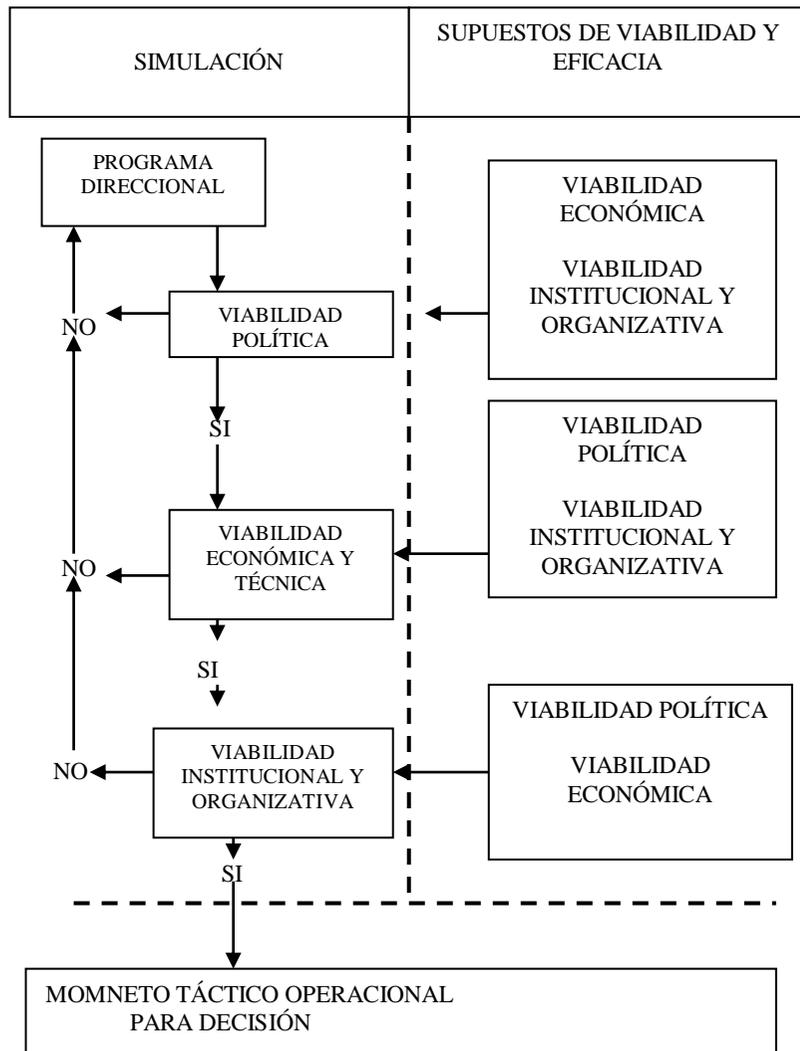
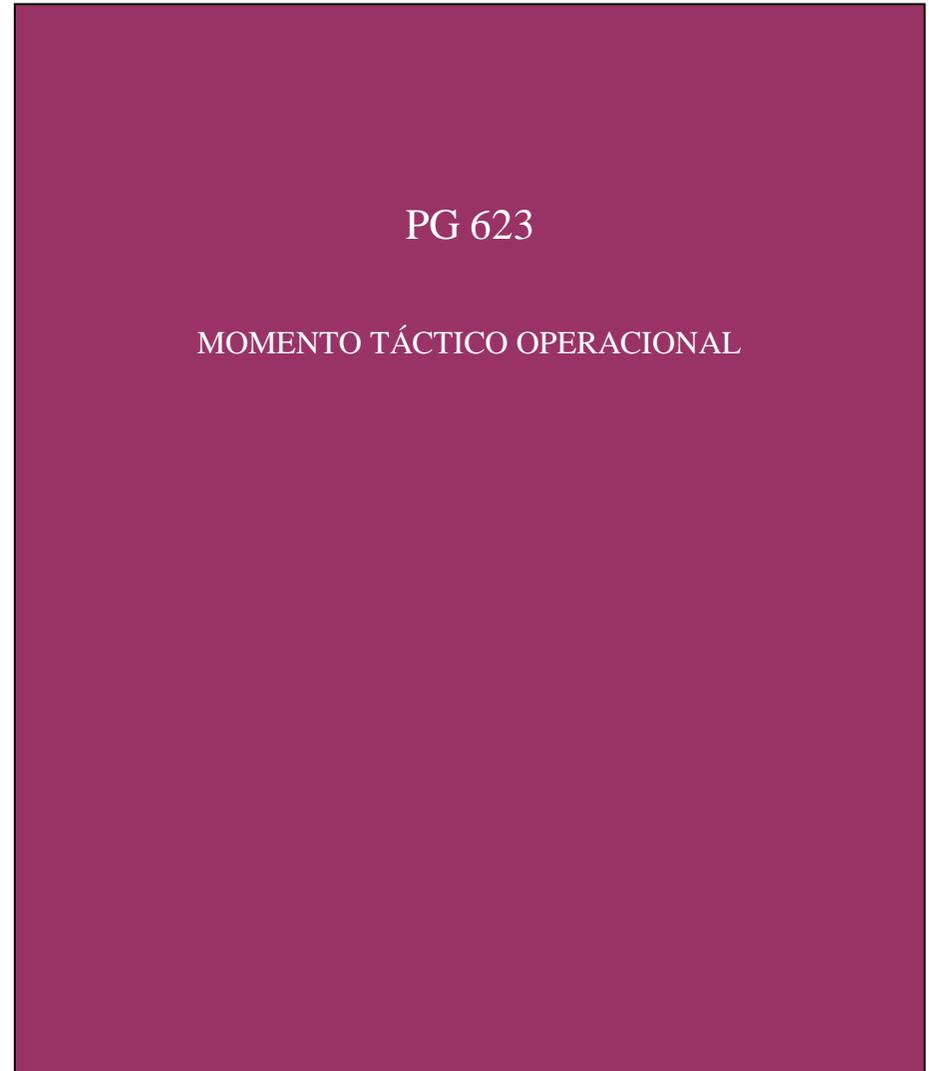
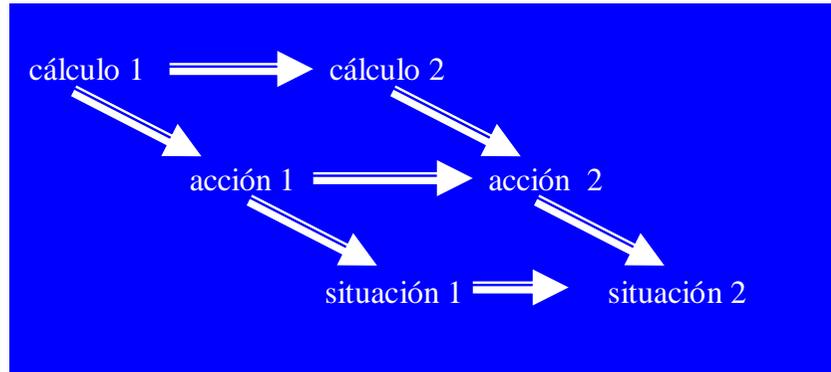


DIAGRAMA DE ANÁLISIS DE VIABILIDAD 621



ASLD DE N BBBS S S S S S S S S S

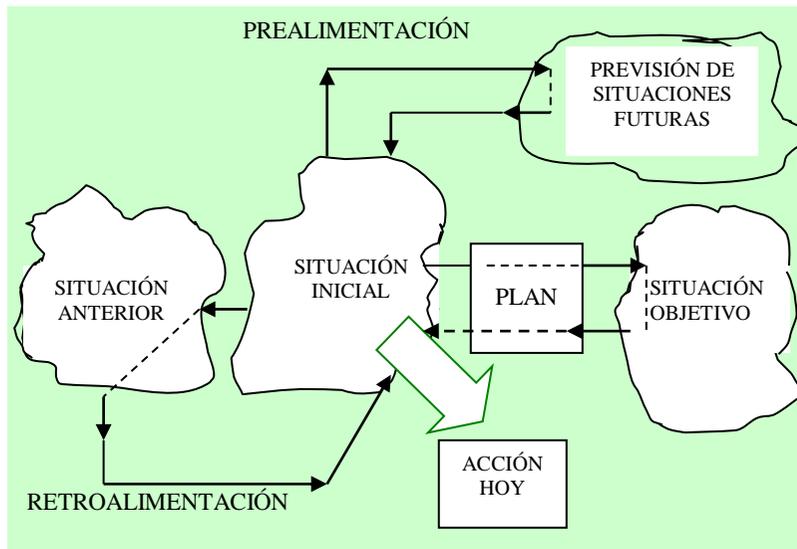




La acción siempre es el producto terminal de un cálculo, pero no necesariamente el producto terminal formalizado. Esa divergencia es la que tiene que resolver el momento táctico- operacional.

Los tres primeros momentos deben en consecuencia articularse al proceso de conformación de las decisiones y el seguimiento del impacto de las operaciones. El proceso de planificación tiene una dinámica parecida a las olas incesantes del mar. Cada ola es un proceso de cálculo que apoya alguna acción concreta. A veces el proceso de cálculo que llamamos planificación es exitoso y precede y preside la acción. Otras veces, la acción responde a un cálculo meramente inmediatista desligado del proceso sistemático de planificación.

LOS PROCESOS DE PREALIMENTACIÓN EN EL PLAN SITUACIONAL



Conducir exige preocuparse de las olas importantes y delegar en otros la atención del oleaje menor. Conducir es ser creador de olas, de aquellas que marcan la direccionalidad del proceso. Conducir es usar el tiempo selectivamente en los problemas y operaciones que marcan el rumbo.

Pero conducir significa tener el tiempo y saber cómo. Ambas son cualidades que se conquistan, y se reducen a al primera. El estratega siempre tiene tiempo por que no lo pierde, y no lo pierde porque sabe lo que es importante para su estrategia. Al final, es un problema de saber y saber rodearse.

La concentración en las operaciones estratégicas es la clave de la conducción, por que ellas marcan la dirección del movimiento situacional. Las operaciones estratégicas son aquellas que:

i.- Se refieren a problemas de alto valor para los actores sociales, y generalmente inciden sobre nudos críticos que están en las acumulaciones o en las reglas básicas;

ii.- Tienen fuerte incidencia en la direccionalidad del proceso de cambio situacional, por que afectan nudos críticos comunes a muchos problemas e inciden principalmente en la relación producto resultado de las operaciones, y

iii.- Generalmente se refieren a problemas terminales y cuasiestructurados, que no permiten la normatización para la definición del problema y el análisis de sus causas ni el cálculo estructurado para el diseño de las operaciones; por consiguiente son operaciones que requieren juicio resolutorio de alcance estratégico para cada caso y en cada situación. Las operaciones estratégicas son muy consumidoras de tiempo e ingenio directivo. Cuando falta el último, la excusa es el primero.

FALTAN PÁGINAS 632 Y 633

plan, en la forma que aquí se precisa mas adelante, y otra muy distinta, es una cuenta descriptiva y anecdótica sobre lo que ocurre en un ámbito problemático. Aquí, es donde se aprecia la importante función de organización que cumple un plan modular por operaciones y el valor que ello tiene en la planificación en la coyuntura. La apreciación situacional y la pre-evaluación suponen modelos para interpretar la realidad y simular los efectos de las operaciones, así como suficiente información para alimentarlos y corregirlos. La post-evaluación

requiere, a su vez, de indicadores representativos del grado de cumplimiento de las operaciones, bajo los requisitos de calidad y eficacia propuestos en el plan, y de indicadores representativos de los efectos de dichas operaciones sobre aspectos particulares de la situación o de la situación en general. Pero esas operaciones solo serán eficaces o efectivas si inciden sobre los VDP de los problemas seleccionados.

El principio organizador básico en la conducción del día a día consiste en la convergencia de dos criterios:

i.- Concentración estratégica (que es dominante) y

ii.- Flexibilidad táctica (que es subordinada) en el espacio de la libertad que permite la estrategia, hasta que ella sea cambiada ante las imposibilidades tácticas

El primer criterio exige concentración en los problemas y operaciones estratégicas. Esta concentración de la dirección en las operaciones estratégicas implica que el sistema de conducción debe contemplar tratamientos diferenciales para los distintos tipos de problemas y operaciones.

En esta diferenciación juegan un rol muy importante dos variables: i) el tiempo, ii) el tipo de problemas y operaciones.

El tiempo, obliga a distinguir entre los procesos normales de conducción que se desarrollan en un contexto situacional de ritmo pausado y libre de tensiones, y los procesos anormales a ritmo acelerado y bajo fuerte tensión situacional. Estos últimos requieren procedimientos especiales.

