

---

### PARTE III . – LOS CUATROS MOMENTOS DE PROCESO DE PLANIFICACIÓN SITUACIONAL

---

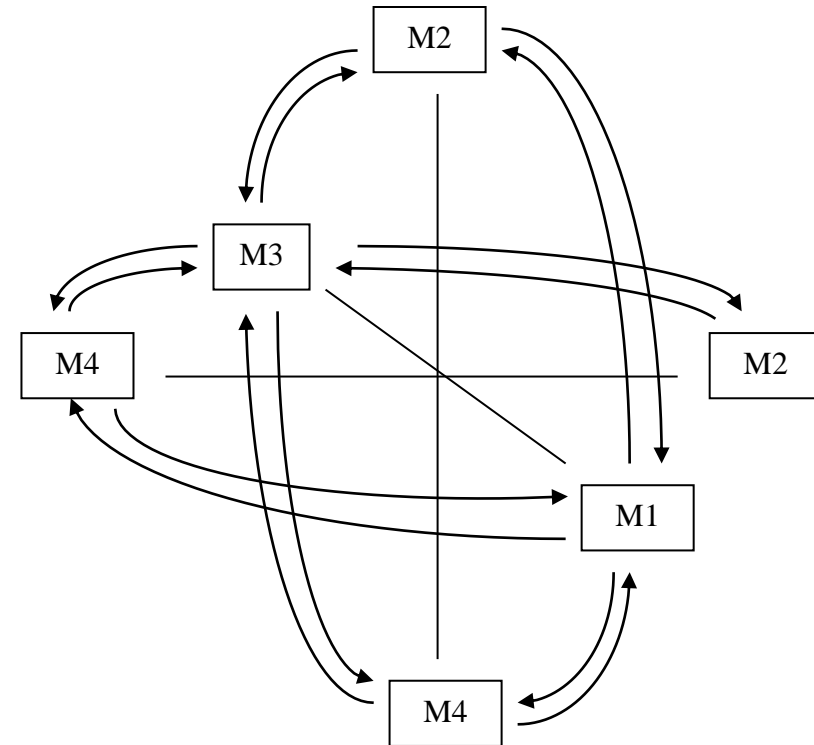
#### 1.- EL CONCEPTO DE MOMENTO

El concepto de **momento** indica instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso continuo o “en cadena” que no tiene comienzo ni término definido. El paso del proceso de planificación por un **momento** determinado es así sólo el **dominio transitorio** de dicho momento sobre los otros que siempre están presentes. En el caso del proceso de planificación, los momentos se encadenan y cierran **circuitos repetitivos** para ayudarse mutuamente y culminar cada vez en uno distinto de ellos. Ningún momento es necesariamente primero que otros. Ningún momento cierra o termina el proceso encadenado. Ningún momento comienza y termina en un tiempo preciso. Ningún momento queda atrás definitivamente y se agota en una sola instancia, sino que vuelve a repetirse para dominar transitoriamente varias veces más en el futuro.

Estos momentos son:

- El momento **explicativo** (M1); (fue, es, tiende a ser)
- El momento **normativo** (M2); (debe ser)
- El momento **estratégico** (M3); (puede ser), y
- El momento **táctico-operacional** (M4); (hacer)

Estos cuatro momentos están encadenados en una variedad de secuencias cambiantes y constituyen un proceso continuo.

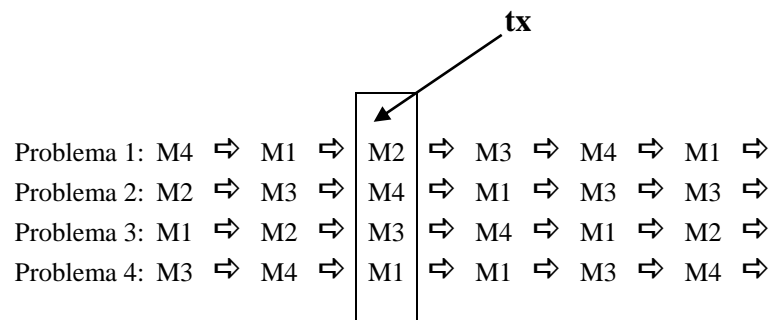


Cada problema del plan y el plan en su conjunto se desarrolla pasando por estos momentos.

En el esquema adjunto se intenta mostrar tres características del concepto de momento: i) se dan en cadena continua, ii) se dan en cualquier orden, y iii) cada momento comprende a los otros momentos.

El encadenamiento de los momentos se produce simultáneamente para una gran diversidad de problemas y oportunidades tal como lo indica el esquema adjunto.

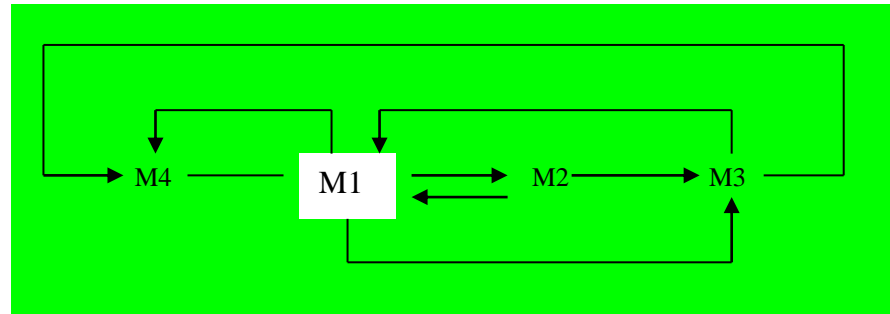
En esta forma en una ocasión temporal concreta tx, el proceso de planificación contiene aspectos propios de **todos** los momentos: explicativos (M1), normativo (M2), estratégico (M3) y táctico-operacional (M4).



Este concepto de momento es propio de un proceso continuo y encadenado sistemáticamente, en oposición al concepto de etapa de la planificación normativa, que es mas pertinente a una secuencia lineal y direccionada que comienza con el diagnóstico, pasa por el diseño y la aprobación en el plan-libro y culmina en las instancias de ejecución, evaluación y control.

ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4	ETAPA 5
Diagnóstico	⇒ Formulación del Plan	⇒ Aprobación	⇒ Ejecución	⇒ Control y Evaluación

Pero además, el concepto de momento, respecto de un mismo problema, no sigue un orden lineal:



En este ejemplo, el proceso está coyunturalmente centrado en el momento explicativo (M1), y aún así, todos los otros momentos están apoyándolo y condicionándolo. La explicación de la situación de hoy (M1) no es ajena a la explicación del resultado de lo que se ejecutó ayer (M4), y los problemas y oportunidades que destacamos en ella supone un cotejo de una realidad con una norma-plan (M2) que es previa, y tal norma debe responder a alguna idea preliminar de su viabilidad (M3).

En realidad, cada momento del proceso de planificación está siempre presente, aunque uno de ellos adquiere una **importancia decisiva** en alguna instancia concreta. Por ello no es fácil saber si M1 precede a M2, o sigue a M2 como lo indica el gráfico adjunto.

Los momentos son una instancia repetitiva o cíclica. Por ello todos los momentos están siempre presentes en la situación. Los distintos problemas del plan pueden estar en distintos momentos, pero además cada problema avanza en su tratamiento por el plan pasando de un momento a otro, pero nunca dejando de estar en todos los momentos.

Así, los momentos son recurrentes para cada problema en el proceso de cambio situacional.

375

## A DISEÑAR

Apreciar la situación en el momento explicativo es una actividad que no cesa nunca, aunque se repite con distinto contenido, para distintos propósitos, en distintas fechas, con distinto énfasis y en un contexto situacional diferente, como lo indica el gráfico adjunto.

Lo mismo ocurre con el diseño, el cálculo estratégico y el cálculo que precede y preside la acción.

El plan situacional está **siempre listo** y **siempre se está haciendo**. Sólo el concepto de momento permite comprender el significado de esta frase aparentemente contradictoria.

Es síntesis, el concepto de momento en la planificación situacional, permite captar el proceso de cálculo que precede y preside la acción con sus discontinuidades e interacciones que rompen la linealidad direccionada. Los momentos tienen, en abstracto, las siguientes características:

- a) No siguen una secuencia lineal establecida.
- b) Conforman una cadena continua sin comienzo ni fin definido.

- c) Cada uno de ellos, cuando es dominante, contiene a todos los otros momentos como apoyo a su cálculo.
- d) Se repiten constantemente, pero con distinto contenido, propósito, fecha, énfasis y contexto situacional.
- e) En una fecha concreta del proceso de planificación, los problemas y oportunidades que enfrenta el plan se encuentran en distintos momentos dominantes.
- f) Para cada momento existen herramientas metodológicas más pertinentes aunque ninguna herramienta es de uso exclusivo en un momento específico.

El momento es una forma más compleja y apropiada que la etapa para entender la dinámica del proceso de planificación.

---

---

EL MOMENTO EXPLICATIVO

---

---

377 A DISEÑAR

## 2. a.- La situación inicial y sus problemas relevantes.

¿Qué explicamos? La realidad que nos rodea y es pertinente para la acción. Por ello explicamos la realidad como **es** para ellos y para **nosotros** (M1), explicamos los fundamentos del diseño elaborado y las razones con que otros fueron descartados (M2), explicamos las dificultades para construirle viabilidad a nuestro diseño (M3) y explicamos que pasa con la ejecución de nuestras decisiones (M4). De esta manera comprendemos que explicar también es diseñar, hacer cálculo estratégico y evaluar lo hecho antes. El momento explicativo es así inseparable de los otros tres momentos. Todos los momentos tienen una dimensión de explicación de la realidad.

La explicación de la realidad es uno de los primeros problemas con que se enfrenta el planificador. Dicha explicación se llama “diagnóstico” en la planificación normativa y se supone que es una y única si pretende ser rigurosa.

Sin embargo, ya hemos reconocido la existencia de oponentes con capacidad de explicar y planificar, no resultando evidente que pueda existir “un” diagnóstico de la realidad único, riguroso y objetivo. Aquí es donde aparece la necesidad de la **explicación situacional**.

En una primera instancia, los equipos encargados de mantener vigente la direccionalidad y el diseño del plan buscan entender la situación inicial y ponerse de acuerdo sobre los criterios generales y restricciones a que deben atenerse.

Para nuestros efectos la situación inicial es siempre cambiante y es siempre la situación de hoy. Hoy es nuestra línea de partida

para calcular nuestra acción futura y es el único tiempo en que la acción es posible. Mañana es plan y ayer es historia.

En la práctica, explicar la situación presente significa **reconsiderar** la validez de conjunto de **problemas relevantes** con referencia a los cuales hemos estado conduciendo nuestra intervención sobre el sistema. En realidad, nunca seleccionamos por primera vez los problemas, porque tenemos una historia que pesa sobre nosotros. Explicar significa también comprender el proceso de interrelación entre los problemas para tener una visión de síntesis del sistema que los produce. Unos problemas son consecuencia de otros que, a su vez, causan, refuerzan o aminoran los primeros. Por consiguiente, explicar es elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados. Pero, también explicar es precisar el **valor** que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales y la población en general. El **valor de un problema** es la importancia que tiene en el Proyecto de cada actor.

## 2. b.- El valor de los problemas.

¿Qué problema seleccionamos para nuestro plan?, podemos contestar, en primera instancia, que un actor selecciona los problemas que va a enfrentar con tres criterios:

- i) el **valor de los problemas** para ÉL, o sea para la cúpula directiva de su organización, para las fuerzas sociales que lo apoyan y para la población que ellas representan;
- ii) la **eficiencia**, pero sobre todo la **eficacia** o efectividad con que puede enfrentarlos, y
- iii) la **posibilidad y oportunidad** de enfrentarlos con éxito, lo cual depende también el valor permanente y coyuntural que dichos problemas tienen para sus oponentes, ponderados por el peso o fuerza de esos oponentes.

El **espacio direccional** de un actor delimita las fronteras entre lo que ÉL califica como problemas y lo que considera realidades inevitables. Una realidad inevitable es algo que uno acepta aunque sea con disgusto. Lo inevitable pasa a incorporarse a nuestro paisaje social. No se lucha contra lo inevitable. Un problema, en cambio, invita a la acción. Es una **realidad insatisfactoria** superable que permite un intercambio favorable con otra realidad. El costo de ese intercambio incluye, desde luego, el costo de los medios seleccionados para enfrentar el problema. Si un actor social incorpora un problema en su espacio direccional lo convierte en una **demanda social**.

El espacio direccional debe ser coherente con lo que llamaremos el **mapa valorativo de problemas** de un actor. El

mapa valorativo de problemas de un actor tiene como base su ideología, doctrinas, preconceptos, valores y teorías que ha acumulado a lo largo de su práctica social. Dicho mapa puede graficarse en la forma de un esquema topográfico de líneas de “isovalor”, como el adjunto. Entre las líneas de isovalor quedan delimitadas bandas o espacios donde cada actor sitúa los problemas que le merecen una valoración equivalente.

El nivel más alto de **valoración** (3) queda expresado por la declaración “Sí o nada”, que debe interpretarse como “Sí, es un problema, o nada lo es”. Es la declaración valorativa más fuerte.

El segundo nivel de mayor valoración se expresa como “Sí, por supuesto”, que indica que no se tiene dudas sobre la importancia del problema.

El tercer nivel es simplemente “Sí”, sin mayor calificación. Es la declaración afirmativa más débil.

Con los tres últimos niveles de valoración afirmativa se define el espacio direccional del actor. Pero ese espacio direccional tiene una **frontera difusa**, el nivel 0, que existe mediante la declaración de duda “diría que no”. Evidentemente, ese nivel valorativo es un espacio de negociación con otros, ya que en ciertas condiciones dicha valoración podría significar “diría que sí”.

No, por ningún motivo	(-2)
No	(-1)
Diría que no	(0)
Sí	(1)
Sí, por supuesto	(2)
Sí, o nada	(3)

El nivel (-1) se identifica simplemente por la declaración negativa “no”. (no es un problema para mí).

Finalmente, el nivel (-2) lo connota la declaración “no, por ningún motivo”, que demuestra el alto valor que el actor le asigna al no reconocimiento de una realidad como problema.

El espacio direccional es un espacio de admisión de problemas, operaciones y objetivos. Abarca entonces exclusivamente los

niveles 3, 2 y 1, pero dichos niveles quedan rodeados por el nivel cero de indefiniciones, seguido por el cerco de las declaraciones negativas en orden de valor creciente.

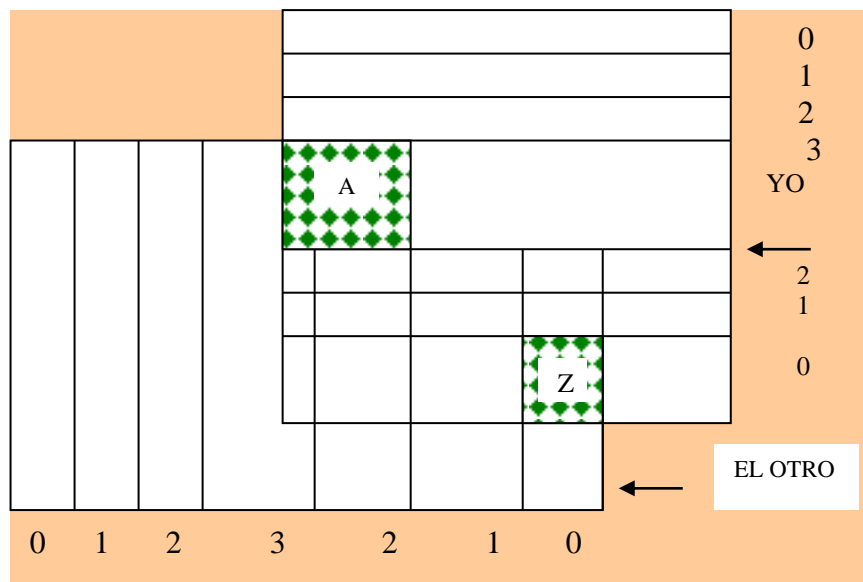
Si mapeamos todos los problemas en debate en una situación dada sobre el mapa valorativo de cada actor social, tendremos una visión aproximada del espacio direccional de ellos. Las declaraciones sobre los problemas ayudan a conformar las líneas imprecisas que delimitan las fronteras de los espacios direccionales de las distintas fuerzas sociales. Este ejercicio es útil para conocerse a sí mismo y para conocer al otro.

### **El valor de los Problemas para el OTRO y la intersección de espacios direccionales.-**

Si construimos el mapa del valor de los problemas para el OTRO y delimitamos su espacio direccional, veremos de inmediato que pueden producirse **intersecciones de distinto valor**.

Por ejemplo, la intersección “A” del esquema adjunto indica consenso sobre la existencia de problemas de alto valor para EL y para el OTRO. En cambio, la intersección “Z” significa posible acuerdo sobre un problema de menor valor.

El valor de las intersecciones de los espacios direccionales de los actores sociales es una variable de extrema importancia, como se verá más adelante en el estudio de las estrategias de conflicto y cooperación. Las intersecciones de alto valor y de un mismo signo revelan potencialidades de cooperación; si son de distinto signo anuncian conflictos. Las intersecciones de bajo valor detectan zonas de cooperación o conflicto poco estimulantes.



Naturalmente, el **consenso negativo** sobre un problema inaceptable no es movilizador de una acción concertada si no está acompañado de un **consenso positivo** sobre la operación necesaria para enfrentarlo. En esta distinción radica principalmente la diferencia entre la potencialidad de una cooperación y su materialización.

## 2. c.- El archivo de problemas de un plan

¿Cuántos problemas seleccionamos?. Esta pregunta es clave desde el punto de vista estratégico. Porque no todos los problemas admisibles en el espacio direccional de un actor pueden y deben ser abordados en el horizonte de tiempo del plan. Algunos o muchos problemas quedarán para **más adelante**. ¿Cuáles problemas selecciono y cuántos incluyo?.

Para analizar las implicaciones de esta pregunta debemos considerar dos tipos de criterios:

- i) los criterios globales que se relacionan con MI **capacidad** de enfrentar problemas y con la **eficacia de tal enfrentamiento** respecto a “MI” permanencia o continuidad política en la conducción del proceso frente al OTRO, y
- ii) los criterios propios de cada espacio de acción (general, particular o singular), a fin de que el plan sea un esfuerzo creativo de compromiso para la acción en todos los espacios de la práctica social; el esfuerzo que deja de realizarse por exceso de centralismo es un desperdicio de recursos y de oportunidades que se relaciona con el primer criterio.

Estudemos el primer tipo de criterios. Aquí parece razonable pensar que debe considerarse:

- i) El valor de los problemas **seleccionados** en relación al valor de los problemas **postergados**, para verificar si enfrentamos los problemas que son realmente importantes para mi organización y para la población.
- ii) La concentración y dispersión de **esfuerzos** y **efectos**; muchos problemas **dispersan esfuerzos**; pocos problemas **concentran efectos**.
- iii) Las **restricciones de recursos** (poder, económicos, tiempo, etc.) en relación al costo en recursos del enfrentamiento de los problemas por distintas vías; aquí se destaca la prioridad a los problemas que exigen pocos recursos y tienen alto impacto.



iv) La posibilidad de obtener resultados de impacto **dentro** del horizonte de tiempo del plan; mucha concentración de efectos **mas allá** del horizonte de tiempo del plan resulta en una evaluación política de la población antes de que maduren los resultados de mi acción; a la inversa, exclusiva concentración de resultados **dentro** del horizonte de tiempo del plan puede llevar a hipervalorar los problemas actuales y minusvalorar los problemas potenciales.

v) El equilibrio en el abordaje de problemas en los diversos dominios situacionales o “áreas problemáticas” (política, economía, seguridad, etc.) a fin de que el proceso de cambio situacional guarde cierta armonía y el proceso **de intercambio de problemas** sea favorable.

vi) Que la selección de problemas no constituya una **atomización de frentes de abordaje** y, por el contrario, agrupe los problemas en “**áreas problemáticas**” **coherentes**, donde el ataque a cada problema juega un rol coherente dentro de cada área y, a su vez, cada área problemática se relaciona coherentemente con las otras para darle racionalidad al archivo de problemas del plan; recuérdese que las áreas problemáticas constituyen subplanes (módulos O-P).

El segundo tipo de criterios apunta a la necesidad de liberar la imaginación, la creatividad y voluntad de progreso en cada espacio del sistema social. Por esta vía, las localidades pueden ser motivadas para autoimponerse sacrificios transitorios que sumen recursos adicionales para enfrentar los problemas.

Aquí surgen al menos, los siguientes criterios:

i) Eliminar las trabas a la imaginación, la creatividad y la libertad para emprender tareas que no contradigan los propósitos generales del plan.

ii) Dejar que en cada espacio de acción se exprese la valoración particular de los problemas que le afectan y se determine el límite de los recursos complementarios que pueden aportarse para su enfrentamiento.

iii) Buscar un equilibrio en el enfrentamiento de problemas de alcance nacional, estatal y local en los distintos espacios de acción y en los diferentes planos situacionales (reglas, acumulaciones y flujos)

### **La matriz actores-problemas**

Si agregamos en un solo archivo los problemas seleccionados por todos los actores sociales relevantes y los valores que ellos le asignan, tendremos una visión sintética del conjunto de temas problemáticos que son objeto de debate y valoración por las distintas fuerzas sociales. Llamemos a los problemas de este archivo **problemas valorados** en un arco situacional cualquiera o en el arco direccional del plan.

Los problemas valorados constituyen un inventario de los problemas que en cualquier momento pueden ser puestos en situación por alguna fuerza social. Un problema valorado se convierte en un **problema en situación** cuando es objeto de selección por algún actor social para ser enfrentado en la situación presente o hacer de dicho problema un tema de oposición activa a las fuerzas promotoras de su “solución”.

La información que relaciona los actores sociales con el archivo de problemas valorado y los valores que cada actor le asigna a cada

problema puede sistematizarse en una “**matriz actores-problemas valorados**”.

Cada celda de la matriz indica el valor de cada actor social le asigna a cada problema en su espacio direccional. Ese valor no es constante, es un producto situacional y, en consecuencia, cambia con el movimiento situacional y el rol que los actores sociales juegan en la nueva situación.

MATRIZ ACTORES – PROBLEMAS VALORADOS

Problemas ▶ Actores ▼	Problema 1	Problema 2	Problema 3	.....	Problema z
actor 1	+3	-1	+2	.....	0
actor 2	-2	0	1	.....	1
actor 3	-1	-2	1	.....	+3
.....	.....	.....	.....	.....	.....
actor j	+1	+2	0	.....	+3

En esta matriz, cada celda debe ser objeto de una explicación situacional, como una necesidad para elaborar estrategias y tácticas para promover u obstaculizar el enfrentamiento de los problemas valorados.

## 2.d.- La explicación situacional de un problema

Una explicación situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares.

En el análisis situacional de un problema o del conjunto de problemas del plan entran numerosas variables entrelazadas por muy distintos tipos de relaciones. Por ello es preferible un método sistemático de trabajo para develar las relaciones sistémicas que constituyen el **explicando** del problema cuyo vector de definición es **explicado**.

Esa técnica es el **método de explicación situacional**, cuya expresión gráfica es el **flujograma situacional**. Como toda técnica es simplemente una ayuda para sistematizar el conocimiento sobre una realidad. Esa ayuda es a veces innecesaria para personas de experiencia y mente bien organizada. Pero si la planificación debe sustentarse en un análisis desde la base de los problemas que afectan a la población, se requieren métodos simples y comprensibles al alcance de todos para comprender la gestación y desarrollo de los problemas.

Naturalmente, los métodos de explicación situacional deben practicarse con asesoría técnica y de personas con experiencia en el problema. Las personas que conocen las técnicas de explicación situacional pero **no conocen** el problema no pueden alcanzar resultados útiles. A la inversa, las personas que

conocen el problema desde adentro muchas veces se sorprenden de la ceguera con que creían comprender el problema en un espacio restringido. Pero no siempre todas las implicaciones pueden ser transparentes para todos.

El método de explicación situacional pretende sistematizar la reflexión sobre las causas de un problema, obligar a esa reflexión antes de adelantar soluciones y reconocer que ese problema puede ser explicado desde diversos puntos de vista por los actores que están en contacto directo o indirecto con él.

Existe una tendencia creer que se conocen previamente las soluciones y acomodar la explicación del problema a las soluciones preconcebidas. Existe también una tendencia en cada actor a creer que su solución y su explicación es la correcta. Estos vicios de irreflexión son opuestos a la planificación como proceso creativo y penetrante.

