

2.

La Planificación como herramienta política

2.1. La teoría de Carlos Matus como contexto para la configuración de un nuevo paradigma. La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno. Estilos de liderazgo.

En este capítulo presentaremos el corpus teórico elaborado a lo largo de muchos años por el economista Carlos Matus¹. Las reflexiones teóricas que aquí se analizan, en su obra se presentan fragmentadamente, con reiteraciones y modificaciones que intentaremos sintetizar.

Quizá el prólogo a la primera edición de *El líder sin Estado Mayor* (Matus, 1997) sea el texto que mejor expresa el punto de partida para la formulación de una teoría crítica de la planificación gubernamental. En él, Matus rebate la teoría del Estado mínimo, esencial en la concepción política del neoclasicismo, y rescata a los partidos políticos como pilares del sistema político democrático pero señala, a la vez, la necesidad *de revolucionar el estilo de hacer política y el estilo de gobierno*.

Para lograr ese cambio, se trata de evitar tanto la invasión de la técnica sobre la política, como el dogmatismo de las ideologías y de la acción política sin método. Las palabras de Pascal abren sus primeras conclusiones: *Hay dos extravagancias: excluir la razón, e incluir sólo la razón. Las ciencias sin ideología son un barbarismo tan peligroso como la ideología sin ciencias* (Matus, 1997).

En este primer apartado desarrollaremos el origen y el contexto de la formulación de la teoría de Matus, su ruptura epistemológica con los supuestos de la planificación tradicional, la teoría de la planificación como instrumento de gobierno, la relación entre política, planificación y gobierno que trasunta todo su relato, y el denominado triángulo de gobierno.

¹ Carlos Matus nació en Chile el 19 de noviembre de 1931. Fue Ministro de Economía y Presidente del Banco Central durante la presidencia de Salvador Allende. Vivió la cárcel y el exilio. Hasta su muerte en 1998, fue presidente de la Fundación *ALTADIR, Alta Dirección*, con sede en Caracas, Venezuela, y desde allí asesoró a gobiernos nacionales, provinciales y municipales de América latina sobre planificación y gobierno. Su formación de base fue en economía, obteniendo su licenciatura en Harvard. Se ha relacionado con planificadores y dirigentes políticos argentinos, para quienes ha dictado cursos, a través

En 1987, en la primera edición de *Adiós, Señor Presidente*, Carlos Matus escribe una simbólica y comprometida carta dirigida Presidente de Chile, Salvador Allende, en la que sintetiza el motivo constante de sus preocupaciones fundamentales:

*“Desde muy joven y a lo largo de muchos años de servicio público pude reflexionar desde variadas y encontradas posiciones sobre el arte y las ciencias de gobierno. Fui estudiante universitario, fui asesor, fui su Ministro, fui profesor e investigador, trabajé como técnico y tuve altas responsabilidades políticas, actué como defensor de su gobierno y también como opositor a la dictadura, y recorrí, en desorden y en diversas geografías, varias veces en mi vida ese **ciclo de aprendizaje entre técnica, academia y política práctica** antes de poner por escrito estas reflexiones...” “Acumulé casi igual número de fracasos que de éxitos. Aprendí de ambos, de manera que los últimos vinieron después que los primeros. Dos años en los campos de concentración de la dictadura me ayudaron a comprender la miseria, la ingratitud y la nobleza humana, así como la transitoriedad del poder” (Matus, 1994: 1-2).*

En esa carta, quizá como promesa de reparación de una deuda, menciona cómo el trágico final de una experiencia de gobierno, aún en un contexto internacional empeñado en la obstrucción de todo proceso de desarrollo latinoamericano de signo popular, se debió también a la falta de preparación teórica tanto de los políticos como de los técnicos²:

“Usted supo que gobernar era una tarea dura, mucho más compleja y de naturaleza distinta a la de ganar elecciones. Usted constató que estábamos impreparados para gobernar. Usted vivió la incompreensión entre técnicos y políticos. Usted fue víctima del ideologismo extremo que dividió a sus partidarios y los incapacitó para adoptar una estrategia y una línea táctica que encauzara coherentemente el gobierno. Usted no pudo ver como se derrumbó el mundo que sirvió de guía a un tercio de sus adherentes” (Matus, 1994: 2).

de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), representante de la Fundación Altadir en Argentina y difusora de su obra.

² Considero necesario señalar que Matus crea su teoría a partir de una autocrítica a un proyecto cuyo fracaso no se debió a causas internas, sino a un escenario internacional que no será abordado en esta tesis. Su autocrítica se aprovechará para explicar el marco conceptual de esta tesis, pero de ningún modo supone una presentación de las causas que terminaron con el gobierno de Salvador Allende.

Con el objetivo recuperar la política y de reflexionar críticamente sobre la debilidad de las ideologías y el *barbarismo tecnocrático* emergido a partir de *la crisis de la razón que no puede combinar bien los valores con la ciencia*, Matus aborda a la ciencia y la técnica de gobierno para contribuir a *despejar el camino del rescate de las ideologías hacia la razón tecnopolítica* (Matus, 1994: 3).

Al indagar sobre las causas de la debilidad de las democracias latinoamericanas, centra la atención en la *mediocridad* de un estilo político que carece de teoría y método de gobierno. Esta conclusión que reitera y desarrolla a lo largo de su obra, surge de las profundas reflexiones posteriores a su experiencia de gobierno en Chile durante los años comprendidos entre 1970 y 1973. Con pretensión de ecuanimidad, califica a esa acción de gobierno como *honesto, sacrificada, con gran seriedad para enfrentar los problemas que presentaban las minorías poderosas*, pero con un proyecto incorrecto.

Para el pensamiento de Carlos Matus en los años 80', el proyecto del equipo del presidente Salvador Allende fue, en sus palabras, *estatista*.³ Ese estatismo se debió a la convicción -signo de una época- que la democratización de la economía o la formación de una gran área de propiedad social generaría las condiciones de igualdad que harían perdurable el sistema democrático.

La autocrítica a esa concepción del proyecto político se expresa al señalar que la subestimación de un mercado al que era necesario sustituir, se debió a cierto desconocimiento de la realidad y al intento de aplicación de un modelo concebido internacionalmente y no a partir de la realidad nacional. Textualmente:

“nosotros creíamos que con formar una gran área de propiedad social, democratizábamos la economía, pasábamos por alto nuestros problemas, menospreciábamos el mercado. En realidad nosotros pensábamos que el mercado era algo que casi teníamos que sustituir, era también el signo de aquel tiempo, en general en aquella época los proyectos políticos no eran autóctonos, eran traídos desde afuera (entrevista a Matus, 1998).

³ Entrevista realizada a Carlos Matus por Ricardo Daelecsandris el 21 de mayo de 1998 para el programa *Dialogando* del Canal Plus satelital, en ocasión del dictado del *Seminario Iberoamericano sobre Planificación Estratégica Situacional* en la ciudad de Buenos Aires.

A partir de la crisis ideológica y científica del proyecto socialista europeo, Matus advierte acerca de una oportunidad que se presenta por primera vez en la historia latinoamericana, y de *un espacio de libertad para pensar por nosotros mismos en lo que es un proyecto progresista* (entrevista a Matus, 1998).

Cinco son los problemas fundamentales del sistema político de los países latinoamericanos que inducen a Matus al descubrimiento de uno mayor: *la falta de una teoría y ciencia de la política*. En primer lugar, señala que la política en nuestros países está desenfocada de la gente, se dedica a resolver los problemas que genera la dinámica política y no los de la sociedad; en segundo lugar, la dirigencia política cree que bastan la improvisación, la experiencia, el buen sentido y la profesión que ha adquirido en la Universidad para gobernar mientras que hay ciencias y técnicas de gobierno que se han ido desarrollando a lo largo de los años y que los políticos ignoran. Hay, entonces, una disfunción de segundo orden: *no saben que no saben y por eso no pueden aprender*; en tercer lugar, en nuestros países predomina la falta de ética y la corrupción como subproducto de la mediocridad del sistema político; en cuarto lugar, los partidos políticos, son *clubes electorales, no tienen centros de formación de sus dirigentes, no tienen centros para pensar su país*; en quinto lugar, son sistemas ultracentralizados y por lo tanto, muy distantes de la gente.

Matus asegura que el conjunto de estos problemas que ha producido la desacreditación de la política y el alejamiento de quienes tienen vocación para pensarla y ejercerla, se debe ya no al mito de lo ético, *sino al mal diseño de las reglas del juego que invitan a la corrupción y a la deshonestidad*.

Sin embargo, su principal apuesta en relación con lo que nos interesa destacar, pone el centro de atención en el arte de hacer política, entendiendo por arte toda creación que también incluye al pensamiento racional:

“Por supuesto que yo no voy a sostener un punto de vista tecnocrático de la política, nada más lejos de eso. La política es un arte, y ese arte lo tiene cierta gente y no lo tiene otra gente y eso genera liderazgo. Pero no hay ningún arte en el mundo, de la cultura, de la danza, de la música que no tenga un aspecto de Ciencia, Y creo que los dirigentes políticos están ignorando completamente la dosis de Ciencia que tiene

la política y esto responde a cómo se hace Ciencia y qué es lo que hace la Universidad. La universidad se compartimenta entre departamentos que parcializan la Ciencia, pero la realidad no reconoce esos departamentos, tiene problemas que cruzan esos departamentos, y trabajar con problemas en la práctica crea problemas teóricos que la Universidad y los políticos ignoran. Hay un problema de fundamentos, de método que se debe resolver. Hoy no creo que haya ciencia que sea soporte de la política.” (entrevista a Matus, 1998).

Este diagnóstico de la situación le permite a Matus, detectar el principal problema y formular sus críticas a las formas de planificación de gobierno aún vigentes. Sobre estas críticas comienza a delinear una nueva teoría basada en un cuestionamiento a los supuestos teóricos que sustentaban la planificación tradicional. En ese sentido, en la entrevista citada afirma:

“La forma en la que se debe analizar un problema estructurado en la realidad no tiene nada que ver con cómo a nosotros nos enseñaron las cosas: las variables no son precisas, la relación de las variables son imprecisas, la solución de los problemas es situacional. Lo que es bueno para unos es malo para otros: ¿con qué método resolvemos eso? No es por casualidad que un excelente economista fracase rotundamente cuando hace política porque no tiene cómo analizar el intercambio de problemas que se genera cuando yo tomo una decisión económica y pago un costo político o a la inversa. ¿Cómo se analiza eso, cómo se trabaja con incertidumbre, cuando ocurren sorpresas. No es un cálculo preciso ni técnico. No es sólo es un problema de gestión ni es sólo político, es tecnopolítico. los técnicos formados en la vieja escuela de administración no saben de planificación estratégica, cómo van a modernizar los, estados si no saben diseñar sistemas de alta responsabilidad. Si no lo saben los técnicos menos lo pueden saber los políticos” (entrevista a Matus, 1998).

En sus discusiones con compañeros de trabajo de Naciones Unidas fieles a la planificación tradicional, Matus elabora dos premisas que lo llevan a la formulación de nuevos preceptos para la teoría de la planificación. Esas premisas suponen que el proceso de comprensión de la teorías que contradicen los paradigmas establecidos es tan brusco y doloroso en algunos casos como imposible en otros, pero casi nunca gradual:

“*las teorías se rompen como el cristal y hasta ese momento parecen imbatibles*” (Matus, 1994: 6); y además, que los técnicos, siempre adheridos a situaciones acotadas, se vuelven reacios a nuevas formas de pensamiento, y que los políticos desconocen la importancia de la planificación moderna como herramienta principal de su trabajo.

El autor relata cómo el original de *Adiós, Señor Presidente* “*fue escrito en un mes, a toda prisa, sorprendido, irritado, cercado por un muro de prejuicios, en ofensiva contra la mentalidad determinística, convencido de las limitaciones del tecnocratismo*” (Matus, 1994: 6), y cómo su verdadera intención era “*acercar la teoría a la práctica, escapar del estrecho círculo de los economistas*”⁴ y ampliar el campo de la realidad abarcando los conceptos que la planificación tradicional cercena.

Retomar la conducción de la acción

Señalábamos en el capítulo introductorio que Matus centra su propuesta metodológica en el cuestionamiento al supuesto básico de la teoría de la planificación tradicional. Según ese supuesto, *el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican* (Matus, 1987: 88).

En primer lugar Matus parte de las preguntas que en relación al futuro realiza cualquier ciudadano de un país, *¿estamos caminando hacia donde queremos?, ¿sabemos lo que queremos?, ¿hacemos lo suficiente para alcanzarlo?* El tema de fondo de su planteamiento consiste en las posibilidades de interpelación de la acción humana, individual o colectiva, frente a las fuerzas externas que la exceden. Esas fuerzas, la sociedad como interacción o entramado de interdependencias que mueve el curso de las cosas por encima de la intención de los individuos, es representada por Matus como *la corriente de un río que puede arrastrar los acontecimientos hacia un terminal desconocido* por los hombres, o puede ser modificado por la acción consciente de los hombres hacia la dirección deseada:

⁴ Aquí se observa también cómo Matus es hombre de su época: la planificación es la planificación de la economía, aún cuando se haga desde una nueva teoría social y política, tal como postulaba la CEPAL y el pensamiento desarrollista hegemónico entre los grupos planificadores de América latina por entonces.