El tipo de problemas y operaciones crea también distinciones muy fuertes. Este tema lo plantean con gran agudeza Keen y Scott Morton (Decision Support System, 1978, Addison Wesley):

“Mientras existe una forma mejor de llevara cabo las subtareas estructuradas, las otras requieren de cada conductor la aplicación de juicios situacionales de valor desde un marco de referencia personal”

(Pág. 11)

“Por definición un problema completamente estructurado es uno en el cual las tres fases- Inteligencia, Diseño y Elección- (aquí los autores aluden a Simon) son todas estructuradas. Por consecuencia, podemos especificar algoritmos o reglas de decisión que nos permitirían descubrir el problema, diseñar las soluciones alternativas y seleccionar la mejor solución. El problema inestructurado es uno en el que somos incapaces de especificar como crear metodologías para solucionar el problema que ha sido definido. En la fase de elección, no tenemos criterios claros para elegir una solución óptima entre aquellas que creamos. Si estas tres fases son inestructuradas en su totalidad en el proceso de solución del problema, en el sentido precisado, entonces clasificamos el problema entero como inestructurado.” (Pág. 95)

a partir de esta distinción central para la planificación situacional, podemos distinguir entre:

i) operaciones estructuradas, sobre las cuales, una a una, en general no tomamos decisiones porque hay una normativa de procedimientos y cálculo estructurado que las resuelve

repetitivamente sin intervención del dirigente, salvo que se produzca una anomalía que quiebra la rutina;

ii) operaciones inestructuradas, que no pueden tratarse en bloque, no pueden ser normatizadas con procedimientos estructurados preestablecidos y, por consiguiente, requieren juicio situacional resolutivo del dirigente en cada caso; y

iii) operaciones semiestructuradas, que son una combinación de los dos tipos anteriores, y por consiguiente en parte responden a procedimientos establecidos y cálculos estructurados, pero por otra parte requieren para su diseño y evaluación una por una del juicio situacional resolutivo del dirigente. La mayoría de las operaciones del plan son de este tipo si se exploran creativamente.

CUADRO. Pág. 636

Si cruzamos en una matriz las variables que aluden al tiempo con las que distinguen el tipo del problema, podemos tener una síntesis de los procesos diferenciados que necesitamos caracterizar para el estudio del momento táctico-operacional.

Los problemas y operaciones semiestructuradas e inestructurados deben entenderse como una distinción al interior de concepto de problemas y operaciones cuasiestructurados.

Ahora podemos contestar a la pregunta ¿Cómo se conduce? Se conduce combinando las celdas de la matriz anterior de tal forma de mantener bajo control la direccionalidad del cambio situacional perseguido con una concentración en los problemas y operaciones estratégicas, anticipando la gestación de nuevos problemas, enfrentando los problemas cuasiestructurados vigentes, manteniendo bajo constante supervisión los problemas bien estructurados y controlando los cambios

de ritmo del cambio situacional con procedimientos especiales de conducción bajo tensión situacional.

Concentración estratégica es lo opuesto a distracción en lo secundario.

El segundo criterio es flexibilidad táctica, pero sin perder de vista que la táctica no es eficaz por sí misma, sino en relación a la estrategia perseguida.

La planificación en el presente es planificación táctica; exige una evaluación permanente de la evolución del cambio situacional y de los resultados reales alcanzados después de cada acto de intervención social o después de que algún evento no planificado o exógeno al sistema considerado altera las características de la situación o su movimiento.

Este seguimiento tiene, por una parte, la finalidad de aprender de la praxis comparando simulación y realidad, a fin de mejorar la calidad de los cálculos siguientes, y por otra, revisar constantemente el plan a fin de adaptarlo flexiblemente cada vez que la situación cambia.

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

El proceso de planificación supone articular los momentos explicativo (apreciación situacional), normativo (direccionalidad). Estratégico (viabilidad) y táctico-operacional (cálculo que precede y preside la acción) en una forma tal que conformen un sistema oportuno y eficaz de toma de decisiones y resoluciones.

Este sistema debe evitar que los arcos de coyuntura construyan una direccionalidad propia exclusivamente dominada por las restricciones del presente. Es decir, que la práctica de la acción se disocie de la estrategia y que la estrategia se agote en elucubraciones sin contacto con la acción táctica.

En el plano de la gestión institucional esto significa evitar que el sistema informal del sistema de planificación desplace al sistema formal y que el simple pragmatismo inmediatista resulte opuesto al cálculo sistemático sobre las decisiones.

En un sistema maduro de planificación la experiencia, el pragmatismo y la creatividad inmediatista se combinan con el dominio teórico, el cálculo formal y la persistencia en el cumplimiento del plan. Son prácticas que deben enriquecerse mutuamente en lugar de oponerse como extremos.

De otra forma, la planificación formal queda relegada al papel de un discurso normativo sin **audiencia** ¿?? práctica.

CUADRO. PÁG 639

Para evitar las desviaciones mencionadas, el plan debe preceder y presidir la acción en la coyuntura, y ésta, con sus consecuencias retroalimentar el plan. En consecuencia el plan no solo se refiere a un diseño y una simulación sobre el futuro, sino principalmente a un

cálculo sobre las decisiones presentes. El presente tiene que ser rescatado para la planificación.

Aquí hay una importante diferencia con la planificación tradicional que generalmente se pasa por alto. La planificación situacional obliga a sistematizar no solo el momento del diseño normativo de la planificación, sino a articular el diseño normativo en el diseño estratégico y principalmente a coordinar lo normativo-estratégico con lo táctico-operacional.

En esta forma, en cada momento, el diseño se hace dependiente del cambio situacional real, y éste responde en la coyuntura al diseño normativo-estratégico.

Así, paralelamente al proceso incesante y permanente de revisión del diseño normativo-estratégico, se realiza otro articulado con el primero, que exige la toma de decisiones concretas fundamentadas en la prealimentación con el cálculo de exploración del futuro y en la retroalimentación en la evaluación del cotejo plan-realidad en el pasado reciente.

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

En síntesis, debemos pensar la conducción considerando las siguientes variables:

- i) los dos submomentos típicos del momento táctico operacional;
- ii) el ritmo o “paso” con que cambia la situación junto con el grado de tensión situacional que acompaña ese ritmo, y
- iii) los tipos de problemas que componen el plan.

Ahora podemos enriquecer la matriz anterior considerando el paso de cambio de la situación, el tipo de problemas y su tratamiento en cada submomento.

En este cuadro aparecen claramente dos tipos de apreciación de la coyuntura y dos modos de resolución de problemas, según se trate de procesos estructurados o cuasiestructurados.

TIPO A: información autoexplicativa automatizada y normatizada de la coyuntura, tanto sobre los problemas como de las operaciones.

TIPO B: apreciación situacional de la coyuntura respecto de problemas y operaciones cuasiestructuradas, en que el juicio personal es muy importante;

MODO C: proceso de resolución donde hay toma de decisiones sobre cada problema y cada operación, sino reglas de procedimiento y cálculo para enfrentarlos, y

MODO D: que tipifica procesos de irresolución ante problemas nuevos y poco conocidos, donde la mayor dificultad consiste en plantear el problema. Allí es necesario el juicio situacional deliberativo y resolutivo para enfrentarlos de un modo subjetivo y particular.

CUADRO. PÁG 641

Si ahora, en vez del ritmo de tiempo normal, consideramos los mismos procesos pero a ritmo tenso y acelerado, la matriz sugiere el caso B que está dominado por la idea de que los procesos de análisis y decisión nunca deben realizarse bajo condiciones de descontrol del tiempo y en contacto con el calor directo de las tensiones. En primer lugar el análisis debe abastecerse con información próxima al tiempo real y

antes de la decisión, esos procesos deben “congelarse”, reproducirse a distancia con medios simulados y explorar con calma las consecuencias de diversas alternativas de solución. El ritmo de la interacción con el oponente nunca debe cederse al OTRO; el estratega debe intentar siempre estar en control del tiempo. El proceso de enfriamiento de los impulsos, de aceleración de la información y de multiplicación de las perspectivas de análisis es la “sala de situaciones”.

CUADRO PÁG 642

En el caso del cuadro B hay un modo dominante de análisis y toma de decisiones: el modo “E” en la sala de situaciones allí se define el ámbito o espacio de las tensiones, y todos los procesos estructurados o no estructurados ligados a ella pasan a tener un tratamiento privilegiado, tal como se explica más adelante en la parte correspondiente a los sistemas de emergencia en sala de situaciones. El resto de las operaciones estructuradas sigue el modo A-C de tiempo normal.

La dirección estratégica plantea, según el análisis anterior, la necesidad de distinguir modos diferenciados de planificación según se trate:

- i.- Del cálculo en el presente,
- ii.- De procesos de ritmo normal y acelerado, y
- iii.- De problemas y operaciones estructuradas o cuasiestructuradas

Y como respuesta a estas realidades diferenciadas propone:

- i.- El modo I, de dirección normatizada (celdas A y C de la matriz A), y
- ii.- El modo II, normal de dirección estratégica (celdas B y D de la matriz A), y
- iii.- El modo III, de emergencia en sala de situaciones (modo E de la matriz B)

A su vez, la distinción práctica de estos modos diferenciados tiene que expresarse en diseños organizativos que estructuren los subsistemas de dirección que sean necesarios para este tipo de dirección estratégica.

5. d.- MODOS Y SISTEMAS DE DIRECCIÓN.

Dirigir un proceso complejo hacia objetivos creativamente seleccionados es quizá una de las actividades humanas más complejas. Dirigir un Gobierno de un país en las condiciones latinoamericanas es aún mucho más difícil. El mero arte y la simple experiencia política partidaria no bastan. La magnitud y la complejidad del aparato del Estado, junto con la limitada gobernabilidad de estos sistemas y las limitadas urgencias sociales, plantean desafíos que requieren una preparación especializada. En efecto el gobernante debe comenzar por crear sistemas de dirección que hoy no existen en nuestros países, y esa inversión del tiempo en creación de sistemas debe realizarse sin mengua de la acción directa sobre los problemas terminales urgentes.

Llamemos **dirección estratégica** a este sistema de conducción que proponemos.

La dirección estratégica requiere al menos, de los cinco siguientes subsistemas:

a) **de planificación en la coyuntura** (SPC) que de hecho se interfecta ampliamente con los sistemas conocidos como de **soporte a las decisiones** (SSD); este subsistema lleva el peso principal en el proceso de hacer la mediación entre el conocimiento y la acción, se concentra en los problemas y operaciones estratégicas y constituye el centro de la dirección estratégica.

b) **de Gerencia por Operaciones** (SGO), que transforma el sistema recursivo que se reproduce hasta los niveles operacionales de base guiado por el criterio de eficacia de afectar los VDP de los problemas; es un sistema flexible que normaliza los procesos estructurados pero también trata con los procesos cuasiestructurados con diseños menos rígidos; aún en los procesos normatizados debe constituirse en una fuerza creativa contra las rutinas irreflexivas mediante la evaluación del cumplimiento de las normas y de su revisión ante el cambio situacional; la gerencia por operaciones convierte los módulos del plan en módulos de gerencia;

c) **de Petición y Rendición de Cuentas** (SPRC), que aborda la evaluación de la marcha del proceso de cambio situacional según la distribución de responsabilidades institucionales y organizativas que establece la estructura modular del plan, con tratamientos diferenciados para los módulos estructurados y cuasiestructurados; este sistema establece con anterioridad a la designación de los directivos responsables y al desarrollo de las operaciones que conducirán, los momentos procedimientos y criterios de evaluación con que se les exigirá cuenta y deberán rendir cuenta ante el nivel jerárquico inmediatamente superior.

d) **de Presupuesto por Programas** (SPP), que formaliza la asignación de recursos económicos presupuestarios a los módulos de planificación (operaciones, acciones y subacciones) que requieren de ellos; establece la correspondencia entre los módulos presupuestarios y los módulos del plan; es parte fundamental del apoyo al sistema de rendición de cuentas sobre todo en lo que se refiere a eficiencia (relación recursos producto) y,

e) **de Emergencia en Sala de Situaciones** (SDS), que crea métodos especiales para todos los sistemas anteriores cuando se trata de emergencias que crean el riesgo de pérdida de control del tiempo para el dirigente y se gestan climas de tensión situacional que amplifican la cuebra situacional de los actores envueltos en el conflicto.

CUADRO (Pág. 646)

Estos cinco subsistemas crean los requisitos para el diseño de las estructuras organizativas pertinentes. Se intersectan unos con otros, se refuerzan mutuamente y sus fronteras son imprecisas, pero tienen una especificidad que los identifica con subsistemas del sistema de dirección estratégica.

Este sistema de dirección estratégica es al mismo tiempo la planificación en el día a día; en este cálculo del presente no es posible distinguir planificación de dirección y gerencia.

El papel principal de estos cinco subsistemas se sintetiza en el cuadro adjunto.

