
EL MOMENTO ESTRATÉGICO

511 A DISEÑAR

4.0.- EL MOMENTO ESTRATÉGICO

4. a.- La viabilidad de un Plan

¿Qué es lo posible y necesario? Debe ser, pero no puede ser. Puede ser, pero no debe ser. Este es el dilema central del dirigente. El momento estratégico se concentra justamente en el cálculo de articulación entre el **debe ser** y el **puede ser** (M3). Pero no es un ajuste pasivo del debe ser el espacio que permite el puede ser. El debe ser es dominante y persistente en el conductor con voluntad de cambio. El centro de la preocupación estratégica es el análisis de la viabilidad del programa direccional del Plan (M2), pero ese cálculo es al mismo tiempo análisis de viabilidad del arco de coyuntura en el momento táctico-operacional (M4) y es análisis de lo que pudo y no pudo ser viable en la situación inmediata anterior (M1). De esta manera, el problema de la viabilidad está presente en todos los momentos del proceso de planificación, pero es dominante en el momento estratégico.

Pero, ¿Qué significa **viabilidad** del programa direccional?

En nuestra propuesta de planificación situacional significa responder a las siguientes preguntas:

Grupo A: VIABILIDAD POLÍTICA (supuestos el contexto económico y organizativo)

a) ¿Son políticamente viables los proyectos políticos?

b) ¿Son políticamente viables los proyectos económicos?

c) ¿Son políticamente viables los proyectos organizativos?

Grupo B: VIABILIDAD ECONÓMICA (supuestos el contexto político y organizativo)

- a) ¿Son económicamente viables los proyectos políticos?
- b) ¿**Son económicamente viables los proyectos económicos**?
- c) ¿Son económicamente viables los proyectos organizativos?

Grupo C: VIABILIDAD INSTITUCIONAL - ORGANIZATIVA (supuestos el contexto político y económicos)

- a) ¿Son organizativamente viables los proyectos políticos?
- b) ¿Son organizativamente viable los proyectos económicos?
- c) ¿Son organizativamente viables los proyectos organizativos?

Grupo D: VIABILIDAD DE SÍNTESIS (simultaneidad de planos)

- a) ¿Cuál es la viabilidad **hoy** del programa direccional?
- b) ¿Podemos **construirle** viabilidad al programa direccional en el horizonte de tiempo del plan?

Estas interrogantes plantean la dialéctica entre lo **necesario**, lo **posible** y la **creación de posibilidades**. El momento estratégico debe intentar darles respuestas considerando que se trata de procesos creativos donde no es posible **asegurar** nada que se refiera al futuro. En otras palabras, el problema de la viabilidad política es un problema **cuasiestructurado** y por consiguiente es **irreducible** a un sistema de ecuaciones estructuradas en un modelo político matemático de solución precisa y cierta.

Vemos el significado de estas interrogantes

Cada una de estas interrogantes esconde a su vez tres preguntas distintas. Por ejemplo, la interrogante A-a ¿Son políticamente viables los proyectos políticos? Puede interpretarse de tres maneras que resultan complementarias:

- i) ¿Tenemos la capacidad política de **producir** el proyecto político? ¿Podemos hacerlo? (capacidad o **viabilidad de decisión**)
- ii) ¿Tenemos la capacidad política de hacer **operar** bien el proyecto X lo permite? (capacidad o **viabilidad operacional**)
- iii) ¿Tenemos el poder político para lograr que **opere establemente** el proyecto político X? ¿Podemos mantenerlo operando sin volver atrás al poco tiempo? (**viabilidad de permanencia**)

A cada una de estas interrogantes corresponde un tipo particular de **análisis de viabilidad**. En efecto, no sólo debemos contestarnos si podemos **tomar la decisión** sobre algo y hacerlo formalmente, sino además, si ese algo **funcionará en la realidad** con eficacia y si ese funcionamiento no será **efímero**.

Estas tres dimensiones de la palabra **viabilidad** permiten a su vez precisar su significado. Un proyecto de acción (o una operación) es **viable** para **nosotros** si:

- a) Podemos **decidir** sobre su producción;
- b) Podemos **hacer que opere** efizcamente en la realidad, y
- c) Podemos hacer que su operación **tenga una duración** eficiente en relación a su propósito.

Y las respuestas sobre estas capacidades abarcan, al menos, la **dimensión política**, la **económica** y **organizativa**, si damos por

supuesta la factibilidad científico-técnica de las acciones analizadas.

Si cruzamos en una matriz las dimensiones de la viabilidad (política, económica y organizativa) con los planos de eficacia d la viabilidad (decisión, operación y permanencia) nos damos cuenta de la complejidad de análisis de viabilidad. Complejidad que es el mismo tiempo debilidad, como veremos más adelante.

DIMENSIONES Y PLANOS DE LA VIABILIDAD

Planos ►	Viabilidad de decisión	Viabilidad operacional	Viabilidad de permanencia
Dimensiones ▼			
Viabilidad política	X	X	X
Viabilidad económica	NO	X	X
Viabilidad organizativa	NO	NO	X

Esta matriz muestra además las pruebas que son pertinentes con una X y con un NO las pruebas que no tienen sentido. Por ejemplo, la viabilidad de decisión es **siempre una viabilidad política** y no tiene sentido el concepto de viabilidad de decisión económica. En el caso de la viabilidad organizativa, ocurre algo similar con la viabilidad de decisión, pero además tampoco tiene sentido la viabilidad operacional inestable, porque es de la esencia de una organización su permanencia y estabilidad en el cumplimiento eficaz de una función.

Nótese que en las tres primeras agrupaciones (A, B, C) de interrogantes que inician este capítulo están destacadas aquellas en el recurso escaso considerado como **medio** pertenece al mismo ámbito que define la naturaleza del proyecto examinado. Así nos referimos a la **escasez de poder** para realizar proyectos **políticos**, a la escasez de **recursos económicos** para realizar proyectos **económicos** y a la escasez de **capacidades organizativas** para realizar proyectos de **reforma organizativa**.

Las interpretaciones destacadas son las siguientes:

- A-a) ¿Son **políticamente** viables los proyectos **políticos**?
(¿Tenemos la capacidad política de producir el proyecto político X, hacer que opere con eficacia y tenga estabilidad?)
- B-b) ¿Son **económicamente** viables los proyectos **económicos**?
(¿Tenemos la capacidad económica de realizar el proyecto económico Z, hacer que sea rentable y tenga permanencia?)
- C-c) ¿Son **organizativamente** viables los proyectos **organizativos**? (¿Tenemos la capacidad organizativa para reorganizarnos y hacer que las nuevas organizaciones operen establemente?)

Estas tres interrogantes apuntan a las **incapacidades internas** que pueden afectar a un actor social, mientras las seis interrogantes adicionales se refieren a incapacidades económicas y organizativas para abordar **proyectos políticos**, incapacidades políticas y organizativas para abordar **proyectos económicos** e incapacidades políticas y económicas para abordar **proyectos organizativos**.

Las interrogantes sobre incapacidades internas plantean problemas de muy difícil solución pues constituyen círculos viciosos: algo así como izarse jalándose por los propios cabellos.

¿Cómo puede organizarse un actor social que no tiene capacidad organizativa y, en consecuencia, está situacionalmente ciego para tomar conciencia de su propia deficiencia?

¿Cómo puede crecer la economía de un país cuya debilidad es la escasez de recursos económicos?

¿Cómo puede llegar a tener poder político un actor social que no pesa en las relaciones de fuerzas?

Estas interrogantes no sugieren **imposibilidades**. Por el contrario, los grandes cambios de la Historia constituyen rupturas de este tipo círculos viciosos?. La pregunta clave es: ¿cómo se rompen esos círculos viciosos? Y éste es exactamente uno de los temas centrales del análisis de viabilidad.

Frente a las restricciones que impone la situación a los actores sociales caben tres posiciones: **aceptar** las restricciones y limitarse a lo que es viable hoy, **superar** las restricciones aumentando los recursos escasos o **ignorarlas** actuando como si no existieran.

En el primer caso las tendencias situacionales prevalecen sobre la pasividad del actor social; en el segundo, se trata justamente de **construirle** viabilidad al plan mediante una estrategia política, económica y organizativa que exige voluntad de

cambio. El tercer caso se identifica con la aventura política, la inflación, los desequilibrios económicos y la impotencia organizativa.

El concepto de aventura política merece, sin embargo, algunos comentarios adicionales, En los procesos creativos y respecto de problemas cuasiestructurados es muy difícil **asegurar** que una operación que ignora aparentemente las restricciones más elementales **es siempre** una aventura política. La historia está llena de “aventuras políticas” que fracasan en un horizonte de tiempo corto, pero con la visión de un proceso más largo constituyen vías que le construyen viabilidad a proyectos exitosos. ¿La aventura es a veces un tipo de sacrificio de lenta maduración?

Dominios ► Vías posibles ▼	Política	Económica	Organizativa
1.- Aceptar las restricciones	Dominio de las tendencias políticas	Dominio de las tendencias económicas	Dominio de las tendencias organizativas
2.- Superar las restricciones	Estrategia política	Estrategia económica	Estrategia organizativa
3.- Ignorar las restricciones	Aventura política	Inflación y desequilibrios económicos	Impotencia Organizativa

4. b. – Estrategias de construcción de viabilidad.

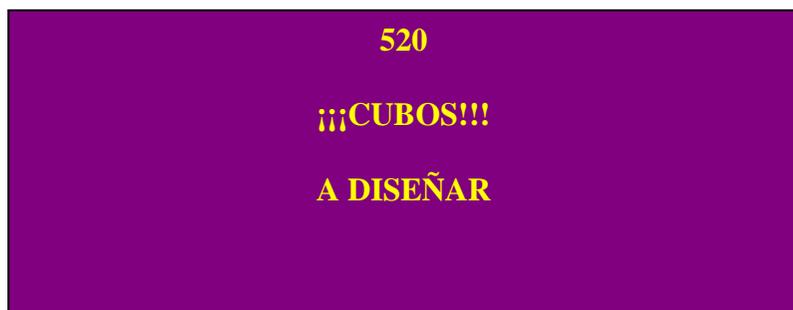
Una vez elegido el camino de reconocer las restricciones y buscar una vía para acrecentar los recursos escasos, surge el problema de concebir una estrategia. En grandes líneas, las posibilidades son:

- * Estrategias de **cooperación** con otros actores sociales;
- * Estrategias de **cooptación** de actores sociales, y
- * Estrategia de **conflicto** otros actores sociales

La **cooperación** supone **negociaciones** para acordar vías comunes de acción, donde los actores ceden parte de sus intereses en beneficio del resultado esperado como consecuencia de la acción concertada.

La **cooptación**, en cambio, implica que un actor social gana la voluntad de otros actores hacia la posición propia, sea por su peso como **pivote** político, por el peso de su argumentación o la fuerza de su ideología.

MATRIZ DE ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES A1, A2,
A3



El **conflicto** es la vía para dirimir el peso relativo de la fuerza de los actores con intereses encontrados frente a los proyectos en situación.

La cooperación, la cooptación y el conflicto **no** son excluyentes en la estrategia de un actor social, pues dichas vías estratégicas son relativas a **varios** otros actores sociales y a los **diversos** proyectos y operaciones que componen los programas direccionales de los actores sociales relevantes. Las combinaciones posibles de estas vías son múltiples y pueden darse al interior de un actor en la lucha entre tendencias y entre distintos actores sociales.

En teoría, podemos combinar los tres tipos de estrategias respecto a **n** actores sociales y **j** proyectos de acción. Las posibilidades son aún mayores si desagregamos los proyectos de acción en submódulos y los actores sociales en tendencias.

En las matrices adjuntas puede apreciarse como los actores A1 y A2 tienen estrategias de cooperación respecto del proyecto P1 y de cooptación respecto del proyecto P2.

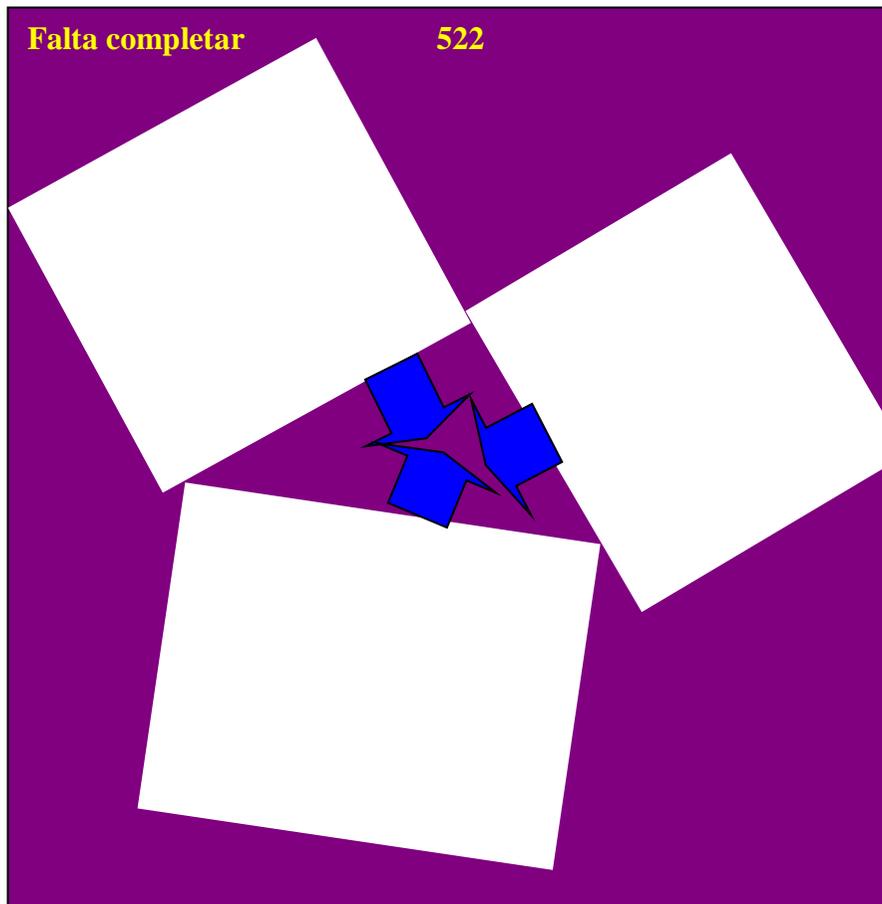
El conflicto se muestra en diversas facetas. Hay estrategias de conflicto entre A1 y A2 respecto al proyecto P3 y entre A1 y A3 respecto de todos los proyectos.

Si adoptamos la autorreferencia de A2 vemos que tiene estrategia de cooperación y cooptación con A1 respecto de los proyectos P1 y

P2, pero desarrolla estrategias de conflicto con A1 respecto del proyecto P3 y con A3 respecto de los proyectos P1 y P2.

Puestos en la perspectiva de A3 vemos que este actor no tiene estrategias de cooperación y cooptación con ningún otro actor pues se concentra en una estrategia general de conflicto con todos los otros actores sobre todos los proyectos en situación.

ESTRATEGIAS EN LAS AUTORREFERENCIAS DE A1, A2 Y A3



4. c.- Teorías sobre la cooperación y el conflicto.-

Jugar es una forma de conocer la realidad y sus posibilidades. Si buscamos una teoría bien estructurada para tratar la cooperación y el conflicto entre actores sociales nos encontramos con el impresionante desarrollo de la **teoría de juegos**. Si necesitamos un método más libre, más flexible y más adecuado a los problemas cuasiestructurados podemos acudir al juego, que tiene su origen en el **Kriegspiel** alemán (juego de guerra) y que en la cultura inglesa se denomina **gaming**.

El juego es una técnica de análisis sin fundamentos teóricos muy rigurosos, pero muy interesante. Nuestra convicción es que el juego en sus diversas modalidades, especialmente en la **forma libre**, irá ganando terreno lentamente en la medida que podamos construirle una base teórica más sólida. (Véase “On Free-Form Gaming”, William M. Jones, RAND/ N-2322-RC, 1985, y mi libro “Juegos”, C. Matus, mimeografiado, 1985).

La teoría más formalizada sobre la cooperación y el conflicto es la **Teoría de Juegos** que plantea como un problema bien estructurado algo que en su esencia es cuasiestructurado: la interacción entre actores creativos. La teoría de juegos no debe confundirse con el **juego**, tal como se argumenta en otras partes de esta obra. La teoría de juegos es una teoría matemática bien estructurada, mientras el juego es una forma de simulación humana cuasiestructurada.

Sin embargo, para los propósitos de esta discusión usaremos brevemente los elementos de la **teoría de juegos** con fines estrictamente pedagógicos, a fin de explorar las características

del tipo de casos de interacción humana que **tienden** a la cooperación en relación a aquellos que **tienden** al conflicto.

La teoría de juegos ha realizado extensos análisis teóricos sobre este tema. Entre los estudios más conocidos y profundos se cuentan el de Von Neumann, J y O. Morgensterns (1944), “Theory of Games and Economic Behaviour”, Princeton Univ. Press; el de T. Schelling “La estrategia del conflicto” (1960), Harvard University Press (Tecnos 1964), y la obra notable y prolífica de Martín Shubick, en especial “Game Theory in The Social Sciences”, MIT Press, 1984.

En forma simplificada, siguiendo a los autores mencionados, podríamos decir que la frondosa literatura sobre la teoría de juegos distingue los siguientes tipos:

i) En relación al tiempo

- * juegos instantáneos (de un solo movimiento)
- * juegos secuenciales o superjuegos

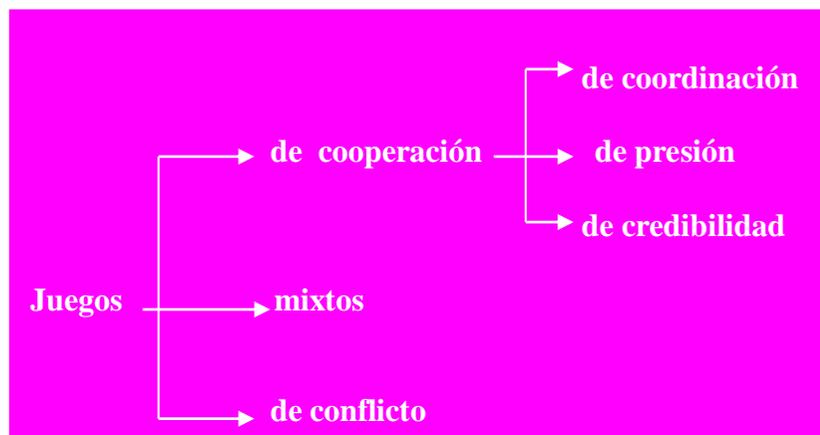
ii) En relación a la naturaleza de la interacción

- * juegos de cooperación (suma distinta de cero)
- * juegos de conflictos
- * juegos mixtos

iii) En relación al número de jugadores

- * juegos bilaterales (dos oponentes)
- * juegos multilaterales (varios jugadores)

A nosotros, de acuerdo al propósito de esta introducción, nos interesan los juegos según la naturaleza de la interacción. Sobre este punto la teoría de juegos distingue, al menos, las siguientes clases:



Juegos de Cooperación.

El juego de cooperación es uno en el cual **todos** los jugadores ganan con la cooperación y **todos** pierden con el conflicto. Son juegos de suma distinta de cero, vale decir de suma positiva o negativa.

La cooperación es una forma de interacción muy compleja y muy variada. Comprende los intentos de coordinación sin posibilidades de comunicación, coordinación con comunicación abierta, negociaciones, coordinación de planes, formación de coaliciones en juegos de más de dos oponentes, ciertas formas de desafío, la comunicación de amenazas, la disuasión, los

acuerdos que descansan en la credibilidad, etc.. En general todos estos juegos implican la **acción conjunta** y las **coaliciones**.

Sin embargo, dentro de esta enorme variedad de juegos posibles, hay una tipología que caricaturiza en abstracto los casos principales. Esta es la distinción entre **juegos de coordinación**, **juegos de presión** (o chicken games) y **juegos de credibilidad** (tipo dilema del prisionero).

