Como propuesta normativa de largo plazo.* Aquí el concepto de estrategia se asimila a los grandes lineamientos de desarrollo de un país, y en consecuencia, apunta a un significado normativo que se limita al plano del *debe ser o de lo necesario*. Generalmente, las Naciones Unidas, en sus documentos, usan este concepto de estrategia. Por ejemplo, "Estrategia para la década de los ochenta"



b) *Como una propuesta para ganar un juego.* Este concepto de estrategia es formalmente riguroso, en el sentido que enfrentados dos jugadores, cada uno debe desarrollar una estrategia para lograr su objetivo venciendo la resistencia del oponente. En consecuencia, aquí la planificación estratégica comienza por lo normativo fijando objetivos necesarios pero el problema central consiste en encontrar una forma de que ese objetivo sea posible, considerando que el oponente hará lo mismo. Este concepto de estrategia tiene, sin embargo, una limitación: los jugadores se encuentran en el juego sin historia previa, sin embargo, azar y sin relaciones básicas de contradicción entre ellos. Podríamos decir que este concepto de juego estratégico, por ser fenoménico, es la teoría de un conflicto sin contradicción esencial. En matemáticas, la "teoría de los juegos", sigue este concepto de estrategia.

c) *Como juego dialéctico.* En esta concepción de estrategia, es válido todo lo dicho respecto al caso anterior, pero con una salvedad. Los jugadores no se encuentran casualmente en la situación. La situación de conflicto es necesaria a la existencia de los jugadores y a la existencia de la situación misma. Un jugador no puede existir sin el otro y, en consecuencia toda la existencia de los jugadores constituye un conflicto, una lucha o un juego. Se trata, por lo tanto, de un juego con historia, donde las fuerzas sociales en juego constituyen una unidad contradictoria.

Nuestro concepto de estrategia se atendrá a esta tercera acepción, dado que la planificación que nos interesa se refiere a los conflictos sociales.

Ahora bien, cruzando los dos últimos significados de la palabra estrategia, algunos autores han formulado distintas formas de precisar el concepto. Veamos tres definiciones importantes, donde respetaremos más el sentido que la forma de las propuestas de los autores.

GABOR: Estrategia es la teoría del movimiento hacia el objetivo donde el criterio de decisión de cada movimiento es obtener el máximo de libertad de juego después de cada decisión o respuesta del oponente.

CLAUSEWITZ: La estrategia es el uso del "encuentro" para alcanzar el objetivo de la guerra. La táctica enseña el uso de la fuerza en los encuentros y la estrategia el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra.

BEAUFFRE: La lucha por la libertad de acción propia y la aptitud para privar al oponente de su libertad de acción, es la base del juego estratégico.

Todas estas definiciones dicen lo mismo por distintas vías, y tienen bastante riqueza de contenido. Pero, todas ellas pecan por olvidar las relaciones entre los sujetos que diseñan y practican la estrategia.

Por ello, sin ánimo de establecer definiciones que después casi necesariamente se vacían de contenido, diremos que:

La estrategia social supone la contradicción y la unidad entre las fuerzas en conflicto, y consiste, para cada oponente, en el uso de recursos para generar sucesivos cambios situacionales que construyan una trayectoria que conduzca a su situación-objetivo. En otras palabras, la estrategia consiste en seleccionar medios que permitan encadenar los "arcos coyunturales" que materializan el "arco direccional" de la fuerza propia.

### 3.27 Opción

Es la elección entre alternativas que hace el planificador dentro de un espacio de posibilidades sobre el cual tienen la *capacidad* de escoger con independencia de elementos ajenos a su propia fuerza. Naturalmente, la opción supone una consideración de eficacia que se debate, por un lado, entre la necesidad y la posibilidad, y por el otro, entre las consecuencias esperadas y las consecuencias reales. En la posibilidad y las consecuencias reales ciertamente influyen nuestros oponentes, de manera que ellos pueden hacer que la opción elegida sea ineficaz, pero no pueden invalidar nuestra capacidad para optar. Por ejemplo, un gobierno tiene que optar, a veces, entre atacar la inflación o la desocupación, entre reactivar la economía o evitar un déficit de la balanza de pagos, entre formalizar una política con una reforma constitucional, con una ley o con un decreto, etc. En un plan de desarrollo económico, generalmente el planificador *opta* por una tasa de crecimiento del Producto Territorial Bruto; por ejemplo, entre 4o/o y 5o/o anual. En todos estos casos, la opción tomada puede ser buena o mala, pero frente al problema sólo cabe optar.

La opción es siempre entre *alternativas excluyentes* para una misma situación. Pero, en algunos casos, lo que es excluyente en una situación, puede ser *secuencialmente complementario*, en un período que abarque varias situaciones. Por ejemplo, aumentar el consumo y aumentar la inversión puede ser una opción excluyente en la situación de *hoy*, pero en el período del plan, digamos cinco años, ambas políticas pueden resultar complementarias, en el sentido que en los dos primeros años del plan, sólo aumenta la inversión, pero en los tres años siguientes aumentan ambas magnitudes. De manera que el tiempo es una referencia esencial para calificar una opción como excluyente en el corto plazo o en todo el horizonte de tiempo del plan.

La opción puede referirse a varios aspectos de un plan. Puede apuntar al arco direccional, al arco de coyuntura, al programa direccional, a los proyectos táctico procesales, a las políticas instrumentales, a la estrategia general, etc.

La opción siempre supone *decidir* sobre algún proceso relacionado con la perturbación o intervención sobre el sistema social.

### 3.28 Variante

La variante es una consideración de posibilidades que escapan a nuestro poder en un espacio de cálculo predictivo, donde el objetivo consiste en *acertar*. En otras palabras, la variante reconoce la impotencia del planificador para optar y decidir sobre cualquier alternativa. Por ejemplo, el hombre no puede optar o decidir porque llueva o por ganar un juego. Es decir, hay alternativas donde lo pertinente es *calcular y tratar de acertar*, porque no se puede decidir sobre algo que escapa a nuestro poder. Si el planificador ignora la conveniencia de trabajar con variantes y opta en un espacio que está fuera de sus posibilidades, convierte tal opción, no en una decisión, sino en una *adivinanza puntual*. Y, obviamente, algo tan serio como un plan no puede descansar en adivinanzas puntuales, ni se puede exigir al planificador que acierte siempre en sus cálculos predictivos. Justamente, para no descansar en adivinanzas, se puede acudir al recurso de trabajar con variantes. Por ejemplo, nadie puede obligar a un equipo de planificación a predecir con acierto o a adivinar cuál será el precio del petróleo, a fin de superar el alto riesgo de una predicción puntual.

La variante supone, sin embargo, decidir sobre un espacio de posibilidades más probables. Por ejemplo, si decidimos trabajar con dos variantes, una máxima de US\$ 30 el barril de petróleo y otra mínima de US\$ 24, el espacio de posibilidades comprende el rango entre ambas cifras. Con ello hemos aumentado *fuertemente* la probabilidad de acertar en la predicción, porque cualquier precio entre 30 y 24 dólares habrá sido considerado en sus consecuencias sobre la estrategia o el plan decidido. En otras palabras, trabajar con variantes equivale a aumentar el tamaño del blanco sobre el cual queremos acertar con un sólo disparo. De esta forma, tendremos siempre un plan válido para cualquier precio del petróleo que esté dentro de las variantes.

Así, el problema de acertar queda ahora reducido a cual es el espacio de variantes que cubre razonablemente las posibilidades.

Nadie obliga al planificador a adivinar, pero donde no debe ni puede adivinar, *está obligado* a trabajar con variantes.

Las variantes pueden ser de tres tipos:

- i) *Variante de Intención*: Es aquella donde el cálculo de un actor sobre la probabilidad de una trayectoria o un arco situacional se basa en suponerle una *intención* al oponente;
- ii) *Variante de Capacidad*: Es aquella donde el cálculo de un actor sobre la probabilidad de una trayectoria o un arco situacional se basa en información sobre la capacidad de producción actual de un oponente, y
- iii) *Variante de Azar*: Es aquella donde el cálculo de un actor sobre la producción de un evento o un arco situacional no tiene como referencia de producción a otro actor identificable (el tiempo, el mercado internacional, etc.)

### 3.29 Planificación normativa y direccionalidad del plan estratégico

Llamamos planificación normativa a aquella que se reduce al ámbito económico, ignora que existen oponentes, considera las relaciones de poder político como algo exógeno a su método y define la planificación como un problema de diseño y cálculo técnico. La planificación normativa busca solucionar dos problemas: 1) El del diseño coherente del "*debe ser*", sea en el plano de los objetivos o de los medios necesarios a ellos; y 2) El de la *factibilidad* económica de los objetivos y los medios dado un marco de aceptación política de ambos. Al dejar fuera el análisis de viabilidad política y la planificación política, la factibilidad del plan normativo queda reducida a un problema de diseño normativo de la política económica. En otras palabras, su análisis de factibilidad también se mueve en el plano del debe ser.

Si quisiéramos caracterizar en pocas palabras la planificación tradicional descrita brevemente en la parte 2 de este texto, podríamos decir que es:

- \* *Normativa*: Porque se mueve exclusivamente en el plano del *debe ser*
- \* *Técnica y Neutra*: Porque se declara objetivamente aplicable para cualquier actor, en cualquier circunstancia y cualquier propósito.

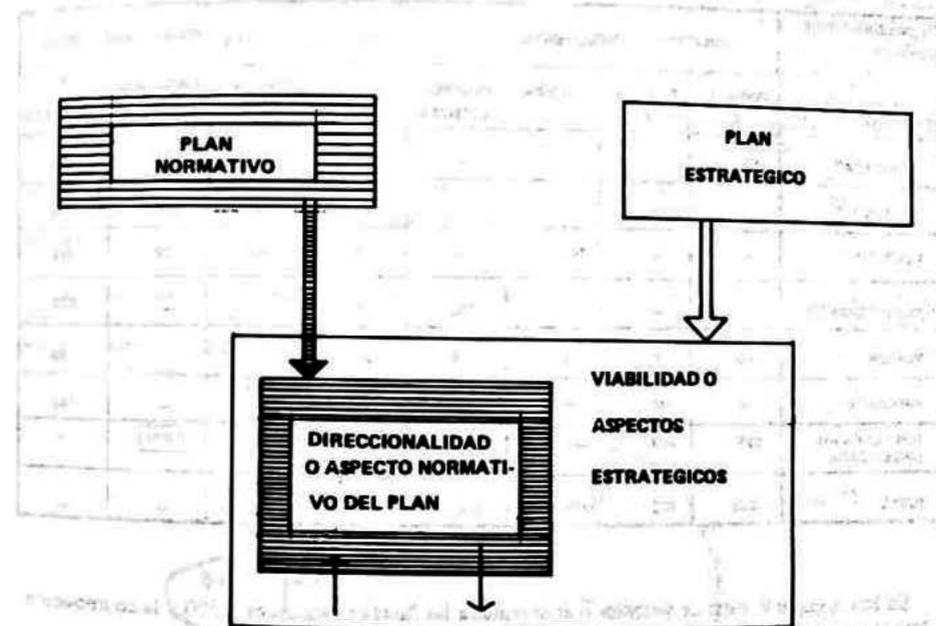
- **Económica:** Porque su teoría de base es la economía, y supone que los únicos recursos escasos son los recursos económicos.
- **Sin oponentes:** Porque monopoliza la capacidad de planificación para un sólo actor, generalmente el gobierno, sin que otras fuerzas sociales planifiquen y creen un conflicto de objetivos y medios.
- **Cierta:** Porque se olvida de la incertidumbre sobre los posibles comportamientos, respuestas, efectos y acontecimientos que escapan al poder del planificador, y por ello trabaja con planes sin variantes.
- **De mediano plazo:** Porque la argumentación societal que desarrolla solo es pertinente en plazos largos y generalmente se divorcia del quehacer en la coyuntura situacional.
- **Inconsistente:** Porque en el plano teórico provoca una ruptura entre historia y plan, ya que usa el método normativo para diseñar el plan y no puede tratar con ese método el "diagnóstico". Esto hace que el diagnóstico sea la historia de la acumulación de los problemas en situaciones de poder compartido con oponentes y el plan la historia futura de la solución de los problemas cuando desaparecen los oponentes.
- **Discursiva:** Porque identifica el plan con un discurso normativo que debe ser íntegramente público en el libro -plan.
- **Administrativa:** Porque sólo puede cubrir, en el ámbito de la eficacia económica, los problemas propios de la reproducción económica, y no tiene categorías, teoría, ni relaciones para abordar el problema de los cambios de estructura y de la transformación social.
- **Oficial:** Porque todo su enfoque sólo es pertinente para una planificación desde el gobierno e ineficaz para tratar los problemas de planificación de las otras fuerzas sociales, especialmente de aquellas que parten de situaciones precarias de poder.
- **Insincera:** Porque el programa direccional del plan tiende a ser incoherente en sus implicancias causales, y la formalidad del plan normativo facilita el ocultamiento de tal incoherencia.
- **De tiempo rígido:** Porque el horizonte de tiempo del plan tradicional se descompone en cortes fijos y homogéneos de tiempo que comprometen cumplimientos de objetivos a fecha fija. El tiempo calendario ("paso-tiempo") se impone sobre el cambio situacional ("paso-evento") como referencia central para periodizar el plan.

Todas estas características se constituyen como crítica de la "planificación normativa", pero en absoluto invalidan la *dimensión normativa* que debe tener todo plan. Por ello, si las técnicas desarrolladas por la planificación normativa las enriquecemos, adaptamos e incorporamos en el diseño de la

"*direccionalidad*" de la planificación estratégica, el problema cambia de naturaleza, ya que tales técnicas normativas; despojadas de su neutralidad, rigidez y autolimitación a lo económico, son *indispensables* en el diseño estratégico.

La direccionalidad económica y política en el método estratégico es el aspecto normativo del plan. En consecuencia, lo normativo reaparece al interior de lo estratégico, pero enriquecido por la dialéctica entre el debe ser y el puede ser, y entre lo político y lo económico.

En síntesis, podemos rechazar la planificación normativa, por ser limitada y rígida, pero no podemos ignorar la dimensión normativa que es inherente a toda planificación. Sin norma no existe el problema de la planificación.



Por esta razón, la planificación estratégica es una superación de la planificación normativa, al mismo tiempo que la primera articula para sí a la segunda y la comprende como un aspecto de una globalidad más amplia.

### 3.30 Matriz de Intersección de fuerzas

Salvo algunas excepciones las fuerzas sociales se superponen o interseccionan unas con otras, y es muy importante, en una correcta apreciación situacional, el diagnóstico de la naturaleza y dimensión de tales intersecciones. Para hacer tal análisis, la planificación situacional utiliza una matriz de intersección de fuerzas sociales que se basa en precisar la composición de una fuerza en términos de todas las otras, hasta agotar el total de fuerzas consideradas en el análisis. El esquema siguiente muestra una matriz típica de intersección de fuerzas.

**CUADRO No. 2**  
**MATRIZ DE INTERSECCION DE FUERZAS**

SE COMPONE DE PERTENECE A	MILITANTES EXCLUYENTES				OTROS MILITANTES		POBLACION NO ORGANIZA- ZADA	TOTAL DE VOTANTES
	FUERZA "A"	FUERZA "B"	FUERZA "C"	INDEPEN- DIENTES	FUERZA "D"	FUERZA "E"		
FUERZA "A"	432	-	-	-	40	40	568	1.080
FUERZA "B"	-	389	-	-	40	40	503	972
FUERZA "C"	-	-	293	-	5	60	20	378
INDEPENDIENTES	-	-	-	265	5	-	-	270
FUERZA "D"	40	40	5	5	90	-	-	90
FUERZA "E"	40	40	60	-	-	140	-	140
POBLACION NO ORGANIZADA	568	503	20	-	-	-	1.091	-
TOTAL	1.080	972	378	270	90	140	-	-

En este ejemplo el total de votantes o adherentes a las fuerzas sociales es 2.700 y la composición de los votos es como sigue, según el origen de los votantes:

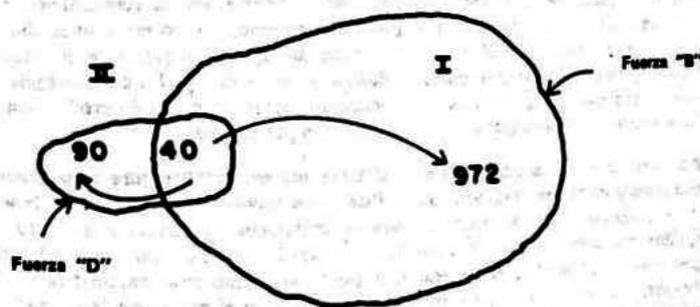
Militantes de A .....	512
Militantes de B .....	469
Militantes de C .....	358
Independientes .....	270
Población no organizada: 1.091	
<b>Total</b>	<b>2.700</b>

Según el destino de la votación o adhesión recibida, la matriz de intersección de fuerzas indica las siguientes cifras:

Fuerza A .....	1.080
Fuerza B .....	972
Fuerza C .....	378
Independientes .....	270
<b>Total</b> .....	<b>2.700</b>

En la matriz, las fuerzas A, B y C son partidos políticos, los independientes que aparecen identificados son independientes organizados, vale decir, poseen varias de las características de los partidos políticos y las fuerzas D y E son organizaciones gremiales u otras fuerzas sociales. La matriz muestra que en el cuadrante I no hay intersección de fuerzas, porque se trata de un caso en que la pertenencia a un partido es incompatible con la pertenencia a cualquier otro partido político. Los casilleros de la diagonal del cuadrante I indican la militancia exclusiva, vale decir, aquellas personas que por pertenecer a la Fuerza A, por ejemplo, no pertenecen a ninguna otra fuerza considerada en el análisis. En el cuadrante II de la matriz puede verse que las otras fuerzas y la población no organizada se interseccionan con las fuerzas centrales o partidos políticos. Por ejemplo, la fuerza D tiene 90 adherentes, 40 de los cuales adhieren o votan por la fuerza A, otros 40 por la fuerza B, 5 por la fuerza C y 5 por los independientes organizados.

El cuadrante III contiene en cifras absolutas la misma información que el cuadrante II, pero en términos relativos aporta una información adicional importante. En efecto, en el gráfico siguiente puede captarse como en términos relativos la información que provee el cuadrante II es la inversa de la que proporciona el cuadrante I.



Cuadrante II:	40: 972	4,1% de la Fuerza B está integrada por la Fuerza D
Cuadrante III:	40: 90	44,5% de la Fuerza D integra la Fuerza B

Aquí se puede apreciar la asimetría de la relación que resulta de la comparación de los cuadrantes I y II de la matriz de intersección de Fuerzas. Para la fuerza D es mucho más importante su intersección con la fuerza B, que la importancia que para B tiene su intersección con D.

El cuadrante IV de la matriz entrega información sobre las intersecciones entre todas las otras fuerzas sociales que no son partidos políticos, incluida una columna para la población no organizada como fuerza social. En el ejemplo, sin embargo, esto no se puede apreciar porque la matriz reseñada fue tomada de un caso simplificado para el Juego Costazuela I.

	A	B	C	IN	D	E	PNO
A							
B		I				II	
C							
IN							
D		III				IV	
E							
PNO							

### 3.31 Matriz de insumo-producto

La dimensión *normativa* de la planificación exige de métodos para realizar un cálculo económico coherente en el plano del *debe ser* o de lo necesario. Si en el ámbito económico nos proponemos aumentar el consumo, las exportaciones y el gasto del gobierno, ¿cómo repercutirá ello en el cálculo de las metas de producción? Es sabido que la producción agrícola requiere de insumos de la misma agricultura, pero también de la minería, la industria y los servicios. En consecuencia, un aumento en las metas de producción agrícola tiene repercusiones sobre las metas de producción de todos los otros sectores, modificándose la estructura de producción por sectores.

¿Cómo puede conocer el planificador cual tiene que ser esa estructura en la *situación-objetivo* para alcanzar ciertas metas de demanda final? Este es un problema que originalmente se buscó resolver por ajustes sucesivos de los diversos "balances de materiales", producto a producto, considerados en el plan; pero, más adelante esta cuestión fue solucionada matemáticamente por Wassily Leontief, dando origen a las técnicas de insumo-producto que tienen como base matemática el cálculo matricial. Sin embargo, la técnica de insumo-producto tuvo que dar el paso hacia la agregación de "balances de productos" para conformar "balances de sectores" comprensivos de los anteriores, como forma práctica de trabajar con un número limitado y manejable de elementos de la matriz.

Veamos en forma simple este problema. El cuadro No. 3 presenta una típica matriz de insumo-producto o matriz de Leontief que muestra las interrelaciones entre los distintos sectores económi-

cos. Por ejemplo, si consideramos la línea I de la matriz que agrega los productos de la agricultura y la minería y leemos horizontalmente su significado, vemos que 447 unidades de valor de dicha producción son destinadas al mismo sector como requisitos de producción; 1.395 van a la industria, 111 a los servicios, con lo cual 1.953 unidades de valor tienen un destino o utilización intermedia. El residuado para el consumo del Gobierno, 3450 para el consumo privado, totalizando 3.480 el total del consumo de los productos agrícolas y mineros. La inversión bruta privada y pública requiere de 130 unidades y las exportaciones 8000. Así, el total de la demanda final de la agricultura y la minería es de 9.560 ( $= 5c + 6a + 6b$ ) y el valor bruto de la producción del sector (VBP) es igual a 11.513 ( $= 4 + 7$ ).

CUADRO No. 3  
MATRIZ DE INSUMO-PRODUCTO EN LA SITUACIÓN SOCIAL

Productos (Insumos) / Insumos (Demand)	UTILIZACIÓN INTERMEDIA				DEMANDA FINAL					VBP (6)	
	(1) Agricultura y Minería	(2) Industria	(3) Servicios	(4) Total	Consumo		(5) Inversión Bruta	(6) Exportaciones	(7) Total		
					(5 a) Gobierno	(5 b) Privado					
1. Agricultura y Minería (primario)	447	1395	111	1953	30	3480	3480	130	8000	8000	11513
2. Industria (Secundaria)	950	3027	1767	5344	100	8175	8275	2100	-	7275	12700
3. Servicios	2403	2482	1027	5922	70	8520	8600	-	90	8740	14862
4. Total Insumos nacionales	2400	8914	2895	13209	200	17245	17445	2230	8000	25675	38894
5. Importaciones	108	1373	241	1720	185	1895	2130	2380	-	4610	6330
6. Total Insumos	2608	8287	3136	14829	385	19140	19675	4610	8000	30285	-
7. Valor Agregado	8007	4422	1126	2365	225	-	225	-	-	225	2610
8. Valor Bruto de la Producción	11513	12700	14862	38894	2630	19100	21810	4610	8000	32420	-

CUADRO No. 4  
MATRIZ DE COEFICIENTES TÉCNICOS

	AGRICULTURA Y MINERÍA (1)	SECUNDARIO (2)	SERVICIOS (3)
Agricultura y Minería (1)	$\frac{4.47}{11.513} = 3.88$	$\frac{1.395}{12.709} = 10.98$	$\frac{111}{14.662} = 0.76$
Secundaria (2)	$\frac{550}{11.513} = 4.78$	$\frac{3.027}{12.709} = 23.82$	$\frac{1.757}{14.662} = 11.99$
Servicios (3)	$\frac{2.403}{11.513} = 20.87$	$\frac{2.492}{12.709} = 19.61$	$\frac{1.027}{14.662} = 7.0$
Importaciones	$\frac{106}{11.513} = 9.2$	$\frac{1.373}{12.709} = 10.80$	$\frac{241}{14.662} = 1.64$
Valor Agregado	$\frac{8.007}{11.513} = 69.55$	$\frac{4.422}{12.709} = 34.79$	$\frac{11.528}{14.662} = 78.61$
TOTAL	100.0	100.0	100.0

De esta forma, la línea de la matriz precisa como la producción de un sector es demandada por todos los otros.

En cambio, la lectura de la columna 1 tiene un significado distinto, aunque su total sea el mismo. En efecto dicha columna expresa en que medida todos los sectores contribuyen a la producción del sector Agricultura y Minería.

El sector primario contribuye con 774 unidades, la industria con 550, los servicios con 2.403, con lo que el total de insumos nacionales es de 3.400. Pero además 106 unidades de importación contribuyen a la producción del sector con lo que el total de insumos es de 3.506. Como el valor bruto de la producción es de 11.513 la diferencia tiene que corresponder a sueldos, salarios, utilidades, etc., vale decir al "valor agregado" por el sector.

Ahora bien, para trabajar con esta matriz, conviene convertirla en una "matriz de coeficientes técnicos", tal como está representada en el cuadro No. 4. Por ejemplo, el coeficiente 3.88 del casillero 1,1 significa 3.88o/o del valor bruto de la producción del sector Agricultura y Minería corresponde a insumos provenientes del propio sector. Esta matriz de coeficientes tiene implícita una técnica de producción promedio para cada sector, que si la suponemos constante, nos permite proyectar normativamente. En efecto, ante la pregunta de: ¿Cuál será la demanda de insumos del sector primario por el mismo sector si el valor bruto de la producción aumenta a 14.000? podríamos "en principio" contestar que ello será  $14.000 \times 3.88$ , vale decir 543,2 en vez de 447. Pero, aquí viene el problema complejo. Porque si el sector requiere de sí mismo una producción adicional de  $(543,2 - 447) = 96,2$  sólo para hacer frente a una producción agrícola y minera de 14.000, ello quiere decir que el "total" de la producción debería ser 14.096,2. A su vez, si el total es de 14.096,2 entonces la diferencia de producción para solventar los insumos internos del sector tiene que ser más de 96,2 y así, siguiendo, por múltiples aproximaciones sucesivas es posible encontrar un resultado a esta operación. Pero ello no es necesario si aplicamos las matemáticas matriciales, e "invertimos" la matriz de coeficientes técnicos para obtener la "matriz de requisitos directos e indirectos" tal como se presenta en el cuadro No. 5. Existen diversos métodos manuales para invertir matrices y convertir la matriz (M) en la matriz  $(M)^{-1}$ . Pero con el desarrollo de la computación ello se ha convertido en una rutina de trabajo rápido.

De acuerdo al cálculo matricial, podemos escribir ahora la siguiente relación:

$$\begin{bmatrix} 11.513 \\ 12.709 \\ 14.662 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1.054.6 & 159.6 & 29.1 \\ 106.8 & 1.373.9 & 178.0 \\ 259.4 & 325.4 & 1.119.2 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 9.560 \\ 7.375 \\ 8.740 \end{bmatrix}$$

que en términos matriciales podría escribirse como:

$$[VBP] = [M]^{-1} [Y]$$

CUADRO No. 5  
MATRIZ DE REQUISITOS  
DIRECTOS E INDIRECTOS

	1	2	3
1	1.054.645	159.561	29.135
2	106.882	1.373.912	178.020
3	259.422	325.423	1.119.194

Esta relación quiere decir que si fijamos como metas en la *situación-objetivo* diversos valores a la demanda final por sectores, y queremos conocer cuál debe ser el valor bruto de la producción de dichos sectores, basta con multiplicar el vector de la demanda final por la matriz invertida.

En efecto como la premultiplicación de una matriz por un vector sigue la regla:

$$\begin{bmatrix} a & b \\ c & d \end{bmatrix} \begin{bmatrix} e \\ f \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (a \times e) + (b \times f) \\ (c \times e) + (d \times f) \end{bmatrix}$$

Podemos fácilmente comprobar que:

$$11.513 = (9.560 \times 1.054,6) + (7.375 \times 159,6) + (8.740 \times 29,1)$$

$$12.709 = (9.560 \times 106,8) + (7.375 \times 1.379,9) + (8.740 \times 178,0)$$

$$14.662 = (9.560 \times 259,4) + (7.375 \times 325,4) + (8.740 \times 1.119,2)$$

De esta forma, dada una "norma" de demanda final por sectores es posible calcular el Valor Bruto de la Producción (VBP) por sectores *necesario* y consistente con dicha demanda final, tal como lo indica el esquema siguiente:

### MATRIZ INVERTIDA

### DEMANDA FINAL

### VBP

$$\begin{bmatrix} \text{Coeficientes de requisitos} \\ \text{directos e indirectos} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \text{Metas} \\ \text{del Plan} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} ? \end{bmatrix}$$

Aquí puede apreciarse claramente la distinción entre consistencia económico-técnica de un cálculo y la viabilidad económica de un plan. Con la técnica de insumo-productos podemos hacer un cálculo coherente, pero ello no asegura que el plan sea viable en su dimensión económica.

En términos matemático el problema es el siguiente. En un sistema dividido en "n" sectores señalados por los subíndices 1, 2, ..., n, el valor bruto de la producción del sector i,  $X_i$ , es igual a:

$$X_i = a_{i1}X_1 + a_{i2}X_2 + \dots + a_{in}X_n + Y_i$$

donde  $a_{ij}$  son los coeficientes técnicos de aprovisionamiento del sector "i" al sector "j" y la demanda final es  $Y_i$ .

El conjunto del sistema puede representarse, en consecuencia de la siguiente manera:

$$X_1 = a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + \dots + a_{1n}X_n + Y_1$$

$$X_2 = a_{21}X_1 + a_{22}X_2 + \dots + a_{2n}X_n + Y_2$$

$$X_n = a_{n1}X_1 + a_{n2}X_2 + \dots + a_{nn}X_n + Y_n$$

Lo que expresado en álgebra matricial se sintetiza así:

$$X = AX + Y$$

donde X es el vector del valor bruto de la Producción, A la matriz de los coeficientes técnicos y Y el vector de la demanda final.

En consecuencia:

$$(1-A)X = Y$$

$$X = (1-A)^{-1}Y$$

y aquí  $(1-A)^{-1} = M^{-1}$ , es decir, la inversa de la matriz complementaria de coeficientes técnicos.

### 3.32 Juegos y simulación humana

La Planificación Situacional propone un modelo abierto de análisis donde los resultados del proceso de planificación simulado pueden ser innumerables desde el momento que dependen de la interacción entre oponentes. En consecuencia, el desarrollo de la planificación situacional requiere de herramientas de análisis y apoyo distintos a los usados por la planificación normativa. No todas las herramientas serán distintas, porque al interior de un modelo de final abierto pueden darse circuitos cerrados donde las herramientas tradicionales tienen un lugar. Por ejemplo, la planificación situacional

tiene necesariamente una dimensión normativa en el concepto de "Programa Direccional" y el estudio de la consistencia y coherencia formal del programa direccional de una fuerza social supone el uso de la modelística económica clásica que justamente se caracteriza por constituir sistemas de ecuaciones de solución matemática conocida.

La planificación situacional necesita de herramientas de análisis coherentes con un sistema de final abierto. Aquí pueden ser útiles los modelos de redes decisionales, los modelos de experimentación numérica, los modelos de simulación, etc. Pero, principalmente la planificación situacional requiere de una *técnica de juegos* o simulación humana de los procesos sociales. La técnica de juegos fue desarrollada originalmente con fines militares y conocida ampliamente como "juegos de guerra". Más adelante esta técnica de simulación humana se extendió a la planificación política, a los problemas económicos, a la dirección de empresas, a la política internacional, a la técnica de negociaciones, etc.

El juego es un tipo de simulación humana o predominantemente humana que reproduce un conflicto entre fuerzas oponentes y que se realiza en "escala de tiempo" comprimida y en "posición de tiempo" anticipado, si su objeto es la planificación, o de tiempo histórico si su propósito es la reconstrucción analítica de la historia.