5.e.- PLANIFICACIÓN EN LA COYUNTURA Y SISTEMA DE SOPORTE DE LAS DECISIONES.

El cálculo en la coyuntura.

Planificar en la coyuntura y apoyar ese cálculo con un sistema de soporte a las decisiones constituye el nudo central del momento táctico-operacional. El sistema de planificación en la coyuntura (SPC) presenta las siguientes características:

- a) Es un cálculo de síntesis, donde las instancias explicativa, normativa y estratégica convergen hacia el cálculo que precede y preside la acción.
- b) Es el cálculo inmediato de la acción, vale decir, es de última instancia y de peso decisivo para orientar la acción
- c) Es el cálculo diferenciado que se adapta a las particularidades de los tres modos de dirección ya señalados.
- d) Es un cálculo correctivo y adaptativo, donde cada apreciación y resolución es permanentemente ajustada según la evaluación de la historia previa y de las trayectorias residuales que aún es posible recorrer hasta alcanzar la situación-objetivo.
- e) Es un cálculo sometido a presiones por que en él se enfrentan las distintas visiones y tendencias al interior de la fuerza que planifica y entre las fuerzas que coexisten conflictivamente en la situación.

Dado que ningún Gobierno es homogéneo hasta el extremo de impedir la generación de visiones y / o tendencias conflictivas en su interior, una buena decisión supone una convincente argumentación y defensa de los distintos puntos de vista sobre la situación, los planes y las distintas opciones que se abren en la coyuntura.

Este encuentro conflictivo de visiones, se concentrara en los siguientes planos:

- a) eficacia económica versus eficacia política;
- b) criterios de corto plazo versus el cumplimiento del programa de gobierno y estrategia a largo plazo;
- c) tendencias ideológicas, doctrinarias y éticas contrapuestas que inciden en una decisión; y
- d) apreciaciones desde distintas perspectivas de análisis sobre la situación real, sus oportunidades y problemas y medios eficaces para abordarlas.

En síntesis, la mediación entre el conocimiento y la acción que debe realizarse en la coyuntura exige:

- a) Articular el cálculo estratégico con el proceso permanente de toma de decisiones, lo cual exige concebir la planificación como un proceso incesante que sigue la coyuntura, donde siempre hay un plan haciéndose, pero siempre una plan para apoyar las decisiones;
- b) Articular lo político con lo económico, lo cual supone

Posiciones teóricas

1. la visión racionalista clásica de la microeconomía, que sigue teniendo un gran peso a pesar de que es una teoría normativa sobre cómo deberían decidir los hombres si actúan de acuerdo a la racionalidad económica.

2. la visión del racionalismo limitado elaborado por Simón como crítica al racionalismo de la microeconomía, que no rechaza la racionalidad como criterio sino como imposibilidad práctica; consecuentemente se abandona la idea de la solución óptima para ser reemplazada por la solución satisfaciente.

3. la visión de múltiples perspectivas de análisis presentadas originalmente por Allison, y después por Mitroff, Churchman y Lindstone; éstas son aproximaciones a una teoría situacional de la toma de decisiones. entre estas múltiples perspectivas, el mismo Allison destaca la visión política, dominada por el criterio de negociación entre fuerzas, la visión organizativa o burocrática, dominada por los procedimientos institucionales preestablecidos y la visión individual, dominada por la personalidad del que toma las decisiones y

4. la visión de la deliberación entre irresolución y resolución, elaborada por Winograd y Flores, basada en la teoría de los actos del habla y la teoría de las conversaciones. La posición de Winograd y Flores tiene muchos puntos en contacto con Keen y Scout Morton, así como con la teoría de las situaciones, pero es una propuesta teórica más radical que rechaza completamente el criterio de racionalidad, aún en la

forma limitada de Simón y también rechaza el concepto mismo de la toma de decisiones.

La idea central que queremos destacar aquí es que el espacio de posibilidades de solución de un problema lo crea y lo limita el actor social desde su perspectiva situacional que está ciega a ciertas vías que pudieran ser soluciones para el OTRO; el espacio de soluciones de un actor esta preorientado a ciertas posibilidades y excluye o cancela otras. El espacio de soluciones de un problemas es un **espacio situacionalmente limitado** por el actor, y ello es mas importante que la imposibilidad de enumerar o imaginar todas la soluciones posibles. En otras palabras, el dirigente no elige entre alternativas previamente existentes, él genera alternativas desde su apreciación situacional. Porque lo que la posición racionalista llama alternativas existentes, ¿son alternativas para quién y en qué espacio situacional?

La teoría de la toma de decisiones es más compleja de lo que parece. Pero al menos podemos entender que es un proceso variado según el tipo de problemas (estructurados, semiestructurados, inestructurados) multidimensional porque los problemas atraviesan varias regiones de la realidad, y multiobjetivos, porque siempre debemos considerar varios criterios de eficacia o efectividad en el enfrentamiento de problemas.

De manera que en la dinámica de la toma de decisiones (o proceso de resoluciones) entran en juego las siguientes variables:

1. Distintos tipos de problemas
2. distintas perspectivas situacionales de análisis
3. distintos modos de decisión y
4. distintos tipos de decisiones y resoluciones.

El esquema adjunto muestra las principales variables en el proceso de toma de decisiones. Ante esta variedad de perspectivas y modos de solución, en una situación concreta y ante un problema específico, el

actor que toma decisiones adoptará una perspectiva dominante y un modo dominante para su abordaje

GRAFICO PAG. 660

EL SISTEMA DE GERENCIA POR OPERACIONES

Dirigir no es sólo una función superior de cúspide. Sin dirección calificada en todos los niveles no es posible conducir eficazmente una organización compleja. Tanto los macroproblemas como los miniproblemas necesitan gerencia. La importancia de la gerencia por operaciones es esa: distribuir y descentralizar las responsabilidades de dirección. La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administración por objetivos. Es por consiguiente una gerencia por módulos de acción, los que pueden y deben corresponder con los módulos del plan.

La gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno.

La Dirección de un Gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los módulos del plan (operaciones, acciones, subacciones, acciones de regulación etc.) se articulan con los módulos presupuestarios (programas, subprogramas, actividades, etc.) y ambos corresponden a una actividad gerencial organizada en todos los niveles para ejecutarlos creativa e imaginativamente (gerencia por operaciones, acciones, etc.). Por otra parte, como el plan directivo no se preocupa de todo ni la dirección superior puede dirigir todo, la gerencia por operaciones rescata los espacios de autonomía y creatividad que son propios en una

organización que debe atender problemas muy específicos de cada nivel.

Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un Gobierno funcione eficazmente validando sus planes con hechos reside en la existencia del sistema triangular: Plan Modular – Presupuesto por Programas- Gerencia por Operaciones.

Naturalmente el sistema de gerencia por Operaciones exige, a su vez, un Sistema de Dirección Superior de Operaciones.

Este sistema de Dirección Superior por Operaciones plantea el cambio de ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de Gobierno.

Entre estos cambios merecen destacarse:

- a) Nuevas modalidades de funcionamiento del Consejo de Ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones;
- b) Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los Ministros sobre la marcha de las operaciones bajo responsabilidad;
- c) Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el Presupuesto por Programas en el Congreso Nacional;
- d) Implantación de un sistema ágil y significativo de seguimiento descentralizado sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelven descentralizadamente y sólo por excepción lleguen a nivel de Ministros o del Consejo de Ministros y

e) Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que amerita cada nueva situación.

Pero este Sistema de Dirección Superior sólo puede existir si se apoya en un sistema recursivo y descentralizado de gerencia por operaciones en los distintos niveles de las instituciones y organismos del sector público.

Ni el plan ni el sistema presupuestario por programas puedan operar sustantivamente sin un sistema de gerencia por operaciones. Si este último falta, las operaciones del plan estratégico no tienen verdaderos agentes responsables y los programas del presupuesto constituyen una mera fachada que disimula la práctica tradicional de presupuestar por instituciones y organismos, sin precisar objetivos ni establecer criterios internos y externos de productividad y eficacia en la gestión pública.

Es común ver en América Latinas Oficinas de Presupuesto que actúan como si fueran agentes de finanzas que no tienen responsabilidad algunas por la eficacia real de la gestión pública.

No trabajan con objetivos y metas precisas, no establecen normas de costos ni de calidad de los servicios, no hacen un seguimiento de la actividad real que está detrás del presupuesto por programas, ni mucho menos se interesan por la eficacia direccional de los programas aparentes que financian.

La Gerencia por programas está ausente y encubierta por una presupuestación meramente formal por objetivos, donde lo que interesa es fijar cuotas de gastos que respeten el límite de los ingresos. La gerencia de cada módulo de gasto no está sujeta a patrones de normalidad y calidad que retroalimenta el cálculo de los presupuestos siguientes. Tampoco se analiza la estructura de la red de producción de operaciones de una institución para estudiar su eficacia y hacer de cada nudo de la red un presupuesto. Simplemente, al nombrar de cada unidad administrativa se le sobrepone como etiqueta el nombre de un programa, subprograma o actividad.

A su vez, el Congreso Nacional discute y aprueba el Presupuesto de la Nación como si se tratara de una lista de recursos asignados a una institución, sin prestarle atención alguna a los objetivos perseguidos, sus costos y la calidad de los mismos. El Presupuesto no se analiza, se regatea en función de negociaciones parciales y locales. El Plan no es criterio para el examen del presupuesto.

La masa de recursos económicos, financieros, técnicos, organizativos y legales que están a disposición de un organismo pueden conducir a acciones de muy diversos resultados y propósitos.

El sistema de gerencia por operaciones permite replantear el problema de la llamada rigidez del gasto público. En efecto, se dice que el 60% del gasto presupuestario corresponde a remuneraciones, otro 15% responde a las necesidades mínimas de funcionamiento de la administración pública, etc. Con esta argumentación se quiere presentar un cuadro de alta rigidez en el cambio de la asignación de recursos, pues más de un 80% del presupuesto está comprometido.

La debilidad de este argumento consiste en destacar la rigidez de la estructura de los recursos que adquiere el sector público para cumplir

sus funciones y olvidarse de la estructura de los propósitos perseguidos. En realidad el gasto público es mucho menos rígido de lo que parece si pensamos que con la misma estructura rígida de insumos podemos realizar muy distintas estructuras flexibles de operaciones.

Por ejemplo, un programa presupuestario de salud con una estructura de insumos rígida puede estar enfrentando un problema en los nudos críticos equivocados y con la misma masa de recursos asignados puede realizar una operación cualitativamente distinta y mucha mas eficaz. Esa es una reasignación de recursos que no está limitada por rigideces presupuestarias, sino por rigideces culturales, burocráticas, políticas, etc., facilitadas por la inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones.

En el análisis de la relación recursos → producto → resultados pueden visualizarse varias alternativas para asignar un mismo monto de recursos.

i) una continuidad rutinaria para seguir haciendo lo mismo, con la misma eficiencia y la misma eficacia.

ii) una operación para alcanzar el propósito de ampliar la cobertura del sistema, atacar los mismos nudos críticos y perseguir mas del mismo producto pero aumentando la eficiencia, o

iii) una operación destinada a mejorar la eficacia de los servicios que presta el sistema, enfrentando nudos críticos de mayor impacto sobre el VDP del problema y persiguiendo un producto distinto.

Esto quiere decir, que un sistema de gerencia por operaciones puede crear nuevas operaciones o elevar la eficacia de las existentes con un costo de oportunidad cercano a cero.

Los mismos recursos que hoy se gastan por inercia, sin destino claro y sin enfrentar los problemas cuya solución el país demanda, pueden se empleados para realizar operaciones y acciones que produzcan resultados que aminoran o solucionan dichos problemas.

La mayoría de los servicios públicos son conducidos por la rutina y, en consecuencia, no persiguen intencionalmente objetivos políticamente jerarquizados. Allí el proceso de administración está invertido: la burocracia conduce a sus directivos, y éstos se agotan en la administración de la cotidianidad.

Para tales gerentes sin objetivos el tiempo es muy escaso porque lo malgastan en las minucias coyunturales de lo intrascendente.

En un organismo bien gerenciado todos sus recursos están en tensión al servicio de objetivos precisos y su dirección evalúa y aprecia constantemente la situación para introducir correctivos.

La única solución para darle eficacia al gasto público es un sistema de gerencia por operaciones. Esto es especialmente válido para el llamado **gasto corriente**, que es el principal componente del costo de los servicios públicos. Una de las ventajas del módulo de planificación y gerencia que llamamos operación reside en que comprende tanto gastos corrientes como de inversión y además incluye aquellas acciones que no requieren recursos económicos (acciones de regulación que precisan políticas).