El juego de Coordinación

Supongamos dos actores YO y TU que juntos hacen mayoría en el Parlamento, pero separados son derrotados por las otras fuerzas. YO, desea hacer aprobar un proyecto que enfrenta el **problema A** y TÚ el proyecto que enfrenta el **problema B**.

Ambos proyectos tienen áreas amplias de coincidencia, pero uno es más radical que el otro. YO le asigna un alto valor a A, mientras que TÚ le asigna un alto valor a B. Hay pues un conflicto entre ellos, pero ese conflicto está subordinado a la **necesidad de la coordinación**. Si suman sus votos pueden hacer aprobar A o B, con lo cual ambos pueden realizar un intercambio favorable de problemas. Si dividen sus votos, no aprueban ni A ni B, con lo cual el **valor de los problemas no resueltos** no disminuye para ellos.

Para construir la matriz de juego usaremos las siguientes convenciones:

*) Si un actor no consigue ningún beneficio en el juego, el valor de su resultado es cero (0), si obtiene el máximo es 2 y si consigue algo positivo, aunque no sea lo óptimo, su valor es 1.

*) El primer número antes de la coma indica el resultado para YO y el número después de la coma es el resultado para TÚ.

MATRIZ DE UN JUEGO DE COORDINACIÓN

		TÚ	
		vota por A	vota por B
YO	vota por A	2 , 1	0 , 0
	vota por B	0 , 0	1 , 2

En este caso es obvia la tendencia la coordinación para alcanzar en el juego los valores (2,1) o (1,2). La cooperación es mucho más beneficiosa que el conflicto.

El Juego de Presión

Este es un juego donde uno de los actores asume que el OTRO debe ceder y para que ello ocurra debe mantener sus posiciones hasta el último, pero sin llegar al conflicto que los penaliza a ambos. El primero que cede es el que **abre camino** a la solución cooperativa del juego, pero **paga el costo** de la apertura. Esto es lo que prolonga el juego hasta una tensión agónica. En la literatura sobre teoría de juegos se llama a este caso “chicken game”, en alusión al juego - desafío que acepta James Dean en la película “rebelde sin causa”; el que cede primero es “chicken”.

Un juego histórico de este tipo se desarrolló en octubre de 1962 entre USA (Kennedy) y la URSS (Kruschev), que se conoce con

el nombre de la “crisis de los misiles de Cuba”. Recuérdese el libro de G. Allison ya citado.

Es un juego donde ninguno de los oponentes puede ceder completamente, porque ello también tiene un costo muy alto; sólo pueden ceder en lo estrictamente necesario para **desviar** la solución del juego desde el costo extremo del conflicto hacia la cooperación. La cooperación aquí no es una solución óptima para nadie; sólo es una solución satisfactoria.

MATRIZ DE UN JUEGO DE PRESIÓN

		Khruschev (TÚ)	
		cede	no cede
Kennedy (YO)	cede	2 , 2	3 , 1
	no cede	1 , 3	0 , 0 (guerra)

En la matriz, el casillero “no cede/no cede” tiene un valor (0, 0) que representa la peor de las situaciones: la guerra nuclear donde todos pierden. El casillero (2, 2) indica, en cambio, la negociación, a la cual se llega sólo porque uno de los oponentes da el primer paso que se interpreta como “cede” por su oponente. En este caso la escala empleada es 3, 2, 1, 0.-

El juego de Credibilidad

Este tipo de juegos se ha hecho famoso con el nombre de “Juego del dilema de los prisioneros”. El profesor Schelling (“La estrategia del conflicto”, Pág. 119) plantea así el problema:

“Existe una versión del ‘dilema de los prisioneros’ para este juego: dos cómplices, apresados antes de haber preparado su coartada e interrogados separadamente, tienen que hacer coincidir las coartadas que inventan o ser descubiertos como culpables. Puede construirse una variante suponiendo que la confesión lleva aparejada una condena más leve que la culpa no confesada; cada jugador dispone de una estrategia “mínima” de confesión y no sólo debe considerar y no sólo debe considerar qué coartada constituye la mejor estrategia de las que podrían adoptar acudiendo a alguna, sino hasta qué punto es **buena** (por lo que se refiere a la probabilidad de coincidencia con la de su compañero) y si comparten la decisión de probarla”.

Un juego del mismo tipo y más elocuente, es el que plantea Iain Mc Lean (“Public Choice”, Blackwell, 1987, pág 131). Es un juego donde la URSS y los Estados Unidos negocian un acuerdo de control y prohibición de pruebas nucleares, en ausencia de una autoridad internacional con capacidad real de hacer respetar el acuerdo.

Es exactamente un juego de credibilidad, porque en ese caso el acuerdo es posible sólo en base a que éste produce un beneficio mayor para ambos y ese cálculo genera la voluntad de cumplirlo.

MATRIZ DE UN JUEGO DE CREDIBILIDAD

		TÚ (URSS)	
		respeto el acuerdo	burla el acuerdo
USA (YO)	respeto el acuerdo	2 , 2	0 , 3
	burla el acuerdo	3 , 0	1 , 1

Estos juegos de credibilidad adquieren su real dimensión como **secuencia de juegos**, porque la “tentación de burlar el acuerdo” es muy alta si el encuentro entre dos oponentes es **único** y no vuelven a encontrarse otra vez. En los juegos de un solo movimiento la burla prima sobre la cooperación. Es el caso del individuo que vende directamente su automóvil, porque está bien de apariencia pero mal de mecánica. La tentación de venderlo sin advertir al comprador de sus fallas es muy alta, porque la probabilidad de volverse a encontrar en otra negociación con ese mismo comprador es muy baja. En cambio, la tentación (o el costo) de engañar es baja si la negociación con el otro es repetitiva. Allí la burla afecta mi credibilidad y dificulta mis futuras negociaciones.

El juego de conflicto

Bajo este nombre existe toda una gama de juegos de suma cero. Es decir, son juegos donde lo que YO gano, TÚ lo pierdes. De manera que no hay una solución buena para ambos.

MATRIZ DE UN JUEGO SIMPLE DE SUMA CERO

		sale sello		sale cara	
		TÚ		TÚ	
YO	cara	..	0 , 1		1 , 0
	sello	1 , 0	..	0 , 1	..

Si es buena para mí, es mala para ti. El dilema es YO con mi plan o TÚ con el TUYO. No hay lugar para ambos.

El juego más simple que puede ejemplificar este tipo de casos es la apuesta sobre “cara” o “sello” con una moneda lanzada al aire. El que acierta gana la moneda de un peso.

4. d.- La elección entre cooperación, cooptación y conflicto

Optar por alguna de las tres vías señaladas es inevitable. El estratega debe elegir. ¿Con qué criterios se hace esta elección?. La respuesta es evidentemente distinta si se adopta el punto de vista de explicar como en la realidad concreta los actores sociales toman esta decisión en contraposición a un punto de vista **racionalista** interesado normativamente por los criterios más eficaces para resolver este problema. En la explicación real entran en juego factores ideológicos, culturales, emotivos y circunstanciales además del cálculo racionalista.

También debe considerarse que la estrategia seleccionada juega el papel de un **medio** que marca diferenciadamente los resultados. La cooperación no conduce al **mismo** resultado situacional que la **cooptación**. Ambas pueden lograr el mismo **objetivo particular**, pero no la misma **situación – objetivo**.

Por ejemplo, es posible lograr aprobar un proyecto de ley en el Congreso Nacional por cualquiera de ambas vías, pero el contexto situacional resultante será distinto en ambos casos. En la estrategia de cooperación el balance de las relaciones después de la negociación entre los cooperados es distinto que en el caso que el oponente adhiere sin condiciones a la posición propia. La diferencia es aún más evidente si la comparación se hace entre cualquiera de ambas estrategias no conflictivas y la vía de solución conflictiva donde un actor vence al otro. De manera que no es posible comparar la eficacia relativa de las distintas vías estratégicas como si se tratara de diferentes medios para alcanzar la misma situación – objetivo.

Tampoco es muy iluminante hacer el análisis de conveniencias en el muy corto plazo, como sería privilegiar en extremo el éxito en lograr la situación siguiente sin sopesar las consecuencias sobre la situación – objetivo en el horizonte de tiempo del plan. Los **éxitos intermedios** tienen un costo o un beneficio más estable sólo si se los sitúa como eslabones de una cadena de situaciones que se aproxima o aleja de la situación – objetivo. Aquí valen todas las consideraciones entre la eficacia **táctica** y la eficacia **estratégica**.

La elección entre estrategias de cooperación, cooptación y conflicto depende, a veces muy fundamentalmente, de tres factores: a) la voluntad de cumplir el plan en un plazo determinado a pesar de los conflictos que genere, b) la intersección entre los espacios direccionales de los actores que pesan en la situación, y c) la ubicación de los proyectos de mayor valor para los actores relevantes en las intersecciones comunes o en los espacios direccionales exclusivos.

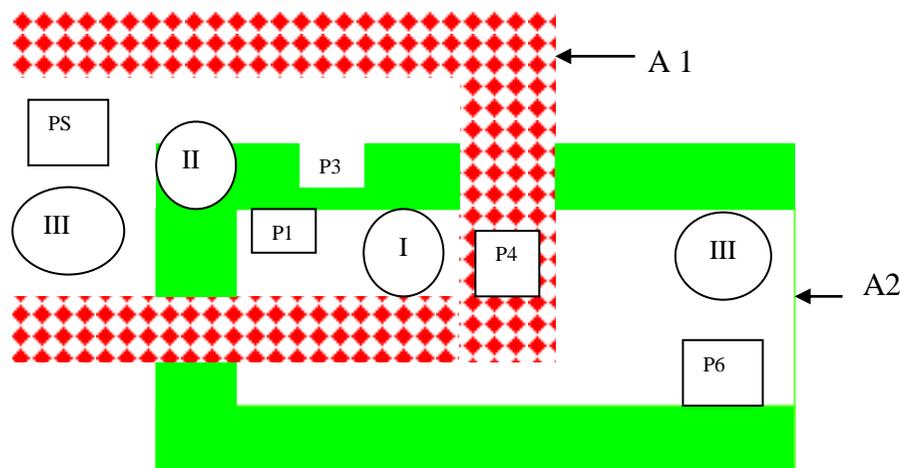
La voluntad fuerte de cumplir un plan audaz y transformador implica casi siempre una cierta rigidez normativa que menosprecia la concertación con otras fuerzas. Esa rigidez normativa es frecuentemente generadora de conflictos, especialmente en aquellos casos de relaciones de fuerzas relativamente equilibradas. La alternativa a esa rigidez normativa es la firmeza estratégica que implica una fuerte voluntad de cumplir el plan, pero al mismo tiempo la flexibilidad para negociar y realizar **rodeos** tácticos. De esta manera el estratega no es arrastrado ciegamente a los conflictos por su rigidez ideológica, sino que él escoge el momento y la conveniencia de los mismos teniendo en cuenta el riesgo de un **desvío** hacia otras situaciones – objetivo.

La voluntad de cumplir el plan se ejerce en un marco de restricciones situacionales. Entre estas restricciones están la distinta **valoración** política que los actores hacen sobre los proyectos de acción en debate y los diversos **intereses** que expresan sobre ellos.

El **valor** de un proyecto para un actor particular es su apreciación del rol que juega en su programa direccional, en la cohesión de su fuerza y en la ampliación de la adhesión popular que posee.

El **interés** por un proyecto de acción es el **signo** con que juzga su valor; ese signo puede ser de rechazo, aceptación, indiferencia, etc..

La ubicación de los proyectos de acción en debate en los distintos espacios direccionales de los actores relevantes depende del valor y el interés por ellos.



En el gráfico adjunto, los proyectos P1 y P2 son de consenso, mientras los proyectos P3 y P4 se ubican en cambio en las fronteras difusas de los espacios direccionales de los actores A1 y A2.

Evidentemente, los proyectos P1 y P2 crean la posibilidad de una estrategia de cooptación sin esfuerzos para cada uno de los actores. Los proyectos P3 y P4 abren, en cambio, el camino a una cooperación mediante negociaciones. Finalmente, los proyectos P5 y P6 aparentemente sólo son abordables en estrategias de conflicto. Pero, las estrategias entre dos actores sociales no son independientes. No siempre es posible tener simultáneamente o en secuencias contiguas estrategias de cooperación, cooptación y conflicto con otro actor social. Aquí es donde juega un rol muy importante el **valor** que los actores asignan a los proyectos.

En base al mismo ejemplo anterior, podemos imaginar tres casos. El Caso 1 de tendencia al conflicto, el Caso 2 de tendencia a la Cooperación y Cooptación y el Caso 3 de Tendencia a Estrategias Mixtas.

En el caso 1 prima la tendencia al conflicto, porque los proyectos de **mayor valor** para ambos actores se sitúan en las zonas que constituyen espacios direccionales privativos de ambos actores.

En este caso, la zona III-A de A1 y A2 son espacios donde las posiciones ideológicas y los intereses son completamente divergentes y allí se sitúan los proyectos P5 y P6 que son los de mayor valor para ambos actores. Esta posición de fuerte contradicción en la zona III-A **domina** las otras zonas como la II-M y la I-B donde en otro contexto más favorable podrían existir

estrategias de cooperación y cooptación. La intensidad del conflicto en III-A impide la concertación en II-M y I-B.

Caso 1: Tendencia al conflicto

Valor de los proyectos	I	II	III	
A			P5 P6	alto
M		P3 P4		medio
B	P1 P2			bajo

En el caso 2 prima por el contrario la tendencia a la cooperación y la cooptación, porque la zona dominante es el cuadrante I-A donde se ubican los proyectos de mayor valor P1 y P2.

En cambio, los proyectos conflictivos P5 y P6 tienen poco valor para los actores relevantes. En este caso, un conflicto de baja intensidad entre A1 y A2 es compatible con estrategias de cooperación y cooptación entre ambos.

Caso 2: Tendencia a la cooperación y cooptación

Valor de los proyectos	consenso I	negociación II	conflicto III	
A	P1 P2			alto
M		P3 P4		medio
B			P5 P6	bajo

El caso 3 intenta mostrar las condiciones en que es posible, por mutua conveniencia de los actores A1 y A2, aislar las estrategias de conflicto de las de cooperación y cooptación. Para ello, es necesario que los proyectos de consenso tengan un alto valor para ambos actores y que dicho valor sea similar al de los proyectos conflictivos.

En este caso, los actores A1 y A2 pueden llegar a un pacto que, por un lado **delimita el conflicto** a los proyectos P5 y P6 y, por el otro, acuerda promover conjuntamente los proyectos P1 y P2 y negociar las diferencias respecto a los proyectos P3 y P4.-

Caso 3 Tendencia a estrategias mixtas

Valor de los proyectos	I	II	II	
A	P1 P2		P5 P6	alto
M		P3 P4		medio
B				bajo

Si nos situamos ahora en la perspectiva de la búsqueda de criterios normativo – racionalistas para decidir entre estrategias de cooperación, cooptación y conflicto, es posible ver que aquí entran en competencia la **eficacia** (mayor probabilidad de éxito), la **economía de tiempo** (velocidad para alcanzar los resultados), el **costo político y económico** (eficiencia apreciada como una evaluación de beneficios y costos en relación a la eficacia direccional) y **seguridad** (evitar el riesgo de seguir un curso de acción sin alternativas en el caso de fracaso).

Las estrategias de cooperación y cooptación son suficientemente conocidas al servicio de ellas se han desarrollado diversas técnicas, entre las cuales cabe mencionar las técnicas de negociación y las técnicas de persuasión como instrumentos prácticos de trabajo. En cambio, el análisis de estrategias de conflicto político ha sido menos explorado al interior de la planificación, salvo el caso extremo de la planificación de la guerra. Por esta razón nos concentraremos en lo que sigue en el estudio de las estrategias de conflicto.

4. e.- El proceso de construcción de viabilidad

¿Puede crearse la viabilidad de un Plan o sólo es posible analizar sus posibilidades?. El análisis de viabilidad es el examen de las posibilidades que tiene un actor social para **construirle viabilidad** al plan a partir de una situación concreta. La viabilidad no está dada, está abierta a nuestro ingenio estratégico. Pero no cualquier plan es viable en cualquier circunstancia. Existe lo que es imposible, aun después de agotar nuestro ingenio y voluntad.

El problema dinámico de la viabilidad es así una cuestión de **creación de posibilidades**. La pregunta clave es ésta:

¿Cómo puede un actor que tiene pocos recursos realizar proyectos que exigen muchos recursos?.

La única respuesta posible es: **acumulando nuevos recursos**. Pero la acumulación de nuevos recursos no es un problema que puede ser resultado como el de la “multiplicación de los panes y el vino” mediante poderes mágicos o divinos. La acumulación de recursos sólo es posible mediante estrategias creativas persistentes, lentas, a veces muy costosas y siempre con movimientos zigzagueantes y altibajos de éxitos y fracasos. En ese proceso creativo la rigidez normativa es el camino seguro al fracaso. Es necesario cambiar y adaptar los medios y los objetivos a las circunstancias de cada situación, ceder a veces ante las restricciones, buscar aliados, aplicar los medios a tiempo y aprovechar cada oportunidad para ampliar el espacio propio de libertad haciendo retroceder las restricciones.

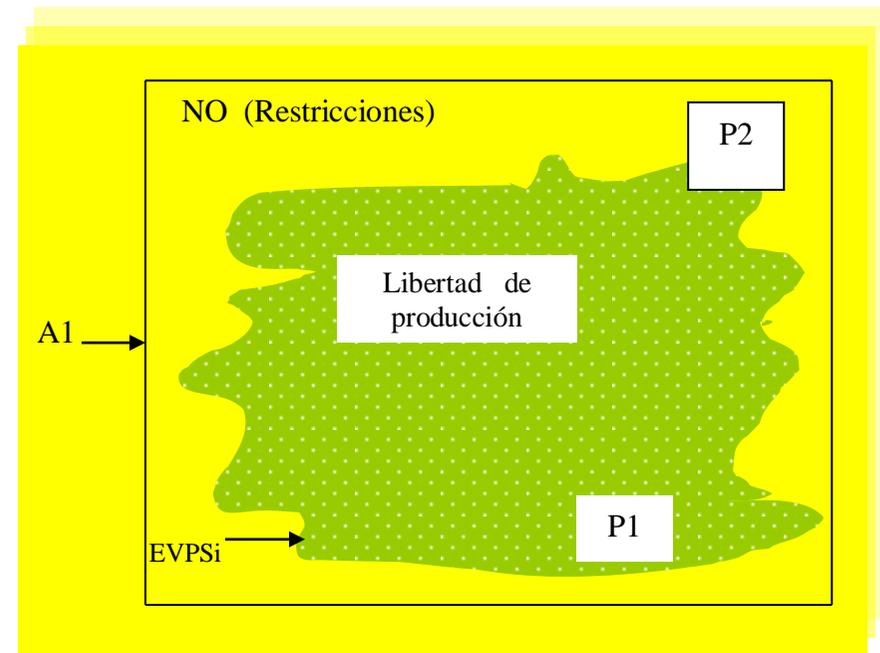
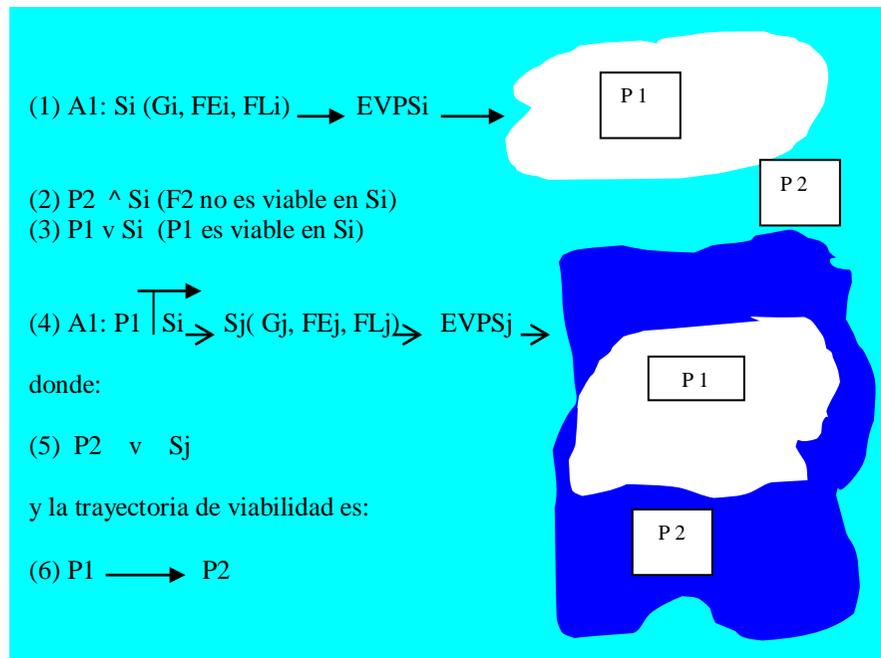
Pero todo ello debe hacerse sin perder la direccionalidad última que es dinámicamente eficaz; el éxito debe lograrse **no por el dominio de la adaptación de los objetivos a lo posible, sino mediante la creación de posibilidades que le construyan viabilidad a los objetivos perseguidos**.