¿Nos arrastran o conducimos? Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora ante nuestra vida pudieron ser evitados o resueltos (Matus, 1987: 15).

La sencillez de esta pregunta como planteo inicial de Matus, remite a la ambivalencia de los problemas de la teoría de la acción social que han sido abordados en diferentes épocas y a través de diferentes representaciones; es decir, el tiempo externo que domina la acción o el tiempo subjetivo de la fenomenología, la sociedad como construcción depersonalizada que excede y anula la capacidad de interpelación humana o la realidad como resultado de la acción de los hombres:

“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 en los resultados de su producción. Todos somos responsables de mover o arrastrar la realidad hacia donde no queremos; pero, al mismo tiempo somos inconscientemente arrastrados en esa dirección que no deseamos” (Matus, 1987: 18).

Matus se ubica así en la tradición teórica que aboga por la idea de que *son los hombres los que hacen la historia aunque no saben que la hacen* (Marx, 1985: 31) y apuesta porque los hombres *no sean conducidos a donde no quieren llegar*.

Con esas palabras Matus nos dice que la construcción de un proyecto se puede hacer en lucha, pero una lucha que es dinámica y que tiene que seguir hasta alcanzar un final en el que la acción colectiva triunfe sobre el individualismo y que, a partir de la inclusión de la conciencia individual, logre vencer a la alineación que nos produce el ritmo vertiginoso y depersonalizado del curso de la historia mundial. Esa es la utopía del marxismo humanista por la que aboga Matus.

“Planificar no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, el final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país a causa de nuestras acciones” (Matus, 1987: 15, 16).

Incluso, la intención de la conducción política se ve arrastrada por fuerzas construidas por encima de las voluntades que, como gran consecuencia no intencional de la acción social, conducen a los gobernantes a resultados no deseados. Matus se pregunta:

“¿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?” (...) “Parece que el individuo, con sus características propias, al interior de un agregado social, se funde en una entidad distinta, a veces monstruosa, a veces heroica, a veces también pasiva y mediocre. Hasta dónde gobiernan los gobernantes?” (Matus, 1987: 18).

La imagen de la corriente del río permite entender cómo la realidad social está siempre en movimiento y no espera por los hombres, y cómo una dinámica propia se impone sobre las otras para imprimirle una dirección. En ese sentido:

“Nuestro destino se está construyendo incesantemente día a día, 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” (Matus, 1987: 16).

Se introduce de este modo en la acción de gobernar, la acción de planificar y el hecho colectivo como lucha, conflicto o *problema entre los hombres* y desarrolla ese enunciado de la manera siguiente:

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

hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos” (Matus, 1987: 19, 20).

El cambio por medio del plan, *es el contrapeso del vacío de dirección del proceso social que todos producimos como individualidades atomizadas*, en eso consiste la concepción de la planificación como un problema entre los hombres. Problema no sólo entre el individuo que persigue objetivos particulares y el hombre colectivo que busca una dirección social, sino también entre las distintas formas de encarnar lo colectivo o la lucha entre ideales. Definitivamente, a nadie puede escapársele el hecho de que se va hacia algún lugar que alguien orienta, y lo mejor es *tomar las riendas*, dado que en nombre de las manos invisibles del mercado o el destino, **alguien está construyendo el futuro por nosotros.**

Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. 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 (Matus, 1987: 20).

Por eso, para Matus la planificación se desarrolla en un medio que es resistente, pero esa resistencia no es natural, proviene de las visiones de futuro de otros hombres que planifican con objetivos, recursos y cálculos que surgen de valores, ideologías y razones diferentes.

“Si planificar es sinónimo de conducir conscientemente, entonces no existe alternativa a la planificación. O planificamos o somos esclavos de la circunstancia. Negar la planificación es negar la posibilidad de elegir el futuro.” Renunciar a conducir es renunciar a la libertad humana (Matus, 1987: 22, 23).

La ruptura con la planificación tradicional

En *Política, Planificación y Gobierno* (1987) así como en *Adiós Señor Presidente* (1994), Matus desarrolla su teoría crítica y dedica un apartado a la “Epistemología de la Planificación”.

Una pregunta simple y desprovista de inocencia para descubrir las *causas de la impotencia de la planificación económica normativa* consiste en inquirir acerca de *quién es y dónde está situado el actor que planifica*. A partir de ella, Matus anuncia una *revolución en la teoría de la planificación* que ubica al actor inmerso en la realidad que planifica y no fuera o distanciado objetivamente de ella.

Esta pregunta cuestiona el supuesto sobre el que se edifica la planificación normativa y el planificador tradicional se encuentra frente a un dilema respecto de su quehacer fundamental: o se aferra a ese supuesto y tiene una teoría consistente pero irreal, o rechaza dicho supuesto y mantiene una teoría inconsistente.

Matus debilita la solidez de este supuesto, cuando despeja, argumenta y presenta el razonamiento opuesto a los seis postulados que lo sustentan y que, salvo en algunos medios académicos, han sido poco cuestionados en América Latina.

En primer lugar, el sujeto (Estado) es diferenciable e independiente del objeto (realidad económico-social); en segundo, sólo existe una explicación verdadera. El planificador busca una verdad objetiva⁵, absoluta y única, para el diagnóstico y el conocimiento de la realidad sobre la que planifica; en tercero, la realidad es explicable a través del funcionamiento mecanicista de determinadas leyes y, por lo tanto, predecible siempre que no se interponga el azar de la naturaleza. El funcionamiento de la realidad es explicable a través de comportamientos o conductas sociales rutinarias, constantes, invariables y, por ende, a través de *modelos analíticos basados en la relación sistémica causa-efecto*; en cuarto lugar, sólo el estado planifica y no comparte con otros actores la capacidad de planificación, su oponente es únicamente la escasez de recursos. Por ello, *la planificación puede referirse sólo a lo económico-social, su criterio de eficacia puede ser sólo económico y su cálculo puede restringirse a un cálculo económico. El*

⁵ Aquí, Matus afirma que “la explicación de la realidad responde a la búsqueda de una verdad científica”, siguiendo el hilo de sus argumentos podríamos preguntarnos por qué ubica su propio método de análisis

cálculo estratégico sobra, porque sólo el Estado planifica en la búsqueda de alterar los comportamientos de los agentes económicos (Matus, 1987: 91); en quinto lugar, dado que la planificación normativa responde al diseño normativo estático del “debe ser” y no al de “tiende a ser”, la incertidumbre queda desterrada, los cálculos probabilísticos y la imaginación desestimadas, y los problemas de la realidad presentan una estructura limitada; en sexto lugar, el plan del Estado tiene objetivos propios y un final cerrado una vez que éstos son alcanzados. La situación final es conocida así como sus medios para alcanzarla. Todo se reduce a cumplir el plan para alcanzar los objetivos. La racionalidad técnica debe imponerse para encontrar una solución óptima a problemas bien estructurados de solución conocida (Matus, 1987: 92).

Para Matus, las razones de los magros resultados de la planificación en América Latina que han expuesto sus autores a lo largo de los setenta y los ochenta no descubren el problema fundamental, consistente en la férrea aprehensión de los postulados descriptos y la negación de los argumentos opuestos. La ineficacia es explicada a través de problemas que soslayan la causa central y que se evaden de ella a través de las circunstancias políticas, el insuficiente poder de las oficinas de planificación, etc. En sus palabras:

La tesis que expresamos aquí afirma que las causas de los magros resultados de la planificación tradicional en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planificación normativa que por un lado conduce a un concepto restringido de la planificación y del planificador, y por otro, conduce a una práctica economicista y tecnocrática que se aísla de la planificación política y del proceso de gobierno como sistema de cálculo que precede y preside la acción (Matus, 1987: 93).

La revolución en la teoría de la planificación a la que Matus se refiere se inscribe en una revolución más amplia que alcanza al conjunto de las Ciencias Sociales y que expresa acertadamente Emilio Lamo de Espinosa cuando expone que con la crisis de los grandes paradigmas explicativos de la realidad hacia los años setenta, emerge un nuevo objeto social ya no se trata de abandonar las grandes modelos explicativos de la realidad sino de comenzar a explicarla de otro modo (Lamo de Espinosa, 1997).

fuera del procedimiento científico cuando estamos considerando que su teoría responde a otro paradigma científico diferente del, aún hegemónico, que centra la validez en la objetividad.

A los seis postulados considerados, Matus opone el siguiente razonamiento: en primer lugar, el sujeto que planifica se implica con el objeto o realidad planificada, siendo comprendido por ella junto con otros sujetos que también planifican. Sujeto y objeto se confunden, de un modo que ninguno tiene el control absoluto sobre el otro.

No se trata al observador de la realidad como si se tratara de un científico que mira por la ranura. El propio observador es parte de la realidad observada. La acción de un sujeto depende de la acción de otro y por eso ninguno tiene de antemano la posibilidad de asegurar el control de la situación para llegar a la realidad deseada.

Matus se introduce con estos argumentos en los distintos grados de gobernabilidad que puede lograr el Estado como sujeto planificador a través de la concertación y la negociación política. Dato que no está totalmente desarrollado en su obra y que consideramos imprescindible para la consistencia de la planificación de gobierno. La planificación, de acuerdo con este razonamiento, no es sólo un cálculo estratégico de gobierno sino también una actividad propia del arte de gobernar.

En segundo lugar, si la realidad está formada por múltiples actores que coexisten con capacidad para planificarla, varias son las explicaciones que tienen lugar de acuerdo con la inserción diferenciada de cada actor en ella. *En consecuencia, ya no son posibles el diagnóstico único y la verdad objetiva. Sólo es posible una explicación situacional donde cada sujeto explica la realidad desde la posición particular que ocupa en el sistema (objeto) planificado* (Matus, 1987: 94); en segundo lugar, central en la teoría de la interacción social, reducir la acción humana a comportamientos predecibles es insuficiente. Las leyes de la sociedad no funcionan como si fueran las de la naturaleza, debido a que a pesar de que es posible explicar ciertos comportamientos en base a constantes que se reiteran a lo largo de la historia de las sociedades, estos comportamientos nunca son idénticos porque sus actores varían a lo largo del tiempo y porque la acción humana produce actos contingentes. Debido a ello, a la relación causa-efecto, es necesario oponer la relación iniciativa-respuesta que permite considerar las mediaciones que dentro del sistema introducen las acciones de los otros actores que el sujeto que planifica desconoce de antemano. La realidad no es *predecible sino previsible* y por eso *ahora requerimos del cálculo interactivo o del juicio estratégico, que es propio de la interacción entre actores sociales(...)* Así como el plan del Estado no responde a un comportamiento predecible, sino a un juicio estratégico creativo,

tampoco es posible entender las acciones y planes de los oponentes sin reconocerles iguales capacidades de juicio (...) en consecuencia la realidad social no puede ser explicada totalmente por medio de modelos analíticos basados en relaciones de comportamiento (Matus, 1987: 95).

En cuarto lugar, Matus señala que el poder es escaso y sus condiciones limitan la viabilidad del “*deber ser*” del diseño normativo por la presencia de otros actores que coexisten dentro de la realidad planificada. En consecuencia, la planificación debe *sortear la resistencia de los otros al plan propio*. Para ello se requiere de la voluntad de hacerlo y de la sistematización del cálculo político centrando su atención en la coyuntura. Aquí la idea de Matus es que *el contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso*. De ahí que la eficacia política en el cumplimiento del plan sea tan importante como la eficacia económica: *la planificación económica es sólo un ámbito de la planificación sociopolítica* (Matus, 1987: 96). En quinto lugar, por los argumentos expuestos, la incertidumbre existe siempre aunque no inhiba la acción hacia el cumplimiento del plan y en sexto, los problemas que trata el gobernante tienen soluciones abiertas, es decir, son cuasiestructurados:

En *Política, Planificación y Gobierno* (1987), Matus dedica un apartado a la teoría de la acción donde presenta su ruptura con la rama “positiva” de la teoría económica que, desde la segunda mitad del siglo XIX, ha perdurado como modelo explicativo de los comportamientos socio-económicos. Para Matus, el sustento de la planificación tradicional proviene de una deformación economicista de la teoría económica que reduce la dinámica de las sociedades al cumplimiento mecanicista de las leyes que la rigen. Descubriendo analíticamente esas leyes, por deducción o inducción, es posible predecir el futuro. Como ya hemos señalado, esta manera de concebir el devenir social anula los procesos creativos que se asientan en una *acción intencional y reflexiva mediante la cual el productor de la acción espera conscientemente lograr determinados resultados en una situación de cooperación o conflicto con otros* (Matus, 1987: 100).