Para comprender mejor la técnica del flujograma situacional veamos un ejemplo centrado en el problema de la delincuencia juvenil. Supongamos que una junta de vecinos se propone analizar este problema y recién comienza sus primeras exploraciones. La simplicidad de estas primeras exploraciones nos permite presentar el método sin enredarnos en la trama compleja de relaciones de un análisis más acabado.

La primera dificultad consiste en precisar el **explicado**, vale decir el **vector de definición del problema**. Supongamos que los analistas deciden comenzar la discusión sobre la base de la siguiente precisión:

- a) Existen unos 30.000 delitos anuales denunciados en que sus autores son menores de 21 años de edad

b) Se ha comprobado que no se trata esencialmente de una delincuencia ocasional sino reiterada, pues en un 40% de los casos registrados los mismos autores han estado implicados en más de un delito.

c) La población aprecia una impotencia del sistema de vigilancia policial, represión preventiva y castigo para frenar el delito. La acción del Poder Judicial refuerza la conducta delictual porque las sentencias condenatorias constituyen un sistema de aprendizaje del delito en las cárceles.

Para que este enunciado del VDP sea válido es necesario precisar el espacio del problema en que se sitúan los que explican. Por ejemplo, la Junta de Vecinos podría situarse para el análisis en el espacio singular ES que se limita a la urbanización que representan y a las capacidades propias de un organismo que sólo puede **demandar** soluciones. Pero también la Junta de Vecinos podría decidir hacer el análisis del problema poniéndose en la cabeza del Ministerio de la Familia, vale decir en el espacio particular EP de un organismo público que tiene responsabilidad por un conjunto de problemas familiares donde la delincuencia juvenil es sólo uno de sus ámbitos de acción. Finalmente, la Junta de Vecinos pudiera querer estudiar el problema asumiendo la autorreferencia del Gobierno Nacional, vale decir en el espacio EG de las grandes determinaciones generales.

Para el desarrollo del ejemplo, supongamos que la Junta de Vecinos decide analizar el problema en el espacio EP.

El vector de definición de problema (VDP) sirve para llegar a un acuerdo sobre el problema. Debe intentarse encontrar una

misma definición para el problema de la delincuencia juvenil. Sin embargo, ya sabemos que ello no es siempre posible.

El primer debate sobre el VDP permite apreciar distintas posiciones sobre el problema que se va a discutir. El VDP expresa el consenso o la división de los participantes en grupos con distintas opiniones y las relaciones prácticas con el problema. Recuérdese que el VDP no es una explicación; es el enunciado de lo que debe ser **explicado**.

Es además, un punto de partida natural para centrar la explicación en la búsqueda de las causas que producen los hechos enunciados en el VDP.

En el primer intento de explicación, surgen antes que nada otros hechos relacionados causalmente con el VDP. Por ejemplo, la falta de oportunidades de trabajo productivo para los jóvenes que viven en zonas marginales y la sensación de impotencia, desorientación y frustración tanto a nivel individual y social que generalmente se vive en los hogares de las familias marginales.

Se percibe, también que en el ámbito de las áreas marginales la voz de la población pesa muy poco o nada en las decisiones nacionales. En consecuencia, ésta no puede canalizar sus demandas por la vía normal, sino sólo por la vía de la rebeldía.

La delincuencia juvenil es así una cierta forma de rebeldía, desesperación y desprecio por lo que en su autorreferencia es el mundo injusto en que viven. Esto permite una primera explicación en el plano de la producción de los hechos sociales.

Pero inmediatamente surgen algunas preguntas: ¿Por qué no pesan las necesidades de la población marginal en las decisiones de gobierno?, ¿toda la delincuencia juvenil proviene de las zonas marginales?.

Los miembros de la junta de vecinos reflexionan sobre estas preguntas e intentan algunas repuestas provisionales. Se dan cuenta que hay realidades **más estructuradas** que la de los hechos mismos, que hay realidades que constituyen **acumulaciones sociales**. Por ejemplo, la marginalidad social no solo crece cada año, sino que se conforma como un **sistema de vida**, como una realidad que se mira como inevitable. Se acumula como realidad. No sólo se producen delitos, sino que en ciertos estratos de la población se acumula una cultura del delito. Aprecian que ciertas instituciones y sistema están en crisis. La familia está en crisis y produce jóvenes resentidos y abandonados de sus padres. El sistema de justicia está en crisis, no sanciona a todos por igual y las sanciones en las cárceles son escuelas de delincuentes.

La población marginal no sólo es incapaz de producir hechos políticos que alteren su situación y la causa de ello radica en sus limitadas posibilidades de acción, pero a su vez tales limitaciones se deben al poco peso político de ella.

Pero surge otra realidad que no parece responder a las mismas causas. La delincuencia juvenil no sólo es producida por los hijos de las familias pobres, sino también por los hijos de familias acomodadas. Allí donde hay un desequilibrio entre riqueza acumulada y cultura acumulada, también prolifera la delincuencia juvenil.

Estas acumulaciones sociales aparecen así como **productoras** de los hechos. El crecimiento de la marginalidad social, la falta de oportunidades de trabajo, la impotencia y las frustraciones juveniles ante la realidad que limita sus posibilidades y el escaso valor que se otorga a las demandas de la población más

pobre son una **consecuencia** de la marginalidad social como modo de vida aceptado o ignorado, del tipo de cultura que se genera en acoplamiento a la vida marginal, de la crisis de la familia en estratos muy variados de la población, del débil peso político de las comunidades marginales y de la acumulación económica desproporcionada en relación a la acumulación cultural.

Frente a estas causas, la represión, el castigo, la cárcel y la vigilancia policial son paliativos que atacan manifestaciones de causas más profundas.

Pero, también es evidente que los hechos, en varios casos, refuerzan las acumulaciones que los causan. El crecimiento de la población marginal refuerza la marginalidad como modo de vida, la falta de oportunidades de trabajo refuerza los aspectos negativos de la cultura marginal. La delincuencia de los hijos refuerza la crisis familiar de los padres. Las limitaciones para ser escuchado por el gobierno refuerzan la debilidad o falta de peso político de la población marginal y su rebeldía.

A estas alturas del análisis, la Junta De Vecinos empieza a tomar conciencia de la complejidad del problema. Algunos de ellos que solicitan más vigilancia y represión, no renuncian a ello, pero comprenden que esas medidas sólo pueden mantener un equilibrio precario de la situación.

Al final surgen las preguntas claves, las interrogantes genoestructurales, aquellas que apuntan a las reglas del juego. ¿Por qué aceptamos la marginalidad como un sistema de vida, como parte del paisaje social?, ¿cómo se gesta la crisis de la familia?, ¿cómo se genera la cultura de un pueblo?, ¿por qué se produce el desequilibrio entre acumulación económica y acumulación cultural?, ¿por qué el 40% de la población,

que es marginal, no tiene peso político si el sistema es democrático?, ¿qué alcances tiene nuestra democracia?.

Ante estas preguntas, los miembros de la Junta de Vecinos intuyen que se están aproximando al fondo del problema. Debe haber algo en las reglas básicas del sistema económico-político-social que produce este tipo de acumulaciones y no otras. Debe haber algo en las reglas que nos rigen que permiten como resultado más probable estos hechos negativos. Surge entonces casi naturalmente esta otra reflexión: con otras reglas, ¿es posible evitar esas realidades?, ¿son inevitables con cualquier tipo de reglas?, ¿cuál es la dimensión aceptable de esas realidades negativas?

Pero todavía hay algunas preguntas críticas. Algunos miembros de la Junta de Vecinos, dicen: ¿Por qué no cambiarlas las reglas?, ¿qué nos impide cambiarlas?. Entonces surgen las relaciones por las cuales las acumulaciones sociales se traducen en relaciones de fuerzas que resultan incapaces para producir hechos que cambien las reglas del sistema vigente.

La relación que va desde el nudo “débil peso político de la población marginal” (fenoestructura) hacia las genoestructuras del sistema indica que tales reglas son coherentes con las relaciones de fuerza prevalecientes. Esas fuerzas sociales postergadas no pueden producir hechos (flujos) que alteren las genoestructuras. El flujograma situacional expresa esta realidad mostrando una sincronía sin tensiones entre los tres planos situacionales.

Nada pone en peligro la reiteración de las genoestructuras vigentes.

La discusión entre los miembros de la Junta de vecinos comenzó de manera parcial y simple, pero se hizo crecientemente compleja. Sin embargo, todos sus miembros siguen el debate, pueden participar y enriquecer su conocimiento sobre la realidad que los afecta. Ello los hace más conscientes de la naturaleza de los problemas y de las limitaciones para su solución.

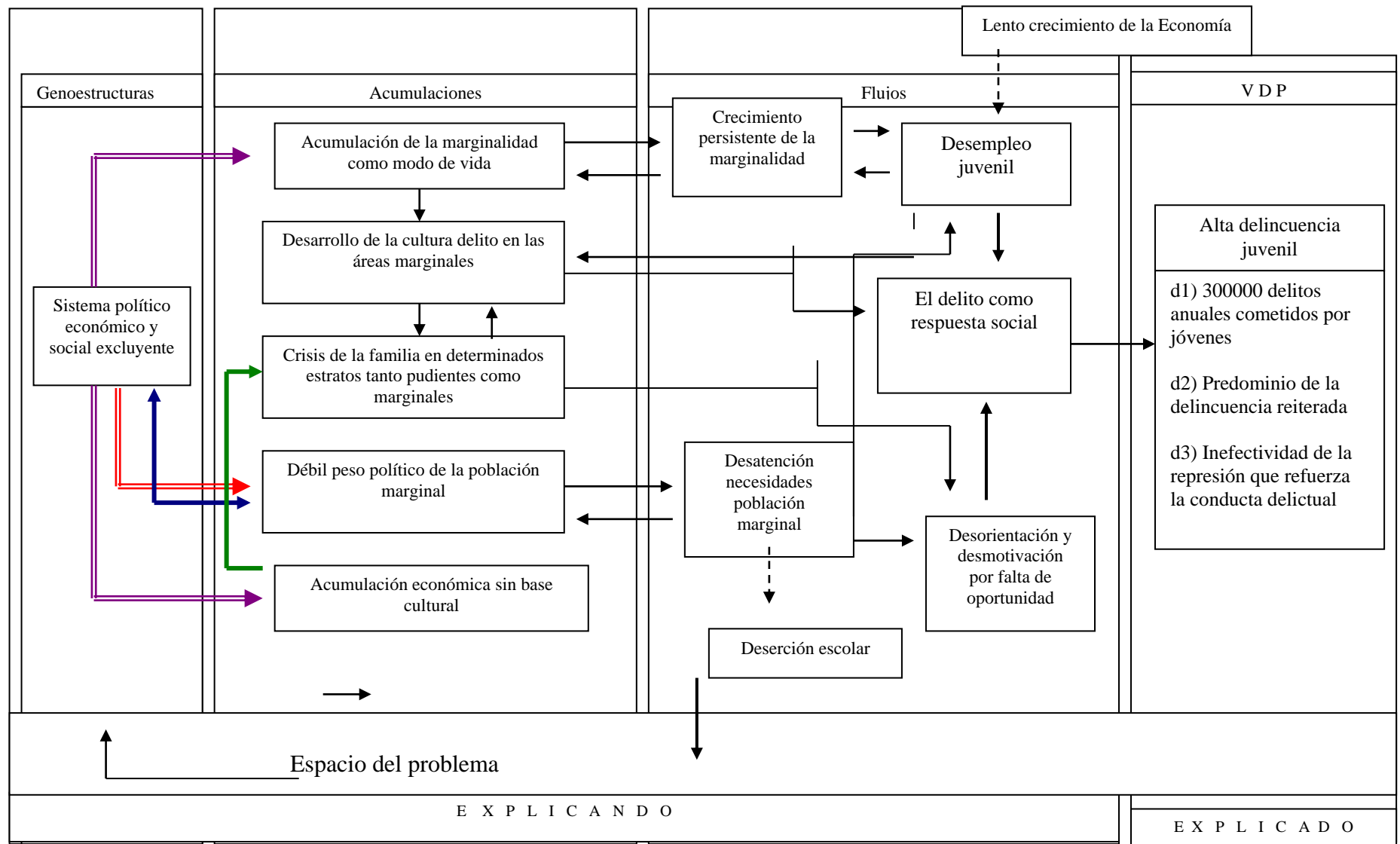
Durante el debate surge con toda claridad la conveniencia de delimitar el espacio del problema. En efecto, algunos miembros de la Junta de Vecinos descubren que la impotencia, desorientación y frustraciones de los jóvenes son en parte causa de la deserción escolar, pero deben resistir la tentación de abordar el **problema de la educación**. Por eso, cuando elaboran el flujograma situacional, ubican la deserción escolar como un **nudo condicionado** que está fuera del espacio del problema.

Igualmente perciben que el lento crecimiento de la economía influye negativamente en las oportunidades de trabajo, pero el crecimiento económico es un **problema distinto** del de la delincuencia juvenil. Dejan entonces constancia de su influencia y ubican el nudo explicativo fuera del espacio del problema como un **nudo condicionante**.

Estos nudos **fuera** del espacio del problema quedan allí como cabos transitoriamente sueltos que serán considerados cuando otros equipos analicen el problema de la educación y el problema demográfico.

Después de este largo debate, un grupo de la Junta de Vecinos grafica el análisis en el flujograma situacional adjunto. Es todavía una aproximación primaria a la complejidad del problema. Colocan allí sólo lo que les parece más esencial para la comprensión del problema como un sistema que produce los hechos que enumera el VDP. Terminado el primer borrador lo somete a debate para ver si hay consenso. Después de la discusión comprenden que hay otras dos posiciones distintas.

## FLUJOGRAMA SITUACIONAL SOBRE EL PROBLEMA DE LA DELINCUENCIA JUVENIL



Deciden entonces formar tres grupos de análisis a fin de que cada cual elabore su propia explicación situacional. Más adelante verán donde hay acuerdo y donde no lo hay. También se interrogarán si esas posiciones diversas tienen vigencia en las relaciones entre las fuerzas sociales o son una mera particularidad del equipo.

Algunos insisten en que no están allí para cambiar el mundo y que la solución al problema es más vigilancia y castigos más severos; otros piensan que el sistema político-económico del país genera la delincuencia y quieren ir al fondo del problema para erradicar sus causas. Argumentan la necesidad de **salir fuera** del espacio del problema, ya que la delincuencia juvenil es “un problema- consecuencia” de otros problemas de mayor entidad. Un tercer grupo cree que el problema de la delincuencia juvenil no es tan importante y que cada cual debe saber como defenderse. Sostienen que hay que aprender a vivir con la realidad tal como es y no esperar siempre soluciones”de arriba”.

Después de un debate muy intenso y acalorado los vecinos comienzan a tomar posiciones. Se estructuran tres tendencias:

- i) Un grupo sostiene la necesidad de analizar en el espacio más general del sistema (EG) el problema de las desigualdades políticas y la pobreza crítica.
- ii) Un segundo grupo dice que la posición anterior es pérdida de tiempo; ellos quieren concretarse a analizar como reforzar la vigilancia policial en el barrio y hacer más severas las sanciones a los delincuentes.

iii) Un tercer grupo estima que sus capacidades están limitadas a ese espacio particular de la delincuencia juvenil, pero quieren estudiar más a fondo el diseño de las soluciones para enfrentar la delincuencia juvenil con un conjunto de acciones coordinadas que pueden ser efectivas.

Sigamos por un momento el trabajo del tercer grupo, ya que nos introduce a un estadio intermedio con las técnicas de diseño de **operaciones**.

Uno de los vecinos pregunta: ¿Qué pretendemos con este análisis?, ¿cómo podemos sugerir acciones que sean más eficaces para enfrentar la delincuencia juvenil?.

Otro de los vecinos agrega: yo creo que un problema no se puede atacar sólo en sus causas de última instancia, es decir cuestionando las reglas del sistema social. Ello sería una mera ilusión, pues no tenemos fuerza para cambiar las reglas y mientras acumulamos más fuerza debemos enfrentar el problema allí donde es posible. Yo no estoy con el primer grupo, aunque ellos tienen razón en términos “puros de “erradicación” del problema, porque ese camino no nos llevará a acciones posibles. Pero, quiero estudiar lo mejor posible como alterar el VDP del problema. Los hechos del VDP de la delincuencia juvenil expresan la forma en que el problema se relaciona con nosotros en términos de hechos cotidianos.

El VDP es nuestra relación directa con el problema. Bien, veamos entonces como cambiar esos hechos alterando los nudos explicativos del flujograma. En el fondo, cada nudo explicativo es un **subproblema** que podría ser atacado con acciones del Ministerio de la Familia. ¿Pero, tiene sentido dispersar esfuerzos produciendo acciones que cambien todos los nudos explicativos del flujograma?.



400

A DISEÑAR.... ¡¡¡CUBOS!!!!

Un tercer vecino sugiere verificar si ciertos nudos explicativos o subproblemas son más importantes que otros. ¿Por qué no verificamos, de acuerdo a nuestro juicio, experiencia y conocimientos, qué pasa con los **descriptor**es del VDP si alteramos las características de cada nudo del flujograma situacional?.

La idea parece correcta y el equipo se dedica a hacer el **análisis de sensibilidad** del VDP ante cambios en los nudos explicativos del flujograma. El trabajo es difícil y controversial. No se produce un acuerdo fácil sobre la relación:

Cambios en el nudo Nx  $\Rightarrow \Rightarrow$  Cambios en los descriptores del VDP

Sin embargo después de largas discusiones donde algunos aportan fundamentaciones estadísticas y otros juicios cualitativos, el equipo logra un cierto consenso sobre los nudos explicativos más importantes. Esos son los **nudos críticos** del flujograma situacional.

Pero, inmediatamente el equipo reflexiona sobre la lógica con que ha “aislado” los nudos críticos. Se da cuenta que a veces hay “cadenas de nudos” que están fuertemente relacionados y

algunos nudos de dichas cadenas son mucho más difíciles de cambiar que otros. Intuyen aquí otro mundo de análisis, el del cálculo estratégico para **construirle viabilidad** a los cambios, pero mientras tanto deciden, en base al sentido común, revisar la selección de los nudos a fin de:

i) considerar en algunos casos cadenas de nudos y

ii) eliminar aquellos nudos que parecen muy difíciles de cambiar en el horizonte de tiempo del plan. Con esta nueva selección de los nudos críticos vuelven a hacer el análisis de sensibilidad del VDP para concluir en la siguiente relación:

Conjunto alterado de los Nudos críticos  $\Rightarrow \Rightarrow$  Descriptores alterados del VDP

Ahora reflexionan sobre el resultado de su exploración y se preguntan: ¿Cómo o con qué acciones podemos cambiar las características de los nudos críticos?

En algunos casos les resulta fácil diseñar las acciones para cambiar las características de los nudos críticos, en otros, en cambio, la discusión se estanca hasta que se dan cuenta que ese nudo crítico es un subproblema de suficiente complejidad como para aplicarle la misma técnica de análisis que al problema de la delincuencia juvenil.

Después, es obvio que no pueden diseñar las acciones para cambiar las características del nudo crítico porque no todos coinciden en una misma explicación. Deciden, entonces, “aislar” el subproblema del flujograma y construir para él, otro flujograma situacional. Allí recomienzan en otro nivel, la discusión sobre el VDP del subproblema, los nudos explicativos (subnudos respecto del problema más amplio), etc..

El grupo dos decidió así **enfrentar** el problema en su espacio de competencia restringida. El grupo uno decidió **disolver** el problema de la delincuencia juvenil en un espacio mayor. El grupo tres, en cambio, acordó **controlar** el problema en sus manifestaciones.

Después de esta breve explicación podemos volver sobre el método. ¿Era necesario un flujograma para conocer todo el problema?. Evidentemente no era necesario para una persona experimentada o especialmente preparada para analizar problemas. Pero los que participan en un plan no son necesariamente expertos en analizar problemas.

En todo caso, un método de explicación situacional ofrece algunas ventajas frente a la mera aplicación de la experiencia al conocimiento de un problema. Estas ventajas consisten en:

#### a.- **Sistematicidad**

El flujograma situacional ofrece una sistematicidad cómoda. Cualquier analista sabe de antemano donde ubicar los elementos explicativos y puede verificar la existencia de interconexiones incompletas o lagunas explicativas en determinados niveles situacionales. Permite las ventajas de un “mapa” donde los espacios deben ser explícitos y las relaciones tienen un modo de verificación.

#### b.- **Visión sistémica de conjunto**

La sistematicidad ofrece una visión de conjunto de toda la red sistémica causal. Cada nudo explicativo influye sobre otros y es a su vez influido por algún nudo del sistema. Obliga a explicitar

las relaciones y las variables que un actor usa implícitamente en su razonamiento para explicar el problema, con lo cual se hace más fácil analizar sus bondades y debilidades.

#### c.- **Precisión de los niveles situacionales en que existen las relaciones**

La relación  $A \Rightarrow B$  no es precisa mientras no se indique si A y B son genoestructuras, acumulaciones sociales o flujos de producción social.

#### d.- **Delimitación del espacio del problema**

La formalidad del método obliga a delimitar concientemente el espacio del problema, con todas sus consecuencias sobre el análisis de la posibilidad y conveniencia de disolver, enfrentar o controlar un problema.

#### e.- **Articulación de lo cualitativo con lo cuantitativo**

Cada nudo explicativo es un conjunto cuya precisión exige calidad y cantidad que, a su vez da significado a las relaciones con otros nudos precisados cualitativa y cuantitativamente.

#### f.- **Sensibilidad del VDP ante cambios en los nudos explicativos**

La técnica permite analizar qué influencia sobre el VDP pueden tener, a juicio de los expertos o del modelo que apoya el flujograma, los cambios en los nudos explicativos. Por esa vía se seleccionan los “nudos críticos”. El VDP = (d1, d2, d3, . . . , dn) donde **di** (para i = 1 hasta n) representa los **descriptores** del VDP que pueden ser alterados por los cambios en los nudos críticos.

**g.- Análisis de la dificultad para alterar las características de los nudos críticos**

Como las relaciones sistémicas están mapeadas en el espacio de las genoestructuras, las fenoeestructuras y los flujos de producción social, es posible evaluar la dificultad técnica, económica y política para alterar las características de un nudo. Igualmente obliga a tomar conciencia de que en toda explicación interactúan nudos explicativos que pertenecen a los tres niveles situacionales.

**h.- Verificación de las relaciones importantes**

El flujograma situacional permite jerarquizar las relaciones entre nudos explicativos desde el momento que jerarquiza los nudos explicativos entre **críticos** y **no críticos**. Esto conduce a la necesidad de intentar autorrefutar las relaciones más relevantes.

**i.- Confrontación de distintas explicaciones**

La sistematicidad del flujograma situacional facilita la confrontación de explicaciones situacionales diversas sobre un mismo problema, cuestión que es una necesidad inherente a la explicación situacional a partir de distintos puntos de vista.

**j.- Representación gráfica**

La explicación situacional sistémica puede expresarse en un flujograma situacional, o sea una representación gráfica de la explicación. Ello facilita la visión de conjunto y la velocidad para mantenerlo al día según la velocidad de cambio de la realidad.

**k.- Eslabón metodológico para el análisis de un conjunto complejo de problemas**

La sistematicidad del método y el enunciado expreso de los nudos explicativos relevantes que están fuera del espacio de cada problema permite elaborar análisis situacionales que agregan un conjunto de problemas. Esto permite la articulación del análisis **microsituacional** con el **macrosituacional**.

## 2. e.- La explicación de la Situación Inicial del Plan: el archivo de problemas

Para explicar el conjunto más relevante de problemas de un país es preciso tener una idea preliminar de cómo **debe ser** la realidad. Necesitamos, por consiguiente, una idea aproximada de la situación objetivo. De otra forma no podríamos identificar los problemas. Pero, al mismo tiempo, la explicación situacional de los problemas es el piso de análisis para diseñar el **debe ser** en el **momento normativo**.

De lo anterior se deduce que la selección coherente del archivo general de problemas plantea una relación dialéctica entre la **apreciación de la situación global** y el diseño calculado de la **situación-objetivo**.

¿Cómo se establece prácticamente esa relación?

La pregunta clave en el momento explicativo es la siguiente: ¿Cómo podemos verificar si nuestra selección de problemas es coherente?. La pregunta tiene sentido, porque el plan no puede ser una simple agregación de problemas. La coherencia global del enfrentamiento de problemas parciales debe buscarse en la interrelación **entre** los problemas.