En una situación S_i , si el espacio de la variedad de los flujos de producción posibles (EVPS $_i$) excluye para el actor A1 la producción del proyecto P2, la condición básica para que sea posible construirle viabilidad a P2 reside en que A1 debe ser capaz de diseñar y producir **antes** un proyecto P1 que sea viable dentro de EVPS $_i$ y los **efectos** de dicho proyecto **cambian** EVPS $_i$ en EVPS $_j$ de tal modo que el nuevo **espacio** de variedad de lo posible EVPS $_j$ incluya dentro de sus fronteras al proyecto P2.

En esta forma P1 es un proyecto **que no surge normativamente** del cotejo de la situación – objetivo con la situación inicial, sino de la necesidad de **viabilizar** la producción de P2 y esa función intermedia de construirle viabilidad al proyecto **que sigue**, se logra gracias a su efecto de cambio del espacio vigente de variedad de lo posible. P1 le **abre** o **hace camino** a P2; sin P1 el proyecto P2 es inviable.

Así, el proceso de construcción de viabilidad es una **aproximación indirecta** al problema donde ciertos proyectos le abren caminos a otros. Dicho proceso se puede formalizar en las siguientes expresiones:

El espacio de variedad de lo posible para un actor es un **espacio de libertad** rodeado de un **espacio de restricciones**.



Por consiguiente el proceso de construcción de viabilidad para A1 es un proceso de construcción de viabilidad para A1 es un proceso de ampliación de su **libertad de acción** que en parte **restringe la libertad de acción** de los otros actores sociales.

Sin embargo el proceso de construcción de viabilidad para P2 puede no seguir el camino reflexivo y previsor de la planificación. Pueden ocurrir cambios en el escenario internacional y en las tendencias situacionales u ocurrir eventos de azar que cambien el espacio de variedad de lo posible para un actor y le construyan viabilidad al proyecto P2.

En este caso se destaca otro aspecto de la planificación estratégica: el aprovechamiento oportuno de las posibilidades que abre la situación.

Las oportunidades de acción ante las posibilidades que abren otros actores sociales, las tendencias situacionales y los eventos de azar son una vía complementaria muy importante del esfuerzo propio y reflexivo para construirle viabilidad al plan.

4. f.- Lo necesario, lo posible y la creación de posibilidades

No siempre lo necesario es lo posible en una situación concreta. Pero la realidad es dinámica y lo necesario puede aproximarse a lo posible y lo posible acercarse a lo necesario. Por lo tanto, no tenemos obligatoriamente que renunciar a los objetivos que hoy son imposibles en la situación presente. Pero un actor social no puede proponerse objetivos sin tomar conciencia de la situación en que ellos probablemente son posibles. Por ello, la precisión de los propósitos de un Proyecto de Gobierno se logra mejor con el concepto de **situación – objetivo**, ya que éste sitúa los objetivos perseguidos en el contexto de una situación futura.

La situación – objetivo es un hito provisorio en la trayectoria de construcción de un modelo social.

Por de pronto, no puede haber planificación sin objetivos, ya que sin objetivos no hay problemas, ni situación perseguida, ni patrón de referencia para evaluar la situación inicial. Sin embargo, esta afirmación aparentemente trivial tiene al menos dos tipos de críticos:

- i) Los que creen que lo esencial es el **movimiento** de las cosas y no hacia dónde se mueven y, en consecuencia, pueden concebir una planificación “sin objetivos” destinada a desatar movimientos de las fuerzas sociales con la esperanza de que ese movimiento cuestione la situación vigente y conduzca a condiciones más favorables.
- ii) Los que sostienen que el objetivo bien puede **alcanzar un medio**, acumular poder por ejemplo, o que lo que aparece como medio es en el fondo el objetivo.

Ambas posiciones son idénticas, ya que “desatar planificadamente el movimiento de las fuerzas sociales” es formalmente un objetivo que también puede ser considerado un medio para otro objetivo no esclarecido. La polémica sólo demuestra la relatividad de los conceptos de medios y objetivos.

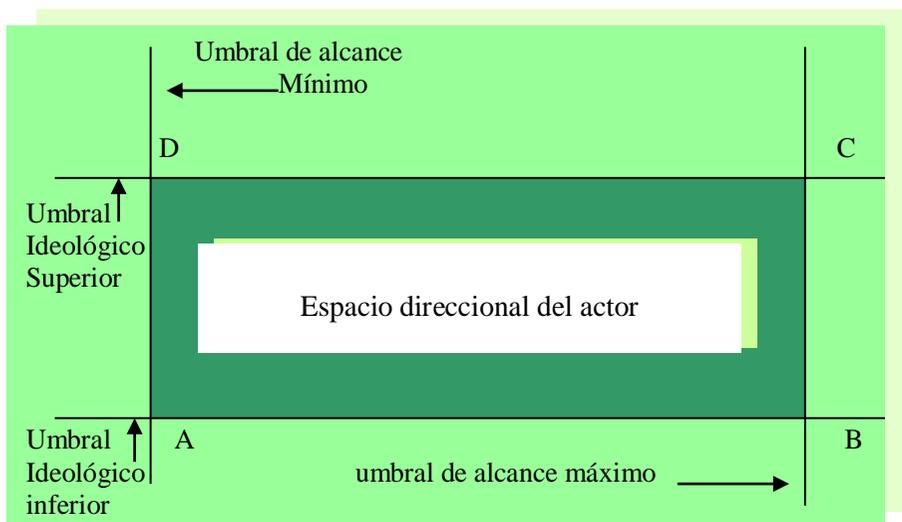
El movimiento de la situación en cualquier dirección puede ser un propósito que guía la acción y lo que es medio para algunos que están en el comando del Gobierno de un país puede ser objetivo para otros que están en la oposición.

Las aspiraciones encarnadas en un modelo social son un **proyecto** sin horizonte de tiempo definido para su materialización y sin la precisión fenoménica que resulta de imaginarlo como una situación futura concreta. En cambio la situación – objetivo es un **momento concreto** en la construcción del modelo social y, por consiguiente, tiene como referencia el horizonte de tiempo del plan y una determinada precisión fenoménica que surge de la necesidad misma de coherencia del plan y de las exigencias de lograr adhesión y apoyo en relación a las demandas básicas de la población y las fuerzas sociales. Así, la situación – objetivo se convierte en referencia o guía para la acción planificada. Y esta guía concreta una **dirección** del proceso de desarrollo social y un **alcance** o grado de avance en esa dirección.

Esta distinción entre **dirección** y **alcance** de la situación – objetivo es importante ya que, parte del problema que tiene un actor para decidir entre opciones se refiere a seleccionar una dirección dentro de un espacio direccional y a seleccionar un alcance de aproximación al modelo social dentro de un espacio de posibilidades cercado por **umbrales** que expresan restricciones. Estas restricciones son fronteras del proceso de acumulación de

poder, de acumulación de capital y del tiempo necesario para la acción. Estos umbrales dentro de los cuales se mueve la posibilidad de diseño de la situación – objetivo están representados en el gráfico adjunto.

Los umbrales cercan un espacio de opciones para el diseño de la situación – objetivo en el cuadrante ABCD, que llamamos “espacio direccional del actor”. Este espacio direccional tiene dos tipos de fronteras difusas: los **umbrales de alcance** y los **umbrales ideológicos**. Los umbrales de alcance DA y CB expresan la necesidad de un mínimo y la limitación de un máximo posible de avance hacia la utopía completa.



El **umbral de alcance mínimo** es determinado por la necesidad de mantener cohesionada la fuerza propia del actor, cosa que no lograría si sus objetivos no responden en alguna medida a las demandas de su base social. Las mismas tendencias

situacionales colocan también un **umbral mínimo** para determinado tipo de objetivos o aspectos de distintos objetivos.

El **umbral de alcance máximo** representa los límites de avance posible dadas las limitaciones de acumulación de poder, acumulación económica y tiempo necesario para la acción.

La dirección queda también acotada por los **umbrales de la dirección** DC y AB, que son **umbrales ideológicos** que constituyen una especie de banda de desviación de lo que es la dirección de consenso central en la base social y estructura orgánica del actor. Más arriba del umbral ideológico superior, podemos imaginar que las propuestas del plan están demasiado a la derecha del consenso ideológico central del actor. Los términos izquierda y derecha se usan como referencias espaciales con el significado que el lector quiera atribuirles.

En consecuencia, dentro del espacio ABCD pueden evaluarse diferentes situaciones – objetivo que constituyen opciones aceptables para un mismo actor. Fuera del espacio ABCD cualquier propuesta descohesiona las fuerzas componentes del actor.

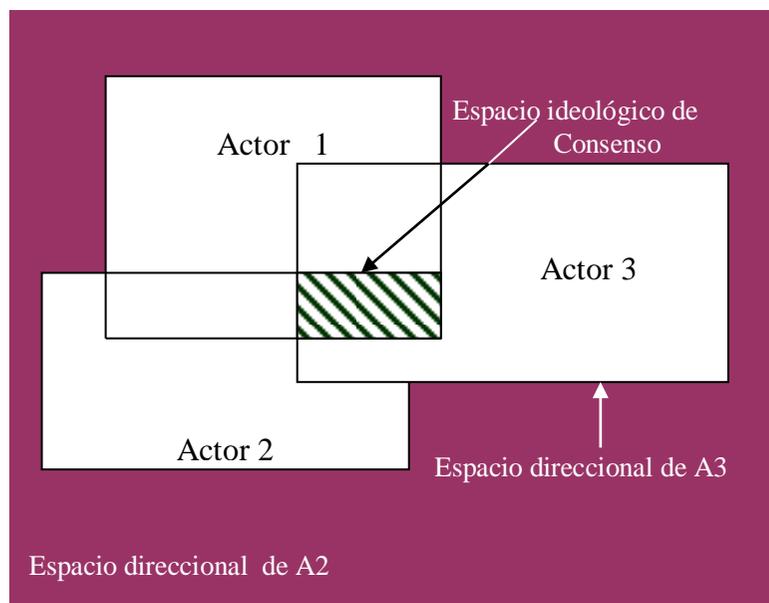
No siempre el diseño de la situación – objetivo que constituyen opciones aceptables para un mismo actor. Fuera del espacio ABCD cualquier propuesta descohesiona las fuerzas componentes del actor.

No siempre el diseño de la situación – objetivo puede moverse dentro del espacio de **opciones internas** del actor, en razón de que éste debe buscar acuerdos o alianzas con otras fuerzas sociales o debe tratar de captar más base social de la que posee. Es decir, en estrategias de cooperación y cooptación no es suficiente la única

referencia del espacio direccional de un actor para precisar la situación – objetivo. Es necesario explorar los espacios direccionales de los otros actores que pesan en la situación.

La situación – objetivo es un elemento de una estrategia política y una estrategia económica. Dicha estrategia supone la selección de la alianza de fuerzas necesaria y posible. Estas obligan a considerar el espacio de opciones para la situación – objetivo de aquellas fuerzas con las cuales se puede concretar un consenso.

Entonces el cálculo de la situación – objetivo ya no sólo tiene que contestar las preguntas: ¿Para lograr qué?, ¿Dentro de qué restricciones?, sino además a estas otras: ¿Con quién?, ¿Para qué?, ¿Con qué probabilidad de éxito?.



Las respuestas a estas preguntas no son independientes y por el contrario se condicionan unas a otras por medio de las siguientes relaciones significativas:

a).- Relación Alianza – Objetivo

Como las fuerzas potencialmente aliables son heterogéneas y tienen distintos espacios direccionales, mientras **mayor** es la amplitud de la alianza, **menor** es el espacio de consenso; a su vez, mientras **menor** es el espacio de consenso, **menor** es la posibilidad de mantener la cohesión de la fuerza propia que busca la alianza, porque el **objetivo común** puede desviarla demasiado del **objetivo propio**.

b).- Relación de Fuerzas

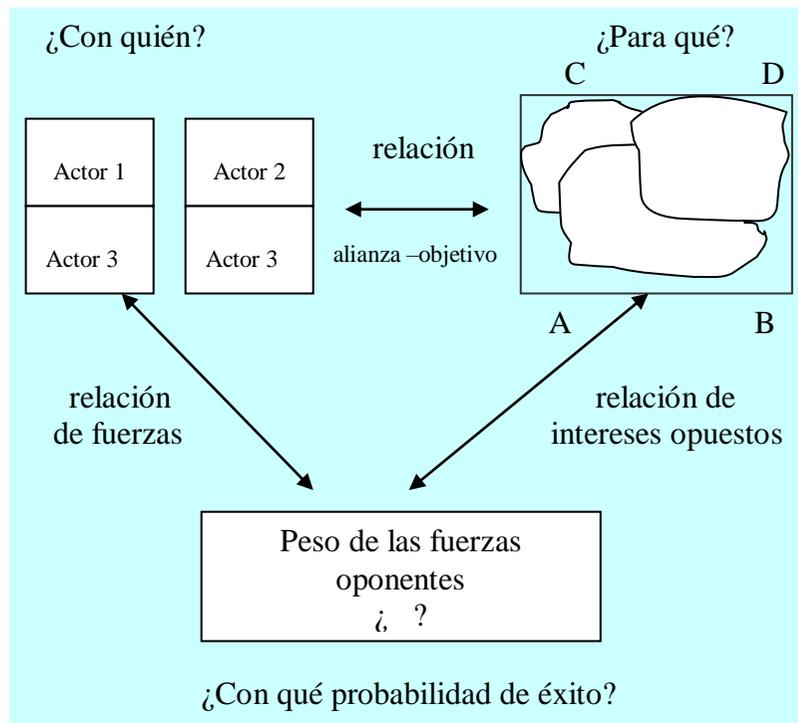
Cuando una fuerza social que tiene poco poder diseña su situación – objetivo lo más próximo posible a su ideal o utopía, **mayor** será la suma de fuerzas opuestas a su proyecto y **menor** la probabilidad de éxito. La causa de ello será que el espacio de la alianza posible en torno a la fuerza propia será más estrecho y, en consecuencia, se dejará un espacio amplio para sumar como oponentes a fuerzas que podrían ser aliadas si se negocian parcialmente los objetivos.

c).- Relación de Intereses Opuestos

Mientras mayor es el alcance de la situación – objetivo de un actor con respecto de su utopía, mayor será el “interés negativo” o la resistencia de las fuerzas adversarias, porque sus intereses en la situación presente serán amenazados en forma más radical.

El gráfico adjunto muestra la relación alianza – objetivo, la relación de fuerzas y la relación de intereses, en una forma que permite vincular sistémicamente las tres interrogantes básicas: ¿Con quién?, ¿Para qué? Y ¿Con qué probabilidades de éxito?

La respuesta a estas preguntas precisa la situación que el actor enfrenta al momento del diseño de la situación – objetivo.



La situación – objetivo tendrá mayores posibilidades de materialización en la medida en que el actor promotor logre una

relación alianza – objetivo tal, que le permita sumar suficiente fuerza para enfrentar los desplazamientos **necesarios** de posición dentro del espacio direccional de diseño de su situación – objetivo, sin que ello ocasiona una pérdida de la cohesión de su fuerza interna o el fortalecimiento de las fuerzas oponentes.

En este cálculo es importante **evitar** tanto el subdimensionamiento como el sobredimensionamiento de la situación – objetivo.

Para hacer esta evaluación debemos considerar que la estrategia interna del actor supone mantener su cohesión y su estrategia externa, restringir el espacio de opciones para la suma de fuerzas de los oponentes. La relación de intereses opuestos tiene una importancia relativa a la relación de fuerzas. En efecto, si disminuye drásticamente la suma de las fuerzas oponentes y al mismo tiempo aumenta su motivación o interés negativo, un elemento de poder juega en sentido contrario que el otro.

Pero, si el actor central de nuestro plan se conduce de tal forma que aumenta el espacio para la suma de poder de los oponentes y al mismo tiempo estimula el aumento de su interés y agresividad de oposición, ambos factores tienden a multiplicarse y pueden generar un quiebre decisivo.

Hasta aquí hemos tratado los umbrales de acumulación de poder, de acumulación económica y de acumulación de tiempo sin explicitar cómo se precisan. Los tres umbrales mencionados suponen anticipar un máximo de cambio posible. Cambio que a su vez está constreñido por determinaciones genoestructurales y condicionamientos fenoeestructurales que, al ser alterados, consumen tiempo para que sean efectivas las nuevas relaciones de

determinación y de condicionamiento dentro de la nueva variedad de lo posible y las nuevas capacidades de producción social.

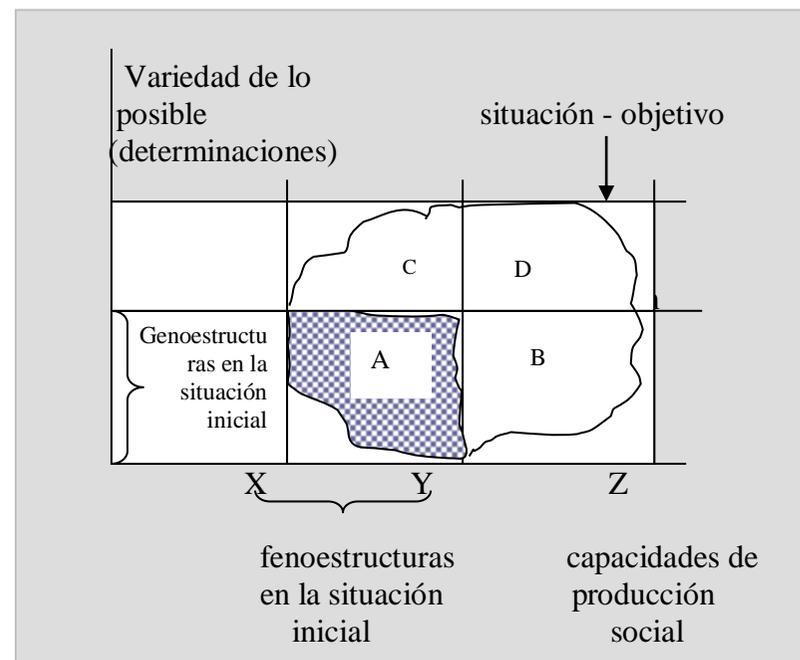
Siempre ocurrirá que la situación – objetivo diseñada no es realizable o no es viable en la situación inicial. De manera que el problema consiste en diseñar una situación – objetivo que sea posible **como creación de nuevas posibilidades** a lo largo del horizonte de tiempo del plan. Ello supone un determinado proceso de acumulación de poder y de acumulación económico u otros recursos capaces de alterar la determinación genoestructural inicial (si ello es necesario) o alterar los condicionamientos fenoestructurales.

En el gráfico adjunto la determinación genoestructural de la situación inicial define un espacio de MN de variedad de lo posible en el fenómeno y el condicionamiento fenoestructural acota un espacio de capacidad de producción social **xy**. En estas circunstancias sólo la parte A de la situación – objetivo es viable en la situación inicial sin alterar las genoestructuras y fenoestructuras.