Matus rebate esta deformación de la teoría económica y se apoya en la teoría de la interacción social⁶ para la cual la acción sólo es concreta en una situación concreta y

⁶ Sobre este tema, Matus remite a Habermas, *Debates Críticos*. J.B. Thompson y D. Held Edit, 1982.

su significado varía de acuerdo con los diversos actores sociales. Para comprender el tipo de acciones que los hombres producen, es necesario tener en cuenta el número de los actores involucrados en ella, sus roles, sus intenciones y el intercambio que se produce entre ellos. En consecuencia, así como los tipos de acción social se distinguen por la acción interactiva y la no interactiva, los tipos de planificación, situacional y normativa, se diferencian por el tipo de intercambio y de cálculo interactivo entre “yo ” y “tu”, entre “yo” y “el sistema”, o entre “yo” y “las cosas”.

La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno.

Para entrar de lleno en la teoría de Matus sobre planificación gubernamental, su obra más concentrada es *Política, Planificación y Gobierno*. La tesis que presenta en el capítulo séptimo es una tesis que reitera tanto en sus talleres como en varios de sus libros. En ese capítulo señala que “*gobernar, conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales*” (Matus, 1987: 73). Lo relevante es que este dominio no se le requiere al tecnócrata sino a quien va a conducir desde la alta dirección de los organismos.

El tecnócrata reclama que la alta dirección tenga conocimiento de las técnicas propias y específicas del organismo que dirige pero no reclama el conocimiento de los sistemas sociales para los que gobierna, ni de los objetivos estratégicos de ese organismo en relación con los otros organismos de gobierno. Matus, por el contrario, sostiene que “*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias...*” (Matus, 1987: 73). Matus le reconoce, básicamente, un rol político.

Sin embargo, con esta posición que enfatiza el conocimiento real de la situación y el contexto de la planificación para lograr su factibilidad y cierta previsión del futuro, opaca la idea de que *los cambios en los proyectos de gobierno también responden a ideas y concepciones* y no sólo a los obstáculos que presentan las situaciones contingentes o no previstas. Los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política, y, por lo tanto, una usina generadora de proyectos. Esto no significa desconocer que estos proyectos son también una consecuencia de la dinámica social, lo

que genera una revisión y readecuación permanente de las ideas y convicciones en que se fundan. Esta *dinámica de las ideas es estructurante de los proyectos*.

Matus afirma que “*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que él elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo sino activamente resistente, (governabilidad del sistema)*” (Matus, 1987: 73). La dinámica de las ideas es, a nuestro juicio, modeladora de objetivos y preexistente a las circunstancias o, por lo menos, *la primer circunstancia*, fundante del proyecto.

Creemos que ese sistema activamente resistente, también es un *sistema ávido de proyectos que aún no tienen ámbitos de representación*. Seguramente avanzaremos sobre esta idea más adelante, en virtud del poco tratamiento que tuvo por parte de Matus: cuántos sujetos sociales están esperando la expresión de proyectos que representen sus ideales, convicciones, valores y parámetros culturales. Muchos de ellos se entusiasman cuando emerge alguno de estos proyectos y se desaniman cuando se desvanecen por la falta de liderazgos efectivos para la acción de gobierno. Lo que queremos enfatizar es que para lograr un plan adecuado a la realidad no sólo se debe considerar estratégicamente el contexto, la situación, las condiciones de posibilidad, los objetivos y propósitos de otros actores que no son el Estado, sino también las convicciones propias y las reunidas a través de consensos, así como de la inclusión de sectores que, carentes de representación, se autoexcluyen de la actividad política.

Matus ancla su teoría en la particular situación que atravesó un proyecto de gobierno, el chileno de 1973, obstruido por la oposición de fuerzas no previstas. Sin embargo, las concepciones surgidas de aquel aprendizaje dejaron un legado de enorme valor para Latinoamérica y sus proyectos. Este legado que se pretende ordenar y presentar tiene que ver fundamentalmente con la **postulación de proyectos de gobierno**.

Continúa Matus: “*para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno*” (Matus, 1987: 73). Con esta reflexión presenta otro vértice de su **triángulo de gobierno**, hoy más conocido como triángulo de Matus, base de su teoría. Con la simpleza de los grandes teoremas, este triángulo explica los componentes necesarios para la actividad de gobierno e introduce

la idea de **sistema de gobierno**: “*gobernar exige articular constantemente tres variables, proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema*” (Matus, 1987: 73).

Estas tres variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras. La piedra angular del triángulo es, en nuestra interpretación, el **proyecto de gobierno**.

“El proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones” (Matus, 1987: 74).

Matus pone en primer plano la idea de que no es posible gobernar sin un **proyecto de gobierno**, porque el proyecto de gobierno revincula lo que nunca se debió separar: el gobierno y la sociedad.

La ausencia de un proyecto de gobierno se observa cada vez que un funcionario o gobernante va a conducir un sistema y ante la pregunta acerca de las características de su proyecto, remite a las competencias asignadas a su organismo por el marco normativo y por las rutinas administrativas. Los expedientes que llegan al despacho y las pocas decisiones que demandan al máximo nivel jerárquico, se constituyen en la esencia de la gestión. Esa pregunta básica inicial, acerca de cuál es su proyecto, obtiene como respuesta el asombro del gobernante ante el descubrimiento de tener entre manos riendas que desconoce.

Con Matus descubrimos que gobernar significa irreductiblemente contar con un proyecto, expresión de una vocación transformadora del mundo. El proyecto da sentido al inconformismo y lo transforma en acción política. Ese sentido implícito o explícito, contenido en un proyecto, en principio será un esbozo, hasta llegar a constituirse en un proyecto organizador de las voluntades sociales, una forma de organización, una clara

voluntad de estructuración que formula organigramas y procesos. Deberá después ser expresado y comunicado de un modo capaz de unir voluntades y de lograr la interacción con otros, con los *otros que se resisten* - dirá Matus-, o con quienes esperan desde su vacío de representación –según nuestra tesis-.

Es ahí donde aparece la planificación como una técnica al servicio del *arte de gobernar*. Las pretensiones tecnocráticas quizás reservaban para este corpus técnico un lugar más relevante, pero veremos a continuación que las herramientas operativas no son ni el único ni el principal instrumento de gobierno.

Por otra parte, Matus destaca como otro vértice de su triángulo, la idea de **governabilidad**:

“Governabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 75).

Si la concepción de **proyecto de gobierno** es el sustento del triángulo, el concepto de **governabilidad** (del sistema social) es el que rebate la “omnipotencia” de la planificación normativa. Y la **capacidad de gobierno** será un concepto íntimamente ligado a los dos anteriores:

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

mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno.” (Matus, 1987: 75)

Matus define la **capacidad de gobierno**, o **sistema de dirección y planificación**, como tercer vértice de su triángulo:

“La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control.” (Matus, 1987: 75)

La propuesta del triángulo de gobierno como relación indisoluble de tres variables, es tan potente para Matus que vuelve a presentarla en el libro *Los tres Cinturones de Gobierno* (1997). Existe una clara evolución en toda su producción bibliográfica. Desde su primer libro, *Política, Planificación y Gobierno* (1987) a los más recientes, *Los Tres Cinturones de Gobierno* (1997) y *El líder sin Estado Mayor* (1997), Matus evoluciona desde una presentación más técnica de la planificación -a través de ecuaciones para el análisis situacional- hacia propuestas más simples y cualitativas. Creemos que la presentación del triángulo de gobierno de los últimos libros se inscribe en una preocupación por hacer sencillo el sistema de planificación para un actor político que debe apropiarse de él.

En este sentido, como ya se insinúa en *Adiós, Señor Presidente* (1994), serie de ensayos a la que el autor denomina novela, Matus se inclina cada vez más por definir la ciencia del gobierno. Se centra en la práctica de gobierno y en la toma de decisiones, y deja de lado las ecuaciones matemáticas. Se acerca más a la filosofía y se distancia del

hombre que fue en los 70, abandonando el cálculo de probabilidades y vectores de fuerza.

Es significativo que las preocupaciones de Matus por la “tecnopolítica” y por jerarquizar la planificación como “técnica de la política”, ya estuvieran contenidas en los cursos que daba Perón en la Escuela Superior Peronista en los primeros años de la década del cincuenta. En la edición de 1998 de *Conducción Política*, donde se publican sus clases, puede leerse:

“dentro de esta política y dentro de la conducción política es necesario distinguir perfectamente cuál es la acción política y cuál es la acción técnica, sea de la conducción, sea del gobierno, sea de cualquier gestión”(…) “La conducción técnica no debe mezclarse con la conducción política, lo que es político es político y lo que es técnico es técnico, con un amplio respeto de lo uno por lo otro”(…) “Uno hace la lucha política, el otro es un desarrollo técnico que está por resolver y lo resuelve técnicamente” (Perón, 1998: 319).

Y luego, en *Gobierno y política*:

“Ahora, es indudable que hay un pequeño sector que hay que contemplar en las dos acciones; en la parte política hay que contemplar un poco el factor técnico y si no piensen ustedes. que si hicieran política criolla no estaríamos ahora estudiando la conducción política; hay un aspecto técnico en la conducción que no debemos olvidar, constituido por todos estos principios que estamos nombrando, pero en la cuestión técnica hay también un factor/sector que contemplar, es decir, hay una compenetración de estos dos elementos en la mayor parte de la conducción política. Un miembro de gobierno debe obrar siempre con un sector de finalidad política” “Cualquier actor de gobierno debe encerrar siempre un pensamiento político, como cualquier acto político siempre encierra una parte de acción técnica” (Perón, 1998: 320).

El liderazgo como capacidad de gobierno

La relación entre planificación y capacidad de gobierno para la dirigencia política lleva a Matus al estudio del *liderazgo*. Mientras la planificación tradicional nada

decía acerca de quienes debían conducir e implementar el plan, la planificación estratégica le dará enorme importancia al estudio de los procesos de liderazgo. Estos dos temas se reunirán en un vínculo que nos permite afirmar que *no hay plan sin líder*, así como *no hay líder sin plan*.

En su libro *El líder sin Estado Mayor* (1997), el autor señala que a lo largo de muchos años ha habido muy poco avance en el arte de gobernar y que es necesario dignificar la política para sostener la democracia. Describe al líder como el prisionero de una corte complaciente, obligado *a representar un papel sin horario*, aislado en una *jaula de cristal* transparente aunque con *zonas opacas y sombrías que lo protegen de la observación pública* (Matus, 1997-1: 9).

“Debe elegir entre la verdad, la mentira y el silencio de acuerdo a los costos y a los beneficios”(...) *“Todo lo que hace tiene un costo y un premio que aumenta o disminuye su capital político”* (Matus, 1997-1: 10).

Matus, cuando define al líder, regresa a definiciones basadas en el carisma “natural”:

“El concepto de liderazgo destaca la capacidad de algunos individuos para conmover, inspirar, movilizar y guiar a las masas populares, de manera que entre ellas y él se crea una alianza, en parte emocional y en parte racional que los hace marchar juntos hacia el éxito o a la derrota” (Matus, 1997-1: 12).

El análisis sociohistórico sobre el liderazgo carismático, desarrollado por Max Weber en *Economía y Sociedad* (1984), aparece en el texto de Matus aunque no de modo explícito, sobre todo cuando señala que *“la distancia entre la visión del líder y la visión media de su época, establece la genialidad de los grandes dirigentes”* (Matus,1997-1: 13).

Pero también, igual que el sociólogo alemán, relativiza el poder místico o romántico del héroe cuando señala que el líder puede ser líder porque hay un corpus social, “dominados” en Weber (1984: 194), que lo erige. Cuando el líder olvida este pacto implícito se debilita su capacidad de gobierno:

“Detrás de la baja capacidad de gobierno está la debilidad de la crítica social profunda y la crisis de estilo de hacer política que le entrega al ciudadano la capacidad de elegir a sus gobernantes, pero le niega la capacidad de evaluarlos periódicamente y de participar en la gestión de gobierno” (Matus, 1997-1: 20).

Cuando avanza en su exposición, Matus se aleja de definiciones carismáticas y postula la construcción del liderazgo cuando señala la falta de autocrítica o la ceguera de la dirigencia política por creer *“que la política y el gobierno son actividades que dependen de dotes naturales que exigen inteligencia, arte, una profesión universitaria, en lo posible, y experiencia. En la base de esas prácticas no hay ciencias ni teorías, ni método, ni herramientas que deban ser aprendidas. Todavía vivimos la época del brujo y del curanderismo político.”*(Matus, 1997-1: 21)

Cada vez que se hace conciente una baja capacidad de gobierno o un mal funcionamiento del gobiernos, la autocrítica de dirige *“al contenido de la acción y no a los procesos para seleccionarla y gerenciarla, ni a las capacidades de quienes las deciden y administran”*(Matus, 1997-1: 22). Se infiere entonces que:

“El proyecto por sí mismo no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta y ella depende de los sistemas de alta dirección que este líder desconoce y no conoce que desconoce” (Matus, 1997-1: 22).