El sistema social que genera los problemas, los produce también como un sistema. Unos problemas causan a otros y estos últimos refuerzan o aminoran los primeros.

La descentralización y la creatividad en el plan exigen distribuir tareas por problemas y subproblemas en distintos espacios situacionales. Pero, también debe buscarse la coherencia global

del plan en una síntesis general. Esa es la **apreciación de la situación global** que, entre otras cosas, debe justificar la selección de los problemas como áreas problemáticas interrelacionadas.

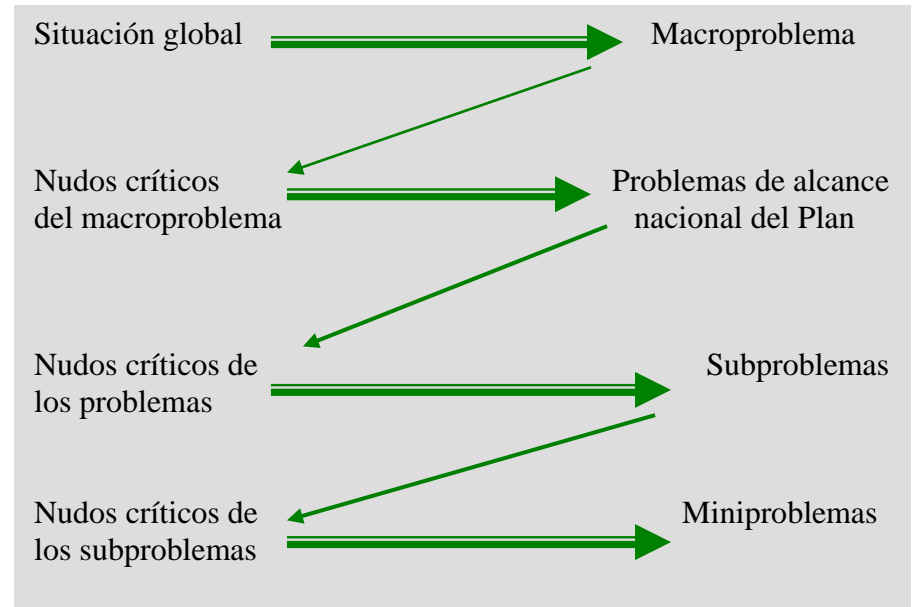
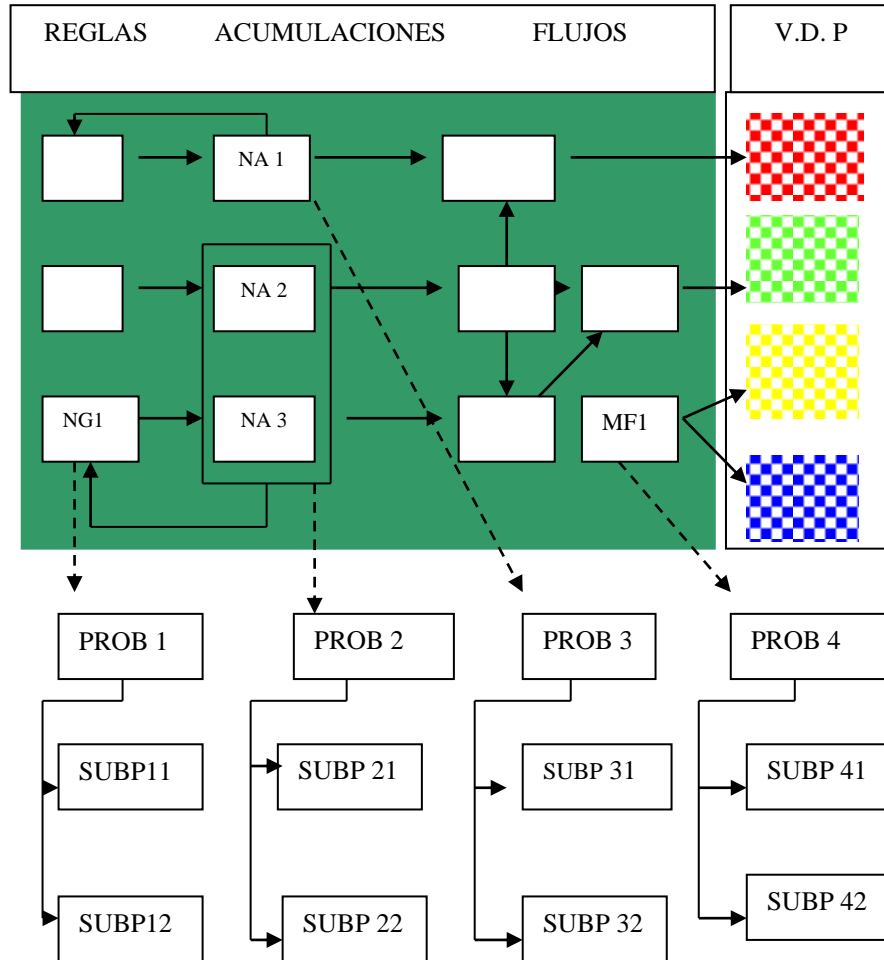
Para ello, podemos construir un flujograma situacional global que reconozca la unidad de la realidad como **un gran problema**. La apreciación de la situación global es la explicación del **macroproblema** que representa para nosotros la interrelación sistémica del conjunto de problemas seleccionados como contenido del plan.

Ese macroproblema tiene un VDP que requiere una explicación. La explicación será un modelo del sistema que produce el VDP y las variables de ese sistema serán los nudos explicativos del macroproblema. Con el mismo criterio ya explicado para el análisis de un problema debemos seleccionar los **nudos críticos** del macroproblema. **Cada nudo crítico es un problema y el conjunto de nudos críticos debe coincidir con el archivo de problemas de alcance nacional del plan.**

De esta manera, del análisis del macroproblema que sintetiza la situación inicial del plan se deducen nudos críticos que constituyen los problemas de alcance nacional del plan: de la explicación situacional de estos problemas de alcance nacional surgen los nudos críticos de los problemas que constituyen subproblemas del plan y así, siguiendo hasta llegar a los miniproblemas.

APRECIACIÓN DE LA SITUACIÓN GLOBAL, PROBLEMAS Y SUBPROBLEMAS

Situación global (macroproblema)



Los módulos explicativos del plan constituyen así un sistema recursivo.

Ahora bien. ¿Cómo analizamos la coherencia de la selección de problemas? Para contestar a esta pregunta digamos primero que la prueba de sensibilidad del VDP explicado respecto a cambios en el explicando que es pertinente en la apreciación de la situación global es esta: si se logran los **vectores de resultados** (VDR) en cada problema, es decir  $VDP - VDR$  ¿Cómo cambian los descriptores de VDP del macroproblema que representa la Situación Inicial Global? , ¿Coinciden con mi propuesta de situación-objetivo?

Si la respuesta es afirmativa, entonces la selección de los problemas y los cambios que se intentan lograr en ellos parecen coherentes. Si la

respuesta es negativa, entonces, o debo revisar mi situación – objetivo o debo cambiar mi archivo de problemas.

El plan situacional, como plan estratégico es necesariamente selectivo. No se preocupa **de todo** para darle cabida explícita en el plan. Esto significa, por ejemplo, que en el plan económico los recursos asignados en parte van a operaciones que enfrentan problemas, pero otra parte se destina a alimentar **módulos de continuidad y apoyo al funcionamiento del sistema** que no constituyen problemas explícitos.

El plan sólo incluye como problemas aquellas áreas de la realidad que inmerecen una **reflexión especial** por la magnitud y valor de la insatisfacción que representan para un actor social. Lo que funciona normalmente, en cambio, opera como un piso de apoyo para el enfrentamiento de los problemas, la división de la realidad en dos espacios, el de los problemas y el de la normalidad, es relativa a la explicación situacional del actor y es cambiante con el movimiento de la realidad.

Veremos, más adelante, que esta distinción es importante para el diseño normativo del plan y la formulación de operaciones.

## 2. f.- ¿Con qué perspectivas y teorías explicamos?

Todos explicamos por medio de algunas teorías, más viejas o más nuevas, más débiles o más potentes, más globales o más parciales. No hay explicación sin teoría. En ausencia de una teoría de la producción social, cada cual hace su propia síntesis situacional guiado por su intuición y experiencia. Esa síntesis naturalmente tiende a estar dominada por las teorías y **razones** que dominan en su estructura ideológica y aparecen realzadas por las particularidades de su práctica social.

El análisis de la realidad puede hacerse desde múltiples perspectivas:

a) Desde una **perspectiva científica** (económica, sociológica, politológica, histórica, antropológica, etc.), dominada por una **razón científica** particular o más global.

b) Desde una **perspectiva burocrática**, es decir la del hombre situado y modelado en una estructura organizativa, portador de su tradición y sus normas, subyugado por sus intereses en las relaciones de poder dentro de la organización y respetuoso de sus códigos operacionales; su criterio explicativo será el de la verificación de las desviaciones de la realidad respecto de la norma institucional; en dicha explicación domina la **razón burocrática** que es una razón normativa afincada en el debe ser con que se identifica su organización, y

c) Desde la perspectiva del conductor político o del hombre de acción, cercado por un vector de recursos escasos de diferente tipo, preocupado por las relaciones de fuerzas y el uso y acumulación del poder en función de su rol de conducción en

competencia y conflicto con otros; en su explicación domina la **razón vital**.

El planificador técnico de apoyo al hombre de acción no es un hombre especial en la planificación situacional, no tiene una perspectiva de análisis propia. El planificador técnico asume la perspectiva del conductor político, del científico, del gerente o del burócrata. Ser planificador es un modo accesorio a cualquier práctica social. El planificador situacional puede ser director de un centro científico, ejecutivo de una gran organización pública o un político. Recordemos quien planifica, quien gobierna y gobierna quien planifica.

Pero el político dirige organizaciones y lidia con problemas sociales que abordan sólo parcialmente las ciencias. El burócrata no vive en una organización vacía, sino en una realidad que se relaciona con algún mundo de las ciencias, de la ética, la religión o el arte y en dichas organizaciones también se hace política. El científico no está incontaminado de la práctica burocrática y del mundo de la política.

Por consiguiente, la explicación de un actor social no es nunca una **razón pura** y estrictamente imparcial; es siempre una explicación **dominada** por una **razón central** y según su capacidad intelectual y formación cultural el que explica la **enriquece** en mayor o menor medida con otras perspectivas.

Pero esas otras perspectivas son articuladas como apoyo de la razón dominante. En toda explicación del hombre hay una razón articuladora y razones articuladas.

La razón científica puede estar dominada por la teoría política, la teoría económica, la teoría organizativa, la teoría del lenguaje y la comunicación y alguna teoría del dominio específico de la realidad

explicada (la salud, la educación, la defensa nacional, la seguridad, las relaciones exteriores, la economía, etc.)

La razón burocrática puede estar conformada en distinto grado por la práctica política, la práctica económica, la práctica organizativa, la práctica de las relaciones humanas o la práctica profesional.

La razón vital puede constituirse por el conflicto político, el conflicto económico, el conflicto organizativo, el conflicto comunicacional y el conflicto personal.

En la explicación situacional domina alguna de las tres razones: la científica, la burocrática o la vital. Y dentro de cada una de ellas existe también un factor dominante político, económico, organizativo, lingüístico-comunicacional o particular de un dominio situacional.

El cuadro anexo permite ver la correspondencia entre los factores principales componentes de cada razón explicativa. Así, por ejemplo, la teoría (razón científica) pertinente al dominio de la realidad explicada en el caso de la salud (biología, medicina, epidemiología, etc.), tiene su correspondencia en la razón burocrática en la práctica profesional y en la razón vital encuentra su equivalente en el conflicto personal.

Todo lo anterior plantea tres preguntas centrales sobre la explicación de alguien sobre la realidad:

i) **¿Cuánto pesa su explicación?**, cuya respuesta depende del peso, fuerza y poder del que explica en el espacio del problema explicado.

ii) **¿Qué razón domina la explicación?**, cuya respuesta puede descubrirse en la práctica social del sujeto que explica.

iii) **¿Cuál es la amplitud de su explicación?**, cuya respuesta depende de la variedad de perspectivas y actores sociales que considera en su análisis.

PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS SITUACIONAL





## 2. g.- Temas y preguntas de verificación

Después de haber analizado la situación presente, conviene reexaminar lo hecho e intentar descubrir insuficiencias, incoherencias y aserciones no bien fundadas. Para ello, conviene auto interrogarse en forma sistemática. Los siguientes temas y preguntas pueden ayudar a verificar la consistencia del análisis realizado.

### \*) En la base social

- i) Exploración de las **interpretaciones** que tienen las organizaciones sociales en la base sobre los problemas que las afectan;
- ii) Identificación de las **demandas sociales** en la base, delimitadas por regiones, sectores, organizaciones. Aquí lo importante es identificar el tipo de compromiso que aparece como vital para la población y que desean que asuma el gobierno.

En la base social se conocen muy bien los problemas, pero no necesariamente surgen de allí las soluciones más eficaces ni las explicaciones más profundas. El problema aparece aquí en su inmediatez.

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

- i) Explicación de las instituciones públicas más significativas sobre la situación inicial.

ii) Demandas que surgen de estas instituciones. Aquí las explicaciones y las demandas expresan intereses específicos muy nítidos de carácter institucional.

\*\*\*\*) **Fuerzas sociales e instituciones no públicas** (Partidos políticos, iglesias, organismos empresariales, organismos de trabajadores, etc.)

i) Interpretaciones sobre la situación inicial

ii) Demandas que surgen de estas instituciones. Aquí las explicaciones y las demandas expresan los intereses y los proyectos ideológicos propios de la inserción de cada fuerza en el proceso de producción social.

### \*\*\*\*\*) A nivel global macropolítico y macroeconómico

(Dirección de las fuerzas políticas, equipos técnicos de síntesis, institutos de investigación, etc.)

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

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

### \*\*\*\*\*) Examen policéntrico de la realidad inicial

Revisión de la visión global central en base al procesamiento de los análisis realizados en la base social, en el nivel institucional público y

en las instituciones no públicas. Elaboración de una situación inicial de síntesis como base primaria de análisis donde el **actor central** del plan fija su posición y articula en ella la explicación de los otros.

#### \*\*\*\*\*) **Análisis dinámico de la situación inicial**

La situación inicial es un momento de un proceso dinámico de cambio. Así, la realidad de hoy, tiene una historia y encierra tendencias futuras. La explicación situacional debe captar la realidad de hoy como realidad **en movimiento**, como un proceso en marcha.

En este punto se debería tratar de responder a las siguientes preguntas:

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

Para responder a estas preguntas, es muy importante sistematizar en alguna forma las relaciones principales que los distintos analistas tienen en la mente. Una forma de hacer esto puede consistir en elaborar un flujograma explicativo donde aparezcan identificadas las principales conexiones entre los problemas destacados y los factores que los causan. El esquema de análisis puede ser un flujograma situacional por problemas y un flujograma de síntesis para el conjunto de los problemas del plan.

c) ¿Cuáles son las tendencias situacionales?, ¿qué problemas tienden a agravarse y cuáles a perder importancia?, ¿qué problemas nuevos pueden surgir?, ¿cómo tienden a cambiar el valor de los problemas por las distintas fuerzas sociales?

d) ¿Cuáles son las principales visiones que tienen las distintas fuerzas sociales sobre estos problemas y cómo tenderían a cambiarlas según cambien las tendencias situacionales?

e) En lo económico, ¿qué prima en la situación inicial? ¿una situación normal, de recesión, de expansión rápida?, ¿la situación es inflacionaria o deflacionaria? ¿o es una de estancamiento con inflación?

f) ¿Qué cambios aparecen como más probables en el escenario internacional?, ¿Hay sorpresas en la sombra? ¿Es posible, mediante juicio de expertos, enumerar e imaginar dichas posibles sorpresas?

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

a) ¿Si se compara la fecha del análisis situacional con el período al cual este se refiere y la última información de que se dispuso, qué tiempo de atraso existe entre la información y los acontecimientos reales? ¿La explicación de los problemas representa bien la realidad del momento o se refiere a un momento ya superado?

b) ¿Es una explicación económica o más totalizante?

c) ¿La explicación argumenta sobre el proceso histórico de producción de los problemas destacados, la realidad sincrónica que mantiene e interactúa con dichos problemas y las tendencias futuras?

d) ¿Es claro el criterio por el cual ciertos problemas fueron seleccionados y otros descartados? ¿Cuáles fueron los casos dudosos? ¿Fueron resueltas satisfactoriamente las dudas?

e) ¿Es una explicación egocéntrica o policéntrica? ¿Se considera las explicaciones de otras fuerzas sociales? ¿Se considera que existen oponentes al plan?

f) ¿Es una explicación fenoménica que se restringe al plano de los flujos sociales o llega hasta la esencia genoestructural de los problemas seleccionados?. ¿Es una explicación muy académica o tiene sentido práctico – operacional?.

g) ¿La explicación está bien fundada en información cuantitativa o en precisiones cualitativas?, ¿cuál es el rigor de la fundamentación?.

h) ¿La explicación precisa una causalidad sistémica o es una mera constatación factual de problemas?.

i) ¿Se deducen claramente de la explicación situacional los **nudos críticos** que deben ser objeto de intervención planificada?

j) ¿Qué cuerpos teóricos o ideológicos subyacen en la base de la explicación situacional?, ¿el racionalismo cientificista?, ¿los patrones de conducta burocrática?, ¿el inmediatismo del conflicto político?, ¿el futurismo idealista?.

k) ¿Son verificables en algún plano empírico de análisis las afirmaciones que contiene la explicación situacional? ¿Se hizo la verificación?

l) ¿Hay relación de coherencia entre la precisión de la información que sustenta el análisis y la precisión de las conclusiones del mismo?

m) ¿Con qué técnica se hace la explicación de la situación inicial?, ¿un modelo cualitativo?, ¿un modelo cuantitativo?, ¿un modelo mixto? ¿un mero relato?, ¿el juicio de expertos?. ¿Hay posiciones discrepantes?, ¿dónde radican las discrepancias?

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

a) Restricciones inevitables según la visión del actor. Aquí, por ejemplo, se puede sentar la inconveniencia o no de cambios bruscos, la negación o afirmación de cambios de las reglas genoestructurales, etc. (espacio direccional)

b) Aspectos de alta importancia y consenso que resultan evidentes o indiscutibles para el equipo de trabajo y como consecuencia de ellos nadie los cuestiona. Enumerarlos y sistematizarlos. ¿Conviene cuestionarlos?, ¿Qué incidencia tendría en las conclusiones su cuestionamiento?

c) Problemas reconocidos como importantes, pero de dudoso o conflictivo abordaje. Detenerse en el costo de postergarlos. ¿Se presentan abiertos a criterios de solución muy encontrados?, ¿Por qué son conflictivos?.

d) Criterios muy arraigados en la fuerza social que propone el plan, pero que a la luz de los análisis más recientes de la situación inicial resultan inadecuados y, en consecuencia su abordaje eficaz supone un conflicto interno o un problema interno de inadecuación de la explicación del actor respecto de la realidad. ¿Existen?, ¿Cuáles?.

---

---

## EL MOMENTO NORMATIVO

---

---

421 a diseñar

### 3. a.- Programa y plan

El momento normativo es la instancia de diseño. ¿Diseño de qué?. El contenido propositivo del plan que precisa como **debe ser** la realidad en contraposición a los problemas presentes.

Pero el **diseño normativo** implica además como debe ser la **estrategia** (M3), como debe ser la **decisión** y la ejecución del plan (M4) y como debe ser la norma que sirve de referencia para explicar la situación presente (M1) y seleccionar los problemas.

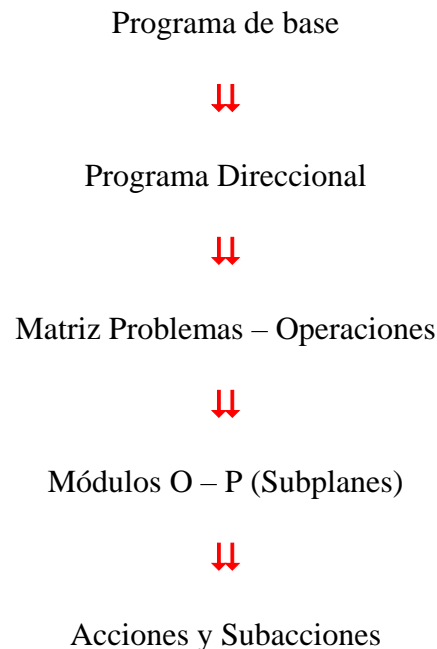
De manera que si bien el centro del momento normativo es el debe ser del contenido del plan, los otros momentos del proceso de planificación están siempre presentes.

El diseño del plan abarca diversos niveles de generalidad y especificidad. Comienza con el **Programa** (Lineamientos y Criterios), sigue con el **Programa Direccional** (precisión global a nivel de Proyectos de Acción), continúa con la desagregación del plan en la **Matriz General Problemas – Operaciones**, sigue con la subdivisión del plan en **Subplanos** (los módulos O-P), para después desagregar las **operaciones en acciones** y las **acciones en subacciones**. Estas particiones resultan de la necesidad de descentralizar para que la planificación sea creativa y democrática, pero al mismo tiempo, respete ciertos criterios de coherencia global que son indispensables para la eficacia de la conducción.

Esta es una enumeración de niveles de distinta precisión operacional y no constituye una secuencia necesaria que debe respetarse en el diseño normativo. Hay operaciones que son previas al programa direccional, hay acciones que se perfilan antes que las operaciones, etc. Lo importante no es seguir un orden lógico formal estricto que muchas veces quiebra la racionalidad práctica, sino culminar en cada instancia u oleada

del proceso de cálculo equilibrando los criterios de **coherencia global y creatividad descentralizada**.

Estos son pues los niveles básicos en que un actor hace su diseño normativo:



El **Programa** es una **oferta** de enfrentamiento de algunos problemas. Esa oferta, si tiene aceptación, se convierte en un **compromiso**. Pero, la aceptación de la oferta por la base que tiene la legitimidad para ello, depende de su apreciación del valor de los problemas incluidos en la oferta y de la eficacia del proceso de intercambio de problemas que supone el camino propuesto por el dirigente.

El **programa** es también una declaración de convocatoria a la acción. A nivel político general puede tomar la forma de un programa electoral, a

nivel de un gerente puede ser una propuesta de desarrollo de la empresa, y en manos de un dirigente sindical es su plataforma de lucha por nuevas conquistas para los trabajadores. Dicha propuesta de acción abarca múltiples dimensiones políticas, económicas y culturales. Como propuesta, se diferencia del plan en la misma forma que una idea representa sólo el punto de partida del proyecto que permite realizarla. Se diferencia también del proceso de planificación de la misma manera que un paso es sólo un acto repetitivo del proceso de caminar.

Así el programa de gobierno es el punto de partida de un proceso que más adelante debe traducirse en un sistema incesante de discusión y cálculo que precede y preside la acción de la fuerza dirigente.

En la práctica de la lucha política, normalmente cada fuerza compite con las otras sobre la base de un programa. ¿Qué diferencias tiene ese tipo de programa con el plan de gobierno?

Llamemos **programa** a aquel tipo de oferta social con que los actores sociales compiten por la adhesión de una base humana que quieren servir, pero que también necesitan para sumar fuerza y legitimidad en torno a su contenido. El programa establece un **compromiso** del dirigente con la base social que intenta representar o con la organización que se propone dirigir.

El **programa** expresa la direccionalidad que un actor quiere imprimirle al cambio de la situación presente. Pero tal propuesta no cubre homogéneamente la totalidad relevante para la acción, ni tiene dimensionamiento riguroso. En este sentido el programa es un enunciado de propuestas expresivas de la direccionalidad deseada por un actor social que refleja distintos

grados de avance en el estudio de los ámbitos que lo integran y distinto ánimo de precisión de dichos ámbitos en el momento de la declaración.

Es formulado para que las intenciones que porta sean conocidas y debatidas en la búsqueda de adhesión en la base y no con el objeto de constituir un esquema riguroso de apoyo a la acción. No es un cálculo de apoyo a la acción, es un recurso de comunicación en busca de apoyo. Por eso, el programa admite una amplia heterogeneidad de ámbitos y precisiones sin desmedro de su eficacia política como convocatoria para la acción.

