



Universidad Nacional de Lanús
Departamento de Planificación y Políticas Públicas

ADIÓS, SEÑOR PRESIDENTE

Carlos Matus

Colección Planificación y Políticas Públicas
Ediciones de la UNLa

1. Los tres cinturones del Gobierno

El Presidente falló y lo supo tarde, cuando volvió a ser un ciudadano común. Aún hoy no sabe las razones de su fracaso. Gobernar es un problema muy complejo para ser abordado con métodos ingenuos de planificación. Tampoco puede ser dejado a la improvisación. ¿Existen métodos que potencien el arte del gobierno?

Si en la práctica de gobierno domina la carencia de métodos y prevalece la improvisación matizada con planificación tradicional determinística, parcial y tecnocrática, se debilita o se extingue la presión por información capaz de llamar la atención sobre las deficiencias y dar respuesta a las interrogantes que ellas despiertan en el dirigente. El monitoreo no tiene espacio útil de trabajo en las prácticas tradicionales de conducción. De ahí la importancia de los métodos de gobierno para elevar la calidad de la gestión pública y apoyar una respuesta informada a las interrogantes que emergen o no alcanzan a nacer según sea la calidad de los métodos de gobierno. El método PES (planificación estratégica situacional) es exactamente una herramienta de planificación pública integral, y en su práctica necesita respuestas precisas a preguntas como las siguientes:

- ¿Cómo va el gobierno? ¿cuál es su balance global?
- ¿En qué medida se están cumpliendo los compromisos sobre los objetivos y las metas?
- ¿Las decisiones tomadas conducen a un enfrentamiento eficaz de los problemas que concentran el foco de atención del gobierno y la ciudadanía?
- ¿Cuáles son las principales causas del éxito o fracaso de la gestión del gobierno?
- ¿Qué debe corregirse para contrarrestar las fallas identificadas? ¿En qué debemos perseverar?
- ¿Es necesario o inevitable cambiar o alterar los objetivos y las metas?
- ¿Cuánto pesan en las fallas las circunstancias o variables fuera del control del actor?

Pero, tales interrogantes se apagan o se satisfacen con respuestas inadecuadas si domina la improvisación disfrazada de experiencia. En ese caso las fallas son inevitables y muy costosas.

El Presidente de nuestro relato falló en tres cosas simultáneamente. Esa triple falla está prohibida en la teoría y en el ejercicio práctico de la política, porque no permite una compensación entre errores y aciertos, costos y beneficios políticos.

Primero, falló en su gestión política, concentró el poder político y administrativo, mientras las organizaciones de vecinos, los Alcaldes y los Gobernadores reclamaban mayores competencias para enfrentar los problemas. Falló en demo-

cratizar y en rescatar el prestigio de la política; no intentó seriamente reformar la ley electoral ni el régimen de los partidos políticos; se identificó con el estilo tradicional de hacer política y fue arrastrado por el desprestigio de los partidos políticos y su falta de representatividad. No supo combatir la corrupción.

Dejó inalterada la estructura politizada del Poder Judicial. Quiso imponer respeto en las Fuerzas Armadas tratando de someterlas por el miedo y la corrupción. Llamemos a esta primera falla, un mal manejo del Balance de Gestión Política. Ese primer balance mostró un déficit al final de su gobierno. Los costos políticos fueron mucho mayores que los beneficios políticos. Aquí no vale la excusa de la restricción de recursos económicos, pues distribuir poder, democracia y honestidad sólo requiere de un recurso escaso: poder político. Pero, él no supo utilizar su poder; hizo política concentrando el poder, aprovechando las debilidades de los oponentes y apretando el cinturón económico para hacer frente a las presiones inflacionarias.

La segunda falla radicó en el manejo de la economía. El Presidente emprendió un ajuste económico para el cual no tenía fuerzas y carecía de la sutileza técnica y estratégica. Durante todo su período de gobierno pagó un alto costo político por el manejo de la política económica. Acertada o erradamente fue lo único serio que ensayó en su gobierno, pero lo hizo con torpeza tecnopolítica, en un contexto de repudio ciudadano que hizo imposible la aceptación de los sacrificios que exigía la política económica. Llamemos a esta segunda falla, un mal manejo político del Balance de Gestión Macroeconómica. Aquí también quedó en déficit. Es cierto que tuvo que afrontar una situación económica crítica y no era fácil ofrecer alternativas. Pero, obviamente, era evitable sumar los déficits del primer y segundo balance. El primero, en vez de sumarse, pudo haber compensado el costo del segundo.