La ceguera y la encerrona política para explicar la baja capacidad de gobierno consiste en que su autocrítica se limita a atribuir sus deficiencias a la oposición implacable o al tipo de regulación del Estado:

“... extremismo centrado polarmente en acentuar o mantener la regulación fuerte del estado o implantar el modelo neoliberal, como si esa elección, por sí misma, pudiera resolver los problemas. En realidad, la baja capacidad de gobierno no permite experimentar bien ni con un modelo ni con el otro. Este último argumento no desconoce la importancia de discutir a fondo el proyecto de gobierno, pero justamente esta discusión requiere otro nivel de (experticia) pública, con la actual capacidad de gobierno no puede funcionar ningún modelo, ni el socialista, ni el social

demócrata ni el neoliberal. Pero el debate se limita a los modelos con olvido de la capacidad de gobierno (Matus,1997: 23).

Matus reafirma el hecho de que el proyecto por sí mismo no cambia las cosas, y que en realidad el arte de gobernar está en la base del proyecto. La aplicación mecánica de modelos conduce a confusiones que en realidad también encubren otros proyectos intencionales. Señala Matus:

“La confusión entre la aplicabilidad y trasplante mecánico del modelo de gestión y planificación privada (al aparato) público, esto es lo que es la teoría de los 90, como se pretende en algunas escuelas de negocios donde se identifica ciudadano con cliente, política con negocio rentable, competencia política con competitividad de mercado, lucha política con mercado, y eficiencia y eficacia social con eficiencia y eficacia económica” (Matus, 1997-1: 23).

En esta relación entre liderazgo y proyecto, Matus, destacando los rasgos personales y sociales del liderazgo, distingue entre las características personales de los líderes y las características institucionales de liderazgo, y también entre la capacidad personal e institucional de gobierno. La distinción separa al cabecilla del líder propiamente dicho. Cuando los primeros llegan a niveles de alta dirección, el sistema político pierde *a un buen cabecilla y gana un líder mediocre*. Porque *el cabecilla es portador de necesidades y el político es un conductor que conoce el camino, el estadista es un creador de caminos”* (Matus, 1997-1: 26).

Con estas ideas, Matus vuelve a resaltar la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes pero no suficientes. El verdadero liderazgo incluye la capacidad para el arte de gobernar, considerando en él su dimensión creativa y su dimensión racional.

“Hay cierta confusión sobre el concepto de capacidad personal de gobierno. La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se

pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno” (Matus, 1994: 380).

La contracara de esta crítica a la mera intuición como instrumento de gobierno, es su interpelación a la tecnocracia. También en *El líder sin estado Mayor (1997)*, Matus analiza la relación entre el político y el intelectual., entre la acción y la reflexión. Mientras el dilema de algunos intelectuales es ocuparse de pensar sin renunciar a la acción (Tarcus, 1996; Bonet, 2005), el de algunos políticos es ocuparse de la acción sin renunciar a pensar. Este dilema de ambos los lleva a la mutua descalificación, lo que impide que se reconozcan las capacidades y aportes que cada grupo debe hacer. Incluso, se desconoce la posibilidad de actuar en ambos campos. Según Matus:

“El intelectual observa y critica al líder en su gobierno, como si supiera qué hacer en su lugar, fuera su maestro incomprendido o un líder en potencia al que la realidad le ha negado su ocasión. Se autodefine y actúa como su consejero desde el balcón. Su sabiduría está en las graderías de la escena política y generalmente desaparece en el campo de juego. El líder político generalmente desconoce las ciencias y técnicas de gobierno, pero tiene un conocimiento intuitivo bien desarrollado de la complejidad de la práctica política” (Matus, 1997-1: 27).

Matus se solidariza con el sentimiento del político cuando señala que *“el intelectual tiene carencias de ambos campos” (1997-1: 27)* y cita como ejemplo, el poético alegato en favor del trabajo político de Catalina la Grande frente al filósofo francés Diderot: *“...vos trabajás sobre el papel, que todo lo soporta; es una materia unida, flexible, que no pone obstáculos a vuestra imaginación y vuestra pluma. En cambio yo, pobre emperatriz, trabajo sobre la piel humana, que es muchos más irritable y cosquillosa” (Henri Troyat, 1977: 41, en Matus,1997-1: 27).* Sin embargo concluye,

“El intelectual y el político están situados de un modo muy diferente en la práctica social. El intelectual es necesario, existe, pero no es una alternativa al líder político como se pretende, salvo que confluyan en una misma persona las características apropiadas de ambos. Eso es excepcional...” (Matus, 1997-1: 27, 28).

La dirección estratégica

En *El líder sin Estado Mayor* y en *Adiós, Señor Presidente*, Matus señala que el plan tradicional por sectores y la mera formalidad del presupuesto por programas no son conciliables salvo en aspectos muy elementales. Se necesita un plan medular y un verdadero sistema de presupuesto por programas (Matus, 1997-1: 183). Luego de estas disquisiciones, centra sus preocupación en la dirección del sistema de planificación:

“...no interesan las estructuras formales ni las obligaciones legales imperativas, todos los países de Latinoamérica tienen oficinas de planificación y sistemas de presupuesto por programas, pero en ningún país cumplen eficazmente sus funciones, aún más, en varios países la planificación fue rango constitucional pero ello no ha contribuido a su mejor funcionamiento, se trata en lo esencial de un problema de conocimientos, entrenamiento y motivaciones. Ese conocimiento, entrenamiento, deberá surgir de una escuela de gobierno, al menos mientras las universidades reaccionan ante este desafío.”(Matus, 1997-1: 183)

En *Adiós, Señor Presidente*, puntualiza cómo la dirección estratégica busca paliar los tres grandes errores a los que conduce la falta de atención a la planificación de gobierno: de improvisación, de reacción, de descontrol; y cómo la Oficina del Presidente o de planificación, debe contar con un sistema selector y formulador de problemas, un sistema procesador de problemas y un sistema de operación de gestión.

También expresa claramente que sin capacidad de procesamiento tecnopolítico se corre el riesgo de caer, o bien en el barbarismo político donde predomina el cálculo excluyente e inmediateista, o bien en el barbarismo tecnocrático cuyo único fundamento es la selección, formulación e identificación de opciones de las propuestas, sesgando los problemas de la realidad concebida como una totalidad.

“Ambos extremos tienen un parentesco con la improvisación, que justamente se caracteriza por la parcialidad de visión, el inmediateismo y la asistematicidad” (Matus, 1994: 386).

La síntesis de Matus consiste en que la dirección estratégica requiere, al menos, del *sistema de conformación de la agenda del dirigente* para evitar el inmediatismo; del *sistema de procesamiento tecnopolítico*, para sistematizar el procesamiento de los problemas y las propuestas antes de las decisiones; del *sistema de manejo de crisis*, para los casos de emergencia y de contingencia; del *sistema de planificación estratégica*, concentrado en el procesamiento político de un conjunto seleccionado de problemas a mediano y corto plazo; de *los centros de gran estrategia* para pensar creativamente el sistema de largo plazo; del *sistema de presupuesto por programa*, para establecer correspondencia entre las necesidades que señala el plan y el presupuesto; del *sistema de monitoreo* o seguimiento de la situación; de *petición y rendición de cuentas*, con sus momentos de evaluación, etc.; de *gerencia por operaciones*, que opera bajo reglas superiores pero que, en ese marco puedo operar con planificación y creatividad, tratando de equilibrar entre gobernabilidad y responsabilidad; de la *Escuela de gobierno o centro de entrenamiento en Alta Dirección* para la formación del cuerpo dirigente (Matus, 1994: 393).

Estilos de gobierno

En la entrevista realizada para el programa televisivo en 1998, Matus se introduce en los *estilos de gobierno* a partir de la siguiente reflexión:

“Suponiendo que tuviésemos un buen proyecto, ¿cómo se puede gobernar? ¿Los partidos políticos pueden seguir siendo cómo son? ¿Se puede gobernar improvisadamente o se necesita de teoría y método para poder gobernar?” (entrevista a Matus, 1998).

En *Chimpancé, Machiavelli y Gandhi, Estrategias Políticas* (1995), Matus explica el procedimiento para analizar la viabilidad de un proyecto de gobierno, para “*lidar contra la incertidumbre, lidiar con lo impreciso del futuro*”. Ese cálculo estratégico que no conduce a “*una certeza dogmática, rechaza el determinismo, impugna el objetivismo en la explicación de la realidad y desconfía de la predicción*”, es situacional y consiste en un juego interactivo con los otros actores que coexisten en la

misma situación. Ese juego interactivo es distinto en el estilo del Chimpancé, en el de Maquiavelo y en el de Gandhi.

La descripción del estilo del Chimpancé es recreada por Matus a partir de la obra *La Política de los Chimpancé* (1992) del antropólogo holandés Franz de Waal, en la que se describe la lucha constante por el poder de la manada como un motivo fundamental de la vida de los simios, signada por relaciones de dominación y sometimiento. El estilo del Chimpancé,

“...es el extremo de la instrumentalización de las relaciones de poder, es el modo más primitivo de hacer política cuya caricatura es la lucha por dirigir la manada hacia ninguna parte. La manada debe obedecer mientras el jefe la guía a su capricho e instinto. El proyecto es el jefe y el jefe es el proyecto. Se trata de un juego suma cero donde el poder cambia de mano cada vez que surge un jefe más fuerte y no existe proyecto social” (Matus, 1995: 13).

El estilo del Chimpancé puede asociarse al estilo de los dictadores de la genial caricatura de Chaplin, aunque todo rival que lucha por el poder tiene algo del chimpancé cuando asume para sí el sentido de la lucha política.

El estilo de Maquiavelo “es el paso del objetivo personal al proyecto social” al que medios y ética se subordinan porque el objetivo, eje del proyecto, es superior al individuo. En el estilo del Chimpancé no hay proyecto, el jefe es el que sabe qué acciones son necesarias y el pueblo las desconoce. En el estilo Maquiavelo, el jefe está al servicio del proyecto de un modo en el que se confunde íntimamente con él. *El jefe no es el proyecto pero ese proyecto parece imposible sin ese jefe* (Matus, 1995: 15).

Como el fin justifica los medios, todo lo que hace posible el cumplimiento del objetivo, sea cual fuere su forma política de conducción, -autoritaria, carismática, demagógica, democrática, participativa-, es permitido para la realización del proyecto, así como obstruido todo lo que se le oponga.

“El dominio personal es instrumental al proyecto, ya no es el objetivo, y el cálculo estratégico del líder gira en torno a asegurar su éxito, evitar las amenazas que puedan desviarlo, dividir la base social entre partidarios y opositores, hacer uso

constante de la medición de fuerzas políticas sin temor al uso de la violencia armada, disuadir a los oponente mediante el control de sus recursos claves...” (Matus, 1995: 16).

El estilo Gandhi es el de la fuerza moral y del consenso. Los valores y la ética ocupan el lugar central y la realización del proyecto está supeditada a la cooperación. El consenso conduce al proyecto y el proyecto al líder, quien no reviste ninguna superioridad sino la representación de ese consenso. El poder del líder no reside en la coerción o la fuerza sino en el consenso. *“Es el dominio de una cultura sociocéntrica pero sin la imposición de lo colectivo sobre el individuo. Por consiguiente, este estilo privilegia la estrategia de la persuasión, el diálogo, la negociación cooperativa, la elevación de la cultura (...) y la abolición de la desigualdad en la educación como fuente básica de todas las desigualdades”* (Matus, 1995:18).

El líder que inspira y eleva este estilo como tipo o modelo político es Gandhi. Se ha dicho que en su presencia, *a uno lo avergüenza hacer algo indigno. Es flexible, abierto al cambio de la realidad y a la comprensión de otras posiciones, no teme contradecirse si estima que se acerca a lo correcto* (Fischer, 1983: 95, en Matus, 1995: 20).

Cada gobernante tiene algún rasgo dominante propio de alguno de estos estilos que aparecen en estado puro en momentos particulares de la historia de las sociedades. Por lo general los gobernantes tiene mucho de Maquiavelo, algo de Chimpancé y muy poco de Gandhi. En la entrevista citada Matus deja una advertencia,

“Es muy difícil dar el salto a un estilo de política tipo Gandhi donde el concepto de tiempo es totalmente distinto, Gandhi decía “yo no reconozco enemigos sino gente que piensa distinto de mí y sólo tiene entidad una solución cuando yo comparto la opinión con el otro, aunque tome le tiempo que tome. Es asumir otro tipo de hombre. No debemos abandonar cierta dosis de Gandhi pero tampoco caer en la ingenuidad porque hay que actuar ahora contra los intereses creados de grupos que son muy poderosos” (Entrevista a Matus, 1998).

La planificación como acción política

Queremos finalizar este primer apartado reafirmando que *la planificación es constitutiva de la acción política*, esta reafirmación nos lleva a prestar especial atención a los procesos de liderazgo y a reflexionar sobre una teoría común del gobierno y la planificación. Señalamos con Matus que *planifica quien gobierna y gobierna quien planifica*.