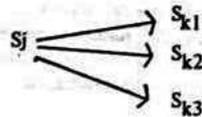
En un juego, una fuerza social interactúa con otras en un sistema que simula situaciones de oposición o competencia. En ese contexto cada fuerza debe tomar decisiones que supuestamente conducen a sus respectivas situaciones-objetivo, las cuales son excluyentes o competitivas sin perjuicio de comprender aspectos comunes. En el juego, los jugadores asumen los roles que en la situación real tienen las fuerzas sociales, y por ello se trata principalmente de una simulación humana. La técnica del juego consiste en que un número de jugadores interactúa conflictiva y regularmente entre sí y periódicamente toma decisiones que, en combinación con las decisiones de los otros jugadores, pueden cambiar la situación. Esta situación alterada será el nuevo punto de partida para las nuevas decisiones de los jugadores. En el juego, al igual que en la vida real, los jugadores tienen objetivos, recursos y restricciones. Las "reglas del juego" se encargan de buscar la mejor relación de representatividad posible entre la simulación y la realidad social que se pretende reproducir artificialmente.

En el juego se simulan enfrentamientos de distintos grado de intensidad, así como posibilidades de concertación entre los jugadores. En este sentido, la teoría de la planificación situacional es la teoría de un juego, pero no en el sentido matemático de la "teoría de juegos", sino en su acepción de "kriegspiel" (juego de guerra), como señala acertadamente el Profesor Noel Mc Ginn de la Universidad de Harvard.

Para explicar las relaciones entre la planificación situacional y el kriegspiel o la técnica de juegos estratégicos o juegos operacionales, supongamos simplificada mente que coexisten en la situación dos oponentes. Cada uno tiene una situación-objetivo ( $S_{0A}$  y  $S_{0B}$ ) que se contradice con la del otro. Ambos comparten una situación inicial ( $S_i$ ) que tiene distinta significación para cada oponente. De manera que tenemos dos arcos direccionales en conflicto ( $S_i \rightarrow S_{0A}$  y  $S_i \rightarrow S_{0B}$ ), expresivos del plan normativo de cada contendor. El problema del plan, en este contexto, consiste en que cada fuerza tiene que vencer la resistencia activa y creativa que le ofrece el oponente para poder alcanzar su situación-objetivo. En consecuencia, cada jugador debe diseñar una estrategia y una táctica para "construirle viabilidad" a su arco direccional. Ello supone una sucesión de "movimientos" por ambas partes para desencadenar un proceso de cambio situacional que avance en la dirección perseguida por

cada una de ellas. Naturalmente, si el proceso avanza en la dirección favorable a la Fuerza A se aleja de la situación-objetivo de la Fuerza B. Por ello lo que es construcción de viabilidad para una fuerza es destrucción de viabilidad para su oponente. Pero ¿Cómo hacer el cálculo del movimiento más eficaz en circunstancias que tal eficacia ya no depende sólo de un actor que planifica, sino además de la iniciativa, respuestas y planes que ofrece el oponente? Cada movimiento tiene en consecuencia, que ser sopesado en relación a las alternativas de acción del oponente. De aquí surgen los conceptos de arco coyuntural, opción, variante, etc.

Supongamos que la Fuerza A tiene las siguientes alternativas a partir de la situación  $S_i$ , que se deducen de tres variantes posibles de acción del oponente.



Hay aquí tres movimientos posibles que conducen a tres situaciones distintas:  $S_{k1}$ ,  $S_{k2}$  y  $S_{k3}$ . ¿Cuál de ellas conforma el mejor arco de coyuntura para la fuerza A en relación al propósito de recorrer el arco direccional  $S_i \rightarrow S_{0A}$ ? Una forma de contestar a esta pregunta es realizar un juego, y mejor aún, realizar varios juegos sobre el mismo problema.

¿Por qué el juego es una buena herramienta para tratar los problemas de planificación conflictiva entre oponentes? Por varias razones:

- Porque la variedad de la realidad analizada como plan no depende en el juego de la voluntad de un hombre, sino de varios hombres entrenados para representar posiciones opuestas;
- Porque permite la interacción viva entre oponentes,
- Porque obliga a la explicación situacional, como explicación autoreferencial,
- Porque rompe con la solución determinista y cerrada de los problemas e incursiona en los modelos de final abierto;
- Porque es un método de experimentación social, que es repetible y en consecuencia permite el aprendizaje de los planificadores.

Por todas estas razones, el juego, como simulación humana, es uno de los instrumentos más ricos de que dispone la planificación estratégica o situacional.

### 3.33 Simulación matemática y simulación humana en la planificación situacional

La planificación situacional necesita de herramientas de análisis para resolver los problemas que plantea su cálculo sobre el futuro. Aquí se presentan dos problemas de distinta naturaleza.

El primer problema consiste en observar, registrar y proyectar los comportamientos de las fuerzas sociales y de los agentes económicos, e integrar dichos comportamientos en un sistema explicativo ri-

guroso. Aquí la dificultad radica en la *variación* de tales comportamientos "estables" ante nuevas situaciones. Esto significa que las relaciones comportamentales sólo tienen validez para un determinado período de tiempo o para un segmento de una trayectoria de situaciones. Para resolver este problema de simular comportamientos estables e integrarlos en un sistema interrelacionado donde se condicionan mutuamente es posible acudir a las técnicas estadísticas y a la modelística matemática. La primera ayuda a conformar buenas relaciones de comportamiento; la segunda a establecer formalmente la teoría concreta que permite relacionar tales comportamientos en la totalidad del sistema. Con la ayuda de la estadística podemos verificar y ensayar distintas combinaciones de variables explicativas de un comportamiento hasta encontrar una ecuación satisfactoria. Con la ayuda de la modelística matemática podemos, a su vez, establecer las conexiones o relaciones entre los comportamientos parciales a fin de representar rigurosamente un proceso social por un sistema de ecuaciones. Naturalmente, alguna teoría social subyace tras el uso de la estadística y de la modelística matemática. Podemos referirnos a este primer problema como el de "simular comportamientos", donde la respuesta formal es la modelística matemática. Aquí pueden ser de utilidad los modelos econométricos, los modelos de experimentación numérica, los modelos de simulación, etc.

El segundo problema es más complejo, justamente porque no se refiere a los "comportamientos rutinarios" o estables de las fuerzas sociales, sino a los "comportamientos creativos", "indeterminados" o "abiertos". Nos referimos al "cálculo de planificación" imaginativo y creativo que realiza una fuerza social para vencer la resistencia que le presenta otra fuerza social en la lucha de cada cual por alcanzar su situación-objetivo. Nótese que el mismo cálculo de los objetivos deseables y posibles es un cálculo ajeno a toda rutina. En este segundo problema se presentan varias dificultades que enumeramos a continuación.

**a) La interacción entre la acción propia y la acción de los otros**

Lo que una fuerza social A calcula como deseable y posible *no* es independiente de lo que otra fuerza social B, en conflicto con la anterior, calcula como deseable y posible en la misma situación. Por el contrario, la acción necesaria y posible de A está en función de lo que haga o intente hacer B y viceversa.

**b) La enorme variedad de opciones y variantes posibles**

La interacción entre las fuerzas establece una enorme cantidad de caminos o trayectorias posibles que dependen de los caminos o trayectorias que puede intentar el oponente. Así, frente a un evento  $E_1$  que puede intentar el oponente podemos pensar en las repuestas  $H_1$ ,  $H_2$  y  $H_3$ . Pero también podemos pensar en tomar la iniciativa con el evento  $H_4$ . Pero tal evento  $H_4$  tendrá distinta eficacia si frente a él, el oponente responde con los eventos  $E_2$  y  $E_3$ . Y, no sabemos que opción seguirá nuestro oponente. En base a este tipo de cálculo se conforma progresivamente una red de caminos o trayectorias interconectadas. Aquí se plantea un problema de reducción o selección de caminos prácticos, pues de otra manera se hace impracticable el cálculo de planificación.

**c) La interacción entre las acciones de los oponentes y las características de la situación**

No sólo se trata de que el cálculo del actor A depende del cálculo del actor B y viceversa, sino que además los objetivos de ambos oponentes, sus intereses, sus arcos direccionales, sus arcos de coyuntura y, en consecuencia, *sus cálculos dependen* de la situación. Si la situación cambia,

cambian los condicionamientos del cálculo y cada oponente debe revisar su apreciación de la situación y rehacer su cálculo sobre lo necesario y posible. Esto obliga a simular situaciones como condición necesaria de la simulación del cálculo de las decisiones posibles. Todo lo cual hace más complejo el problema planteado en b.

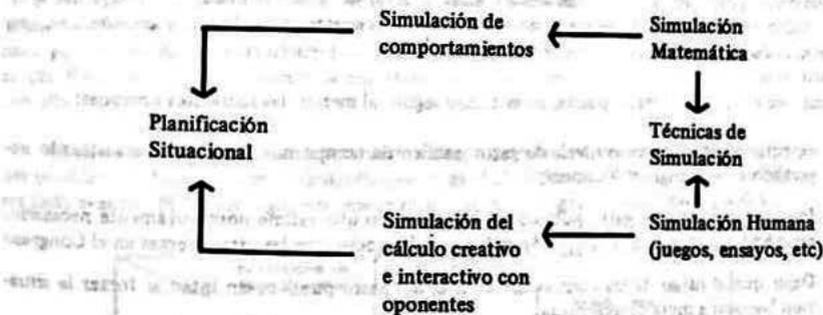
**d) El valor práctico del cálculo es decreciente con cada cambio situacional adicional simulado**

Para conformar el cálculo de una trayectoria o de un curso de acción elegido, se necesita acumular supuestos sobre supuestos. En efecto, cuando una fuerza A decide por un curso de acción para recorrer un arco direccional, es porque ha elegido tal curso de acción sobre la base de una serie de supuestos de acción de las fuerzas oponentes.

Y tales supuestos, a medida que se extiende el cálculo en el horizonte de tiempo, se hacen cada vez más frágiles, porque los supuestos que fundamentan el cálculo decisional en la situación  $(t + 3)$  suponen una situación simulada  $(t + 2)$  y esta a su vez supone una situación simulada  $(t + 1)$ . ¿Qué pasa si los supuestos en la situación  $(t + 1)$  resultan incorrectos?

Todos estos problemas son inmanejables en base a la modelística matemática o la simulación matemática, y es necesario pensar en otras herramientas de análisis para resolverlos. Hasta ahora, la técnica más apropiada para atacar este segundo tipo de problemas es la "simulación humana", especialmente el "juego", como un tipo especial de simulación humana.

De esta forma, la planificación situacional debe apoyarse en dos pies, tal como lo indica el esquema siguiente:



El esquema anterior supone que es posible la articulación entre la simulación matemática y la simulación humana para que ambas se complementen como herramientas de apoyo a la planificación situacional.

En el gráfico No. 8, se ejemplifica como se produce la articulación entre dos tipos de simulación de características distintas: en este caso la simulación simbólica o matemática y la simulación humana. En la parte izquierda inferior de dicho gráfico, se representa una simulación simbólica muy simple, que sólo cubre el plano macroeconómico de un país de acuerdo a las categorías de la contabilidad nacional keynesiana.

El modelo macroeconómico ejemplificado tiene ecuaciones de comportamiento para el consumo privado ( $C_p$ ), para la inversión privada ( $I_p$ ) y para las importaciones (M), y en consecuencia, deja en libertad del que manipula el modelo el asignar valores al gasto del Gobierno (G), a la tributación (T) y a las exportaciones (X). En una simulación simbólica, esto se traduce en que el operador del modelo puede ensayar, sin atenerse a *restricciones fundamentadas*, distintos valores de G, T y X. Pero, si se articula el modelo matemático con una simulación humana, los valores de G, T y X serán *fijados en el juego*, bajo las reglas del juego y de acuerdo a las pruebas de viabilidad que supone el desarrollo del juego. Por ejemplo, el jugador (o el equipo) que simula el actor Gobierno, estará en capacidad de asignar valores a G y T de acuerdo a la normativa de *lo necesario*, pero si existe un Presupuesto Fiscal que debe ser aprobado por un Congreso Nacional, al igual que cualquier variación de la tributación, habrá otros jugadores simulando las distintas fuerzas en el Congreso Nacional, y en consecuencia sometiendo las variaciones de G y T a un control de viabilidad política. Será el peso (indicador del poder) y los intereses de las distintas fuerzas en el Poder Legislativo lo que decidirá la viabilidad política de alterar el nivel del gasto público o de la tributación. A su vez, según como actúen esas fuerzas en la situación, mantendrán, acumularán o perderán peso en el Congreso Nacional en las próximas elecciones. Por otra parte, la variación de las exportaciones (X) no depende fundamentalmente de ningún actor interno, sino de la economía mundial, y bien pueden las reglas del juego establecer que la Dirección del mismo fijará las tendencias de X y sus fluctuaciones en el cortoplazo.

Este ejemplo plantea un problema teórico muy importante, que está en la base de la utilidad y justificación de la simulación humana. ¿Es posible concebir relaciones matemáticas que precisen el comportamiento estratégico de los actores en conflicto? Más concretamente, ¿Podemos concebir una relación matemática que sustituya la simulación humana en la manipulación de los valores de G y T? ¿Cuánto hay de libertad de decisión en un actor y cuánto está determinado por las condiciones de la situación? ¿Cuándo un Gobierno *decide* sobre el nivel del gasto público, está realmente *decidiendo* o dicho nivel está fuertemente condicionado por circunstancias políticas y económicas, que hacen que la decisión sea más aparente que real?

Nótese que el actor Gobierno puede, en este caso seguir, al menos, las siguientes opciones:

- i) Intentar un determinado nivel de gasto público de compromiso, buscando un acuerdo negociado en el Congreso Nacional;
- ii) Intentar un nivel de gasto público, de acuerdo a lo que estime normativamente necesario, apelando directamente a la opinión pública, sin negociar con las otras fuerzas en el Congreso
- iii) Dejar que el juego de las fuerzas fije el nivel del gasto público, sin intentar forzar la situación hacia una meta determinada;
- iv) Disolver el Congreso Nacional y llamar a elecciones

¿Cuál opción seguirá el actor Gobierno en la realidad? ¿Cuál es la más conveniente? ¿Puede un modelo matemático formalizar dicho cálculo en una relación de comportamiento, cuando está envuelto en la decisión un juicio *estratégico*? ¿Es posible reducir toda la simulación humana a una simulación simbólica o matemática?

Aquí es donde el juego, o la simulación humana en general, viene en auxilio de la modelística matemática, o más bien dicho, en su reemplazo parcial. Los actores en el juego tendrán que optar

de acuerdo a su juicio estratégico, y el desarrollo del juego mostrará las consecuencias de la opción escogida. En repetidos juegos se podrán así visualizar las consecuencias de una buena parte de las opciones posibles. Todo ello, al final, permitirá *decidir* por una opción fundada en un estudio previo de las consecuencias y reacciones de los oponentes frente a distintas trayectorias decisionales. De esta forma el juego asume el rol de una experimentación social al servicio del proceso de toma de decisiones.

Como vemos, la modelística matemática se presta más para reproducir formal y rigurosamente algunas de las consecuencias cuantificables de una decisión ya tomada por un actor, pero resulta inadecuada para desentrañar el problema de *como decide eficazmente un actor cuando tiene frente a sí a uno o varios oponentes*. Salvo en los casos particulares donde las matemáticas de la teoría de juegos permiten racionalizar el comportamiento de los oponentes en conflicto, la única solución posible es *el juego como simulación humana*, para captar en toda su riqueza y variedad las decisiones estratégicas posibles de los actores en lucha.

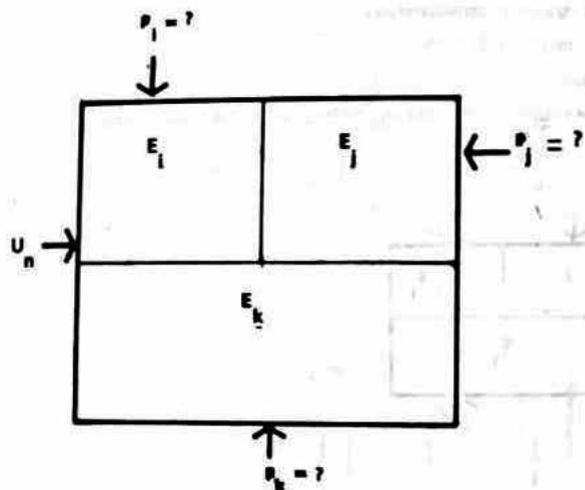
### 3.34 Incertidumbre

La planificación siempre opera bajo condiciones de incertidumbre. Lo que cambia es el grado de incertidumbre y la forma dominante o dominada en que se articula con procesos donde la previsión singular es posible. La incertidumbre surge en la realidad porque el actor que planifica y sus oponentes, ejercen un cálculo interactivo que redefine permanentemente el universo de eventos posibles que ellos pueden y quieren producir, porque la naturaleza sobre la cual estos actuar pueden pasar por estados imprevisibles que perturben el sistema social, y porque el sistema social mismo, en la medida que se rige por leyes de implicancia causal sólo admite una causalidad sistémica compleja, plural y variada donde sólo muy raramente es posible establecer relaciones biunívocas de causa-efecto de algún grado de certeza. Por último, la incertidumbre puede introducirse en la situación planificada por medio de las perturbaciones que el escenario externo ejerce sobre ella. Por consiguiente, el planificador no puede ignorar la incertidumbre, tiene que codearse con ella y aprender a lidiar con ella.

Al nivel más abstracto, la incertidumbre puede provenir de características del universo de eventos posibles y del grado de conocimiento que tenga el planificador sobre las probabilidades de que ocurra cada evento. El cuadro siguiente puede sintetizar la tipología de situaciones posibles.

	DISTRIBUCION DE PROBABILIDADES	CONOCIDA	DESCONOCIDA
UNIVERSO			
BIEN DEFINIDO		A. INCERTIDUMBRE DEFINIDA	B. INCERTIDUMBRE CUANTITATIVA
MAL DEFINIDO		C. INCERTIDUMBRE CUALITATIVA	D. INCERTIDUMBRE CUALITATIVA Y CUANTITATIVA (ambas)





Aquí:  
 $U_n = E_i \cup E_j \cup E_k$ , pero  
 $p_i(?) + p_j(?) + p_k(?) = 1$

Este caso puede tener situaciones intermedias cuando se conocen *algunas* probabilidades y *otras* son desconocidas. Por ejemplo, puede ser conocida  $p_k$  y en consecuencia puede deducirse la probabilidad del complemento  $(1-p_k)$ , sin que se conozca el valor de cada probabilidad  $p_i$  y  $p_j$ .

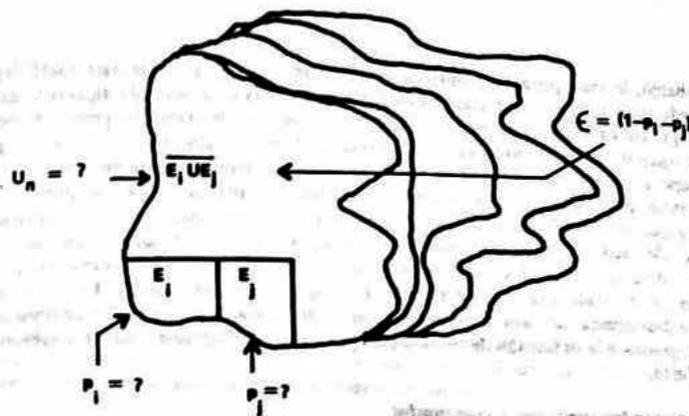
Si se da una situación de incertidumbre cuantitativa, el planificador puede trabajar con variantes, pero no tiene criterios rigurosos para seleccionarlas, salvo que el número de variantes sea igual al número de eventos posibles en el universo.

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

### Caso C: Incertidumbre cualitativa

La incertidumbre cualitativa tiene las siguientes características:

- El universo de posibilidades está mal definido
- No todos los eventos posibles están bien definidos
- Sólo se puede asignar probabilidades a algunos eventos si el universo de posibilidades es reemplazado por un "universo práctico".



En este caso el complemento del "subconjunto" conocido sólo es definible negativamente: la no ocurrencia de  $E_i$  y  $E_j$ , que simbólicamente escribimos  $\overline{E_i \cup E_j}$ .

La incertidumbre cualitativa es un caso muy común en la realidad de la planificación social, y la posibilidad de hacer *un cálculo* en situaciones como ésta depende de la definición del concepto de *universo práctico*. Para entender este concepto, supongamos que jugamos con un dado de doce lados irregulares y que no conocemos la forma y el número de lados del dado. Asumamos además que después de un número razonable de jugadas, sólo se han repetido o aparecido los siguientes números: 5, 9, 11 y 12. Los otros números hasta el momento "t" o la jugada n no han aparecido en la práctica del juego.

Llamemos entonces "universo práctico" ( $U_p$ ) al conjunto de los lados que representan los números 5, 9, 11 y 12 y simplemente universo ( $U_n$ ) al número desconocido de lados que tiene el dado.

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

$$U_n = E_i \cup E_j \cup \overline{(E_i \cup E_j)}; \text{ y}$$

$$p_i(?) + p_j(?) + p_c(?) = 1$$

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

$$U_n \cong U_p$$

$$E_i \cup E_j = U_p$$

$$p_i + p_j = 1$$

Siempre que la probabilidad de  $C$  sea muy baja

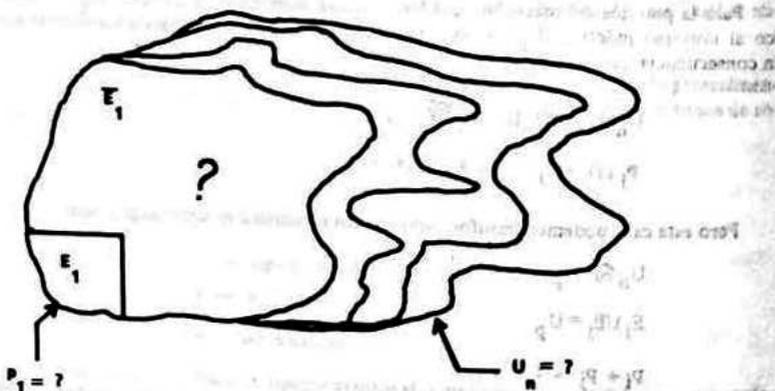
Sin embargo, la muy pequeña probabilidad de ocurrencia de "E", que esté fuera del universo práctico, puede tener un costo muy alto. Es este alto costo de la ocurrencia de un evento de baja probabilidad lo que convierte esta situación en un problema para la planificación, porque la selección de las variantes según las probabilidades del universo práctico tiene un valor dudoso. Sin embargo, operar con un universo práctico parece ser una de las pocas soluciones teóricas a este problema. Pero ello requiere un método para acotar y verificar la validez del universo práctico, y es aquí donde las técnicas de simulación humana, como los juegos, son un valioso medio para seleccionar el conjunto de eventos más posibles. De hecho, el juego como simulación es equivalente a lanzar un dado irregular cuyo número de lados desconocemos. Y consecuentemente, varios juegos repetitivos asumen el papel de varios lanzamientos del dado hasta acotar el universo práctico de posibilidades. En otras palabras, el juego permite transformar un caso de incertidumbre cualitativa en otro de incertidumbre más o menos definida, gracias a la definición de un universo práctico que despreja todos los eventos de muy baja probabilidad.

#### Caso D: Incertidumbre cualitativa y cuantitativa

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

- El universo está mal definido
- Sólo un evento posible es identificable: la continuación del presente ( $E_1$ )
- La probabilidad del único evento identificable es desconocida ( $P_1 = ?$ )

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



En este caso:

$$U_n = E_1 \overline{UE_1}$$

$$P_1 = ?$$

la incertidumbre total es propia del mundo de lo inimaginable y felizmente para los planificadores, no es un caso común que domine la práctica del proceso social.

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

#### 3.35 Precisión y medición: el "vector de identidad" de una situación

En la explicación de una situación, en la definición de un proyecto, en el diseño de una situación-objetivo o en la referencia a un elemento de una situación, surge siempre el problema de "precisar" una realidad actual o potencial en una forma claramente distinguible de otra. En otras palabras, nos enfrentamos con el problema de "describir" con rigor, como paso previo a explicar con rigor.

Muchas veces este problema se confunde con otro: ¿Cómo podemos medir una realidad? Estas breves líneas intentan mostrar que esta última pregunta no es siempre pertinente y debe ser reemplazada por ésta: ¿Cómo podemos precisar una realidad?

Llamemos "precisión" a este requisito de designar una realidad situacional o un elemento de ella en forma claramente distinguible. Esta precisión supone una *caracterización* (cualitativa), un *dimensionamiento* (cuantitativo), una *ubicación* (temporalidad) y una *localización* (espacialidad). Así, si decimos que la marginalidad social en la ciudad de Caracas, en 1983, se conforma principalmente por la población que tiene un ingreso mensual inferior a 800 bolívares y por la población que vive al margen de los servicios públicos, fuera de la escala de movilidad social y que realiza trabajos de muy baja productividad, hemos precisado bien o mal la condición de marginalidad en los siguientes planos:

- |   |                           |
|---|---------------------------|
| i) Población que vive al margen de los servicios públicos, fuera de la escala de movilidad social y que realiza trabajos de muy baja productividad: | <i>caracterización</i>    |
| ii) Ingreso inferior a 800 bolívares:   | <i>dimensionamiento</i>   |
| iii) En 1983  | <i>ubicación temporal</i> |
| iv) En la ciudad de Caracas   | <i>localización</i>       |

Las propiedades de un elemento que satisfacen las condiciones de verdadero o falso representan *caracterización*. Las propiedades de un elemento que satisfacen la ley de la

*suma*, representan cantidades y son elementos de *dimensionamiento*. Las propiedades del dimensionamiento se expresan en "números", en rangos entre números o en jerarquías indicativas de mayor o menor. En cambio, las propiedades de una caracterización se expresan en "variables lingüísticas". Estas variables no son números sino palabras u oraciones en un lenguaje natural o artificial. Por ejemplo, la altura y el color son variables lingüísticas si los valores que pueden tomar son palabras como alto, muy alto, más o menos alto, rojo, amarillo, blanco, etc. Las variables lingüísticas pueden tratarse con "numerales", si ello es útil para operar con ellas. Aquí vale la pena recordar la diferencia entre número y numeral. El número es un concepto matemático que se refiere a la propiedad real de las cosas ordenadas; por ejemplo 300 pesos indican un número que se corresponde realmente con el dinero disponible o con la valoración de algo en dinero. En cambio el "numeral es una mera convención numérica sobre la identidad de algún elemento. Por ejemplo, podemos convenir que:

- El rojo = 01
- El blanco = 02
- El azul = 03

y por esta vía la calidad de algo puede ser objeto de precisión numérica convencional.

La precisión descriptiva de una situación o de un elemento situacional adquiere, en consecuencia, la forma de una enumeración de elementos de calidad, de cantidad, tiempo y espacio, tal como se ejemplificó en el caso de la marginalidad social. Pero, la prueba de que esta "precisión" de la marginalidad social es buena o deficiente consiste en verificar si la caracterización de otra realidad cabe dentro de la misma precisión y se hacen *indistinguibles* una de otra. En consecuencia, el precisar bien una situación, un objeto o un evento exige la enumeración de

- a) Variables lingüísticas (caracterización)
- b) Variables cuantitativas (medición)
- c) Variables temporales (fechamiento)
- d) Variables espaciales (localización)

hasta conformar una designación *perfectamente distinguible de cualquier otra*.

Planteadas así las cosas, es posible evitar el reduccionismo a la "cantidad", que generalmente produce el efecto de designar o caracterizar una realidad por lo secundario, si lo principal no es cuantificable o medible con números.

En esta forma, el acto de precisar una descripción o "designar" exige conformar un "vector de identidad" del siguiente tipo:

$$I_x = (\bar{a}, \bar{b}, \bar{c}, \bar{d})$$

donde  $I_x$  es la precisión de la situación "x" o del elemento situacional "x" y  $\bar{a}$ ,  $\bar{b}$ ,  $\bar{c}$ , y  $\bar{d}$  son los

elementos necesarios y suficientes para lograr una precisión perfectamente distinguible. Aquí " $\bar{a}$ " es el conjunto de caracterizaciones lingüísticas *necesarias* a la precisión, " $\bar{b}$ " es el conjunto de indicadores de "cantidad" necesarios a la precisión, y " $\bar{c}$ " y " $\bar{d}$ ", los conjuntos de caracterizaciones referidas al tiempo y al espacio respectivamente. La condición para una precisión perfectamente distinguible es que los conjuntos de elementos  $\bar{a}$ ,  $\bar{b}$ ,  $\bar{c}$  y  $\bar{d}$  sean además *suficientes* a tal efecto.

Si consideramos ahora que una situación, y un evento pueden ser tanto objeto de caracterización como de una *explicación* (causalidad), vemos que el aspecto de mera caracterización debe resolverse por la vía de la precisión, sin caer en el reduccionismo cuantitativo. En este sentido, podemos considerar a cualquier elemento de la realidad como un "conjunto difuso", (fuzzy set) en la acepción matemática de la palabra, que admite una precisión heterogénea que cruza los aspectos de calidad, cantidad, espacio y tiempo.

Ahora bien, tanto la dimensión de calidad y cantidad admiten diversos grados de precisión. En efecto, la "medición", puede realizarse como:

- i) *Una representación cardinal* con números, donde el número cero tiene una correspondencia con la realidad; en este caso, la medición puede ser "puntual" o de "rango" entre dos números. A este sistema de medición se llama "escala de relación";
- ii) *Una representación cardinal* donde el número no tiene una correspondencia con la realidad y es una mera convención en una escala arbitraria como la de medición de la temperatura en el sistema celsius. También en este caso la medición puede ser puntual o de rango. A este sistema de medición se llama "escala de intervalo";
- iii) *Una representación ordinal* o de jerarquía entre números o de desigualdad entre números. A este sistema de medición se llama "escala ordinal" y
- iv) *Una representación con numerales* para designar calidades y reconocerlas. A esta escala se llama "escala nominal".

El orden en que se han presentado las escalas de medición posibles sigue estrictamente el orden de la fuerza de su significado. La de más significado, es la "escala de relación" y la de menos significado, es la "escala nominal".

Por otra parte, la precisión de la dimensión *cualitativa* de una realidad puede hacerse en una "escala de caracterización" que comienza con:

- i) *Caracterización suficiente*, cuando las variables lingüísticas utilizadas anulan la posibilidad de que la realidad precisada sea confundible con otra;
- ii) *Caracterización incompleta*, cuando las variables lingüísticas utilizadas admiten la posibilidad de que la realidad precisada sea confundible con alguna otra; y
- iii) *Caracterización deficiente*, cuando las variables lingüísticas utilizadas dejan abiertas todas las posibilidades a la confusión con una multiplicidad de otras realidades.

Teóricamente, la *escala base* o madre es la escala de caracterización, ya que la escala de medición se refiere a los aspectos medibles de la primera en cada grado de precisión de la misma. Así, es posible medir con la escala de relación (la de más fuerza) al interior de una caracterización deficiente (la más débil).

Esta distinción entre *precisión* y *cuantificación* es muy importante para operar con rigor con las categorías situacionales, pues en muchos casos un exceso de precisión cuantitativa o una cuantificación no pertinente "confunden" tanto como una "deficiencia de medición". Igualmente, si una realidad cuya precisión esencial es cualitativa se reduce a una cuantificación secundaria, se pierde la precisión perseguida y se abre espacio a las designaciones no distinguibles.