La idea parcial de una **planificación y gerencia por proyectos de inversión** debe ser sustituida por la de una **planificación y gerencia por operaciones**. De otra forma queda intocada la ineficacia del gasto

corriente que, en vez de ser racionalizado, sufre olas sucesivas de reducciones irracionales que refuerzan una estructura desequilibrada del gasto fiscal en privilegio de la inversión pública. En este círculo vicioso se deterioran progresivamente los servicios públicos y la burocracia estatal hasta el extremo de impedir un gobierno activo. Aquí debe tenerse en cuenta que la capacidad de producción de los servicios públicos depende muy significativamente del gasto corriente y que la deficiencia de dotación y uso de los recursos corrientes subtutilizan la capacidad de producción creada por las inversiones.

En el texto y estructura de la planificación tradicional las categorías de programas, políticas, proyectos, recomendaciones, criterios, etc., pueden ser ambiguas porque con ellas no se intenta agotar el universo de decisiones. Ellas no constituyen módulos de acción homogéneamente definidos. La planificación situacional, en cambio, establece como principio básico que el plan se expresa íntegramente en operaciones o **módulos de acción**. De esta manera, un **programa direccional** es una forma de selección y articulación de las operaciones del plan. Por supuesto, esa selección y articulación sólo puede hacerse en relación a una **estrategia** de acción que le otorgue coherencia y dirección.

El sistema de gerencia por operaciones es un sistema recursivo, en el sentido que Stafford Beer le da a la palabra. Supone, por consiguiente, una organización y administración que articule los cinco niveles de actividad que propone Beer, pero establece que en cada nivel se asuman compromisos de acción particionados en módulos de gerencia.

El módulo de gerencia mas agregado es la operación, la cual se descompone recursivamente en acciones y las acciones en otros módulos menores hasta llegar a módulos significativos y prácticos en el primer nivel de Beer.

Recuérdese que lo cinco sistemas o niveles organizados que propone Beer, traducidos a este lenguaje son:

Nivel 5: Dirección y Planificación Superior (Estrategia y selección de problemas y operaciones)

Nivel 4: Gerencia y Organización (coordinación de un conjunto de operaciones)

Nivel 3 : Dirección de cada operación (integrada por acciones)

Nivel 2: Control y Regulación de acciones y subacciones.

Nivel 1: Producción de acciones.

En términos prácticos, la gerencia por operaciones supone un sistema de prácticas de administración que exige:

GRAFICO PAG.668

- a. Explicar el ámbito de la realidad por la cual se asumen responsabilidades en torno a una selección de problemas y aplicar métodos sistemáticos para analizar dichos problemas;
- b. Enfrentar los problemas mediante compromisos de acción que se estructuran coherentemente por operaciones;

- c. Asignar los recursos por operaciones o por módulos presupuestarios que tengan una correspondencia clara con ellas;
- d. Precisar los responsables de diseñar, ejecutar y controlar el cumplimiento de las operaciones;
- e. Establecer métodos sistemáticos para el diseño y evaluación previa de las operaciones a fin de justificar su inclusión en el plan y su selección como unidad de gerencia;
- f. Crear una red computarizada de archivos por operaciones y problemas;
- g. Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las operaciones distinguiendo entre su eficiencia productiva (relación insumo – producto), su eficacia interna (cumplimiento de las metas de la operación) y su eficiencia direccional (efecto de la operación sobre el vector de definición de los problemas o efecto sobre la situación-objetivo)
- h. En el ámbito de la eficiencia productiva de las operaciones, el sistema supone control de costos y su comparación con costos Standard, establecimiento y control de normas de calidad y control de tiempo y oportunidad;
- i. En el ámbito de la eficacia interna, el sistema supone un seguimiento de la ejecución física y financiera de las operaciones traduciendo los **indicadores de ejecución en señales** de atención y alarma que sintéticamente muestren el cumplimiento de las metas institucionales

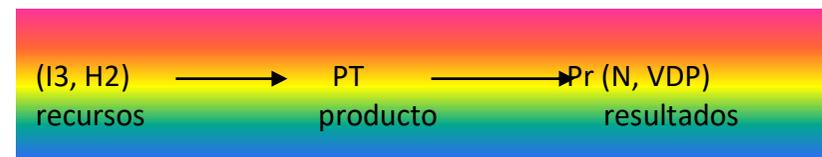
La evaluación de la eficacia y de la necesidad de existencia de una institución se relaciona con su producción terminal. Pero el proceso de producción de estos productos terminales no solo requiere de los productos intermedios producidos dentro del espacio institucional, sino además de otros productos (I3) producidos **fuera** de la institución y que se aplican directamente a la producción de los productos terminales.

Los productos intermedios (I2) son un soporte interno condicionante de los productos terminales; es decir satisfacen **necesidades institucionales internas**, mientras que los productos terminales satisfacen **necesidades externas** generadas fuera del espacio institucional.

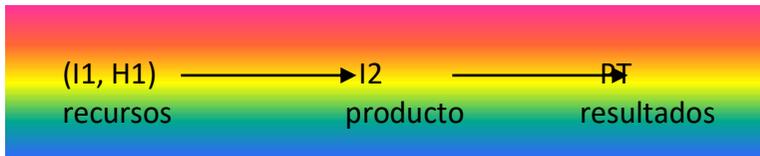
Ambos tipos de procesos de producción requieren recursos humanos (H1 y H2).

En esta forma, un **programa presupuestario** es una relación recursos ⇔⇔ producto ⇔⇔ resultados más limitada que la correspondiente a una operación del plan.

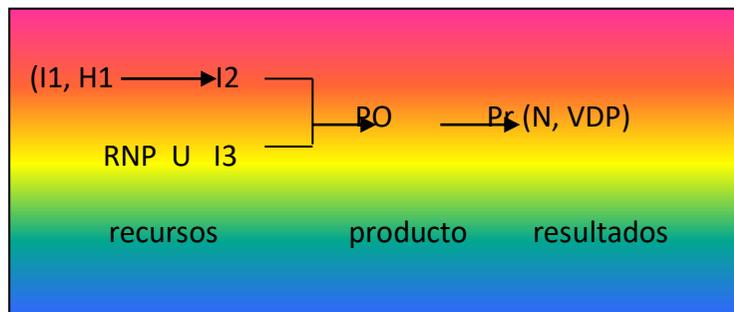
Un **programa presupuestario** es una relación del siguiente tipo:



De acuerdo a estos conceptos, una **actividad** presupuestaria es una relación como la siguiente:



En cambio, una **operación del plan** puede expresarse como sigue:



donde RNP son los recursos no presupuestarios (que pueden ser de muy diversa naturaleza), PO es el producto de la operación, VDP es el vector de definición del problema que se pretende enfrentar y N es el o los nudos críticos de la explicación situacional del problema. El signo U indica la unión de ambos tipos de recursos, ya que no son sumables.

Con las limitaciones propias de las relaciones presupuestarias que no se corresponden con costos reales, el SPP trabaja con los siguientes criterios de evaluación:

Eficiencia de producción, como una relación entre:

$$(I1, H1) \Rightarrow \Rightarrow I2, y$$

$$(I3, H2) \Rightarrow \Rightarrow PT;$$

Eficiencia institucional, que se expresa en la relación:

$$(I2) \Rightarrow \Rightarrow PT, y$$

Eficacia del Programa, que se expresa en la relación:

$$PT \Rightarrow \Rightarrow Pr (N, VDP)$$

Estos criterios presupuestarios deben ser corregidos y complementados con el análisis de eficiencia y eficacia de la gerencia por operaciones.

Esta lógica de construcción del presupuesto por programas implica concebir la institución como una red de producción (Véase Matus, Makon y Arrieche. "Las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas", AVPP, 1979, Venezuela) que permite distinguir entre insumos compras fuera de la institución), productos intermedios y productos terminales. En esta forma es relativamente fácil el análisis de correspondencia entre las operaciones del plan y los programas presupuestarios, pues los programas se refieren siempre a productos terminales y las actividades a productos intermedios.

Sin embargo, la práctica del SPP en América Latina dista mucho de estos procedimientos y generalmente se denomina programa a lo que hace cualquier unidad organizativa.

La Vinculación del Plan con el Presupuesto.

La posibilidad concreta de vincular plan con presupuesto depende del tipo de plan y del tipo de presupuesto. En América Latina ha sido muy difícil lograr esa vinculación porque el tipo de plan tradicional no se presta para dicha vinculación y el tipo de presupuesto, incluido los casos en que se adoptó la técnica por programas, no respetó el aspecto sustantivo de la misma y, por consiguiente no responde a las necesidades de vincular módulos operacionales del Plan con módulos programáticos del presupuesto.

En esta experiencia histórica aparecen tres casos de intentos de vinculación, el último de ellos es el que representa nuestra propuesta concreta en términos de la técnica sustantiva de presupuesto por programas y la planificación situacional.

El **primer caso** corresponde al tradicionalmente aplicado en América Latina y presenta un modo de vinculación que ha fracasado. En efecto, no es posible establecer una relación precisa entre el texto ambiguo no modular del Plan tradicional con la precisión del presupuesto.

La precisión heterogénea de ambos instrumentos sólo permite vincular los proyectos de inversión, pues es lo único que está formalmente bien definido tanto en el presupuesto como en el plan. Recuérdese que el plan tradicional adopta una taxonomía no consistente de los ámbitos de definición de los compromisos de acción en base a categorías intersectadas entre sí, y que no agotan el universo de la producción del sector público. Por su parte, el presupuesto por programas tradicional no distingue claramente entre **producción terminal** y **producción intermedia**.

El **segundo caso** caracteriza los intentos realizados para vincular Plan con Presupuesto sobre la base de sectorializar el presupuesto. Corresponde a un proceso donde se ha avanzado en la reforma del sistema presupuestario pero no en la reforma del sistema de planificación.

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP) de Venezuela intentó hacer la vinculación Plan- Presupuesto utilizando **sectores comunes** de asignación de recursos.

La idea fue establecer una correspondencia entre los sectores del Plan y presupuestar los programas agrupados en los mismos sectores. Pero, este método presenta la dificultad de la falta de operabilidad del **concepto de sector**, el cual pertenece a una taxonomía para dividir un ámbito de la economía que no tiene una traducción obvia en módulos de gerencia u operación de la Administración Pública.

En este segundo caso, el resultado es similar al primero: se termina por vincular sólo los proyectos de inversión.

Estos dos primeros casos muestran una lección clara: sólo es posible vincular los ámbitos modulares del presupuesto **con los módulos del Plan que son precisos**. La vía de solución parece, entonces, obvia: es necesario estructurar el Plan Anual en módulos precisos de gestión.

OPCIONES DE VINCULACIÓN ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO

TIPO DE PLAN	TIPO DE PRESUPUESTO	MODO DE VINCULACIÓN
Plan normativo por sectores con inventario de proyectos de inversión	CASO 1	
	Presupuesto por Programas tradicional	* Sólo se vinculan las inversiones * No hay Plan modular * Los módulos del PPP son inconsistentes
Plan normativo por sectores con inventario de proyectos de inversión	CASO 2	
	Presupuesto por Programas con productos terminales bien diferenciados	* Agrupación de los programas presupuestarios por sectores * Conciliación de los sectores del presupuesto
Plan Situacional Modular	CASO 3	
	Programas con productos terminales bien diferenciados	* Vinculación de los Módulos del Plan con los Módulos del Presupuesto

El **tercer caso**, constituye la propuesta de vinculación Plan-Presupuesto que sugiere la planificación situacional.

En el fondo se trata homologar la **estructura modular** del presupuesto y llevarla al Plan con lo que éste gana en precisión. Pero no basta que el Plan tenga una estructura modular, es necesario además que esa estructura modular cumpla con los requisitos de **plenitud, recursividad, intersección bien definida, responsabilidad institucional precisa y coordinación para las intersecciones.**

Estos son los cinco requisitos que la planificación situacional exige como requisito metodológico de la estructura del Plan Anual y del Plan de mediano Plazo.

El instrumento concreto de vinculación Plan – Presupuesto será, entonces, la matriz Instituciones – Operaciones del Plan – Programas Presupuestarios.

Esta matriz de articulación Plan – Presupuesto debe ser el instrumento básico de trabajo entre la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Planificación, o las oficinas pertinentes en otros niveles de una estructura organizativa. En dicha matriz se dimensionan los objetivos de cada programa y se asignan los recursos necesarios para cada uno de ellos.