Concebida la planificación como acción política, es posible evitar que gobiernen las circunstancias o, lo que es lo mismo, los detentadores de recursos y portadores de intereses sobre nuestro territorio y patrimonio. **El sujeto (Estado) que tiene la responsabilidad de gobernar es el que debe disponerse a planificar** aún cuando no cuenta con todas las condiciones materiales, situación común en los escenarios con escaso margen para la independencia económica. Es que, en realidad, esa situación es la **principal razón para hacerlo**.

“El momento de la acción es decisivo tanto para el proceso de gobierno como para el de planificación. En el presente se confunden y unen. Y este encuentro es el que nos permite hacer una teoría común del gobierno y la planificación” (Matus, 1987: 43).

El proceso de gobierno es *el cálculo del plan convertido en una acción capaz de conducir los hechos en las situaciones que siguen*. Al gobernar se construye el presente, y ese presente, situación inicial de cada día, cambia por acción propia o de otros. Por ello *resulta imprescindible entender que los planes se están rehaciendo permanentemente y el proceso de gobierno, con sus acciones y omisiones, crea incesantemente nuevas condiciones para su cumplimiento y para su necesaria reformulación* (Matus, 1987: 45). La reformulación permanente del plan refleja el intento de intervenir atendiendo los cambios que se producen constantemente en la realidad.

Finalmente, la planificación de gobierno lleva una alta carga de sentidos, valores e intereses con los que nos disponemos a intervenir en esa realidad. Por eso, esta intervención nunca es neutra. El dilema de un ministro de economía entre inflación y salario tensiona sus convicciones acerca de la libertad (económica) y la igualdad social.

Cada diagnóstico, cada definición de problemas, cada decisión para superarlos, cada horizonte que se invita a alcanzar, nos demuestra que cuando planificamos nos apoyamos en herramientas técnicas pero nos movemos en el mundo de la política. La planificación es el tablero donde la política desliza sus piezas.

2.2. La planificación estratégica como expresión de los cambios hacia un nuevo paradigma. Antecedentes históricos y definiciones posibles. Componentes, categorías y niveles operacionales.

Antecedentes históricos

El pensamiento iluminista de fines del siglo XVIII acompañó y legitimó la configuración del Estado moderno. Este pensamiento se basó en la presunción de un sujeto social capaz de pensar científicamente las sociedades en virtud de una nítida separación entre sujeto y objeto social. Este sujeto social, gracias al poder transformador de la razón, podía lograr un progreso continuo de las sociedades, al tiempo que podía perfeccionar la maquinaria institucional para su gobierno. Así, a mediados del siglo XIX, el pensamiento moderno promovió la planificación del quehacer humano basándose en *la ingeniería social*, *la conducción científica de la sociedad* y *la racionalización de actividades y recursos ajustados a fines*, a punto tal que diferentes tradiciones políticas coincidieron en una sobrevaloración de la razón humana (Rovere, 2003: 3).

Pero es en el siglo XX, en el período “entreguerras”, cuando los sistemas de planificación alcanzan su máxima expresión. El liberalismo atravesado por dos crisis, abandonaba su ortodoxia y aceptaba sin miramientos la intervención del Estado, mientras el socialismo real redoblaba su posición estatista. En los Estados Unidos, el *New Deal* o “nuevo trato” intentaba mitigar la crisis económica de los años treinta y la conflictividad social, mientras la férrea ejecución de los planes quinquenales soviéticos conducía a la URSS a un activo desarrollo industrial.

En la posguerra, la debilidad de las economías de los países centrales constituyó el escenario propicio para el ejercicio de la hegemonía norteamericana a través de la implementación de planes destinados a la recuperación económica y al restablecimiento del mercado internacional a través del aumento de la demanda de productos primarios. En este contexto, el Plan Marshall lograba con éxito sus propósitos al tiempo que se desentendía de la Argentina, excluyéndola como país proveedor de alimentos en 1948 (Gerchunoff y Llach, 1998).

A pesar de este aislamiento, en dicho período, en nuestro país, la planificación se instaló en la vida nacional con vigor inusitado. Cuando la CEPAL producía sus primeros documentos teóricos⁷ y esta herramienta recién comenzaba a conocerse en Latinoamérica, en la Argentina se ponían en marcha los planes quinquenales del primer peronismo. Luego del fracaso del Plan Pinedo⁸, enmarcado en la industrialización por sustitución de importaciones alentada por la Unión Industrial Argentina con el acuerdo de la Sociedad Rural, la primera experiencia del peronismo en el poder (1946-1955) convierte esta estrategia en política económica. El Estado promovió sin miramientos la ampliación de la industrialización sustitutiva, puso énfasis en la consolidación del mercado interno y del pleno empleo⁹ y centró sus propósitos en una nueva forma de orientar las políticas públicas hacia la “justicia social” y la “independencia económica” a través de dos planes quinquenales.

Pero es en el contexto de la guerra fría y el desembarco masivo de capital norteamericano en América latina, cuando la planificación asume el status de herramienta política. Dos hechos geopolíticos relevantes -la guerra de Corea y la revolución cubana- aceleraron la intervención norteamericana en el continente. Los planes que se alentaron como requisito para financiar el desarrollo tenían el propósito de reforzar la capacidad de los gobiernos latinoamericanos en una alianza tácita con los

⁷ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada por las Naciones Unidas en 1948 y con sede en Santiago de Chile, hace público al año siguiente, en una reunión en La Habana, un primer documento de su mentor, Raúl Prebisch, en el que se teoriza por primera vez sobre la dinámica del sistema centro-periferia y se presentan los desequilibrios estructurales en las economías periféricas por la actuación del nuevo centro principal, Estados Unidos, en un *tono de denuncia de una situación intolerable a la que eran condenados los países exportadores de productos primarios*. Este documento es considerado el *manifiesto fundador de la escuela cepalina* y logró una amplia difusión entre los equipos económicos latinoamericanos (Furtado, 1988: 55).

⁸ J. J. Llach postula que el fracaso del Plan Pinedo -expresado en la negativa de las Cámaras a aprobarlo- se origina en “*un conjunto de actitudes corporativas y de los partidos políticos*” que revela “*el sinnúmero de dificultades internas que se encontraron en los años de la Guerra para proponer con éxito no ya la estrategia ‘pinedista’ sino cualquier proyecto razonado de industrialización*”. A estas dificultades internas que enfrentó el plan, se agregan “*las dificultades originadas en el exterior y en la política internacional de la Argentina, que ya empieza a advertirse en el giro neutralista de Castillo a comienzos de 1941*” (Llach, 1984: 23). El “Programa de reactivación de la economía nacional”, más conocido como “Plan Pinedo”, fue *el primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente* (Llach, 1984: 3) promoviendo una incipiente industrialización y alentando el mercado interno. El Plan, que fue enviado en noviembre de 1940 a la Cámara de Senadores por el presidente Ramón S. Castillo, había sido elaborado por su ministro de Hacienda, Federico Pinedo, con un equipo de colaboradores entre quienes se destacaba el director general del Banco Central, Raúl Prebisch, creador del Banco en 1935 y su máxima autoridad hasta 1943. El fracaso político del plan produce el alejamiento de Pinedo del equipo de gobierno.

EEUU. Se intentaba así evitar la influencia de las revoluciones socialistas en los movimientos sociales de resistencia de los años 60. Por entonces, la planificación funcionaba como *una ajustada herramienta de intervención* (Rovere, 2003: 4).

Latinoamérica incorpora definitivamente la planificación para el desarrollo a partir de la conferencia que realiza el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA en Punta del Este en 1961. El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar cambios estructurales como medio para alcanzar el desarrollo, se extendió al ambiente político y *alcanzó su (máxima) expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta* (de Punta del Este), *cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas y alienta la formulación de planes de desarrollo* (Rovere, 2003: 5).¹⁰

A partir de ese año y ese acontecimiento, la planificación entra en la agendas nacionales de América Latina como instrumento de promoción del desarrollo económico social, lo que pone en tensión dos intenciones políticas relevantes y, finalmente, contradictorias: la contención que pretendía el gobierno norteamericano de las revoluciones populares de los años 60 y 70, y la resistencia de las clases dominantes locales a innovar o reformar las estructuras económicas y sociales vigentes.

La Alianza para el Progreso surgida de la reunión de Punta del Este acompañó la convicción del presidente Kennedy acerca de cuál era la mejor defensa ante los procesos revolucionarios: impulsar una modernización del aparato productivo y mejorar el nivel de vida de la población de América latina a través de modificaciones en la estructura de propiedad de la tierra, la introducción de tecnología en el sector agrícola, la capacitación para los nuevos empleos y el aumento de la participación del sector público en las actividades económicas (Meoño Segura en IIIJ, 2005).

Este proyecto se sustentaba en la idea de que el desarrollo productivo dependía de la modificación del régimen de tenencia de la tierra y de la inversión en nuevas

⁹ Fruto de la alianza inicial del peronismo entre un sector de la burguesía industrial y la clase obrera, garantizada por el Estado, como han sostenido Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero en su clásico estudio sobre los orígenes del peronismo (1973).

¹⁰ Cuba se niega a firmar la Carta de Punta del Este y expresa su preocupación por el ingreso de capitales norteamericanos a través de un encendido discurso de su representante, el comandante Ernesto “Che” Guevara. Guevara intenta convencer a los participantes de la reunión, en su famoso discurso del 8 de agosto, acerca de la intromisión en los asuntos nacionales que significaba la “desinteresada” colaboración de EEUU en la promoción del desarrollo. Este reparo no supuso, de ningún modo, una denostación de la planificación: muy por el contrario, Cuba aplicaba por entonces las técnicas de planificación económica del modelo soviético.

tecnologías, sin una intervención decidida del Estado en el diseño y la aplicación de políticas distributivas, como si el bienestar de la población fuera una consecuencia “natural” del desarrollo. En este sentido Meoño Segura afirma que:

“...diversas condiciones económicas, sociales y políticas incidieron en el hecho de que la planificación no rindiera los resultados esperados. Indudablemente la ilusión de que el desarrollo económico y social era cuestión que podía resolverse desde un punto de vista técnico, sin reestructurar la bases del poder político de las sociedades latinoamericanas, puede verse hoy en día como una ingenuidad...”
(Meoño Segura en IJ, 2005: 2).

La propuesta desarrollista dividió internamente a la clase dominante por las diferencias surgidas entre quienes abogaban por el crecimiento bajo las pautas “modernas” de desarrollo (gran burguesía urbana o industrial) y quienes pretendían mantener la estructura productiva tradicional (gran burguesía rural). Sin embargo, estos sectores actuaban como un único bloque cada vez que la estabilidad peligraba por la presión de las demandas populares (O’Donnell, 1977).

Meoño Segura sintetiza las características del modelo de desarrollo que, a través de la planificación de la política económica, debían estimular los países latinoamericanos. Esta planificación debía colaborar con la modificación de las estructuras tradicionales que obstruían la incorporación *del nuevo sector de punta de la economía*, vinculado al capital norteamericano:

"El financiamiento extranjero que se inicia con la Alianza para el Progreso sabemos que estuvo condicionado a la adopción, por parte de nuestros países, de sistemas y técnicas de planificación, como una forma ésta de racionalizar al máximo la utilización de esos recursos financieros nuevos." (...) "El inicio de la actividad de planificación se encuentra entrelazado, paralelamente, con las teorías desarrollistas: el desarrollo económico -social de América Latina solo era posible con la superación de las estructuras económicas y sociales arcaicas. Esto significaba en particular liquidar el latifundio tradicional y apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones como el nuevo sector de punta de la economía; mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos a la población; el fomento de los procesos de urbanización, pues se los homologaban con "progreso"; extensión de la intervención estatal en la actividad económica; creación de

tratados regionales de libre comercio que impulsaba en la cooperación y la complementación económica regional. (Citado por IJ, 2005: 4).

Los años que siguieron a la Conferencia de Punta del Este se caracterizaron por la creación de oficinas de planificación en cada país, las que, sin embargo, no lograron, por su sola existencia, el desarrollo económico y social. Al no alcanzar sus objetivos, también demostraron que las estrategias fundadas en las teorías del desarrollo o de modernización no conducían *per se* al fortalecimiento de las economías regionales, de los mercados internos y al logro de una distribución más justa de la riqueza. Ya por entonces, la **teoría de la dependencia** alertaba sobre la imposibilidad inexorable del desarrollo promovido por la inversión externa.¹¹

En una interpretación actual, Meoño Segura nos dice:

“... la actividad de planificación se redujo en la mayoría de los casos a la formulación de planes nacionales de desarrollo con el propósito de cumplir con los requisitos del financiamiento externo, sin que hubiere un esfuerzo correlativo en la ejecución y evaluación de políticas.”(Meoño Segura en IJ, 2005: 5).