Estas consideraciones no pueden llevarnos tampoco a ignorar, que en muchos casos la mera caracterización sin medición, no puede lograr su objetivo de expresar una designación perfectamente distinguible.

## LAS PREGUNTAS BASICAS SOBRE EL PLAN

4

#### 4. LAS PREGUNTAS BASICAS SOBRE EL PLAN

Ahora podemos sintetizar en pocas preguntas los problemas centrales de la planificación.

##### **Problema 1: Direccionalidad última**

Este problema es el más trascendente y más complejo pues se refiere a si un encadenamiento de planes nos conduce al tipo de sistema social que valoramos como ideal. La pregunta pertinente a este problema es:

¿Si se materializa el arco direccional del plan, nos aproximamos o nos alejamos de nuestra utopía concreta?

Si la respuesta es negativa, quiere decir que nuestra conducción del proceso de cambio social es ficticia, pues de todas maneras somos arrastrados hacia un destino que no queremos.

##### **Problema 2: Direccionalidad concreta del plan**

Este problema se refiere a la *consistencia concreta* del plan, vale decir, si damos por resuelto el problema de la validez de nuestro arco direccional, surge inmediatamente la pregunta:

¿Si todos los proyectos del programa direccional se realizan, llegaremos a la situación-objetivo?

Naturalmente, si la respuesta a esta pregunta es negativa, quiere decir que el cumplimiento del plan en sus medios, o sea, en sus proyectos estratégico-direccionales, no garantiza el cumplimiento de sus metas. En consecuencia, el programa direccional está sustantivamente mal diseñado.

##### **Problema 3: Viabilidad del programa direccional**

Si suponemos que la respuesta a las dos primeras preguntas es afirmativa, es necesario interrogarse ahora sobre la posibilidad de *construirle viabilidad* política, económica e institucional a los proyectos estratégico-direccionales que garantizan el cumplimiento de los objetivos. En consecuencia, la pregunta pertinente ahora, es la siguiente:

¿Es posible, en el horizonte de tiempo del plan, construirle viabilidad a los proyectos estratégico-direccionales?

Si la respuesta a esta interrogante es negativa, quiere decir que el plan es irrefutable en el plano de la lógica de lo necesario, del "debe ser", o sea, de lo normativo, pero es *imposible*, por ahora

##### **Problema 4: Viabilidad versus direccionalidad en la coyuntura**

Si la respuesta a la interrogante tercera es positiva, ello quiere decir que vale la pena ensayar en la práctica la materialización del programa direccional, pues tiene una oportunidad razonable de ganarse su viabilidad. Sin embargo, las situaciones son esencialmente cambiantes y ello afecta permanentemente lo que es posible en la coyuntura. Y, como en última instancia el horizonte de tiempo del plan es una sucesión de arcos coyunturales, aparece la necesidad de contestarse la siguiente pregunta:

# cuatro preguntas difíciles

1º: ¿los planes nos conducen al ideal? 2º: ¿si hacemos lo que programamos alcanzaremos los objetivos?



¿donde está la falla?



3º: ¿es posible cumplir el plan? 4º: ¿lo que hacemos hoy nos aproxima al cumplimiento del plan?

¿El paso desde la situación inicial a la situación siguiente (arco de coyuntura) nos aleja o nos aproxima a la situación-objetivo?

Si la respuesta a esta pregunta es negativa, quiere decir que las tendencias reales nos están forzando a seguir un camino que nos aleja de nuestro objetivo.

COMO SE AGE  
UN PLAN ESTRATEGICO

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...



... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

... de la ... de la ... de la ...

# COMO SE HACE UN PLAN ESTRATEGICO

## 5. COMO SE HACE UN PLAN ESTRATEGICO

El proceso de diseño de un plan estratégico debe cubrir varias instancias. Una de las tantas formas posibles de organizar por etapas este trabajo, la exponemos aquí. En la explicación de cada etapa y paso, aprovecharemos la oportunidad de profundizar sobre algunos criterios metodológicos, fundados en la parte anterior.

### ETAPA 1: PRIMERAS EXPLORACIONES SOBRE EL PROGRAMA DIRECCIONAL

Esta es una primera etapa donde los equipos encargados del diseño del programa buscan entender la situación inicial y ponerse de acuerdo sobre los criterios generales y restricciones a que deben atenderse.

A nuestro entender podría cubrir los siguientes puntos:

#### 5.1 La situación inicial y sus problemas relevantes

##### a) *En la base social*

- i) Exploración de las interpretaciones que tienen las organizaciones sociales, en su base, sobre los problemas que las afectan.
- ii) Identificación de las demandas sociales en la base, delimitada por regiones, sectores, organizaciones. Aquí lo importante es identificar el tipo de compromiso que aparece como vital para la población y que desean que asuma el gobierno. En la base social se conocen muy bien los problemas, pero no necesariamente surgen de allí las soluciones más eficaces ni las explicaciones más profundas. El problema aparece aquí en su inmediatez.

##### b) *En el nivel institucional público*

- i) Explicación de las instituciones públicas más significativas sobre la situación inicial.
- ii) Demandas que surgen del nivel institucional. En este nivel, surgen ideas sobre proyectos o proyectos elaborados, pero no necesariamente se conocen bien los problemas reales, porque no se sienten en carne propia.

##### c) *Instituciones no públicas (Iglesias, organismos empresariales, organismos de trabajadores etc)*

- i) Interpretaciones sobre la situación inicial
- ii) Demandas que surgen de estas instituciones. Aquí las explicaciones y las demandas expresan intereses específicos muy nítidos.

##### d) *A nivel global macropolítico y macroeconómico (Dirección de las fuerzas políticas, equipos técnicos de síntesis, etc.)*

- i) Análisis de la situación inicial como macrovisión basada en un modelo explicativo de cierto rigor.



como se hace un plan estratégico

ii) Problemas y demandas consideradas prioritarias en base al modelo explicativo y la visión e ideología de la dirección de la fuerza social que diseña el plan. En este nivel se deben producir explicaciones y proyectos propios de la visión global y panorámica que trascienden el plano del fenómeno y la unidimensionalidad de las visiones particulares.

e) Revisión de la visión global central en base al procesamiento de los análisis realizados en la base social, en el nivel institucional público y en las instituciones no públicas. Producción de una situación inicial de síntesis como base primaria de análisis.

## 5.2 Análisis dinámico de la situación inicial

En este punto debería tratar de responderse a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se produjeron a lo largo del tiempo los problemas principales destacados en la situación inicial?
- ¿Cuál es aproximadamente el modelo explicativo sincrónico de la situación inicial y cómo interactúan los diversos problemas seleccionados como relevantes?

Para responder a estas preguntas, es muy importante sistematizar en alguna forma las relaciones principales que los distintos analistas tienen en la cabeza. Una forma de hacer esto podría consistir en una suerte de flujograma explicativo donde aparezcan identificadas las principales conexiones entre los problemas destacados y los factores que los causan. El esquema podría ser del tipo que se indica en el Gráfico No. 9.

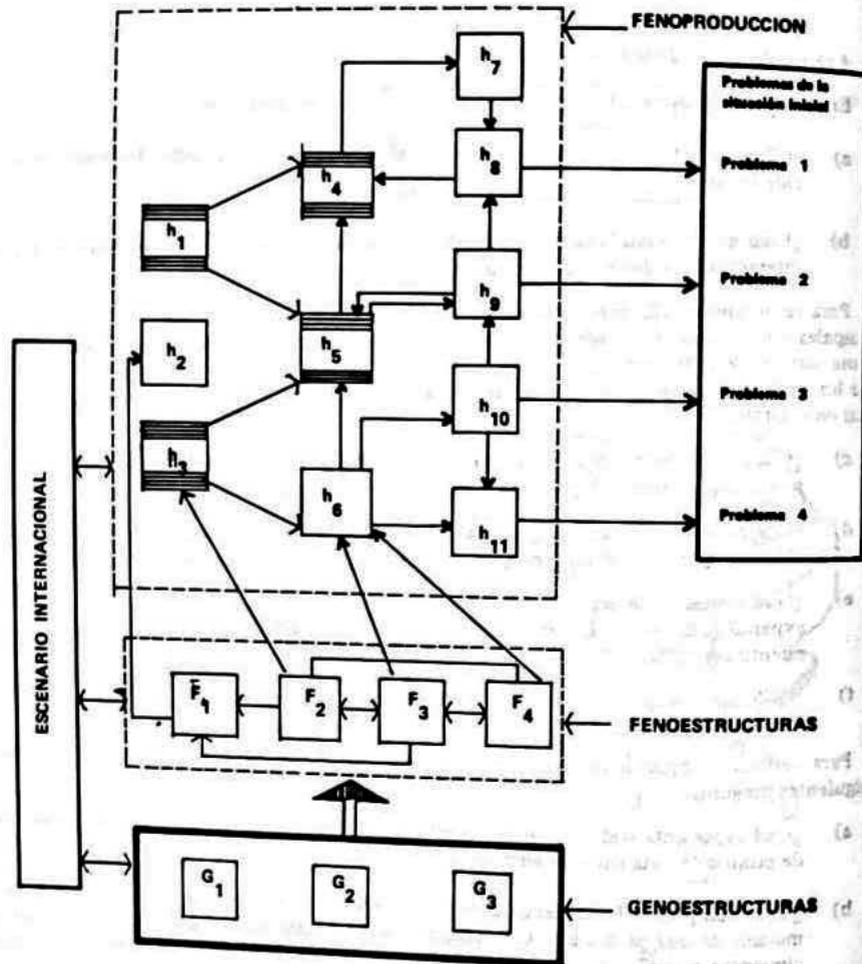
- ¿Cuáles son las tendencias situacionales? ¿Qué problemas tienden a agravarse y cuáles a perder importancia? ¿Qué problemas nuevos pueden surgir?
- ¿Cuáles son las principales visiones que tienen las distintas fuerzas sociales sobre estos problemas y cómo tenderían a cambiarlas según cambien las tendencias situacionales?
- ¿Qué prima en lo económico en la situación inicial, una situación normal, de recesión, de expansión rápida? ¿La situación es inflacionaria o deflacionaria? ¿O es una de estancamiento con inflación?
- ¿Qué cambios aparecen como más probables en el escenario internacional?

Para verificar el rigor de la explicación lograda sobre la situación inicial, vale la pena plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Qué representatividad tiene el diagnóstico? ¿Quién diagnostica? ¿Existe una identidad de puntos de vista entre quien diagnostica y quien tiene la capacidad de decidir?
- ¿Si se compara la fecha del diagnóstico, el período al cual éste se refiere y la última información de que se dispuso, qué tiempo de atraso existe entre la información y los acontecimientos reales? ¿El diagnóstico representa bien la realidad del momento o se refiere a un momento ya superado?

GRAFICO No. 9

EXPLICACION DE LA SITUACION INICIAL POR UN ACTOR



• NUDOS CRITICOS EN LA EXPLICACION DE LOS PROBLEMAS



- c) ¿Es una explicación económica o más totalizante?
- d) ¿La explicación argumenta sobre el proceso histórico de producción de los problemas destacados, la realidad sincrónica que mantiene e interactúa con dichos problemas y las tendencias futuras?
- e) ¿Es claro el criterio por el cual ciertos problemas fueron seleccionados y otros descartados?
- f) ¿Es una explicación egocéntrica o policéntrica? ¿Se considera las explicaciones de otras fuerzas sociales? ¿Se considera que existen oponentes al plan?
- g) ¿Es una explicación fenoménica o llega hasta la esencia de los problemas seleccionados?
- h) ¿La explicación precisa una causalidad sistémica o es una mera constatación factual de problemas?
- i) ¿Es una explicación bien fundada en información cuantitativa o una apreciación cualitativa?
- j) ¿Se deducen claramente del diagnóstico los "puntos o centros" de la explicación sistémica que deben ser objeto de intervención planificada?
- k) ¿Qué cuerpos teóricos o ideológicos subyacen en la base del diagnóstico?
- l) ¿Son verificables en algún plano de análisis las afirmaciones que contiene el diagnóstico?
- m) ¿Hay relación de coherencia entre la precisión de la información que sustenta el diagnóstico y la precisión de las conclusiones del mismo?
- n) ¿Con qué técnicas se hace la explicación de la situación inicial? ¿Un modelo cualitativo? ¿Un modelo cuantitativo? ¿Un modelo mixto? ¿Un mero relato?

### 5.3 Marco general de consenso interno y criterios de partida para el diseño del programa direccional

Conocidas las distintas visiones internas y externas, la fuerza social que diseña el programa a partir de la situación inicial y sus perspectivas, tiene que precisar algunos criterios básicos que guíen el desarrollo del trabajo. Estos criterios básicos deben al menos referirse a:

- a) **Restricciones inevitables según la visión del actor**  
Aquí, por ejemplo, se puede sentir la inconveniencia o no de cambios bruscos, la negación o afirmación de cambios de las reglas genoestructurales, etc.
- b) **Aspectos de alta importancia y consenso que resultan casi indiscutibles para el equipo de trabajo**  
Enumerarlos y sistematizarlos

c) **Problemas reconocidos como importantes, pero de dudoso o conflictivo abordaje**

Que se presentan abiertos a criterios de solución. Enumerarlos y sistematizarlos.

d) **Criterios muy arraigados en la fuerza social**

Que propone el plan, pero que a la luz de los análisis más recientes de la situación inicial resultan inadecuados y, en consecuencia, su abordaje eficaz supone un conflicto interno o un problema interno que debe ser solucionado.

**ETAPA II: FORMULACION DE UN PROGRAMA DIRECCIONAL PROVISORIO**

El propósito de esta etapa es dar un paso adelante conformando un programa direccional provisorio a fin de someterlo a varias pruebas para perfeccionarlo y complementarlo siguiendo el curso de aproximaciones sucesivas.

Aquí creemos necesario abordar los siguientes puntos:

- **Formulación de una hipótesis de situación inicial de síntesis, que destaque:**

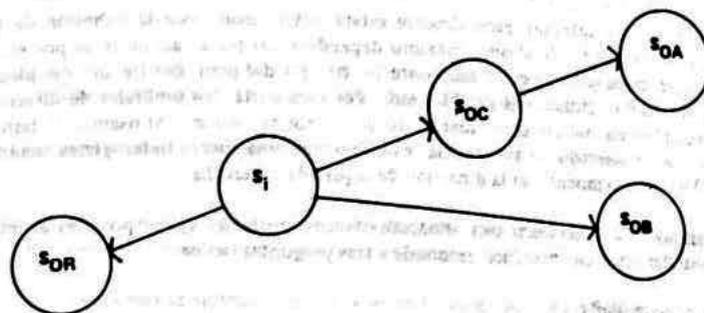
- a) Las relaciones de fuerzas existentes (peso entre las distintas fuerzas en lucha respecto de los principales proyectos en juego);
- b) El escenario internacional prevalectante y sus relaciones con la situación inicial; limitaciones que impone y perspectivas que abre);
- c) Problemas seleccionados sobre los que existe consenso nacional entre las fuerzas relevantes y problemas sólo destacados por la fuerza que hace el programa;
- d) Modelo explicativo de la gestación de los problemas seleccionados;
- e) Principales obstáculos a su solución

- **Formulación de una hipótesis de situación-objetivo**

La situación-objetivo tiene que precisarse en relación a los problemas y elementos destacados en el modelo explicativo de la situación inicial. Aquí es importante distinguir dos planos de análisis de distinta relevancia según sea el plano de acción que se destaque. Por un lado, la situación-objetivo debe diseñarse cumpliendo ciertos requisitos de método y contenido que permitan más adelante las pruebas de coherencia a que será sometido el programa direccional. Por otro lado, la situación-objetivo, en contraste con la situación inicial, constituye un aspecto básico de la difusión y conquista de adhesión popular con el programa de base y con el discurso normativo del programa direccional. Desde este último punto de vista, la situación-objetivo tiene que poder expresarse en términos publicitarios eficaces. De allí que debemos hablar de la capacidad semiótica de la situación-objetivo. Así, la situación-objetivo es la guía direccional del proceso de cambio situacional y la norma con que el actor busca la adhesión popular.

La situación-objetivo, como un elemento del arco direccional del plan, precisa un *sentido*, una

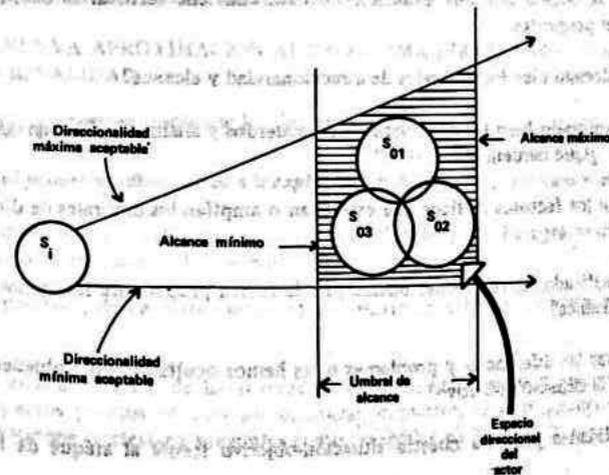
*dirección* y un *alcance* al cambio situacional. El *sentido* precisa el curso del movimiento, principalmente si se trata de avance o retroceso. La *dirección* expresa la orientación del arco direccional hacia una u otra situación-objetivo. Y, el *alcance* dimensiona el grado de avance o retroceso en el curso que establece el sentido y la dirección.



En el gráfico, la dirección es la misma en el arco  $S_i \rightarrow S_{OR}$  y en  $S_i \rightarrow S_{OA}$ , pero el sentido de  $S_i \rightarrow S_{OA}$  es de avance, en cambio  $S_i \rightarrow S_{OR}$  propone un retroceso. La dirección  $S_i \rightarrow S_{OA}$  es, a su vez, distinta que la dirección  $S_i \rightarrow S_{OB}$ . Por último,  $S_i \rightarrow S_{OC}$  tiene un alcance menor que  $S_i \rightarrow S_{OA}$ , que se propone un avance mayor.

La definición de una situación-objetivo supone así optar entre alternativas de sentido, dirección y alcance.

GRAFICO No. 10



Estas opciones se circunscriben a un *espacio direccional* cercado por las opciones de alcance y las opciones direccionales. El actor, que planifica sólo se mantiene como tal, dentro de un mínimo y un máximo de alcance y un máximo y un mínimo de direccionalidad. Fuera de esos límites, las tensiones internas entre las tendencias al interior del actor pueden llevarlo a su desintegración o división.

El umbral de alcance mínimo, generalmente estará determinado por la cohesión de la fuerza interna. En cambio el umbral de alcance máximo dependerá del poder acumulable por el actor, de la acumulación económica posible en el horizonte de tiempo del plan, del tiempo del plan en relación al tiempo del cambio situacional posible, etc. Por otra parte, los umbrales de direccionalidad dependerán principalmente del consenso ideológico al interior del actor. Si usamos la terminología izquierda y derecha, conservador y progresista, es obvio que una fuerza heterogénea tendrá límites máximos aceptables de movimiento en la dirección de izquierda y derecha.

Todo el cálculo para seleccionar una situación-objetivo entre las varias posibles al interior del espacio direccional del actor que planifica, responde a tres preguntas básicas:

i) *¿Con quién?*

ii) *¿Para qué?*

iii) *¿Con qué probabilidad de éxito?*

Las respuestas a estas tres preguntas conforman un sistema de dependencia, porque la respuesta a una influye sobre la respuesta a otras. Por ejemplo, si a la pregunta *¿con quién?* contestamos *sólos*, sin acuerdos ni alianzas, entonces, la respuesta a la pregunta *¿para qué?* puede ser el objetivo más avanzado que persigue el actor, pero la probabilidad de éxito puede ser muy baja. En consecuencia, decidir por una situación-objetivo supone un cálculo donde entran como tres variables interrelacionadas las opciones de respuestas a las preguntas señaladas.

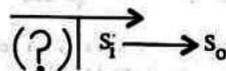
Una vez hecha la opción por una situación-objetivo, conviene verificar la decisión tomada haciéndose las siguientes preguntas:

- ¿Hemos valorado bien los umbrales de direccionalidad y alcance?
- ¿Hemos explorado bien las posibilidades de acuerdos y alianzas? ¿Qué agregan los acuerdos y alianzas? ¿Qué perdemos con ellos?
- ¿Cuáles son los factores críticos que estrechan o amplían los umbrales de direccionalidad y alcance?
- ¿Hemos verificado las reacciones posibles de la fuerza propia ante las opciones de direccionalidad y alcance?
- ¿Están claras las diferencias y problemas o las hemos ocultado con ambigüedades en la definición de la situación-objetivo?
- ¿Qué debilidades presenta nuestra situación-objetivo frente al ataque de los oponentes?

- ¿Es precisa la situación-objetivo, a fin de analizar después la coherencia concreta del programa direccional?
- ¿Es coherente nuestra situación-objetivo, en el tratamiento de los objetivos políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos, de seguridad nacional, etc? ¿No hay contradicciones? ¿O se trata sólo de objetivos económicos o hemos reducido los otros objetivos a objetivos económicos?
- ¿Es una situación-objetivo movilizadora de la voluntad popular? ¿O se trata de objetivos meramente técnicos? ¿Se atacan o eluden los problemas urgentes?
- ¿Nuestros objetivos cohesionan o desarticulan a nuestros oponentes?

— *Identificación de las primeras ideas sobre los proyectos estratégicos, proyectos, acciones y criterios de intervención social sobre la situación inicial*

Si se ha explicado la situación inicial y se ha bosquejado la situación-objetivo, ambas en una primera aproximación, el problema restante de nuestra expresión simbólica del programa direccional es contestar la interrogante sobre los proyectos que, aplicados sobre la situación presente, serán capaces de gestar una dinámica causal de cambio situacional que conduzca a la situación-objetivo



Una primera forma de abordar el problema es enfrentar a cada nudo crítico del modelo explicativo de la situación inicial (Gráfico No. 6) algunas ideas de acción sobre ellos. Por ese camino, se puede conformar una primera aproximación, a nivel de ideas generales, sobre el inventario de proyectos que debería conformar el programa direccional.

ETAPA III: NUEVA APROXIMACION AL PROGRAMA DIRECCIONAL Y ANALISIS DE DIRECCIONALIDAD.

En esta etapa deberían resolverse las siguientes cuestiones:

— *Ajuste del programa direccional a la explicitación de un marco estático y provisorio de viabilidad*

Los criterios muy generales sobre restricciones vigentes para el programa direccional deben ahora hacerse explícitos y precisados. Ello supone:

- La precisión de un marco general y provisorio de viabilidad política, económica e institucional;
- Un análisis estático de las fuerzas sociales, sus intereses y relaciones de peso frente a los proyectos y actos de intervención social propuestos en el programa direccional. Este análisis supone contestar a preguntas como las siguientes:

¿Cuáles son las posiciones de la fuerza propia en sus distintas tendencias? ¿Qué pasa con los intereses y pesos de las otras fuerzas, sean aliadas u oponentes? ¿Cuáles son los límites económicos e institucionales del cambio posible?

c) Ajuste del programa direccional provisorio al marco estático de viabilidad.

— **Análisis de consistencia y coherencia del programa direccional**

Las pruebas de consistencia y coherencia del programa direccional suponen someter a examen nuestras creencias y convicciones sobre las implicaciones causales de los distintos proyectos seleccionados. Para ello debemos tratar de responder lo más rigurosamente posible a las siguientes preguntas:

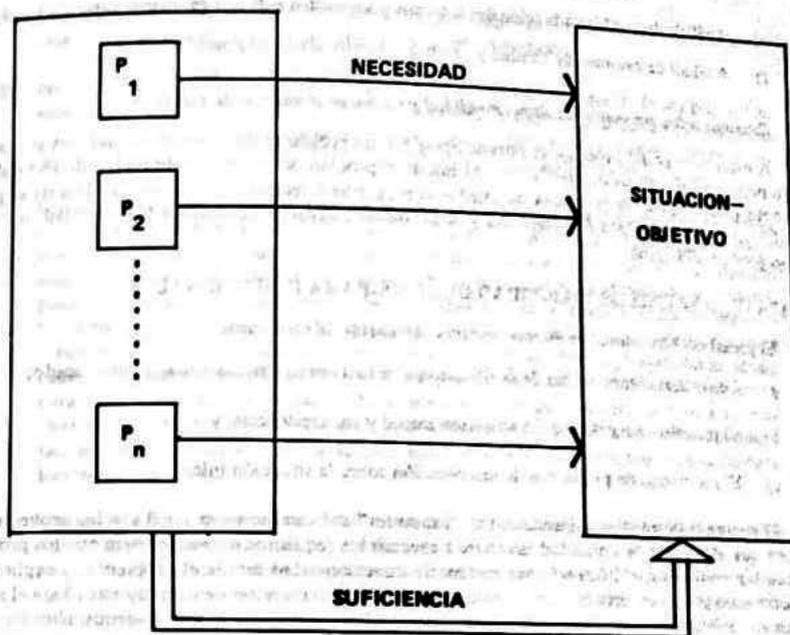
- a) ¿Qué aporta cada proyecto al logro de la situación-objetivo? ¿Cómo es el balance entre efectos buscados y efectos contradictorios? Aquí cada proyecto será juzgado en términos de su necesidad para alcanzar la situación-objetivo.
- b) ¿Está suficientemente precisada la situación-objetivo como para hacer el análisis de coherencia y consistencia del programa direccional sin ambigüedad?
- c) ¿Qué fuerza tienen las tendencias situacionales actuales en relación a la nueva causalidad que buscan desatar los proyectos del programa direccional?
- d) ¿Dentro de qué límites de eficacia y potencia pueden operar los proyectos previstos? ¿Se trata de meros actos de intervención fenoproductiva? ¿De alteración de las fenoestructuras? ¿De alteración de las genoestructuras? ¿La situación-objetivo, para ser alcanzada, requiere de alteración de las fenoestructuras o exige de cambios genoestructurales? ¿Qué tipo de fenoestructuras y qué tipo de genoestructuras?
- e) ¿Todos los problemas relevantes están consistentemente atacados para alcanzar la situación-objetivo? ¿Los proyectos, además de necesarios individualmente, constituyen un conjunto suficiente de implicaciones causales como para alcanzar la situación-objetivo?

El esquema siguiente sugiere las relaciones entre *condición de necesidad* y *condición de suficiencia* de los proyectos para alcanzar la situación-objetivo.

— **Explicitación de los supuestos relevantes del análisis**

A estas alturas del análisis, es importante que ningún supuesto relevante esté escondido o implícito. Para ello, conviene contestarse a preguntas como las siguientes:

- a) ¿Qué escenarios internacionales se prevén? ¿Por qué fueron seleccionados como más posibles esos escenarios?



- b) ¿Qué alianzas y comportamientos de las fuerzas sociales fueron los previstos o están implícitos en algunas apreciaciones? ¿Por qué se estiman más probables tales alianzas y comportamientos?
- c) etc...

Verificar lo más rigurosamente posible la validez de los supuestos admitidos. Para los supuestos riesgosos ¿se consideran variantes de acción?

— **Primera síntesis del programa direccional**

Después de las pruebas a que ha sido sometido el programa direccional provisorio, es posible conformar una primera síntesis del programa direccional, su coherencia y consistencia entre:

- a) Análisis global y sectorial
- b) Análisis global y regional
- c) Análisis sectorial y regional
- d) Análisis de la dimensión económica, política e ideológico-cultural

- e) Análisis de cambios situacionales internos y supuestos sobre el escenario internacional; y
- f) Análisis de cambios de calidad y cambios en velocidad de variación.

— **Decisión sobre un marco de direccionalidad para hacer el análisis de viabilidad**

A estas alturas del proceso, es posible optar por un programa direccional, el cual será el marco de referencia para el análisis de viabilidad. Al iniciar el proceso, se operó con un marco de viabilidad como dato para despejar el problema de diseñar el programa direccional. De aquí en adelante el programa direccional será el dato de referencia y el problema consistirá en analizar la viabilidad del mismo como proceso dinámico.

**ETAPA IV: ANALISIS DE VIABILIDAD DEL PROGRAMA DIRECCIONAL**

El programa direccional se integra por tres categorías de elementos:

- a) Los rasgos componentes de la situación-objetivo como sistema situacional buscado;
- b) El modelo explicativo de la situación inicial y sus tendencias; y
- c) El inventario de proyectos de intervención sobre la situación inicial

El conjunto de medios supuestamente "causantes" del cambio situacional son los proyectos. De manera que el análisis de viabilidad se refiere a precisar los requisitos necesarios para que los proyectos puedan ser realizados, a diferencia del análisis de direccionalidad donde el problema es explicitar las consecuencias políticas, económicas y culturales de la materialización de los proyectos bajo el supuesto que su realización es posible. Ahora bien, el análisis de viabilidad exige, al menos, abordar el problema de superar las restricciones que inciden en la materialización de los proyectos, en una triple dimensión: i) La de la insuficiencia de poder o peso de la fuerza promotora para superar la resistencia que ofrezcan las fuerzas oponentes; ii) La de insuficiencia de recursos económicos en relación a la dimensión, escala o costo de los proyectos propuestos; y iii) La de la inadecuación o deficiencia de capacidad operativa de las instituciones que se responsabilizarían de su ejecución. Aunque es un problema muy importante, en esta parte del trabajo no se analiza el problema de viabilidad que presentan la disfuncionalidad de valores y predisposiciones de la población respecto de los objetivos y comportamientos diseñados como normas.

Como todos estos factores y dimensiones son cambiantes a medida que la situación cambia, y, a su vez, la situación cambia en la medida que determinados proyectos son producidos por las fuerzas sociales o se altera el escenario internacional, resulta indispensable un análisis dinámico de viabilidad. Este análisis dinámico consiste en simular anticipadamente el cambio situacional más probable a partir de un ensayo de distintas secuencias de ejecución de los proyectos y de escenarios internacionales posibles.