Los proyectos, hechos y acumulaciones correspondientes a B, C y D sólo serán viables si se alteran las determinaciones genoestructurales y fenoestructurales.

La construcción de viabilidad se referirá, en consecuencia, a la necesidad de cambiar el umbral de determinación “**m**” y el umbral de condicionamiento “**y**”. Si el umbral “**m**” es alterado mediante un cambio de las reglas genoestructurales y se establece “**o**” como el nuevo límite, entonces sólo el aspecto C de la situación – objetivo será viable, pues la capacidad de

producción inalterada no permitirá aprovechar el espacio de variedad de lo posible que comprende D.



A su vez, si sólo se altera el condicionamiento fenoestructural “**y**” fijándose el nuevo límite en “**z**”, la parte B de la situación – objetivo será viable, pero la determinación genoestructural inalterada impedirá que la nueva capacidad de producción se oriente hacia la consecución de C y D.

La conclusión es que sólo la remoción de ambos umbrales “**m**” e “**y**”, logrará que toda la situación – objetivo sea viable en un espacio de variedad y de capacidad de producción enmarcado por los límites **o** y **z**. Pero los umbrales **o** y **z** sólo son alcanzables en

un **proceso que consume tiempo**, exige **acumulación económica** a nivel societal y requiere **acumulación de poder** suficiente a favor del actor que persigue la situación – objetivo.

De esta manera, los umbrales **o** y **z**, permiten explicar cómo se establece el umbral resultante de las restricciones de tiempo, poder y acumulación económica.

4. g.- Los distintos dominios del análisis de viabilidad

Hecho el diseño originario del Programa Direccional surge el problema de interrogarnos sobre la viabilidad del inventario de Proyectos de Acción (P), Operaciones y Acciones para intentar verificar si, además de justificarse por su necesidad y suficiencia para alcanzar la situación – objetivo, cumple con el requisito de ser políticamente posible, económica y tecnológicamente factible y organizativamente realizable.

Esto reduce en primera instancia el análisis de **viabilidad** al inventario de proyectos seleccionados por su **eficacia direccional**, lo cual es rigurosamente correcto si previamente nos hemos asegurado que el programa direccional es **coherente**. Sin embargo, como veremos más adelante, si bien el análisis de viabilidad se refiere a la estrategia para construirle viabilidad a los proyectos de acción seleccionados por su eficacia direccional, requiere complementar dichos proyectos con otros que tengan **eficacia procesal**, vale decir sean acumuladores de fuerza para el conflicto o faciliten la cooperación y la cooptación respecto del programa direccional.

Delimitado el campo del análisis de la viabilidad a los ámbitos de la política, la economía, la tecnología y las capacidades organizativas, conviene precisar genéricamente estos dominios de estudio antes de profundizar en cada uno de ellos.

La **viabilidad política** se refiere a la administración de los escasos recursos de poder a fin de aplicarlos eficazmente en la consecución de los objetivos al alcance de esta restricción política. Se trata, por un lado, de producir operaciones y

acciones que acrecienten los recursos de poder y, por el otro, de dimensionar el alcance y dirección de la situación – objetivo a las relaciones de fuerza que puedan lograrse en el horizonte de tiempo del plan.

La **viabilidad económica** apunta a la escasez de recursos económicos y financieros, a fin de acrecentarlos hasta alcanzar los requerimientos de la situación – objetivo o ajustar esta última a las restricciones económicas.

La **viabilidad tecnológica** o factibilidad técnica del programa direccional se refiere a la disponibilidad presente y a la capacidad de creación de técnicas capaces de realizar los procesos económicos, políticos y organizativos que exige el alcance y dirección de la situación – objetivo. Así, las tecnologías económicas, políticas y organizativas requeridas deben ser consistentes con el dominio y conocimiento que los actores sociales tienen sobre ellas o con su capacidad de creación en el horizonte de tiempo del plan.

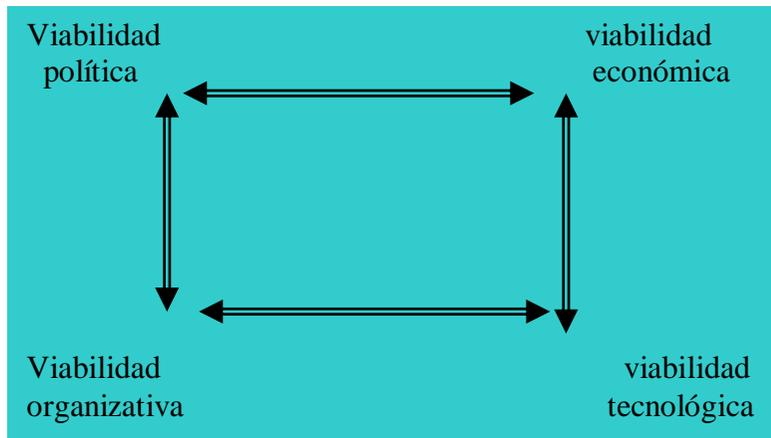
La **viabilidad organizativa e institucional** concierne a las capacidades institucionales del sistema como un todo y a las capacidades de gestión particular de los actores y de las instituciones implicadas en el proceso de producción social.

No basta, por consiguiente, que el programa direccional sea viable en algunos de los dominios parciales señalados, por ejemplo el económico, sino que es necesario que dicho programa sea **integralmente viable**.

556Esta afirmación plantea dos problemas complejos:

- a) resolver metodológicamente la forma de hacer cada análisis parcial de viabilidad, y
- b) establecer la forma de relación e interdependencia entre la viabilidad política, la económica, la tecnológica y la institucional organizativa a fin de llegar a una conclusión de síntesis sobre la viabilidad integral.

De estos cuatro tipos de viabilidad centraremos nuestra atención en los tres primeros, ya que ellos presentan problemas teórico – metodológicos cuyas respuestas sobrepasan en mucho el ámbito tradicional de las ciencias.



En cambio, las estrategias para construirle la viabilidad tecnológica a un programa direccional constituyen un tema muy especializado, que si bien excede el ámbito de las ciencias naturales, está muy marcado por las políticas selectivas de desarrollo científico y tecnológico con sus propias particularidades que escapan al tema central de esta obra.

Los análisis de viabilidad política, económica y organizativa presentan las particularidades propias de los procesos de creación y uso del poder, creación y uso de la riqueza económica y creación y funcionamiento de las organizaciones. Se trata pues e análisis bien diferenciados. Pero, al mismo tiempo, se trata de dominios situacionales fuertemente interrelacionados.

Esta última afirmación tiene las siguientes implicaciones metodológicas:

- i) Si un proyecto es **viabile** en un dominio situacional, el político por ejemplo, ello no implica en absoluto que sea viable en los otros dominios (el económico y el organizativo);
- ii) A causa de lo anterior, el análisis de viabilidad debe realizar **pruebas independientes** para explorar la viabilidad política, la económica y la organizativa; así, un proyecto es viable si pasa las tres pruebas mencionadas;
- iii) Sin embargo, la viabilidad política no es independiente de la economía y la organizativa y lo mismo es válido para cada tipo de prueba de viabilidad; las condiciones situacionales que requiere y produce la viabilidad política afectan la viabilidad económica y la organizativa. La situación económica que produce y requiere la viabilidad económica genera situaciones políticas que pueden

contradecir o reforzar las requeridas por la viabilidad política y organizativa. Y la viabilidad organizativa puede plantear exigencias disonantes o consonantes con las exigencias de la viabilidad política y económica.

iv) a causa de lo anterior, las pruebas parciales de viabilidad para cada proyecto y para cada dominio situacional resultan insuficientes y se requiere un análisis de síntesis donde las situaciones en un determinado dominio de la realidad se utilizan como contexto situacional en el análisis de los otros.

En los capítulos que siguen abordaremos tanto los análisis parciales de viabilidad como los de conjunto.

4. h.- Viabilidad política en el conflicto

Analizar la viabilidad política de un plan supone la posibilidad de comparar el poder de las distintas fuerzas sociales y de simular o prever el cambio de tales relaciones de poder en el curso del cambio situacional. En este proceso, algunos actores acumulan poder, otros pierden poder, surgen nuevas ideas sobre proyectos y operaciones ante las nuevas realidades, los actores cambian sus intereses y motivaciones, se redefinen las alianzas y las oposiciones y las fuentes mismas del poder de cada fuerza social pueden alterarse. Se trata, en consecuencia, de una comparación y una previsión muy compleja y de dudosa confiabilidad.

Pero, es un análisis que debemos hacer en cada momento, superando, la inmediatez de la coyuntura situacional y explorando el futuro. Esta exploración es posible por varias razones.

Primero, porque el gobernante o el planificador no requieren hoy una respuesta precisa sobre lo que será viable mañana; sólo requieren de un criterio general para incluir o excluir del plan público determinados proyectos y operaciones.

Segundo, porque el análisis de viabilidad política, si bien puede hacerse, explorando trayectorias en que tales trayectorias ocurran después **exactamente de la manera explorada**; sino de la correlación en cualquier orden, entre las situaciones futuras posibles y los proyectos y operaciones viables en ellas, y

Tercero, porque construirle viabilidad a las operaciones y proyectos del plan es, en gran parte, estar previamente preparado para aprovechar las ocasiones propicias, no desperdiciar las situaciones favorables y ello sólo requiere haber prediseñado con anticipación tales proyectos en base a una simulación de las situaciones más posibles.

Por **último**, podríamos señalar que es un trazado difuso del espacio de las situaciones más posibles que queremos crear con el 'plan, es mucho más importante que dispongamos de proyectos y operaciones viables que copen las oportunidades significativas y menos relevante, si erramos por exceso en la inclusión de algunos proyectos que después quedan fuera de tal espacio de viabilidad. Todo esto descansa en la idea que la prueba última de viabilidad sólo es posible en la situación concreta presente, pero tal viabilidad debe ser construida en

base a previsión de posibilidades. De otra manera, las oportunidades situacionales pasarán por nuestro costado sin que sepamos aprovecharlas.

Queremos, en este sentido, recalcar que la exploración de trayectorias es **sólo un medio** para estimar el espacio de las situaciones más posibles y no un objetivo relacionado con la pretensión de hacer un estimado previo de las secuencias más eficaces o posibles.

En síntesis, el análisis de viabilidad política es un cálculo necesario al proceso de gobierno que está sujeto a fuertes elementos de incertidumbre. Ese análisis no es un mero cálculo predictivo, sino una incursión simulada sobre el futuro que también expresa nuestra **voluntad de hacer** intentando crear situaciones favorables y anticipando el prediseño de los proyectos y operaciones viables y potentes para aprovechar las oportunidades abiertas y alterar el curso del cambio situacional en un movimiento de aproximación hacia la situación – objetivo.

Como ya hemos señalado, la viabilidad política se refiere a estas tres preguntas:

- i) ¿Son políticamente viables los proyectos políticos?
- ii) ¿Son políticamente viables los proyectos económicos?
- iii) ¿Son políticamente viables los proyectos organizativos?

Delimitado el campo general del análisis de viabilidad política, es necesario precisar con más rigor sus posibilidades y métodos.

El problema de la viabilidad política surge cuando los actores que planifican coexisten en la situación con otros actores sociales que tienen otros planes movidos por otros intereses y cualquiera de

ellos, aisladamente o en alianza con otros, tiene suficiente peso actual o potencial para alcanzar su situación – objetivo o amenazar u obstaculizar el cumplimiento de la de los otros.

El conflicto de planes produce un juego de intereses opuestos donde, a veces, el triunfo de unos exige el fracaso de otros.

Es pues necesario enumerar, caracterizar y analizar los actores sociales relevantes para el éxito o fracaso de nuestro plan, identificando su posición o **interés** frente a nuestros Proyectos de Acción y las Operaciones y Acciones que los conforman. Debemos intentar conocer, mediante una simulación anticipada de las situaciones futuras previsibles, cual será nuestra capacidad para materializarlos y el peso de los obstáculos que opondrán los actores sociales que persiguen otros planes parcial o totalmente distintos. No se trata de un cálculo de **predicción** de viabilidad política que es imposible en los procesos creativos, sino de explorar los escenarios políticos posibles para estudiar anticipadamente las opciones pertinentes a cada caso capaces de construirle viabilidad política al programa direccional.

Asumiremos que los actores sociales apoyan, rechazan o son indiferentes frente a los proyectos, operaciones y acciones propias y de sus oponentes y que tales **intereses, motivaciones** o **intenciones** no son permanentes o rígidos, sino que cambian en relación a la “trayectoria” de situaciones que sigue el movimiento de la realidad en cada escenario político.

El punto de partida de este análisis se asienta en el supuesto de que cada proyecto y operación **puede ser** realizado en **una situación concreta**, si los actores que los promueven son

capaces de doblegar, anular o hacer cambiar las intenciones de aquellos que les resisten o rechazan, o de atraer hacia una posición de apoyo a las fuerzas sociales que mantenían una actitud de indiferencia. Esta capacidad de **vencer** una resistencia social activa o pasiva es **poder** de unos actores sobre otros. Por consiguiente, la viabilidad política de un plan es una cuestión que apunta a las **relaciones de poder** entre los actores sociales, sigan estos la vía de la cooperación, la cooptación o el conflicto.

En el estudio de la viabilidad política es necesario distinguir ente:

- i) las **intenciones** del actor en el conflicto
- ii) las **capacidades de acción** del actor en el conflicto
- iii) sus **afinidades** respecto de otros actores

El tema de las **intenciones** de un actor está relacionado con el **valor** que él le asigna a los problemas y a su **interés** por ellos. Aquí es necesario señalar que el valor que un actor le asigna a un problema **se transfiere** a la operación que la enfrenta. Así, podemos hablar del **valor de una operación** para un actor.

El **interés** es el signo de la posición que toma el actor respecto de un problema o una operación. De esta manera podemos decir que el actor A intenta actuar intensamente (alto valor de la operación) para aprobarla (interés) y hacerla realidad. También podríamos decir que el actor B intenta permanecer pasivo (valor) ante una operación que lo perjudica y por consiguiente la rechaza (interés). El interés se identificará con el signo (+) cuando apoya, con el signo (0) cuando es indiferente y con el signo (-) cuando rechaza.

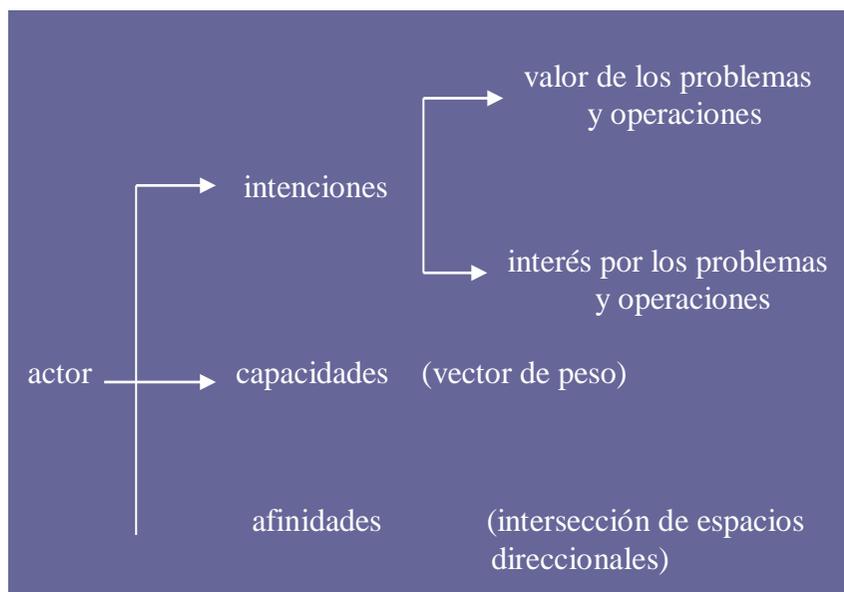
La **capacidad de acción** de un actor está al servicio de sus intenciones y puede acompañarla o limitarla. Así, hay actores con más con más intenciones que respecto de un problema y otros con

más capacidades que intenciones. La capacidad de acción de un actor es algo muy complejo, que trataremos más adelante con la categoría “**vector de peso**” de una fuerza. Cada actor tiene un vector de peso que expresa sus capacidades en la situación.

Las **afinidades** están determinadas por el “valor de las intersecciones” de los espacios direccionales de los actores relevantes. Cada actor tiene afinidades positivas (de atracción) o negativas (de rechazo) respecto de los otros. Todo depende del valor de los proyectos y el interés por ellos.

Dos actores tienen afinidades si sus espacios direccionales **no interseccionados** contienen proyectos de alto valor; la no intersección denuncia el signo contrario.

En síntesis, el OTRO es un actor si es un sujeto que crea y acumula **intenciones, capacidades y afinidades** que son relevantes para MIS intenciones capacidades y afinidades.



Carolina valenzuela 565 -587

4.i.- Capacidades de acción de un actor: su vector de peso

Poder en este caso es la palabra precisa. **Puede** el que tiene **poder**. Construirle viabilidad política al plan es una cuestión de **tener** poder o **acumular** progresivamente el poder. Nuestro análisis de viabilidad política debe tomar como punto de partida el concepto de poder, en toda su complejidad teórica-práctica, incluida la necesidad de encontrar una categoría capaz de ser un indicador operacional del mismo.

La categoría de poder es central en las ciencias políticas e impacta por su complejidad abrumante. ¿Qué es poder, un complejo de recursos de potencial aplicación? ¿es una acumulación que sintetiza todas las acumulaciones sociales posibles para una fuerza social? ¿es una relación social al mismo tiempo que una acumulación? ¿de dónde emana el poder? ¿cómo se crea y se pierde el poder? ¿cuáles son los insumos sociales de la producción del poder? ¿las fuerzas sociales se apropian de un poder preexistente o el poder sólo existe como atributo de las fuerzas sociales? ¿cómo se relaciona el poder con otros conceptos como dominación, autoridad, habilidad para conducir, etc.? ¿cómo se relaciona el poder de una fuerza social con el uso del poder que hace en una situación? ¿la libertad de acción es lo mismo que poder? ¿la variedad de lo posible para un actor expresa su poder en la situación? ¿cuánto vale el poder? ¿su valor es absoluto o relativo al ámbito de su uso? ¿siempre el poder es relativo a otros? ¿cualquier acumulación social es reducible a poder? ¿qué no es poder, entonces? ¿la información, el dominio mismo de las ciencias, el carisma, la simpatía, la organización, los recursos económicos, la ideología asimilable, los medios de comunicación, los medios de represión, la adhesión popular, los diputados y senadores en el Congreso Nacional y el control del aparato del Estado, son poder?. Y, todo esto tan vago y tan complejo ¿puede expresarse en categorías operacionales que sean útiles para hacer un análisis de viabilidad política?

Estas preguntas han sido y son objeto de innumerables análisis, polémicas y confrontaciones.

Intentaremos abordar el concepto de poder y sus relaciones con la viabilidad política a partir de los siguientes supuestos:

Primero: El poder es un concepto multidimensional

El poder no se agota en una dimensión precisa y acotada de la realidad, como la de coerción por ejemplo, sino que se refiere a una forma de comprender toda la realidad. La adhesión popular que tiene un dirigente, el control sobre el aparato militar, la capacidad de crear teorías e ideologías convincentes, el acceso a la información, las capacidades legales y administrativas para tomar decisiones, el control, de los medios de comunicación, el control de recursos económicos, el carisma personal, la capacidad de organización, etc., son capacidades o atributos que conforman el conjunto de elementos que caracterizan el poder de un actor. En buenas cuentas esta enumeración parcial sólo tiene en común para todos sus elementos componentes el hecho de que todos ellos constituyen una capacidad de hacer o influir sobre lo que otros hacen.

El poder está, en consecuencia, relacionado con la acción.