En aquel período, hubo una especial preocupación por parte de los equipos de expertos de la CEPAL, liderados por Raúl Prebisch, en formar planificadores según sus lineamientos, con el propósito de capitalizar la mejor producción técnica de la época (Rovere, 2003). Este propósito condujo a una creciente tecnificación de la planificación,

¹¹ En 1969, y como producto de un estudio realizado en el ILPES –Instituto de Planificación Económica y Social- dependiente de la CEPAL, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto presentan su clásico estudio sobre *Dependencia y desarrollo en América Latina*. En él se presentan los fundamentos de la **teoría de la dependencia**, la que traerá una visión crítica a la estrategia de promoción de desarrollo imperante y una *discordia de importancia* (entre los planificadores y economistas de la CEPAL) *en cuanto a los aspectos sociales y políticos del desarrollo económico* (Cardoso y Faletto, 1969: 1). En este estudio, se afirma que *... las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas.* (Cardoso y Faletto: 1969: 24). En otro párrafo, y en clara alusión a las teorías de Prebisch dominantes en el período y en el ámbito en el que estos economistas se mueven, exponen que *...las nociones de ‘centro’ y ‘periferia’, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia* (Cardoso y Faletto, 1969: 25). R. Prebisch, en el momento en que estos jóvenes economistas realizan su estudio (1966/1967), no sólo era la máxima autoridad institucional sino una personalidad influyente y una autoridad en la materia; sin embargo, sus discípulos comenzaban a hacer públicas estas dudas y cuestionamientos. Años después, en ocasión de la creación de la Fundación Raúl Prebisch en Argentina, el economista hace una crítica a los autores que *han tratado de explicar todas las fallas del desarrollo periférico en función de la ‘dependencia’, y que llevados por su entusiasmo han llegado a recomendar una desvinculación radical de los centros* (Prebisch, 1988: 26).

signada por modelos matemáticos. La tentación tecnocrática llevó a la pretensión de extender este dominio a la política, y lo que se consiguió, finalmente, fue el desplazamiento de lo político en nombre de la racionalidad técnica.

Este fenómeno fue advertido tempranamente por algunos actores de la época. En 1965 y en 1972 se realizan en Santiago de Chile un primer y segundo *Seminario de Planificación* organizados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)¹² para intercambiar experiencias y criterios. El Seminario de 1972, en el marco de una preocupación creciente, es auspiciado por la OEA y el BID. En este ámbito, los organizadores explicitan claramente sus preocupaciones y revelan la necesidad de examinar los problemas de la planificación en América Latina referidos a *la coordinación que debe existir entre el proceso político y la planificación del desarrollo*, a aspectos operativos *que aseguren el adecuado contacto con los medios políticos y con las entidades ejecutoras de los planes*, y finalmente, a la capacidad de *adaptación de la planificación a condiciones políticas cambiantes* (ILPES-OEA-BID, 1974: 6-7). Esta preocupación no logró detener la crisis de una ciencia nacida de la utopía iluminista, pero los aprendizajes dejados por la experiencia desarrollista dieron lugar a las primeras producciones teóricas referidas al planeamiento estratégico: Carlos Matus revela en los ochenta los problemas surgidos del divorcio entre política y planificación, e inicia un nuevo ciclo que exige a los planificadores un pensamiento estratégico y situado, esto es, un pensamiento político.

Con la crisis económica surgida de los acuerdos de cooperación entre los países exportadores de petróleo que afectaron el abastecimiento de los países centrales, se cierra este ciclo político. Este fin de época se profundiza con la debilidad política de los países latinoamericanos sometidos a las más cruentas dictaduras militares y a sucesivas violaciones de sus derechos humanos.

Con el final la Guerra Fría, una nueva tensión comenzó a invadir a las Ciencias Sociales y Humanas en general. El cambio de escenario condujo a reflexionar sobre nuevas formas de convivencia y desarrollo. A fines de la década del 70, los modelos “modernos” explicativos de la realidad social comenzaron a mostrar sus fisuras. La

¹² El ILPES fue creado en 1962 en el ámbito de la CEPAL para coordinar y dar mayor entidad a los servicios de capacitación, asesoría e investigación que esta Comisión prestaba a los gobiernos. Durante

incertidumbre se instaló en una sociedad que comenzó a pensar su futuro teniendo en cuenta la contingencia de las acciones humanas. El abandono de las tradiciones racionalistas, la implicación entre sujeto y objeto como nuevo aporte para el análisis social, la aceptación de que no existen identidades únicas sino múltiples que construyen la realidad a partir de sus diferencias, abrieron el debate en las distintas ramas del conocimiento social. En el escenario de la posmodernidad, la planificación, como forma de imaginar el futuro, fue interpelada:

Así como en los años 60s resultaba obvio el avance de modelos originados en la economía sobre la planificación, a partir de los 80s es posible detectar una influencia de las ciencias sociales y políticas que permitían imaginar que era, quizás, el momento de conciliar planificación con democracia, sustentando al mismo tiempo un equilibrio entre gobernabilidad, eficacia y participación (Rovere, 2003: 7).

La planificación como acción política y cálculo estratégico: definiciones posibles.

Indudablemente, el origen y la evolución de la planificación en occidente la enfrenta con un obstáculo insalvable: planificar es decidir, y decidir, antes que una cuestión técnico administrativa, es una cuestión de gobierno. Como señala Rovere,

“... la planificación puede ser comprendida en lo que tiene de permanente, pero también tiene que ser resignificada para desprenderla de las fuertes representaciones construidas a través de su historia que la dejaron fuertemente connotada y asociada a los modelos racionalistas de la modernidad (Rovere, 2003: 3).

Puede señalarse que *planificar es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos, diseños y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir en una realidad dada* (Rovere, 2003:1); y también que es y ha sido un instrumento que las ciencias administrativas han utilizado asiduamente para ordenar el “caos” del quehacer humano. En este sentido, aparece como un conjunto herramental que permite ordenar

sus diez primeros años, el Instituto estuvo bajo la dirección de R. Prebisch, exceptuando algunos años en

los pasos antes de hacerlos, dar viabilidad a los proyectos y obtener resultados en el marco de organizaciones que se adecuan a dicho plan, lo que da lugar a una disciplina cuasi específica capaz de diseñar, documentar y registrar la proyección del porvenir.

Como señala Dror, la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de formulación de políticas, porque planificar consiste en el *proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigida al logro de objetivos por medios preferibles* (Dror, en Rovere, 2003:3 y en Ander Egg, 1991: 7).

Para Mario Rovere,

“...en una primera aproximación la planificación puede ser entendida como una práctica sistemática y formalizada que desarrolla análisis situacionales, establece estructuras propositivas valoradas, construye o descubre estrategias adecuadas que permitan alcanzar estos objetivos, evaluando ajustadamente sus probables consecuencias.” (Rovere, 2003: 3)

El mismo autor, partiendo de Matus y avanzando sobre su teoría, señala que la tarea de planificar es compleja no sólo porque hay diferentes actores que planifican sino, además, porque cada actor que planifica no puede conocer de modo transparente la realidad cuya aprehensión se realiza a través de representaciones. Estas representaciones inciden y *median fuertemente en el proceso dinámico de reflexión-acción* y por ello es necesario introducir otras dimensiones para su análisis tales como la subjetividad, la opacidad intencional y el poder.

Debe tenerse en cuenta que las ciencias administrativas, antes de la crisis de paradigma que hemos referido, habían construido su arquitectura argumental partiendo del supuesto de que existe una “mejor opción” a la hora de tomar decisiones y resolver la acción. El premio Nobel de Economía Herbert Simon fue contundente en los ochenta cuando señaló que sólo existe la posibilidad de una decisión satisfactoria:

Incluso en el caso de incertidumbre moderada, el esfuerzo por alcanzar “óptimas” vías de acción parece casi sin esperanzas. Cuando existen conflictos en los valores, como sucede casi siempre, no es claro incluso cómo debe definirse el término

la década de 1960 en que actuó como Secretario General de la UNCTAD.

“óptimo”. Pero no todo está perdido. Reconciliar puntos de vista alternativos y estimaciones diferentes de los valores se torna un poco más fácil si adoptamos un punto de vista satisfactorio: si buscamos soluciones lo suficientemente buenas en lugar de insistir en que sólo las mejores habrán de tener resultado. Quizá sea posible -y a menudo lo es- encontrar vías de acción que toleren casi todos los integrantes de una sociedad, y que incluso agraden a muchos, siempre que no seamos perfeccionistas y no exijamos lo óptimo. (Simon, 1989: 105).

En este sentido, Simon señala con énfasis que *los límites de nuestra capacidad para conducirnos razonablemente imponen límites similares sobre la capacidad de nuestras instituciones.* (Simon, 1989: 100).

Según Ander Egg, la planificación es

“la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados” (Ander Egg, 1991: 7).

Tanto esta definición, como la más conocida de Matus acerca de su naturaleza de *cálculo estratégico que precede y preside la acción*, puede generar alguna duda acerca de qué lugar ocupa la política y el contexto. En este trabajo, la planificación será entendida como la actividad de gestión relativa a la definición y organización de las decisiones que intenta orientar los acontecimientos futuros en virtud de una cosmovisión, un objetivo y un resultado esperado. Buscando simplificar esta definición, diremos que **la planificación es una actividad tendiente a organizar la voluntad política a fin de que ésta influya en la realidad de manera más eficaz.** Más simplemente aún, diremos que es **el esfuerzo organizador de la voluntad política.**

Coincidiendo con Carlos Matus, y para desterrar definitivamente cualquier tentación tecnocrática, Meoño Segura concluye que:

"No hay pues todavía un método de planificación sino una técnica de hacer proyecciones. Este origen le imprime un sello a la planificación en nuestros países; enfatiza el largo o mediano plazo, ignora la planificación anual operativa, tiene una tendencia academicista"(...) "desarrolla una técnica de presupuestos por programa que no puede relacionarse adecuadamente con el plan de mediano plazo"(...) " se disocia de lo político porque se limita a afirmar una norma, se reviste de neutralidad técnica sin poder fundamentarla teóricamente, pretende encontrar una técnica sin poder fundamentarla teóricamente, pretende encontrar una técnica de evaluación de proyectos que deja de lado la evaluación política de los mismos, se aferra a las categorías medibles de la contabilidad racional y no puede tratar adecuadamente el problema de los cambios estructurales." (Meoño Segura en IIG, 2005: 5-6)

De la planificación normativa a la planificación situacional

Hemos explicado cómo Carlos Matus diferencia entre los postulados que sustentan a la planificación tradicional o normativa y los nuevos postulados sobre los que se asienta una concepción diferente, estratégica o situacional, de la planificación.

En Argentina, quien más claramente sistematiza el pensamiento de Matus y el cambio de paradigma es Ezequiel Ander Egg. Su libro, *Introducción a la planificación* (1991), surge de una preocupación docente por presentar con sencillez los problemas teóricos y prácticos de la planificación a educadores, trabajadores sociales y animadores socio-culturales. Aborda el tema desde las Ciencias Sociales, ampliando el campo de la planificación más allá de lo que postulan los urbanistas y de quienes la ciñen al desarrollo económico.

En ese texto, basándose en la teoría desarrollada por Carlos Matus, analiza las diferencias entre la planificación normativa y la estratégica. A partir de este análisis comparativo, elabora el siguiente esquema:¹³

¹³ Ander Egg (1991), *Introducción a la planificación*. Buenos Aires, Siglo XXI, 28 y 29.

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Básicamente es un problema técnico.	Básicamente es un problema entre personas.
Centrado en la “lógica de la formulación”.	Centrado en la “lógica de la realización”.
Los planes, programas y proyectos expresan “lo deseable”.	Los planes, programas y proyectos expresan “lo posible”.
Enfatiza lo tecnocrático, haciendo de la planificación una tecnología que orienta las formas de intervención social.	Destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.
Importancia del papel de los expertos.	Importancia de integrar el aporte metodológico de los expertos con las expectativas, intereses, necesidades y problemas de las personas involucradas.
El centro de la planificación es el “diseño” y suele expresarse en un “plan libro”.	El centro de la planificación es la “dinámica de conducción”; no se cristaliza en un plan, habida cuenta del permanente seguimiento que se hace de la coyuntura política, económica y social.
La definición de objetivos resulta del diagnóstico.	La definición de objetivo resulta del consenso social entre los diferentes actores sociales implicados.
Importan las decisiones del sujeto planificador que está “fuera” de la realidad, considerada como objeto planificable.	Importa la confluencia de las decisiones de los diferentes actores sociales que, de una u otra forma, están interesados o implicados; el sujeto planificador “está dentro” de la realidad y coexiste con otros “actores” sociales.
No tiene en cuenta, de manera significativa, los oponentes, los obstáculos y dificultades que condicionan la factibilidad del plan.	Procura conciliar el conflicto y el consenso como dos factores actuantes en los procesos sociales y que condicionan la realización del plan.

La planificación en el ciclo de la gestión. Las etapas del enfoque normativo.

Ezequiel Ander Egg presenta en este mismo texto los componentes de un plan que se erigen como variables de análisis o tipología para el análisis de un plan específico. Sus categorías, sumadas a las ya presentadas de Carlos Matus, serán utilizadas en el desarrollo posterior de este trabajo.