— **Análisis de viabilidad política**

Para hacer este análisis, puede ser conveniente seguir los siguientes pasos:

a) **Análisis general de las relaciones de fuerza e intereses en la situación inicial**

- i) Identificación y precisión de las fuerzas sociales implicadas en la decisión, materialización y consecuencia de los proyectos del programa direccional
- ii) Precisión de los *intereses* de las fuerzas sociales relevantes respecto de los proyectos; supone graduar en una escala los distintos niveles de apoyo o rechazo a cada proyecto por cada una de las fuerzas sociales consideradas. Se trata en consecuencia de construir una matriz de intereses de las fuerzas consideradas en la simulación del proceso.
- iii) Estimación de los pesos (o algún indicador de poder) de las fuerzas sociales. Esta aproximación al peso que cada fuerza social tiene en la situación debe considerar al menos dos aspectos: 1) Que el peso de una misma fuerza social puede ser muy distinto según sea el proyecto objeto del conflicto o de la búsqueda de consenso; y 2) Que el peso de una fuerza social respecto de un mismo proyecto también puede ser muy distinto en la instancia legítima de decisión y aprobación, en la instancia de su ejecución y operación, y en la instancia de mantención o estabilidad de la producción materializada. Por ello, el peso de cada fuerza tiene que estimarse en relación a cada proyecto y para cada instancia que sea relevante al análisis. Aquí debe tenerse en cuenta que muchas veces el problema de viabilidad como comparación de pesos entre fuerzas opuestas, no radica en la instancia de decisión sino en la de su ejecución real y en su perdurabilidad o estabilidad.
- iv) Estimación de la importancia o valor que cada fuerza social le asigna a cada proyecto. Aquí hay un matiz importante de diferenciación entre el interés de una fuerza por un proyecto, que se expresa en un pronunciamiento de apoyo o rechazo de distinto grado, y el valor que esa fuerza le asigna a ese mismo proyecto. Por ejemplo, una fuerza social puede oponerse con un interés altamente negativo a un proyecto que le asigna poca importancia. Esta distinción es necesaria porque la fuerza aplicada por una fuerza social sobre un proyecto para materializarlo o rechazarlo dependerá no sólo de su interés en él, sino también del valor que le asigna dentro del conjunto de proyectos en juego.

b) **Análisis de la fuerza propia**

Casi nunca una fuerza social es homogénea en sus intereses, propuestas, comportamientos, reacciones y distribución del poder. Por ello, resulta de la mayor importancia estudiar que pasa al interior de la fuerza propia respecto a los proyectos del programa direccional. Algunas preguntas del siguiente tipo deberían tener respuesta en este punto:

- i) ¿Qué tendencias se acentúan, se disipan o se crean al interiores de la fuerza propia si se deciden y ejecutan los proyectos del programa direccional? ¿Se gana en unidad y cohesión o se generan tendencias de fragmentación?
- ii) ¿Qué posibilidades de alianza o acuerdos se avizoran para sumar fuerzas en la aprobación y materialización de cada proyecto, y cómo ellas repercutirán en la cohesión o fragmentación de la fuerza interna? ¿Cuál es el costo de tales acuerdos y alianzas?
- iii) etc. ....



**c) Análisis de las fuerzas aliadas y oponentes**

Ya se destacó anteriormente la importancia de tratar de situarse en la autoreferencia de los oponentes. Aquí conviene revisar algunas interrogantes típicas que deben ser respondidas:

- i) ¿Cuáles son los programas direccionales de las otras fuerzas? ¿Qué espacios de coincidencia tienen esos programas con el propio?
- ii) ¿Qué problemas enfrentarían esas fuerzas en el intento por decidir y ejecutar sus propios proyectos? ¿Cómo se afectarían sus intereses y sus vectores de peso?
- iii) ¿Cómo son las tendencias al interior de las otras fuerzas y cómo se realinearían en el proceso de apoyo o rechazo a los proyectos de nuestro programa direccional?
- iv) ¿Cuáles son las características esenciales de las otras fuerzas (ideologías, teorías asimiladas, valores, creencias, predisposiciones, capacidad de liderazgo, historia política, historia conductual en situaciones normales y en situaciones críticas, etc.)?

**d) Análisis de la situación económica inicial y sus principales restricciones y sus relaciones con la situación política**

El problema central de viabilidad económica reside en: 1) Generar suficientes recursos económicos que equilibren los usos crecientes que exigiría el programa; y 2) Superar las resistencias de comportamientos que puedan ofrecer los agentes económicos y las fuerzas sociales a las medidas económicas propuestas. En este punto, el ideal sería disponer de un modelo económico integrado por buenas relaciones de comportamiento y un conjunto detallado de variables de política económica. Si se dispone de un modelo probado y actualizado con las características señaladas, entonces es posible abordar con más rigor el problema de ensayar distintas vías de allegar recursos económicos y alterar el comportamiento económico de los distintos agentes y fuerzas sociales. En este tipo de análisis parece muy importante la cuantificación y la precisión cualitativa como dimensiones asociadas. Sobre esta base, es posible sopesar las consecuencias políticas de sortear las principales restricciones económicas.

**e) Análisis de la situación institucional y organizativa inicial y sus principales restricciones**

El punto de partida institucional y organizativo tiene que ser investigado y explicado, a fin de detectar las posibles resistencias al cambio institucional en sus diversas dimensiones.

**f) Simulación dinámica del análisis de viabilidad**

Completado el cuadro de análisis de los factores relevantes para el análisis de viabilidad en la situación inicial, es posible abordar el estudio dinámico del cambio situacional y del cambio en las posibilidades de lograr decisión y materialización de los proyectos del programa direccional, en su dimensión económica, política e institucional. Presentaremos aquí una breve exposición del análisis de viabilidad política, por ser el menos sistematizado en la teoría de la planificación.

Para visualizar los problemas y la secuencia lógica de los pasos de un análisis de viabilidad política, supondremos un caso muy simplificado con las siguientes características restrictivas:

- i) Existen dos fuerzas sociales  $f_1$  y  $f_2$ , las que se suponen bien estudiadas y caracterizadas;
- ii) El inventario total de los proyectos enunciados por ambas fuerzas incluye sólo tres proyectos:  $P_1$ ,  $P_2$ ,  $P_3$ ; este conjunto de proyectos tiene suficiente precisión sin ser desagregado en acciones y es fijo, en el sentido que ante cada situación nueva no surge la necesidad de revisarlo;
- iii) No se distingue cual fuerza tiene control del aparato del Estado ni la complejidad de fuerzas que le dan gobierno;
- iv) No influyen en la situación los cambios en el escenario internacional;
- v) La fuerza  $f_2$  no tiene proyectos propios, sino sólo posición frente a los proyectos de  $f_1$ .
- vi) No se hace la distinción entre los proyectos P, seleccionados sólo por su eficacia direccional y los proyectos K, seleccionados considerando además la eficacia procesal. Una explicación sobre las formas de articulación entre los proyectos P y los proyectos K puede verse en "Planificación de Situaciones", páginas 274-276 y en la parte III de este libro.
- vii) No hay posibilidad de alianzas

La situación inicial se caracteriza por:

- i) Las matrices de indicadores de peso de las fuerzas  $f_1$  y  $f_2$  que se muestran en el Cuadro No. 6; allí se supone que las matrices de indicadores de peso referidas a la decisión, ejecución y control de los proyectos, tienen las mismas características.
- ii) Las matrices de intereses de las fuerzas  $f_1$  y  $f_2$  que se muestran en el Cuadro No. 6.
- iii) Un determinado valor de los proyectos del programa de la fuerza  $f_1$ .
- iv) Una determinada tendencia situacional producto de la historia reciente de producción económica y política de las fuerzas en conflicto.

Hechas estas aclaraciones, el análisis de viabilidad política consistirá en el desarrollo de las siguientes etapas:

ETAPA A: Identificación de las trayectorias teóricas posibles. Estas trayectorias son:  
 $3! = 3 \times 2 \times 1 = 6$ :

- a)  $P_1 \rightarrow P_2 \rightarrow P_3$
- b)  $P_1 \rightarrow P_3 \rightarrow P_2$
- c)  $P_2 \rightarrow P_1 \rightarrow P_3$
- d)  $P_2 \rightarrow P_3 \rightarrow P_1$
- e)  $P_3 \rightarrow P_2 \rightarrow P_1$
- f)  $P_3 \rightarrow P_1 \rightarrow P_2$

Estas trayectorias teóricas pueden ser muchas, pero ello no tiene importancia, pues un rápido análisis práctico eliminará una gran proporción de ellas por no satisfacer determinadas restricciones elementales o por ser claramente ineficientes. Por ejemplo, el acto de vestirse cada mañana con seis prendas tiene 720 trayectorias posibles (6!), pero muchas de éstas no son factibles porque desvirtúan la situación-objetivo, (ponerse los calcetines sobre los zapatos), son ineficientes (como ponerse la corbata antes que la camisa), o son físicamente imposibles (como cruzar un puente antes que esté construido). De hecho, para vestirnos todas las mañanas no empezamos calculando las 720 posibilidades, sino que vamos de lleno a una selección entre dos o tres ordenaciones o trayectorias distintas. De manera que la identificación gruesa de todas las trayectorias posibles sólo tiene utilidad para asegurarnos que el descarte de un grueso de las mismas sea consciente y fundamentado.

ETAPA B: Selección de las trayectorias prácticas. Esta selección supone el descarte de las trayectorias que no cumplen con restricciones obvias de precedencia detectadas al comienzo del análisis. Supongamos que las trayectorias son sólo tres:

- a)  $P_1 \rightarrow P_2 \rightarrow P_3$
- b)  $P_2 \rightarrow P_1 \rightarrow P_3$
- c)  $P_2 \rightarrow P_3 \rightarrow P_1$

Estas tres trayectorias cumplen con todas las restricciones iniciales de secuencia.

ETAPA C: Selección de un orden para ensayar el análisis de trayectorias. Supongamos que este orden es el siguiente:

a  $\rightarrow$  b  $\rightarrow$  c

Así, ensayaremos primero la trayectoria a.

ETAPA D: Ensayo de la trayectoria a.

**Paso 1:** Proyecto en situación:  $P_1$ . Verificación de las opciones y afinidades respecto del proyecto  $P_1$ , mediante un análisis de la matriz de intereses. La matriz nos dice que respecto de  $P_1$  existe oposición máxima entre  $f_1$  y  $f_2$ . Descartado el consenso sobre el proyecto  $P_1$ , continúa:

**Paso 2:** Analizar la viabilidad de  $P_1$  en la situación inicial  $S_1$ , mediante la comparación de los vectores de peso para la decisión, ejecución y control pertinentes entre las fuerzas  $f_1$  y  $f_2$ :

$$f_1 (X_{111}, X_{121}, X_{131}) \geq f_2 (X_{211}, X_{221}, X_{231})$$

Si término a término todos los elementos del vector de  $f_1$  son mayores que los de  $f_2$ , el resultado positivo es claro y no será necesario un análisis de la presión ejercida por cada fuerza. Si la comparación es dudosa continúa:

**Paso 3:** Verificar el diferencial de presiones sobre el proyecto  $P_1$ . La presión es la fuerza aplicada concentradamente por un actor para apoyar o rechazar un proyecto. El resultado de la aplicación de presiones contrapuestas, será una determinada probabilidad de decisión, ejecución y control del proyecto  $P_1$ . El rango de la probabilidad indicará si el proyecto es viable o no viable. En el primer caso, el análisis continúa sobre la base de su propuesta, aprobación y materialización. En el segundo caso, no viabilidad del proyecto  $P_1$ , es necesario descartar la trayectoria "a" y ensayar la siguiente.

$$\text{Presión de } f_1 \xrightarrow{(+)} P_1 \xleftarrow{(-)} \text{Presión de } f_2$$

La relación entre el diferencial de presiones y la probabilidad de éxito, no es simple y plantea varios problemas. Supongamos que la probabilidad varía en un rango entre 1 (certeza) y cero (ninguna posibilidad). ¿Cómo relacionar los diferenciales de presión con los rangos de probabilidad? ¿Cómo darle un significado homogéneo a un determinado rango de probabilidad? Solucionar estos problemas supone establecer una suerte de tabla de relaciones entre el diferencial de presiones y las probabilidades, de tal forma que, más adelante, las probabilidades tengan un significado homogéneo para estudiar que trayectorias son mejores que otras. Una forma de abordar el problema sería darle un significado previo a determinados rangos de probabilidades. Por ejemplo:

Entre:

- 1 - 09 certeza
- 0,9 - 0,7 relativa seguridad
- 0,7 - 0,6 seguridad dudosa
- 0,6 - 0,4 resultado incierto
- 0,4 - 0,2 relativa seguridad de imposibilidad
- 0,2 - 0 ninguna posibilidad

A su vez, en cada proyecto el diferencial de presiones tiene distinto significado en su correlación con los rangos de probabilidades. Por ejemplo, si se trata de una confrontación en el Congreso Nacional sobre un proyecto común, en algunos casos el diferencial de presiones, relacionado con la certeza de su aprobación, se podrá simplificar a una mayoría simple de votos. Pero si se trata de una reforma constitucional, la misma mayoría simple puede significar ninguna posibilidad. El problema es todavía más complicado si no se trata de contar con votos en una instancia de aprobación o decisión, y la cuestión de la viabilidad se centra en la ejecución práctica y control del proyecto, donde los criterios de éxito son más complejos y es más difícil establecer la correlación entre el diferencial de presiones y las tablas de significado de las probabilidades. Por ejemplo, ¿cuál es la probabilidad de éxito de que un gobierno ( $f_1$ ) imponga un control eficaz de precios a los productos de consumo popular, si las empresas ( $f_2$ ) lo resisten?

**Paso 4:** Efectos del éxito o fracaso del proyecto  $P_1$  en la conformación de la situación  $S_2$ . Algunos elementos imprescindibles de la caracterización de  $S_2$  serán:

- i) Nuevas matrices de intereses;
- ii) Nuevas matrices de indicadores de peso y nuevas relaciones generales de poder;
- iii) El valor de los proyectos que restan por ensayar. Por ejemplo, si la fuerza  $f_1$  ha desacumulado poder y le resta por ensayar, proyectos de muy alto valor, la situación se presenta difícil;
- iv) Precisar las nuevas tendencias situacionales;
- v) Precisar los nuevos acuerdos posibles;
- vi) Precisar las nuevas tendencias situacionales

Todo esto supone una relación explícita entre uso de la fuerza y acumulación o desacumulación de fuerza. Definidas las nuevas características situacionales, continúa:

**Paso 5:** Proyecto en situación  $P_2$ . Verificar oposición y afinidades respecto del proyecto  $P_2$  (Idem al Paso 1)

**Paso 6:** Idem al Paso 2

**Paso 7:** Idem al Paso 3

**Paso 8:** Idem al Paso 4

El análisis sigue igual con el proyecto en situación  $P_3$  y los pasos 9, 10, 11 y 12.

Terminado el análisis de la trayectoria "a", se obtiene como resultado una determinada probabilidad de ejecutarla, y el análisis sigue con las otras trayectorias.

PROYECTOS		P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>	VALOR GENERAL
f <sub>1</sub>	a <sub>11</sub>	x <sub>111</sub>	x <sub>112</sub>	x <sub>113</sub>	a <sub>11</sub>
	a <sub>12</sub>	x <sub>121</sub>	x <sub>122</sub>	x <sub>123</sub>	a <sub>12</sub>
	a <sub>13</sub>	x <sub>131</sub>	x <sub>132</sub>	x <sub>133</sub>	a <sub>13</sub>
f <sub>2</sub>	a <sub>21</sub>	x <sub>211</sub>	x <sub>212</sub>	x <sub>213</sub>	a <sub>21</sub>
	a <sub>22</sub>	x <sub>221</sub>	x <sub>222</sub>	x <sub>223</sub>	a <sub>22</sub>
	a <sub>23</sub>	x <sub>231</sub>	x <sub>232</sub>	x <sub>233</sub>	a <sub>23</sub>
Valor de los elementos de f <sub>1</sub>		x <sub>11</sub>	x <sub>12</sub>	x <sub>13</sub>	$\bar{x}_1$
Valor de los elementos de f <sub>2</sub>		x <sub>21</sub>	x <sub>22</sub>	x <sub>23</sub>	$\bar{x}_2$

MATRIZ DE INTERESES

INTERESES		P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>
f <sub>1</sub>		+ 0.8	+ 1	+ 0.8
f <sub>2</sub>		- 0.5	- 1	- 0.7

ETAPA E: Ensayo de la trayectoria "b", con los mismos pasos ya definidos.

ETAPA F: Ensayo de la trayectoria "c" con los mismos pasos ya definidos.

ETAPA G: Comparación de las trayectorias y selección de la de mayor probabilidad. Cada trayectoria puede ser sometida además a otras pruebas, tales como las de menor riesgo y otras señaladas en *Planificación de Situaciones* (Capítulo VIII, Pág. 301-352, Fondo de Cultura Económica, México).

Si ninguna trayectoria resulta razonablemente viable, el problema regresa a una revisión del programa direccional y de las opciones direccionales, ya que no existe suficiente fuerza para realizar un programa de ese alcance y direccionalidad. El proceso termina con la selección de una trayectoria central o un "haz" de trayectorias centrales. La elección de la trayectoria central y el análisis de cada trayectoria supone una conjunción entre los proyectos P (seleccionados por su avance direccional) y los proyectos K (seleccionados por ser acumuladores de fuerza).

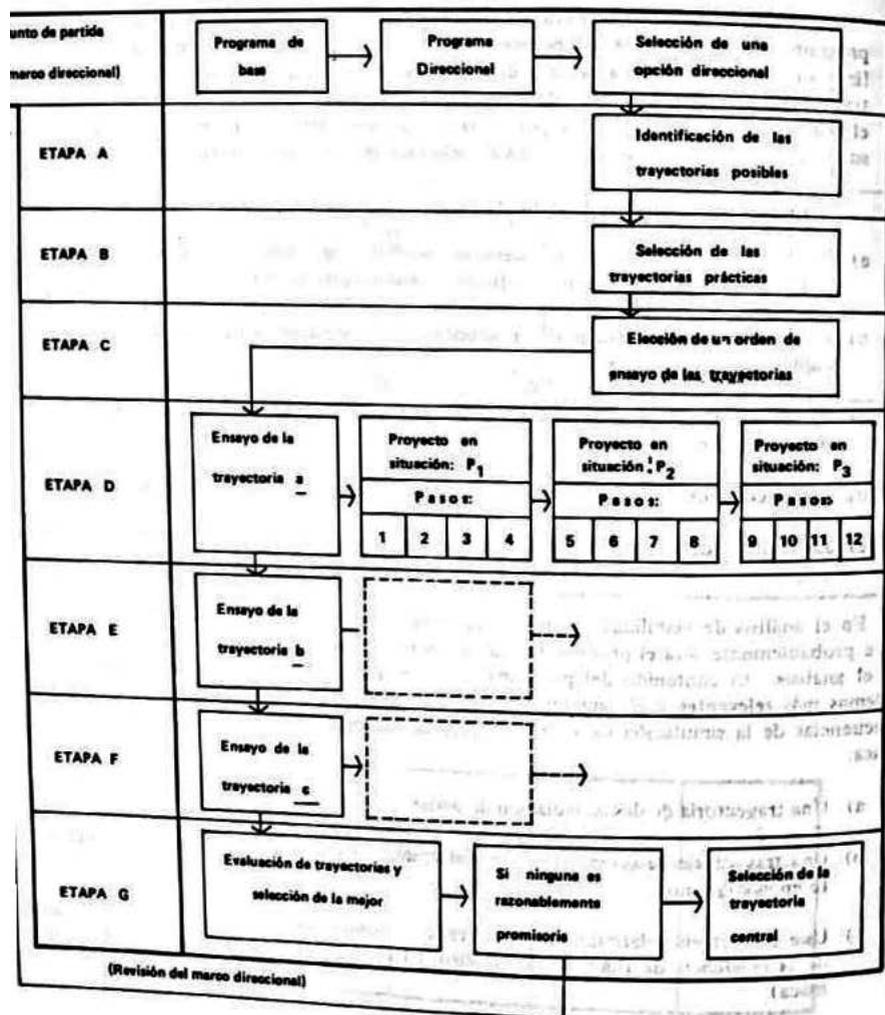
En síntesis, el análisis de viabilidad política supone:

- El diseño de situaciones y escenarios posibles, conformando trayectorias probables de cambio situacional, que tienen distintas probabilidades de éxito.
- El análisis de viabilidad política, económica e institucional para las trayectorias más probables.
- El análisis de las responsabilidades institucionales en la ejecución de los proyectos del programa direccional.
- La selección de una trayectoria flexible y revisable que sirva de guía para la acción.
- La revisión de la direccionalidad del programa si el análisis dinámico de viabilidad así lo exige.

En el análisis de viabilidad del programa direccional se puede tener una visión anticipada de lo que probablemente será el proceso de acumulación o desacumulación de fuerza para el actor que hace el análisis. El contenido del programa direccional en relación a su eficacia para resolver los problemas más relevantes y el carácter conflictivo o consensual de su materialización, marcarán las consecuencias de la simulación de viabilidad en tres tipologías clásicas del proceso de acumulación política:

- Una trayectoria de desacumulación de poder o de desgaste en el gobierno;
- Una trayectoria de acumulación de poder, de "construcción de viabilidad" o de crecimiento en el gobierno; y
- Una trayectoria relativamente equilibrada de conservación del poder inicial, sin perjuicio de la existencia de fluctuaciones dentro del período de gobierno (tipo monte o tipo hama).

CUADRO No. 7  
SECUENCIA DEL ANALISIS DE VIABILIDAD



El análisis frío y lo más riguroso posible sobre el tipo de trayectoria que más probablemente supone la ejecución del programa de gobierno es de vital importancia en la estrategia de conducción política. En efecto, si la trayectoria más probable es de desacumulación de fuerza, entonces los proyectos más difíciles y conflictivos tendrán que realizarse al principio del período de gobierno, porque después ya no existirán las condiciones políticas y todo será más costoso en términos de recursos de poder. Y es probable también que no se alcance la situación-objetivo y se incumpla el programa de gobierno. Por el contrario, si la trayectoria más probable es de acumulación de fuerza, entonces no sólo será posible y necesario realizar los proyectos más conflictivos después, *una vez que se les haya construido viabilidad*, sino también evaluar la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos que sobrepasen lo propuesto en el programa de gobierno. Aquí, el problema más complejo es discernir con frialdad previsible qué consecuencias sobre la acumulación o desacumulación de fuerza tendrán las distintas trayectorias consideradas, porque la tendencia normal al interior de un actor es a autoengañarse.

La voluntad de crecer y el convencimiento de que todos los actos de gobierno propuestos son necesarios y efectivos, conspiran contra una previsión razonable de la curva de ascenso o desgaste de la fuerza inicial disponible<sup>4/</sup>

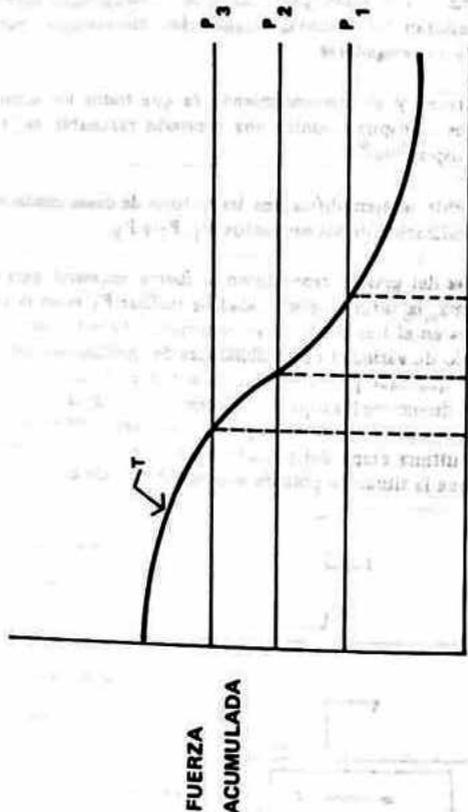
En el gráfico siguiente se ejemplifica una trayectoria de desacumulación de fuerza (T) que condiciona la viabilidad de realización de los proyectos P<sub>1</sub>, P<sub>2</sub> y P<sub>3</sub>.

Las líneas paralelas del gráfico representan la fuerza necesaria para producir cada uno de los proyectos. De esta forma, la última oportunidad de realizar P<sub>3</sub> es en el tiempo t<sub>0</sub>, la última oportunidad de realizar P<sub>2</sub> es en el tiempo t<sub>1</sub>, y así siguiendo. En este caso, a medida que el tiempo avanza se reduce el espacio de variedad de posibilidades de producción del actor. Si no hacemos un cálculo anticipado de lo que más probablemente ocurrirá en el futuro con las relaciones de fuerzas si se aplica el programa direccional adoptado, corremos el riesgo de cometer serios errores en la secuencia de ejecución de los proyectos. Por ejemplo, postergar ahora una reforma tributaria, siempre impopular, para la última etapa del período de gobierno, en la creencia que es posible evitar conflictos presentes porque la situación política será mejor más adelante.



4/ Este análisis, hecho con mayor rigor, exigiría distinguir entre los distintos componentes del gasto de cada fuerza. En efecto, una fuerza puede perder poder de adhesión, ganar en poder de represión y mantener los recursos de poder burocrático-legal. Para un análisis más preciso de este problema, ver: Carlos Metzger, Planificación de Situaciones, FCE, México, pág. 180-221.

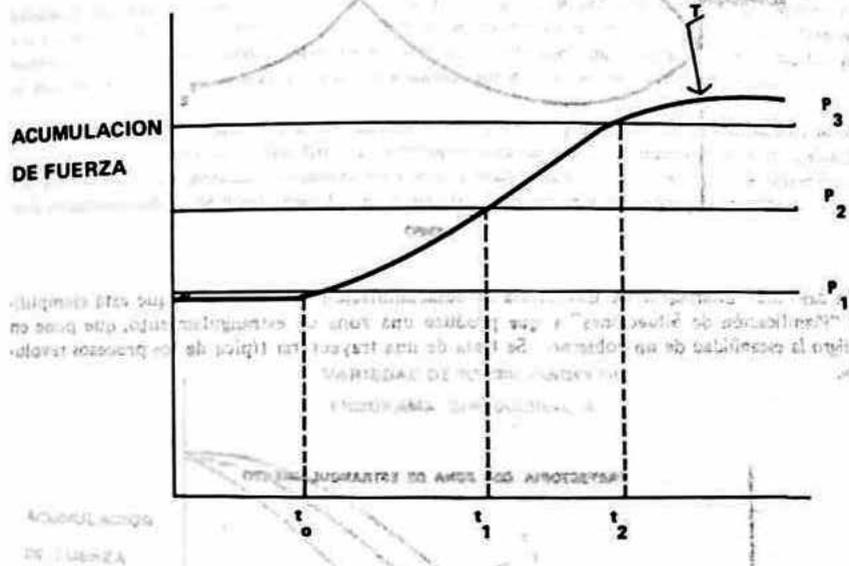
**CASO DE DESACUMULACION DE FUERZA O DE DESCASTE DEL PODER**



FUERZA ACUMULADA

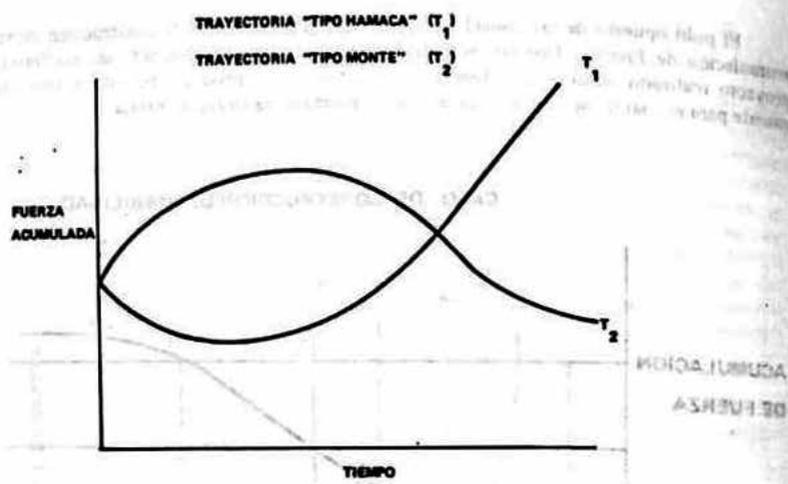
El polo opuesto de las consideraciones anteriores es el caso de construcción de viabilidad o de acumulación de fuerza. Una trayectoria de "construcción de viabilidad" se caracteriza porque cada proyecto realizado, al acumular fuerza en el actor que lo produce, permite realizar un proyecto siguiente para el cual no se disponía de suficiente fuerza en la situación previa.

**CASO DE CONSTRUCCION DE VIABILIDAD**

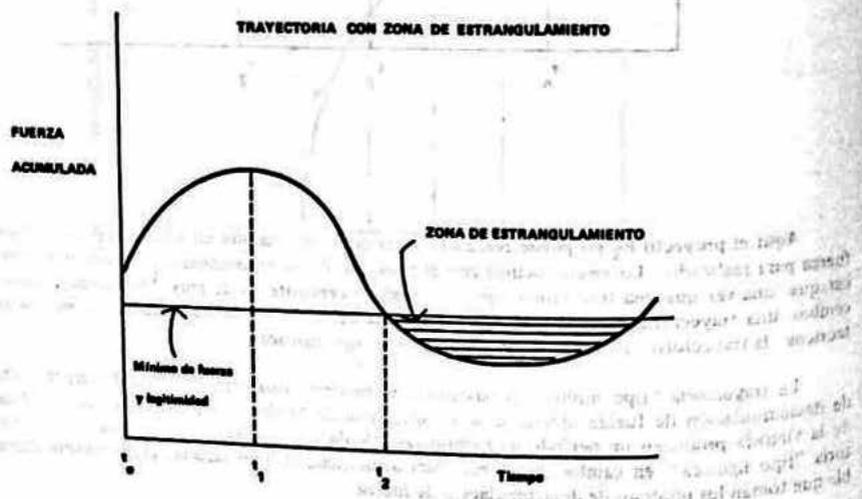


Aquí el proyecto P<sub>3</sub> no puede realizarse antes de t<sub>2</sub>, porque aún no se ha acumulado suficiente fuerza para realizarlo. Lo mismo ocurre con el proyecto P<sub>2</sub> en el momento t<sub>1</sub>. Es importante destacar que, una vez que una trayectoria sigue un curso descendente, es de muy difícil recuperación; en cambio, una trayectoria ascendente fácilmente cambia de curso. Esto da origen a dos nuevos casos teóricos: la trayectoria "tipo monte" y la trayectoria "tipo hamaca".

La trayectoria "tipo monte" es bastante común como una primera etapa de una trayectoria de desaccumulación de fuerza, donde la sola expectativa de cambio y el proceso de "suma" al carro de la victoria producen un período de tiempo variable de acumulación inicial de fuerza. La trayectoria "tipo hamaca", en cambio, es de muy rara ocurrencia, dado el carácter generalmente irreversible que toman los procesos de desaccumulación de fuerza.



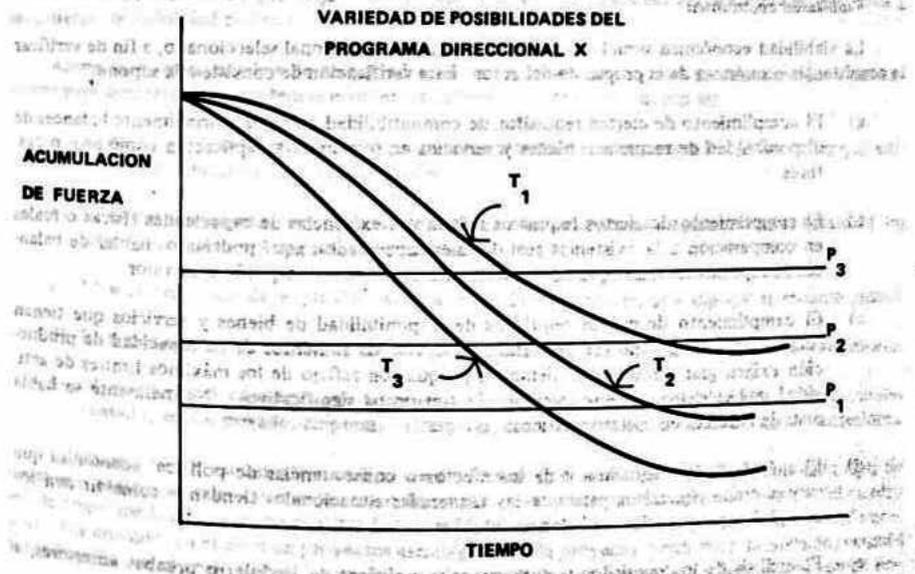
Un caso muy interesante de trayectoria de desacumulación de fuerza es la que está ejemplificada en "Planificación de Situaciones" y que produce una zona de estrangulamiento, que pone en serio peligro la estabilidad de un gobierno. Se trata de una trayectoria típica de los procesos revolucionarios.