Esta heterogeneidad revela a veces las contradicciones internas del actor. Por ejemplo, afloran en algunos ámbitos posiciones más generales y flexibles, mientras en otros demuestra extrema rigidez que se refuerza con una precisión detallada de criterios y propuestas. La precisión y el detalle de un programa es también una forma de descartar alternativas y reducir el espacio de otras opciones admisibles. También puede expresar una preocupación jerarquizada del actor, como podría ser un énfasis en lo ecológico acompañado de posiciones precisas, detalladas y concretas sobre el tema. Esa precisión y detalle declaran **fuera** del espacio direccional del actor cualquier propuesta que las contradiga. Así, el detalle excluye posibilidades.

Pero, la heterogeneidad del programa admite también lo opuesto: la ambigüedad que oculta diferencias de posiciones entre las distintas tendencias de las fuerzas que integran al actor.

Una posición general o demasiado general en materia de relaciones exteriores, por ejemplo, puede responder al hecho de que existen fuertes discrepancias sobre el tema y la convocatoria programática cubre esas diferencias recurriendo a criterios muy generales.

La heterogeneidad que presentan las propuestas de acción en el programa es una licencia política. Existe porque permite formalmente el consenso y todos saben que es necesario leer entre líneas para distinguir los compromisos serios de los compromisos de oportunidad, donde está ausente desde el inicio la voluntad de cumplirlos. Pero el lenguaje del programa permite distinguir los compromisos de las expresiones sin fuerza para la acción. Los enunciados que no se asumen seriamente se expresan como objetivos ambiguos sin precisión de los medios necesarios para cumplirlos.

Siempre es más fácil que un actor genere consenso interno sobre los objetivos que sobre los medios requeridos. Por ejemplo, nadie discute el objetivo de redistribuir el ingreso, pero cada tendencia tiene distintas ideas de cómo y cuándo lograrlo y esas ideas pueden no sólo ser diferentes sino a veces contradictorias.

Como el programa no supone ninguna “prueba de imputación de efectos” ni de consistencia entre medios y objetivos, tales diferencias permanecen ocultas y veladas por una fraseología ambigua que admite varias interpretaciones a voluntad de las tendencias en conflicto. Por ello, cuando llega el momento de la primera prueba de consistencia en la formulación del plan, afloran las diferencias y se manifiestan con nitidez los conflictos escondidos en el programa.

En consecuencia, el problema de diseñar un plan, supone superar el plano legítimo pero distinto de la mera convocatoria política del programa para construir una propuesta que resista las pruebas de consistencia, coherencia y viabilidad. La sola existencia de tales pruebas exige un grado de precisión

cuantitativa y cualitativa del plan que el programa no tiene ni requiere tener como instrumento en convocatoria abierta.

En efecto, la función principal que debe cumplir el programa es definir un marco de direccionalidad viable que guíe más adelante el proceso de planificación, entendido éste como método de conducción hacia el logro de sus objetivos. El plan tiene así el triple carácter de **convocatoria, compromiso y guía para la acción práctica.**

Las precisiones anteriores llevan necesariamente a distinguir entre la dimensión pública y la dimensión interna de un plan. Puede que muchos supuestos políticos y económicos y la mayoría de las consideraciones sobre la forma de construirle viabilidad política al plan no deban ni puedan ser públicos antes que se ejecuten las acciones pertinentes. Pero, es inevitable que la parte pública y normativa del plan esté apoyada rigurosamente en un conjunto de análisis, supuestos e hipótesis que subyacen en los niveles obvios de discreción con que usualmente se manejan algunos aspectos de la política y la economía. Por ello, cuando más adelante se abordan algunos problemas de método relevantes para el diseño de un plan, debe tenerse en cuenta que cada fuerza política decidirá qué parte o aspecto del análisis propuestos son de uso interno y cuáles deben constituir una argumentación pública que forma parte del discurso normativo del plan.

### **3. b.- Cómo se hace un Programa de Gobierno**

Con frecuencia la práctica de formulación de programas de gobierno en América Latina, ha sido asistemática, frustrante y de influencia apenas limitada a la campaña electoral. Más tarde, durante el Gobierno, dicho programa debe ser olvidado, pues en general es impracticable, incoherente y ajeno a los intereses de las fuerzas que pesan en la toma

de decisiones. De esta manera, el programa de gobierno deviene en un mero recuerdo de promesas que nunca fueron hechas para ser cumplidas.

El estilo político latinoamericano es fuerte en recursos para ganar elecciones, pero débil y hasta primitivo en capacidades para ganar con eficacia de resultados la voluntad popular durante el Gobierno. Allí, las promesas ambiciosas del programa ceden paso al realismo pasivo, tardío y acomodaticio del Gobierno.

Esta práctica erosionante de la democracia tiene las siguientes características:

a) La formulación del programa de Gobierno no se apoya en metodologías que permiten analizar su eficacia y conciencia; en realidad, no se apoya en metodología alguna; normalmente se formula por sectores y políticas mediante la formación de numerosas equipos que “diagnostican” y proponen las cosas más diversas sin una estructura central que seleccione prioridades y señale una direccionalidad consistente: así el programa de gobierno tiene todos los defectos de un plan tradicional más los propios de la ambigüedad, adimensionalidad e incoherencia que muchas veces connotan las ofertas electorales. Tiende a ser un conjunto de generalidades que no diferencia las ofertas electorales, no penetra en las causas reales de los problemas y no apunta a salidas imaginativas y viables.

b) No hay sinceridad en el contenido del programa de Gobierno, ya que éste se asume como mera herramienta electoral: generalmente los dirigentes no quieren desviar su atención de la campaña electoral hacia cuestiones que ellos estiman pueden estudiarse y decidirse más adelante; el supuesto implícito en este cálculo es que el tiempo que se dedica al

programa, compite con el tiempo que se dedica a ganar las elecciones. No se trata de ganar las elecciones con un programa de gobierno, sino de utilizar el programa para ganar las elecciones.

c) No hay correspondencia entre los conocimientos, experiencias, propuestas e intereses que conforman el proyecto nacional del equipo de dirección dominante y las que surgen de los equipos que elaboran el programa, pues estos últimos son principalmente un medio indiscriminado y asistemático de participación técnica, política y popular para reforzar el clima de suma de fuerzas que predomina en el momento de la campaña.

d) No hay confrontación real de posiciones en la elaboración del programa porque los equipos que real y tradicionalmente pesan con posiciones divergentes saben que conviene esperar el momento del Gobierno y dirimir allí las cuestiones apoyados en la correlación de fuerzas que regirá más tarde desde el poder, que es distinta a la correlación de fuerzas en la campaña electoral. En cambio, los equipos jóvenes, emergentes y más audaces se ilusionan con el programa de Gobierno, porque en ese momento no encuentran oposición a sus ideas renovadoras. El conflicto entre continuidad y cambio queda así postergado para más adelante en el Gobierno, donde las fuerzas de la continuidad se revalorizan y tienden a primar sin contrapeso. Esta huida táctica del continuismo refuerza la insinceridad del programa y reproduce el ciclo repetitivo de programas ambiciosos y gobiernos desilusionantes.

e) Hay una concentración excesiva en el contenido propositivo del programa y un olvido completo de la selección de cuadros homogéneos, con capacidad política y técnica que más adelante debería ser el núcleo de funcionamiento eficaz del Gobierno; la realidad cambia y ello obliga a revisiones y traducciones permanentes del programa de gobierno en



planes flexibles y diversos: la gran falla de conducción en América Latina radica en la debilidad extrema de esos equipos tecnopolíticos de alto nivel. Pero al estilo del político latinoamericano, -personalista, improvisador y acostumbrado a navegador en la superficie sin un buen soporte de análisis situacional-, no valora lo permanente, que son los equipos de gobierno de buena formación y se concentra en lo transitorio: el contenido del programa. Lo que cuenta para hacer un gobierno eficaz no es el programa o el plan que se hace **una vez** con esfuerzo anormal, es la capacidad de los equipos de dirección para hacer y ejecutar **una secuencia de planes** apropiados a las circunstancias cambiantes de cada momento. El programa es un producto; los equipos son la capacidad acumulada de producirlo y renovarlo para mantener su vigencia. El período de formulación del programa debería ser también el período de formación de nuevos cuadros de gobierno.

En esta obra no podemos abordar todos estos temas y necesariamente debemos concentrarnos en el problema del método para formular programas. Nuestra propuesta de planificación situacional orienta muy claramente estas necesidades metodológicas en relación a los siguientes requisitos:

**Primero**, el programa tiene que ser **sincero y representativo**. Esto supone que debe representar realmente el **proyecto íntimo** de la dirigencia representar las necesidades y demandas de las fuerzas sociales afines y tener la capacidad de generar **credibilidad**. Ninguno de estos requisitos debe confundirse con **ingenuidad**; el programa tiene un aspecto más público de **oferta electoral** y otro menos público de **guía para la acción de gobierno**. Ambos aspectos enfatizan matices distintos, pero

no pueden ser contradictorios. Este primer requisito exige que los equipos centrales de coordinación del programa sean interdisciplinarios, combinen capacidad intelectual con experiencia política y peso político con peso intelectual.

**Segundo**, el programa puede y debe formularse con participación masiva de la población, pero en base a una direccionalidad previamente definida y con métodos uniformes. La participación masiva hace de la formulación del programa un instrumento de adhesión y compromiso político en que éste gana en legitimidad y fuerza. La direccionalidad y el método son esenciales para conciliar las necesidades y demandas desde la base con la adopción de una **estrategia global eficaz y viable** para gobernar en torno a un proyecto político. La calidad política y técnica de un programa de Gobierno no se logra con equipos elitistas que piensan por el resto, sino con equipos de elite afincados en el diálogo con la realidad política concreta en la base.

**Tercero**, para cumplir con los requisitos anteriores el debate sobre el programa debe comenzar simultáneamente en tres planos: a) al más alto nivel político – técnico, para seleccionar los **macroproblemas** que abordará el programa y que el Gobierno asumirá indivisiblemente como responsabilidad colectiva, b) a nivel intermedio, para seleccionar los **problemas de alcance nacional** que se abordarán en el programa como responsabilidades institucionales nacionales específicas, y c) al nivel de base, para seleccionar los **problemas de alcance y responsabilidad regional y local**. Es preferible que los equipos de trabajo del programa se formen en torno a estos problemas y no por sectores o políticas.

El concepto de sector aparecerá de todas maneras como un requisito de análisis de algunos macroproblemas económicos. Todo este libro es una defensa del enfoque por problemas y no es necesario agregar aquí

nuevas argumentaciones. De esta manera, puede haber entre seis y diez equipos para los grandes macroproblemas, unos 20 a 30 equipos para los problemas de alcance nacional y cientos de equipos para los problemas de alcance regional y local. Un equipo de coordinación central, tendría que preocuparse de la coordinación de estos tres niveles de trabajo y sus métodos.

El conjunto de problemas seleccionados marca en principio la **direccionalidad** del programa de gobierno, crea exigencias a los sectores económicos, asigna futuras responsabilidades institucionales y define los sectores sociales beneficiados y afectados.

**Cuarto**, el equipo de coordinación central, con la asesoría apropiada, le asignará un **valor político – técnico** a cada problema, considerando los siguientes criterios:

- a) Valor que la población y las fuerzas sociales le asignan al problema: esto puede hacerse mediante encuestas, diálogos, etc.
- b) Papel que juega el problema en la apreciación situacional de conjunto, vale decir la trama básica de causalidades entre los problemas; aquí debe considerarse la posibilidad de **disolver** algunos problemas en otros de mayor jerarquía y amplitud;
- c) La posibilidad de enfrentar cada problema con resultados significativos que maduran dentro del período de gobierno;
- d) El costo económico de enfrentar o ignorar el problema;
- e) El costo político de enfrentar o ignorar el problema.

No hay fórmula precisa que pueda combinar estos criterios dispares en un solo indicador de prioridad; el juicio político es aquí el decisivo para seleccionar el **archivo de problemas** del programa.

Una vez evaluados uno a uno los problemas deberá examinarse el peso que tienen en el programa: i) los problemas terminales de alto valor para la población respecto de la totalidad del archivo de problemas; ii) los problemas actuales respecto de los problemas potenciales y iii) los problemas abordables con resultados que maduran dentro del período de Gobierno versus aquellos donde sólo se pueden esperar resultados valorables por la población en horizontes de tiempos más largos.

Estos criterios se aplicarían centralmente para los macroproblemas y los problemas de alcance nacional y descentralizadamente para los problemas de alcance regional y local.

**Quinto**, los equipos organizados por problemas en los tres niveles mencionados harían un uso flexible de las técnicas aquí expuestas de **análisis por problemas y diseño de operaciones** según sus capacidades y entrenamiento recibido. A medida que avanzan los trabajos de los equipos, se pueden ir perfeccionando las instrucciones y restricciones que emanan **desde arriba** y las **demandas** que surgen desde la base.

El Programa tomaría así la estructura de: a) Una apreciación situacional de conjunto de la cual emanan los criterios concretos para seleccionar los problemas; b) Un análisis de los **macroproblemas**, que conforman el contexto general del programa y las operaciones que los enfrentan; c) Un análisis de los problemas de alcance nacional y las operaciones destinadas a enfrentarlos y d) un conjunto de programas de gobierno locales que constituyen un compromiso de acción local mediante operaciones locales que son complementadas con operaciones

nacionales. Estos compromisos locales pueden ser bien utilizados en la campaña electoral, pues en general tienen alto impacto político y son poco exigentes en recursos de poder y recursos económicos. La precisión, análisis y valoración de las operaciones es más bien materia del **plan de gobierno**; el programa solamente las reseña en forma general, salvo que la precisión de algunas operaciones sea eficaz a los propósitos de la campaña electoral.

**Sexto**, la coherencia del programa de síntesis con el que debe culminar todo este proceso colectivo queda así garantizada de antemano, porque: a) los **macroproblemas** y las operaciones que los enfrentan constituyen el marco de coherencia de los problemas de **alcance nacional**; b) los **problemas de alcance nacional** se discuten en su incidencia local y su complementación con los problemas locales y c) se trabaja desde el principio en torno a listas de problemas evaluadas según el valor político y técnico que tienen en cada caso. Siempre habrá problemas de coordinación entre los tres tipos de problemas señalados y al interior de cada tipo de problemas, pero al nivel de precisión de un programa de gobierno estas son cuestiones manejables sin complicaciones metodológicas por el equipo de coordinación central. El grado de compromiso político que se logra con esta propuesta es también mucho **mayor**, como lo indican las experiencias adquiridas con la aplicación de las técnicas descentralizadas de análisis por problemas.

El conjunto de problemas seleccionados y la manera de enfrentarlos con operaciones debe construir una **estrategia**. El programa no puede ser un mosaico de módulos inorgánicos.

Aquí es donde un equipo central político – técnico, imaginativo y bien entrenado, tiene su tarea más compleja.

En esta propuesta el programa de gobierno se constituye en el marco de compromiso para el plan de gobierno. La población puede así apreciar después la continuidad entre el programa, el plan y los resultados de gobierno, reforzando o recobrando su credibilidad en los compromisos políticos electorales.

El cambio en el estilo de hacer política debe comenzar por abandonar la tradición insincera de los programas de gobierno.

La mejor campaña electoral es aquella que anticipa con seriedad los compromisos realizables en el gobierno, la población **participa** en el análisis de los problemas, toma conciencia de las restricciones y posibilidades para solucionarlos, y en ese proceso se compromete con el proyecto que ha contribuido a elaborar.

Esa participación compromete más que la propaganda y facilita la comprensión de los sacrificios y de las soluciones limitadas. La insinceridad del programa y los métodos publicitarios de **mercadeo político** son un vicio que a la larga desprestigia a los partidos políticos y a la democracia. El mercadeo político sólo tiene sentido si se sustenta en un compromiso serio que fortalezca la credibilidad del sistema político. El engaño, además de ser una infracción a la ética política, es ineficaz si debe repetirse siempre entre las mismas partes. El costo de esa práctica es el descrédito de los partidos políticos y del sistema democrático.

La idea central de nuestra propuesta se basa en estimular las organizaciones de base y las organizaciones especiales para que se movilicen en torno al estudio de los problemas de su interés y aporten

sus valoraciones y conocimientos al programa de gobierno. La campaña electoral debe ser también un proceso de reflexión ciudadana, en vez de un mero estímulo a sus reflejos emocionales.

El método de análisis de problemas se presta maravillosamente para motivar responsablemente a la población y comprometerla con determinadas soluciones. Por esta vía la población organizada **participa** en la campaña electoral no como masa conducida y manipulada desde arriba, sino como gobernante y creadora de su propio destino.

El compromiso que nace de esta participación es mucho más firme y sólido que la adhesión meramente inducida por la publicidad. Por este método, los dirigentes de la campaña electoral y el candidato presidencial en particular se comprometen con un programa de gobierno que no sólo contienen frases generales y ambiguas, sino problemas meditados y prioritarios y operaciones y acciones para enfrentarlos. Los problemas y las operaciones constituyen el tema central del programa como un contrato social entre el futuro gobernante y la ciudadanía que le delega su poder y le encomienda una tarea.

Se trata de un cambio importante en las prácticas políticas, pero es algo alcanzable gradualmente. Una nueva concepción del programa de gobierno puede ser el inicio de una forma moderna y potente de hacer política, que además eleva la madurez de los ciudadanos. Las técnicas importadas de mercadeo político se devalúan día a día y tendrán que ser reemplazadas por contratos o compromisos de acción que los dirigentes asumen

responsablemente ante las fuerzas sociales y las organizaciones sociales.

El gobernante debe rendir cuenta ante el país sobre el cumplimiento de su programa.

### 3.c.- La Direccionalidad del Plan y el Programa Direccional

El plan propone una dirección que se expresa en el “arco direccional” **Si** → **So**, que señala el dirigente. Su convocatoria **marca** una dirección. Ese arco es una línea direccionada que sólo existe en nuestras cabezas. No es un camino que se descubra, es un camino que hay que hacer. Más adelante, la estrategia consistirá en sortear los obstáculos para **crear** y **recorrer** el camino imaginario que indica el arco direccional. Ello significa “hacer camino al andar”, primero como simulación para prever posibilidades, después como realidad, aprendiendo de cada experiencia. Ese camino se crea y recorre dando **rodeos** y buscando **situaciones intermedias** que mejoren las condiciones para seguir avanzando hacia la situación – objetivo. Pero para no perder la orientación en esos rodeos y caer en un **desvío** se necesita una brújula. Ese es el papel del arco direccional y del **programa direccional**. Este último es una relación más precisa y completa que el arco direccional, ya que precisa la cadena **medios** → **producto** → **resultados** → en diversos escenarios.

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

La direccionalidad del programa busca responder a preguntas como las siguientes: ¿Hacia dónde queremos ir con el cambio situacional?, ¿qué tipo de sociedad buscamos construir, con qué

características?, ¿cuáles son los objetivos y metas razonablemente alcanzables en el período de gobierno y qué consistencia tienen con la sociedad a que aspiramos?, ¿caminaremos hacia ella o nos alejaremos de ella durante el período de gobierno?

Las respuestas a estas preguntas son complejas y envuelven problemas políticos, económicos, sociales, ideológico – culturales, organizativos, legales, ecológicos, éticos, estéticos, etc.. Tampoco existen respuestas científicas a los interrogantes señalados; sólo podemos aspirar a ser lo más rigurosos posible en la aplicación de nuestras ideologías y nuestros valores a la solución de las cuestiones planteadas. Para ser rigurosos debemos apelar a las ciencias, pero éstas no son suficientes y así, tenemos que apelar a nuestros valores, a la experiencia y a la intuición para articular en la totalidad situacional los conocimientos parciales que nos permiten las ciencias sociales y todas las ciencias en general.

Por ello, el **diseño de un plan es principalmente un acto político** fundamentado sólo en parte en las ciencias. El plan no es una investigación científica ni una mera aplicación de teorías aceptadas y eficaces.

En este análisis debemos evitar confundir **direccionalidad** con **velocidad de cambio**. En algunas concepciones económicas mecanicistas, el problema se reduce a un crecimiento rápido de la producción nacional. La **velocidad**, tanto del cambio situacional como del crecimiento del Producto Nacional, es un aspecto adjetivo de la **direccionalidad** y, naturalmente, la bondad de una mayor velocidad depende de la dirección. Si vamos rápido hacia un abismo social, ¿no es mejor ir lento en una buena dirección?. De manera que crecer rápido o cambiar rápido no es un objetivo en sí, sino una dimensión de la magnitud del cambio por unidad de tiempo. Pero ese cambio siempre se

hace en una **dirección** determinada. No es posible avanzar o retroceder sin marcar una dirección.

Cualquier opción direccional tiene un costo alternativo. Ese costo es político, económico, organizativo, ético, etc., y se relaciona con la **distribución** del poder, la libertad, el capital, el producto nacional, los conocimientos, la seguridad individual y colectiva y muchas otras acumulaciones que poseemos y valoramos en forma desigual. Si decidimos, por ejemplo, considerar la pobreza crítica y la marginalidad social como aspectos del paisaje social para evitar conflictos con poderosos intereses ahora, ello se pagará mañana en acumulación de problemas, mayores conflictos y soluciones más costosas.

Eludir los problemas no produce beneficios a la larga. Sólo traslada y multiplica los costos en el tiempo. De manera que programar en un espacio direccional que se auto restringe exclusivamente al consenso tiene más adelante costos alternativos en acumulación de problemas y desacumulación de poder. Así, el discurso normativo que marca una direccionalidad es también un instrumento para hacer conciencia y buscar consenso sobre la magnitud e imperiosa necesidad de solucionar determinados problemas y alcanzar ciertos objetivos.

La direccionalidad de un plan se marca con tres variables:

- i) la selección de los problemas;
- ii) la selección de los medios políticos, económicos y organizativos para enfrentar los problemas, y

iii) la búsqueda de resultados como consecuencia del uso de los medios para enfrentar los problemas

El programa direccional es la articulación de esas tres variables. Asume la explicación de la situación inicial (Si) para seleccionar los problemas (Pr), precisa los proyectos de acción (Py) para enfrentarlos en sus nudos críticos y esboza la situación-objetivo (So) que sería alcanzable como consecuencia del efecto de los **proyectos de acción**.

De esta manera, el programa direccional de un actor social es el conjunto de medios o actos de intervención social capaces de gestar una dinámica causal de cambio situacional hacia el curso, dirección y velocidad necesarios y suficientes para alcanzar, con buena aproximación cualitativa y cuantitativa, la situación-objetivo que asume como compromiso.

En otras palabras, el programa direccional es un **compromiso de acción y resultados**; es una **propuesta normativa**. Por esta vía el dirigente busca abrir un nuevo cauce direccional que apunte hacia la situación-objetivo y permita alcanzarla en un tiempo determinado. Aquí llamamos **proyecto de acción** al conjunto de operaciones que enfrentan la situación de un **área problemática**.

El programa direccional no es una estrategia y tampoco es una política. **No** es una **estrategia** porque no responde a los interrogantes sobre la manera de construirle viabilidad al plan. No es una **política**, con mayúscula, porque en nuestra acepción una política es el **modo de hacer** o desarrollar en la práctica una estrategia. En esta división de tareas la estrategia es un **modo de pensar** la política y la política un **modo de hacer** una estrategia. En cambio, el **programa direccional** es el momento normativo de ambas.

Si llamamos **Si** a la situación inicial, **Pr** a los problemas seleccionados, **So** a la situación-objetivo y **Py** a los proyectos de acción seleccionados para ser producidos en el arco **Si**  $\Rightarrow$  **So**, entonces el programa direccional puede expresarse en la siguiente relación:

$$\underline{(Py_1, Py_2, Py_3, \dots, Py_k)} \quad \underline{Si (Pr_1, \dots, Pr_j)} \quad \Rightarrow \quad So$$

en el supuesto que **Sr**, la situación resultante a causa del impacto del conjunto (Pyk) de proyectos de acción, es aproximadamente igual a la situación-objetivo **So**.

En la relación anterior, **PI Si** debe entenderse que **PI** es aplicado sobre la situación inicial **Si** o alguna de las situaciones intermedias implícitas en el arco **Si**  $\Rightarrow$  **So** y el signo  $\Rightarrow$  señala una implicancia causal en sentido que la consecuencia probable de **Pi**  $\Rightarrow$  **Si**, es **So**.

La direccionalidad del plan se sintetiza en la matriz Proyectos de Acción – Problemas. Allí el dirigente precisa los frentes de la realidad que orientarán su acción y los proyectos que ha seleccionado para alterarlos. En relación a esos problemas y por medio de esos proyectos se compromete a alcanzar los resultados que anuncia con la situación-objetivo.