El compromiso ideológico, la capacidad de persuasión y el intercambio económico-político, también son dimensiones sintéticas o aspectos de la categoría central del poder. Por otra parte el poder es una capacidad general que surge de la determinación genosituacional, tampoco es sólo una cuestión de posesión de recursos de poder, sino que también es poder la habilidad en aprovechar la situación de clase para obtener esos recursos, hacer un uso eficaz de los mismos o emplear medios por los cuales se hace percibir a otros la existencia de tales recursos.

Podemos hablar de poder político, poder económico, poder militar. En fin, también es poder su capacidad para producir efectos por su sola presencia.

ii) **El poder es una relación social que siempre está referida a los proyectos de otras fuerzas sociales, pero que tiene una dimensión de síntesis global.**

El poder es una relación social que tiene una base genosituacional. Así las relaciones de clase son relaciones de poder. El poder indica los efectos de la genoestructura sobre la práctica de lucha en el fenómeno. Por ello, el valor del poder de una fuerza social o de una clase social está siempre referido a la confrontación posible o real con otras fuerzas sociales.

De allí surge el concepto de **poder específico** para realizar u oponerse a un proyecto determinado. Pero de ese valor específico, cambiante según los proyectos y las situaciones, surge necesariamente el concepto de **poder general** en relación al conjunto de proyectos previsiblemente considerados en el horizonte de tiempo que abarca el plan o la estrategia.

iii) **El poder es producto de una acumulación social.**

Desde el momento que la base del poder son las relaciones genosituacionales, el poder es un producto social, una consecuencia de los procesos de acumulación social.

El poder surge de la **inversión** o el **consumo** del poder previo en la producción de los hechos, en la abstención sobre hechos producidos por otras fuerzas o en el rechazo o apoyo a las mismas, en condiciones situacionales determinadas.

Ese uso o no uso del poder existente, con sus efectos situacionales pertinentes, produce la acumulación o desacumulación de poder. Aquí surge una distinción, compleja de precisar en la práctica entre **invertir** y **consumir** el poder acumulado.

iv) **El poder se expresa en los distintos planos situacionales.**

El poder se expresa en la genosituación, como relaciones de **determinación** hacia toda situación. En consecuencia cambiar las relaciones de determinación es cambiar las relaciones de poder en su misma base. Pero el poder también se expresa en las fenoeestructuras como **fuerza condicionante** de la capacidad de producción de los hechos sociales por las distintas fuerzas sociales. En la fenoproducción, los hechos producidos o producibles, expresan el **uso** o aplicación de la fuerza. El poder también se expresa como “poder situacional nacional” y como poder o deficiencia de poder en el escenario internacional.

v) **El poder es aproximada o probabilísticamente comparable.**

El poder se puede precisar y caracterizar como una capacidad de producción de un actor social frente a otros y respecto de determinaos eventos en una situación concreta.

Los recursos del poder constituyen esa capacidad y permiten a un actor un “espacio de libertad de acción” que se expresa en la combinación sistemática de acciones posibles en una situación concreta.

La posibilidad de comparar el poder entre los actores sociales se concreta en la posibilidad de conflicto. Allí se miden las fuerzas en forma comparable, porque en cada espacio de confrontación los

oponentes seleccionan aquellos recursos eficaces para lograr su objetivo. En la inminencia del encuentro el poder se convierte en fuerza aplicable a un propósito específico. La eficacia sobre los objetivos perseguidos permite encontrar una categoría y, a veces una forma de medición, que es homogénea y, por consiguiente comparable. Pero al posibilidad de comparación de las fuerzas no puede confundirse con la certeza sobre los resultados de dicha comparación. El conflicto es un proceso creativo y cuasiestructurado que no admite la certeza y el cálculo matemático preciso.

vi) **El poder produce efectos cuando es usado y cuando no es usado, pero percibido.**

El poder se ejerce no sólo cuando produce efectos situacionales por su aplicación, sino que también actúa por presencia, siempre que sea percibido por el OTRO. De esta manera, la forma en que es percibido el poder de una fuerza social por las otras fuerzas pasa a ser un **recurso de poder real o ficticio**. Como siempre actúa la presencia del poder, éste nunca es usado a plenitud, salvo en situaciones de extrema tensión fenosituacional.

Estos supuestos, discutibles desde varios ángulos, son los que informarán nuestra definición del poder y su tratamiento en el diseño de un método para analizar la viabilidad política de una estrategia o un plan.

El concepto de Vector de Peso de una Fuerza.

Para trabajar prácticamente con el concepto de poder es necesario reducirlo a una enumeración más simple de

capacidades de acción. Esa es la utilidad del concepto de **vector de peso** de una fuerza.

El vector de peso de una fuerza es un **indicador** del poder de un actor y se representa mediante la identificación del tipo de capacidades de producción social que tiene un actor:

$$F1 = (x11, x12, \dots, x1m)$$

donde cada elemento x_{ij} representa una capacidad precisa de producción social en ámbitos bien determinados.

Por esta razón, cada elemento x_{ij} tiene una forma particular de precisión, de manera que en sentido **horizontal** cada vector de peso es heterogéneo en su composición y no es posible realizar operaciones aritméticas con dichos elementos componentes para reducir al vector de peso a un número.

Sin embargo, debe ser posible la comparación de dos vectores de peso **elemento a elemento**. Para ellos es necesario que el elemento x_{11} del vector de peso de la fuerza 1 sea precisado en la misma forma que el elemento x_{21} de la fuerza 2, con lo cual la **columna de elementos similares** de varios vectores de peso correspondiente a diversos actores se compone de elementos operables con las reglas de la aritmética.

Por las razones señaladas, rigen los siguientes principios de análisis en el vector de peso de una fuerza:

i) el elemento x_{11} y el elemento x_{12} pertenecientes al vector de peso de la fuerza 1, sólo pueden ser jerarquizados por su eficacia o

pertinencia de aplicación a un proyecto determinado en una situación determinada: dichos elementos no están sujetos a las reglas de la aritmética porque son **heterogéneos**.

ii) los elementos x11 y x21 son iguales pero forman parte del vector de peso de distintas fuerzas; su composición es

VALORES NUMÉRICOS DE LOS VECTORES DE PESO DE LAS FUERZAS SOCIALES (% DE VALOR)											
FUERZAS	X1	X2	X3	X4	X5	X6	ADHESIÓN DE OTRAS FUERZAS				
							X7 (A)	X8 (B)	X9 (C)	X10 (D)	X11 (E)
"A"	100	47	25	50	100	100	X	0	0	50	60
"B"	0	26	20	31	0	0	0	X	0	50	30
"C"	0	13	5	9	0	0	0	0	X	0	10
"D"	0	7	50	5	0	0	50	60	10	X	0
"E"	0	7	0	5	0	0	50	40	90	0	X
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

VECTOR DE PESO DE UNA FUERZA

EL VECTOR DE PESO DE UNA FUERZA F CUALQUIERA, PARA F= A,B,C,D y E, es:

F= (X1, X2, X3, X4, X5, X6, X7, X8, X9, X10, X11), donde

X1 = Control de gobierno del Estado

X2 = Control de la Cámara única

X3 = Control de los medios de comunicación

X4 = Adhesión popular

X5 = Control del preupuesto del sector público

X6 = Control de las fuerzas armadas

homogénea y por consiguiente están sujetos a las reglas de la aritmética.

iii) la comparación entre vectores de peso de distintas fuerzas sólo puede hacerse elemento a elemento en relación a un proyecto o a un conjunto de proyectos.

iv) algunos elementos del vector de peso de una fuerza 1 son la adhesión de otras fuerzas, 2, 3, ...z.

v) cuando una fuerza calcula la conveniencia de aplicar uno o varios elementos de su vector de peso en la producción u obstaculización de un proyecto debe sopesar no sólo el efecto que ello tiene el propósito perseguido sino además en las consecuencias de tal aplicación sobre el valor de los elementos de su vector peso;

vi) cada elemento del vector de peso de una fuerza tiene un campo o espacio eficaz de aplicación, de manera que no valen igual para

cualquier propósito; esto explica cómo un actor con un vector de peso en general débil pero con elemento fuerte en su campo eficaz de aplicación puede vencer la resistencia de un actor con un vector de peso fuerte pero con elementos débiles aplicables a ese espacio particular.

vii) la acumulación y desacumulación de fuerza se expresa en el aumento de valor o disminución de valor de los elementos del vector de peso;

viii) la jerarquía o importancia de los elementos del vector de peso de una fuerza es relativa a la situación; por ejemplo el control del Congreso nacional es muy importante para sancionar leyes en una situación democrática, pero es poco importante para evitar una huelga o vale cero en una asonada militar.

4.j.- El modelo de Calcagno

Revisando los trabajos estimulantes que abrieron camino en América Latina sobre este complejo tema es obligado citar a Eric Calcagno. Fue un intento sistemático que dio unos primeros pasos en una dirección inexplorada hasta entonces en la región. Calcagno desarrolló métodos que apuntan a la idea de la planificación política (Estilos Políticos Latinoamericanos, en colaboración con otros autores, Buenos Aires Ediciones FLACSO, 1972 y Un Modele pour Etudier L'Action Reciproque entre les Forces Politiques et les Actes et Projets du Gouvernement, Paris, 1961, trabajo reproducido en Desarrollo Económico, Buenos Aires, enero-marzo de 1962)

El formuló un modelo de análisis de las direcciones políticas de gran interés para la planificación. Las preguntas básicas que se

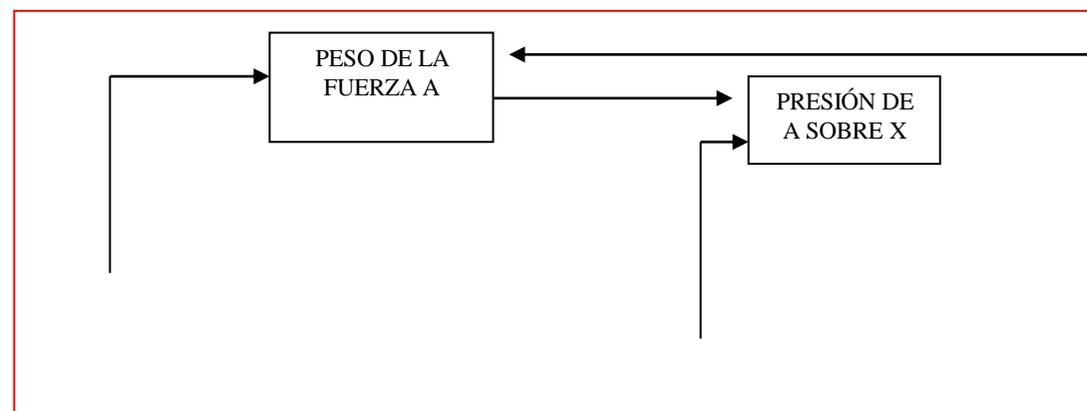
hizo Calcagno fueron las siguientes: ¿Qué hace viable o factible algunas acciones que promueven las fuerzas sociales? ¿Qué elementos influyen en ellos?. Para responder a estas preguntas Calcagno tuvo que concebir un modelo de análisis mediante la interrelación de variables políticas con un contenido muy preciso.

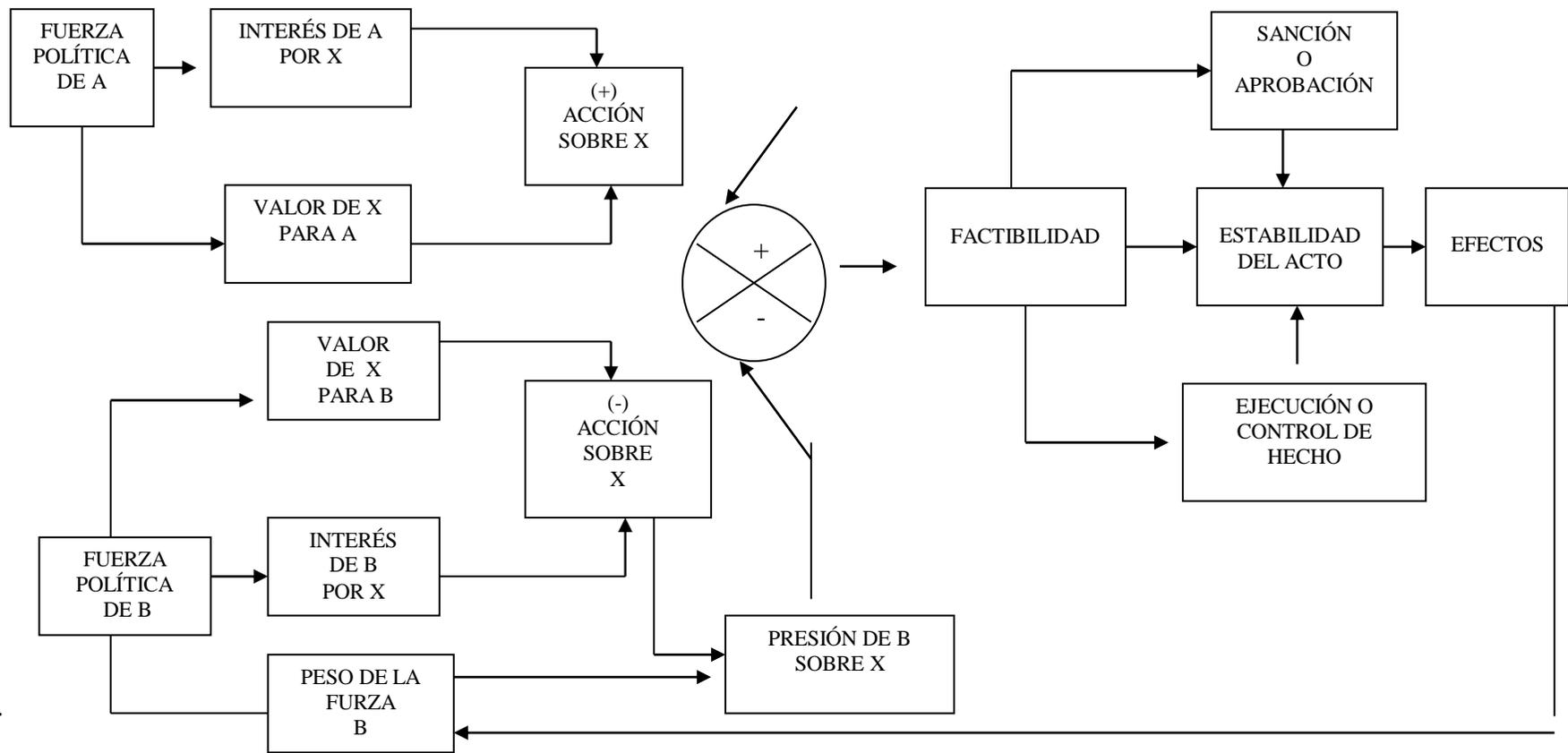
La precisión de los conceptos no ha sido precisamente el fuerte de las ciencias políticas. De manera que el modelo de Calcagno tiene un doble mérito: haber construido un sistema útil para la planificación política y haber articulado en ese modelo un conjunto de categorías de significado preciso, no abiertas al uso ambiguo de cualquier palabra del idioma.

El modelo de Calcagno se basa en distinguir actores, actos, intereses, recursos de estos actores que condicionan su capacidad de producción de los actos y las motivaciones que los llevan a valorar los actos de distinta manera.

Como se trata de un modelo que intenta recoger la dinámica del proceso político, se supone que la materialización de tales actos o su rechazo, cambian la realidad y alteran a sus propios actores, sus nuevas propuestas de actos, sus intereses, etc.

UNA VERSIÓN GRÁFICA DEL MODELO DE CA





Las principales categorías que maneja Calagno son las siguientes:

- **fuerzas políticas**, que son los actores, (individuos o grupos) susceptibles de ejercer influencia significativa sobre los actos de autoridad, esté o no institucionalizada esa influencia.

- **actos políticos**, que son las medidas de gobierno o de simple poder que influyen en la realidad política y comprenden tanto las leyes y decretos formales, como las acciones de grupos. (Por ejemplo, decisiones de inversión de los empresarios, las presiones obreras, las rebeliones estudiantiles o las asonadas militares). Estos actos políticos son producidos por los actores.

- **control**, definido como el dominio directo y especial que tiene una fuerza política sobre los mecanismos de **sanción y de ejecución** de los actos. El control sobre la sanción es un control **institucional**, mientras que el control sobre la ejecución es un control **de hecho**.

- **valor de un acto**, indica el grado de importancia que un acto tiene para una fuerza política.

- **interés**, se refiere a la actitud positiva o negativa que una fuerza política tiene sobre la ejecución de un acto.

- **acción**, mide la energía con que actúa una fuerza política. Esta energía está en función del **interés** de la fuerza y del **valor del acto**, y representa lo que esa fuerza intenta hacer.

- **presión**, es el grado de influencia que ejerce una fuerza política con el objeto de promover la sanción o el rechazo de un acto. En otras palabras es la **intensidad** con que una fuerza política lucha porque un acto sea adoptado o rechazado. Esta presión depende de la **acción ejercida** y del peso de la fuerza política. Este último elemento se incluye porque las presiones que ejerce una fuerza no sólo dependen de lo que ella misma quiere, sino también de lo que puede.

De tal forma, la presión que **puede ejercer una fuerza con peso ínfimo**, no puede ser grande, aunque tenga mucho interés positivo sobre un acto que para ella tenga mucho valor.

- **solidez de un acto**, indica su grado de firmeza derivado del resultado final de las presiones de las distintas fuerzas que lo apoyan o rechazan.

- **factibilidad de un acto**, indica las posibilidades de ejecución de un acto, que a su vez depende del control que sobre el mismo tiene una fuerza política. El control puede ser institucional o de hecho.

- **estabilidad de un acto**, consiste en la posibilidad de su **mantenimiento** derivado del **control de hecho**.

- **antagonismo**, es la oposición o rivalidad entre fuerzas políticas resultante de la contraposición de sus intereses respecto de los actos considerados.

- **afinidad**, es la coincidencia entre las fuerzas políticas respecto de los actos considerados.

- **transacción**, indica la conciliación entre fuerzas políticas que influyen antagonicamente con diferente interés en el control de un acto. Se manifiesta por un cambio de interés respecto de la ejecución del acto cuestionado.

- **compulsión**, es la coacción que en los casos de estabilidad débil puede emplearse para lograr un cambio en el interés de las fuerzas opuestas, que otorgue un margen aceptable de estabilidad al acto considerado.

Las interrelaciones entre las principales categorías del modelo Calcagno se presentan en el cuadro anexo.

4.k.- Una aproximación metodológica a la viabilidad política del programa direccional

Para aproximarnos a un método que permita analizar la viabilidad política podemos preguntarnos: ¿Qué variables que controlamos son capaces de ampliar nuestras posibilidades de producción social? Sabemos que el conjunto de medios con que podemos intentar el cambio situacional son los proyectos de acción y sus operaciones. De manera que el análisis de viabilidad se refiere a precisar los requisitos situacionales necesarios para que los proyectos puedan ser realizados, a diferencia del análisis de direccionalidad donde el problema es explicitar las consecuencias políticas, económicas y culturales de la materialización de los proyectos bajo el supuesto que su realización es posible.

Ahora bien, el análisis de viabilidad exige, al menos abordar el problema de superar las restricciones que inciden en la materialización de los proyectos, en una triple dimensión:

- i) La de insuficiencia de poder o peso de la fuerza promotora para superar la resistencia que ofrezcan las fuerzas oponentes.
- ii) La de insuficiencia de recursos económicos en relación a la dimensión, escala o costo de los proyectos propuestos; y
- iii) La de inadecuación o deficiencia de capacidad operativa de las instituciones que se responsabilizarán de su ejecución. Aunque es un problema muy importante, en esta parte del trabajo no se analiza el problema de viabilidad que presentan la disfuncionalidad de valores y predisposiciones de la población respecto de los objetivos y comportamientos diseñados como normas.

Como todos estos factores y dimensiones son cambiantes a medida que la situación cambia en la medida que determinados proyectos son producidos por las fuerzas sociales o se altera el escenario internacional, resulta indispensable un análisis dinámico de viabilidad.

Este análisis dinámico consiste en simular anticipadamente el cambio situacional mas probable a partir de un ensayo de distintas secuencias de ejecución de los proyectos y de escenarios internacionales posibles.