Este tipo de trayectoria tiene tres zonas bien definidas: i) Una primera zona ( $t_0 - t_1$ ) de auge y ascenso en las relaciones de fuerza; ii) Una segunda zona de declinación, sobre todo en fuerza de adhesión popular ( $t_1 - t_2$ ), y iii) Una tercera zona de  $t_2$  adelante, que es la zona de estrangulamiento producida por el hecho que los cambios genoestructurales han desorganizado el fenómeno y las nuevas genoestructuras aún no se consolidan y no pueden mostrar su eficacia. Por ese camino, la desacumulación de fuerza puede ser muy grande, y quedar bajo el límite mínimo de legitimidad que pone en peligro la estabilidad del sistema.

Al finalizar estas reflexiones, debe recordarse que en la obtención de una de las distintas posibilidades de trayectorias de relaciones de fuerza, juega un papel determinante el programa direccional propuesto y sólo un papel condicionante la selección de la trayectoria más eficaz. Son los resultados y efectos económicos, políticos e ideológico-culturales del programa direccional los que fijan el patrón que seguirá la trayectoria: de acumulación o de desacumulación de fuerza.

Tal como lo indica el gráfico siguiente, dado un programa direccional, el patrón básico de la trayectoria queda fijado, y las distintas alternativas de secuencia u ordenamiento en la ejecución de los proyectos sólo produce variantes en torno a dicho patrón. Por ejemplo, la trayectoria T<sub>3</sub> es más desacumuladora de fuerza que T<sub>1</sub>, pero ambas siguen un patrón de desacumulación.



Para verificar el análisis de viabilidad política, es necesario hacerse preguntas como las siguientes

- a) ¿Hemos caracterizado bien las fuerzas oponentes, las fuerzas aliadas y las tendencias de la fuerza propia?
- b) ¿Cuál es la relación entre las alianzas posibles y las alianzas y acuerdos que subyacen en el análisis de viabilidad?
- c) ¿Con qué criterios hemos imaginado y supuesto las estrategias de los oponentes? ¿Están diseñadas con riqueza o con negligencia? ¿Cuánto es información y cuánto es deducción?
- d) ¿Cuáles pueden ser los puntos débiles o críticos sobre los cuales fundamos la estrategia propia y calculamos la estrategia de nuestros oponentes?
- e) ¿Qué sensibilidad tiene nuestro análisis de viabilidad ante los puntos débiles detectados?
- f) En la estrategia adoptada, ¿Cuánto depende del control de nosotros y cuánto de la precisión del cálculo predictivo sobre el comportamiento, reacciones o iniciativas de las otras fuerzas?
- g) Etc...

#### - Viabilidad económica

La viabilidad económica somete a prueba el programa direccional seleccionado, a fin de verificar la consistencia económica de la propuesta del actor. Esta verificación de consistencia supone:

- a) El cumplimiento de ciertos requisitos de compatibilidad en valor, normalmente balances de disponibilidad de recursos o bienes y servicios en relación a su aplicación como usos o destinos.
- b) El cumplimiento de ciertos requisitos referidos a exigencias de capacidades físicas o reales en comparación a la existencia real de tales capacidades; aquí podríamos hablar de balances de capacidades reales que no se revelan en las pruebas de equilibrio en valor.
- c) El cumplimiento de ciertos requisitos de disponibilidad de bienes y servicios que tienen límites estrictos por no ser importables, porque los aumentos de su capacidad de producción exigen gran consumo de tiempo o porque son reflejo de los máximos límites de actividad que el sistema puede asimilar sin trastornos significativos. Normalmente se habla aquí de balances de insumos críticos.
- d) El análisis de los requisitos y de los efectos o consecuencias de política económica que surgen como necesarios para que las tendencias situacionales tiendan a coincidir con los equilibrios que postulan los balances a), b) y c).
- e) El análisis de los requisitos y consecuencias políticas de las cuatro pruebas anteriores,

fin de que se expliciten los supuestos políticos del cálculo económico y las consecuencias políticas de la materialización del modelo económico propuesto por el actor. Esta exigencia de análisis surge de la necesidad de verificar la consistencia entre las pruebas de viabilidad política y viabilidad económica. Aquí surge la necesidad de relacionar las categorías de sectores productivos y agentes económicos con las de fuerzas sociales y grupos económicos a fin de que las implicaciones políticas sean transparentes.

Este análisis es también importante para verificar la consistencia de la política económica misma, ya que las reacciones de los agentes económicos ocultan la realidad de los grupos económicos como sujetos que intervienen, producen, exportan, importan en función de intereses específicos y no como parte homogénea de un sector o de todas las empresas.

Estas cuatro pruebas y el quinto análisis de encadenamiento con lo político tienen como criterio central verificar ciertas relaciones de equilibrio. Sin embargo, sería contradictorio con nuestra propuesta de planificación estratégica el suponer que tales equilibrios se producirán normativamente en la realidad si el diseño de política económica es correcto. El sentido de las pruebas de equilibrio sólo tiene el alcance limitado de demostrar que determinados problemas, mientras se mantengan dentro de ciertos rangos de desequilibrio, son solucionables. Además, se pueden analizar las consecuencias económicas de las vías de solución posibles. Si las pruebas demuestran que se gestan desequilibrios no solucionables sin graves trastornos, también la utilidad del análisis es obvia, pues identifica una luz roja de llamada de atención sobre una inconsistencia importante del plan económico. En todo caso, el actor sabe de antemano que la realidad económica no seguirá el curso suave y equilibrado que indica el método con que hace las pruebas. Pero también sabe que no debe permitir que los desequilibrios reales escapen fuera de los rangos en que la situación es controlable por medios normales. Naturalmente, toda la política económica que surja como necesaria en esta instancia del análisis, debe ser sometida a las pruebas de viabilidad política.

Ahora bien, estas pruebas de viabilidad económica tienen que hacerse en varios niveles y dimensiones para constatar la consistencia económica del plan. Estos niveles deben ser:

- a) El de los proyectos estratégico-direccionales y táctico procesales, a fin de explicitar qué exigencias de equilibrio crea su realización.
- b) El global o macroeconómico, a fin de explicitar las exigencias de equilibrio de la totalidad del sistema en relación a las partes estratégicas.
- c) El sectorial a fin de explicitar las relaciones intersectoriales que supone el modelo global.
- d) El regional a fin de explicitar las relaciones espaciales que suponen los tres niveles anteriores.
- e) El institucional a fin de explicitar la asignación de recursos y responsabilidades institucionales (Estado, sector privado, empresas extranjeras, etc.), en relación a los cuatro niveles anteriores.

El Cuadro No. 8 esquematiza el tipo de problemas que deben ser examinados en cada tipo de pruebas o análisis en relación con las cinco dimensiones ya señaladas. La primera columna del cuadro señala como los balances de compatibilidad en valor adquieren especificidad en relación a cada dimensión. Por ejemplo, en el nivel de proyectos estratégicos, cada proyecto requiere un balance de recursos y producción; en el nivel global, un modelo macroeconómico de demanda y oferta global con su for-

CUADRO No. 8  
 AMBITOS DE VIABILIDAD ECONOMICA

Niveles de análisis	(1) Balances de compatibilidad en valor	(2) Balances de capacidades reales	(3) Balances de insumos críticos	(4) Análisis de requisitos y consecuencias de política económica	(5) Análisis de requisitos y consecuencias políticas
1. Proyectos estratégico-direccional y táctico-procesales 2. Global 3. Sectorial 4. Regional 5. Institucional	Recursos-producto (compatibilidad de los proyectos estratégicos en el equilibrio global). Cuentas nacionales y cuentas de fuentes y usos de fondos. (Equilibrio entre oferta y demanda global en un modelo macroeconómico) Relaciones intersectoriales (matriz insumo-producto). Relaciones espaciales (cuentas regionales y matrices de intercambio regional) Asignación de recursos y producción por instituciones.	<b>(ASPECTOS A CONSIDERAR)</b> 1. Nivel de actividad admisible por el sistema. 2. Capacidad de movilización física de productos. 3. Capacidad de ingeniería, diseño y control 4. Límites de espacio y población 5. Límites de destrucción ecológica 6. Técnicas disponibles. 7. Capacidad organizativa y responsabilidades institucionales. 8. Acceso real a los mercados internacionales 9. Acceso y límites del financiamiento externo 10. Rigidezas presupuestarias	<b>(ASPECTOS A CONSIDERAR)</b> Balances de insumos, tales como: - Fierro - Cemento - Mano de obra calificada - En general, bienes y servicios no importables o cuyo aumento de producción consume mucho tiempo de elaboración de los proyectos y acciones	Diseño de políticas que contribuyan al logro del equilibrio real de los balances	Explicación de los supuestos políticos del cálculo económico y de las consecuencias políticas de la producción económica. (Para ligar con el análisis de viabilidad política y verificar la consistencia de la política económica) - Relaciones entre sectores productivos y fuerzas sociales (grupos económicos) - Relaciones entre agentes económicos y fuerzas sociales.

malización en un esquema de cuentas nacionales, de fuentes y usos de fondos; en el nivel sectorial puede ser estudiado el equilibrio de cada sector y las relaciones intersectoriales mediante una matriz de insumo-producto; en el nivel regional puede trabajarse con cuentas regionales, matrices de intercambio regional, circuitos espaciales de producción, etc. En el nivel institucional, el problema de los balances en valor se asimila al método presupuestario. En el caso del Estado, son presupuestos formales de ingresos y gastos. Para el sector privado, son cuentas que tienen mucho en común con la técnica presupuestaria.

Una de las pruebas principales de consistencia económica formal a que debe ser sometido un plan, se refiere a la triple igualdad:

$$\text{Distribución del ingreso generado} = \text{Producción por sectores} = \text{Demanda final}$$

Esta igualdad se origina en el hecho de que la producción económica realizada, genera ingresos por un valor equivalente (sueldos, salarios, utilidades, etc.), y debe tener un destino, ya sea en consumo, inversión, exportaciones, etc.

Cualquier variación de las cifras de producción origina, en consecuencia, cambios en el nivel y estructura del ingreso generado y en el nivel y estructura del destino de dicha producción. De igual manera, si el planificador se propone como norma una elevación del consumo y de los gastos del Gobierno, tal elevación de la demanda final tendrá incidencia en los niveles y estructura de la producción necesaria para cubrir tales aumentos, y a su vez, los aumentos de producción alterarán el nivel y estructura del ingreso generado. El Cuadro No. 9 expresa en números esta triple igualdad, que debe mantenerse en las proyecciones normativas del plan.

La segunda columna del Cuadro No. 8 indica en forma genérica válida para todos los niveles, el tipo de balances físicos que pueden ser necesarios. El primer problema que surge, es el de precisar el nivel general de actividad que puede asimilar la economía, para lo cual ciertas cotas físicas o reales deben ser verificadas. A título de ejemplo, se señalan cotas como:

- i) La capacidad máxima de movilización física de productos que tiene el sistema (puertos, carreteras, ferrocarriles, etc.).
- ii) La capacidad de ingeniería y diseño en relación al programa de inversiones
- iii) Límites de espacio y población que puede ser necesario respetar
- iv) Límites de explotación o producción en relación a la destrucción ecológica
- v) Técnicas de producción accesibles
- vi) Capacidad organizativa en relación a las responsabilidades institucionales que establece el plan
- vii) Límites de acceso real a los mercados internacionales en relación al plan de exportaciones
- viii) Acceso y límites de financiamiento externo

DISTRIBUCION DEL INGRESO GENERADO	PRODUCCION POR SECTORES (Valor Agregado)	DESTINO FINAL (A precios mercado)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneraciones del trabajo (+) = 8,080</li> <li>• Remuneraciones de la propiedad (brutas) (+) = 12,100</li> <li>• Ingresos del Gobierno de empresas y propiedades = 80</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura = 6,740</li> <li>• Minería = 1,267</li> <li>• Secundario = 4,422</li> <li>• Servicios = 11,526</li> <li>• Gobierno = 2,235</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo privado (Cp) (+) = 19,180</li> <li>• Inversión privada (Ip) (+) = 2,080</li> <li>• Consumo Gobierno (Cg) (+) = 2,630</li> <li>• Inversión Gobierno (Ig) (+) = 2,530</li> <li>• Exportaciones (X) (+) = 6,000</li> <li>• Importaciones (M) (-) = -6,230</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PNN costos factores = 22,140</li> <li>• Depreciación (+) = 1,730</li> <li>• Impuestos indirectos = 2,510</li> <li>• Subsidios (+) = -500</li> <li>• Ingresos netos por factores de producción recibidos del exterior = 310</li> </ul>	<p>PTB = 26,190</p>	<p>PTB = 26,180</p>
<p>PTB = 26,190</p>		

ix) Rigideces presupuestarias en relación a obras en marcha, disposiciones legales, burocracia estable, etc.

La tercera columna se refiere a los balances de insumos críticos, todos los cuales convergen a anunciar con anticipación los límites de actividad máxima que puede asimilar sin trastornos significativos el sistema económico. Estos balances de insumos críticos cumplen el papel de señales de alarma o luces rojas, pues indican las primeras fronteras donde comienza el campo minado de los desequilibrios más profundos.

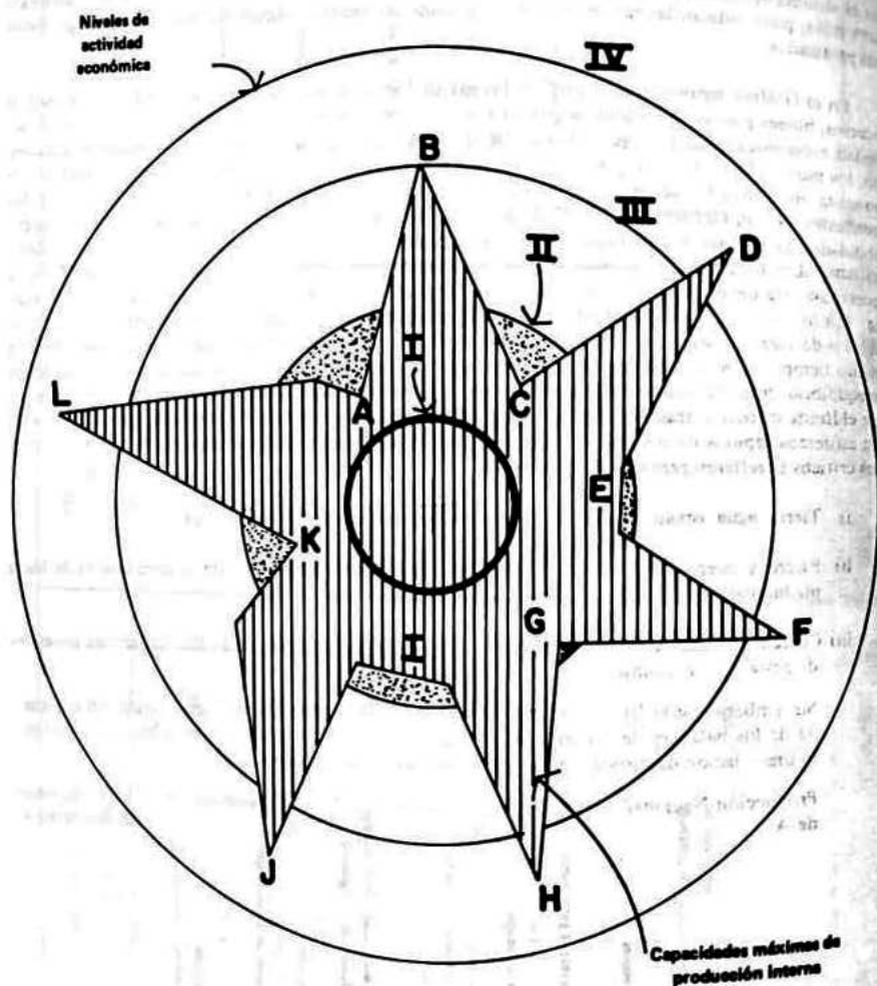
En el Gráfico siguiente, la superficie rayada en forma de estrella, indica los límites de escasez de recursos, bienes y servicios, mientras que las áreas concéntricas buscan presentar distintos niveles de actividad económica. Las puntas de la estrella (B, D, F, H, J, L) son los insumos abundantes. En cambio, los puntos A, C, E, G, I y K, representan los insumos críticos, porque constituyen la frontera de avanzada en la manifestación de los desequilibrios una vez que se sobrepasa cierto nivel de actividad económica. En el Gráfico, el nivel II de actividad económica, superior al nivel I, sub-utiliza las disponibilidades de los insumos abundantes y exige algunas importaciones (zona punteada de los insumos críticos). Los balances de insumos críticos son relaciones en valor constante o en cantidades físicas, y necesariamente deben ser pocos, pero precisos. De otra manera se pierde su función de señales de alarma. Por lo general, los insumos críticos se sitúan en el ámbito de recursos, bienes y servicios no importables o de bienes y servicios importables, cuyo aumento de capacidad de producción interna consume mucho tiempo. De aquí la importancia de detectar con suficiente anticipación tales posibilidades de desequilibrio, pues su desabastecimiento a veces no puede ser solucionado con importaciones (caso en que el límite crítico se traslada a los niveles posibles de comercio exterior y financiamiento externo) ni con esfuerzos rápidos de inversión de corta maduración. Los principales balances de recursos e insumos críticos se refieren generalmente a:

- i) Tierra, agua, organización, como recursos muy difícilmente importables
- ii) Hierro y acero, mano de obra calificada, etc., como recursos donde la inversión es de lenta maduración.
- iii) Cemento y energía, como producciones muy bien correlacionadas con los niveles generales de actividad económica.

Sin embargo, sólo la realidad concreta de cada país y situación indicará la selección apropiada de los balances de insumos críticos que deben ser formulados. Un balance de este tipo es una relación de disponibilidad y destino que toma la siguiente forma:

$$\text{Producción Nacional de A} + \text{Importaciones de A} = \text{Usos Internos de A} + \text{Exportaciones del Producto A}$$

GRAFICO No. 11



IMPORTACIONES NECESARIAS

Por lo general, conviene hacer estos balances en forma relativamente detallada para los proyectos estratégicos y a base de coeficientes generales para el resto del sistema.

La cuarta columna plantea un problema más complejo que los anteriores: el diseño de política económica en relación a los distintos niveles de análisis ya mencionados. Así surgirán diseños de política económica que son parte de los proyectos estratégicos, de la conducción global de la economía, de la conducción sectorial, regional e institucional. El objeto de la política económica es alterar las relaciones causales que explican las tendencias situacionales actuales, a fin de que se encarnen en la realidad nuevas tendencias que coincidan con las propuestas del plan. Por ejemplo, los balances de compatibilidad en valor pueden mostrar la necesidad de que los niveles de importaciones no crezcan más de un 100/o anual y su estructura obedezca a una determinada composición de las mismas. Las tendencias situacionales, por otra parte, pueden manifestar una irrefrenable inclinación a crecer al 20 o/o anual, priorizando una composición de las mismas distinta a la del plan. El problema es aquí como alterar los procesos causales que llevan a un 20 o/o de crecimiento y a una composición inadecuada de las importaciones. Aquí es donde la política económica entra como intento de solución, sea por la vía directa de la asignación presupuestaria de recursos o por la vía de producir actos de regulación que perturben la causalidad del sistema en la dirección y dimensionamiento buscados. La primera vía quedaría representada por una disminución de la asignación de recursos presupuestarios a determinadas instituciones, a fin de que importen menos. La segunda vía podría seguir el camino de elevar los aranceles y derechos aduaneros, prohibir determinadas importaciones, exigir depósitos previos para importar, encarecer la producción extranjera con una clara devaluación de la moneda, etc. Sin embargo, siempre es difícil seleccionar una política económica adecuada porque, en primer lugar, todavía se conoce poco sobre como funcionan los comportamientos económicos y existen teorías muy controvertidas sobre tales comportamientos y, en segundo lugar, porque en la misma medida que se conoce y se tiene experiencia sobre las políticas más efectivas en determinadas circunstancias, ellas revelan nítidamente quienes serán más sacrificados y beneficiados con las mismas, con las consiguientes consecuencias políticas de resistencia.

Otra dificultad adicional en el diseño de la política económica reside en la dificultad de verificar anticipadamente la consistencia de las mismas en la interacción de los distintos ámbitos en que son aplicadas. Aquí hay un problema bien difícil de resolver con rigor. Por un lado, podría pensarse que en un buen modelo global, sectorial y espacial del sistema económico se podrían ensayar las perturbaciones que proponen las políticas económicas, a fin de constatar el efecto conjunto de las mismas. Pero ni tales modelos son posibles en la práctica sin llegar a un grado muy alto de generalidad, ni la política económica se deja analizar sin un conocimiento muy preciso de los procesos relevantes en interacción con las variables propiamente políticas. Por ello, en la práctica las políticas económicas responden a diseños parciales y a un esfuerzo muy selectivo de verificar las interacciones entre las parcialidades una vez que la práctica muestra los errores e inconsistencias. De aquí el carácter móvil de las políticas económicas, en un proceso incesante de ensayo y error que selecciona indefectiblemente qué aspectos de las mismas pueden llegar a ser estables y cuales requieren nuevos ensayos. Esto provoca el temor de algunos economistas y hombres prácticos de empresa a los cambios de políticas y a la consecuente inestabilidad de las mismas, ya que todo cambio supone una cadena de ensayos antes de que las políticas lleguen a ser estables, y la inestabilidad de las políticas multiplica los factores de incertidumbre en el sistema capitalista.

La quinta columna exige un análisis que, por lo general, no se realiza sistemáticamente ni mucho menos es objeto de documentos públicos del plan. Para nosotros es, sin embargo, una pieza fundamen-

tal en las relaciones entre política y plan. Se trata de explicitar los supuestos políticos bajo los cuales se postula la verificación de las cuatro pruebas de viabilidad económica que proponemos, así como de las consecuencias políticas que se deducen de la realización del plan económico. Este análisis tiene dos propósitos:

- i) Verificar la consistencia entre los supuestos y consecuencias políticas del análisis de viabilidad económica con las características de las cadenas de situaciones que arroja el análisis de viabilidad política.
- ii) Precisar y enriquecer el análisis del diseño de las políticas económicas y sus posibles efectos, teniendo en cuenta que los procesos causales en el sistema social tienen actores concretos (fuerzas sociales) y no agentes o sectores de mera validez estadístico-contable.

El primer propósito requiere algunas explicaciones para apreciar su posibilidad y complejidad. En cada esfera del análisis de viabilidad, considerada aisladamente, es muy difícil o imposible verificar si las principales relaciones de interacción entre lo político y lo económico han sido consideradas adecuadamente. Ello tiene que ser objeto de interacciones sistemáticas, al menos entre el análisis de viabilidad política y el de viabilidad económica. Cada esfera de análisis tiende a crearse un cuerpo propio de supuestos y apreciaciones que deben ser cotejadas. En la realidad tienden a producirse incoherencias graves entre ambos tipos de análisis y ello ocurre por causas muy diversas. Algunas de estas causas pueden ser las siguientes:

- a) *Distintos supuestos de base implícitos:* En el análisis de viabilidad económica se tiende a ignorar las consecuencias políticas de los proyectos y en el análisis de viabilidad política se tiende a ignorar las consecuencias económicas de los mismos. En ambos casos subyacen supuestos implícitos que naturalmente no tienden a coincidir y esa falta de coincidencia no es descubierta si los supuestos implícitos en una esfera de análisis son ignorados en la otra. Por ejemplo, en el análisis de viabilidad política puede suponerse la existencia futura de conflictos y tensiones fenomenológicas, mientras el análisis de viabilidad económica supone relaciones causales sólo verificables en situaciones de normalidad política. Surge así la necesidad de explicitar e informar los supuestos de cada análisis a fin de cotejarlos, verificarlos y adoptar los supuestos comunes a todas las pruebas de viabilidad.
- b) *Distintas apreciaciones sobre el ciclo en que se ubica la situación:* Pueden darse apreciaciones explícitas distintas sobre el significado de la situación. Por ejemplo, en el análisis de viabilidad política puede suponerse que se está en un clima de ascenso en la acumulación de poder y que éste continuará. Sobre esa base, el análisis de viabilidad política apoyará tomar o postergar determinadas decisiones. En cambio, el análisis de viabilidad económica puede indicar el agotamiento del camino que hasta ese momento condujo al éxito y visualizar serios problemas futuros. Sobre esta base, el análisis económico puede anunciar el climax de una fase de auge y el comienzo de una fase de declinación económica que naturalmente traerá consecuencias políticas. Ambas apreciaciones son contradictorias y deben ser examinadas conjuntamente para que los análisis de viabilidad sean consistentes entre sí. Un ejemplo clásico de esta incoherencia se produjo en el Gobierno de la Unidad Popular en Chile (1970-73), cuando dentro del primer año de Gobierno una apreciación optimista sobre las posibilidades futuras de seguir acumulando fuerza llevó a la dirección política a postergar decisiones fundamentales que hubieran sido posibles con la fuerza ya acumulada, mientras el análisis

de viabilidad económica ya anunciaba el término de la fase de auge económico con sus naturales consecuencias políticas.

- c) *Distintas apreciaciones sobre las posibilidades económicas que abren las situaciones políticas y viceversa:* En el análisis de viabilidad económica puede suponerse políticamente posible o viable, acciones o proyectos sobre los cuales se tiene en el análisis político una apreciación distinta. Un buen ejemplo de este problema es el caso del alza de precio de la gasolina en Venezuela, acción que fue considerada inicialmente en el VI Plan de la Nación. El análisis de viabilidad económica apreció concretamente la necesidad de elevar el precio interno de la gasolina para frenar el consumo y el desperdicio de un recurso valioso de exportación. Sin embargo, la dirección política del Gobierno, aun cuando tenía para ese efecto el apoyo del partido de oposición más grande, estimó que la situación política hacía inconveniente tal decisión y la postergó hasta bien avanzado el período del VI Plan.
- d) *Distintas explicaciones sobre las relaciones causales en que están envueltos los actores:* Esta es una fuente bastante común de discrepancias entre el análisis de viabilidad política y el de viabilidad económica. Las relaciones causales económicas tienden a idealizar y simplificar los "agentes económicos" en la misma medida que la llamada teoría económica pretende descontaminarse de lo político. Así, en varios casos, más que relaciones causales, busca establecer comportamientos racionales, eficaces y normativos. No es extraño, en consecuencia, que el analista político aprecie relaciones causales distintas que el economista, y ello se reproduce en los análisis de viabilidad, generando incoherencias entre ambas instancias. Podríamos citar aquí dos ejemplos paradigmáticos extraídos de la experiencia de la Unidad Popular en Chile. El primer caso se refiere a una asociación mecánica entre cambio en el sistema de propiedad y captación de los excedentes de las empresas socializadas. Cuando se diseñó el proyecto estratégico de formación del Área de Propiedad Social en Chile, los analistas económicos hicieron cálculos de los mayores excedentes que manejaría el Estado sobre la base de las utilidades brutas que dichas empresas tenían bajo propiedad privada. Se olvidaron de que la transformación social desorganiza transitoriamente el sistema y desata las aspiraciones de los trabajadores largamente reprimidos. Un análisis del contexto político en que tenía que desarrollarse el traspaso de empresas desde el área privada al área social, habría seguramente mostrado que dicho cálculo económico era errado y que por un cierto período las empresas de propiedad social tendrían menos excedentes o excedentes negativos respecto a su situación como empresas privadas. Aquí es claro que el cálculo económico, "descontaminado" de la realidad política, conduce a apreciaciones erradas y tiende a parecerse más a un "debe ser" que a un "puede ser".

El segundo caso es aún más interesante, pues se trata de una relación causal que se procesa desde el hecho económico hacia el hecho político. Aquí la práctica demostró que tanto las apreciaciones económicas como las políticas estuvieron erradas. El ejemplo tiene también relación con la formación del área de propiedad social y la delimitación de un área privada de medianos y pequeños empresarios que pudieran ser ganados políticamente hacia el proyecto de la Unidad Popular. Por ello, se pensó que ciertas definiciones de política sobre la propiedad mediana y pequeña junto a una política económica de reactivación generarían, por un lado, cierta sensación de estabilidad y, por el otro, elevarían fuertemente las utilidades de las empresas privadas. Sin embargo, el supuesto de que a mayores ganancias sigue correlativamente un apoyo político al Gobierno que genera las condiciones de mercado de las

mismas, se demostró, falso. Un análisis político más agudo tendría que haber mostrado que el sector privado empresarial se sentía "globalmente" amenazado y que no estaba dispuesto a privilegiar el inmediatismo económico por sobre su existencia futura como clase capitalista. Con esa visión de mediano y largo plazo, aprovecharon bien las ganancias de la reactivación económica y dieron una lucha política intensa contra el Gobierno, que fue más efectiva mientras mayores recursos económicos manejaban. Nuevamente aquí se manifiesta la necesidad de examinar a fondo los supuestos del análisis económico a fin de cotejarlos con los del análisis político de los mismos actores.

Después de este breve examen del primer propósito que fundamenta el análisis propuesto en la quinta columna del Cuadro No. 3, podemos ir al estudio del segundo propósito con mayores antecedentes. Dijimos que el análisis de las políticas económicas y sus posibles efectos no puede limitarse a los procesos causales donde aparecen como sujetos los "agentes económicos" y "los sectores económicos", sino penetrar en el plano de las fuerzas sociales de los actores concretos que operan en la realidad. Las categorías económicas de la contabilidad nacional, empresas, familias, sectores, etc., ocultan a los verdaderos actores del proceso social y tienden a presentar visiones asépticas de los llamados "comportamientos económicos". Tomemos el caso de las categorías de "empresas" y "sectores" en relación a las políticas de inversión. ¿Es posible pensar que existe una función de inversión para el sector de empresas que incluye desde los grandes monopolios nacionales y las grandes empresas extranjeras hasta las pequeñas empresas productoras que emplean de 5 a 10 obreros? ¿Tiene sentido pensar en incentivos económicos para la inversión en una masa tan heterogénea y desigual de productores, en varios casos con intereses contrapuestos? Pero más aún, parece imposible analizar las consecuencias políticas del proceso económico en base a categorías que de hecho ocultan el aspecto político de dicho proceso. De manera que tanto el primero como el segundo propósito que persigue el análisis de requisitos y consecuencias políticas del plan económico (columna 5), exigen la traducción e interconexión entre las categorías comunes de la contabilidad nacional y las necesarias para el análisis político. Sin embargo, la traducción integral de las categorías referidas a agentes económicos hacia las de fuerzas sociales sería muy compleja e innecesaria. El único camino es una traducción selectiva en función de objetivos específicos de análisis.

Estos objetivos pueden ser:

- i) Identificar la concentración del poder económico y conocer los intereses y contradicciones de los grupos económicos que lo detentan;
- ii) Identificar la distribución del ingreso que subyace tras la cuenta de las familias;
- iii) Precisar la participación del capital extranjero en la propiedad y la producción nacional;
- iv) Relacionar las fuerzas sociales con los grupos económicos de poder y estratos sociales necesarios al análisis.