La tercera falla fue su completo descuido de los problemas de mayor valor para la población: inseguridad personal con grave aumento de la delincuencia juvenil, baja calidad y cobertura en salud y educación, serio y persistente desabastecimiento de agua potable, racionamiento de energía eléctrica, funcionamiento aleatorio de las comunicaciones telefónicas, transporte colectivo saturado y de baja calidad, déficit creciente de vivienda popular, pobreza crítica dominante en el panorama urbano, calles saturadas de basura y desbordes de las alcantarillas, impunidad ante la corrupción. Todos estos problemas se agravaron durante su gobierno. Llamemos a esta tercera falla un mal manejo del Balance de Intercambio de Problemas. La política genera un constante intercambio de problemas. No todos los impactos de la acción pública son positivos respecto de todos los problemas. La apertura económica genera desempleo a corto plazo, el ataque a la inflación frena transitoriamente el crecimiento, etc. Pero, aquí también debe respetarse un equilibrio: el valor de los problemas creados no puede ser mayor

que el valor de los problemas atenuados, porque ello produce un déficit político ante la población. En este campo, el déficit del Presidente fue desproporcionado, pues no atacó con efectividad ningún problema; los dejó crecer.

No es fácil lograr una adecuada calidad de la gestión de gobierno y ella es compleja de evaluar. Requiere, como condición previa, de métodos potentes de planificación. Sin embargo, es indispensable disponer de una guía permanente de evaluación del gobierno, para poder fundamentar con algún rigor los calificativos: vamos bien o vamos mal, sin los cuales es imposible corregir o perseverar. De otro modo, el gobierno carece de las señales indispensables para orientar su acción. El orejero del emperador romano que traía a tierra a ese poderoso gobernante con la frase: "tú eres mortal", cumplía su función a ciegas, sin apoyo de información, como un rito formal destinado a recordarle a la divinidad del emperador que su vida humana tendría un término y debería rendir cuentas de su desempeño ante los dioses. El temor a esa rendición de cuentas debía frenar o moderar la arbitrariedad y ayudarlo a corregir sus acciones. El gobernante democrático moderno que practica los métodos de alta dirección tiene el sistema equivalente en la Unidad de Procesamiento Tecnopolítico (UPT) que cada día debe analizar el balance del gobierno y proyectarlo hasta el término de su período constitucional.

El método PES califica la gestión del gobierno según sean sus resultados y las condiciones fuera del control del actor (variantes) en que éstos se logran. Recuérdese que el actor elige su plan, pero no puede elegir las circunstancias favorables o desfavorables que lo motivan y en que debe realizarlo. El plan no sólo responde a la voluntad e ideología del gobernante, sino también a las circunstancias en que los formula. De la misma manera, sus resultados también dependen del escenario en que los planes deben ser ejecutados.

En el método PES, los resultados de un gobierno se ordenan en relación a tres balances:

El Balance de Gestión Política (I) sintetiza los resultados positivos y negativos que se logran en el ámbito específico que da o niega respuesta a las demandas políticas de los actores sociales y la población en general, y se refiere a la acción del gobernante que incide sobre la calidad de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la distribución del poder que descentraliza y logra un equilibrio de gobernabilidad en las diversas instancias de gobierno, el apego a las reglas de ética, la eficacia, respetabilidad y celeridad de la justicia, el mantenimiento de la legitimidad y legalidad del gobierno, la distribución del ingreso, el nivel general de calidad de la democracia y los efectos de todos estos aspectos mencionados sobre la imagen del gobernante y la adhesión que logra en los actores sociales y la población. El criterio central de gestión en este balance apunta a maximizar los beneficios políticos ponderados de los diversos actores y grupos sociales en

el período total de gobierno (o minimizar los costos políticos). El recurso escaso crítico de este balance es el poder político. Las desviaciones más comunes que marcan un signo negativo en este balance son el autoritarismo dictatorial, en un extremo, y el democratismo populista, corrupto e irresponsable, por el otro.