En el momento normativo hubo que diseñar el programa direccional dentro de un espacio o marco de viabilidad que se asumió como un dato fundamentado en un juicio preliminar sobre lo que parecía políticamente viable. A partir de ese marco de viabilidad política tomado como un dato provisorio, el problema consistió en diseñar un programa direccional coherente.

En el momento estratégico se invierten estas relaciones y lo que antes era un dato provisorio, la viabilidad política, pasa a ser ahora la variable que debe ser calculada, mientras el Programa direccional asume las características de un dato.

Naturalmente, esa es la lógica metódica de una interacción de las varias que exige el ajuste de un plan hasta que sea normativamente coherente y estratégicamente viable.

¿VIABILIDAD POLÍTICA DE QUÉ?: DE LOS PROYECTOS DE ACCIÓN			
DIRECCIONALIDAD		VIABILIDAD	
¿?	PROGRAMA DIRECCIONAL	MARCO DE VIABILIDAD POLÍTICA INICIAL	DATO
DATO	PROGRAMA DIRECCIONAL	VIABILIDAD POLÍTICA DEL PROGRAMA DIRECCIONAL	¿?

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

Pero, no todos los Proyectos requieren de un análisis de viabilidad política. Algunos de ellos son de consenso entre las diversas fuerzas sociales; otros, en cambio son conflictivos. El problema concreto consiste en construirle viabilidad a los proyectos conflictivos.

Para estudiar la posibilidad de realizar los Proyectos conflictivos debemos, sin embargo, distinguir dos tipos de

proyectos que cumplen distintas funciones en la planificación situacional:

- Los proyectos de alta **eficacia direccional**, señalados por la representación de la letra **P**, y

- Los proyectos de alta **eficacia procesal**, identificados con la letra **K**.

Los primeros son los proyectos necesarios y suficientes para materializar un arco direccional particular de un actor social, o sea, son seleccionados por su eficacia direccional y, en consecuencia, generalmente son conflictivos.

Los segundos, en cambio, son los proyectos necesarios para que los proyectos de alta eficacia direccional sean viables. Estos proyectos K cumplen la función de crearle viabilidad a los primeros y a ellos mismos.

Si los primeros se ejecutan nos aproximamos a la situación-objetivo. Si los segundos son eficaces, permite que los primeros sean posibles además de necesarios.

Sin embargo los proyectos tácticos-procesales (K) pueden no ser enteramente distintos que los proyectos de alta eficacia direccional. En efecto, los proyectos P y los proyectos K generalmente se intesectan parcialmente y en algunos casos excepcionales se intersectan totalmente o constituyen conjuntos disjuntos. De este modo, un encadenamiento adecuado de proyectos K puede incluir o comprender todos los proyectos P.

Estos proyectos, operacionales y acciones K son de extrema importancia en la estrategia y en la práctica de la planificación situacional. En términos concretos estos proyectos K son:

- a) **eventos de distracción**, cuyo propósito es confundir o desviar la atención de los otros actores sociales o de la población en general;
- b) **eventos de sorpresa**, cuyo propósito es desconcertar a los oponentes con acciones imprevistas por ellos,
- c) **eventos de concesión**, cuyo propósito es ablandar y ganar adhesión con acciones que tiene un costo presente no directamente necesario para el logro normativo del programa direccional;
- d) **eventos de reacción**, que surgen como una necesidad de responder a situaciones imprevistas o a iniciativas de los oponentes

Esta es, naturalmente, una taxonomía pura de los proyectos K, ya que ellos en la realidad pueden simultáneamente responder a los cuatro tipos señalados.

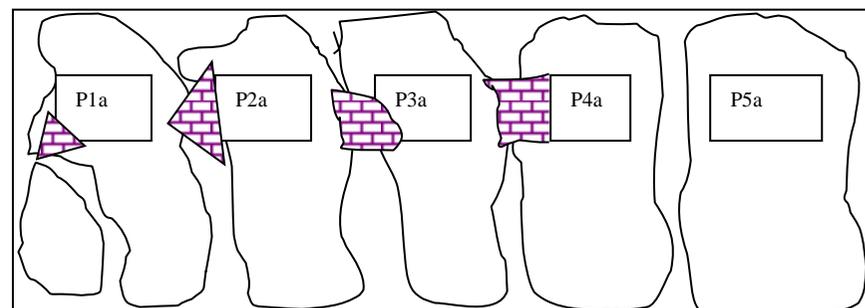
LOS PROYECTOS K	
TIPO DE EVENTOS	PROPÓSITOS
1.- Eventos de distracción	Confundir
2.- Eventos sorpresa	Sorprender Ablandar ganar adhesión
3.- Eventos de concesión	Respuesta a la acción de oponentes
4.- Eventos de reacción	

El universo de los proyectos K no puede planificarse con anticipación. Sólo algunos de ellos son imaginable y anticipables. Pensemos, por ejemplo, en el plan original para la roma de Troya. Seguramente era un plan militar clásico bien meditado. Pero, ante la resistencia perseverante y el desgaste de las tropas que asaltan la ciudad amurallada, alguien ingenia una operación K que es un evento de distracción y sorpresa a la vez: el caballo de Troya. Pro ese ingenio es uno entre muchos posibles y toma las características de la “operación caballo de Troya” sólo en la inmediatez de la situación concreta.

El estratega sabe que deberá acudir circunstancialmente a ingenios de este tipo, pero no necesita ni pueden concebirlos como si fueran proyectos P. Estos son anticipables porque responden a una voluntad normativa y una simulación posible del futuro basado en ella. Pero no tiene sentido ni es posible simular el futuro como si fuera una anticipación de un “vidente”, que nos hace vivir anticipadamente la realidad misma con todo su detalle anecdótico.

Imaginémonos ahora un encadenamiento de proyectos K que rearticulan el modo de presentar, ejecutar, complementar y ordenar los proyectos P a fin de que estos sean políticamente viables.

LOS PROYECTOS “P” Y LOS PROYECTOS “K”





K1 → K2 → K3 → K4 → K5 → K6

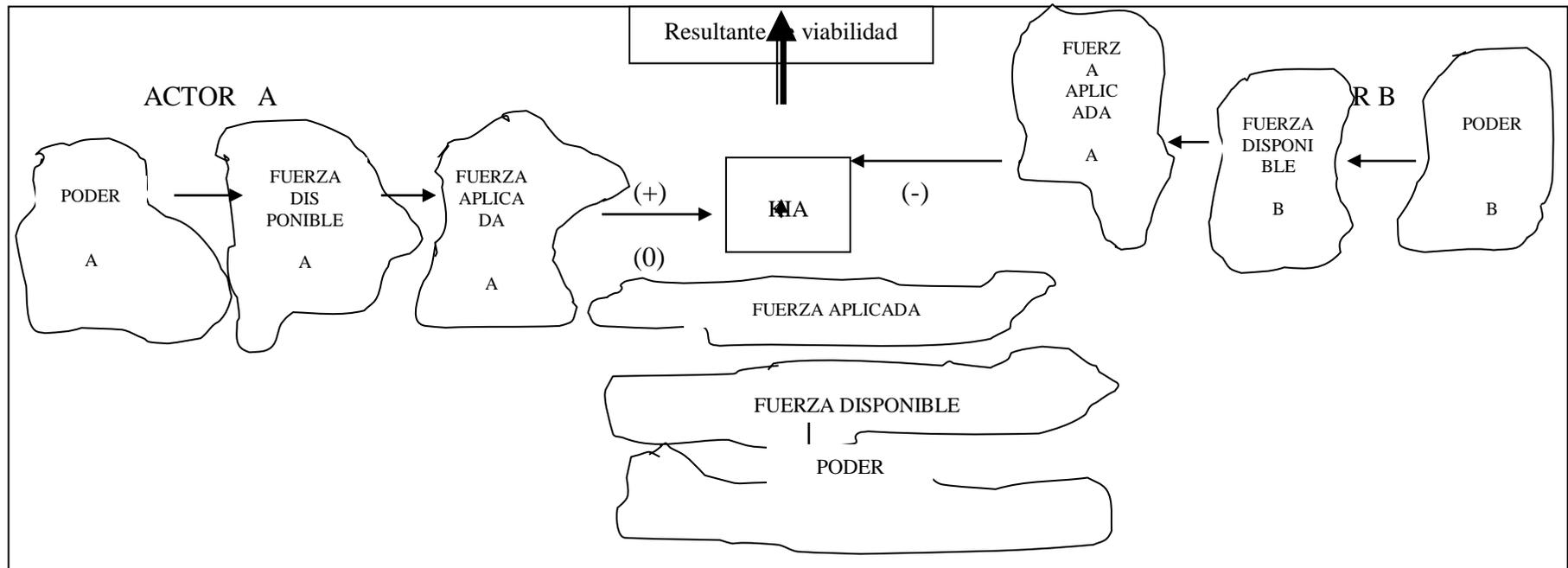
La sagacidad, experiencia y sentido de la oportunidad del estratega se expresa en su forma de selección de los Proyectos K y su modo de combinarlos con una determinada selección de Proyectos P.

De manera que la presión que los diversos actores aplican sobre un proyecto no se realiza sobre un Proyecto P, desnudo de acompañamiento táctico-procesal, sino que de hecho se ejerce sobre un proyecto K que contiene parte de uno o varios proyectos P.

Como lo expresa el gráfico adjunto, el poder se expresa en fuerza disponible en la situación, una parte de la cual es aplicada para producir u obstaculizar la relación de un Proyecto K.

Esta correlación de fuerzas tiene distinto valor para distintos proyectos, en distintas situaciones y para las distintas instancias del proceso de viabilidad política.

¿DE QUÉ DEPENDE LA VIABILIDAD POLÍTICA DE UN PROYECTO CONFLICTIVO?



No es lo mismo tener la suficiente fuerza para **tomar la decisión** que para hacer **vigente tal decisión** en la realidad: tampoco se requiere la misma fuerza para hacer vigente la decisión un día que para hacerla irreversible o estable en el tiempo.

Proyectos del Programa Direccional y Proyectos en Situación.

Del conjunto de Proyectos seleccionados, sólo una parte de ellos constituyen las **jugadas** o **movimientos** de los actores sociales en **una situación dada**. Los otros están a la espera de su oportunidad en una situación favorable. Estos proyectos jugados en una situación se denominan **proyectos en situación** o **proyectos en juego**. Siempre serán proyectos K que tiene alguna intersección con los proyectos P.

El símil es obvio con un juego de naipes. Las cartas que cada jugador tiene en la mano son de dos tipos: a) cartas que cuentan como puntos en el juego, y b) cartas que sólo sirven para crearle oportunidades de juego a las primeras. Los proyectos del programa direccional son las primeras, los proyectos K son las segundas y en cada momento se juegan unas cartas y otras esperan su oportunidad. El criterio de eficacia estratégico está siempre referido al manejo de las cartas que cuentan como puntos en el juego.

El orden o secuencia en que se colocan en situación los proyectos y las operaciones constituye una **trayectoria**. Una forma de pensar el método para explorar la viabilidad política

del programa direccional consiste en simular las posibilidades y consecuencias de distintas trayectorias.

EL CÁLCULO INTERACTIVO EN EL ANÁLISIS DE VIABILIDAD POLÍTICA

INVENTARIO DE PROYECTOS ACTOR A	EFICACIA DIRECCIONAL	P1A, P2A, P3B, P4A, P5A
	EFICACIA PROCESAL	
PROYECTOS EN SITUACIÓN O JUGADAS		
INVENTARIO DE PROYECTOS DEL ACTOR B	EFICACIA PROCESAL	K1
	EFICACIA DIRECCIONAL	P1B, P2B, P3B, P4B, P5B

La simulación de Trayectorias de Construcción de Viabilidad

Para simular trayectorias, antes deben haberse cumplido los siguientes pasos:

- a) Análisis general de las relaciones de fuerzas e intereses en la situación inicial.
- i) Identificación y precisión de las fuerzas sociales implicadas en la decisión, materialización y consecuencia de los proyectos del programa direccional :
 - ii) Precisión de los intereses de las fuerzas sociales relevantes respecto a los proyectos ; supone graduar en una escala de distintos niveles de apoyo o rechazo a cada proyecto por cada una de las fuerzas sociales consideradas.
Se trata en consecuencia de construir una matriz de las fuerzas consideradas en la simulación del proceso :
 - iii) Estimación de los pesos (o algún indicador de poder) de las fuerzas sociales. Esta aproximación al peso que cada fuerza social tiene en la situación debe considerar al menos dos aspectos :

#) Que el peso de una misma fuerza social puede ser muy distinto según sea el proyecto objeto del conflicto o de la búsqueda de consenso ; y

##) Que el peso de una fuerza social respecto a un mismo proyecto también puede ser muy distinto en la distancia legítima de decisión y aprobación, en la instancia de su ejecución y operación , y en la instancia de mantención o estabilidad de la producción materializada. Por ello, el peso de cada fuerza tiene que estimarse en relación a cada proyecto y para cada instancia que sea relevante al análisis. Aquí debe tenerse en cuenta que muchas veces el problema de viabilidad como comparación de pesos entre fuerzas opuestas, no radica en la instancia de decisión sino en la de ejecución real y en su perdurabilidad o estabilidad.

iv) Estimación del valor e interés que cada fuerza social le asigna a cada proyecto y cada operación considerada conflictiva. Esta distinción es necesaria porque la fuerza aplicada por una fuerza social sobre un proyecto para materializarlo o rechazarlo dependerá no sólo de su interés en él, sino del valor que le asigne dentro del conjunto de proyectos en juego.

b) Análisis de la fuerza propia

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

- i) ¿Que tendencias se acentúan, se disipan o se crean al interior de la fuerza propia si se deciden y ejecutan los proyectos del programa direccional ? ¿Se gana en unidad y cohesión o se generan tendencias de fragmentación ?

ii) ¿ Que posibilidades de alianza o acuerdos se avizoran para sumar fuerzas en la aprobación y materialización de cada proyecto, y como ellas repercutirán en la cohesión o fragmentación de la fuerza interna ? ¿Cual es el costo de tales acuerdos y alianzas ?

Simulación dinámica del análisis de viabilidad.

Completado el cuadro de análisis de los factores relevantes para el análisis de la viabilidad en la situación inicial, es posible abordar el estudio dinámico del cambio situacional y del cambio en las posibilidades de lograr decisión y materialización de los proyectos del programa direccional.

Este análisis implica simular trayectorias, tanto en sus condiciones de viabilidad en cada situación presente, como en los efectos de las mismas para generar arcos de coyuntura que producen una situación siguiente. En la situación nueva creada será necesario examinar la viabilidad de la operación que sigue en la trayectoria seleccionada.

Este análisis por trayectorias y operación por operación dentro de cada trayectoria puede hacerse bajo la forma reglamentada de un juego, o de expertos sentados en una mesa que discuten y comparan sus juicios hasta llegar a una conclusión fundamentada. En este último caso, muchas veces se vuelven a discutir los fundamentos de los juicios emitidos para estudiar la sensibilidad de los resultados respecto de ellos. Si después de muchas discusiones no hay acuerdo, las discrepancias deben analizarse como si fueran trayectorias distintas.

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

- i) Existen dos actores sociales A1 y A2, que se suponen bien estudiados y caracterizados entre sí ;
- ii) El inventario de las operaciones de los programas direccionales incluidos los aspectos táctico- procesales enunciados después de un análisis estratégico exploratorio, es el siguiente :

A1 = (K11, K12, K13)

A2 = (K21, K22)

El inventario de operaciones tiene suficiente precisión sin ser desagregado en acciones y es fijo, en el sentido que ante cada situación nueva no surge la necesidad de revisarlo ;

- iii) cada actor tiene interés negativo por las operaciones de su oponente ;
- iv) todas las operaciones son de alto valor para los actores en conflicto

Se trata de una confrontación respecto de cinco operaciones , tres de A1 y dos de A2, que deben ser puestas en situación en algún orden por los contendientes. En este caso, las trayectorias teóricas son $5! = 120$. Pero , los expertos que hacen el análisis han descartado la mayoría por imprácticas.

Han dejado sólo 12 trayectorias que merecen ser exploradas en detalle y profundidad para definir una estrategia. En esta selección,

los expertos son muy distintos, por el estudio de cada trayectoria es lento y costoso. Por eso, no sólo han descartado las trayectorias imprácticas, sino además las que estiman ineficientes. También han dejado de lado todas aquellas trayectorias que parecen muy similares a otras y las han fusionado en trayectorias tipo.

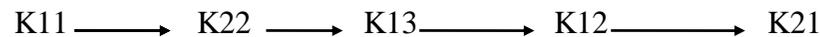
GRAFICO PÁGINA 591

Estas son las doce trayectorias que señala el cuadro adjunto. Dicho cuadro, en su parte superior asume que A1 toma la iniciativa y en la parte inferior lo hace A2.

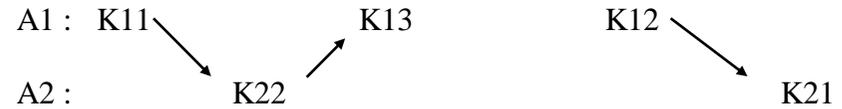
Una vez seleccionadas las trayectorias prácticas es posible entrar a su estudio una por una. Para ello es necesario elegir un orden de la experimentación. Ese orden no es arbitrario, porque algunas trayectorias arrojan luces sobre otras, en la medida que producen situaciones similares con arcos de operaciones similares.

Supongamos que el orden más eficaz de la experimentación es el de la numeración del cuadro anterior.

Ahora podemos estudiar la primera trayectoria, cuya secuencia es :



Esta trayectoria supone la siguiente interacción entre los actores A1 y A2 :



Por consiguiente, nuestro primer análisis consiste ahora en contestarnos dos preguntas :

Primera : ¿Es viable la operación K11 en la situación inicial del plan ?

Segunda : si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿ que arco situacional produce como efecto la materialización de K11 ?

Naturalmente, si la respuesta a la primer pregunta es negativa, toda la trayectoria debe ser declarada inviable, ya que su primer arco es imposible.

Para contestar a la primer pregunta tenemos que simular el juego de presiones de A1 y A2 sobre la operación K11, ateniéndonos a las características pertinentes de la situación inicial.

En el análisis de la viabilidad política de un proyecto en una situación utilizaremos los siguientes conceptos ya explicados :

V = valor de la operación, como coeficiente entre 0 y 1.

I = interés por la operación, precisable por los signos (+), (0) y (-).

E = expectativa sobre la presión del otro, valorizable en una escala entre 0 y 1.

R = presión sobre la operación

VP = vector de peso

De esta manera, las presiones de A1 y A2 sobre K11 serán :

$$R1 = (V1 \times E1 \times VP1) i1 \quad K11$$

$$R2 = (V2 \times E2 \times VP2) i2 \quad K11$$

La operación K11 será viable si :

$$R1 (+) > R2 (-)$$

Al producto de los coeficientes V y E podemos llamarlos u. Dicho producto es un coeficiente de utilización de la fuerza acumulada. Recuérdese que un actor usa calculadamente su fuerza y según sea la situación está dispuesto a aplicar más o menos fuerza. Si $u = 1$, porque $E = 1$ y $V = 1$, entonces el actor aplicará su fuerza al máximo. Cualquier valor de u menor que 1 indica una cautela en el uso de la fuerza o un cálculo de la intensidad suficiente para lograr el resultado.

De esta manera, la relación de viabilidad de una operación en la situación Si será :

$$u1 (VP1) i1 < > u2 (VP2) i2$$

donde cada variable de la relación tiene un valor específico para la situación y para cada actor.

La dificultad con esta relación reside en la comparación entre VP1 y VP2. Sin embargo, la estructura del vector de peso nos facilita la solución.

El vector de peso de la fuerza se compone de elementos diversificados y heterogéneos de distinta eficacia en distintos

campos de enfrentamiento. Estos campos de enfrentamiento son el ámbito de la decisión, el ámbito de la operación práctica y el ámbito de la estabilidad de los efectos de un determinado espacio de un problema. Cada elemento del vector de peso tiene una eficacia distinta según el campo y el espacio de aplicación.