Todo esto supone idealmente elaborar los siguientes instrumentos de trabajo:

- i) *Una matriz de concentración de la producción*, donde, por un lado, se distinguen los

sectores económicos (agricultura, pesca, industria, etc.), y por el otro, los principales grupos económicos que operan en el sistema; los casilleros de la matriz serían los valores de la producción de cada sector que controla cada grupo económico; así se conocería además la composición intersectorial de cada grupo económico;

- ii) *Una matriz de concentración de la propiedad del capital*, donde por un lado, aparecerían las cien o doscientas grandes empresas, y por el otro, los grupos económicos. Los casilleros serían la participación en la propiedad del capital de cada empresa que tiene cada grupo económico; la matriz explicitaría también las asociaciones entre grupos económicos en la propiedad de las grandes empresas;
- iii) *Una matriz de participación extranjera de la propiedad del capital*, donde, por un lado, aparecerían las mismas empresas que en la matriz anterior; y por el otro, las grandes empresas extranjeras propietarias;
- iv) *Una matriz de distribución de ingreso de las familias*, donde se relacionarían distintas categorías de familias (de empresarios grandes, medianos y pequeños, de funcionarios del capital, de trabajadores urbanos, de trabajadores rurales, etc), con distintos estratos de ingresos; y
- v) *Una matriz de composición de las fuerzas sociales*, que tendría, por un lado, las principales fuerzas sociales, y por otro, la misma desagregación de las familias que tiene la matriz anterior.

Naturalmente, esta propuesta ideal supone la captación y sistematización de una información vasta y compleja que además tiene fuerte connotación política. No cabe aquí, entonces, ser optimistas sobre la posibilidad de cubrir estas exigencias ideales. En la práctica concreta, la concepción de las matrices señaladas servirá más bien para seleccionar indicadores fragmentarios de las mismas que aparezcan como indispensables para dimensionar el análisis de las consecuencias políticas del proceso económico y de la eficacia de las políticas económicas.

Para verificar el análisis de viabilidad económica, es conveniente plantearse preguntas como las siguientes:

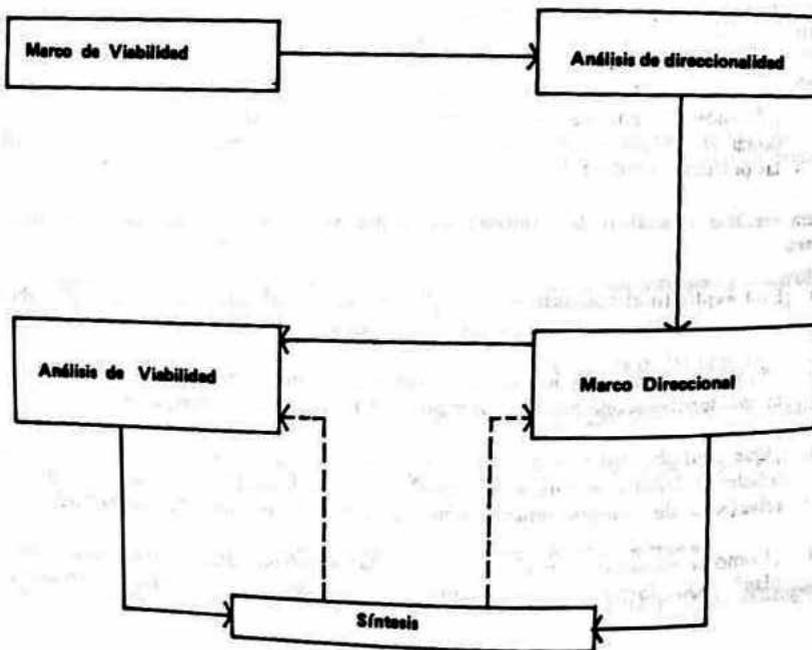
- a) ¿Está explícito el contexto político del análisis de viabilidad económica? ¿Es coherente ese contexto político con el que surge como resultado del análisis de viabilidad política?
- b) ¿Son bien precisables los recursos económicos que exigen los proyectos estratégicos y las consecuencias económicas de los mismos en el horizonte del tiempo del plan?
- c) ¿Que confiabilidad tienen los modelos económicos que usamos en el análisis de compatibilidades globales y sectoriales en valor? ¿Se trata de modelos meramente contables o tienen relaciones de comportamiento condicionables por instrumentos de política económica?
- d) ¿Cómo se escogieron los niveles de actividad económica más adecuados para el período del plan? ¿Qué factores críticos fueron los determinantes? ¿Qué otras opciones había? ¿Fue-

ron exploradas?

- e) ¿El plan respeta las restricciones de inflación, balanza de pagos, endeudamiento interno y externo y empleo que parecen razonables?
- f) ¿Qué implicaciones tiene el plan en el presupuesto fiscal y el presupuesto del sector público? ¿Está financiado el presupuesto?
- g) ¿Están bien consideradas las rigideces históricas en el uso de los recursos fiscales o se asumen cambios no bien verificados como posibles en la composición del gasto público?
- h) ¿A qué pruebas de eficacia para alterar las tendencias situacionales ha sido sometido el diseño de la política económica?
- i) ¿Se ha hecho el análisis de las posibles consecuencias políticas de la política económica?
- j) Etc.

#### ETAPA V: DE SINTESIS

La existencia de diversas aproximaciones en el proceso de diseño del plan en base a ajustes sucesivos, exige de una fase de síntesis donde se concilie direccionalidad con viabilidad.



Aquí debe tenerse en cuenta que dicha conciliación debe cubrir varios planos interaccionados. Por un lado, está la síntesis de consistencia entre lo global, lo sectorial, lo regional y lo institucional, y por otro lado, tal conciliación debe comprender las dimensiones económicas, política e institucional que tienen tanto la direccionalidad como la viabilidad.

Hecha la síntesis, es posible desarrollar y precisar los proyectos estratégicos para descomponerlos en acciones operacionales de producción bajo precisa responsabilidad institucional.

COMO SE PRACTICA  
LA PLANIFICACION ESTRATEGICA

**COMO SE PRACTICA  
LA PLANIFICACION ESTRATEGICA**



## 6. COMO SE PRACTICA LA PLANIFICACION ESTRATEGICA

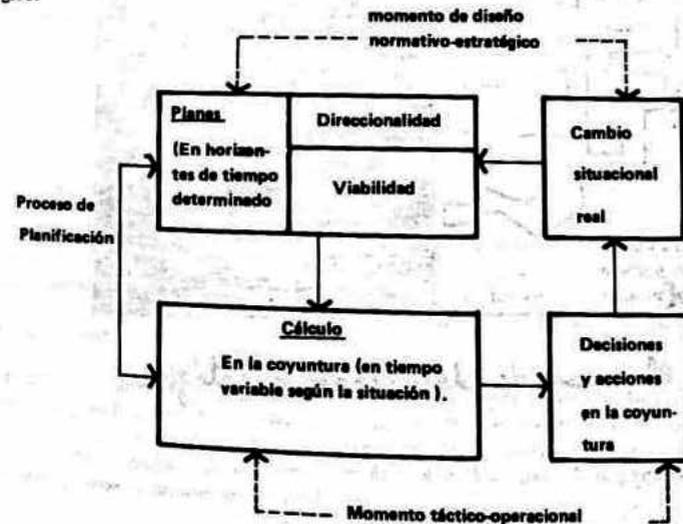
### 6.1 Los principales problemas

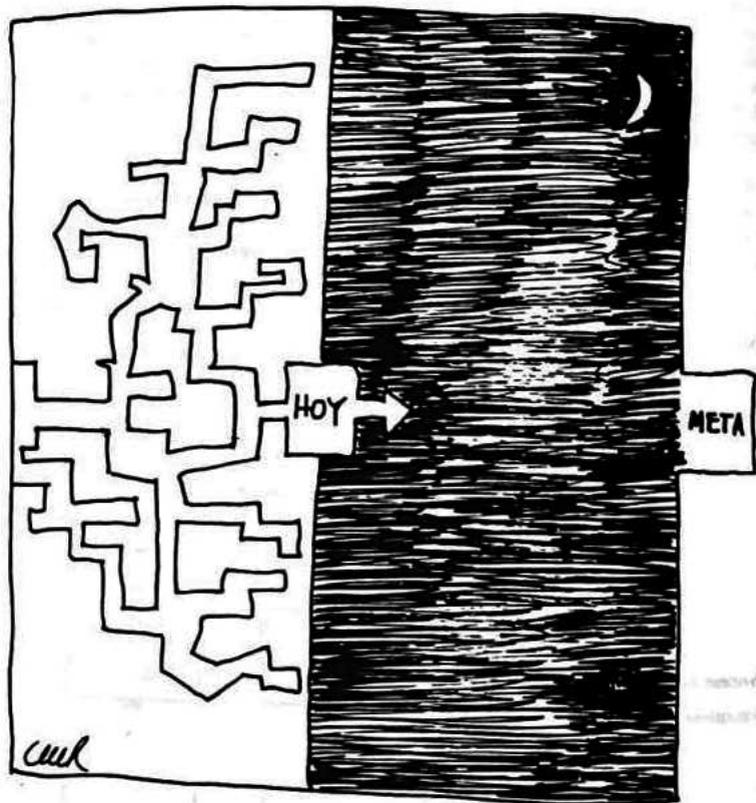
Hasta aquí hemos visto la planificación como si ello consistiera en diseñar un plan. La verdad es que se trata de un *proceso* permanente e incesante de hacer, revisar, evaluar y rehacer planes en forma articulada al proceso de conformación de las decisiones.

El proceso de planificación supone articular los "momentos" *normativos* (direccionalidad), *estratégico* (viabilidad) y *operacional* (cálculo que precede y preside la acción) en una forma tal que conformen un sistema de toma de decisiones. Este sistema debe evitar que los arcos de coyuntura consientan una direccionalidad propia exclusivamente dominada por las restricciones del presente, que la práctica de la acción se disocie de la estrategia y viceversa, que el sistema informal de planificación desplace al sistema formal, sin enriquecerse mutuamente, o que éste último quede relegado al papel de un discurso normativo sin audiencia práctica.

Para evitar las desviaciones mencionadas, el plan, como diseño y simulación, debe preceder y presidir la acción en la coyuntura, y ésta, con sus consecuencias, retroalimentar el plan. En consecuencia, el plan no sólo se refiere a un diseño y una simulación sobre el futuro, sino principalmente a un *cálculo sobre las decisiones presentes*. El presente tiene que ser *rescatado* para la planificación.

Aquí hay una importante diferencia con la planificación tradicional que generalmente se pasa por alto. La planificación situacional obliga a sistematizar no sólo el momento de diseño normativo de la planificación, sino a articular el diseño normativo con el diseño estratégico y principalmente a coordinar lo normativo-estratégico con lo táctico-operacional, con lo cual, en cada momento el diseño se hace dependiente del cambio situacional real, y éste responde en la coyuntura al diseño normativo-estratégico.





el proceso de planificación estratégica

Una de las formas en que este proceso puede hacerse en la práctica se muestra en el Gráfico No. 12.

El procedimiento parte asumiendo como dato un marco de viabilidad para hacer el análisis y diseño de la direccionalidad del plan. El resultado es un programa direccional  $\overline{[P]} | S_i \rightarrow S_0$  que respeta las restricciones iniciales y estáticas de viabilidad en el horizonte de tiempo del plan. El programa direccional debe responder a la pregunta básica: ¿Si se hace todo lo que el plan dice, se alcanzan los objetivos? Una vez respondida esta pregunta afirmativamente, es necesario invertir el problema transformando las variables en datos y los datos en variables. Así, la direccionalidad ya diseñada se convierte en dato y la variable se refiere a la pregunta estratégica: ¿Es posible construirle viabilidad al programa direccional? Para responder a esta pregunta se requiere hacer un análisis de viabilidad política, viabilidad económica y viabilidad organizativa-institucional. En la primera, el recurso escaso es el poder y la fuerza. En la segunda, el recurso escaso se refiere a lo económico. Y en la tercera, las limitaciones apuntan a la adecuación institucional y a la capacidad de producción institucional. Para hacer este análisis de viabilidad es necesario explicitar las "trayectorias" o "caminos" implícitos en el programa direccional y someter cada trayectoria a las pruebas políticas, económicas y organizativas pertinentes. Si ninguna trayectoria es viable en los tres ámbitos señalados, ello plantea la necesidad de revisar el programa direccional hasta alcanzar un diseño coherente desde el punto de vista de la síntesis y viable desde el punto de vista estratégico. La síntesis, es en consecuencia, un diseño normativo-estratégico cuya validez depende de la mantención de las características de la situación inicial del plan. Por ello, todo este diseño normativo-estratégico sirve de cálculo de "prealimentación" para darle racionalidad al "arco de coyuntura" inmediato. Aquí es donde el momento de diseño normativo-estratégico se articula con el momento táctico-operacional. El primer momento, que dura hasta el diseño de síntesis, fundamenta el "cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura". Pero, una vez materializada la acción, la situación inicial es modificada y surge una nueva realidad que debe ser apreciada situacionalmente para decidir si amerita una revisión del diseño normativo-estratégico. En esta forma, paralelamente al proceso incesante y permanente de revisión del diseño normativo-estratégico, se realiza otro articulado con el primero, que exige la toma de decisiones concretas fundamentadas en la "prealimentación" con el cálculo de exploración del futuro y en la "retroalimentación" en la evaluación del cotejo plan-realidad en el pasado reciente.

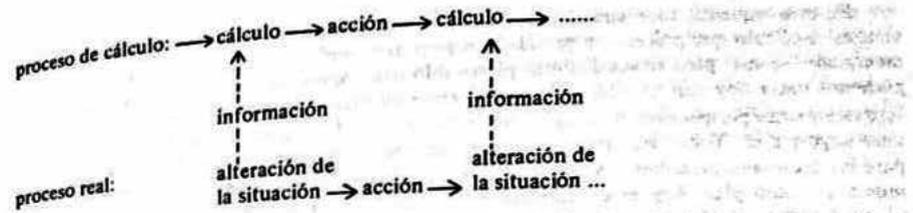
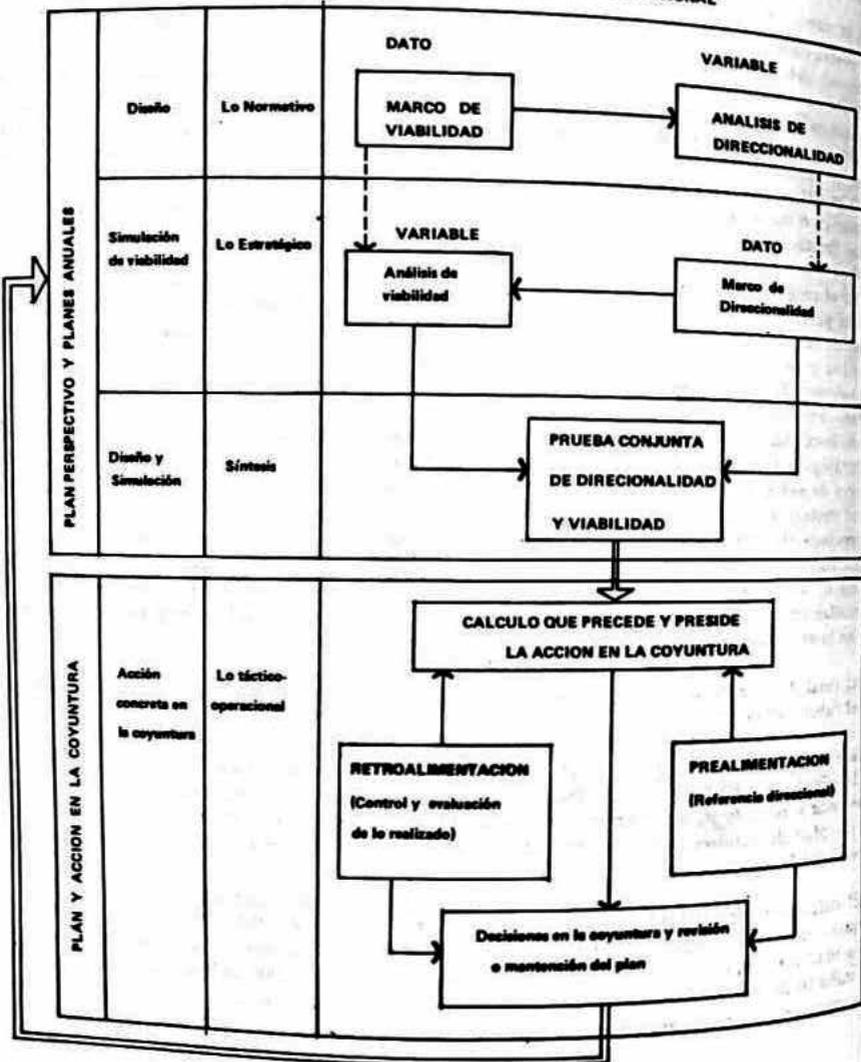
Al final, lo que cuenta es lo que se hace en la coyuntura, y por ello el centro de la planificación no es el futuro, *es el presente*.

Si el problema central de la planificación es la coyuntura presente, surge un problema de relación entre la velocidad con que cambia la situación real y la velocidad con que un actor puede hacer un plan que *preceda y presida* su acción para influir sobre la primera. En esta batalla entre velocidad de cálculo y velocidad de cambio de la realidad, el plan-libro queda al margen de toda competencia: siempre está detrás de los hechos.

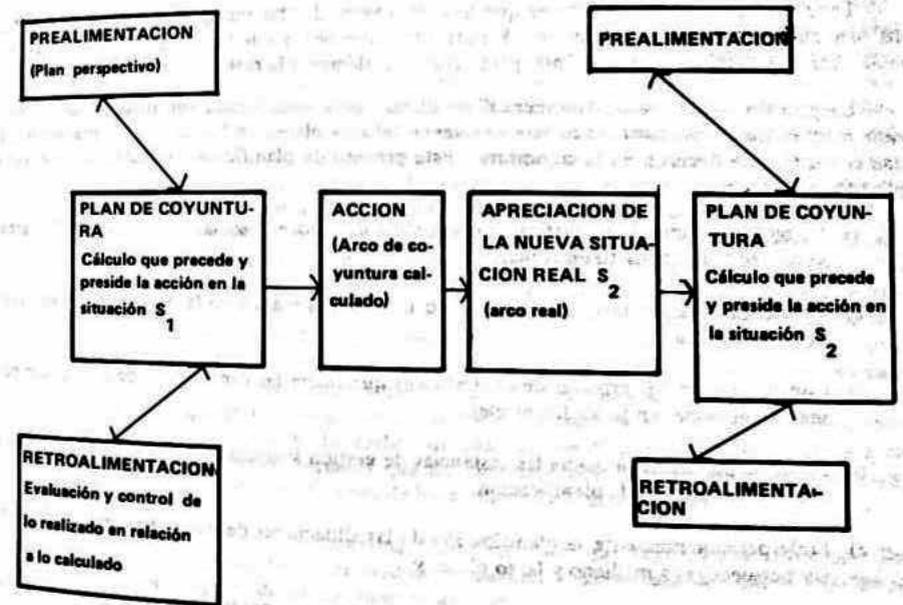
El cálculo del planificador y la acción concreta que altera la realidad situacional se entrelazan en el proceso de planificación, estableciendo una cadena del tipo: cálculo  $\rightarrow$  acción  $\rightarrow$  cálculo  $\rightarrow$  ..., cuya velocidad no puede ser inferior a la de la cadena: acción  $\rightarrow$  alteración de la situación  $\rightarrow$  acción... El cumplimiento de tal condición depende no sólo de la velocidad del cálculo, sino también de la información oportuna sobre el cambio situacional

GRAFICO No. 12

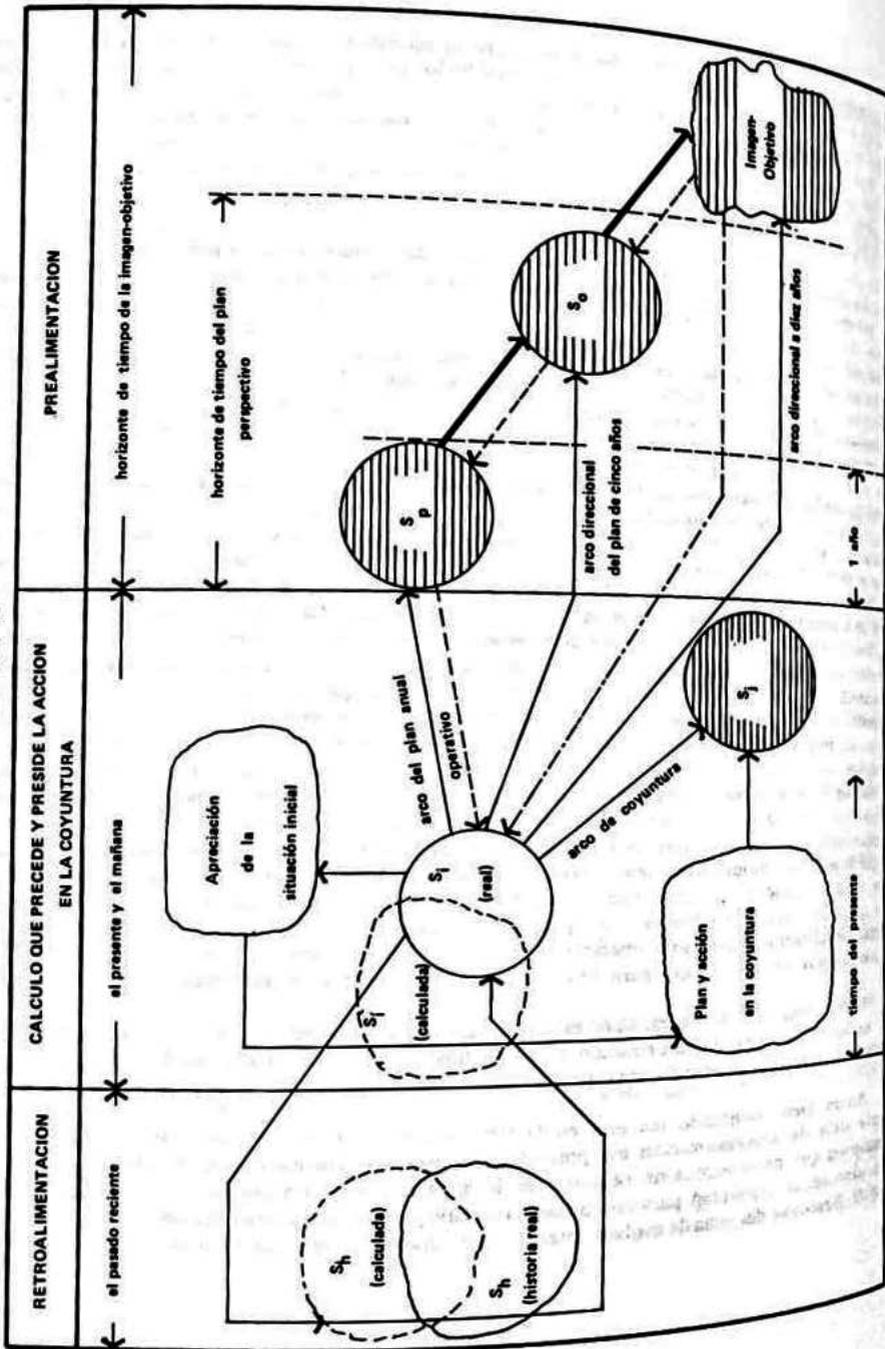
ESQUEMA DE UN PROCESO DE PLANIFICACION SITUACIONAL



En términos más concretos, pero aún muy esquemáticos, el proceso de planificación puede ejemplificarse por la siguiente secuencia.







amente exige información oportuna y medios de análisis eficaces, pero todavía lejos del desideratum de la información en tiempo real.

Una segunda cuestión se refiere a la conciliación de lo político y lo económico. Esto supone que existe tanto una planificación política como una planificación económica, como dos dimensiones de un mismo proceso real. El equipo de asesores y planificadores políticos centrará su atención en el análisis de la situación política, el estudio de las fuerzas sociales, sus proyectos, sus reacciones, sus tendencias internas, sus opiniones, sus centros de poder, su peso en la opinión pública, etc., a fin de poder tener siempre al día una perspectiva de las tendencias políticas y de los proyectos que son viables en la situación y de los proyectos que requieren más acumulación de fuerza propia; nuevas alianzas o mayor consenso de la opinión pública para ganar viabilidad. El equipo de planificación económica se preocupará del análisis de la situación económica, de los distintos sectores y agentes económicos, de los grupos económicos, de las tendencias económicas vigentes, de mantener siempre vigente el plan económico de corto y mediano plazo y disponer de análisis de alternativas de políticas económicas para alterar las tendencias situacionales en la dirección y alcance de las normas direccionales del plan. Para ello, elaborará permanentemente variantes de las tendencias futuras posibles, opciones de decisión y opciones de política económica.

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

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

Lo primero que debemos señalar es que estas instancias no se relacionan rígidamente en el sentido que primero se cumple el ciclo de una y después el de otra. Se trata de flujos variados que establecen también una variedad de circuitos de comunicación. La segunda cuestión interesante de señalar es que los flujos, sean éstos demandas sociales, normas y decisiones o información en general, cambian de especificidad a medida que ascienden o descienden en el proceso vertical de instrumentación entre los distintos niveles o en el horizontal de relación entre las situaciones de coyuntura y las situaciones perspectivas. Este cambio de especificidad se produce a través de "filtros" y "amplificadores" que median en la comunicación entre niveles, instancias y temporalidades del proceso. Los filtros simplifican y jerarquizan los flujos de información a fin de producir una adaptación a los requerimientos de los niveles interconectados. Los amplificadores desagregan, detallan y enfatizan las señales de información a los requerimientos de los niveles interconectados. Por ejemplo, un concejo municipal puede filtrar las demandas sociales que vienen desde la base social, dejando pasar sólo hacia el nivel superior aquellas sobre las cuales no tiene capacidad de resolver. A su vez, el mismo concejo municipal debe amplificar las demandas que puede resolver canalizándolas lateralmente hacia sus unidades operativas en una desagregación necesaria a la asignación de recursos y posterior ejecución.

Algo parecido ocurre con los flujos de interconexión entre las situaciones de coyuntura y las situaciones perspectivas. Los hechos imprevistos que deben ser abordados en la coyuntura tienen que ser filtrados hacia la planificación de situaciones perspectivas, dejando pasar como información sólo aquellos que ameritan una reconsideración del plan de mediano plazo.

## 6.2 Criterios básicos de organización

Nuestra propuesta de planificación exige articular lo normativo con lo estratégico, lo político con lo técnico-económico y el mediano y largo plazo con el corto plazo. También supone integrar la demanda incesante y oportuna de información que exige el análisis situacional con un sistema de informática que la satisfaga con flexibilidad. Naturalmente, toda esta red de articulaciones debe tener una correspondencia con la estructura organizativa e institucional de la planificación, así como con los procedimientos que ésta afianza y establece como rutina de la práctica de gobierno o de lucha.

Es necesario, en consecuencia, pensar en el tipo de organización institucional del proceso de planificación que pueda estimular y condicionar prácticas que tiendan a producir y no a desalentar las articulaciones mencionadas. Ya hemos dicho que la organización debe ser coherente con el actor que planifica, su propuesta de acción y su método de planificación. No podemos, por tanto, abordar en forma genérica el problema de la organización de la planificación sin precisar a que actor nos referimos. Así, para discutir el tipo de organización que exige la planificación situacional, tenemos que optar por seleccionar algún actor característico de entre los varios posibles que admite la planificación estratégica. En este punto nos limitaremos a considerar que el actor que planifica, es el gobierno de un Estado que, en el logro de su proyecto social, se mueve en situaciones donde éste genera a veces conflicto y otras veces resulta posible el consenso.

El primer problema que surge en una propuesta de organización para la planificación situacional reside en que la articulación de lo normativo con lo estratégico, de lo político con lo técnico, del corto con el largo plazo y de la demanda con la oferta de información, supone la distinción de niveles y unidades organizativas que cumplan funciones específicas y especializadas que son el objeto de la citada articulación. En otras palabras, una organización que contiene en su seno las tendencias proclives a la articulación necesaria entre sus funciones especializadas, parte por reconocer que la misma tiene la doble exigencia de producir unidad de síntesis y diversidad de análisis específicos.

La producción unitaria de síntesis se refiere a la diagnosis situacional, a la apreciación de perspectivas de cambio situacional y al diseño de una estrategia de acción. La producción diversificada y especializada se refiere al análisis político, al análisis económico, al plano del corto plazo y al del mediano y largo plazo, a los planes sectoriales y regionales y a las tareas de apoyo en relación a los procesos medulares que exige la planificación. Existe así una suerte de división del trabajo que converge en una producción unitaria. Esta división del trabajo puede verse, por una parte, como la distinción de niveles que procesan trabajos de naturaleza distinta y, por la otra, como instancias del proceso de planificación que atraviesan los mencionados niveles. Nos proponemos distinguir dos grandes niveles. El nivel político ( $A_1$ ) que ejerce la función rectora del proceso de planificación y el nivel técnico ( $A_2$ ) cuya función es la búsqueda de la racionalidad formal o científico-técnica bajo las condiciones de la racionalidad material que establece el nivel  $A_1$ .

En relación ahora a las instancias del proceso de planificación, nos parece útil distinguir tres. La de la planificación a mediano y largo plazo ( $B_1$ ), cuya función es explorar las trayectorias largas entre la situación inicial y la situación-objetivo; la de la planificación a corto plazo ( $B_2$ ), como el centro del problema de la planificación; y la de producir apoyo a las dos anteriores ( $B_3$ ), a fin de que la planificación pueda ser un proceso fluido y eficaz.

La distinción entre los niveles  $A_1$  y  $A_2$ , nos lleva a considerar la conveniencia de que exista tanto un Ministerio de Planificación, encargado de los problemas en su dimensión más política ( $A_1$ ), como un Instituto de Planificación ( $A_2$ ), con un cuadro técnico estable y profesional que ejerza las tareas técnicas de apoyo al nivel  $A_1$ .