El Balance Macroeconómico (II) registra, en sus beneficios y costos, las consecuencias políticas del manejo macroeconómico y los resultados económicos alcanzados en las condiciones políticas vigentes, entre los cuales destacan el crecimiento económico, el empleo, el equilibrio del comercio exterior y la tasa de inflación. El criterio central para la gestión de este balance es la eficacia macroeconómica en el período de gobierno. El recurso escaso crítico de este balance son los medios económicos. Las desviaciones más comunes que marcan un signo negativo en este balance son, en sus extremos, el tecnocratismo y el populismo económico.

El Balance de Intercambio de Problemas Específicos (III) se refiere, a su vez, al saldo de efectos políticos positivo o negativo que genera el enfrentamiento de los problemas específicos que la población valora, por ejemplo, agua potable, vivienda, transporte urbano, electricidad, teléfonos, seguridad personal, educación, salud básica, saneamiento urbano, recreación, etc. El criterio central en el manejo de este balance consiste en mantener los "marcadores" de los problemas dentro de metas aceptables en relación con la situación previa. Los recursos escasos críticos en este balance incluyen el poder político, los recursos económicos y, principalmente, las capacidades gerenciales. Las desviaciones más comunes que marcan con un signo negativo este balance son el burocratismo, el déficit en los servicios públicos, la inseguridad personal, el deterioro de la calidad de vida, etc.

La ciudadanía es el juez que valora en el presente el impacto de la gestión pública. Nunca se debe perder de vista la necesidad de calcular, cada día, estos balances, proyectarlos hasta el fin del gobierno y evaluar sus causas y consecuencias.

En el análisis de cada uno de estos tres balances deben considerarse dos criterios que fueron, desde hace tiempo, señalados por Max Weber:

a) eficacia formal o técnica, que responde a la necesidad de enfrentar con rigor y con apego a los paradigmas científicos vigentes los problemas propios de cada balance, y

b) eficacia material o política, que responde a la necesidad de considerar que el poder político es un recurso escaso que no debe consumirse hasta cualquier límite a causa de una adhesión infantil y tecnocrática al primer criterio, pues la pérdida del poder político puede llevar, en su extremo, a la derrota misma del criterio técnico basado en las teorías científicas.

Ambos tipos de eficacia están fuertemente interrelacionados. La ineficacia técnica conduce, a la larga, a la ineficacia política. La ineficacia política conduce, a la larga, a la ineficacia técnica.

Así, cada balance tiene dos componentes:

- a) eficacia formal o técnica, y
- b) eficacia material o política

Para lograr una gestión exitosa debe resolverse el problema temporal que muchas veces nace a causa del desfase en el tiempo entre la eficacia técnica y la eficacia política durante el período de gobierno, lo cual crea comunes e intensas contradicciones. Por ejemplo, la política económica en el balance II puede ser eficaz en el plano formal o técnico y, temporalmente, altamente ineficaz en el plano político, hasta después del período de gobierno.

El arte y la técnica de gobernar consiste en producir, mediante compensaciones, un balance global positivo. El déficit técnico en el balance A, a la larga, conduce a un déficit político en el balance B, porque al final se debe pagar el costo político del desastre técnico. Pero, a la corta, un balance positivo en lo técnico también puede conducir a un déficit político, si se extrema el criterio técnico más allá de las posibilidades de asimilación política de la población y las fuerzas sociales.

Balances	(A) eficacia formal o técnica			(B) eficacia material o política		
	+	-	0	+	-	0
I. Balance de gestión política	+	-	0	+	-	0
II. Balance de gestión macroeconómica	⊕	-	0	+	-	0
III. Balance de intercambio de problemas	+	-	0	+	-	0
IV. Balance global	+	-	0	⊕	-	0

El marcador que evidencia la calidad de la gestión gubernamental se sintetiza en el balance político global (columna B), y la meta es mantener siempre un signo (+) en el cuadrante B-IV. La planificación tradicional se preocupa, en cambio, sólo del signo positivo del balance A-II, es decir de la eficacia técnica en el manejo de la gestión macroeconómica, con lo cual corre el riesgo del barbarismo tecnocrático y conducir al gobernante a un déficit en el balance global B-IV.