Los casilleros de la matriz contienen los nudos críticos que enfrentan los proyectos de acción. El asterisco indica que el proyecto de acción correspondiente fue diseñado con el

propósito preciso de afectar ese problema y, por consiguiente, la celda de la matriz contiene todos los nudos críticos que explican el VDP del problema. De esta manera, en el sentido vertical cualquier proyecto de acción que ataca el problema Pr1 se refiere a algún nudo crítico incluido en el conjunto de nudos de la celda del asterisco.

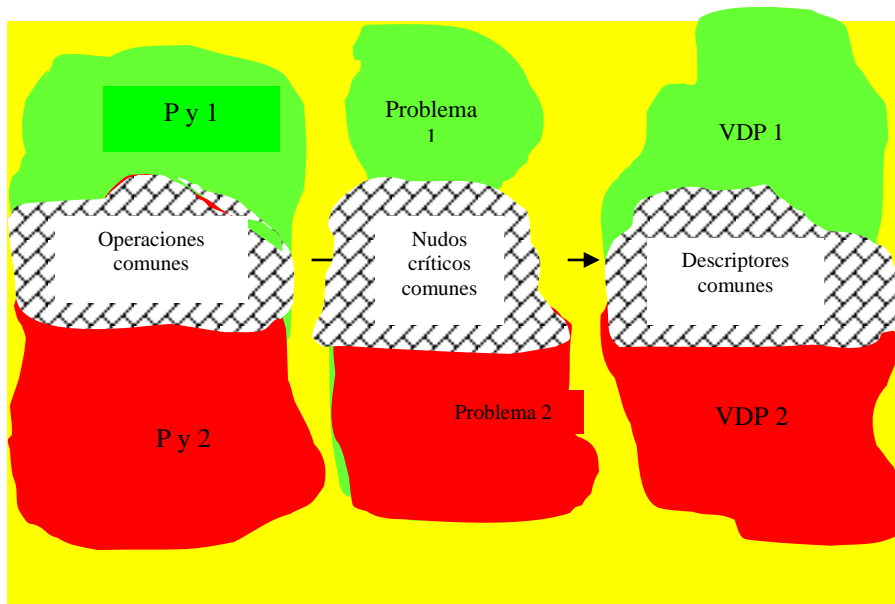
A su vez, en el sentido horizontal, pueden constatarse las **intersecciones** entre los nudos críticos que son enfrentados por un mismo proyecto. Allí se revelan los nudos críticos que son comunes a los diversos problemas.

MATRIZ PROYECTOS DE ACCIÓN – PROBLEMAS

Problemas $\blacktriangleright$	Pr1	Pr 2	Pr 3	...	Pr j
Proyectos $\blacktriangledown$					
Py1	*N1, N2, N4	–	–	...	N4, N5
Py2		*N6, N7, N10 N 11		...	
Py3	N2, N4	N10, N11	–	...	–
....	....	....	....	....	....
Pyk	N2	N6	*N12, N13	....	N8, N4 N5

PD1 U PD2 U PD3 U ... PDJ  $\Rightarrow\Rightarrow$  PDM

La explicación de estas intersecciones reside en que los problemas se superponen entre sí, tal como lo indica el esquema siguiente:



Los problemas tienen nudos críticos comunes, los proyectos de acción tienen por consiguiente, operaciones comunes, y ello resulta en impactos de diverso signo sobre los descriptorios comunes de los VDP de los problemas.

En algunos casos los impactos se refuerzan con efectos de un mismo signo, pero en otros los signos pueden ser opuestos.

En el diseño del programa direccional interesa entonces, como criterio de coherencia global, que el conjunto de proyectos de acción que impactan un problema tengan un **balance positivo** sobre su VDP de suficiente intensidad como para alcanzar la situación –objetivo del problema.

En otras palabras, si cada problema tiene su propio programa direccional que afecta con distinto signo los programas direccionales de los otros problemas, el Programa Direccional del Macroproblema (PDM) global del plan sólo será consistente si el balance de efectos en cada columna de la matriz proyectos de acción-problemas coincide con el programa direccional de cada problema.

Una forma práctica de trabajo consiste en formular programas direccionales por problemas, que se concilian en programas direccionales por áreas problemáticas y estos últimos se hacen coherentes con el PDM

Así, el programa direccional del macro problema es la unión coherente de los programas direccionales por problemas:

$$PD1 \cup PD2 \cup PD3 \cup \dots \cup PDj = \overrightarrow{(Pyk)} \quad Si \longrightarrow So$$

Naturalmente, se trata sólo de una “imputación causal” probabilística sobre la base de un modelo explicativo de lo problemas que muestra la situación inicial. Es por consiguiente una relación que puede tener serias limitaciones.

En realidad, la relación anterior podemos escribirla así:

$$\overrightarrow{Pyk} \mid Si \xrightarrow{P, r, t, o, e} Sr = So$$



donde  $p$  es una probabilidad de que  $S_r$  coincida con  $S_o$ ,  $r$  indica el límite de recursos a que debe atenerse el conjunto de proyectos ( $Py_k$ ),  $t$  representa el horizonte de tiempo en que la relación es válida,  $o$  señala la existencia del haz de trayectorias de los  $Py_k$  en que la relación se verifica y  $e$  precisa el escenario particular al cual se refiere el programa direccional. Como podemos apreciar, la igualdad de  $S_r = S_o$  está sujeta al cumplimiento de cinco condiciones.

La condición de orden “ $o$ ” merece una explicación especial, que será complementada en el análisis del momento estratégico. El programa direccional contiene implícitamente numerosas trayectorias de los proyectos de acción. En efecto, el archivo de proyectos de acción puede realizarse ordenando en distintas secuencias su ejecución. Primero algunos proyectos o partes de los mismos y después otros. Pero algunas secuencias están prohibidas, otras son costosas o riesgosas y quizás algunas combinaciones contradicen la situación-objetivo perseguida. La condición “ $o$ ” nos dice, en consecuencia, que  $S_r = S_o$  sólo para algunas trayectorias de proyectos  $Py_k$ .

Un ejemplo simple puede acaso ilustrar este punto. Suponga que usted está en un día muy frío frente a un riachuelo profundo pero angosto. Usted necesita cruzar al frente, porque el viento arrastró hacia allá su sombrero. A su lado hay un tablón resistente de madera que parece dar el largo, pero está muy resbaloso. Quizás sin zapatos pueda utilizarlo como puente.

Examinemos ahora el problema que usted tiene:

$S_i$  = situación inicial; está sin sombrero en el frío;

$S_o$  = situación-objetivo; quiere volver a estar abrigado con su sombrero puesto;

Operaciones seleccionadas:

- 01 = sacarse los zapatos
- 02 = colocar el tablón sobre el riachuelo
- 03 = cruzar al frente sobre el tablón
- 04 = recoger el sombrero
- 05 = regresar a su punto de origen
- 06 = colocarse los zapatos
- 07 = colocarse el sombrero

Son siete operaciones que se pueden ordenar en distintas secuencias o trayectorias. El universo teórico de posibilidades es 7, si las operaciones tienen que ejecutarse una a una y son las únicas consideradas. Las trayectorias posibles son 5.040, es decir un número suficiente como para desanimar a cualquiera que quisiera examinarlas para escoger la mejor.

Pero, en realidad, se trata de un problema muy simple, porque la inmensa mayoría de las trayectorias están prohibidas y las pocas que conducen al objetivo no presentan grandes diferencias de eficiencia y eficacia.

Por ejemplo, las siguientes trayectorias son imposibles: cruzar el puente antes de colocar el tablón (03  $\Rightarrow$  02), recoger el sombrero antes de sacarse o ponerse los zapatos (04  $\Rightarrow$  01) y (04  $\Rightarrow$  06), recoger el sombrero antes de cruzar el puente (04  $\Rightarrow$  03), etc.

Estas otras trayectorias son riesgosas: colocarse el sombrero antes de regresar al punto de origen (07 → 05), cruzar el puente antes de sacarse los zapatos (03 → 01), etc..

Por último, las trayectorias que siguen contradicen el propósito perseguido: regresar al punto de origen antes de recoger el sombrero (05 → 04), sacarse los zapatos e inmediatamente después colocárselos (01 → 06), etc..

Naturalmente, este es un ejemplo muy mecánico de utilidad meramente ilustrativa, porque las trayectorias de una estrategia admiten muchas otras complejidades.

Regresemos ahora nuestro problema central: la direccionalidad del plan.

En un plan estratégico, el programa direccional es **flexible** y **cambiante** ante cada situación nueva. Cada vez que cambia la situación presente, será necesario revisar la situación inicial y preguntarse sobre la conveniencia de mantener la situación-objetivo y, en consecuencia, readecuar el conjunto de proyectos seleccionados.

El concepto de programa direccional, entonces, sintetiza la normativa del plan global y es la base de todo el proceso de planificación.

Supongamos en forma muy simplificada que dos oponentes formulan sus programas direccionales de la siguiente manera y de acuerdo a sus visiones particulares de la realidad.

## **Desde la Perspectiva del Actor A1 en el Gobierno**

### **Situación Inicial:**

El partido en el Gobierno vive una situación difícil; el país está en recesión económica, inflación y la desocupación crece, en circunstancias que se avecinan las elecciones para Presidente de la República y decrece la popularidad del gobierno.

### **Situación objetivo:**

El actor A1 elabora un programa direccional que considera necesario y posible recuperar adhesión popular en grado suficiente para ganar las elecciones presidenciales, destacando como resultados alcanzables una economía reactivada sin que se desborde la inflación ni se deteriore significativamente el nivel de reservas internacionales.

### **Proyectos de Acción:**

P1 = Programa de obras públicas para generar empleo y aumentar la demanda interna.

P2 = Control de cambios en el exterior para evitar la pérdida de reservas y fijación de límites al servicio de la deuda externa;

P3 = Selección de un candidato presidencial de imagen de imagen nacional que sobrepase la fuerza propia del partido de gobierno.

## **Desde la Perspectiva del Actor A2 en la Oposición**

### **Situación Inicial**

Condiciones favorables para recuperar la dirección del Gobierno en las próximas elecciones. El partido oficial está desgastado, no ha podido reactivar la economía, la inflación está en franca aceleración, los asalariados demandan reajustes de sueldos, su programa electoral está en su mayoría incumplido y no pueden encontrar un precandidato presidencial que los una.

### Situación-objetivo

Ganar las próximas elecciones presidenciales y alcanzar mayoría en el Congreso Nacional. Durante la campaña electoral, reorganizar el partido para ampliar su base de organización y elevar la calidad de sus cuadros directivos.

### Proyectos de Acción

Py4 = bloquear el financiamiento del presupuesto en el Congreso Nacional

Py5 = aprobar una Ley de reajuste de sueldos y salarios

Py6 = anticipar la designación del candidato presidencial

Py7 = organizar y modernizar el partido.

En este ejemplo simplificado, los problemas (Pr) que selecciona el actor 1 son oportunidades (O) para el actor 2 y viceversa. La lista de problemas y oportunidades es la que señala el cuadro adjunto.

Cada actor diseña así una matriz Proyectos de acción-Problemas, como las que se muestran a continuación. En las

celdas de estas matrices colocamos el signo del impacto del Proyecto de Acción que cada actor le atribuye o le **imputa** en su programa direccional. Cuando se trata de oportunidades, el signo indica con (+) el aprovechamiento de ellas y con el signo (-) su desaprovechamiento.

Estas matrices expresan bien la idea de lo normativo nunca puede ser estrictamente normativo, siempre está penetrado por lo estratégico.

Problemas y oportunidades para A 1	Problemas y oportunidades para A 2
Pr1 = deterioro de la popularidad del Gobierno	021 = descontento popular
Pr2 = recesión económica, inflación y desocupación	022 = responsabilidad del gobierno en la situación económica
Pr3 = disputas internas por la candidatura presidencial	023 = falta de unidad del oponente
011 = facilidades de la oposición	Pr4 = pasividad ante el Gobierno
012 = electorado indefinido	Pr5 = insuficiente adhesión popular

ACTOR 1

Problemas Proyectos	Problemas			Oportunidades	
	Pr1	Pr2	Pr3	011 / Pr 4	012 / Pr 5
Py1	+	+	o	+	+
Py2	-	+	o	+	-
Py3	o	o	+	o	+

ACTOR 2

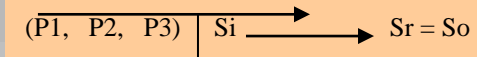
Problemas ▶ Proyectos ▼	Oportunidades			Problemas	
	021/Pr1	022/Pr2	023/Pr3	Pr 4	Pr 5
Py4	o	+	o	+	o
Py5	+	+	+	+	+
Py6	+	o	o	+	+
Py7	-	o	+	+	+

El Actor A1 no puede dejar de pensar en A2 cuando diseña su programa direccional y lo mismo le ocurre a A2. Un programa direccional se opone al otro. Lo que son problemas para mi son oportunidades para el otro. Mis proyectos de acción se constituyen en problemas u oportunidades para mi oponente.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el caso utilizado como ejemplo es un caso de conflicto puro, donde las situaciones-objetivo son excluyentes y no hay problemas de consenso.

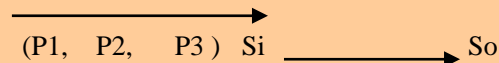
Ahora podemos volver sobre el significado del programa direccional para entender su alcance y coherencia.

La prueba de consistencia de un programa direccional consiste en verificar si:



La prueba de consistencia exigirá verificar si el conjunto de proyectos seleccionados es el necesario y suficiente para materializar el arco direccional Si → So. Si ello ocurre, la situación resultante será muy aproximadamente similar a la situación-objetivo.

Pero, como nada es fácil en el proceso social, lo más probable es que el programa direccional no cumpla con tal requisito y responda más bien al voluntarismo y ceguera política que caracteriza estos cálculos. En estas circunstancias:



o sea el programa direccional conduce a una situación resultante bien diferente de la situación-objetivo.

Esto puede ocurrir por muchas razones

**Primero**, por la ceguera inherente a los actores envueltos en una situación;

**Segundo**, por una mala apreciación de los problemas y oportunidades, ya que en los procesos sociales complejos no hay teorías, métodos ni técnicas que nos aseguren la posibilidad correcta de diseño de los proyectos y del cálculo de sus efectos en un programa direccional.

**Tercero**, por una sobreestimación de la fuerza propia y una subestimación de las fuerzas opuestas.

**Cuarto**, por una incapacidad cultural, científica o técnica para diseñar proyectos adecuados y potentes, etc., y

**Quinto**, por una incapacidad de gestión y organización que desvirtúa en la práctica los proyectos bien diseñados.

Conviene aquí distinguir dos casos polares que son frecuentes en la práctica social:

i) Los determinados por restricciones de poder y recursos económicos, y

ii) Los determinados por limitaciones culturales y cognitivas junto con las referidas a la gestión y organización.

Para tipificar estos dos casos, limitemos el análisis a las siguientes cuatro variables:

CCI = cultura, conocimientos e imaginación; es la capacidad de concebir correctamente la idea de una operación a partir de una explicación situacional potente y diseñarla apropiadamente en los planos y espacios situacionales eficaces;

P = poder; es la capacidad política de decidir, ejecutar y mantener en vigencia una operación hasta que el objetivo se confunde con las tendencias situacionales;

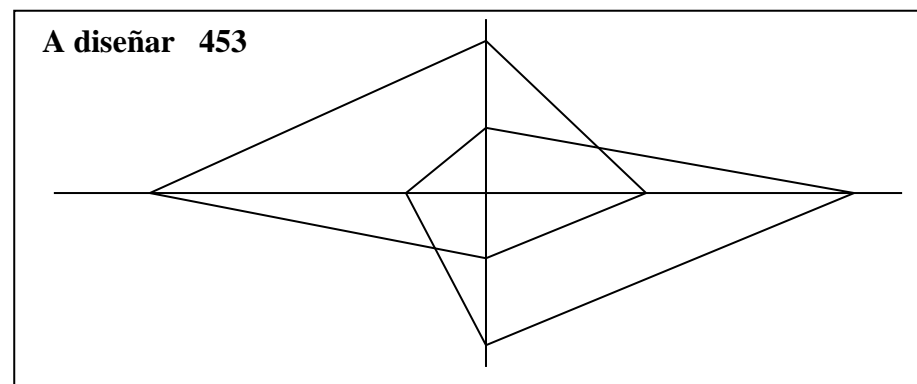
RE = Recursos económicos; es la disponibilidad de factores económicos, capacidad de producción y financiamiento de la operación, y

CO = capacidad de gestión y organización; es la capacidad de combinar todas las capacidades anteriores para gestar, producir, controlar y adaptar una operación a las circunstancias cambiantes.

Ninguna de estas capacidades son un dato en el horizonte de tiempo de un plan, pero en el momento normativo surgen como restricciones estáticas que desaniman al dirigente para intentar superarlas.

La estrategia consiste justamente en una forma de superar estas restricciones. Naturalmente la estrategia supone la voluntad previa de alcanzar la situación -objetivo. En el primer caso de esta tipología el actor tiene el poder y los recursos económicos suficientes, pero carece de las capacidades culturales y organizativas. En el segundo caso el problema es el inverso. El actor tiene las capacidades culturales y organizativas, pero carece de los medios económicos y políticos.

### **CASO 1: desplazamiento cognitivo – organizativo**



## CASO 2: desplazamiento económico político

453 A DISEÑAR

La coherencia del programa direccional depende así de la pertinencia y potencia de los proyectos seleccionados. Toda la bondad del plan dependerá de estas pruebas débiles e imperfectas de consistencia real, que llamaremos de **eficacia direccional** y de nuestra capacidad para corregir las deficiencias en base a la experiencia que se acumule con su aplicación.

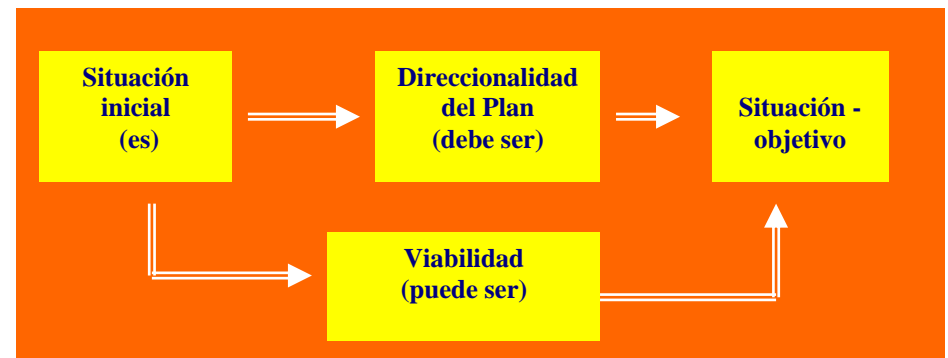
El programa direccional se mueve estrictamente dentro de la lógica del **debe ser** y en consecuencia, los proyectos **Py** seleccionados, son los proyectos **necesarios** al cumplimiento del programa. Si son o no son **posibles** o si se requieren otros proyectos que faciliten la viabilidad de los proyectos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

Nótese que el cumplimiento de la coherencia o consistencia del programa direccional es **independiente** de las pruebas de viabilidad. Un programa direccional puede ser al mismo tiempo inconsistente y viable o consistente pero inviable.

En consecuencia, el hecho de que el plan cumpla formalmente con el requisito técnico de que los recursos económicos requeridos no sobrepasen a los recursos disponibles y, por lo tanto, la contabilidad nacional cuadre a precios constantes, no asegura en absoluto que la direccionalidad del plan sea la necesaria al logro de la situación-objetivo.

Lo mismo ocurre respecto a los recursos de poder. Si el plan está dentro de nuestras capacidades de poder, es políticamente viable, pero no es necesariamente eficaz para alcanzar la situación-objetivo.

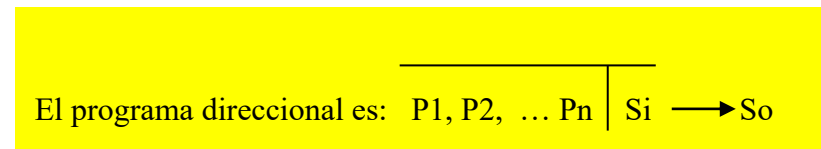
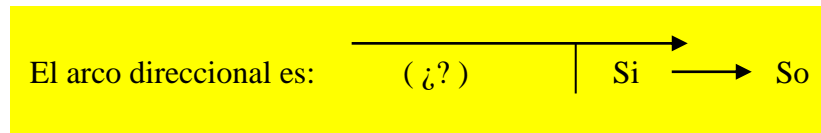
Naturalmente, si el programa direccional es inconsistente, todo el plan se derrumba por su base si persistimos en él. Por ello es tan importante el proceso de aprendizaje por el cual ajustamos y calibramos, paso a paso, los medios a las circunstancias y los objetivos.



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

Estas dos pruebas constituyen entonces el fundamento de toda la planificación en su instancia de **conocimiento** que debe hacer la mediación con la acción.

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



En última instancia, un plan y una sucesión de planes se justifican, si la utopía concreta que persigue el actor está en la trayectoria real del cambio situacional. La utopía concreta es el sistema ideal, la situación ideal o la sociedad ideal que persigue la fuerza social que planifica.

De manera que la existencia o inexistencia de trayectorias viables entre el encadenamiento de situaciones-objetivo de los distintos planes realizables en el tiempo y la utopía concreta perseguida, constituye una prueba de la racionalidad última de todo el proceso de intervención social.

Diseñar un programa direccional significa resolver un problema **cuasiestructurado**. Por consiguiente, no puede existir la **seguridad** de que su diseño sea potente y coherente. Sólo podemos **aproximarnos** a un diseño razonable al cual le **imputamos suficiente eficacia** para alcanzar la situación-objetivo. Esta afirmación es importante para interpretar más adelante correctamente las condiciones de **necesidad y suficiencia** que deben cumplir los proyectos de acción y las operaciones que componen el programa direccional.

En efecto, en rigor, la condición de suficiencia supone la posibilidad de **enumerar** exhaustivamente las variables que afectan la eficacia direccional, pero ello es imposible en el caso de problemas cuasiestructurados.

### 3.d.- Formulación de un Programa Direccional por aproximaciones sucesivas

El programa direccional se construye naturalmente por aproximaciones sucesivas y se corrige constantemente. Tiene siempre el carácter de programa direccional provisorio sujeto a perfeccionamiento.

Aquí creemos necesario abordar los siguientes puntos:

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

- i) Las relaciones de fuerzas existentes (peso entre las distintas fuerzas en lucha respecto de los principales proyectos en juego);
- ii) El escenario internacional prevaleciente y sus relaciones con la situación inicial, limitaciones que impone y perspectivas que abre;
- iii) Problemas seleccionados sobre los que existe consenso nacional entre las fuerzas relevante y problemas sólo destacados por la fuerza que hace el programa;
- iv) Modelo explicativos de la gestación de los problemas seleccionados, y
- v) Principales obstáculos a su solución.

#### - Formulación de una hipótesis de situación - objetivo

La situación – objetivo tiene que precisarse en relación a los problemas y elementos destacados en el modelo explicativo de

la situación inicial. Aquí es importante distinguir dos planos de análisis de distinta relevancia según sea el plano de acción que se destaque. Por un lado, la situación – objetivo debe diseñarse cumpliendo ciertos requisitos de método y contenido que permitan más adelante las pruebas de coherencia a que será sometido el programa direccional. Por otro lado, la situación – objetivo en contraste con la situación inicial, constituye un recurso de difusión y conquista de adhesión popular junto con el programa de base y con el discurso normativo del programa direccional.

Desde este último punto de vista, la situación-objetivo tiene que poder expresarse en términos publicitarios eficaces. De allí que debemos hablar de la capacidad semiótica de la situación-objetivo. Así, la situación-objetivo es la guía direccional del proceso de cambio situacional y la norma con que el actor busca la adhesión popular.

Aquí debemos recordar que hablamos de situación-objetivo y no simplemente de objetivos. Ésta no es una diferencia menor ni de simples palabras. En efecto, para intentar verificar la consistencia del plan es útil concebir los objetivos del mismo como el **vector de resultados** (VDR) de una nueva situación: la situación – objetivo. En otras palabras, llamamos situación – objetivo a aquella nueva situación futura que produce, como consecuencia de la alteración de las que produce, como consecuencia de la alteración de las genoestructuras, fenoeestructuras y flujos de producción existentes, un nuevo VDP cuyas características se asemejan muy aproximadamente a los resultados deseados y que en la situación – objetivo llamamos **vector de resultados**. Así debe cumplirse la siguiente relación:

$$VDP_{sr} = VDR_{so}$$

De manera que el vector de definición de los problemas en la situación resultante (VDP<sub>sr</sub>) como efecto de la aplicación del plan debe ser igual



al vector de resultados esperados en la situación – objetivo. Si concebimos los objetivos como una situación podemos rastrear el vector de resultados (VDRso) en sus implicaciones necesarias respecto de las características de las genoestructuras, fenoeestructuras y flujos de producción en la situación – objetivo que son capaces de producir tales resultados. En otras palabras, la situación – objetivo comprende también un **explicado** (el VDR) y un **explicando** (las características nuevas de los nudos críticos que explican el nuevo VDP).