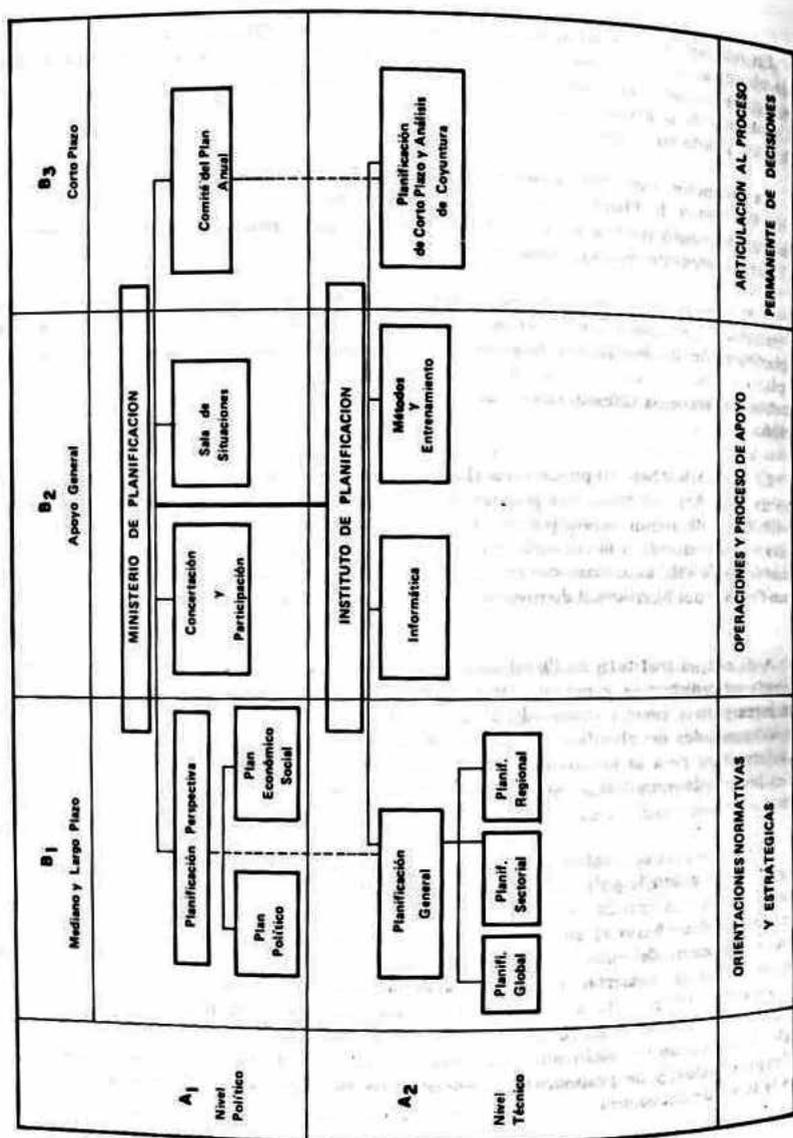
A su vez, la precisión de las tres instancias ya señaladas  $B_1$ ,  $B_2$  y  $B_3$ , responde a las exigencias de trabajos especializados que deben realizarse tanto en el nivel  $A_1$  como en el  $A_2$ . Por ejemplo, la planificación de mediano y largo plazo, es una especialidad distinta que la planificación de corto plazo. A su vez, las funciones de apoyo general, sea en el nivel político o en el técnico, también constituyen trabajos diferenciados que sólo pueden realizarse con eficacia si se acepta la especialización.

En el Cuadro No. 10 puede verse el esquema general de nuestra propuesta organizativa. El Ministerio de Planificación tiene tres grandes bloques de unidades: la de planificación perspectiva, con sus sub-unidades de planificación política y planificación económica-social (bloque  $A_1 B_1$ ); la de apoyo general, una dedicada a la concertación y participación social en el proceso de planificación y otra responsable de la sala de situaciones (bloque  $A_1 B_2$ ); y la de planificación de corto plazo, bajo la forma de un Comité del Plan Anual de nivel político (bloque  $A_1 B_3$ ).

A su vez, el Instituto de Planificación, dependiente del Ministerio de Planificación, pero con autonomía administrativa y personal técnico sujeto a carrera funcionaria, reproducirá los tres bloques anteriores pero a nivel técnico. El bloque  $A_2 B_1$  constituirá las unidades de Planificación General, con sub-unidades de planificación global, sectorial y regional. El bloque  $A_2 B_2$  con sus unidades de informática para la planificación y de métodos y entrenamiento del personal técnico, constituirá el bloque de apoyo al proceso general. Y el bloque  $A_2 B_3$ , dedicado a la planificación de corto plazo.

El nivel  $A_1$  es de confianza política del gobierno y allí se realizan las tareas donde la identidad del planificador con la política del gobierno es imprescindible. En este nivel se diseñará el programa direccional en sus grandes lineamientos, tanto en sus aspectos políticos como económico-sociales. También aquí se haría el análisis estratégico de viabilidad política tanto de los aspectos políticos como económicos del programa direccional. Por las mismas razones de confianza e identidad política, las tareas de concertación y participación de las fuerzas sociales en el proceso de planificación, así como las directrices básicas para la planificación de corto plazo quedarían reservadas a este nivel. Por último, la sala de situaciones, como el lugar de encuentro y solución de las diferencias entre los niveles y las instancias, sólo puede concebirse como un nivel político de recepción de informaciones y propuestas, y de producción de síntesis y recomendaciones, sin mayor intermediación ulterior para la toma de decisiones.

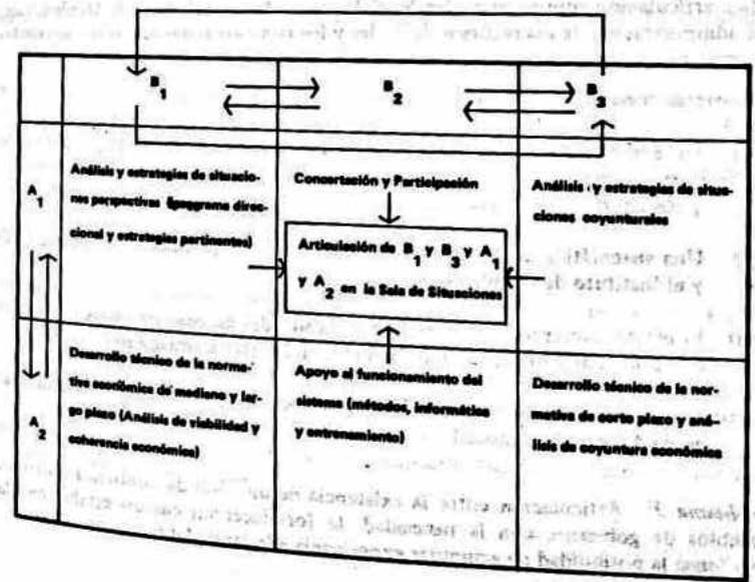
CUADRO No. 10  
INSTANCIAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION



El nivel A<sub>2</sub>, en cambio, es de confianza técnica y de excelencia técnica, y conforma una estructura de personal estable y de carrera en la administración del Estado. Es el nivel encargado de darle continuidad al proceso de planificación y un medio de acumulación de experiencia en este tipo de trabajo donde ella es justamente muy necesaria. Este nivel técnico no se vería afectado por los cambios políticos en la dirección del gobierno. Salvo, naturalmente, cuando se trate de cambios muy profundos donde toda la estructura administrativa del Estado es cuestionada. Las funciones de este nivel se refieren a los aspectos más técnicos de la planificación global, sectorial y regional, a la informática para la planificación, al entrenamiento permanente de los planificadores, a la evaluación y gestión de innovaciones metodológicas en la práctica de la planificación y a la formulación y seguimiento de la planificación de corto plazo y el análisis de coyuntura en sus aspectos económico-sociales, bajo las orientaciones políticas del Comité del Plan Anual.

Tal como fue señalado, este esquema organizativo supone tres instancias procesales. La instancia B<sub>1</sub>, referida al mediano y largo plazo, la instancia B<sub>2</sub> de apoyo a todo el sistema en sus diferentes niveles e instancias, y la instancia B<sub>3</sub> referida al corto plazo. En B<sub>1</sub> se realiza la integración de los aspectos políticos y técnicos de la planificación a mediano y largo plazo. En B<sub>2</sub> se pretende la articulación de los aspectos políticos y técnicos en el desarrollo de la información y de los métodos y procedimientos de trabajo de apoyo a las instancias B<sub>1</sub> y B<sub>3</sub>. En B<sub>3</sub> se busca el ensamble de los aspectos políticos y técnicos de la planificación de corto plazo, como proceso incesante de apreciaciones situacionales y toma de decisiones o recomendaciones sobre toma de decisiones.

En síntesis, el esquema organizativo propuesto responde al siguiente cuadro esquemático:



En esta propuesta organizativa se dan distintos tipos de relaciones. Desde el nivel  $A_1$  hacia el nivel  $A_2$ , fluyen criterios orientadores, marcos de libertad y restricción, interrogantes sobre posibilidades de desarrollos técnicos, etc. En el sentido inverso, fluyen alternativas técnicas, desarrollos técnicos. Estos flujos son incansables y variados, hasta que se logra un buen ajuste entre la eficacia política y la eficacia técnica del proceso de planificación. Periódicamente, los variados flujos de intercambio entre  $A_1$  y  $A_2$ , concurren hacia una articulación central en la sala de situaciones, para que allí se coordine el proceso de decisiones en toda su amplitud. Esas decisiones, para que allí se realicen significativas para revisar o reafirmar los criterios y metas de trabajo en los niveles  $A_1$  y  $A_2$ . Lo mismo ocurre en el sentido horizontal, entre las instancias  $B_1$ ,  $B_2$  y  $B_3$ , a fin de producir la coordinación necesaria entre el corto y el largo plazo y las actividades de apoyo respecto de las actividades terminales. Todo esto implica un variado sistema de articulaciones, que para su estudio, puede referirse a los problemas específicos que plantea este tipo de planificación.

### 6.3 Problemas de articulación organizativa

Para tratar sistemáticamente los problemas de articulación organizativa conviene distinguir aquí los procesos de articulación vertical ( $A_1$  y  $A_2$ ), de articulación horizontal ( $B_1$ ,  $B_2$  y  $B_3$ ), de articulación central ( $A_1$   $B_2$  en la sala de situaciones), y de articulación interior (en el ámbito de cada bloque organizativo).

#### a) *Articulación vertical*

**Problema 1:** Articulación de lo político con lo técnico ( $A_1$ ,  $A_2$ ).

Esta articulación supone una relación dialéctica entre lo político y lo técnico, vale decir, entre la administración de los recursos de poder y los recursos económicos con sus mutuos condicionamientos.

El sistema considerado busca producir esta relación por medio de:

- i) Un equipo político-técnico a nivel del Ministerio de Planificación, capaz de considerar el problema como totalidad situacional y articular los aspectos normativos y estratégicos del proceso de planificación;
- ii) Una sistemática de relaciones y división del trabajo entre el Ministerio de Planificación y el Instituto de Planificación.
- iii) El establecimiento de un tránsito obligado del proceso de intercambio entre los criterios políticos y los desarrollos técnicos en la sala de situaciones;
- iv) La práctica de un método de planificación situacional que condiciona la visión integrada de la realidad social.

**Problema 2:** Articulación entre la existencia de un nivel de confianza política sujeto a los cambios de gobierno, con la necesidad de fortalecer un cuadro estable de planificadores que tenga la posibilidad de acumular experiencia a lo largo del tiempo.

Se pretende solucionar este problema mediante un sistema formal de rotación de personal entre los niveles  $A_1$  y  $A_2$ . El personal de confianza política que al mismo tiempo tenga experiencia y formación técnica, puede rotar desde el nivel  $A_1$  hacia el nivel  $A_2$ , según se produzcan los cambios de gobierno. En esta forma, el nivel técnico puede preservar o adquirir personal de experiencia política. A la inversa, el personal técnico estable del nivel  $A_2$  puede transferirse temporalmente al nivel  $A_1$  cuando exista una identidad política con la fuerza social en el comando del gobierno, sin que por ello pierda su estabilidad de trabajo en el Instituto de Planificación. De esta manera puede evitarse que el cuadro de planificadores sea siempre nuevo e inexperto.

#### b) *Articulación horizontal*

**Problema 3:** Articulación entre el corto y el mediano plazo ( $B_1$ ,  $B_3$ ).

Se intenta obviar este problema por medio de:

- i) La articulación central que ejerce el funcionamiento de la sala de situaciones;
- ii) El método de planificación situacional que establece relaciones precisas en el proceso de trabajo en el corto y en el mediano y largo plazo. La planificación de mediano y largo plazo, sólo tiene eficacia práctica si está al servicio de las decisiones de cada día, y a su vez, la planificación de corto plazo sólo tiene eficacia direccional si intenta persistentemente construir el camino acordado en la normativa del mediano plazo permanentemente actualizada.

**Problema 4:** Articulación entre la revisión permanente del plan situacional y los sistemas de apoyo.

El sistema de planificación situacional nunca cesa en sus funciones. Por ello exige un plan de información que debe ser diseñado para ajustar la demanda y oferta de información que el sistema requiere en términos de calidad, variedad, continuidad y oportunidad. Naturalmente, el plan de información debe adecuarse periódicamente a las necesidades cambiantes del sistema.

#### c) *Articulación central*

**Problema 5:** Articulación entre orientaciones y normativas programáticas con la práctica del sistema cotidiano de decisiones.

Este problema es central a la eficacia práctica del plan. Esta propuesta intenta resolverlo mediante la discusión sistemática permanente en la sala de situaciones. Los flujos de entrada a la sala de situaciones son el producto del proceso de trabajo en los distintos bloques del sistema. Sus flujos de salida son recomendaciones fundadas para decisión y nuevos criterios de trabajo para todo el sistema.

En la sala de situaciones se produce el encuentro, a menudo conflictivo, entre la visión de largo plazo y las visiones coyunturales, entre lo político y lo económico, entre las necesidades y la oferta de información y métodos de análisis. Todos estos encuentros conflictivos son cruzados por las apreciaciones normativas en relación a las estratégicas.

La sala de situaciones es como una rueda central que mueve todo el sistema

**Problema 6:** Articulación entre métodos de planificación, realidad situacional y propósitos del actor.

Los métodos de planificación pueden ganar o perder eficacia y pertinencia, según cambie la realidad situacional y los propósitos del actor que planifica.

Se supone que una unidad de métodos y entrenamiento estará atenta y vigilante para renovar y ajustar los métodos de planificación a los requerimientos que plantea la realidad cambiante y la variación de los objetivos de los planes.

#### d) Articulación interna

**Problema 7:** Articulación entre lo normativo y lo estratégico

Este problema se presenta en cada bloque organizativo, pero es especialmente destacable en el bloque  $A_1, B_1$  y en el  $A_1, B_3$ . En el primer caso, se trata de la integración en el plan respectivo del plan político con el plan económico-social, en sus mutuas interconexiones normativas y estratégicas.

Aquí se supone que una dirección central que coordine ambos planes puede resolver el problema mediante una sistemática de trabajo y de intercambio adecuado. Al mismo propósito contribuye también la articulación vertical  $A_1, A_2$ . En el segundo caso, se distingue entre un comité del Plan Anual, en el nivel  $A_1$  de responsabilidad política, y la unidad de planificación de corto plazo dependiente del Instituto de Planificación. Aquí la articulación entre lo normativo y lo estratégico tiene que darse tanto al interior del Comité del Plan Anual como en el proceso de trabajo e intercambio con la unidad de planificación de corto plazo en el nivel  $A_2$ .

**Problema 8:** Articulación entre lo global, lo sectorial y lo regional.

Este problema tradicional de la planificación, se presenta al interior del bloque  $A_1, B_1, A_2, B_1, A_1, B_3, A_2, B_3$ , y tiene muy variadas vías de solución.

Para terminar, conviene acaso recordar algo obvio: ningún proceso de articulación es independiente de los otros, de manera que cada adecuación en un bloque o entre niveles e instancias, puede tener repercusiones creando necesidades de ajustes en otros. Por ello, el proceso de planificación conforma un sistema de trabajo.

#### 6.4 La sala de Situaciones

##### a) Sus funciones

La sala de situaciones es una instancia convergente de las múltiples consideraciones que confluyen y conforman una "máquina de decisiones". En esta máquina de decisiones los hombres y los equipos actúan en una relación simbiótica para amplificar sus respectivas capacidades.

La "sala de situaciones" tiene como objetivo sistematizar y condicionar la coordinación entre:

- i) El plan coyuntural y el plan de situaciones perspectivas;
- ii) El plan político y el plan económico; y
- iii) El plan como instancia de cálculo y la dirección o gestión concreta como instancia de decisión y ejecución.

La idea de una sala de situaciones, sala de comando o sala de operaciones, no es nueva. En general, una sala de situaciones se compone de:

- i) **Una infraestructura física:** Vale decir, un local especialmente acondicionado para la discusión informada y sistemática.
- ii) **Una infraestructura informativa:** Vale decir, todo un sistema de información que fluye y se renueva permanentemente en función de la demanda que generan las decisiones fundadas.
- iii) **Una infraestructura computacional "dura":** Vale decir, equipos de capacidad, diseños y conexiones adecuadas al tipo de procesamiento y análisis que requiere la sala de decisiones.
- iv) **Una infraestructura computacional "blanda":** Vale decir, modelos y programas pertinentes al tipo de problemas sobre los cuales versan las decisiones.
- v) **Un equipo humano técnico:** Responsable de operar la sala de situaciones articulando los cuatro elementos ya señalados y en interconexión con las unidades regulares del sistema de planificación.
- vi) **Una legalidad reconocida:** Como parte esencial de la máquina de decisiones, vale decir, el reconocimiento de la sala de situaciones como instancia legítima de "poder decisional" o "poder asesor", según sea el caso.

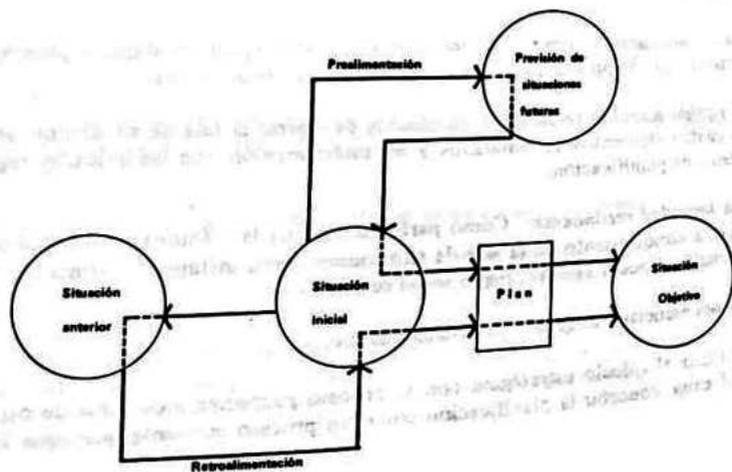
Las funciones esenciales de la sala de situaciones son:

- i) Articular el cálculo estratégico con el proceso permanente de toma de decisiones, lo cual exige concebir la planificación como un proceso incesante que sigue la coyuntura.

ra, donde siempre hay un plan haciéndose, pero siempre hay un plan para apoyar las decisiones.

- ii) Articular lo político con lo económico, lo cual supone un centro de encuentro de visiones a veces conflictivas, para que en la tensión del conflicto de perspectivas y visiones se llegue a una mejor apreciación de la situación y a una mejor decisión.
- iii) Articular el corto plazo con el mediano y largo plazo, a fin de que el cálculo sobre el futuro apoye la racionalidad de las decisiones presentes, y la consideración de las restricciones y circunstancias favorables presentes se constituya a su vez en elemento de revisión de los objetivos y cálculos de mediano plazo; vale decir, se trata de articular el arco de coyuntura, el direccional y el de la utopía.
- iv) Articular planificación y gestión, bajo el principio que en todos los niveles se planifica y en todos los niveles se opera, aunque con distinto grado de complejidad y énfasis. La planificación es una necesidad de la gestión y la gestión es la materialización del plan. En consecuencia, resulta esencial evitar que planificación y gestión se disocien.
- v) Articular los procesos de "prealimentación" y "retroalimentación" en el cálculo que precede y preside la acción planificada.

Evidentemente no se trata aquí de procesos mecánicos y automáticos que corrigen instantáneamente el curso del movimiento situacional para dirigirlo hacia el logro de la situación-objetivo. El plan es una intervención humana y, en consecuencia, la retroalimentación y la prealimentación son producto de un juicio evaluativo hacia adelante y hacia atrás. La "homeostasis" direccional del cambio situacional es así producto de una decisión humana conflictiva y de manera alguna está inscrita como un mecanismo irreflexivo que corrige necesariamente el curso de los acontecimientos.



#### Prealimentación:

La "prealimentación" consiste en anticipar simuladamente un acontecimiento utilizando luego dicha simulación para cambiar las condiciones situacionales antes de que se produzca el acontecimiento, y así corregir el plan para aumentar la probabilidad de alcanzar la situación-objetivo.

La base teórica de la prealimentación surge del hecho que la racionalidad de las decisiones presentes depende de situaciones futuras.

#### Retroalimentación:

La retroalimentación consiste en examinar el pasado reciente para redefinir la situación inicial antes que nuevos cambios alteren la realidad y así poder actuar en conocimiento de la nueva situación inicial para corregir el plan y aumentar la probabilidad de alcanzar la situación-objetivo.

La base teórica de la retroalimentación es el proceso de aprendizaje que emerge de la comparación y examen del cálculo de planificación hecho en períodos anteriores en relación a las situaciones realmente alcanzadas.

Desde este punto de vista, la sala de situaciones es como un "paso angosto" o "una calle estrecha", por donde pasan las decisiones relevantes. Esto supone que antes de la sala de situaciones existe un "filtro negativo", que impide que lleguen a ella cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores, y un "filtro positivo" que impida que ninguna decisión relevante se desvíe hacia canales no centrales o se estanque en niveles inferiores. La sala de situaciones establece así un paso obligado para ciertos problemas y decisiones. En consecuencia, tales problemas deben ser reducidos en número y exigir el tratamiento *multidimensional y central* que caracteriza el análisis en la sala de situaciones.

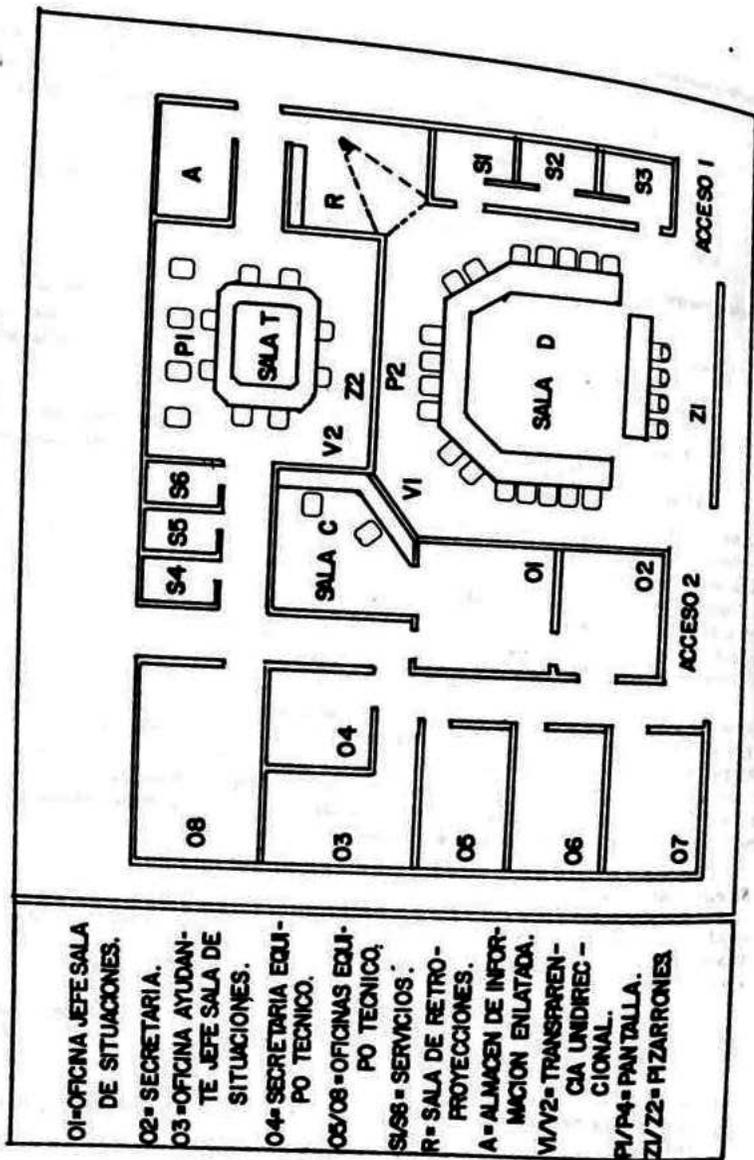
En la sala de situaciones se busca lograr una visión sinóptica de la situación en la coyuntura, alimentada por información oportuna, y donde cada "proyecto en situación" es examinado desde todos los ángulos pertinentes. Para ello, la información es procesada en forma adecuada a la capacidad humana de comprensión y previsión de problemas complejos y el equipo humano que decide interactúa entre sí en el debate, y con la infraestructura informativa de la sala de situaciones en la alimentación de ese debate con datos, análisis y modelos diseñados ad-hoc.

#### b) Su estructura básica

Desde el punto de vista físico, una sala de situaciones puede concebirse como un sistema de tres salas interaccionadas, tal como se presenta en el esquema No. 1 siguiente. El sistema se compone de:

- i) La sala "D", o sala de decisiones, reservada a la discusión de nivel superior y para la decisión última en el nivel correspondiente;
- ii) La sala "C" o sala de comando, que es el centro que controla el sistema en su alimentación, carga permanente y apoyo al funcionamiento de la máquina de análisis y decisión; y

# ESQUEMA N° 1 SALA DE SITUACIONES (PLANTA)



iii) La sala "T", o sala de trabajo, donde está la información acumulada, la capacidad de procesamiento y la capacidad de análisis. Esta sala de trabajo puede operar con anticipación a la sala "D" a fin de preparar una sesión de la misma, o en paralelo con la sala "D", a fin de apoyar instantáneamente el proceso de discusión y decisión. De hecho la sala "T" nunca cesa en su trabajo.

El sistema físico-espacial tiene aproximadamente las características que se señalan en el Esquema No. 1. Una serie de dispositivos electrónicos accesibles a las salas "D", "C" y "T", se señalan brevemente para indicar las características de equipamiento de cada sala. En general, las tres salas del sistema tendrían los siguientes acondicionamientos:

**SALA "D":** Es una sala corriente de sesiones con capacidad central para un número determinado de personas (Esquema No. 2), que tiene:

- 1) Un sistema de comunicación con el Jefe de la Sala de Situaciones ubicado en la Sala "C".
- 2) Una pantalla grande de monitor conectada al sistema de computación, que es contestada y operada en la sala "T" y filtrada y adaptada en la sala "C".
- 3) Una pantalla de retroproyección para proyectar mapas, cuadros, fotografías, etc., pertinentes a la discusión que se realiza en la sala "D".

La sala "D" es el centro del sistema de discusión y decisión, como cálculo incesante que precede y preside la acción.

Todo el sistema funciona al servicio de la sala "D".

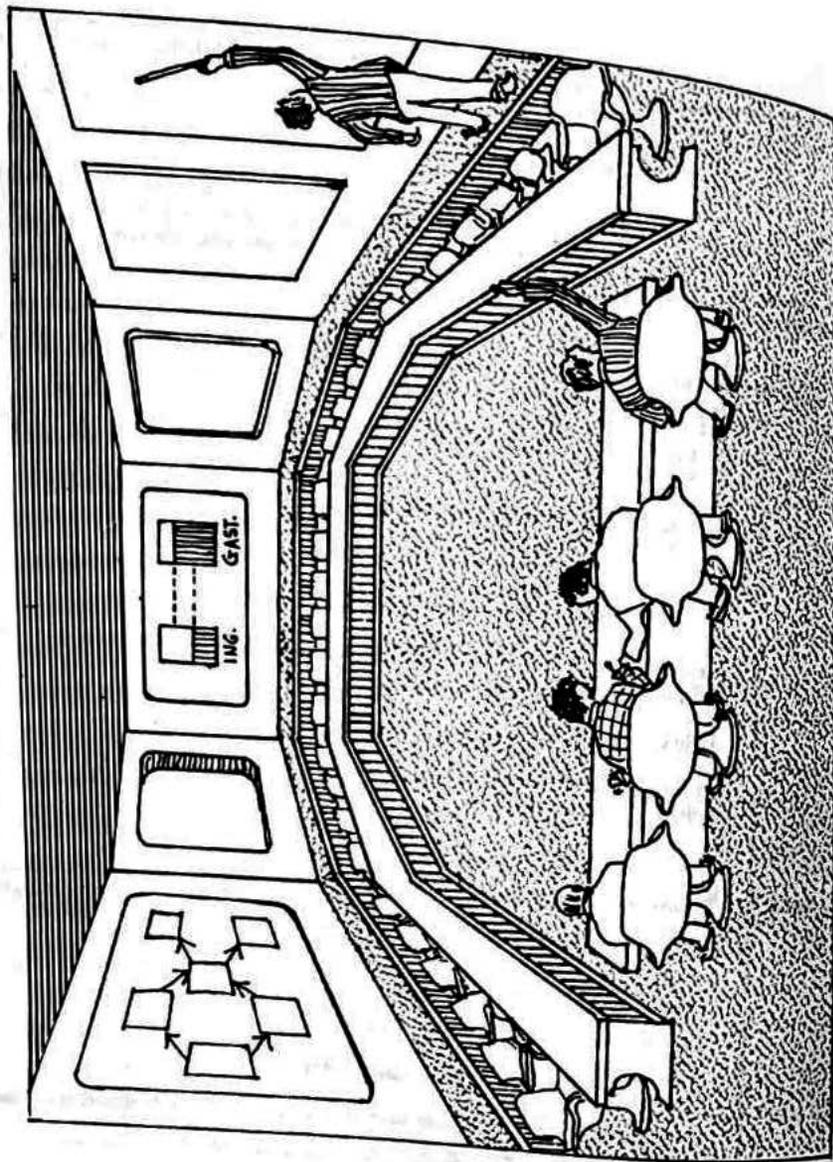
La sala "D" puede operar como una mera sala de sesiones y como una sala del complejo de la sala de situaciones.

**SALA "C"** Es una sala de comando dotada con todos los dispositivos electrónicos y de computación como para apoyar instantáneamente con información pertinente, la discusión que se realiza en la sala "D". (Esquema No. 3).

Tiene las siguientes características:

- 1) Visión directa hacia la sala "D" (no hay visión a la inversa) (V1).
- 2) Audio, para seguir la discusión integralmente.
- 3) Comandos de control y filtro hacia la sala "T" y la caseta de retroproyecciones, con visión directa hacia la sala "T" (V2).

ESQUEMA Nº 2 SALA "D"



- 4) Programas de computación para graficar, expresar en flujogramas, o exponer en índices sintéticos la información que será transmitida por la pantalla P2.
- 5) Criterios establecidos y objetivos para filtrar la información a lo estrictamente necesaria y pertinente para la decisión que debe tomarse en la sala "D".

La sala "C" debe ser comandada por el Jefe de la Sala de Situaciones, quien sería responsable de:

- 1) Examinar con anticipación con el secretario de la sala "D" la tabla de debates, a fin de preparar la sala de situaciones a los requerimientos del análisis.
- 2) Establecer y administrar los sistemas de apoyo informativo a la sala de situaciones, se trate de información primaria, procesada o modelos de análisis computarizados para ofrecer respuestas a interrogantes que surjan del debate en la sala "D".
- 3) Asumir responsabilidad por el "hardware" y "software" de todo el sistema de apoyo a la sala de situaciones.
- 4) Procesar la demanda de información y análisis que la experiencia de funcionamiento de las salas "D" y "T" indique y diseñar programas para atender tales demandas.
- 5) Dirigir el sistema de salas, cuando entre en sesiones la sala "D".
- 6) Clasificar la información acumulada (cerrada, abierta, etc).

El jefe de la sala de situaciones no tiene acceso físico o verbal hacia la sala "D" y debe realizar sus funciones exclusivamente en el resto del espacio de la sala de situaciones.