El dirigente o el estratega no usa el vector de peso de su fuerza indiscriminadamente, sino que selecciona uno o varios elementos del vector de peso según sea la eficacia especial que algunos de ellos tienen para la operación, el campo y el espacio en que deben producir efectos. Algunos elementos del vector de peso son muy valiosos para algunas cosas e inútiles para otras.

El elemento del vector de peso que YO selecciono para cada confrontación con el OTRO es un pivote de presión. Como cada elemento del vector de peso tiene un campo de eficacia demarcado y limitado a un ámbito particular, el estratega desplaza se pivote de presión de un elemento a otro según se desplace el campo de enfrentamiento.

GRAFICO PÁGINA 595

Por ejemplo, si x12 es la proporción de diputados que controla el actor A1 y K11 es una operación que supone aprobar una ley para controlar la evasión tributaria, x12 está dentro del campo de eficacia de la decisión sobre K11, y es seleccionado para ser pivote del vector de peso en esa confrontación particular. Pero, si se desplaza el campo de enfrentamiento, una vez aprobada la ley, al terreno práctico de la administración tributaria, el elemento x12 deja de ser pivote y en su reemplazo se selecciona el elemento x13 que se refiere a la capacidad administrativa del Gobierno y al control que A1 tiene sobre ella.

Así, uno o varios elementos del vector de peso son pivotes cuando constituyen el eje de la confrontación con el vector de peso del oponente. Por consiguiente, la comparación entre vectores de peso de distintos actores siempre se hace entre elementos pivote de una estructura comparable.

Sin embargo, el vector de peso de un sistema interrelacionado de elementos y ello obliga al dirigente a un cálculo de conveniencia sobre el uso de su vector de peso y la selección del pivote de presión. Todos los elementos del vector de peso hacen de soporte del pivote, para valorizarlo o desvalorizar los otros elementos del vector de peso no aplicados directamente para ejercer la presión.

Por ejemplo, el uso de la mayoría en el Congreso como pivote de presión para aprobar la ley tributaria tiene además el respaldo de los medios de comunicación (x14) que controla A1. Por otra parte, A1 es parte de una matriz de intersección de fuerzas sociales, es decir se compone en parte de otros actores y participa en la estructura de algunos e ellos. Por lo tanto, parte de la fuerza que tiene A1 depende del apoyo que recibe de las organizaciones empresariales y de la adhesión en general de la población.

Si el efecto del control tributario penaliza mucho a los empresarios y a la población en general, los elementos del VP que representan esos apoyos perderán valor. De la misma manera, el mejor control de la equidad tributaria y de la inflación puede que valore el elemento del VP que representa el apoyo de los asalariados. Hay aquí pues los elementos para hacer un cálculo de conveniencia o eficacia política que no es fácil.

Siguiendo los métodos propuestos podemos dar una respuesta razonable a la primera pregunta sobre la viabilidad de la operación K11 en la situación inicial. Si la viabilidad es positiva, surge de la segunda pregunta ya mencionada : ¿cuál será el arco de coyuntura que producirá la operación K11 ?

Esta segunda pregunta puede responderse acudiendo a las simulaciones del plan sobre la relación básica de una operación :

recursos	producto	resultados
----------	----------	------------

Tales resultados son el VDP o en VDR de la situación siguiente (Sj) respecto a un problema particular o la situación en general. Así, el arco de coyuntura será :

	K11	
Si		Sj

La nueva situación Sj será la realidad en que deberemos hacer el análisis de viabilidad de la operación siguiente en la trayectoria que es K22. Así la secuencia gráfica de una trayectorias sería la siguiente :

GRAFICO PÁGINA 597

Pero, en la nueva situación Sj puede cambiar el valor de los problemas y las operaciones para A1 y A2, pueden cambiar sus intereses por las operaciones, pueden alterarse sus expectativas recíprocas, puede cambiar el vector de peso de ambos. Si A1 logra que esos cambios le sean favorables, habrá logrado cerrarle viabilidad a la operación K22 de su oponente y construirle viabilidad a la operación suya que sigue en la trayectoria simulada.

Una trayectoria es viable si y sólo si todos sus arcos son viables. Por consiguiente, la inviabilidad de un arco cualquiera de una trayectoria la invalida completamente.

La relación de presiones sobre una operación indica si es viable o no viable. En el primer caso, el análisis continúa arco por arco considerando la viabilidad de decisión, operación y estabilidad. En el segundo caso, no viabilidad del arco, es necesario descartar la trayectoria 1 y ensayar la siguiente.

El análisis de viabilidad de decisión es bastante simple, pero la viabilidad de operación y la de estabilidad plantean cuestiones bien complejas.

Por ejemplo si se trata de una confrontación en el Congreso Nacional el diferencial de presiones se simplifica a la consideración de una mayoría simple o calificada de votos.

Pero, generalmente en los otros campos de enfrentamiento no se trata de contar votos en una instancia de aprobación o decisión. Allí la cuestión de la viabilidad se centra en la ejecución práctica y control de la realidad con una operación donde los criterios del éxito son más complejos y es más difícil establecer la relación de presiones. Por ejemplo ¿Cuál es la probabilidad de éxito de que un gobierno imponga un control eficaz de precios a los productos de consumo popular, si las empresas lo resisten ?

Cada arco de coyuntura simulado debe ser objeto de un análisis lo más profundo posibles por el equipo de estudio estratégico, a fin de fundamentar la simulación de la situación siguiente Sj.

Algunos elementos imprescindibles de la caracterización de S2 serán :

- i) Nuevas matrices de intereses ;
- ii) Nuevas matrices de indicadores de peso y nuevas relaciones generales de fuerza ;
- iii) Cambios en las expectativas propias y del otro sobre el uso de la fuerza ;
- iv) Cambios en la valoración de los problemas y operaciones y posibilidades de nuevos problemas y nuevas operaciones ;
- v) Apreciación del valor de las operaciones que restan por ensayar ; por ejemplo, si YO he desacumulado poder y me resta por ensayar, operaciones de muy alto valor, la situación se presenta difícil ;
- vi) Precisar las nuevas tendencias situacionales
- vii) Precisar los nuevos acuerdos y coaliciones posibles.

Todo esto supone una relación explícita entre uso de la fuerza y acumulación de fuerza. Una vez definidas las nuevas características situacionales, podemos continuar la simulación haciendo el análisis de la operación que sigue en la trayectoria.

Al final, si todos los arcos de la trayectoria 1 son viables, la trayectoria es viable. Pero como no sabemos si habrá otras trayectorias viables y cual es la mejor, debemos registrar la trayectoria 1 como viable y pasar a analizar la trayectoria 2.

Lo mismo haremos después con la trayectoria 3, con la 4 y las que siguen hasta llegar a la trayectoria 12.

Si ninguna trayectoria resulta viable, el problema regresa a una revisión del programa direccional y de las opciones direccionales,

ya que no existe suficiente fuerza para realizar un programa de ese alcance y direccionalidad.

El proceso termina con la selección de un curso de acción o un haz de trayectorias centrales. La elección del curso de acción y el análisis de cada trayectoria supone una conjugación entre los proyectos P (seleccionados por su eficacia direccional) y los proyectos K (seleccionados por ser acumuladores de fuerza). Si hemos seleccionado un haz de trayectorias viables es necesario compararlas y seleccionar la de mayor probabilidad. Cada trayectoria puede ser sometida además a otras pruebas y con otros criterios, como por ejemplo la búsqueda del curso de menor riesgo y otras señaladas en Planificación de Situaciones (capítulo VIII, pág. 301-352, Fondo de Cultura Económica, México.)

en síntesis, el análisis de viabilidad política supone :

- a) El diseño de situaciones y escenarios posibles, conformando trayectorias probables de cambio situacional, que tienen distintas probabilidades de éxito.
- b) El análisis de viabilidad política para las trayectorias prácticas.
- c) La selección de un curso de acción flexible y revisable que sirva de guía para la acción.
- d) el diseño anticipado de algunos ingenios tácticos utilizables en el curso de acción seleccionado.
- e) la revisión del programa direccional si el análisis dinámico de viabilidad así lo exige.

Con el análisis de viabilidad del programa direccional se puede tener una visión anticipada de algunas de las posibilidades

futuras del proceso de acumulación o desacumulación de fuerza para el actor que hace el análisis.

El contenido del programa direccional en relación a su eficacia para resolver los problemas más relevantes y el carácter conflictivo o consensual de su materialización, marcarán las consecuencias de la simulación de viabilidad en tres tipologías clásicas del proceso de acumulación política :

- a) Una trayectoria de desacumulación de poder o de desgaste en el gobierno ;

ANALISIS DE VIABILIDAD POLITICA EN LA AUTOREFERENCIA DE A1

GRAFICO PAGINA 601

- b) Una trayectoria de acumulación de poder, de “construcción de viabilidad” o de crecimiento en el gobierno ; y
- c) una trayectoria relativamente equilibrada de conservación del poder inicial, sin perjuicio de la existencia de fluctuaciones dentro del periodo de gobierno (tipo monte o tipo hamaca).

El análisis frío y lo más riguroso sobre el tipo de trayectoria que más probablemente supone la ejecución del programa de gobierno es de vital importancia en la estrategia de conducción política. En efecto, si la trayectoria más probable es de desacumulación de fuerza, entonces los proyectos más difíciles y conflictivos tendrán que realizarse al principio del periodo de gobierno cuando la relación de fuerzas es favorable. Es una trayectoria donde es probable que no se alcance la situación-objetivo y se incumpla el programa del gobierno.

Por el contrario, si la trayectoria más probable es de acumulación de fuerza, entonces no sólo será posible y necesario realizar los proyectos más conflictivos después, una vez que se les haya construido viabilidad, sino también evaluar la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos que sobrepasen lo propuesto en el programa de gobierno.

Aquí, el problema más complejo es discernir con frialdad previsible que consecuencias sobre la acumulación o desacumulación de fuerza tendrán las distintas trayectorias consideradas, porque la tendencia normal al interior de un actor es a autoengañarse.

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

En el gráfico siguiente se ejemplifica una trayectoria de desacumulación de fuerza (T) que condiciona la viabilidad de realización de los proyectos P1, P2 y P3 .

CASO DE DESACUMULACIÓN DE FUERZA O DE DESGASTE DEL PODER

GRAFICO PAGINA 603

Las líneas paralelas del gráfico representan la fuerza necesaria para producir cada uno de los proyectos. De esta forma, la última oportunidad de realizar P3 es en el tiempo t_0 , la última oportunidad de realizar P2 es en el tiempo t_1 , y así siguiendo. En

este caso, a medida que el tiempo avanza se reduce el espacio de variedad de posibilidades de producción del actor , si no hacemos un cálculo anticipado de lo que más probablemente ocurrirá en el futuro con las relaciones de fuerza si se aplica el programa direccional adoptado, corremos el riesgo de cometer serios errores en la secuencia de ejecución de los proyectos.

Por ejemplo, es común postergar ahora una reforma tributaria, siempre impopular, para la última etapa del periodo de gobierno, en la creencia que es posible evitar conflictos presentes porque la situación es peor más adelante.

Este análisis hecho con mayor rigor, exigiría distinguir entre los distintos componentes del peso de cada fuerza. En efecto una fuerza puede perder poder de adhesión, ganar en poder de represión y mantener los recursos de poder burocrático-legales. Para un análisis más preciso de este problema, ver : Carlos Matus, “Planificación de Situaciones”, CE, México, pág. 180-221. En realidad este análisis sería mucho más rico si lo hiciéramos considerando los elementos del vector de peso.

El polo opuesto de las consideraciones anteriores es el caso de construcción de viabilidad o de acumulación de fuerza.

CASO DE CONSTRUCCIÓN DE VIABILIDAD

GRAFICO PAGINA 604

Una trayectoria de “construcción de viabilidad” se caracteriza porque cada proyecto realizado, al acumular fuerza en el actor que

lo produce, permite realizar un proyecto siguiente para el cual no se disponía de suficiente fuerza en la situación previa.

Aquí el proyecto P3 no puede realizarse antes de t_2 , porque aun no se ha acumulado suficiente fuerza para realizarlo. Lo mismo ocurre con el proyecto P2 en el momento t_1 . Es importante destacar que, una vez que una trayectoria sigue un curso descendente, es muy difícil recuperación ; en cambio una trayectoria ascendente fácilmente cambia de curso.

Esto da origen a dos nuevos casos teóricos : la trayectoria tipo monte y la trayectoria tipo hamaca. La trayectoria tipo monte es bastante común como una primera etapa de una trayectoria de desacumulación de fuerza, donde la sola expectativa de cambio y el proceso de “suma” al carro de la victoria producen un periodo de tiempo variable de acumulación inicial de fuerza.

TRAYECTORIA “TIPO HAMACA” (T1) Y TIPO MONTE (T2)

GRAFICO PAGINA 605

La trayectoria tipo hamaca o chinchorro, en cambio, es de muy rara ocurrencia, dado el carácter generalmente irreversible que toman los procesos de desacumulación de fuerza. Sin embargo, la trayectoria tipo chinchorro es la ilusión de todos los gobiernos rechazados por el favor popular.

Un caso muy interesante de trayectoria de desacumulación de fuerza es la que está ejemplificada en Planificación de Situaciones (op. Cit.) y que produce una zona de estrangulamiento que pone en serio peligro la estabilidad de un

gobierno. Se trata de una trayectoria típica de los procesos revolucionarios.

TRAYECTORIA CON ZONA DE ESTRANGULAMIENTO

GRAFICO PAGINA 606

Este tipo de trayectoria tiene tres zonas bien definidas :

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

En la ocurrencia de alguna de las trayectorias de relaciones de fuerza mencionadas, juega un papel determinante el programa direccional propuesto y sólo un papel condicionante la selección de la trayectoria más eficaz. Son los resultados y efectos económicos, políticos e ideológico-culturales del programa direccional los que fijan el patrón que seguirá la trayectoria. Según sea el valor de los problemas que enfrente y la eficacia de las operaciones para realizar un intercambio favorable de problemas, las trayectorias exploradas serán de acumulación o de desacumulación de fuerza.

VARIEDAD DE UN PROGRAMA DIRECCIONAL DESACUMULADOR DE FUERZA

GRAFICO PAGINA 607

Tal como lo indica el gráfico adjunto, dado un programa direccional, el patrón básico de la trayectoria queda fijado, y las distintas alternativas de secuencia u ordenamiento en la ejecución de los proyectos sólo produce variantes en torno a dicho patrón. Por ejemplo, la trayectoria T3 es más desacomuladora de fuerza que T1. Pero ambas siguen un patrón de desacomulación.

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

- a) ¿hemos caracterizado bien las fuerzas oponentes, las fuerzas aliadas y las tendencias de la fuerza propia ?
- b) ¿cuál es la relación entre las alianzas posibles y las alianzas y acuerdos que subyacen en el análisis de viabilidad ?
- c) ¿con que criterios hemos imaginado y supuesto las estrategias de los oponentes ? ¿están diseñadas con riqueza o con negligencia ? ¿cuanto es información y cuanto es deducción ?
- d) ¿cuales pueden ser los puntos débiles o críticos sobre los cuales fundamos la estrategia propia y calculamos la estrategia de nuestros oponentes ?

e) ¿que sensibilidad tiene nuestro análisis de viabilidad ante los puntos débiles detectados ?

f) En la estrategia adoptada, ¿cuánto depende del control de nosotros y cuánto de la precisión del calculo predictivo sobre las reacciones e iniciativas de las otras fuerzas ?.

4.1.- LA VIABILIDAD ECONOMICA DEL PROGRAMA DIRECCIONAL.

Buena parte de la planificación tradicional se preocupa del tema de la viabilidad económica.

Pero la viabilidad económica de un plan económico es algo más limitado que esa misma viabilidad en el campo de la acción general de un actor social en todos los dominios y ámbitos situacionales, como podría ser el plan de acción de un gobierno.

La viabilidad económica plantea estas tres interrogantes en la planificación situacional :

primera : ¿son económicamente viables los proyectos políticos ?

segunda : ¿son económicamente viables los proyectos económicos ?

tercera : ¿son económicamente viables los proyectos organizativos ?

La primera pregunta plantea, en su extremo más profundo, el conflicto entre el idealismo normativo de un diseño político y el positivismo hecho realidad en el individualismo económico. Pero

también, referida a una operación concreta nos enfrenta a la coherencia entre un diseño político particular con el sistema económico vigente.

¿Puede el hombre crear con éxito sistemas políticos que para su funcionamiento exigen un hombre económico distinto ?

¿ O el sistema político debe respetar y tomar como una restricción al hombre económico tal como es ? ¿ Es posible moldear un hombre nuevo, despojarlo de sus egoísmos y pequeñeces, motivarlo exclusivamente por valores morales e intelectuales de servicio a la colectividad, liberarlo en sus raíces de la necesidad de la acumulación individual, alejarlo de la inseguridad personal y del miedo al poder del otro, hacerle perder el temor a errar y a asumir responsabilidades, inmunizarlo contra el apetito por el poder, y al mismo tiempo hacerlo creativo, imaginativo, dinámico e impaciente por el progreso social ? ¿ La conciencia de servidor público puede ser motivo suficiente para una dinámica de progreso si no es acompañada por la vanidad del reconocimiento público, el incentivo económico y el poder sobre sus conciudadanos ? .

Estas preguntas remueven nuestras preocupaciones más profundas y no sabemos qué contestar, porque no nos hemos preocupado de conocer al hombre en su integridad. Conocemos, por el trabajos de los antropólogos, civilizaciones primitivas que desprecian la acumulación individual y, a veces, menosprecian hasta el poder. pero ellas viven o vivieron congeladas en su desarrollo, girando en un ciclo vegetativo que resuelve sus problemas de escasez en pequeño y por extensión progresiva en el uso de los recursos naturales necesarios. Jamás tuvieron que acudir a las ciencias, la tecnología y las grandes organizaciones típicas del mundo moderno.

Allí no puede decirse que surgió el hombre económico con sus inclinaciones sobre la propiedad y la apropiación individual. Allí los problemas no son del individuo, son de la colectividad. Pero la división del trabajo creó también la división de los problemas. Los problemas pasaron a ser personales y sus soluciones individuales. La seguridad del individuo quedó así asociada a su autonomía para resolver sus problemas personales. Pero la división del trabajo fue una necesidad del progreso social ante las nuevas escalas generadas por el aumento de la población.

En realidad ¿el individualismo económico es un producto del capitalismo ? ¿ o es producto de algo más profundo y difícil de remover ? ¿ cuanto tiempo tomaría cambiar al hombre, si decidimos cambiarlo, y qué pasaría en la transición ?

El individualismo económico parece ser para muchos una actitud defensiva ante la inseguridad. Para unos pocos, es un instrumento de poder, de dominio sobre otros. En ambos casos adquiere una fuerza motivadora persistente que se refuerza recíprocamente. El pequeño propietario agrícola no cede su tierra para una cooperativa, porque no quiere depender de otros. El pequeño propietario se suma a la fuerza de los grandes si el sistema es amenazado y el grande modera conflictos con los pequeños en las épocas de amenaza, porque el individualismo económico les permite un espacio de independencia que es pequeño para unos y grande para otros.

Así el diseño político-social choca con estas fuerzas individualistas y se hace inviable por la resistencia política o por la vía de un funcionamiento pobre de la economía.

La ética política no tiene una correspondencia en un ética económica. Es un choque de valores de la mayor trascendencia y no sabemos bien lo que es posible o imposible. No sabemos bien si el hombre es un dato o es una variable que puede ser cambiada. No sabemos bien el costo de cambiar al hombre ni si los problemas pueden ser resueltos sin cambiarlo.

Frente a este dilema, el diseño político de proyectos

Diego 612 -624

sociales alternativos no es algo que se experimenta en un laboratorio social, sino algo que vivimos como ideologías contrapuestas en las luchas políticas y en la vida cotidiana.