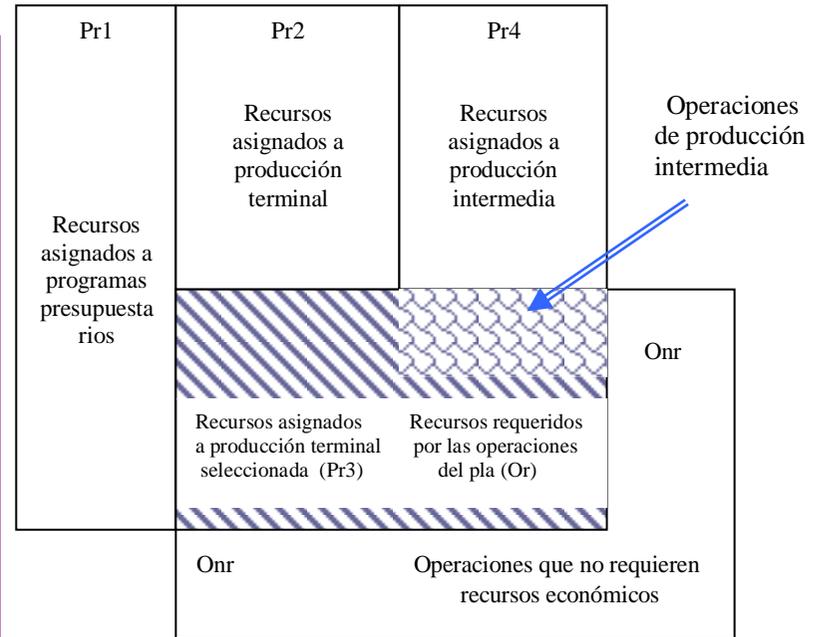
De manera que es una matriz operacional muy concreta donde están bien definidas las instituciones responsables, la producción terminal que deben realizar, los recursos que se asignan a tales fines, etc.

Ahora bien, la Oficina de Planificación, en el espacio de necesidades y posibilidades condicionado por el análisis macroeconómico, debe construir la matriz II instituciones-operaciones, previa una selección de éstas últimas atendiendo a los nudos críticos de la matriz nudos críticos-problemas. Esa matriz debe reflejar, entonces, los módulos del plan (operaciones, acciones y subacciones) que corresponde ejecutar a cada institución, mediante las asignaciones presupuestarias correspondientes y los otros recursos que requieren las operaciones.

MATRIZ DE VINCULACIÓN PLAN – PRESUPUESTO



ESQUEMA DE COMPATIBILIZACIÓN ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO



PLAN POR OPERACIONES

La matriz II, es la matriz básica del Plan Anual Operativo. La matriz I es de hecho, el Presupuesto por Programas. Por último, la matriz III establece una correspondencia entre los programas presupuestarios y las operaciones del plan. Por ello, la matriz III es la matriz de vinculación del Plan con el presupuesto

Por ejemplo, en la matriz adjunta, la institución 1 es responsable por las operaciones 01 y 03 que requieren recursos presupuestarios por R11 y R31. Ambas operaciones conforman el programa presupuestario Pr41 que exige Z14 de recursos presupuestarios, de tal forma que en la matriz III: $Z14 = R11 + R31$

Sin embargo, esta matriz de vinculación es más compleja de lo que aparece a primera vista.

El esquema siguiente intenta ejemplificar los espacios de correspondencia y no correspondencia entre el plan por operaciones y el presupuesto por programas.

Existen operaciones que no requieren recursos económicos. Estas son, fundamentalmente, acciones de regulación, modificaciones legales e institucionales, etc., que, con ser muy importantes, no exigen recursos económicos significativos que merezca asignaciones presupuestarias específicas. En el esquema adjunto estas asignaciones se denominan “**Onr**”.

Por otra parte, en el presupuesto se asignan recursos económicos que no se corresponden con las operaciones del Plan. Una parte de los recursos presupuestarios no son asignables a programas (**Pr1**) y, en consecuencia, no son asignables a operaciones (transferencias, aportes de fondos, subsidios, etc.). Algunos de ellos son asignaciones presupuestarias que, en el momento en que se hace el cálculo presupuestario, no es posible imputarlos a programas determinados (provisiones para contratación colectiva o reajustes de salario, etc.), pero ese es un estado transitorio. Otros, en cambio, son asignaciones no conforman procesos de producción (servicio de la deuda pública, etc.).

El área de recursos asignados a la producción terminal (**Pr2 + Pr3**) muestra que no todo lo que es producción terminal en el presupuesto corresponde necesariamente a operaciones del Plan. En efecto, el listado de operaciones del Plan supone un **acto de selección** que no agota el universo de las asignaciones presupuestarias; por ello algunos productos terminales del presupuesto no se corresponden con las operaciones del Plan

(fundamentalmente las operaciones rutinarias de servicios terminales).

La zona **Pr4** del esquema se refiere a la producción intermedia que no es imputable a ninguna producción terminal en forma directa, (o sea, son actividades no específicas en la terminología del presupuesto por programas) de modo que no son objeto de tratamiento en el Plan (Por ejemplo, lo que se asigna a las oficinas de personal, a las de compras o suministros, etc.). De esta manera, la zona **Pr4** es un espacio de no coincidencia entre Plan y Presupuesto en término de operaciones.

Sin embargo, existen algunas asignaciones de producción intermedia que pueden constituir operaciones del Plan. En el esquema dichas asignaciones corresponden al espacio (**Z**). Por ejemplo, las operaciones de reforma organizativa e institucional son operaciones en el Plan y, a veces, requieren recursos asignables a la producción intermedia, razón por la cual aparecen en la zona **Pr4**; en otros casos dichas operaciones no requieren recursos económicos o afectan la asignación de recursos para la producción terminal. Por eso **Z** aparece como un espacio que interfecta **Pr4** y **Pr3**.

De manera que la compatibilización global entre Plan y Presupuesto implica buscar una coherencia en la zona en donde aparecen intersectados el Plan por Operaciones y el Presupuesto por Programas a través de la igualdad entre recursos asignados a la producción terminal seleccionada y los recursos requeridos por las operaciones del Plan.

De allí la complejidad de la Vinculación Plan – Presupuesto, pues a pesar de la estructura modular precisa del Plan y la estructura modular del Presupuesto, no necesariamente los respectivos módulos tienen una correspondencia biunívoca; solo hay un espacio de intersección entre ambos conjuntos agregados de módulos. Dicha intersección corresponde con el espacio (**Pr3 = Or**) del esquema.

Algebraicamente, las relaciones postuladas son las siguientes:

$$\text{Presupuesto} = \text{Pr1} + \text{Pr2} + \text{Pr3} + \text{Pr4}$$

$$\text{Plan por operaciones} = \text{Or} \cup \text{Onr}$$

En esta última relación Or indica recursos valorables en dinero, mientras que Onr representa recursos no valorables en dinero. Para simplificar las cosas, se supone que todos los recursos económicos requeridos por las operaciones Or son recursos presupuestarios.

Evidentemente esto no es real, pero elimina complejidades superfluas para el propósito de esta exposición.

La intersección entre los recursos asignados por el presupuesto y los recursos asignados a las operaciones del plan es:

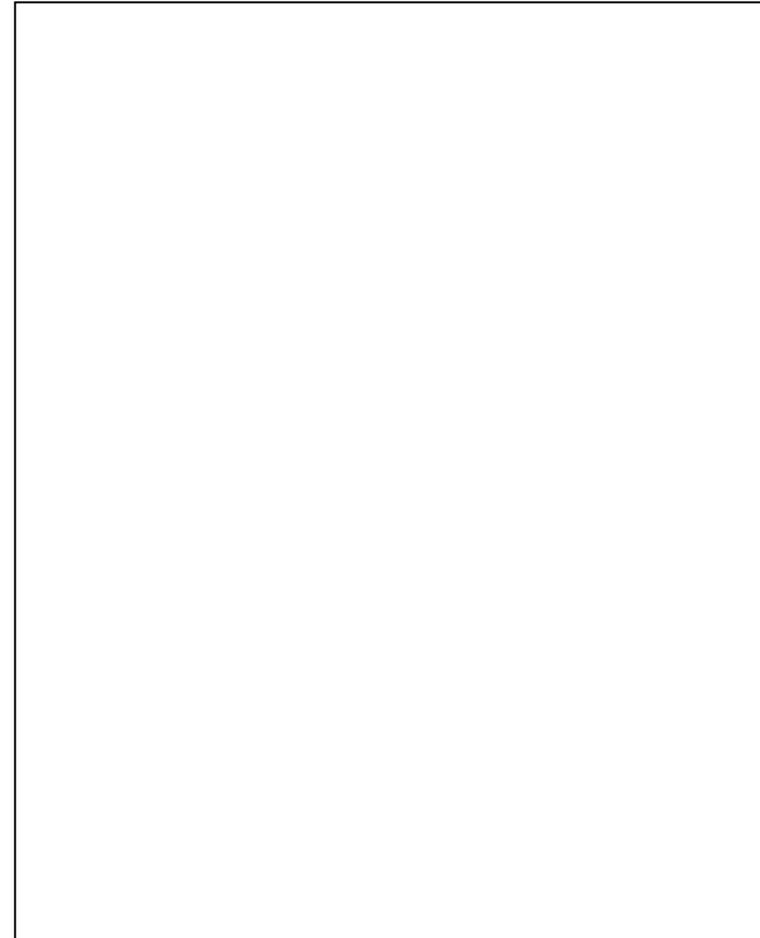
$$\text{Pr3} = \text{Or}$$

Aquí puede apreciarse el carácter selectivo del plan versus el carácter extensivo del presupuesto. En efecto, **Pr2** es la producción terminal cubierta extensivamente por el Presupuesto por Programas que no está incluida en las operaciones seleccionadas por el Plan. Todo Plan estratégico es un Plan selectivo.

Este método de vinculación simplifica el problema, pues una cosa es hacer una investigación para vincular el Plan con el Presupuesto bajo las formas dadas de presupuesto y

planificación y otra distinta es **diseñar un sistema** que, por su propia estructura, produzca la vinculación Plan – Presupuesto.

VINCULACIÓN PLAN – PRESUPUESTO



Puestas Así las cosas, la vinculación Plan – Presupuesto desaparece como problema metodológico complejo y se convierte en otro de rediseño de la concepción del Plan Anual y de adopción de procedimientos de coordinación institucional entre la Oficina de Planificación y la Oficina del Presupuesto.

En esta propuesta se supone que el Plan Anual, en su parte modular, se formula como una matriz operaciones-instituciones que cumple con los cinco requisitos antes enunciados para la coherencia del diseño modular del plan.

Esta matriz Operaciones Instituciones, trabajada por la Oficina de Planificación y luego discutida con la Oficina del Presupuesto constituye una vía de solución clara y simple a la Vinculación del Plan con el Presupuesto.

Sin embargo, este método exige el cumplimiento de un requisito respecto de la estructura modular del Plan y el Presupuesto. Debe existir una **regla general** de diseño de la taxonomía modular que debe respetarse para que tal vinculación sea posible.

El sentido común nos dice que la correspondencia entre los módulos del Plan y los módulos del Presupuesto siempre será posible si la taxonomía recursiva de los módulos **llega a un cierto nivel** de desagregación.

Puede resolverse cualquier problema de articulación entre los módulos del presupuesto y del Plan si se cumple la siguiente regla básica: **El submódulo mínimo del Plan corresponde a uno o más submódulos mínimos del presupuesto.**

Como la desagregación de los módulos en submódulos es una cuestión de conveniencia ambas estructuras modulares pueden ajustarse a las necesidades de coordinación del plan con el presupuesto.

En el fondo, una vez adoptado con rigor sustantivo y formal el sistema de presupuesto por programas y el Plan situacional por módulos, siempre que la estructura modular cumpla con los cinco requisitos enunciados, desaparece el problema metodológico de la vinculación Plan – Presupuesto y se transforma en un problema político – práctico.

El punto de partida para hacer una buena articulación entre plan y presupuesto es la existencia de un sistema de **gerencia por operaciones** en las unidades organizativas relevantes del sector público. Quien está al mando de una unidad debe organizar su actividad en términos de productos y ellos es útil tanto para el presupuesto como para el Plan. El gerente se preocupa, entonces, de lo que **debe producir**, de la calidad del producto y de la eficacia de los costos par producirlo; en consecuencia la gerencia por operaciones genera un cálculo de los recursos, de los productos y de los indicadores de eficiencia que se requieren en cada unidad gerencial. Este cálculo nutre a las Oficinas de Planificación y Presupuesto que son las encargadas de coordinar los Planes Anuales Institucionales y los Presupuestos por Programas a nivel de cada institución, con la colaboración de los equipos técnicos de Planificación y Presupuesto a fin de dar cumplimiento a las directrices y métodos que exige el Sistema Nacional de Planificación.