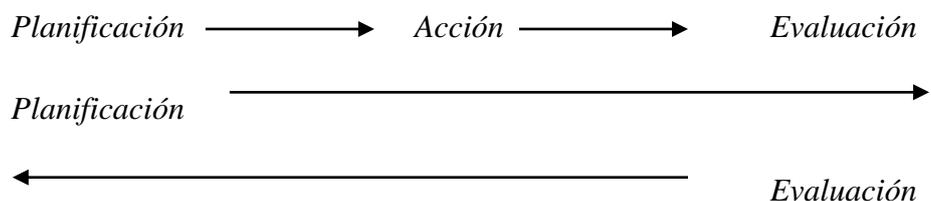
Para desagregar estos componentes de la planificación, debemos ubicar esta actividad en algún punto del ciclo de la gestión. Asumiremos **gestión** como la palabra que mejor representa el “quehacer humano organizado”, esto es, el conjunto de acciones encadenadas entre sí que llevan a la obtención de un resultado previsto. Como es de esperar, la planificación debe ubicarse en algún lugar dentro de este conjunto de acciones.

Según las definiciones tradicionales, el **ciclo de la gestión** implica una etapa de **diagnóstico y planificación** previa a la acción, una etapa de **actuación o ejecución propiamente dicha**, y una etapa de **evaluación** de lo actuado. La primera y la tercera son etapas que refieren al “razonamiento de la acción” (análisis y proyección previa y evaluación de lo actuado), mientras que el segundo momento del ciclo es el que concreta la acción.

La planificación está íntimamente vinculada a la elaboración de un *diagnóstico*: En esta etapa inicial, se reúne y se procesa información a fin de conocer la situación de partida. El diagnóstico supone una descripción del problema y/o la demanda o expectativa a cubrir, y por lo tanto, un recorte específico y un juicio de valor de la realidad sobre la cual se va a operar. El racionalismo seguramente confió en que la ciencia podría realizar diagnósticos objetivos, pero ninguna definición de planificación puede sustraerse de la enorme carga valorativa que conlleva esta etapa.

A medida que se produjo el pasaje de la planificación normativa a la estratégica, la participación de más actores en la expresión de expectativas y descripción de problemas, colaboró con un mejor diagnóstico inicial, al que se redefinió como *situación inicial*. Con la evolución de la técnica, se trabajó sobre diagnósticos de proceso y evaluaciones de resultado e impacto, lo que reunió en un mismo ciclo la *planificación* –momento racional inicial- con la *evaluación* –momento tradicionalmente ubicado luego de la finalización de la acción-. Planificación y evaluación confluyeron y

se fundieron con la acción propiamente dicha, resultando difícil identificarlas como etapas diferenciadas, en virtud de su simultaneidad:



Planificación propiamente dicha: momento racional específico en el que, a partir de los datos recabados y su procesamiento, se procede a elaborar los objetivos, las metas, las acciones y tareas que se llevarán a cabo, organizándolas temporal y espacialmente, asignándoles recursos, etc., a fin de alcanzar un *objetivo final* –enfoque tradicional- o una *situación objetivo* –enfoque estratégico-. Es el momento decisional en el que se define si el proyecto contendrá más de un programa, si éstos se subdividirán en proyectos, y si se realizarán proyectos especiales. Asimismo, se decide la orgánica y la metodología de funcionamiento, comenzando por la modalidad en que se tomarán las decisiones y la forma en que se transmitirán o consensuarán las consignas. Se decide la conformación de equipos o unidades orgánicas, lo que da lugar a la estructuración orgánico funcional que sostendrá el plan.

Ejecución: es el momento en el que reina la acción. Las cosas se hacen, y el paradigma normativo “espera” que las cosas se hagan según lo planificado. La ejecución se apoya en la *administración* como acciones complementarias que colaboran, a través de dinámicas de organización, acopio y asignación de recursos, registro y procesamiento de datos, con la *ejecución propiamente dicha* (un expediente que inicia el trámite para la construcción de una escuela, el llamado a licitación, la compra de los insumos, son acciones complementarias de la construcción de la escuela propiamente dicha).

Evaluación: La evaluación, como momento en el que se realiza un juicio valorativo de lo actuado, puede asumirse como un proceso de aprendizaje de los actores involucrados en la gestión, a través de la reflexión crítica sobre los diferentes aspectos de la definición, la implementación y los resultados de una política pública. La evaluación, integrada al proceso de planificación, diseño e implementación de políticas

públicas, propone una revisión de la acción a la luz de los propósitos u objetivos iniciales. La evaluación permite revisar si se hizo lo que se iba a hacer, y si lo hecho, en caso de éxito, sirvió para lo que se esperaba. A partir de una evolución en este campo, la evaluación supone también la valoración de los logros no previstos y de los problemas que surgen a partir del supuesto “éxito” del plan. Dados estos “éxitos” no esperados, los “éxitos del fracaso” y los fracasos implícitos en el éxito, esta terminología ha sido reemplazada, tal como presentaremos más adelante, por el concepto de *aprendizaje* (Robirosa, Cardarelli y Lapalma,1990).

Los momentos de la planificación estratégica

Para la planificación estratégica, esta división en etapas es arbitraria y poco funcional para comprender el proceso de planificación tal como opera en la realidad. Las etapas parecen una cadena temporal imposible, dado que un gestor o un gobernante no tiene un tiempo disponible para planificar en el que al mismo tiempo no deba actuar. Lo mismo le ocurre a la hora de evaluar: simultáneamente debe tomar decisiones y seguir actuando.

Según el modelo de Matus, los momentos de la gestión se presentan como fronteras difusas, móviles y cambiantes entre sí, pero es posible distinguir cuatro momentos: **momento analítico/explicativo**, **momento normativo**, **momento estratégico** y **momento táctico/operacional**.

Mientras en la planificación tradicional las fases se cumplen imperativamente y de modo lineal, en la planificación estratégica el proceso de acción y reflexión es simultáneo, dinámico y con un final abierto. La planificación estratégica supera un modo evolucionista y determinístico de concebir el camino de las sociedades hacia su desarrollo. Por ello, los momentos no deben concebirse como etapas de una secuencia lineal y rígida debido a que los escenarios diversos o las contingencias obligan a la reformulación y reajuste permanentes de los planes:

Ningún plan se hace de una vez para siempre: por una especie de aproximaciones sucesivas, según vaya cambiando el contexto y los escenarios en que se aplica, el plan va

incorporando lo nuevo y lo incierto, las posibilidades y los conflictos de la coyuntura. (Ander Egg, 1991: 64).

El **momento analítico/explicativo** es aquel en el que se intenta responder a la pregunta *¿qué pasa?, ¿cuál es la situación en la que nos encontramos?* Este diagnóstico puede elaborarse a partir de cuatro niveles de análisis: antecedentes (cómo se ha llegado a esa situación); problema que se desea mejorar o transformar; tendencias o pronosis para identificar las situaciones futuras predominantes; y contexto de la situación-problema que se estudia.

El **momento normativo** estructura un objetivo y un camino para su realización, para transformar la situación inicial de acuerdo a la situación objetivo a la que se quiere llegar:

El momento normativo es semejante a un marco referencial que, por una parte, configura un sistema de valores que inspira o proporciona direccionalidad a la acción y, por otra, ofrece objetivos y finalidades que se sitúan en el horizonte utópico (Ander Egg, 1991: 66).

El **momento estratégico** responde sobre los obstáculos a sortear y las situaciones a crear para hacer viable la acción sustantiva. Este cálculo de viabilidad supone un cálculo que tiene en cuenta a todos los actores que intervienen en la situación, ya sea de modo positivo, negativo o neutro. Si el momento normativo indica la direccionalidad del plan, el momento estratégico busca respuestas para las situaciones de coyuntura y los problemas que impedirían alcanzar la situación objetivo.

La **construcción de la viabilidad** del plan está en el centro del momento estratégico, ya que se busca *“lograr un programa direccional que no sólo sea eficaz para alcanzar la situación objetivo, sino además viable en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico, lo ético, y también en lo institucional organizativo”* (Matus, 1987, en Ander Egg. 1991: 66).

Para Carlos Matus, **viabilidad** significa *“hacer posible una jugada o una operación”*, lo que puede significar 1) hacer posible la *decisión*; 2) hacer posible la *materialización* de lo decidido y 3) hacer posible la *reproducción estable* de la operación (Matus, 1998: 139).

El momento táctico/operacional es el recorrido o arco de coyuntura que se realiza para llegar desde una situación a la situación inmediata siguiente. En esta fase se intenta responder acerca de cómo llegar a los objetivos, encontrando vías de transición entre dos situaciones inmediatas o definiendo acciones coyunturales que permitan ir avanzando hacia el cumplimiento del plan.

En esta fase se instrumentaliza e implementa el momento normativo, se eligen los medios para el logro de los objetivos, se establecen los cursos de acción y se busca la coherencia, compatibilidad, consistencia, operatividad e integralidad de las diferentes decisiones. Es el momento de la ejecución del programa. (Ander Egg, 1991: 67)

Componentes de un plan. Categorizaciones y niveles. La participación y el aprendizaje como categorías emergentes.

A continuación, se presentarán los componentes de un plan que, en este trabajo, se erigen como variables de análisis de los planes seleccionados. Estas categorías se suman a las de Carlos Matus como base de sustentación del diseño metodológico de esta investigación.

Los componentes de la planificación - fundamentación, justificación, objetivos, tema, acciones, modalidad operativa, responsables, destinatarios, recursos, alcance territorial y temporal, cronograma-, intentan dar respuesta, respectivamente, a las preguntas *¿por qué? ¿para qué? ¿qué? ¿cómo? ¿quiénes? ¿para quiénes? ¿con qué? ¿dónde? ¿cuándo?*. Las respuestas que la planificación ensaya *preceden y presiden la acción*.

La **fundamentación** hace referencia los criterios y razones que dieron origen al plan general; especialmente a la selección y jerarquización de las prioridades a las que el mismo está destinado; al nivel de urgencia de la solución que se propone para determinados problemas y a la argumentación en favor de que esa solución es la más viable o adecuada. La fundamentación de una planificación de gobierno se inscribe en el campo de la formulación de políticas de gobierno o de las orientaciones políticas fundamentales.

La **justificación** refiere a los resultados que se esperan con la implementación de un plan determinado y, por lo tanto, está en íntima relación con la evaluación previa de

la situación, de la viabilidad del plan, del análisis costo-beneficio, oportunidad, efectos, impacto, etc.

Ambos componentes –**fundamentación y justificación**– están íntimamente vinculados a los valores y principios que guían nuestra intervención en la realidad, por lo que otros autores, como S. García y S. Dolan (1997), prefieren que las definiciones preliminares de un plan se organicen presentando la **misión** que debe cumplir la institución, la **visión** de lo que se pretende alcanzar y los **valores** que sustentarán las acciones que se realizarán para llegar de la situación inicial a la situación objetivo. Ya se ha comentado en el capítulo introductorio la enorme difusión de la *gestión por valores* en el ámbito empresarial.¹⁴

Tipos de planificación

Los tipos de planificación surgen como consecuencia de las características que asumen los componentes que se han presentado. Así, un plan puede ser categorizado según sus objetivos, sus destinatarios, sus responsables, etc., pero a los fines de esta investigación, nos centraremos en la tipología que surge de los alcances **temático, temporal y espacial** de un plan.

En el primer caso, se distinguen la **planificación sectorial**, propia de un campo específico (plan de obras públicas, plan de salud, plan de educación, etc.) y la **planificación integral** o conjunto de objetivos y actividades productivas, sociales y espaciales de un territorio interrelacionadas entre sí¹⁵.

Según Ander Egg, *“los planes sectoriales ordenados y vinculados coherentemente deben formar parte de la planificación global”* (...) *“deben armonizarse de tal forma que compatibilicen y articulen coherentemente los diferentes niveles. Esto es lo deseable, pero muy pocas veces realizado”* (Ander Egg, 1991: 42).

¹⁴ La búsqueda de una relación entre valores y acción positiva puede ser la causa del éxito de ventas que lograron estos autores con su propuesta.

¹⁵ Estos planes, por la historia que se comenta al inicio de este capítulo, fueron definidos genéricamente como “planes de desarrollo”. A los fines de esta tesis, se entenderá por desarrollo la plena realización de las comunidades en el marco de los valores que sustentan como identidad y expresan como cultura. El mejor desarrollo, el mejor *futuro*, depende de cada grupo poblacional y de cada cultura. El desarrollo no puede concebirse ni naturalizarse como aquel que tuvieron los países centrales, o aquel por el que optaron otros países: el desarrollo es el camino hacia el “mejor futuro” que cada comunidad define para sí.

Sin desestimar esta preocupación de Ander Egg, a nuestro juicio, un **plan de gobierno**, máxima expresión de un **plan integral**, no es tanto la “suma” de sus partes o programas, sino la expresión de la direccionalidad estratégica de éstos, cuestión que es esperable sea una elaboración política previa que origina la programación o la reformulación de programas preexistentes.