¿Por qué no pensamos el sistema social y el sistema económico como una macroorganización que puede ser diseñada para que sea creativa en la solución de los problemas y haga inmunes a los individuos a la concentración del poder y la riqueza? ¿Los únicos diseños posibles son los que están ahora en el debate mundial? ¿Ha llegado la hora de una nueva ola de utopistas que a partir del desarrollo de las ciencias sociales y en la interacción con sus progresivos avances rescate la idea de la ingeniería social?

Como se puede apreciar, la primera pregunta sólo trae más preguntas. Por esa vía es que los grandes problemas sociales llegan a ser parte del paisaje.

La **segunda pregunta**, en cambio, da en el blanco de lo que se llama planificación económica, análisis de eficacia económica, evaluación de proyectos, etc. supone resuelto el primer

problema, por una u otra vía. Normalmente se asume que el sistema político y el sistema económico sólo pueden ser como son en la realidad, y en base a esa realidad es necesario verificar con anticipación si son viables las operaciones económicas del plan.

Este tema plantea dos interrogantes: i) la de la eficacia o rentabilidad de las operaciones desde el punto de vista económico y ii) la de la compatibilidad entre los recursos económicos disponibles en el sistema y los exigibles por el programa direccional.

Todo el desarrollo de la teoría económica moderna está hecho para responder a estas preguntas. Por ejemplo, ¿Es económicamente viable la redistribución del ingreso que asume el plan? ¿Es financiable su tasa de crecimiento? ¿Las operaciones del plan cumplen con los requisitos mismos de rentabilidad económica? ¿Es posible el financiamiento del plan son sobrepasar un techo de inflación aceptable? ¿Qué pasa con la balanza de pagos si el plan se ejecuta? ¿Cuánto endeudamiento externo se necesita para hacer viable el plan?

El análisis de viabilidad económica debe dar cuenta de interrogantes como estas confrontando el deber ser normativo con el puede ser que nos anticipan los comportamientos económicos previsibles. En este sentido, un modelo económico matemático puede ser muy útil, siempre que su estructura considere el máximo de ecuaciones de comportamiento posibles, ya que éstas representan en el modelo la resistencia de la realidad para ser moldeada a gusto del planificador. Pero aquí surge una dificultad propia de la econometría. Nos es fácil saber si la realidad se resiste a aceptar los parámetros del plan o es el modelista quien se resiste a cambiarlo. Los procesos creativos cambian los patrones

comportamentales, pero allí podemos trabajar con variantes y escenarios para explorar posibilidades sin hacer afirmaciones predictivas.

En el otro extremo están los modelos económicos que sólo contienen identidades (ecuaciones de definición), y que por consiguiente no presentan la menor resistencia a cualquier manipulación del planificador, siempre que ellas respeten las identidades contables. Estos modelos no arrojan ninguna luz sobre el problema macroeconómico de la viabilidad.

El análisis de viabilidad económica debe llevarse también a cada una de las operaciones del plan. Ello requiere desarrollar métodos de evaluación económica de las operaciones, que pueden gestarse a partir de los métodos de evaluación de proyectos de inversión.

La **tercera pregunta** se refiere a la viabilidad económica de las operaciones institucionales y organizativas. La viabilidad económica de las operaciones institucionales revierte a la primera pregunta, mientras que esa viabilidad respecto a las operaciones que alteran las capacidades de producción de las organizaciones plantea las mismas cuestiones que la segunda pregunta.

4.m.- VIABILIDAD INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA

Recordemos que en este caso la interrogante clave es: ¿Son organizativamente viables los proyectos organizativos, políticos y económicos del plan? ¿Qué significa que los proyectos organizativos sean organizativamente viables? ¿Cuál es la importancia de la viabilidad organizativa de los proyectos políticos y económicos?

La primera interrogante puede descomponerse, a su vez, en varias otras:

- a) ¿tenemos las capacidades organizativas para organizarnos mejor? (restricciones organizativas para reformar las organizaciones);
- b) ¿las nuevas organizaciones que hemos diseñado para hacer cumplir el plan son viables y eficientes, es decir capaces de sobrevivir y cumplir satisfactoriamente su rol en el sistema? (capacidad de las nuevas organizaciones para desplazarse con ventajas a las viejas);
- c) ¿las capacidades organizativas actuales permiten la realización de los proyectos políticos, económicos y de servicios que el plan promete realizar? (capacidad operativa de los organismos vigentes), y
- d) ¿existe una adecuación entre el funcionamiento del sistema y la estructura institucional? (adecuación institucional al proceso de cambio situacional).

La **primera pregunta** señala el punto de apoyo de una palanca que intenta mover la situación organizativa. Ese punto de apoyo elemental es la capacidad de un actor para detectar, **reconocer** y **superar** sus deficiencias organizativas. Detectar, reconocer y superar son instancias interdependientes de una autocrítica que deviene en acción.

Puedo detectar erróneamente las deficiencias porque no sé bien como superarlas. Por ejemplo, es muy común en el ámbito institucional organizativo atribuir a deficiencias legales problemas enraizados en los procedimientos y hábitos burocráticos, en las debilidades de dirección y gerencia o en las estructuras culturales. Detectar la restricción no es pues independiente de saber como superarla. ¿Cuántas Comisiones y Comités de reforma naufragan

en América Latina en sus vanos intentos por reorganizar el aparato del sector público por sus fallas en la detección de las restricciones y sus causas? ¿En cuántos casos el formalismo vacío produjo sólo como resultados de años de trabajo un plan-libro normativo sobre las reformas necesarias?

Aquí la pregunta más incisiva e irritante es si los reformadores organizativos saben qué reformar y cómo reformar. Si la respuesta es negativa, como ocurre muchas veces, **¿quién reforma a los reformadores?** ¿quién les coloca el dedo donde deben ponerlo? ¿quién concibe una estrategia de reforma organizativa?

Otra forma de autoengañarse en este problema consiste en atribuir a otros las deficiencias propias de organización., ¿Cuántas veces vemos a los dirigentes políticos quejarse de la corrupción que ellos mismos generan con sistemas administrativos deficientes, de la falta de información que ellos producen con sistemas de gerencia primitiva y de las resistencias al cambio en la burocracia que en realidad se origina en la cúspide directiva que ejerce sus funciones con un pragmatismo atrasado?

El caso más típico de estas quejas desorientadas es el de las Oficinas Presidenciales y los Consejos de Ministros, donde proliferan las denuncias sobre la ineficiencia de la organización estatal sin percatarse que la principal causa de tales deficiencias reside en las técnicas primitivas de dirección, planificación, asignación de responsabilidades, preparación de la agenda presidencial y sistemas de petición y rendición de cuenta con que dichas Oficinas operan. La Dirección Superior de nuestros

países es el talón de Aquiles de nuestras democracias. Ellas ponen el techo de todas las capacidades limitadas.

La experiencia nos indica que reconocer tales deficiencias es una autocrítica alejada de las prácticas de dirección gubernamental. Por otra parte, superar las restricciones organizativas implica concebir estrategias certeras, imaginativas, persistentes y prácticas de reforma del aparato público. Tales estrategias derivan generalmente en propuestas normativas y legales cargadas de utopismo declarativo. En otros casos se crean comisiones deliberantes con el propósito de ofrecer un espacio de reflexión crítica a los reformadores y satisfacer sus vanidades. Naturalmente esas comisiones acumulan conocimientos e informes en la misma medida que se aíslan de la acción reformadora y son dominadas por el espíritu de investigación administrativo-legal muchas veces huérfano de base teórica. Por esa vía los organismos oficiales de reforma llegan a ser centros de denuncia de los problemas sin audiencia para sus proposiciones. Arrinconados como oponentes terminan enfrentados a los mismos actores sociales que promueven tales organizaciones y tienen el poder para tomar las decisiones. Así, el practicismo político que repele las teorías y las ciencias se traslada a las funciones organizativas impregnándolas de su mediocridad y vicios.

La **segunda pregunta** apunta al concepto cibernético de organización viable. ¿Nuestro diseño organizativo será eficaz y se impondrá sobre los viejos procedimientos, vicios y hábitos burocráticos? Las respuestas a esta pregunta tienen todas las limitaciones inherentes al escaso desarrollo de la teoría de la organización. Sin embargo, en la práctica, vemos que ciertas organizaciones son capaces de estructurarse y funcionar con

efectividad; ellas se destacan nítidamente del promedio de las organizaciones estatales.

Parece pues que la limitación principal no es el estadio de desarrollo teórico, sino la capacidad y condiciones para aplicar las concepciones conocidas sobre la organización. En los casos de las organizaciones exitosas podemos constatar ciertas características comunes: han sabido defenderse del clientelismo político, tienen estructuras financieras sanas y organizativas flexibles, operan sobre la base de la descentralización de capacidades y responsabilidades, articulan bien sus sistemas de dirección, planificación y gerencia, tienen sistemas de remuneraciones mejores que el promedio, demuestran una razonable capacidad de adaptación a las circunstancias, son muy estrictas en la selección y promoción del personal, mantienen un grado de informalidad directiva que alienta la creatividad, despierta el orgullo de su personal por pertenecer a la institución, etc.

Frente a estas características es necesario explicarse como se lograron. ¿Nacieron como organismos de excelencia? ¿Quién cuidó de su desarrollo? ¿Cómo adquirieron ese respeto institucional que las liberó del clientelismo político?

En la gran mayoría de los casos aparece la respuesta del liderazgo fuerte ilustrado. Esas instituciones tuvieron desde su origen una conducción conciente de los principios que constituyen una buena organización y, con perspectiva de futuro, impidieron en su germen los vicios típicos del contexto organizativo en que debían desarrollarse. El líder organizativo impuso la eficiencia como norma interna y el respeto externo a las reglas organizativas. Lógicamente, ese líder organizativo sufre enormes presiones del medio y para resistirlas deber ser

invulnerable. La creación de equipos de liderazgo organizativo parece así esencial en las estrategias de reforma organizativa.

La dificultad en el ámbito organizativo para ampliar el espacio reducido de las organizaciones de excelencia reside generalmente en las direcciones políticas partidarias y en las direcciones superiores burocráticas. Esas directivas tienen a menudo escasos conocimientos en materia de organización y aplican criterios de muy corto plazo en sus decisiones organizativas.

La fortaleza de dichas direcciones reside justamente en el clientelismo político y no en su prestigio como gerentes públicos. La estabilidad de su situación no depende de su eficacia como gerentes, sino de su capacidad de respuesta a las demandas políticas intermedias e inmediatas.

Por otra parte, la viabilidad de una organización se construye dinámicamente sometiénola a pruebas y adaptándola a las experiencias derivadas de ellas. Una institución es una forma de organización de la relación recursos producto resultados y, por consiguiente, debe estar constantemente sometida a rendición de cuentas sobre la relación recursos producto y la relación producto resultados. Pero si la Dirección Superior del Gobierno y el Consejo de Ministros no operan sobre la base de exigir eficiencia y resultados sobre los problemas más relevantes, entonces todo el sistema es laxo, abierto a las presiones del clientelismo político y desconcentrado hacia problemas intermedios de alcance inmediatista.

La **tercera pregunta** se refiere a verificar la capacidad actual de producción de operaciones de las organizaciones vigentes en relación a las exigencias del programa direccional. Si tales capacidades están por debajo de las exigencias del plan, será necesario diseñar operaciones organizativas destinadas a elevar dichas capacidades. Si existen las capacidades organizativas para detectar correctamente las deficiencias y diseñar las operaciones

pertinentes, siempre será necesario regresar a la viabilidad política y económica de las mismas. En efecto, dichas operaciones pueden ser necesarias, pero políticamente inviables y económicamente muy costosas.

La **cuarta pregunta** apunta a un problema muy complejo: la adecuación de las instituciones de un país a los propósitos del programa direccional. Aquí surgen preguntas como las siguientes: ¿El sistema electoral y el sistema de partidos está de acuerdo con el avance del proceso democrático? ¿El sistema institucional es coherente con el propósito de distribución del poder y libertad? ¿La concepción del Poder Judicial y sus estructuras organizativas permiten ofrecer la justicia que asume como compromiso el programa direccional? ¿El aparato económico del Estado es capaz de imaginar, diseñar y ejecutar las operaciones de exportaciones que anuncia el plan?

Ya no se trata de capacidades de producción institucional sino de coherencia institucional entre las realidades de hoy y los compromisos.

4.n.-ANALISIS DE SINTESIS DE LA VIABILIDAD DEL PLAN

Hasta ahora hemos analizado por partes el problema de la viabilidad de un plan. Y, naturalmente, la existencia de diversas aproximaciones en el proceso de diseño del plan en base a ajustes sucesivos, genera para la necesidad de una fase de síntesis donde se concilie direccionalidad con viabilidad, y al mismo tiempo se resuelva el problema de la coherencia entre la viabilidad política, la económica, la institucional-organizativa y la tecnológica. Estas viabilidades son interdependientes y cualquier ajuste en una de ellas puede obligar a revisar el análisis de viabilidad de las otras.

El gráfico adjunto expresa sintéticamente esta interdependencia. Esta interdependencia puede entenderse mejor con un ejemplo. Supongamos que estamos analizando la viabilidad de una operación de construcción de 100.000 viviendas populares al año. Dicha operación pasó las pruebas de viabilidad política e institucional-organizativa, pero al hacer el análisis de

621

Viabilidad económica se llega a la conclusión de que el costo de las viviendas es muy alto en relación al ingreso de las familias que deben ser beneficiadas con las viviendas. Ello plantea la necesidad de un subsidio de un 20% de su costo para que su precio de venta esté al alcance de los ingresos de las familias pobres. Es necesario entrar ahora a considerar un financiamiento adicional, pero ese financiamiento adicional tiene que tener viabilidad política, económica y organizativa.

Así, el análisis de viabilidad en un ámbito demanda exigencias de viabilidad en los otros. Por ello, el análisis de viabilidad se hace por aproximaciones sucesivas hasta que el conjunto de las operaciones del plan son viables en las tres dimensiones señaladas.

623

5.a.- LA VELOCIDAD DE LA MEDIACIÓN ENTRE CONOCIMIENTO Y ACCION.

El momento táctico-operacional es el momento central en la mediación entre el conocimiento y la acción. Las principales dificultades con esa mediación son de **comunicación** y de **tiempo** o ritmo.

El problema de comunicación reside en el conflicto cultural entre concentración estratégica y distracción táctica. La ceguera propia del actor en situación se agrava en la tensión de la acción-coyuntural y produce la distracción de los conductores comunes hacia las cuestiones urgentes pero menores. El planificador económico, por su parte, tiende a rezagarse respecto de las oportunidades y a construir sus propuestas con una visión muy parcial de la situación.

Si el problema central de la planificación es la coyuntura presente, surge un problema de asincronía entre la **velocidad con que cambia la situación real** día a día y la **velocidad con un actor puede hacer un plan** para actuar sobre ella.

En esta batalla entre velocidad de cálculo y velocidad de cambio de la realidad, el plan-libro queda al margen de toda competencia: siempre está detrás de los hechos.

El cálculo del planificador y la acción concreta que altera la realidad situacional se entrelazan en el proceso de planificación, estableciendo una cadena del tipo: cálculo ◀ acción ◀ cálculo, cuya velocidad no puede ser inferior a la de la cadena: acción ◀ alteración de la situación ◀ acción.

625

El cumplimiento de tal condición depende no sólo de la velocidad del cálculo, sino también de la información oportuna o de la previsión del cambio situacional.

La acción concreta se hace en el presente e impacta en el futuro. Aunque orientada por el futuro deseado, el centro de la planificación es el cálculo que precede y preside la acción que gesta un acto de coyuntura. El **futuro** pesa en el plan como una

prealimentación de distinta longitud de vista, un mes, un año, un quinquenio, una década, etc., que traída a la mano al presente nos permite encadenar direccionalmente lo que debemos y podemos hacer hoy para alcanzar mañana los objetivos con los que nos hemos comprometido. El presente nos permite **hacer** y el futuro nos señala el **debe ser**.

Esta prealimentación puede referirse a planes perspectivas de muy distintos horizontes de tiempo, desde el corto y el mediano, hasta el muy largo plazo. Todos esos planes aportan una referencia direccional de distinto valor y significado para las decisiones presentes.

Algo parecido ocurre con la **retroalimentación**. El cálculo que hicimos ayer como plan, hoy es confirmado o rechazado por la realidad. El aprendizaje de la relación plan-realidad es lo que nos permite mejorar la capacidad del cálculo del planificador en un proceso incesante y permanente de retroalimentación con la historia reciente.

Pero, una vez que se concreta la acción decidida, muchos otros factores influirán además de la acción propia en la construcción de una nueva situación. Esta nueva situación seguramente será distinta de la esperada, y en consecuencia a partir de esta nueva explicación situacional y nuevas articulaciones de prealimentación y retroalimentación.

Y así sigue la cadena de cálculo y acción.

Pero ese cálculo tiene que hacerse a una velocidad que permita al conductor anticipar las consecuencias de sus acciones antes que la situación prosiga su cambio y anule la vigencia del plan. Y aquí surge un problema de tecnología de planificación o del modo,

forma y técnica de hacer planes, para ganarle en tiempo a la realidad.

La velocidad del proceso de retro y prealimentación que apoya el cálculo de cada arco de coyuntura tiene que ser mayor que la velocidad de cambio de la coyuntura. Para alcanzar esa velocidad el planificador no puede apoyar sus cálculos en la realidad misma, sino en una previsión de ella que puede estar equivocada.

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

627

La retroalimentación de la toma de decisiones consiste en examinar el pasado reciente para redefinir la situación inicial antes que nuevos cambios alteren la realidad y así poder actuar en conocimiento de la nueva situación inicial para corregir el plan siguiente después de aprender de la experiencia que ofrecen los cálculos pasados.

El centro de la planificación estratégica tiene que ser un sistema articulado de discusiones y deliberaciones en los distintos niveles sociales, que produzcan como resultado flujos incesantes de decisiones que precedan y presidan la acción.

La conciliación de la planificación de situaciones de coyuntura con la planificación de situaciones perspectivas es una cuestión

vital y primera del proceso de planificación. Un plan de mediano plazo sólo puede mantenerse siempre vigente, si sigue la coyuntura y se renueva en función de ella. A su vez, la planificación de la coyuntura necesita de la direccionalidad que norma el plan de mediano plazo. Ambas instancias temporales de la planificación constituyen especialidades y experiencias que requieren hombres de distinta vocación y aptitudes.

Eso obliga a que los planificadores de la coyuntura y el corto plazo se constituyan en quipos de trabajo distintos a los de los planificadores del mediano y largo plazo. Nos alejaría del tema central si argumentáramos esta afirmación, pero ella esta probada en experiencias concretas fuera de América Latina, donde la planificación de corto y mediano plazo sólo han podido realizarse sin que una absorba la otra, especializando equipos. Así y todo, la coordinación es dificultosa mientras mejor cumple su papel cada equipo de planificación, ya que el corto y largo plazo generan visiones distintas y conflictivas de los problemas. Si ese conflicto es equilibrado, sin dominio persistente de uno sobre el otro, el plan se hace más práctico y la direccionalidad se apoya en esa práctica.

5.b.- CONducir PLANIFICADAMENTE.

Sólo se conduce **desde el presente** y mediante **la acción**. Hoy es el tiempo del hombre práctico, pero también es el tiempo en que se realiza el planificador, el estratega y el dirigente. La fusión de ambos es también un problema teórico. ¿Cómo llega la planificación al presente y se convierte en acción concreta? ¿Cómo alargar y enriquecer la vista del hombre de acción con el cálculo de planificación? Esa es la tarea del momento táctico-operacional.

Exactamente preocuparse de la **mediación entre el conocimiento y la acción**. Pero, esa mediación, a diferencia de la investigación sobre el futuro, debe hacerse hoy y todos los días.

Hasta aquí hemos visto la planificación como si ella consistiera en conocer la realidad, diseñar el futuro y estudiar las posibilidades de realización del plan. La verdad es que se trata de un proceso permanente e incesante de hacer, revisar, evaluar y rehacer planes que solo rematar tarea en la decisión concreta del día a día.