Estos planes y presupuestos deben llegar al nivel decisorio de la Institución (Ministros y Jefes de Organismos Autónomos), donde se deben tomar las decisiones operacionales. Luego, los planes pasan a la Oficina de Planificación y los presupuestos a la Oficina de Presupuesto. Mientras tanto la Oficina de Presupuesto, en contacto previo con la Oficina de Planificación, ha establecido la política presupuestaria y, a

su vez, los responsables de la planificación global han establecido los lineamientos macroeconómicos del Plan Anual Operativo, conformando una matriz Operaciones – Instituciones. Allí se produce el encuentro o coordinación entre las direcciones de Planificación y de Presupuesto para elaborar un Plan Anual que, en su parte operacional y modular, sea consistente con el presupuesto en su estructura modular. Dichos presupuestos y planes son sometidos al Presidente de la República en Consejo de Ministros, con la ventaja de que si se opera en esta forma, éste órgano máximo pedirá cuenta por operaciones a sus responsables.

5.1. – SISTEMA DE EMERGENCIA EN SALA DE SITUACIONES

Seguir la realidad a tiempo para poder actuar a tiempo. Este es un principio sencillo pero complejo de llevar a la práctica. Y esto es especialmente válido en situaciones de emergencia cuando la realidad cambia muy rápido y tendemos a perder el control del tiempo. En estos casos lo indicado es una sala de situaciones.

En el concepto de sala de situaciones lo menos importante es la sala, lo que importa son los sistemas que allí convergen y se manejan a alta velocidad.

La idea de una Sala de Situaciones, sala de comando o sala de operaciones no es nueva. Lo que sí es nuevo es el propósito que proponemos juegue en la planificación estratégica. Hasta ahora, las salas de situaciones tienen una connotación militar que se origina en el concepto de sala de guerra. Pero las situaciones de tensión y de peligro de descontrol del tiempo no ocurren

necesariamente en el ámbito militar. Puede tratarse de un conflicto político grave, de una situación económica de extrema gravedad, de una catástrofe natural, de una negociación a plazo fijo y breve, de un problema de seguridad interna o de una crisis internacional. En todos esos casos es muy importante la celeridad de los procesos y la frialdad de cálculo para resolverlos con eficiencia y eficacia.

En general, una sala de situaciones es un local especialmente acondicionado para la discusión informada y sistemática que debe culminar en decisiones. Los orígenes de estas salas de comando o de situaciones vienen del ideal organizativo de disponer de sistemas de información en **tiempo real** o muy cercano al real que alimentan permanentemente los modelos de análisis que auxilian el proceso de decisiones. Es un sistema de soporte a las decisiones pero bajo extrema presión de tiempo y alta tensión situacional.

Así, una sala de situaciones es generalmente un recinto cerrado donde está eliminado todo elemento posible de perturbación de los participantes y que dispone de una serie de conexiones a diversos sistemas de información previamente establecidos y puestos a funcionar a velocidad de emergencia. Esos sistemas de información pueden comprender los cuatro niveles ya mencionados para el SSD.

Los flujos de información pueden estar constituidos por estadísticas básicas, indicadores especialmente diseñados, modelos de análisis acondicionados para verificar hipótesis que surjan en la discusión, mapas, fotografías, organigramas, registros de disposiciones legales, etc. La idea es que toda una masa relevante de información y de medios de análisis esté disponible instantáneamente en la sala de situaciones. El flujo de información es permanente y a intervalos fijos de duración calculada según la naturaleza del problema que origina el funcionamiento de la sala. Estos flujos de información deben alimentar

constantemente los equipos de computación. Las pantallas de estos equipos mantienen visible un cuadro sinóptico de los indicadores relevantes del problema y cualquier otra forma de representación fija o animada que permita visualizar el desarrollo de los acontecimientos. Naturalmente estos sistemas avanzados requieren del desarrollo de un **software** relativamente complejo, pero al alcance de las capacidades de diseño y programación de la mayoría de los países latinoamericanos.

Los participantes en la sala de situaciones pueden así hacer interactuar sus discusiones y deliberaciones con el desarrollo visual de modelos que representan los acontecimientos del curso del problema estudiado.

Montar una sala de operaciones es un trabajo complejo pero que paga en alta eficiencia. Toma tiempo el adecuar la información y los medios de análisis a las necesidades a las necesidades que demandan el contenido de las discusiones de una dirección superior del plan. En esto hay que ser prudente y exigente, porque tienden a proliferar muchos charlatanes que ofrecen salas de situaciones.

Ahora bien, asentando los pies en la tierra y considerando los grados variados pero generalmente altos de desorganización que presentan los países latinoamericanos, el énfasis de la sala de situaciones que proponemos tiene que radicar en problemas muy selectivos y de alta importancia que pueden generar situaciones graves de tensión. En esos casos se justifica el costo de seguir un proceso en **tiempo real** o con un **retardo máximo calculado** muy exigente.

Pero, lo anterior plantea un problema de capacidad ociosa cara, pues las situaciones de tensión son excepciones. Inmediatamente surge entonces la idea de aprovechar el hábito de la discusión y deliberación en sala de situaciones y sus instalaciones físicas y sistemas para elevar la calidad del proceso normal de toma de decisiones. En otras palabras, la sala de situaciones podría operar en los tres modos de dirección ya mencionados, dos de los cuales, el I y el II, corresponden a situaciones normales y el modo III a situaciones de emergencia.

En este caso, se extendería el uso de la sala de situaciones y la excepción sería el manejo de flujos de información en tiempo real. El Sistema de Sala de Situaciones serviría así además para elevar la capacidad de diálogo sistemático entre las decisiones de corto plazo y la dirección del plan de mediano plazo. Esta discusión periódica en la sala de situaciones ciertamente exige información oportuna y medios de análisis eficaces, pero todavía lejos del desideratum de la información en tiempo real.

Todo el sistema de dirección ganaría así en velocidad y calidad. Velocidad en la pre-evaluación es sinónimo de buenos modelos, excelentes sistemas de computación y oportunos sistemas de información. El ideal es la pre-evaluación continua de las alternativas propuestas en los gabinetes sectoriales o en el Consejo de Ministros. Ello es posible si se establece una disciplina de gobierno donde la Sala de Situaciones, en su modalidad normal o de emergencia, es el centro neurálgico del proceso de toma de decisiones y control de las cuentas de los Ministros. Supone también, desrutinizar estos organismos que, a veces, tienden a evitar la discusión de los problemas centrales y decisivos para el cumplimiento del programa de gobierno.

Velocidad de cálculo en la post-evaluación es, por su parte, destreza de los analistas y oportunidad de la información para **reinterpretar** los

indicadores cada vez que cambia la situación. Es también capacidad por mantener al día el arco direccional del plan que servirá como referencia actualizada del futuro con que se evaluará la situación presente.

Para entender como opera una Sala de Situaciones imaginemos la “Sala de Control” del Metro. Un pequeño grupo de personas están allí siguiendo el flujo de los trenes, a los que tienen siempre en pantalla o en un tablero de flujos simulados. Reciben información en **tiempo real**; prácticamente no hay retraso alguno entre el movimiento de los trenes y su recepción en la sala de control. Esa información visual es usada para tomar decisiones ante cualquier emergencia, pues el equipo de control tiene permanentemente la visión de conjunto del movimiento de todos los trenes. Pero, además, es probable que, para verificar algún problema en un tren particular, la sala pueda hacer un acercamiento detallado y ver lo que allí ocurre con cierta precisión. En todo caso una sala de control o una sala de operaciones trata con problemas operacionales, previsibles y repetitivos; cuando más semiestructurados. Para atenderlos existen manuales, normas y procedimientos de acción previamente establecidos. Por ello, esa sala de control es una versión muy simplificada de una “sala de Situaciones”.

Si tratamos con sistemas sociales creativos, obviamente, no podemos seguir el sistema social visualmente, porque es más complejo y muchas cosas imprevisibles e inimaginables ocurren bajo la piel del sistema visible. Se necesitan sensores como en una sala de cirugía. Allí el cirujano está decidiendo y actuando, pero al mismo tiempo está siguiendo en tiempo real las reacciones del paciente en diversas pantallas que le informan de la presión, etc. En este caso tampoco es posible manualizar las

respuestas a todos los problemas que pueden presentarse y no todas ellas serán de consenso.

En nuestro caso, el concepto de información es más variado y sujeto a interpretaciones más complejas. Pero el problema de información oportuna es el mismo, aunque no surge en muchos casos la exigencia estricta en **tiempo real**.

Podemos aceptar un retraso calculado. El máximo retraso está relacionado con el **tiempo y costo de reacción** que requieren las variables del sistema para que podamos corregir eficazmente las tendencias indeseables.

En síntesis debemos realizar las siguientes actividades:

- a) desarrollar una capacidad para conocer la realidad concreta en cada situación y sus tendencias, aunque ésta cambie con alta rapidez y nuestros nervios estén sobrecargados; este es un problema de información, capacidad de análisis, capacidad de anticipación de las tendencias situacionales y frialdad.
- b) hacer un cálculo oportuno de pre-evaluación de las operaciones propuestas para ser producidas en la situación, mediante técnicas adecuadas de simulación (diseño y estrategias).
- c) hacer un cálculo de post-evaluación por medio de una gran variedad de indicadores que reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y de sus efectos sobre la situación (eficacia direccional del plan).
- d) impedir que la enorme “**variedad**” de la información que recogemos de la realidad nos abrume y anule nuestra capacidad de análisis, y

e) aprovechar la centralización del análisis e información de síntesis para examinar las propuestas y sus resultados desde todos los ángulos conflictivos: lo político versus lo económico, el corto plazo versus el período de gobierno, etc.

Las funciones esenciales de la sala de situaciones son las mismas que las de la planificación en la coyuntura, pero concentradas en áreas problemáticas especiales y con tecnologías apropiadas para enfriar el ambiente de toma de las decisiones y procesar información y sistematizar las deliberaciones resolutorias a una velocidad coherente con el ritmo acelerado del cambio situacional.

Desde este punto de vista, la sala de situaciones es un sistema de tratamiento especial para problemas de alto valor que se convierten en nudos de alta tensión situacional.

Esto supone que la entrada de la sala de situaciones de la dirección superior existe un “filtro negativo”, que impide que lleguen a ella cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores y un “filtro positivo” que impida que ninguna decisión relevante se desvíe hacia canales no centrales o se estanque en niveles inferiores.

La sala de situaciones establece así un paso obligado para ciertos problemas y decisiones. En consecuencia, tales problemas deben ser reducidos en número y exigir el tratamiento multidimensional y central que caracteriza el análisis en la sala de situaciones.

Desde el punto de vista físico, una sala de situaciones puede concebirse como un sistema de tres salas interaccionadas:

i) La **sala “D”**, o sala de decisiones, reservada a la discusión de nivel superior y para la decisión última en el nivel correspondiente;

ii) La **sala “C”** o sala de comando, que es el centro que controla el sistema en su alimentación, carga permanente y apoyo al funcionamiento de la máquina de análisis y decisiones; es el centro de contacto con el sistema normal de soporte a las decisiones;

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

El funcionamiento del sistema de salas a un nivel adecuado de eficacia, dependerá naturalmente de:

- 1) La calidad del sistema de soporte a las decisiones;
- 2) La capacidad de los equipos técnicos para modelizar el cambio situacional o analizar problemas específicos del mismo;
- 3) La interconexión de la sala de situaciones con las distintas unidades de la Oficina de planificación y de todo el sistema de planificación y dirección;
- 4) De la capacidad progresiva de aprendizaje del equipo de la sala T a medida que se implanta el sistema y se experimenta con él, y
- 5) Del sentido práctico de su diseño en relación al estilo de gobierno dominante.

Un problema fundamental en la sala de situaciones y en el SSD en general es la oportunidad de la información. Existe un rango temporal de atraso máximo permisible que condiciona toda la eficacia del sistema.

Si la situación cambia rápido, la sala de situaciones necesita también de información rápida. A ese respecto, podemos transcribir las siguientes afirmaciones de Stafford Beer, un pionero del diseño de salas de operaciones (Stafford Beer, Platform for Change, John Wiley an Sons, 1975, Pág. 429):

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

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

En consecuencia, la “señal” de alarma que emitirá el sistema de información en t_2 al llegar la recesión al límite de peligro, conducirá a una política que reforzará en vez de corregir las tendencias inadecuadas.

ATRASO QUE INVALIDA LA INFORMACIÓN

CUADRO PÁG. 713

En otras palabras, en vez de resolver un problema a causa del atraso en la información, podemos amplificarlo.

La información atrasada sólo es compatible con el sistema burocrático de planificación normativa que escribe un libro-

Sabrina contreras 714 -733

plan donde el tiempo se mide en años. Pero, en cambio, si queremos un sistema adaptado a la exigencia de la coyuntura del día a día, al servicio de la adopción de decisiones permanentes en el corto plazo, la única alternativa es un plan de información, una máquina de información previamente diseñada para operar en “tiempo eficaz”.