En cuanto al **alcance temporal** de los planes, también se ha querido teorizar y generar categorías. Sin embargo, el tiempo es relativo a los actores, a las situaciones, al tema y a los recursos. Si nos guiáramos por un pensamiento normativo, el **corto plazo** suele asociarse a un semestre o un año, lo que origina planes anuales u operativos. El **mediando plazo** abarca tres o cuatro años –lo que, en materia de gobierno, refiere al ciclo de gestión de un elenco gubernamental-, y el **largo plazo** supone dos o más períodos de gobierno, con la posibilidad de cambios de direccionalidad sustantivos. Este plazo es el que más se asocia a la planificación estratégica: el largo plazo se asume como *el que se ocupa de la gran estrategia, o la visión estratégica de un país o región, es decir, una imagen estructurada del futuro con horizontes temporales de largo alcance*” (Medina Vázquez, 2000: 9). La **prospectiva** es la rama de la planificación surgida de estas preocupaciones sobre el futuro, el que *no sólo no es ajeno a la planificación sino que hace a su esencia misma*. (Ander Egg, 1991: 169).¹⁶

Un pensamiento situado nos hará comprender que los plazos no son tan fáciles de categorizar porque dependen de cómo es percibido y vivenciado el tiempo. En la Argentina post default, los proyectos –personales o colectivos– asumían el año calendario como un larguísimo plazo. Mientras en la Argentina de 2002 el mediano plazo era de tres meses, en Taiwán se elaboraban previsiones para los próximos veinte años.

¹⁶ “¿Qué es la prospectiva? Digamos, ante todo, que no es ni una forma de profetizar el futuro (eso es cosa de adivinos y de augures), ni un modo de fantasear para suponer el futuro por pura conjetura impresionista, en donde se mezclan la intuición y la imaginación, que también son necesarias para la prospectiva pero que usadas para otros requerimientos pueden servir mucho más para la ciencia ficción. La prospectiva pretende discernir los futuros posibles, basada en procedimientos y exigencias del método científico. La prospectiva es una disciplina (para algunos, un método) que: sobre la base de datos cuantitativos y cualitativos, realizando un análisis de las tendencias dominantes y de los hechos emergentes que puedan ser portadores de futuro y, recurriendo a elementos creativos sobre las posibles relaciones, reacciones y retroacciones de los factores conocidos, procura predecir el futuro construyendo escenarios de los futuros posibles.” (Ander Egg, 1995: 168).

A diferencia de las organizaciones e instituciones, un plan es, por definición, temporal. Un plan comienza y termina, hay un horizonte de tiempo en el cual se van a cumplir los objetivos. Por ello, considerando la enorme tradición teórica que reflexiona sobre la subjetividad y la objetividad del tiempo, como conjunto eterno de instantes, como modo de conciencia subjetiva, como algo propio del lenguaje (Ricoeur en Bonet, 2005), las categorías **largo plazo, mediano plazo y corto plazo** se utilizan más como convención que como una definición objetiva.

El enfoque estratégico reúne el tiempo en una línea única, donde la coyuntura es el “presente del futuro”. El plan pretende incidir sobre la realidad para construir un futuro deseable a través de decisiones en el presente. La decisión sobre el futuro renueva y reconfigura el presente. En la acción de gobierno, sin embargo, también se toman decisiones según la coyuntura, pero si sólo se tiene en cuenta la contingencia, el problema es que el futuro se configurará a partir de este “gobierno de la coyuntura”. En la acción de gobierno, el presente, con su carga de problemas, y el futuro, con su carga de expectativas y esperanzas, confluyen, por lo que cada decisión que se toma incide en ambos campos. Esto liga indisolublemente la acción de gobierno con la acción de planificación (Matus, 1987: 45).

La escala territorial

Cada proceso de planificación define un sujeto planificador situado. En la microplanificación -proyecto personal, plan familiar, grupal- puede ocurrir que este sujeto que se “autoplanifica” o sobre quien se planifica no tenga un arraigo geográfico, puede encontrarse en cualquier lugar, e, incluso, puede migrar.

Pero a medida que aumenta el “nosotros” planificador, comienza a perderse esa suerte de naturaleza “nómada” del sujeto que planifica. El sedentarismo es creciente y la geografía se vuelve un punto de referencia ineludible. Así, los planes se definen como planes barriales, locales, regionales, nacionales o supranacionales.

También puede suceder que redes o comunidades ligadas por intereses específicos (la posesión de un recurso energético como el petróleo, el gusto por los automóviles antiguos) generen comunidades que no pueden definirse por su localización geográfica pero sí por la localización de sus intereses, que funcionan como amalgama

de los integrantes del sujeto social planificador aunque éstos se encuentren a miles de kilómetros entre sí (pensemos en Venezuela como integrante de la OPEP) . Éstas comunidades también planifican. En todo caso, mejor dicho en ambos casos, existe una localización definida por la situación: el sujeto se sitúa en un punto donde lo podemos “hallar”.

En virtud de que la planificación gubernamental tiene un alto componente territorial, nos focalizaremos en la “situación geográfica”, a la que podemos categorizar por su escala. En este sentido, resulta lógico que existan planes locales, departamentales o regionales, estatales o provinciales, nacionales, regionales continentales, y la palabra que utilizaremos dependerá de las instituciones políticas que subdividen el territorio en cada caso. Por supuesto, puede suceder, y sobre esto basamos parte de nuestra hipótesis, que algunas subdivisiones políticas no se corresponden exactamente con las subdivisiones de base étnica o cultural, por lo que el “nosotros” planificador puede “situarse” en una escala geográfica recortando un ambiente de fronteras muy distinto al que determina el poder político institucional de ese territorio.

En nuestro caso particular, y en el marco de los objetivos de esta tesis, serán funcionales las escalas locales, regionales y nacionales en las que, en distintos momentos, se ensayó un proceso de planificación.

La participación y el protagonismo social

Asimismo, tendremos en cuenta la **participación**¹⁷ como variable de análisis de los diferentes planes. La participación es fuente de viabilidad del plan porque involucra

¹⁷ La **participación ciudadana** se reinstaló con fuerza como concepto en la comunidad académica y política a partir de la década del ochenta y en especial, en la década del noventa. Su auge tuvo lugar en el mismo momento en que se acrecentó el desprestigio de lo político. Si bien esto puede parecer contradictorio, lo que sucedió puede tener que ver con que el nuevo concepto de participación hacía referencia a la **participación de actores no tradicionales en la toma de decisiones**, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u orgánicas partidarias. Así surgió también el concepto de “organización no gubernamental”, teñido de una cierta valoración como espacio no contaminado de intereses. Esa participación fue alentada desde los organismos internacionales de crédito y desde los centros de poder, neutralizando la capacidad o aumentando el desprestigio de las instituciones de la representación. En el mismo sentido, apareció el concepto de “gestión asociada”, en una peligrosa frontera que recuerda al concepto de “co-gobierno”. El desafío es cómo rescatar los aportes valiosos de estas corrientes de pensamiento, sin que esto suponga perder las instituciones representativas, en democracias modernas y complejas que ya no pueden regresar a formas directas o semidirectas de gobierno. (Bernazza, 2004)

en la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones a las personas o grupos del espacio social, económico y cultural que define el plan, programa o proyecto de gobierno. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización.

Participar es una forma de ejercer los derechos y de cumplir los deberes ciudadanos, es una forma de construcción y apropiación del espacio público. Es también “un tipo de rebeldía” que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión. Participar es ser parte, tener parte, tomar parte, tres condiciones que resumen el involucramiento, el compromiso y sentido de identidad a ella relacionado (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1991). En virtud de estas definiciones, priorizaremos el uso del concepto **protagonismo social** a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas (Bernazza, 2004). Como señala Ander Egg: “no se trata de promover la participación de la gente para asegurar el éxito en la ejecución del plan, sino de que participe porque éste es un derecho del pueblo en una democracia viva y real (Ander Egg, 1991: 5).

El concepto de **participación** está íntimamente vinculado al concepto de **aprendizaje**, ya presentado en este capítulo junto con el concepto de evaluación. Mario Robirosa, Graciela Cardarelli y Antonio Lapalma postulan que “todo proyecto es un ámbito de aprendizaje social de todos los actores” quienes adquieren “conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional” (Robirosa; Cardarelli y Lapalma, 1990: 13). Los aprendizajes se observan en varios campos, pero estos autores señalan particularmente los que se obtienen en materia de dinámicas grupales aplicables a la interacción y la participación.

Asimismo, la **participación**, en tanto interacción que suma voluntades alrededor de un objetivo compartido o una **visión compartida**, se vincula con la construcción de **viabilidad del plan**. Matus lo explicará desde el punto de vista del conflicto: “*La construcción de viabilidad es el aspecto dinámico y más complejo de la estrategia. Es necesario explorar al máximo las posibilidades de cooperación para evitar el conflicto*” (Matus, 1998: 137,138).

Niveles operacionales de la planificación

Ander Egg también presenta los **niveles operacionales de la planificación**, que si bien no se tomarán como categorías de análisis, colaboran en la descripción de los planes. Según el nivel operacional, la técnica de la planificación distingue **planes**, **programas** y **proyectos**. En el lenguaje común estos tres conceptos pueden utilizarse indiferenciadamente, pero en el campo específico de la planificación refieren a alcances y niveles de concreción diferentes.

El **plan** hace referencia a las *decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural)* (Ander Egg, 1991: 37).

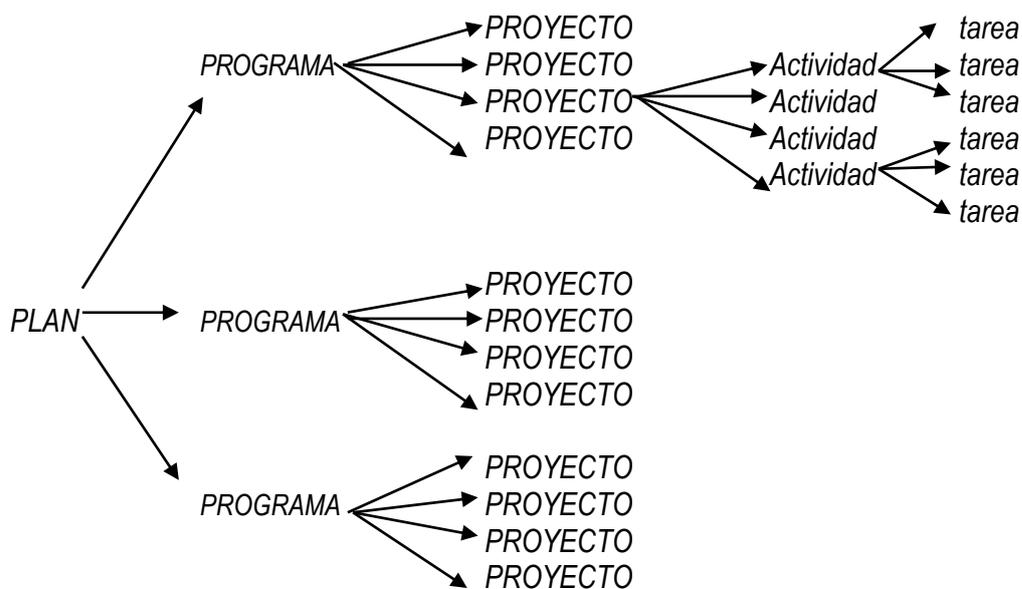
Un **programa** hace referencia al conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programas de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado (Ander Egg, 1991: 37, 38).

En un mayor grado de concreción, el **proyecto** refiere a *un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas*. Un curso para la tercera edad, puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a ese sector de población. La construcción de una escuela es un proyecto dentro de un programa de construcción de edificios escolares, etc. (Ander Egg, 1991: 37, 38).

La ciencia de la planificación indica que existe un plan cuando éste determina objetivos y desagrega para cada objetivo un programa, cuando cada programa se desagrega en proyectos, cada proyecto en actividades, cada actividad, en tareas. Se

puede relatar al revés: el conjunto de tareas es una actividad, un conjunto de actividades es un proyecto, un conjunto de proyectos es un programa, un conjunto de programas es un plan. Este árbol racional es en realidad más complejo, porque una misma tarea táctica o estratégica o un mismo proyecto o actividad pueden ser útiles a dos programas. Por ejemplo, si se realiza una encuesta como actividad del proyecto cuyo objetivo es vacunar de los niños, y en la misma encuesta se pregunta por el nivel de estudio de sus padres, esta tarea puede servir al programa de alfabetización. Si bien el árbol de desagregación programática presenta estas limitaciones, tiene una enorme capacidad para ordenar argumentalmente un plan.

En *Introducción a la planificación* (1991), Ander Egg presenta un esquema de los niveles operacionales:



A la espera de mejores modelos, el presentado colabora con la comprensión del fenómeno de la gestión: la tarea es, según este esquema, la unidad mínima del quehacer humano organizado. Este esquema y su unidad indivisible seguramente seguirán el derrotero que en las ciencias duras siguieron la teoría atómica y su unidad indivisible, el átomo: la última palabra no está dicha, y por lo tanto en materia de gestión queda mucho por aprender.