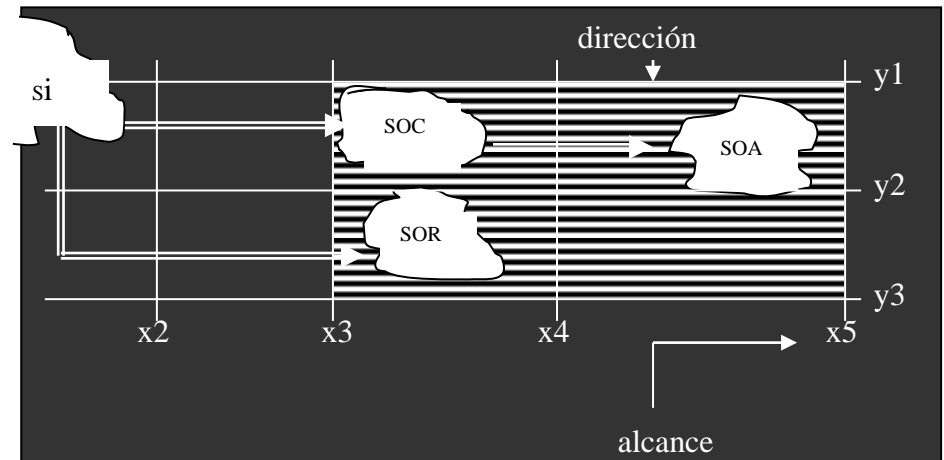
La situación – objetivo, como un elemento del arco direccional del plan, precisa una **dirección** y un **alcance** al cambio situacional.

La dirección expresa la orientación del arco direccional hacia una u otra situación – objetivo. Y, el alcance dimensiona el grado de avance o retroceso en una dirección determinada.

La dirección es la misma en el arco Si → SOC y en Si → SOA, pero el alcance de Si → SOA es mayor que el de Si → SOC. En cambio, la dirección de Si → SOB es distinta que la del arco Si → SOA.

La definición de una situación – objetivo supone así optar entre alternativas de **dirección** y **alcance**.

El gráfico se representa con la letra “x” los umbrales marcan el alcance con la letra “y” los umbrales que con distintas direcciones. El cruce de los umbrales de dirección y alcance define **espacios direccionales** dentro de los cuales los distintos actores sociales eligen distintas situaciones – objetivo.



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

- ¿Hemos explorado bien las posibilidades de acuerdo y alianzas?, ¿Qué agregan los **acuerdos y alianzas**?, ¿Qué perdemos con ellos?
- ¿Hemos valorado bien los umbrales de direccionalidad y alcance?. ¿Están bien perfilados los espacios direccionales de los distintos actores sociales?
- ¿Cuáles son los factores críticos que estrechan o amplían los umbrales de direccionalidad y alcance?
- ¿Hemos verificado las reacciones posibles de la fuerza propia ante las opciones de direccionalidad y alcance?
- ¿Están claras las diferencias y problemas o las hemos ocultado con ambigüedades en la definición de la situación – objetivo?

f) ¿Qué debilidad presenta nuestra situación objetivo frente al ataque de los oponentes?

g) ¿Es precisa la situación – objetivo a fin de analizar después la coherencia concreta del programa direccional?

h) ¿Es coherente nuestra situación objetivo, en el tratamiento de los objetivos políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos, de seguridad nacional, etc.?, ¿No hay contradicciones?, ¿o se trata sólo de objetivos económicos o hemos reducido los otros objetivos a objetivos económicos?

i) ¿Es una situación – objetivo movilizadora de la voluntad popular? ¿o se trata de objetivos fríamente técnicos?, ¿se atacan o eluden los problemas urgentes?

j) ¿Nuestros objetivos cohesionan o desarticulan a nuestros oponentes?

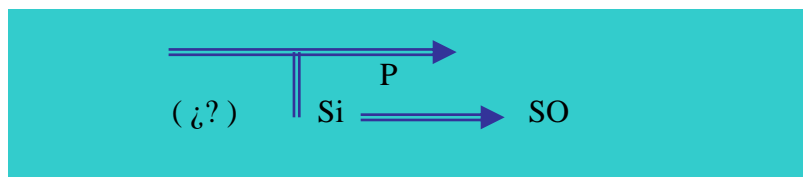
### 3. e.- Nudos críticos, operaciones, acciones, subacciones

Explicar la situación inicial es identificar los **nudos críticos** de la red sistémica causal que explica la realidad sobre la cual actuará el planificador. Un análisis de la sensibilidad de la mantención, eliminación o ampliación de los problemas seleccionados si se alteran las características de los nudos explicativos, señalará cuáles de dichos nudos son críticos para atacar los problemas seleccionados.

Dichos nudos críticos se convertirán en centros de intervención o aplicación de las operaciones y acciones.

Estos proyectos de acción, operaciones, acciones y subacciones son los actos de producción social que realizan las distintas fuerzas sociales, sea que éstas los asuman como iniciativa para desatar una dinámica de cambio situacional o surjan como respuesta a actos de producción de algún oponente.

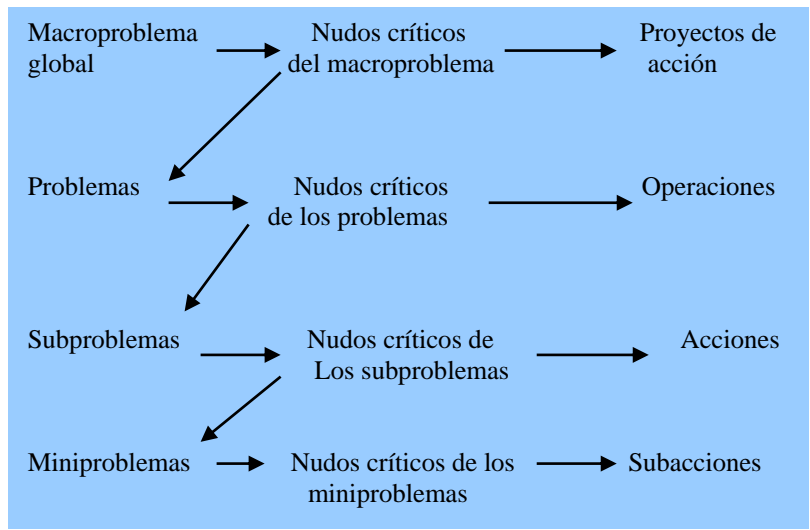
Una vez explicada la situación inicial y bosquejada la situación – objetivo, ambas en una primera aproximación, el problema restante de nuestra expresión simbólica del programa direccional es contestar la interrogante sobre los proyectos que, aplicados a partir de la situación presente, serán capaces de gestar una dinámica causal de cambio situacional que conduzca a la situación – objetivo con alguna probabilidad razonable de éxito.



Una primera forma de abordar el problema es enfrentar cada nudo crítico del modelo explicativo de la situación inicial con algunas ideas de acción sobre ellos. Por ese camino se puede conformar una primera aproximación, a nivel de ideas generales, sobre el inventario de proyectos que debería conformar el programa direccional.

La estructura modular del programa direccional permite fundamentar el diseño de los **proyectos de acción** en los nudos críticos del **macroproblema global**. A su vez, cada nudo crítico del macroproblema es un **problema** del plan, cuyo flujograma situacional permite detectar sus nudos críticos. Estos nudos críticos que surgen del análisis de los problemas fundamentan las **operaciones**. Pero, cada nudo crítico que explica parcialmente un problema genera un **subproblema**. Los nudos críticos de los subproblemas fundamentan las **acciones**. Y, por último, los nudos críticos de los subproblemas generan **miniproblemas**, cuyos nudos críticos fundamentan las **subacciones**.

De esta manera se conforma, por una parte, un sistema que le da coherencia al archivo de problemas, subproblemas y miniproblemas del plan en relación al **macroproblema** de síntesis y por la otra, articula los módulos de acción como sistema recursivo donde los Proyectos de Acción se descomponen en operaciones, éstas en acciones y las últimas en subacciones. Ambas estructuras modulares guardan una correspondencia metodológica, ya que los Proyectos de Acción enfrentan el **macroproblema global**, las operaciones actúan sobre los problemas, las acciones sobre los subproblemas y las subacciones sobre los miniproblemas.



### 3. f.- Revisión de la Coherencia del Programa Direccional

Por lo general, la convicción sobre el plan propio y el empeño con que se asume crean una falsa seguridad sobre sus fundamentos. Creer que se posee la verdad es una inclinación muy situacional. Pero la misma conciencia sobre la ceguera parcial con que se explica la realidad y se diseña un programa direccional obliga a un examen de las debilidades del plan propio. La duda situacional debe ser un recurso de rigurosidad que no compromete la voluntad de acometer el plan. Se requiere así una instancia de revisión permanente de los fundamentos del plan como sistema de aprendizaje de la experiencia.

En cada revisión deberían abordarse cuestiones como las siguientes:

#### - Ajuste del programa direccional a la explicación de un marco estático y provisorio de viabilidad

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

- a) La precisión de un marco general y provisorio de viabilidad política, económica e institucional.
- b) Un análisis estático (por el momento) de las fuerzas sociales, sus intereses y relaciones de peso frente a los proyectos y actos de intervención social propuestos en el programa direccional. Este análisis supone contestar a preguntas como las siguientes: ¿Cuáles son las posiciones de la fuerza propia en sus distintas tendencias?, ¿Qué pasa con los intereses

y pesos de las otras fuerzas, sean aliadas y oponentes?, ¿Cuáles son los límites económicos e institucionales del cambio posible?

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

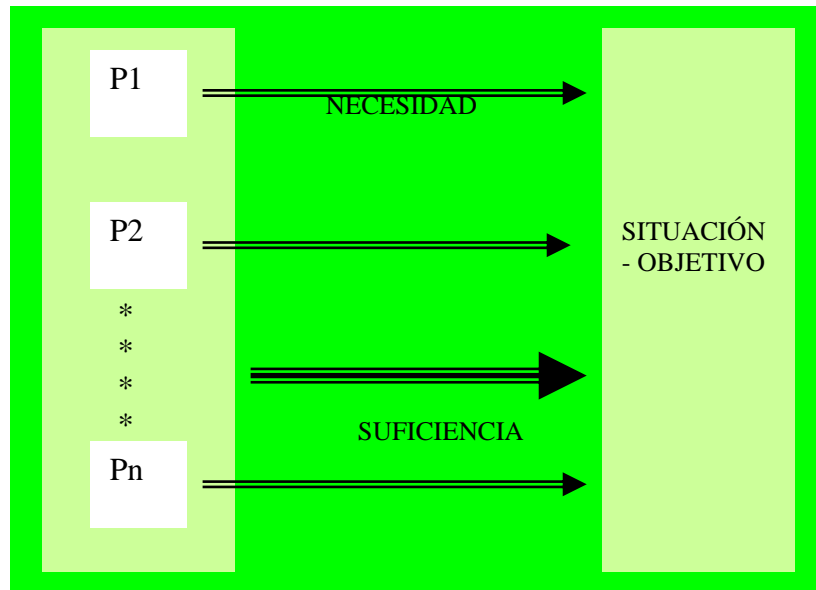
#### - Análisis de consistencia y coherencia del programa direccional

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

- a) ¿Qué aporta cada proyecto al logro de la situación – objetivo?, ¿Cómo es el balance entre efectos buscados y efectos contradictorios?. Aquí cada proyecto será juzgado por su necesidad para alcanzar la situación – objetivo.
- b) ¿Está suficientemente precisada la situación – objetivo como para hacer el análisis de coherencia y consistencia del programa direccional sin ambigüedad?, ¿Es la precisión estrictamente necesaria o hay un exceso de precisión que no guarda relación con la solidez y debilidad de los cálculos que la fundamentan?
- c) ¿Qué fuerza tienen las tendencias situacionales actuales en relación a la nueva causalidad que buscan desatar los proyectos del programa direccional?, ¿Son tendencias muy arraigadas y antiguas?.
- d) ¿Dentro de qué límites de eficacia y potencia pueden operar los proyectos previstos?, ¿Se trata de meros actos de intervención fenoproductiva?, ¿de alteración de las fenoestructuras?, ¿de alteración

de las genoestructuras?, ¿la situación – objetivo, para ser alcanzada, requiere de alteración de las fenoeestructuras o exige de cambios genoestructurales?, ¿Qué tipo de fenoeestructuras y qué tipo de genoestructuras?

e) ¿Todos los problemas relevantes están consistentemente atacados para alcanzar la situación – objetivo?, ¿Los proyectos, además de necesarios individualmente, constituyen un conjunto suficiente de implicaciones causales como para alcanzar la situación – objetivo?



### 3 f.- Las operaciones como Módulos del Plan

Contiene **aserciones** y **apuestas**, ya que la explicación situacional integra **aserciones puras** con **apuestas causales** que deben verificarse o falsarse en la experiencia práctica o **imputársele** una veracidad o falsedad provisorias mediante la experimentación o simulación de procesos mientras llega el tiempo real de su constatación en la práctica.

Contiene **expresiones**, ya que el autor del plan **califica** los hechos mediante frases adjetivas que aceptan, rechazan y jerarquizan las aserciones. Por ejemplo, en el momento explicativo nos congratulamos de ciertos resultados cuando logramos un crecimiento alto del PTB, lamentamos o condenamos ciertas situaciones cuando declaramos inaceptables los niveles de pobreza crítica y priorizamos problemas y operaciones cuando afirmamos que el problema de la desocupación es más importante que el de la inflación.

Contiene **declaraciones**, porque designa encargados o responsables del diseño y la ejecución de las propuestas que incluye.

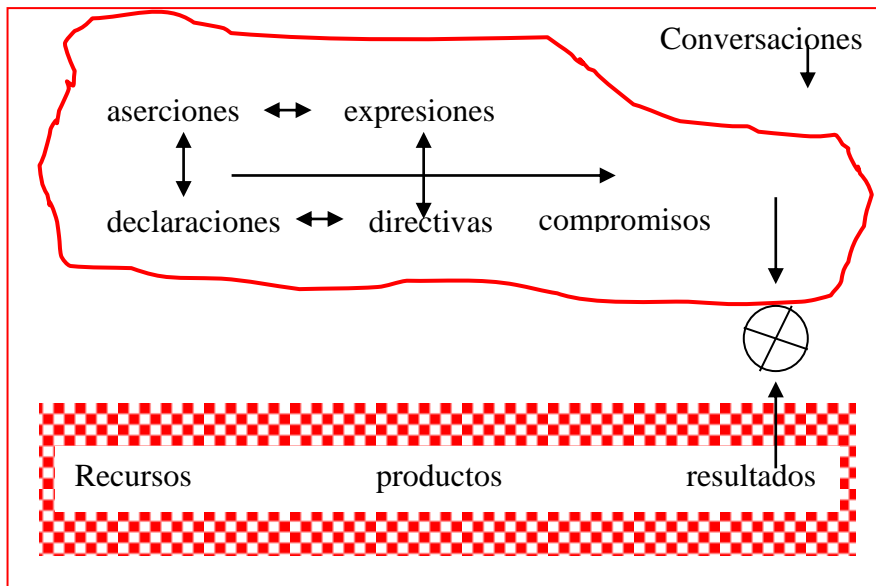
Contiene **directivas** porque ordena a otros, a los designados por las declaraciones, a ejecutar y asumir determinadas obligaciones. Por ejemplo, **ordena** a un Ministro de Estado ejecutar la operación 04/07.

Y, finalmente, contiene **compromisos de acción** porque las propuestas operacionales del plan son compromisos que, en última instancia, asume su autor ante la población y las fuerzas sociales de un país.

En la planificación situacional, las operaciones son **compromisos de hacer algo para modificar las características de uno o varios problemas**. Esos compromisos, en un Plan Nacional, los asume el Presidente de la República en Consejo de Ministros en el momento que aprueba el Plan. Naturalmente y sólo para propósitos operacionales, el Presidente delega en otros funcionarios mediante una declaración la responsabilidad de cumplir y validar dichos compromisos. De manera que el plan se compone centralmente de **compromisos** y complementariamente de **declaraciones** y **directivas** relacionadas con los primeros.

Como el ámbito propositivo del Plan situacional se compone exclusivamente de **operaciones** tenemos que definir ahora con más rigor qué es una operación, a fin de que los módulos del plan no precisen su producto terminal como aserciones, expresiones o meramente directivas y declaraciones. Por supuesto, el plan es también un proceso comunicacional que contiene los actos de habla mencionados, pero ellos no constituyen su propósito terminal. La operación es un **compromiso** de acción y de alcanzar un resultado. Pero en la producción de la operación no bastan los **recursos** que requiere el **producto** capaz de alcanzar el **resultado** propuesto. Ello sólo es posible mediante un proceso de **conversaciones** entre los actores envueltos en el proceso de producción.

En realidad, una operación es el **producto terminal** esperado de un proceso de conversaciones, tal como lo expresa el tema siguiente. Nada se realiza en la situación sin que medie una interacción de conversaciones.



Podemos así destacar que la operación es un compromiso. Pero, ¿un compromiso para hacer qué?.

Evidentemente no se trata de un compromiso para hacer otro compromiso, para hacer una aserción, una expresión, una directiva o una declaración. La respuesta es que se trata de un **compromiso de acción**, pero, ¿qué tipo de acción?. Reacuérdesse que Austin y Searle tuvieron que recurrir al concepto de **acto de habla**, porque el hombre hace cosa con las palabras y no es clara la distinción entre **hacer** y **decir**.

Aquí conviene hacer una distinción entre **acto** y **acción** que sea pertinente a nuestro problema. Llamemos **actos** a los actos de habla que **anteceden** en la cadena de producción a **las acciones**.

Llamemos **acciones** al efecto que los actos desatan en el sistema de producción social **mediante el cual ciertos medios son utilizados** para motivar otras acciones sociales, construir y alterar capacidades de producción social y alterar las reglas de producción social. La acción es el instrumento del hombre para cambiar la situación y los actos son los instrumentos para producir las acciones. Si aceptamos estas precisiones, podemos decir que una **operación es un compromiso de realización de una o varias acciones**. Pero, este compromiso debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Definir claramente al responsable directo de cumplirlo y los destinatarios de los beneficios o sacrificios;
- b) Precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos;
- c) Prever en dimensión y alcance los resultados esperados en relación a los nudos componentes del vector de definición del problema que intenta enfrentar;
- d) Responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente, puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos.
- e) Exigir una aplicación de recursos; algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos y también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos, y
- f) establecer el horizonte de tiempo en que debe ejecutarse y se propone alcanzar los resultados.



Ahora podemos definir con precisión la categoría de **operación**. Una **operación** es un compromiso para producir acciones que asume un actor definido, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias imputables a los medios seleccionados coincidirán significativamente con los resultados esperados en el horizonte de tiempo del plan.

La designación de una operación debe ser concordante con el señalamiento de un compromiso de hacer. De acuerdo a este principio, el nombre de una operación siempre puede ser reemplazado por la siguiente frase:

“Me comprometo a hacer ( x x x x x x.... )”

Este principio distingue claramente una operación y una acción de otros actos tales como **recomendar**, adoptar **criterios de acción** o anunciar cualquier hacer de contenido proposicional vago o autor indefinido.

Por ejemplo, **no son** títulos propios de una operación o una acción los siguientes:

\* **Optimizar el uso de los recursos agropecuarios** (no precisa en qué hacer concreto y enuncia meramente un criterio de acción: la optimización)

\* **Establecer la conveniencia de sustituir las importaciones de oleaginosas** (indica una recomendación)

\* **Reactivar la economía** (alude a un objetivo y no a los medios para lograrlo)

Las operaciones son la base modular del plan. Cada operación puede tener varios prediseños que le dan elasticidad. Estos prediseños, referidos al escenario central del plan, pueden ser los siguientes:

- a) ampliación en dimensión o alcance;
- b) reducción en dimensión o alcance;
- c) dimensión y alcance según el escenario central del plan;
- d) distintos diseños de contenido según los escenarios del plan.

A su vez, atendiendo a los escenarios del plan, cada operación puede tener un diseño:

- i) condicionado por la variante mínima
- ii) condicionado por la variante máxima;
- iii) condicionado por la variante central; y
- iv) rígido, no condicionado por variante.

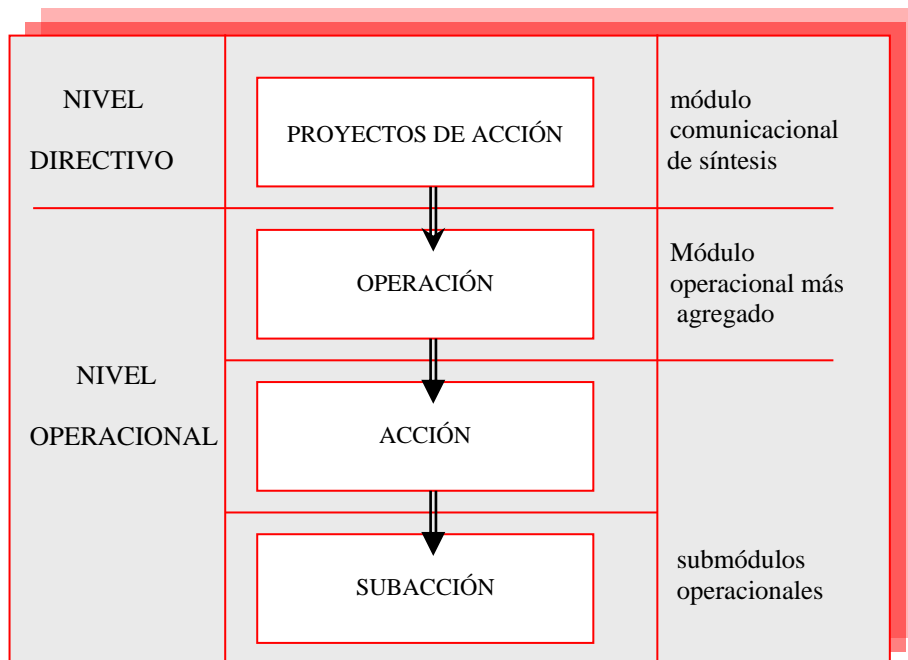
Si las operaciones tienen un diseño elástico para responder a las distintas variantes consideradas, cuando es necesario hacer algún ajuste, sea para aumentar o restringir la asignación de recursos económicos o ampliar o restringir la asignación de recursos económicos o ampliar o restringir el uso del poder, es posible ajustar modularmente el plan, sin caer en los ajustes proporcionales que rompen las prioridades y agravan la ineficacia operativa, tal como sucede en el caso del aparato del Estado cuando acude a los **recortes** presupuestarios proporcionales.

Los módulos de acción del plan son de dos tipos:

- i) **módulos comunicacionales**, y
- ii) **módulos de acción operacional**.

El cuadro adjunto precisa los conceptos y las relaciones entre ellos.

## LOS MÓDULOS DE ACCIÓN DEL PLAN



En esta estructura modular los Proyectos de Acción se desagregan en operaciones, las operaciones en acciones y las acciones en subacciones.

Las operaciones, desde el punto de vista estratégico, pueden dividirse en dos clases:

a) **Operaciones directas** (hechos políticos, servicios, inversiones, etc.). Estas operaciones atienden uno o varios problemas como responsabilidad **central** y **directa** del actor que planifica y gobierna. Pueden referirse a eventos políticos, como movilizar la opinión pública, reorganizar el partido de

gobierno, participar en acuerdos con otras fuerzas, etc.. En lo económico – social pueden ser procesos de producción de bienes o servicios públicos. Por ejemplo, el Gobierno asume la responsabilidad de atender la justicia, la defensa y la educación básica mediante la producción de operaciones específicas en esos ámbitos, y

b) **Operaciones de regulación social**, (cambios en las reglas genoestructurales y fenoestructurales). Estas operaciones atienden indirectamente un problema mediante la búsqueda de reglas que permitan **descentralizadamente** una solución por la acción propia de los mismos afectados. En este caso, las nuevas reglas permiten una interacción entre los actores y un sistema de motivaciones que autoeliminan las causas del problema.