5.j.- EL DIRIGENTE CERCADO Y SU AGENDA

Se conduce según los temas de una agenda. El tiempo de la agenda es el uso del tiempo del conductor. Este es un principio tan elemental como violado en las prácticas de gobierno. El dirigente no puede escapar a una agenda porque su tiempo es muy escaso. La agenda organiza el trabajo según admite y valora en la realidad los problemas y oportunidades que su inserción situacional le permite reconocer. Por consiguiente es muy importante el acceso no puede ser directo. Está mediatizado por su sistema de comunicación con otros pocos hombres que le dicen como es la realidad. Así, el dirigente valora los problemas y oportunidades en buena medida por el peso de los canales de

comunicación que emplea para reconocerla. El conoce su situación por vía indirecta.

Cualquier hombre vive rodeado de un cerco que lo ciega a ciertas realidades y lo enfoca hacia otras. La situación que vive el hombre es como el cono que ilumina una linterna, es un espacio de múltiples posibilidades pero al mismo tiempo es una cortina que ciega y divide el mundo. El dirigente vive un mundo más amplio, pero con un cerco más cerrado e impenetrable. Esto ocurre por varias razones, entre ellas las siguientes:

La primera, es su necesidad del cerco; es una necesidad psicológica funcional a su autovaloración; el dirigente necesita gratificación y protección para exaltar su ego; necesita rodearse de equipos que lo gratifiquen y protejan del mundo que no quiere ver. El dirigente demanda un cerco.

La segunda es una razón de oferta; por ser dirigente recibe muchas ofertas de protección y gratificación, incluidas las ofertas ya estructuradas por razón de la formalidad y seguridad del cargo, y

La tercera es la inhibición de los otros para intentar penetrar la cortina protectora ante la inaccesibilidad del conductor.

Así, el dirigente es un hombre solitario, conectado a la realidad por un mínimo de canales de un tipo muy especial: los ocupantes de los canales necesitan hacer méritos ante el receptor de la información. Los hechos y las situaciones cambian, pero los canales de comunicación se repiten y refuerzan, y en consecuencia, toda la realidad llega a él a través de un “filtro constante” que produce una distorsión monótona.

Esta cortina burocrática e ideológica es como una cortina de ruido que distorsiona las entradas y salidas de información entre el dirigente y la realidad.

Esta cortina de ruido tiene mucha importancia, porque la dirección del gobierno recibe como análisis de la situación algo distinto a la apreciación situacional que genera el sistema y, a su vez, las decisiones del gobierno se deforman al traspasar dicha cortina de ruido.

Esto significa que la cortina de ruido hace una suerte de traducción de la apreciación situacional y también una traducción de las decisiones. En este sentido, el sistema de soporte de las decisiones y el sistema de la sala de situaciones buscan colocar sus señales de atención de alarma al otro lado de la cortina de ruido, dentro del sistema de dirección superior del gobierno.

Dichos sistemas quieren convertirse en canales valorados impersonalmente.

Las propuestas de operaciones que resultan de la preevaluación de opciones deben traspasar una cortina de ruido muy densa y regresar, mediante una traducción distorsionada, como decisiones tomadas y sus supuestas consecuencias.

En el periodo de deliberación que va desde la irresolución hasta la toma de decisiones es cuando adquieren su máximo valor los escasos canales de comunicación que traspasan la cortina de ruido que aísla la dirección del gobierno de su propio sistema de planificación y de la realidad social en general.

Aquí es importante reconocer que existe un sistema de generación de propuestas de acción y omisión, que comprende, al menos los siguientes agentes:

- a) el sistema formal de planificación del gobierno
- b) los asesores y principales consejeros del dirigente
- c) los dirigentes de las principales fuerzas sociales y partidos políticos,
- d) las personalidades con acceso al interior de la cortina de ruido.
- e) los Ministerios y funcionarios influyentes que tienen propuestas diferenciadas del aparato formal de planificación.

Estos agentes copan los canales de comunicación con la dirección superior de gobiernos, y hacen que las propuestas de decisión no solo tengan valor por el cúmulo de estudios y análisis que las soportan sino principalmente por el canal de comunicación que utilizan.

El valor de la propuesta (VP) es igual al producto de su valor por la eficacia (VPE) por el valor del canal de comunicación que utiliza (VCC). Así, si el canal de comunicación vale cero entre los ojos del dirigente, cualquiera sea el valor científico, político, técnico y organizativo.

$$VP = VPE \times VCC$$

Aquí, el valor de VCC es la valorización del dirigente sobre los puentes de comunicación que cruzan el cerco que los aísla del acceso directo a la realidad.

El creco del gobernante está muy relacionado con su agenda. Esta agenda juega un papel muy importante, porque es un producto de la cortina de ruido y, a su vez, es su medio de preservación y refuerzo.

Las agendas diarias del dirigente son como una cadena de radiografías consecutivas que revelan:

- i) la estructura de asignación y uso de su tiempo entre las acciones que “lo conducen” y las acciones con que “él conduce”;
- ii) el espacio situacional que delimita los problemas que atiende, es decir su “código de sordera” y su “código de escucha”, y
- iii) su capacidad variable de decisión según sean los canales por los cuales recibe las propuestas de solución.

Si la agenda persiste siempre en un mismo tipo de temas y problemas, esa agenda refuerza la perspectiva situacional previa del dirigente, estabiliza su valoración de los canales de comunicación que utiliza para la estructuración de la agenda y facilita las decisiones sobre las propuestas que utilizan los canales valorados.

Por ello, los subsistemas formales de dirección crean canales de comunicación privilegiados y de peso proporcional a la capacidad de análisis del sistema de planificación. Así se limita la improvisación personal y el valor coyuntural inexplicable que a veces adquieren propuestas de decisión poco estudiadas.

Mientras más informal y asistemático es el sistema de dirección, mayor tiende a ser el peso de las decisiones personalistas e improvisadas. Mientras mayor es la formalidad, sistematicidad y soporte técnico del sistema de dirección, menor es el valor de los canales institucionales. Pero unos y otros, al final, son copados por personas.

5. k.- EL PLAN SOLO SE COMPLETA EN LA ACCIÓN

El plan, como cálculo previo, está siempre incompleto hasta que llega el momento de la acción. De manera que la mediación entre el conocimiento y la acción se resuelve, en última instancia, en el momento mismo de la práctica. Esa resolución es en su parte dominante un cálculo previo, ya hecho con anterioridad, que llamamos plan, pero también es una improvisación del momento direccionada y condicionada con el plan.

Grafico Pág. 720

El plan no es, por consiguiente, completamente opuesto a la improvisación. Sólo se pone al dominio de la improvisación pura que se estructura como un desvío autónomo del plan. La improvisación es tan necesaria como inevitable. Es necesaria, porque sólo ella estimula y potencia la creatividad e imaginación del momento al servicio del plan. Nadie puede calcular todo, con todo detalle y con toda precisión. Y atenerse sólo a ese cálculo previo sin dejar espacio al cálculo y el ajuste del momento que conocemos en profundidad sólo justo cuando el presente exige la acción, sería una camisa de fuerza que daría más rigidez al cálculo previo que a la realidad del momento. El costo de tal rigidez sería la ineficacia. Pero, además la

improvisación es inevitable. Está en la esencia de lo humano que intuye el costo creciente y beneficio decreciente del cálculo previo de los detalles y se rebela contra la rigidez del plan total. La libertad del hombre reclama un espacio de acción sin cálculo previo. La planificación, ya lo hemos dicho, es una herramienta de libertad, y como tal, también exige la libertad de no calcular todo con anterioridad.

“Planificar es sólo trazar un camino, definir los hitos principales, pero no implica ni puede implicar un cálculo previo de la totalidad y particularidad situacional. Una dosis subordinada de improvisación, de espontaneidad y de cálculo del momento conforma necesariamente la conducción práctica de una estrategia.” .. “La parte de improvisación, de espontaneidad y de cálculo inmediatista, no es una desviación del plan, es un complemento indispensable y natural de su ejecución práctica.” (Carlos Matus, Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 353).

La improvisación direccionada es la libertad de acción de los actores sociales y constituye un medio de ajuste entre el cálculo general previo y la acción precisa del momento. La acción resuelve todos los detalles y precisiones que el cálculo previo no puede abordar. Y esa improvisación comprende también una matriz de rectificación del cálculo. El sastre mide, corta y cose en base a un cálculo previo, pero ajusta todo en el momento de la prueba. El técnico y los obreros que construyen un edificio ajustan y rectifican en el momento de la construcción los planes del ingeniero. El comandante en el combate improvisa y rectifica sus propios planes y los del Estado Mayor. Pero, ninguno de ellos hace de la improvisación y cálculo del momento otro plan con otros propósitos y en base a medios distintos a los calculados. La improvisación direccionada es parte importante de la planificación en el día a día, completa al plan en el momento de la acción y expresa la autorectificación del planificador en el momento de la práctica.

El cálculo previo es incesante y permanente, porque la situación cambia constantemente. La improvisación direccionada acompaña así a la dinámica del plan en el momento táctico-operacional para terminar de resolver los problemas que presenta la mediación entre el conocimiento y la acción.

¿Qué propósitos debe cumplir la mediación entre el conocimiento y la acción?

En lo esencial se trata de:

- a) traducir el conocimiento del plan en propuestas de acción para hoy, a fin de desplazar la improvisación pura del momento;
- b) completar el cálculo previo del plan encauzado y condicionando la improvisación del momento, para que ésta sea corrección y creación en torno al plan (ajuste ex ante);
- c) asegurar la corrección de las desviaciones entre resultados calculados y resultados reales (ajuste ex post), a fin de redireccionar permanentemente la acción hacia la situación-objetivo perseguida, y
- d) estructurar la agenda del dirigente.

El primer propósito se logra con la selección de los módulos del plan que deben ponerse en situación y así crear un eje direccional en torno al cual se construye y teje la improvisación. El segundo propósito permite articular el cálculo sistemático y previo con la improvisación del momento, a fin de que los

actores sociales conciban en cada instante los medios de ajuste entre el cálculo previo y la realidad concreta ahora.

El tercer propósito reconoce la imposibilidad del cálculo preciso y previo; por ello plantea la necesidad de revisarlo constantemente de acuerdo a las circunstancias. Podemos equivocarnos en la apreciación de la situación, los problemas pueden cambiar de características y causas, los resultados atribuidos a las operaciones del plan pueden ser inferiores o superiores a los comprobables en el momento presente y podemos aprender de las circunstancias reduciendo el espacio de nuestra ceguera situacional. El plan no consiste en acertar con un sólo cálculo, sino en conducir acertando en las correcciones. Y esto solo se puede hacer en el momento mismo de la acción y apreciación de los resultados.

El cuarto propósito exige llevar las prioridades del plan a la agenda del dirigente, porque de otra manera la toma de decisiones se produce en un espacio de contenido distinto que las propuestas del plan y de genera la distracción táctica.

La ejecución del plan no puede concebirse como una máquina sincronizada gobernada por un interruptor que la pone en marcha a nuestra voluntad. En todo sistema social creativo donde interactúan YO y el OTRO en el contexto de las fuerzas históricas que conforman el movimiento y las tendencias situacionales, el plan es en parte acción y movimiento, y en parte espera de la oportunidad de la acción. Es necesario el liderazgo y la conducción para que la situación sea influida por nosotros y el movimiento de nuestra acción cambie el curso del movimiento situacional. El choque de estos dos movimientos producirá un resultante situacional o un arco de coyuntura que intentaremos hacer coincidir con nuestros planes inmediatos. Pero en ese movimiento el plan no entra in toto en ejecución.

Algunos de nuestros movimientos son opciones independientes de las oportunidades que ofrece la dinámica situacional o ellas ya están presentes; otros movimientos, en cambio, deben esperar por la oportunidad para llegar a ser operaciones en situación.

Desde este punto de vista conviene distinguir entre operaciones dominadas por opciones y operaciones dominadas por variantes.

O1 = Oo (OPCIONES, variantes)
O2 = Ov (opciones, VARIANTES)

En la operación dominada por la opción, la necesidad, posibilidad y eficacia de ella puede estructurarse en una gran variedad de situaciones, aunque no en cualquier situación. Pero la enorme variedad de situaciones en que la operación O1 es posible y eficaz hace que ella pueda ejecutarse a voluntad, sin restricciones de tiempo de espera.

En cambio, la operación dominada por variantes no puede ejecutarse a voluntad en el tiempo, porque no sería necesaria, eficaz o posible. La operación O2 sólo es ejecutable en oportunidad. Se requiere de una situación oportuna, propicia o favorable para que ella pueda ser posible y ejecutada con eficacia. El plan puede considerar meramente la espera de tal situación o considerar operaciones para crearla. Todo depende de si la situación oportuna es deseada o indeseable.

Por estas razones, el ritmo del tiempo o paso del plan es siempre una combinación de espera y acción. La táctica es esencialmente arte de combinar la espera y la acción en el enfrentamiento con el OTRO por un arco de coyuntura.