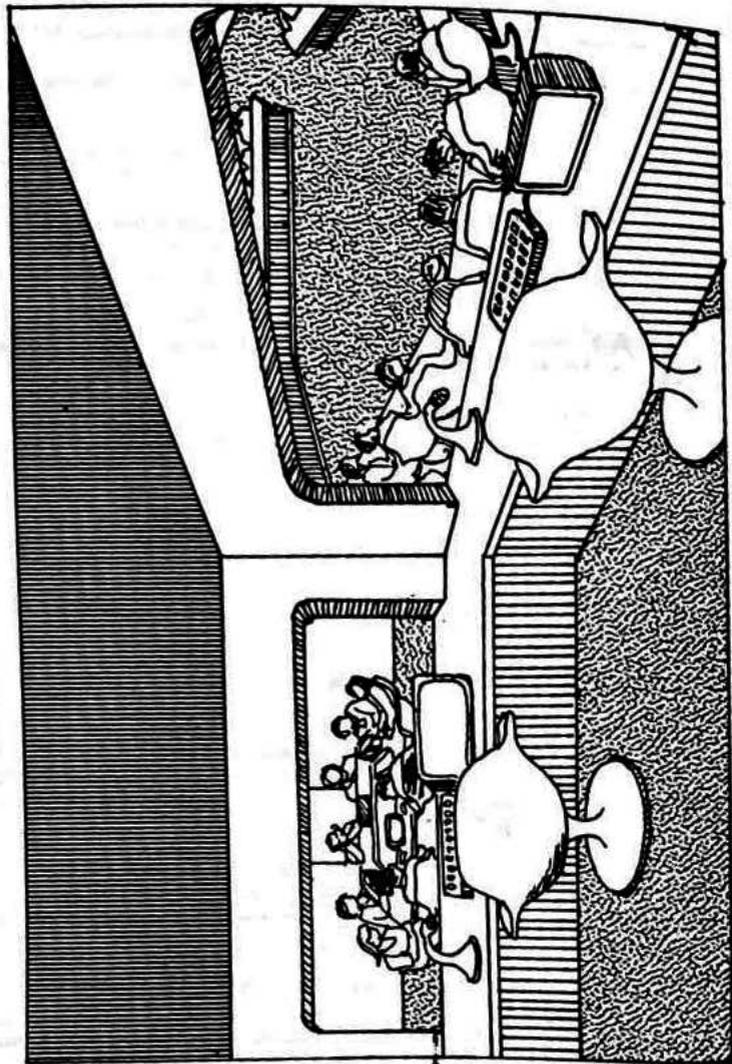
SALA "T": La sala "T" es la sala de trabajo del sistema y operará en dos modalidades. (Esquema No. 4).

- 1) En forma aislada, para realizar trabajos preparatorios a una sesión de la sala "D", o para realizar trabajos propios de las distintas unidades de la Oficina de Planificación a nivel global, sectorial y regional (en este caso, la sala "T" será ocupada por cada equipo pertinente); y
- 2) En paralelo con la sala "D", a fin de abastecer a la sala "C" en su función de apoyo en las discusiones para la toma de decisiones. En este caso, la sala "T" será operada por un equipo humano propio de la sala de situaciones, dependiente del jefe de la misma.

El equipo humano de la sala "T" tendrá tres tipos de trabajos:

- 1) Alimentar la memoria de la sala, a fin de que ésta reemplace al libro-plan, dif-

ESQUEMA N° 3 SALA "C"



cil o imposible de mantener al día.

- 2) Trabajar incesante y permanentemente en la acumulación de información y capacidad de análisis a fin de poder responder adecuadamente a los requerimientos de la Dirección de la Oficina de Planificación y de las sesiones de la sala "D". (Es una central de información).
- 3) Operar en paralelo con las sesiones de la sala "D".

La sala "T" debería tener sistemas propios o autónomos de computación y terminales conectados a los sistemas nacionales e internacionales de computación que se estimen necesarios.

El funcionamiento de la sala "T" a un nivel adecuado de eficacia, dependerá naturalmente de:

- 1) El plan de información que apoye todo el sistema de planificación estratégica;
- 2) La capacidad de modelización del cambio situacional o de aspectos particulares del mismo;
- 3) De la interconexión de la sala de situaciones con las distintas unidades de la Oficina de Planificación y de todo el sistema de planificación; y
- 4) De la creación de algunas unidades de análisis, que hoy por lo general, no existen en las Oficinas de Planificación.

#### c) El sistema de información

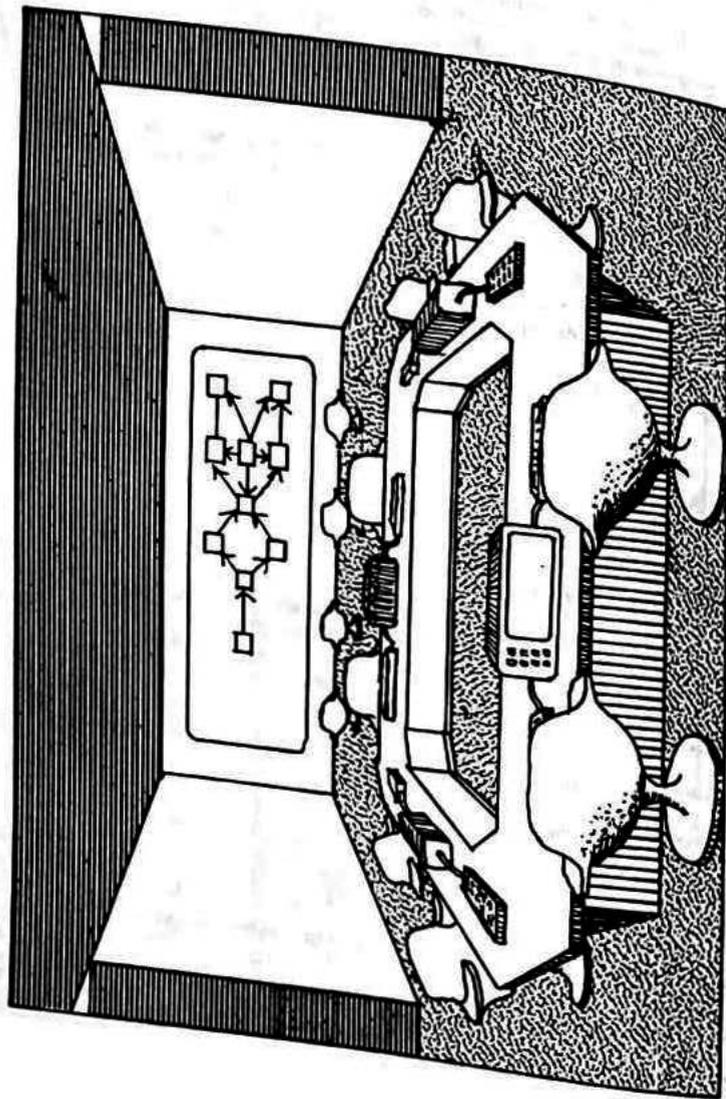
La sala de situaciones sería un cascarón vacío sin un sistema inicial de información y un plan de informaciones para mejorar permanentemente la memoria y capacidad de análisis de la sala de situaciones. La principal fuente de mejoras a la información inicial proviene de la demanda de información y análisis que genera el mismo funcionamiento de la sala de situaciones.

El sistema de información que debe fluir hacia la sala "T" del sistema, se compone de:

#### INFORMACION PRIMARIA COMPUTARIZADA

- 1) Mapas de diversos tipos (regiones del país, etc.).
- 2) Fotografías
- 3) Legislación y reglamentación y, en general, disposiciones legales.
- 4) Estadísticas no procesadas.
- 5) Estadísticas instrumentales (presupuestos, contabilidad, etc.).

ESQUEMA Nº 4 SALA "T"



- 6) Información comunicacional (noticias de prensa, opiniones de dirigentes políticos, etc.).

#### INFORMACION PROCESADA

- 1) Informes ejecutivos de análisis
- 2) Informes ejecutivos de inteligencia
- 3) Indicadores económicos y políticos de la coyuntura.
- 4) Estadísticas procesadas (índices, relaciones, indicadores, coeficientes, estructuras, tendencias, patrones standard de normalidad o eficiencia, indicadores de alarma, etc.)

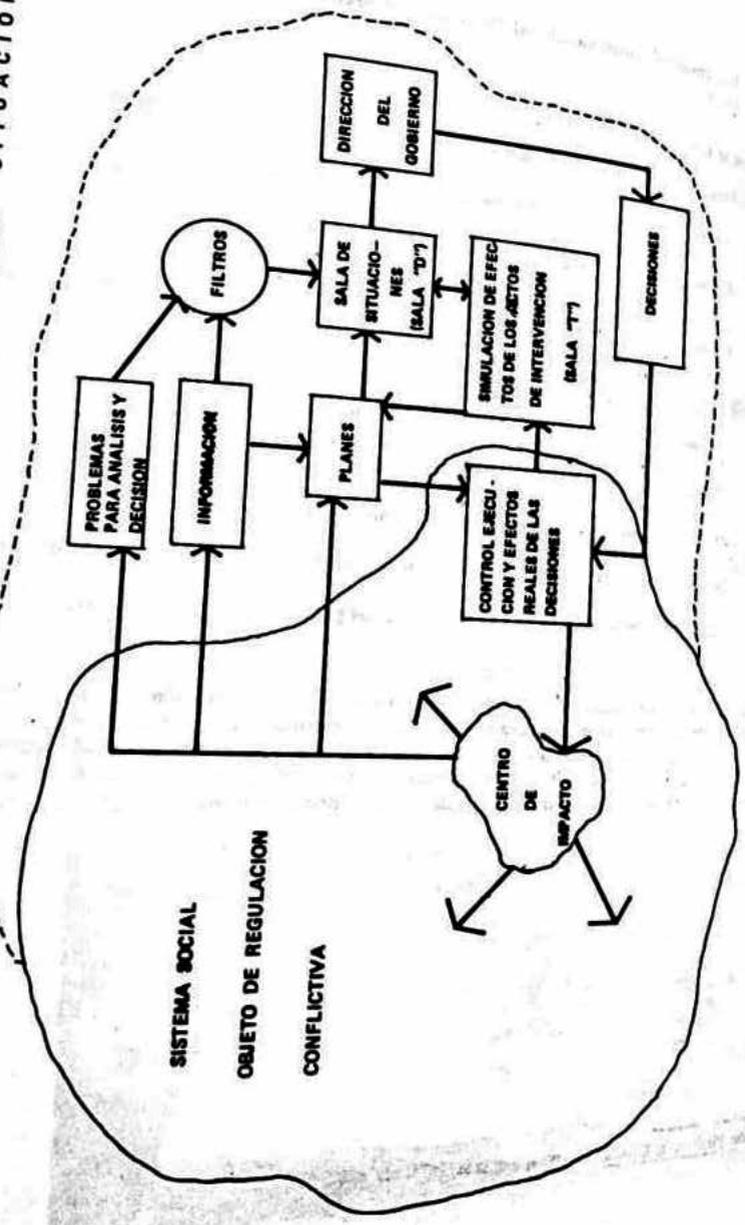
#### MODELOS

- 1) Modelos de diacronía histórica (para la explicación del pasado inmediato)
- 2) Modelos de funcionamiento sincrónico (para estimar impactos de decisiones)
- 3) Modelos de predicción (para estimar tendencias)
- 4) Modelos normativos (de diversos tipos, para verificar la consistencia de las normas)
- 5) Modelos estratégicos (redes de posibilidades para la toma de decisiones).

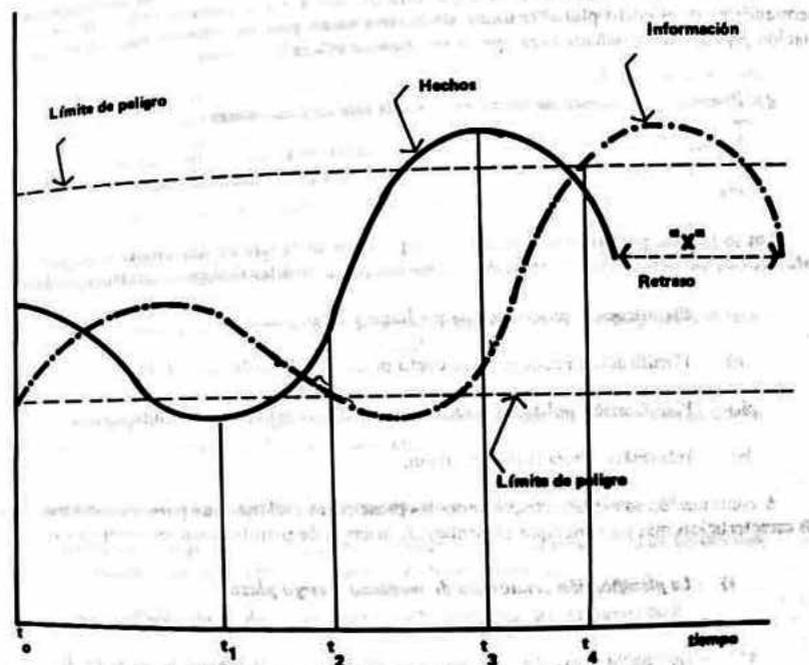
Un problema fundamental en el sistema de información es su *oportunidad*. Para el funcionamiento de la sala de situaciones no se requiere un sistema de información en "tiempo real". Pero, existe un rango temporal de atraso máximo permisible que condiciona toda la eficacia del sistema. Si la situación cambia rápido, la sala de situaciones necesita también de información rápida. A este respecto podemos transcribir las siguientes afirmaciones de Stafford Beer, un pionero del diseño de salas de operaciones <sup>5/</sup>.

<sup>5/</sup> Stafford Beer, *Platform for Change*, John Wiley and Sons, 1975, pág. 429.

ESQUEMA No. 5: "FUNCIONAMIENTO SALA SITUACIONES"



"Es una noción familiar que el movimiento económico se desarrolla en ciclos. En consecuencia, la información atrasada no es solamente "tardía", es precisamente incorrecta, porque representa una tendencia cíclica que ha sido ya superada, pero ello no es reconocido".  
 Veamos esto en el gráfico siguiente:



En nuestro ejemplo, la información se obtiene en la sala "T" con "x" tiempo de atraso. La dimensión del atraso hace que la tendencia recesiva que los hechos muestran en el período  $t_0 \rightarrow t_1$  se conozca en el período  $t_2$ , cuando los hechos ya muestran una tendencia expansiva. Si la decisión para contrarrestar la recesión toma además algún tiempo adicional, la medida antirecesiva se adoptará entre el período  $t_2 \rightarrow t_3$ , o sea, en pleno auge expansivo.

En consecuencia, la "señal" de alarma que emitirá el sistema de información en  $t_2$  al llegar la

recesión al límite de peligro, conducirá a una política que reforzará en vez de corregir las tendencias inadecuadas. En otras palabras, en vez de resolver un problema a causa del atraso en la información, podemos amplificarlo.

La información atrasada sólo es compatible con el sistema burocrático de planificación normativa que escribe un libro-plan donde el tiempo se mide en años. Pero, en cambio, si queremos un sistema adaptado a la exigencia de la coyuntura del día a día, al servicio de la adopción de decisiones permanentes en el corto plazo, la única alternativa es un plan de información, una máquina de información previamente diseñada para operar en "tiempo eficaz".

**d) El apoyo del aparato de planificación a la sala de situaciones**

El buen funcionamiento de la sala de situaciones exige que las oficinas de planificación cambien de modalidades de trabajo, al menos en algunas unidades claves, y se creen algunas nuevas.

Por lo menos, para la etapa inicial de la operación de la sala de situaciones se requiere concentrar esfuerzos de modernización, formación o creación respecto a las siguientes unidades, según sea el caso.

- i) Planificación económica de mediano y largo plazo.
- ii) Planificación económica de corto plazo y análisis de coyuntura.
- iii) Planificación política y análisis de coyuntura política y comunicacional.
- iv) Informática para la planificación.

A continuación se explican brevemente las principales acciones que parecen necesarias, a partir de las características más comunes que presentan las oficinas de planificación en América Latina.

**i) La planificación económica de mediano y largo plazo**

Aquí, lo fundamental es:

- 1) Mejorar el diseño de la **direccionalidad** del plan, mediante la formulación de "programas direccionales", a nivel global, sectorial y regional;
- 2) Mejorar la modelística normativa que apoya el diseño coherente de la direccionalidad;
- 3) Computarizar la modelística normativa para trabajar en tiempo eficaz con "variantes";
- 4) Establecer procedimientos ágiles de revisión permanente de la normativa económica del plan; y

- 5) Establecer nexos de análisis con la unidad de planificación política (que se crearía al efecto), a fin de establecer supuestos políticos más firmes para el análisis de la normativa económica y ofrecer las opciones, variantes y supuestos económicos para el análisis y cálculo político.

**ii) La planificación económica de corto plazo y el análisis de coyuntura**

Actualmente estas unidades casi no existen en América Latina, o son de muy reciente creación. En este caso, parece importante:

- 1) Ampliar la dimensión de la planificación de corto plazo a la elaboración de planes globales, donde se evalúen las grandes decisiones de corto plazo, como el nivel y composición del gasto público, la política monetaria y de comercio exterior, empleo, etc.
- 2) Fortalecer el análisis de coyuntura, hoy prácticamente inexistente en la región.
- 3) Diseñar modelos económicos confiables para seguir y analizar la coyuntura y el impacto de distintas políticas económicas.
- 4) Desarrollar métodos y técnicas concretas de planificación de corto plazo y de evaluación de los distintos "arcos situacionales" del plan.
- 5) Establecer la demanda de información mínima necesaria para el diseño en calidad y oportunidad de planes operativos anuales, (cuentas nacionales, encuestas, contabilidad fiscal, indicadores de coyuntura, etc).

**iii) La planificación política y análisis de la coyuntura política y comunicacional**

Esta unidad tendría que ser creada, pues no existe en la estructura actual de las oficinas de planificación. Sus principales funciones serían las siguientes:

- 1) Apoyar el diseño de la direccionalidad política del plan de mediano plazo;
- 2) Colaborar en el diseño de la dimensión estratégica del plan (viabilidad política, institucional, económica, etc.);
- 3) Seguir la coyuntura política y hacer el análisis político de cada proyecto y acto en situación;
- 4) Estudiar permanentemente la fuerza propia y las fuerzas sociales aliadas y oponentes (sus ideologías, sus estrategias, sus proyectos, sus intereses permanentes, sus intereses situacionales, sus vectores de poder, etc.);
- 5) Hacer un análisis crítico permanente de la política comunicacional del gobierno; y

6) Intercambiar y coordinar sus análisis con las unidades de planificación económica

iv) *La informática para la planificación*

Aquí la informática para la planificación se entiende como un plan, en permanente revisión, para producir por medios computarizados la información necesaria que requiere el proceso de planificación como cálculo incesante que precede y preside la acción. Se trata de un equipo muy selecto de análisis y planificación que debe diseñar y supervisar el desarrollo de los sistemas de información que alimentarán la sala de situaciones. En una primera instancia, parece importante que este equipo de informática centre su atención en el diseño o mejoramiento de los siguientes tipos de información, generalmente deficientes en América Latina.

- 1) *Mejoramiento del sistema de cuentas nacionales* (cuentas de las familias, cuentas de las empresas públicas, oportunidad de la información, calidad de la información, etc.).
- 2) *Mejoramiento de las cuentas del sector público* (cuentas consolidadas del sector público, cuenta de las empresas públicas, contabilidad fiscal y sistema de ejecución, etc.).
- 3) *Sistema de encuestas de apoyo al análisis de coyuntura económica* (indicadores de ventas, de stocks, de intenciones de inversión, de expectativas generales, de producción de productos representativos, etc.).
- 4) *Sistema de encuestas de opinión pública* (apoya el análisis de coyuntura política), (indicadores de opinión sobre medidas gubernamentales, hechos políticos, popularidad del gobierno, la situación inmediata, las perspectivas políticas, etc.).
- 5) *Sistema de indicadores de actividades públicas*, derivadas de registros administrativos, tales como ejecución presupuestaria, registros contables, registros de caja, metas logradas en los programas presupuestarios, cumplimiento de metas de servicios públicos, etc).
- 6) *Endeudamiento interno y externo*, derivables de los registros de control legal de los procesos de endeudamiento.
- 7) *Importaciones, exportaciones y movimientos financieros con el exterior*.

6.5 Planificación preventiva y reactiva

La planificación puede intentar atacar los problemas antes que se materialicen o simplemente dedicarse a solucionar problemas cuando estos ya son evidentes para todos por su magnitud y consé-

cuencias. La idea preventiva de atacar los indicios de un problema y no los problemas mismos, ya fue enunciado por Maquiavelo en "El Príncipe", cuando dice:

"Ocurre con esto lo que los médicos dicen de la ~~tiña~~ que al principio es fácil de curar y difícil de conocer, mientras que con el correr del tiempo, no habiendo sido al principio conocida ni remediada, es fácil de conocer y difícil de curar"

"Así ocurre con las cosas del Estado, porque conociendo a distancia (lo que no es dado sino a los prudentes) los males que nacen en ella, se remedian pronto; pero cuando, por no haberlos conocido, se dejan, crecen hasta que los conocen todos y no tienen remedio". (Págs. 33-34, Edic. Aguilar).

La planificación reactiva, o sea, aquella que sólo ataca los problemas ya evidentes, es una planificación defensiva e ineficaz. Pero la práctica de la planificación preventiva requiere que un sistema oportuno de información señale los "indicios" de los problemas, muestre cuando ciertas variables críticas se salen fuera de control o de la zona de normalidad y entran en una zona de peligro que anuncia problemas. Un buen sistema de indicadores de coyuntura debe proporcionar "señales de alarma" y luces rojas que anuncien la probabilidad razonable de la creación de un problema. Pero esto es aún insuficiente, porque la planificación preventiva exige una mentalidad del planificador o del dirigente que lo capacite para abordar un "indicio" con la misma urgencia que un problema ya desarrollado y evidente. El principal problema de la planificación preventiva consiste en que el dirigente o gobernante asuma la incomodidad de tomar en serio una señal de alarma, aunque ésta sea destacada y exagerada ante la opinión pública por sus oponentes.

CONCLUSIONES



## 7. CONCLUSIONES

Todo este libro puede sintetizarse en estas tres afirmaciones:

*Primera:* Las fallas de la planificación tradicional no se deben a su práctica deficiente, sino a sus inadecuados fundamentos teórico-metodológicos.

*Segunda:* El centro de la planificación no es el futuro, sino el presente. El cálculo sobre el futuro sólo es un medio para darle racionalidad a las decisiones presentes.

*Tercera:* La planificación económica es inseparable de la planificación política, pero como la buena práctica de la primera supera en parte y de hecho sus limitaciones, un camino para reformular en teoría y modernizar en la práctica los sistemas de planificación tradicionales, consiste en formalizar y enriquecer las buenas prácticas de gobierno.

La crítica a la planificación económica vigente puede referirse a un supuesto básico en que descansa toda la teoría de la planificación normativa. Este supuesto afirma que: "el actor que planifica está "sobre" o "fuera" de la realidad planificada y, en consecuencia, no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican". A partir de este supuesto, la planificación normativa distingue artificialmente entre "sujeto" que planifica y "objeto" planificado, se restringe a un diagnóstico único como explicación de la realidad, reduce el proceso social a "comportamientos" representables en "modelos analíticos", se autorrestringe a lo económico, identifica planificación con "diseño" en el plano del "debe ser", ignora la incertidumbre, monopoliza la planificación para el Estado y produce métodos de "final cerrado", donde la política económica es autosuficiente para alcanzar los objetivos predeterminados del Plan.

En contraste, si adoptamos el supuesto más realista que sitúa al actor que planifica dentro de la realidad y allí coexiste con otros actores que también planifican, ya no es posible distinguir claramente entre sujeto y objeto de la planificación, porque el sujeto está en el objeto y éste contiene a su vez otros actores que también planifican. Aquí aparece la planificación en situaciones de contradicción, lucha y conflicto, donde el diagnóstico ya no puede ser único y objetivo, sino meramente una "explicación situacional". Si reconocemos el conflicto, surge de inmediato un tipo de conducta no rutinaria que se basa en el "juicio estratégico" o el "cálculo interactivo", irreductible a comportamientos sociales. En consecuencia, ya no es posible explicar la realidad conflictiva sólo por "modelos analíticos" sino que se requieren "modelos de simulación humana" que tienen su origen remoto en el "juego de guerra" (Kriegspiel) y se han extendido en su aplicación a las ciencias sociales. En este contexto de conflictos es imposible identificar planificación con diseño normativo, porque para ejecutar su plan cada actor tiene que vencer la resistencia de los otros actores, y en consecuencia el cálculo del planificador no puede ignorar tales resistencias. Aparece así el problema estratégico-táctico de la viabilidad y surge como imprescindible considerar en la teoría del plan que los factores políticos de poder son variables que influyen y son influidas por todos los otros elementos considerados. El plano del "puede ser" se articula así a la normativa del "debe ser". Pero el problema estratégico-táctico de la viabilidad es tan cambiante con la situación que el plan, para ser eficaz, tiene que extender sus fronteras hasta abarcar el cálculo inmediato que precede y preside la acción en la coyuntura. Aquí es donde se rescata el presente y surge el plano operacional de la acción o de la voluntad y oportunidad de hacer. Naturalmente, en la planificación situacional desaparece la

*certidumbre y el monopolio del Estado sobre la planificación; todos los actores sociales planifican en situaciones de poder compartido.* Si la planificación se confunde con el cálculo totalizante del proceso que "gobierna" la acción concreta, entonces ésta tiene que resolver tres grandes cuestiones: un primer problema normativo de "direccionalidad" para contestar a la pregunta de hacia dónde queremos ir y qué debemos hacer para ello; un segundo problema de "viabilidad", para responder al desafío de sortear las restricciones de la realidad y los obstáculos que presentan los oponentes a nuestro plan, y un tercer problema de "operacionalidad" para abordar la interrogante de lo que debemos y podemos hacer hoy con el objeto de avanzar hacia nuestra "situación-objetivo".

Sobre la base de estos fundamentos teóricos, es posible argumentar la crítica a la planificación tradicional. Así, rechazamos la idea de identificar planificación con diseño normativo, y de considerar lo político como un mero marco restrictivo de lo económico; sostenemos que todo plan tiene oponentes lo que obliga a hablar de una planificación política que comprende a la económica, rechazamos, en consecuencia, la idea que la planificación es técnica y neutra y su ciencia de base es la ciencia económica. Sostenemos que existen muchos recursos escasos que no son recursos económicos; por ejemplo, el poder y los conocimientos, y en consecuencia ante múltiples recursos escasos existen múltiples criterios de eficacia conflictivos e irreductibles unos a otros. *Todo esto nos lleva a criticar la asociación biunívoca común en los sociólogos entre Estado y planificación, sobre la base que el Estado es sólo el principal actor que planifica, pero no el único.* Declaramos que la planificación tradicional es impotente para servir a los propósitos del cambio social, porque no tiene teoría ni categorías para tratar el problema del surgimiento, cambio y efectos de las estructuras de base (genoestructuras) del sistema social. Por último acusamos a la planificación normativa de insincera, porque frente a la pregunta ¿Si se hace todo lo que anuncia el plan-libro, se alcanzarán los objetivos?, el plan tradicional oculta la ambigüedad inconsistente de su respuesta. Aún más afirmamos que la principal causa del incumplimiento de los objetivos no está en el incumplimiento de los planes, sino en que ellos, simplemente, no conducen a los objetivos que declaran.

Para fundamentar rigurosamente estas afirmaciones, podemos, en primer lugar, contrastar el "cálculo interactivo" o el "juicio estratégico" en el contexto conflictivo que asume la planificación situacional con el "cálculo unilateral" de la planificación normativa por el cual un sujeto intenta "controlar" un objeto planificado. En segundo lugar, podemos oponer el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura que caracteriza la planificación de situaciones con el cálculo de mediano y largo plazo de la planificación normativa, cuya utilidad es adjetiva al primero. Y, en tercer lugar, podemos enfrentar el "cálculo situacional" y la "teoría de las situaciones" referidas a la totalidad social relevante para la acción, con el "cálculo económico-social" que incide sólo en una parte de dicha totalidad.

Este examen de contrastes nos conduce a problemas de la mayor trascendencia para la teoría social en general y la ciencia económica en particular. En este sentido hemos identificado las siguientes demandas:

*Primera:* Necesitamos una teoría de la totalidad social que aborde las interacciones entre la economía, la ciencia política, la sociología, y las otras ciencias sociales, porque ninguna de ellas se preocupa de las implicaciones de unas sobre las otras. Por ejemplo, de los efectos políticos de las acciones económicas o de las consecuencias económicas de los eventos políticos. *Segunda:* Necesitamos reconsiderar todas las teorías y métodos que suponen la primacía inevitable del criterio de eficacia económica; esto supone tanto un cuestionamiento de los fundamentos clásicos de la ciencia econó-

mica, como de los de la planificación económica y de las técnicas económicas de evaluación de proyectos. *Tercera:* Necesitamos una teoría de la producción social y del cambio situacional que permita analizar el problema del conflicto de criterios de eficacia en un mundo donde existen múltiples recursos escasos y múltiples dimensiones del concepto de producción. Así, la producción económica de bienes y servicios tienen una dimensión política, cognitiva, ecológica, etc. y requiere para su materialización de recursos de poder, recursos económicos, conocimientos, valores, espacio, tiempo, etc.

Toda esta discusión nos facilitó oponer la planificación situacional a la planificación normativa, y afirmar que las prácticas normativas deben ser abandonadas para revalorizar la planificación. La planificación normativa es demasiado simple para servir en el gobierno de una realidad compleja. Pero, esto nos obligó a explorar el problema de concebir una práctica de la planificación situacional y estructurar propuestas concretas. Aquí nuestra argumentación es doble: por un lado demandamos la articulación de lo político y lo económico, y por el otro destacamos el problema de la velocidad de cálculo de la planificación para que pueda ganarle en tiempo a los hechos. Nuestra propuesta concreta es reemplazar el "plan-libro", anticuado, rígido y lento, por una "Sala de Situaciones" al servicio de la cual se monta una máquina de información apoyada en todos los adelantos del teleprocesamiento y la computación. El papel esencial de esta "Sala de Situaciones" es formalizar un sistema de decisiones en la coyuntura. Pero para que estas decisiones en el día a día no constituyan "otro plan" empujado sólo por las restricciones inmediatas, proponemos un sistema de "prealimentación" con el futuro que rescate los planes anuales, quinquenales y perspectivas de la planificación tradicional, y que constituyen el "momento normativo-estratégico" del proceso de planificación. Igualmente proponemos un sistema de "retroalimentación" con el pasado reciente, a fin de que la planificación afine su cálculo por medio del aprendizaje social. Pero ambas instancias de análisis sólo tienen significado si apoyan el "momento táctico-operacional", vale decir el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura.

La planificación no da tiempo para escribir libros. Sólo una máquina de información y decisión puede preceder y presidir los hechos en la coyuntura. Nuestra propuesta constituye un cambio radical en las concepciones sobre la planificación y el planificador, y ella, en alguna medida, se abrirá paso cuando una nueva generación de planificadores con mayor formación política acceda a la práctica de las oficinas de planificación.

Las nuevas concepciones sobre planificación situacional o estratégica resuelven muchos problemas viejos, pero generan otros nuevos. Por ejemplo, ¿Con qué ciencia social podemos abordar el problema de planificar una totalidad social expresada como situación? ¿Es posible y un buen camino desarrollar una teoría de la producción social que limite a la producción económica a un aspecto parcial de un proceso más amplio? ¿Cómo proseguir el avance en la construcción de una teoría de las situaciones? ¿Cómo hacer más riguroso el análisis de viabilidad política y los modelos políticos en general? ¿Cómo hacer más riguroso la simulación humana y de la técnica de juegos en particular una herramienta más rigurosa de experimentación social?

Sin embargo, a nadie debe asombrar que el avance del pensamiento cree tantos problemas como resuelve. De otra manera, la ciencia se agotaría en su objeto.



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)