Evidentemente, no se excluye la posibilidad y la conveniencia de dosificar en cada caso y problema ambos tipos de operaciones en la conformación de proyectos de acción. Por ejemplo, los proyectos de regulación macropolítica y macroeconómica combinan generalmente ambos tipos de operaciones. La dosis de combinación de ambos tipos de operaciones es un problema político conflictivo, pues mientras mayor es la dosis de las operaciones directas mayor es la participación del Estado en la economía y en la política.

Como se apreciará más adelante en relación a la articulación entre el plan y el presupuesto, el universo de la asignación de recursos económicos no es enteramente desagregable en operaciones, salvo que las transferencias de recursos se conciban como un tercer tipo de operaciones.

Una operación tiene las siguientes características:

1.- Es el módulo de **máxima agregación a nivel operacional** que cumple con los cinco requisitos establecidos para la estructura modular

del Plan. Un conjunto coherente de operaciones constituyen un Proyecto de Acción.

2.- Es un **ámbito de actividad organizada** con agentes responsables bien definidos para su diseño, ejecución, evaluación y control.

3.- Es un acto de producción donde el recurso escaso más exigido es **variable** (recursos económicos, poder, conocimientos, etc.) y sus efectos pueden fenoeestructurarse, perturbar los flujos de producción social y genoestructurarse afectando diversos **dominios situacionales** (lo económico, lo político, lo ecológico, etc).

4.- Es una unidad modular desagregable en submódulos llamados **acciones y subacciones**, cuya lógica de constitución agregada es **la coherencia y potencia** del conjunto como acto de producción organizada con capacidad para alcanzar el objetivo seleccionado.

5.- Es una **unidad modular flexible** cuyo diseño, Dimensionamiento y formas de articulación con otros módulos es ajustable según los escenarios del plan y el cambio situacional.

6.- Es un **módulo articulable** con las categorías del sistema de presupuesto por programas. Se identifica generalmente con un producto terminal de una institución.

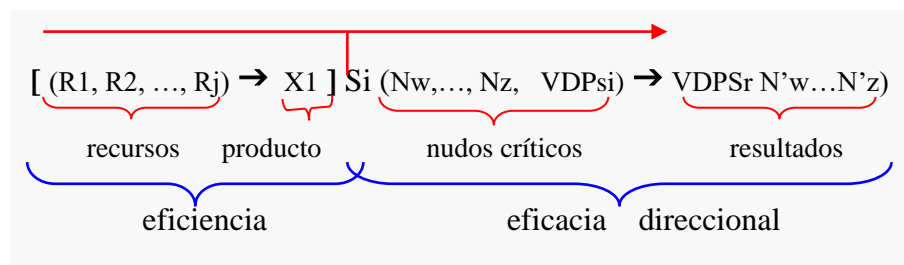
7.- Es una **agrupación consciente y reflexiva de eventos** y por consiguiente, el **único medio inteligente** de alterar la situación.

El concepto de operación, según las características ya señaladas, abarca cualquier tipo de acción que puede realizar un actor a partir de una combinación compleja o simple de recursos escasos muy diversos. Así, algunas operaciones pueden referirse sólo a procesos de regulación social donde los recursos económicos no cuentan y en cambio son muy importantes los recursos de poder. Otras pueden referirse casi exclusivamente a la aplicación de recursos económicos o a combinaciones de recursos económicos y recursos de poder.

A su vez, las operaciones que se refieren a recursos económicos pueden constituir operaciones corrientes, operaciones de inversión y operaciones mixtas. Estas últimas son las más comunes en la estructura modular del plan, pues casi siempre las inversiones son acciones al interior de una operación más amplia y la racionalidad y eficacia de tales inversiones sólo puede comenzar a juzgarse en el contexto más amplio de la operación que las comprende.

Una operación se justifica por su impacto esperado en el vector de definición de un problema (VDP) y responde a una decisión de alterar las características de uno o varios **nudos críticos** de la explicación situacional.

La operación debe estructurarse como una relación recursos  $\Rightarrow$  producto  $\Rightarrow$  resultados precisados en calidad y cantidad. Así, una operación típica se estructura de la siguiente manera:



LOS MÓDULOS DEL PLAN

MÓDULOS DEL PLAN	I EXIGENTES EN RECURSOS ECONÓMICOS			II EXIGENTES RECURSOS DE PODER	III EXIGENTES DE AMBOS
	GASTO CORRIENTE	INVERSIÓN	MIXTAS		
1 Proyecto de acción X	C1	I1	C1+I1	RP1	C1+I1+RP1
2 Operación Z	C2	I2	C2+I2	RP2	C2+I2+RP2
3.1. Acción Y	C3	I3	C3+I3	RP3	C3+I3+RP3
4.1 Sub acción W	C4	I4	C4+I4	-	-
4.2. Sub acción M	-	-	-	RP4	-
3.2 Acción R	-	I5	-	-	-
3.3 Acción N	C5	-	-	-	-

Por ejemplo, si nos referimos a una operación destinada a alterar los índices de desnutrición infantil, ella podría estructurarse así:

$X_1 = (\text{recursos}) = 25 \text{ bol, por ración alimentaria.}$

$X_2 = (\text{recursos}) = \text{uso de la capacidad de decisión en el Ministerio de Sanidad, Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional}$

$N_w, N_w = \text{nudos críticos} = \text{características del nudo crítico } w \text{ antes y después de los efectos de la operación (sistema de organización y distribución de las raciones alimentarias).}$

$I_z^*, N_w^* = \text{Nudos críticos en la situación - objetivo.}$

$X_1 = \text{producto} == \text{Número y calidad de las raciones alimenticias efectivamente entregadas a los beneficiarios.}$

$DP = \text{vector de definición del problema} = \text{cambio en las características del índice de desnutrición infantil.}$

$DP_{si} = \text{vector de definición del problema en la situación inicial.}$

$DP_{sr} = \text{vector de definición del problema en la situación resultante después de la aplicación del producto XI (raciones alimenticias).}$

$DP_{so} = \text{vector de definición del problema en la situación - objetivo}$   
 En el ejemplo señalado la **eficiencia económica** se precisa como la relación entre el costo de las raciones alimenticias y la dimensión y calidad del producto  $X_1$ .

La **eficiencia política** se precisa, a su vez, en la relación entre el peso político usado en la toma de decisiones y el valor político usado en la toma de decisiones y el valor político del producto X1 para el actor que planifica en un horizonte de tiempo determinado.

Pero, tales **eficiencias** están subordinadas a la **eficacia direccional** que relaciona el producto X1 con los índices de desnutrición infantil; es decir la relación entre el producto X1 de la operación y sus resultados sobre el VDP del problema.

Los mismos requisitos y estructura de las operaciones son aplicables a las acciones y a las subacciones.

### **Eficiencia de producción y eficacia direccional de una operación**

En la selección y diseño de operaciones es indispensable distinguir entre **eficiencia de producción y eficacia direccional**.

La **eficiencia** en la producción de una operación es una relación **recursos** ⇒ **producto** que satisface un criterio establecido de maximización o minimización. Así puede hablarse de minimizar los recursos para alcanzar un producto – meta de alcanzar el máximo producto con un conjunto dado de recursos. En el ejemplo anterior, si podemos reducir el costo de la ración alimenticia a Bs 23, la operación es más **eficiente** si con ello no disminuye la calidad o la cantidad del producto-meta.

La **eficacia direccional** es, en cambio, una relación **producto** ⇒ **vector de definición del problema** y apunta a la capacidad

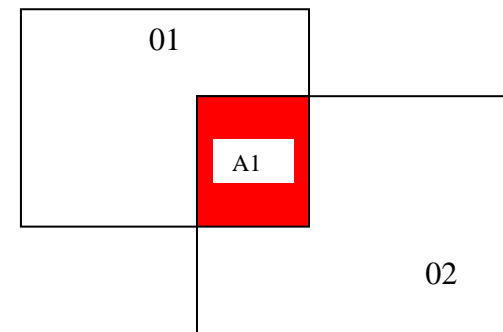
o potencia del producto de la operación para alterar favorablemente el vector de definición del problema.

Por ejemplo, la ración alimenticia unitaria puede reducirse a 23 bolívares de costo, aumentarse en 20% el número de raciones alimenticias efectivamente entregadas, pero la desnutrición infantil continúa aumentando. En este caso, la eficacia direccional de la operación es baja, nula o aun negativa, aunque se ejecute con eficiencia.

### **Intersección de Operaciones**

La experiencia nos indica que la **intersección** entre las operaciones de un plan es algo común, pero no siempre dichas intersecciones están **bien definidas**. Uno de los requisitos ya mencionados para el buen funcionamiento de la estructura modular del plan consiste en lograr que las intersecciones entre operaciones, acciones y subacciones sean **intersecciones bien definidas**. Por ejemplo una operación de educación preescolar es en parte, al mismo tiempo, una operación de nutrición infantil.

Estas intersecciones crean la necesidad de diseñar las operaciones no sólo en relación a sus propósitos **internos** sino además para atender los requisitos **externos** que demandan los propósitos perseguidos por la operación con la cual se interseca. Así, podemos hablar de requisitos de diseño **interno** y **externo**. Naturalmente, la distinción entre interno y externo apunta a la autorreferencia del actor que diseña o es responsable de la operación.



De esta manera, la operación 01 (entrega de alimentación infantil en las escuelas) tiene requisitos de diseño externo de la operación 02 (Educación preescolar). En este caso se asume la autorreferencia del gerente de la operación 01 que define como interno el ámbito de acción del gerente de la operación 02.

En ese diseño las operaciones exigentes en recursos económicos deben cumplir todos los requisitos de una **acción presupuestaria** y deben precisarse los organismos que se responsabilizan por cada nivel recursivo de la estructura de una operación.

Naturalmente, el que diseña una operación no sólo debe concebirla como eficaz para alcanzar normativamente la situación – objetivo (**eficacia direccional**), sino además debe intentar que cumpla algunos de los requisitos de una **operación de alta eficacia procesal**.

En el análisis del **momento estratégico** se precisará este concepto de eficacia que apunta a la capacidad o incapacidad de una operación para **abrirle o construirle viabilidad** a las siguientes en la trayectoria que conforma el **curso de acción de la estrategia**. Ello no siempre es posible ni necesario para **cada** operación en el horizonte del tiempo del plan, pero debe ser posible y es necesario para el conjunto de **todas** las operaciones en dicho horizonte de tiempo.

En este sentido debe considerarse que **cómo** (procedimiento) se diseña y ejecuta una operación es igualmente importante que su contenido y propósitos. Muchas veces la eficacia procesal se logra con un adecuado modo de diseñar, ejecutar y controlar.

En este aspecto, las diferencias entre el centralismo elitescos y la descentralización participativa en el análisis de problemas, el diseño de operaciones para enfrentarlos y la organización para controlar su ejecución puede hacer toda la diferencia entre eficacia e ineficacia procesal.

El diseño de una operación implica ineludiblemente el diseño de un sistema para hacerle seguimiento, controlarla y evaluarla. Por consiguiente, el diseño de una operación comprende la precisión del **árbol relacional** de la operación respecto de los problemas que pretende enfrentar. Dicho árbol relacional se explica en la parte pertinente del capítulo sobre la **sala de situaciones**.

### 3. h.- Requisitos de la Estructura Modular del Plan

Todo el plan situacional es **modular**. Y ello es una gran ventaja. Un plan modular postula, justamente, la posibilidad de restringir o ampliar las operaciones que lo integran en base a un programa prediseñado para responder eficazmente ante la ocurrencia de las variantes previstas. La estructura modular del plan multiplica sus posibilidades de ajuste y reduce el tiempo de ese proceso.

Sin embargo, la estructura modular del plan debe cumplir ciertos requisitos para que pueda satisfacer a cabalidad sus funciones. La estructura modular exige un **orden** modular a fin de evitar duplicaciones, ambigüedades, ámbitos no cubiertos sistemática e inadvertidamente por operaciones y falta de responsabilidad administrativa o gerencial por los módulos del plan. Por consiguiente, la práctica de diseño de un plan modular requiere reglas precisas para su funcionamiento.

Para cumplir con estas exigencias, la planificación propone adoptar cinco requisitos:

- 1) recursividad
- 2) plenitud
- 3) intersección bien definida
- 4) responsabilidad institucional definida
- 5) coordinación para las intersecciones

La regla de recursividad establece un criterio de partición de los módulos en submódulos, de tal forma que el sistema modular sigue la forma de un árbol taxonómico cuyas primeras ramas son estos proyectos de acción.

La regla de plenitud obliga a dividir todo el universo del plan en módulos, sin dejar espacios indefinidos o superpuestos ambiguamente. Toda propuesta de acción que se incluye en el plan debe ser un módulo o un submódulo.

La regla de intersección bien definida establece que las intersecciones entre módulos deben ser precisas y para ello obliga a la identidad de esas intersecciones con algún submódulo.

La regla de responsabilidad institucional definida establece que cada módulo y submódulo debe tener un responsable.

La regla de coordinación para las intersecciones plantea la necesidad de un submódulo que es parte de dos o más módulos tenga un mecanismo de coordinación intra o interinstitucional.

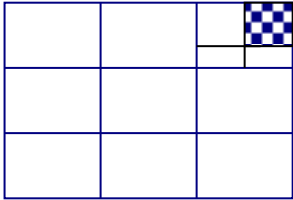
Estas son reglas prácticas que facilitan el trabajo con estructuras modulares y resultan esenciales para la articulación del plan con el presupuesto.

En el cuadro adjunto se sintetizan estos requisitos.

REQUISITOS DE UNA ESTRUCTURA MODULAR EN EL PLAN SITUACIONAL

---

**1er. Requisito**

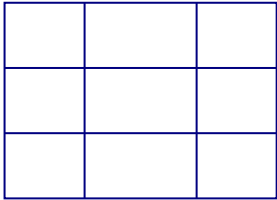


**Recursividad**

El universo de producción debe dividirse en módulos y los módulos en submódulos hasta llegar a la unidad mínima necesaria para la precisión de la estructura de la producción

---

**2do. Requisito**

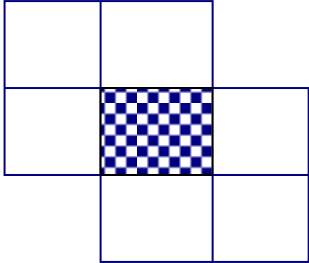


**Plenitud**

Los módulos en los que se divide el universo de producción deben agotar la totalidad del mismo sin dejar espacios indefinidos o superpuestos ambiguamente

---

**3er. Requisito**



**Intersección bien definida**

Si los módulos en que se divide el universo del plan se intersectan, dichas intersecciones deben corresponder a submódulos. Todo módulo debe tener fronteras bien definidas

---

**4to. Requisito**

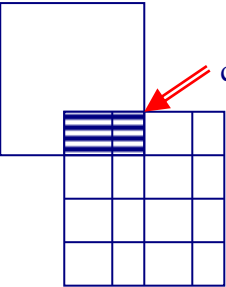
Resp. 1		Resp. 2
Resp 3	Resp 4	Resp 5

**Responsabilidad institucional definida**

En algún nivel de recursividad los módulos o los submódulos deben tener instituciones o unidades organizativas responsables bien definidas

---

**5to. Requisito**



**Coordinación para las intersecciones**

Si en un nivel recursivo se produce una intersección de módulos, en el nivel recursivo inmediato superior debe haber un mecanismo de coordinación



### 3. i.- Posibilidades de ajuste de una estructura modular

Ajustar el plan a las posibilidades que permite la realidad es una práctica que se facilita o dificulta según sea el concepto de plan que utilizamos. La estructura del Plan Situacional es **modular** justamente para facilitar su adecuación a las contingencias del cambio situacional. En esta forma es posible revisar el plan velozmente cambiando su composición por problemas y operaciones. Cualquier cambio en el cuadro de restricciones que pesa sobre el actor que planifica, sea porque amplía sus recursos o los disminuye, repercute en ajustes en los módulos del plan.

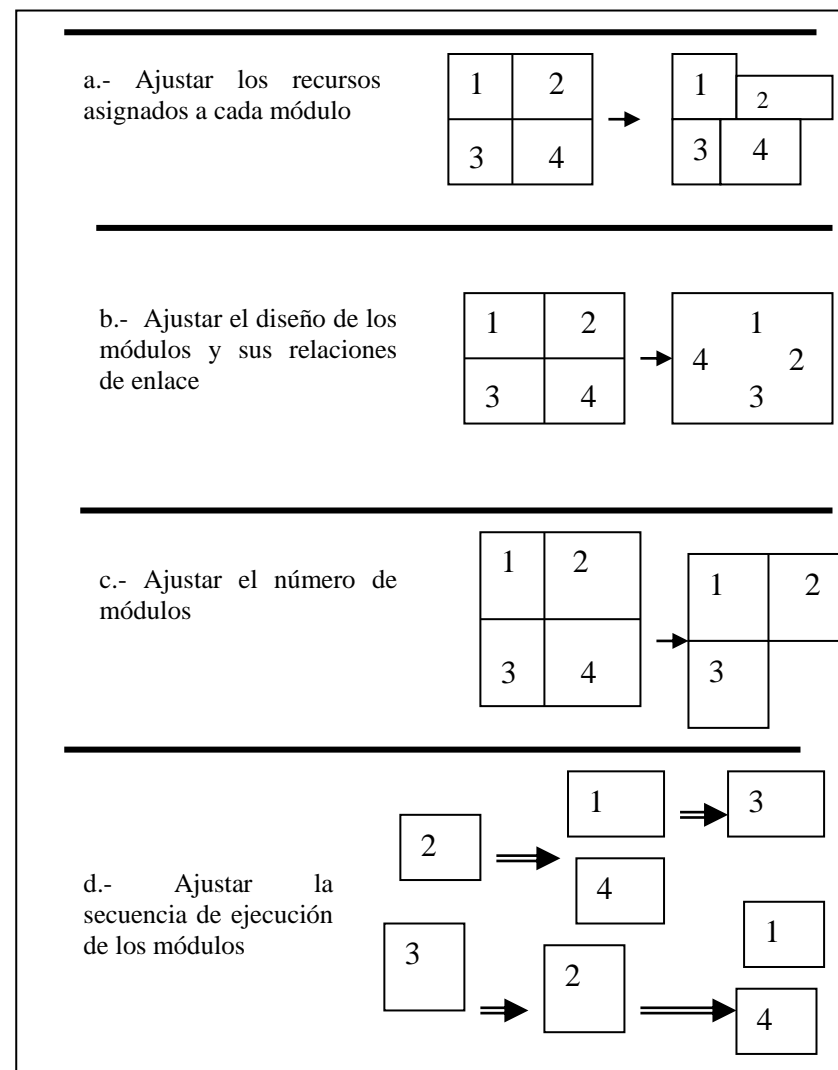
La estructura modular por operaciones presenta notables ventajas en relación a la necesidad de ajustar el plan a la disponibilidad cambiante de recursos o a las necesidades cambiantes de la situación.

Para realizar este ajuste, la estructura modular por operaciones facilita las siguientes vías:

a) Ajuste de los **recursos asignados** a cada módulo y de la **dimensión de sus productos**; éste es un ajuste por redimensionamiento que puede hacerse aumentando la eficiencia para mantener o aumentar el nivel de la producción o proporcionando el nivel del producto a las nuevas asignaciones de recursos manteniendo constante la eficiencia.

b) Ajuste del **diseño** de los módulos y de sus relaciones de enlace; éste es un ajuste cualitativo originado en la necesidad de mantener o aumentar la eficacia de una operación o varias de ellas interrelacionadas, cuando cambian las circunstancias que fundamentaron su diseño original. Es un ajuste que guarda generalmente una relación con los cambios en los nudos críticos que causan los problemas.

### AJUSTE DE UNA ESTRUCTURA MODULAR ANTE VARIANTES DEL PLAN (REDISEÑO)



c) Ajuste del **número de módulos**; es un ajuste drástico por el cual se suprimen o crean operaciones; se trata de un ajuste que polariza las fuerzas en cualquiera de ambas alternativas. Si se trata de creación de nuevas operaciones siempre está la competencia por los recursos asignables; si se trata de supresión, surge la resistencia de los afectados. El sistema de presupuesto base cero es un extremo de la aplicación de esta vía en el ámbito económico.

d) Ajuste de la **secuencia de ejecución** de los módulos. Éste es un ajuste dinámico que se fundamenta en el hecho de que la viabilidad en la situación y el efecto en las operaciones sobre los problemas no es independiente del lugar que ellas ocupan en la trayectoria o cadena temporal de producción de eventos. Por consiguiente, cuando la situación cambia puede ser necesaria una alteración de la estructura de las trayectorias planificadas, postergando algunas y adelantando otras.

El esquema adjunto representa gráficamente las cuatro vías de ajuste de la estructura modular del plan.

### 3. j.- El diseño económico: Cómo debe ser la economía

Ciertamente lo económico juega un papel muy destacado en los procesos de gobierno y planificación. Los recursos económicos son generalmente una de las restricciones más fuertes que afectan la gobernabilidad del sistema y los objetivos económicos inciden marcadamente sobre el bienestar de la población, su calidad de vida y su participación en el disfrute de los beneficios provenientes del enriquecimiento de un país.

Además, el proceso económico **redistribuye poder, libertad y bienestar material** según concentre o disemine el control de las capacidades de producción y la distribución del ingreso. Por consiguiente, la dinámica económica puede fortalecer o debilitar el sistema democrático, ya que las interrelaciones entre lo económico y lo político son muy fuertes. A la inversa, las condiciones políticas crean el espacio de posibilidades del modelo económico.

El Plan Económico, por otra parte, es el más conocido de los planes, el más formalizado y aparentemente el más preciso y cuantificable. En América Latina los esfuerzos teórico-metodológicos se han concentrado en la planificación económica y por ello muchos asocian planificación con planificación económica.

A estas alturas de la exposición nuestra crítica a las formas tradicionales de planificación económica deben ser claras para el lector. Ni es eficaz la planificación económica aislada de la planificación política, ya que esta última es el centro del proceso del gobierno de situaciones, ni tampoco es eficaz la

planificación económica normativa, por su rigidez que niega la riqueza, creatividad, conflictividad e incertidumbre del proceso social.

Pero la crítica anterior no desmerece en absoluto la enorme importancia del proceso económico en la práctica de planificación de un actor social, ni los aportes de la planificación económica normativa a la teoría de la planificación. Hay un acervo teórico y un espacio ganado en la práctica de la planificación que debe y puede ser adaptado y recuperado. Esto es especialmente válido para la planificación desde el Gobierno del Estado, donde por un lado es inevitable la participación del Estado y, por el otro, dicha participación debe respetar delicados mecanismos de equilibrio dinámico del sistema económico.

Planificación económica no es sinónimo de estatismo. Como herramienta de gobierno puede operar con grados y medios de intervención muy diversos.

En un extremo puede concebirse un modelo de planificación donde las fuerzas dominantes en el Estado siguen atentas el **efecto de determinación** de las reglas básicas del juego económico (genoestructuras) sobre las acumulaciones sociales y enjuician los resultados del sistema según sean las características de los flujos de producción de bienes y servicios. Ese modelo puede operar con un bajo nivel de participación del Estado en el Producto Nacional, ya que éste no entra en el juego económico mismo sino que ese mantiene en el plano de la gestación de las reglas que lo rigen. Tomado en serio, éste es un estilo de diseño muy potente, pues opera sobre las genoestructuras del sistema. Pero supone una fuerza social dominante de características muy especiales y un sistema económico altamente sensible al cambio de la determinación genoestructural y con capacidad de aprovechar sus potencialidades. Supone también la voluntad real de **adecuar** las reglas a los resultados que se persiguen como frutos del juego social.

En el otro extremo, podemos imaginar un modelo de planificación económica que, después de alterar drásticamente la genoestructuras o dejarlas intocadas, opera sobre la base de un control directo del proceso de acumulación económica y de distribución de los ingresos y los bienes y servicios producidos. En ambos casos, es un modelo donde el Estado, conducido por una relación de fuerzas dominante, desconfía de los resultados de la dinámica del juego económico y decide que el Estado debe no sólo **diseñar las reglas**, sino **participar directamente en el juego** para asegurarse el cumplimiento de los planes.

Lógicamente este modelo requiere no sólo de un alto control sobre las reglas del juego, sino principalmente sobre los movimientos y acumulaciones de los jugadores. Es el modelo de planificación de un **juego rígidamente controlado**.