OPERACIONES: ACCIÓN Y ESPERA

Grafico Pág.725

Si la clasificación anterior la cruzamos con la clasificación de los problemas en estructurados, semiestructurados e inestructurados podemos comprender el ritmo y complejidad diferenciados en la ejecución del plan. Habrá operaciones que podemos ejecutar en oportunidad, experimentos que podemos realizar a voluntad y experimentos que sólo podemos ejecutar en oportunidad. En esta clasificación consideramos que una operación inestructurada es un experimento.

5. 1.- VERIFICACIÓN Y APRENDIZAJE DE LAS APUESTAS QUE SUSTENTAN EL PLAN

El plan es un juego de apuestas difusas, un fuzzy gambling como dice con acierto el profesor Dror, ya que se refiere a la incertidumbre dura.

“Intelectualmente, cada decisión bajo condiciones de incertidumbre constituye un juego de apuestas. Tal juego implica, por una parte, estimaciones de las recompensas de las diferentes opciones con sus respectivas incertidumbres y distribuciones en el tiempo, y por la otra, una selección de valor entre las diferentes recompensas previsibles...” (Yehezkel Dror, “Planning as Fuzzy Gambling: A Radical on Coping with Uncertainty”, Mimeogrf.)

Cualquiera de los momentos del plan está soportado en afirmaciones o aserciones debatible o discutibles, pues no son decidibles mediante pruebas irrefutables entre verdaderas y falsas. Podemos decir que son apuestas o aserciones cuasiestructuradas, si las comparamos con las aserciones puras o bien estructuradas. La diferencia entre unas y otras

descansa en la naturaleza de las pruebas para decidir su verdad o falsedad.

Por ejemplo, si yo digo, “esta mesa es de madera”, se trata de una aserción estructurada ya que la verificación de la misma es demostrable objetivamente para cualquier actor desde cualquier situación. En cambio, la aserción “hay que devaluar en 30 % para aumentar las exportaciones” es una apuesta o una aserción cuasiestructurada, porque es debatible, sujeta a apreciaciones situacionales y no demostrable irrefutablemente. En efecto, la proposición anterior es una apuesta pues puede, en rigor, expresarse como sigue: “apuesto a que las exportaciones aumentarán en X% si devaluó en 30%”.

En un juego de ruleta ambos tipos de afirmaciones se diferencian claramente. Por ejemplo, yo puedo afirmar (aserción pura): “ese es el número 12 rojo”, en comparación con la apuesta: “saldrá el número 12 rojo en la próxima jugada”, o “debemos jugar al 12 rojo”. Las apuestas pueden ser duras si se basan en una predicción o blandas si se apoyan en una previsión. En el momento tácito- operacional ambas apuestas se combinan incesantemente, ya que el proceso de cálculo que precede y preside la acción se basa en constatar hecho (aserciones puras), apreciar situaciones en base a las constataciones (apuestas explicativas duras y blandas) y proponer operaciones (Apuestas sobre resultados).

Un plan, un flujograma situacional, una propuesta de operación, un análisis de viabilidad, etc. Se basan generalmente en apuestas. En realidad, los planes son sistemas encadenados de apuestas duras y blandas. De manera que es importante

contestarse a la pregunta: ¿ por qué una apuesta debe ser creída? ¿Cuál es su posibilidad de acierto?

La respuesta a esta pregunta es que la apuesta debe ser valorada según la fuerza del argumento que la soporta. Pero, esto a su vez, nos lleva a otra pregunta: ¿cómo podemos valorar la fuerza de un argumento? Para responder a esta última pregunta el esquema de verificación desarrollado por Stephen E. Toulmin en “The Uses of Argument” (Cambridge, England. Cambridge University Press, 1958) es especialmente útil. Este esquema es hoy de amplio uso en el análisis de políticas (véase William Dunn, “Public Policy Análisis: An Intruduction”, Englewood Cliffs, N.J., Prentice may, 1981 y Richard O. Mason and Ian Mitroff, “Challenging Strategic Planning Assumptions”, Wiley InterScience, 1981). El análisis de políticas es una forma parcial de analizar y evaluar operaciones, por consiguiente, el esquema de Toulmin puede ser una herramienta de análisis de planificación situacional, que justamente destaca el concepto de apuesta.

Toulmin plantea verificar la fuerza o el mérito de un argumento distinguiendo las siguientes categorías:

a) APUESTA (“claim”, el vocablo usado por Toulmin, tiene en inglés un significado distinto, aunque asimilable a esta interpretación), entendida como el resultado o conclusión de un argumento cuyos méritos se quiere establecer. Es una demanda para fundamentar la solidez. Pero, una apuesta no puede ser una verdad con absoluta certeza. Sólo tiene una posibilidad de acierto. Es controversial. Por ejemplo, la afirmación “el mercado del aluminio crecerá al 7% anual” es una proposición debatible.

El dirigente o el gerente querrán demandar razones o fundamentos de tal afirmación.

¿Es una apuesta con una probabilidad razonable de resultar exitosa?

b) ANTECEDENTES, que consisten en los elementos de evidencia factual con que el defensor, un actor o un apostador apoya la apuesta debatida. Estos antecedentes pueden ser hechos, declaraciones, aserciones o apuestas de otros argumentos. Por ejemplo, pueden ser registros contables, resultados de encuestas, descubrimientos científicos, testimonios, reportes analíticos, citas de autoridades, etc. Son los datos de un argumento que comienza con las palabras “dado que...”.

Así, la constatación factual de que “el mercado del aluminio ha crecido al menos en 7% anual en cada uno de los últimos 10 años”, es un antecedente o un dato.

c) GARANTIA, que se refiere a las reglas, principios, premisas e inferencias que actúan como puente entre los antecedentes y la apuesta. La garantía es una justificación para interpretar los antecedentes como soporte de la apuesta.

Grafico Pág. 730

Una garantía generalmente toma la forma de una proposición hipotética universal. Simbólicamente, una garantía puede ser representada como $A \rightarrow B$ (que se lee A implica B).

Esta implicación asume que si los antecedentes son verdaderos, entonces la apuesta también es verdadera, porque.....”. Por ejemplo, “ el mercado del aluminio crecerá al 7% anual” se deduce del antecedente “ el mercado del aluminio ha crecido al menos en 7% cada año durante los últimos 10 años”, porque se

acepta la garantía de que “ el crecimiento del mercado del aluminio en el pasado es un buen indicador del crecimiento futuro en el mercado”.

Este “porque” del argumento se hace generalmente en forma implícita. Por consiguiente, la garantía debe ser inferida o hecha explícita por la persona que analiza el argumento. Detrás de la garantía hay un juicio de experto, una teoría estadística, una regla lógica, una regla de experiencia, etc.

d) RESPALDO, es el soporte que subyace detrás de la garantía y está siempre pronto para acudir en defensa de ella. Cualquier garantía, no importa cuan fuerte pueda aparecer en la superficie, siempre descansa en algunos “datos por supuesto”, autoevidencias, verdades no cuestionadas o supuestos bien aceptados. Un respaldo alude generalmente a algún planeamiento o creencia bien establecida y aceptada que avala la garantía. Los sistemas de respaldo incluyen principios estadísticos, leyes, categorías de un sistema taxonómico, definiciones en un lenguaje determinado o métodos aceptados de cálculo. También incluye las credenciales de la persona que hace la apuesta. La función del respaldo es certificar o legitimar los supuestos inherentes a la validez de la garantía. El respaldo viene a cuento cuando los supuestos expresados en la garantía son cuestionados, cuando la audiencia no está dispuesta a aceptar la garantía por su valor corriente, o cuando se requiere para aceptar la garantía por su valor corriente, o cuando se requiere para aceptar la aserción una racionalidad más profunda.

Grafico Pág. 731

El respaldo responde a la pregunta: ¿cuál es el soporte de la garantía? Y va siempre precedida de las palabras “desde que...”. Por ejemplo, la garantía en el caso de la apuesta sobre el mercado del aluminio podría

ser que: “jamás hasta ahora ha existido un quiebre estructural en el mercado del aluminio entre las tendencias y el futuro en los últimos 30 años”

e) REFUTACIÓN, que es una contraargumentación que sirve dos propósitos:

Primero, es una válvula de seguridad, ya que la refutación lista las condiciones bajo las cuales la garantía, el respaldo o la apuesta pueden resultar fallidos o erróneos e irrelevantes los antecedentes. Por ejemplo, la refutación puede decir que “la garantía es válida al menos que....”. Así la refutación establece contingencias de invalidez.

Segundo, la refutación indica los principales desafíos y objeciones contra el argumento que provienen de otras fuentes, tales como oponentes del argumento, promotores de otras políticas u otros apostadores.

La refutación enumera las contingencias bajo las cuales la apuesta puede ser fallida. Ellas pueden negar los antecedentes, las garantías, los respaldos o pueden presentar apuestas alternativas.

Por ejemplo, la apuesta sobre un crecimiento de 7% del mercado del aluminio puede ser refutada por la propuesta “al menos que el mercado haya llegado a su punto de saturación”, o “al menos que un área completamente nueva del mercado se incorpore e impacte su expansión a un 15%”. Los antecedentes pueden ser refutados diciendo: “El crecimiento del mercado en el pasado estuvo basado en ventas que incluyen fuertes incrementos en los precios que ya no son relevantes para el

futuro”. La garantía puede ser refutada diciendo: “El cambio estructural que está ocurriendo en el mercado significa que el pasado ya no es más un indicador confiable para el futuro”.

Una de las funciones principales de la refutación es ayudar a clarificar el argumento y evaluar su plausibilidad. Si se pueden aducir refutaciones fuertes, al argumento puede ser evaluado como débil y viceversa.

Ahora bien, en un plan se utilizan cadenas de apuestas y argumentos. Así, la apuesta del argumento 1 puede ser el antecedente, la garantía o el respaldo de la apuesta 2. Los argumentos se desarrollan en espacios de análisis de mayor o menos amplitud y así interactúan a partir de jerarquías diferenciadas.

De esta manera lo que es apuesta, antecedente, garantía y respaldo de un argumento es siempre relativo al espacio del argumento.

SOLIDEZ Y VULNERABILIDAD DE LA RED DE APUESTAS DEL PLAN

Grafico Pág. 733

Ya que el plan se constituye como una red de apuestas de distinta importancia y fortaleza o plausibilidad del plan como totalidad. En ese análisis se deben identificar los pivotes

Tamara Ramírez 734 -751

De **solidez** y **vulnerabilidad** del plan. Para ello, haciendo el análisis apuesta por apuesta, se pueden llenar los casilleros de la matriz anterior considerando las cadenas de apuestas que soportan el plan y sus interrelaciones.

La solidez y vulnerabilidad del plan no es dato, cambia con cada corrección del plan ante cada cambio situacional.

Así, el plan puede aumentar o disminuir su vulnerabilidad a lo largo del tiempo. Ello depende fundamentalmente de la naturaleza de los ajustes y del proceso concomitante de aprendizaje que realizan los actores sociales.

Si un plan es **críticamente vulnerable**, porque dominan las apuestas importantes sustentadas en **argumentos débiles**, entonces existen dos caminos para enfrentar el problema:

buscar la posibilidad de realizar **operaciones reductoras** de la vulnerabilidad del plan; por ejemplo, reemplazar la **garantía factual débil** por una **garantía formal fuerte**; en el caso del mercado del aluminio ya citado ello podría lograrse con un contrato de asociación con las empresas transformadoras que dominan los mercados consumidores, que aseguren volúmenes y precios de compra regulados entre un piso y un techo. Por esta vía transformamos la apuesta en un contrato. Sin embargo, este camino no es siempre posible y por ello es necesario acudir a,

hacer descansar menos el plan en la capacidad de predicción y más en la capacidad de previsión, reacción veloz ante la sorpresa y aprendizaje de los errores y aciertos del pasado.

El esquema de verificación de Toulmin es también muy útil para sistematizar el **proceso de aprendizaje** que acompaña al



proceso de planificación. El proceso de planificación puede verse como una cadena continua: apreciación situacional → resultados → acción → etc.
corrección y aprendizaje apreciación situacional

El proceso de aprendizaje se sistematiza y facilita si nos preguntamos hoy por las causas de nuestros aciertos y errores tratando de identificarlos en los antecedentes las garantías, los respaldos y las refutaciones consideradas en el cálculo situacional que fundamentó **ayer** nuestras apuestas. ¿Fallamos en interpretar y analizar los antecedentes?, ¿aceptamos garantías débiles?, ¿las refutaciones fueron desestimadas?, ¿los respaldos dejaron de ser válidos?, ¿cómo podemos evitar estos errores en el futuro?.

Gráfico Pág. 735.