Aquí puede apreciarse que la pregunta básica que está en la base de la respuesta que presentan estos dos extremos no es si el Estado debe controlar el sistema, sino ¿Cómo y dónde controlar el sistema? ¿En sus reglas o en el juego mismo?

Entre ambas posiciones caben todas las gradaciones posibles que observamos en el mundo real. En estas gradaciones se combinan en forma diversa estas tres variables:

- i) Mayor o menor velocidad de ajuste (retroalimentación) de las reglas de juego a los resultados del sistema en comparación con la norma;
- ii) Diseño de las reglas en base a un desarrollo libre del juego.
- iii) Control directo del juego a partir de un diseño de las reglas.

Por supuesto que detrás de estas respuestas prácticas, siguen siempre vigentes respuestas como las siguientes: ¿Estamos satisfechos con nuestro “modelo económico”? ¿Cuál es nuestra situación-objetivo en lo económico?, ¿Es alcanzable nuestra situación-objetivo con las genoestructuras económicas vigentes?, ¿Qué proyectos y operaciones económicas son necesarias?, ¿Cuántos recursos económicos requieren de proyectos y operaciones del plan?, ¿Cuáles son los requisitos del equilibrio económico en el horizonte del tiempo del plan?, ¿Cuáles son las relaciones entre eficacia política y eficacia económica?, ¿Es factible el plan desde el punto de vista económico?.

En el plan económico y en el momento normativo surge la necesidad de definir la direccionalidad con sus naturales implicaciones sobre las aspiraciones definibles como objetivos y el **patrón** o **estilo** de **desarrollo capaz de alcanzarlos**

El diseño direccional del plan económico plantea, al menos cuatro grandes temas:

- a) **El modelo económico**, definible por la especificidad de las relaciones entre las genoestructuras, las acumulaciones económicas y los flujos de producción de bienes y servicios; este modelo económico define el espacio de las posibilidades eficaces del modelo de planificación;
- b) **El modelo de desarrollo**, precisable por las relaciones entre las acumulaciones económicas y los flujos de producción de bienes y servicios, y su inserción en la economía mundial;
- c) **El patrón de distribución económica**, precisable por las proporciones en que las fuerzas sociales y los grupos poblacionales se apropian de las acumulaciones y los flujos, y como ese conflicto se resuelve en el equilibrio macroeconómico, sectorial y regional.

**d) El estilo de asociación entre el modelo económico y el modelo político**, precisable por las relaciones entre poder económico y poder político que sustentan las relaciones de fuerzas.

Estos cuatro grandes temas están siempre presentes en el plan y aluden a problemas filosóficos, éticos, ideológicos y de teoría social en general y teoría económica en particular.

**a) El diseño del modelo económico**

Este es el nudo clave para la respuesta a todas las cuestiones siguientes. La pregunta central aquí es ésta: ¿Las reglas del juego generan un espacio de posibilidades que es consistente con las capacidades productivas del sistema y las restricciones del espacio de resultados sociales perseguidos?

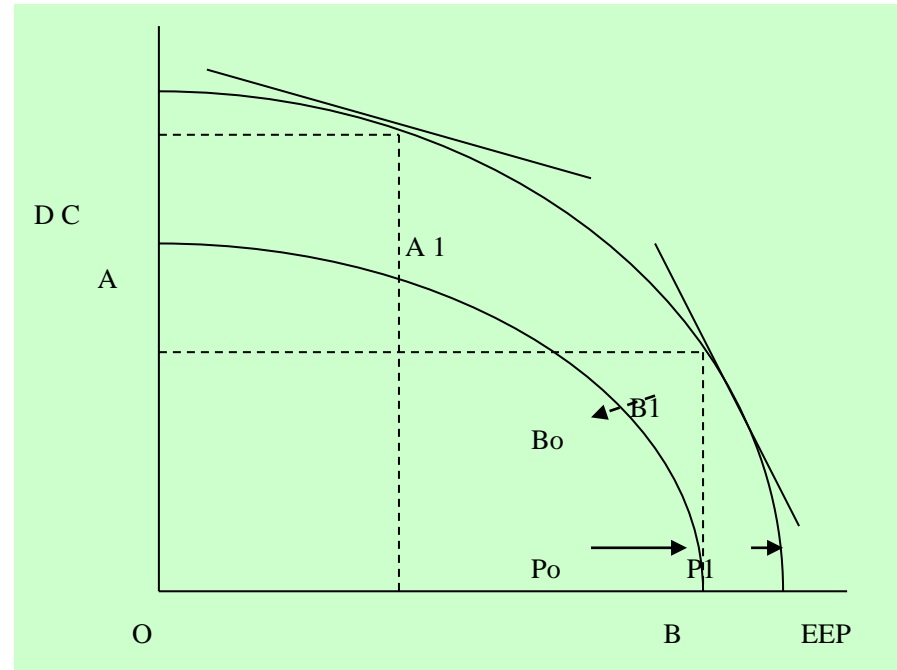
La pregunta anterior envuelve de hecho dos preguntas:

i) ¿El espacio de libertad y motivaciones que demarcan las genoestructuras es práctico desde el punto de vista de las posibilidades, vocaciones y restricciones de producción del sistema?, ¿Ese espacio es amplio pero inaprovechable o desaprovechado?, ¿Es estrecho y comprime las fuerzas productivas del sistema?, ¿Es posible **crear esas vocaciones** y en que plazo? ¿Explota las condiciones del escenario internacional o choca con ellas?.

ii) ¿La dinámica del aprovechamiento de la vitalidad que generan las genoestructuras produce una modalidad de acumulación económica que la concentra en pocas manos?

¿Resuelve esa dinámica los problemas sociales? ¿Distribuye poder, libertad e ingresos en forma equitativa?

Estas son dos preguntas conflictivas que expresan la competencia entre dos criterios: 1) la generación de una “dinámica creativa” (DC), y 2) la equidad económica-política (EEP.)



El gráfico muestra una curva de transformación de creatividad en equidad y dos diseños posibles de genoestructuras. El diseño A1, privilegia la creatividad y el diseño B1 que privilegia la equidad. Ambos diseños responden a **valoraciones** distintas de la creatividad y

la equidad. Debe explorarse también la posibilidad de que el punto B1 se desplace a B0, con nivel P0 de producción nacional inferior a P1.

Esta curva de transformación expresa elocuentemente el proceso de intercambio de problemas a nivel del macroproblema social. Si enfrento el problema de la equidad, genero menor creatividad y dinamismo del sistema. Si enfrento el problema de liberar las fuerzas productivas y desatar la creatividad individual, genero mayor inequidad. ¿Qué valor tiene la población el problema de la equidad? ¿Qué valor tiene la creatividad? La respuesta a estas preguntas explica el ángulo de las líneas tangentes a la curva de transformación en los puntos A1 y B1.

El sistema completamente libre de trabas a las capacidades de acción de los individuos, desata una dinámica agresiva de cambio en todos los campos: ciencias, culturas, economía, organizaciones, sistemas, ideologías, etc., pero multiplica enormemente a nivel social las desigualdades de las capacidades individuales, pues éstas se hacen **acumulativas** a través del tiempo y **transversales** en todos los dominios situacionales. La concentración económica concentra el poder político, el poder político concentrado concentra la propiedad, un grupo social concentra propiedad hoy, lo le permite concentrar más mañana, etc. Ese es el punto A, sobre la línea OA, donde se logra el máximo de creatividad con un sacrificio total de la equidad.

Por su parte, el sistema rígidamente regulado para producir igualdad económica, en una primera etapa de larga transición concentra el poder político como un medio para producir el cambio de las genoestructuras y ello tiende a congelar y

restringir la distribución de poder y libertad. O es el despotismo ilustrado pleno de buenas intenciones o el despotismo puro que se sacia en el poder por sí mismo. Pero esencialmente, el exceso de controles coarta la creatividad y la dinámica de cambio, produce pasividad e hipervalora la seguridad. Es el punto B, sobre la línea OB, donde la equidad es la máxima y la creatividad queda reducida al mínimo.

El diseño del modelo económico debe buscar el equilibrio entre **creatividad dinámica y equidad social**. El contenido de las reglas básicas del sistema es el que define ese equilibrio.

#### b) El Modelo de Desarrollo.-

En el espacio que permite el modelo económico una sociedad opta, por un lado, y es arrastrada, por el otro, hacia un modelo de desarrollo.

El modelo de desarrollo es un modelo del proceso de acumulación y reproducción del sistema económico. Ese modelo se caracteriza por los ámbitos productivos en que se concentra la acumulación, por las fuerzas y grupos sociales que la controlan, por los mercados de destino de la producción que resulta de la acumulación económica, por el tipo de financiamiento de ese proceso de acumulación y por el destino de la producción hacia la demanda interna de los diversos estratos sociales.

La clave de este proceso de acumulación es la inversión. Pero no necesariamente **la inversión** material en capacidades materiales de producción. Muchas veces lo que define el proceso de acumulación es la inversión en ciencias, técnicas, entrenamiento de recursos y humanos y generación de capacidades de gobierno, organización, planificación y gerencia.

Este proceso de acumulación asume características diversas según siga predominantemente la dinámica de la demanda interna o externa, o adopte una agresividad de oferta o de demanda. El proceso de acumulación es un proceso de creación y aprovechamiento de oportunidades. La naturaleza de esas oportunidades marca el proceso de acumulación.

### **c) El Patrón de Distribución Económica**

Se caracteriza por la forma en que se resuelve el conflicto por la apropiación de las acumulaciones económicas y el producto nacional. Dentro del espacio establecido por las genoestructuras, el diseño económico puede establecer subsistemas, normas, instituciones y organizaciones que privilegian las posibilidades de acumulación económica y de negociación de precios en el mercado de unos y limitan las de otros. El sistema tributario y fiscal, en general, juega un rol delimitador del espacio de mayor probabilidad de resultados en la distribución del producto. Puede reforzar o atenuar la distribución de la propiedad y el ingreso. Así se gesta el patrón distributivo del modelo económico. Ese patrón es el que genera la mayoría de los problemas sociales y es la base del proceso de intercambios de problemas.

La competencia por la apropiación de las acumulaciones y el producto crean una serie de problemas macroeconómicos, sectoriales, regionales y entre grupos sociales que han sido hasta ahora el centro de la planificación económica. Los llamados métodos de planificación económica cumplen un rol importante en la simulación del equilibrio macroeconómico y sus condiciones, bajo distintas hipótesis de acumulación, de distribución de las cargas financieras de ese proceso y de

distribución del producto nacional. Pero, esos métodos deben ser adaptados a las particularidades de la planificación situacional para articularse a una teoría más general de la planificación de la acción de gobierno.

### **d) El Estilo de Asociación entre el Modelo Económico y el Modelo Político**

La articulación de lo económico con lo político se da en los tres planos situacionales: genoestructura, acumulaciones sociales y flujos de producción. Pero tal articulación adquiere particularidades especiales según sean las bases del poder económico y las bases del poder político.

En un extremo, las bases del poder político y las del poder económico son idénticas: en el otro extremo, es posible concebir un alto grado de autonomía del poder político respecto del poder económico.

En el plano de los flujos de producción dichos modelos tienen su contrapartida en casos donde la estabilidad y fortaleza del sistema político condiciona el desarrollo del proceso económico y otros donde es la fuerza del modelo económico la que sobrevive a la inestabilidad y fluidez de la situación política.

### **e) La adaptación de la Planificación Económica al Marco Teórico de la Planificación Situacional**

La planificación económica normativa puede adaptarse a los requerimientos del momento normativo de la planificación situacional, para disponer de un método de planificación económica coherente con la primera.

El objeto de este texto no es la planificación económica y dichos métodos no se tratan aquí con un mínimo de profundidad. Pero tampoco podemos dejar de tratar el tema aunque sea en líneas muy generales. El criterio que seguiremos será suponer que los métodos de planificación económica son conocidas o pueden conocerse por otras vías. Y, en base a ese supuesto conocimiento explicitaremos el tipo de adaptaciones que a nuestro juicio requiere la planificación económica normativa.

Las adaptaciones esenciales son las siguientes:

**Primero:** Concebir a la planificación económica normativa como el momento normativo del aspecto económico de la planificación situacional. Esto implica reconocer el concepto de situación como una categoría que contiene la unidad del proceso de gobierno en todos los dominios de la realidad (político, económico, etc.), adaptarse a las exigencias de la estructura modular del plan utilizando las categorías de **problemas** y **operaciones**, flexibilizar la consideración del tiempo en la planificación, asumir consistentemente la distinción entre problemas y operaciones bien estructuradas y problemas y operaciones cuasi estructuradas, hacer del proceso de planificación por módulos una alternativa a la congelación del plan en un libro, hacer prevalecer la dinámica del proceso de cálculo que pasa por los momentos explicativo, normativo, estratégico y táctico-operacional por sobre el concepto de plan como un producto acabado y adoptar bases de cálculo sobre el futuro que sean potentes para tratar con la incertidumbre mal definida. Esto último supone acompañar la capacidad de predicción con la capacidad de previsión, con la capacidad de reacción veloz ante las sorpresas y la capacidad de aprendizaje

de la historia reciente. Por último, supone rescatar el presente para la planificación a fin de hacer la mediación entre el conocimiento y la acción.

**Segundo:** Reconstruir el “diagnóstico” de la planificación económica al interior del momento explicativo de la planificación situacional; Ello implica reconocer la existencia de oponentes que tiene planes económicos parcialmente conflictivos, explicar situacionalmente la realidad a partir de los distintos actores sociales que pesan en el cumplimiento del plan de cualquiera de ellos, y adoptar como módulos explicativos los problemas, subproblemas y miniproblemas en los diversos espacios situacionales.

**Tercero:** Flexibilizar el momento normativo, adoptando las categorías de situación-objetivos, trayectorias, escenarios, opciones y variantes: trabajando el plan global como una matriz problemas-operaciones diseñando el programa direccional en base a diversos escenarios y reconociendo que el momento normativo no se agota jamás y requiere constante revisión y adaptación, creando las técnicas de diseño y evaluación de operaciones a partir de sus desarrollos similares respecto de los proyectos de inversión, valorando el criterio de eficacia política, descentralizando el proceso de planificación en Subplanes (módulos O-P) y Subplanes de los Subplanes hasta llegar a los miniproblemas en sus espacios singulares y, finalmente, haciendo de la planificación una empresa de creación, imaginación y responsabilidad colectiva en todos sus niveles.

**Cuarto:** Incorporar el momento estratégico a la planificación económica, considerando que es necesario construirle la viabilidad al diseño normativo: esto supone acompañar las técnicas de modelos económicos con otras técnicas apropiadas para tratar los procesos creativos, tales como la experimentación numérica, la simulación



humana, los juegos, los ensayos, las negociaciones, y el estudio del código operacional de los oponentes, etc..

**Quinto:** Traer la planificación al presente con el momento táctico-operacional; Concebir este momento como un cálculo que precede y preside la acción, borrar las distinciones artificiales entre dirección, planificación y gerencia, apoyar la planificación descentralizada en un sistema de gerencia por operaciones, hacer del plan un instrumento de organización para la acción, articular las operaciones del plan con los programas presupuestarios, crear un sistema de soporte de información y cálculo a la toma de decisiones (salas de operaciones o salas de situaciones), identificar el sistema de información con un nuevo sistema de petición y rendición de cuentas por problemas y operaciones y hacer de este sistema el complemento natural del plan como una distribución delegada de responsabilidades y compromisos para la acción. Todos estos cambios son posibles y no plantean grandes problemas metodológicos.

#### f) ¿Es necesario el Diseño Económico?

Hay quienes responden no a la pregunta que encabeza este párrafo. Hay una ideología, apoyada en teorías que amputan la realidad a la conveniencia de sus métodos y de su vocabulario limitado, que sostiene que basta con el mercado. La planificación sobra. Los sostenedores de esta tesis dicen que el mercado “planifica” mejor que cualquier planificador.

Por su parte, en el pasado, la planificación se ha restringido a la planificación económica y esta última se ha considerado como alternativa excluyente del mercado. Así, surgió un debate entre las bondades de la planificación socialista en comparación con

la economía de mercado libre. Las bases de este debate son precarias y están minadas por varias confusiones.

**Primero**, un concepto ambiguo y poco riguroso de lo que es el mercado, las funciones que cumple y sus limitaciones.

**Segundo**, una idea rígida y estrecha de lo que es la planificación, sus posibilidades y funciones.

**Tercero**, una visión dogmática y poco científica de lo que puede ser la planificación socialista.

Como esta obra no tiene por objeto el estudio de la planificación socialista, centraremos nuestra atención en comprender qué es el mercado y qué es la planificación económica pertinente al sistema capitalista.

El mercado es un sistema de votaciones, donde unos individuos votan por la producción de determinados bienes y servicios, a la vez que son votados por otros que demandan trabajo. En la votación por bienes y servicios, usamos el ingreso ganado o adquirido. Cuando somos votados por quienes demandan nuestro trabajo, ganamos ingresos. En esta confluencia de votaciones, se ajustan los precios y las cantidades producidas, y nadie puede controlar ambas variables al mismo tiempo. Si hacemos abstracción de las particularidades situacionales y la historia de acumulaciones que diferencian a los votantes, podemos llamar a esta función del mercado la **relación mercantil**.

El mercado, como relación mercantil, es una computadora social inigualable que está **en línea** permanente con las **necesidades** de las personas. Es el aspecto flexible, ágil, democrático y eficiente del mercado.

Pero, el mercado no expresa en forma pura la **relación mercantil**, porque ella es inseparable del conjunto de relaciones sociales que se expresan en el mercado en una situación concreta. Llamemos a este segundo aspecto del mercado, la **relación situacional**, que **filtra** las necesidades y sólo deja que se expresen las **demandas**. La relación situacional **pondera** el sistema de votaciones, le asigna un valor cero a las necesidades que no tienen ingresos para convertirse en demanda y le otorga una alta ponderación a aquellas necesidades que se hacen presentes con altos ingresos presionando sobre el mercado. En esta forma, la relación mercantil destaca el **mecanismo** de precios, mientras la relación situacional privilegia la **ponderación de la demanda**.

Se dice que el mercado cumple tres funciones que inciden sobre la asignación de recursos:

- i) La de igualar la producción con la demanda a precios flexibles,
- ii) La de producir una distribución del ingreso entre los votantes, y
- iii) La de estimular la división del trabajo.

Pero tales importantes funciones se cumplen no por la vía pura de la relación mercantil, sino por el mercado como un todo, como expresión de las relaciones sociales que sintetizamos en la relación situacional. En este sentido, la relación mercantil y la relación situacional constituyen dos aspectos indivisibles del mercado como sistema real.

Mientras la relación mercantil expresa la dimensión democrática, la relación situacional representa la realidad de

concentración del poder, la propiedad y los ingresos que ponderan desigualmente las necesidades que debería reflejar la relación mercantil.

A partir de estas distinciones, podemos discutir las relaciones entre planificación y mercado. La planificación no es opuesta al mercado como relación mercantil y, por el contrario, debe y puede hacer un uso eficiente del sistema de votaciones que se expresa en el mecanismo de precios.

Pero, la planificación debe asumir el papel de corregir la relación situacional, con sus efectos distorsionadores de la asignación de recursos, la distribución del ingreso y las relaciones de poder.

En consecuencia, la **primera** función de la planificación con relación al mercado se refiere a corregir los efectos de las desigualdades que alejan las **necesidades** de las **demandas**.

El mercado es, fundamentalmente, una institución de eficacia sincrónica. En otras palabras, la relación mercantil opera efizcamente ofreciendo señales de los problemas que presenta la economía en el corto plazo. Pero, las decisiones de inversión que determinan hoy la asignación de recursos en el mediano plazo exigen señales de eficacia diacrónica. La relación mercantil no detecta bien los problemas que hoy son sólo potenciales y se pueden materializar en el futuro como un encuentro desfavorable de tendencias. Sólo la planificación puede detectar a tiempo los problemas potenciales.

Por consiguiente, una **segunda** razón que crea la necesidad de la planificación reside en las deficiencias del mecanismo de precios para ofrecer señales adecuadas sobre los problemas potenciales.

Cuando decimos que el mercado es eficiente como relación mercantil, estamos afirmando que logra el llamado óptimo de Pareto, vale decir que ningún individuo puede enriquecerse en el sistema sin que otro se empobrezca. Sin embargo, el óptimo de Pareto supone, entre otras cosas, el pleno empleo del recurso más escaso, desideratum que el mero funcionamiento libre del mercado es incapaz de lograr.

Así, aparece una **tercera** razón para defender la articulación de la planificación con el mercado, cual es la de promover la regulación macroeconómica del sistema a fin de alcanzar un ritmo de crecimiento adecuado y un empleo razonable de los recursos más escasos.

Por último, el mercado no sólo está distorsionado por la desigual distribución de la propiedad y los ingresos, sino que tampoco asegura que de su vigencia resulte una buena distribución del ingreso.

La **cuarta** razón que podemos esgrimir para complementar el mercado con la planificación reside, entonces, en la necesidad política de alcanzar grados razonables de democracia económica.

El mercado es una gran ayuda, pero no resuelve todos los problemas. Aquí es necesario evitar el traslado a la práctica de los fanatismos teóricos excesivos basados en un exceso de supuestos teóricos. En realidad, las investigaciones teóricas más rigurosas y profundas sobre el equilibrio general en el mercado dejan un abundante espacio para grandes dudas. Peter Allen, en un abundante espacio bien provocativo, demuestra como el equilibrio entre oferta y demanda en el mercado depende de

supuestos asumidos por la teoría económica dominante que no existen en el mundo real, tales como la inexistencia de no-linealidades en las ecuaciones del equilibrio general, es decir la inexistencia de economías de escala en la producción de bienes; por ejemplo, la insignificancia del tiempo de reacción de los agentes económicos y la consideración del sistema como si no tuviera **historia**, es decir ventajas ya adquiridas para algunos y desventajas para otros. (Allen, P. M, “**The Evolutionary Paradigm of Dissipative Structures**”, 1981, en the evolutionary Visión”, Edit. by E.Janstsch, Westview Press)

Este punto de la historicidad es de gran importancia, porque señala un ejemplo de amputación de la realidad que se sortea con tanta elegancia matemática como simplismo. Sobre este punto agrega textualmente Allen:

“... nuestro estudio simple revela que mientras más tarde llega una empresa al mercado, mayor es la inversión inicial que requiere para establecerse. Por consiguiente, cualquiera sea el “equilibrio de mercado” que observamos en un sistema particular, dependerá no solamente de su historia precisa, sino también de el “tamaño” de los inversionistas que hasta ese momento estaban fuera del mercado” (op. cit. Pág.57)

“...el flujo de bienes en un mercado determinado puede ser tanto cualitativa como cuantitativamente diferente dependiendo solamente de la historia del sistema” (op. cit. Pág.57)

“...nuestro modelo nos muestra que el “mercado libre” no es igualmente abierto para todos los agentes, ya que la posibilidad de implantación exitosa en un mercado existente depende del tamaño de la inversión inicial que debe ser hecha” (op. cit. Pág.57)

No es necesario entrar aquí en abundancia de otros ejemplos, pero obviamente sólo las simplificaciones más burdas del equilibrio general, pueden justificar el fanatismo ideológico del mercado como un

mecanismo ante el cual debe ceder la razón humana. El mecanismo del mercado es un soporte a la razón humana, pero no su alternativa.

La discusión anterior nos mueve a considerar tres formas principales en que la planificación puede interferir provechosamente en el funcionamiento del mercado:

- a) Mediante la alteración de los elementos componentes de la relación mercantil, por la vía de subsidios, controles de precios, tipos de cambios, regulaciones de intercambio y producción, impuestos indirectos, etc.;
- b) Mediante la alteración de las ponderaciones de las votaciones de los individuos que ensanchan la discrepancia entre las **necesidades humanas** y la **demanda** sobre el mercado, por la vía de cambios en la distribución de la propiedad, los ingresos y las relaciones de poder, sea a través de la tributación directa, la política de salarios, o la distribución de la propiedad y la democratización del poder.
- c) Mediante la alteración de la capacidad de la financiación y producción a mediano y largo plazo que se agrega escalonadamente al mercado, por la vía de políticas directas e indirectas de producción que enfrenten las ventajas y desventajas históricamente acumuladas en el sistema entre los diversos agentes económicos-sociales.

En síntesis, la planificación **debe usar** y respetar el mercado como relación mercantil, pero **no debe aceptar** que el mercado, como relación social concreta en la situación, se constituya en

una alternativa a la voluntad política del hombre en sus aspiraciones de bienestar, progreso y libertad.