El buen procesamiento técnico de un problema no garantiza su eficacia política, y puede que sea, por cierto tiempo y en el corto plazo, una carga política, si ello importa severos sacrificios para la población. A su vez, un procesamiento técnico deficiente o irresponsable puede dar beneficios políticos a corto plazo, y a la larga constituirse en una carga.

Naturalmente, la peor opción para un gobernante es aquella que siendo técnicamente ineficaz es además políticamente costosa.

Si un gobernante, a causa de la improvisación, la negligencia o la incapacidad tiene un déficit en estos tres balances de gestión, inevitablemente des acumula poder y pierde prestigio. No basta con manejar bien uno de los balances. No se puede estar en déficit en los tres balances, porque ello indica desgobierno. El costo político global de la gestión de gobierno no debe superar los beneficios políticos agregados de los tres balances. Este es un principio básico del arte-ciencia de la política.

El olvido del balance I expresa el barbarismo tecnocrático. El olvido del balance II refleja el barbarismo político. El deterioro del balance III señala el barbarismo gerencial.

Por ello, el arte de la política, con el auxilio del procesamiento tecnopolítico, busca la manera de compensar los efectos de estos tres balances, a fin de lograr en cada período crítico del proceso de gobierno un balance político global positivo, dentro de las restricciones que exigen un buen o razonable manejo de la racionalidad formal o técnica.

La argumentación anterior permite comprender que la metáfora de apretarse el cinturón en épocas de adversidad, tan común en el lenguaje tecnocrático, no es rigurosa como diagnóstico ni buena como receta, porque en el proceso de gobierno no se administra uno sino tres cinturones: el político, el económico y el de intercambio de problemas.

No es seriedad sino torpeza la que inspira el propósito de apretar simultáneamente los tres cinturones. Un buen estratega, si debe apretar el cinturón económico dos ojales, suelta el cinturón político o el del intercambio de problemas hasta compensar la reducción del primero y producir un balance global positivo.

Nunca el balance de gestión política debe ser negativo. El impacto negativo de la acción en un ámbito (problemas-carga) debe ser compensado con el impacto positivo de la acción en otros ámbitos (problemas-beneficio). El saldo del balance de gestión nunca debe estar en rojo, aun transitoriamente. El impacto político negativo de la acción sobre un problema no cambia la situación del gobierno, pero el saldo negativo del conjunto de la gestión constituye un giro contra el capital político del gobernante. Y ese consumo del capital político significa disminución de la gobernabilidad, es decir de la capacidad de vencer la fuerza de las circunstancias y de los oponentes para darle continuidad al proyecto de gobierno. Pero, tampoco paga eludir los problemas para evitar el costo político. Postergar los problemas-carga y dejarlos crecer, alivia el balance político de hoy, pero genera una hipoteca presente que debe pagarse con costos excesivos en el futuro. No es eficiente "rodar" los problemas.

Si un gobernante pierde capital político, deben buscarse las causas de ese deterioro en un mal manejo del balance político global de gestión (IV). Este balance puede ser negativo a causa de: a) un mal procesamiento tecnopolítico

de cada problema, b) un desfase en el tiempo entre costos y beneficios políticos en cada problema, y c) una ausencia de evaluación global y permanente del balance de gestión del gobierno.

La eficacia y seriedad de la gestión pública exige enfrentar los problemas-carga y el gobernante no debe eludirlos. Pero la gradualidad en el tiempo y la intensidad de su enfrentamiento debe calcularse en relación a la pérdida de capital político admisible en relación al límite mínimo de gobernabilidad capaz de mantener la estabilidad del gobierno y capaz de gestar un proceso de recuperación de ese capital.

La peor gestión política es aquella que consume el capital político del gobernante sin alcanzar los resultados anunciados y perseguidos, y ello puede ocurrir por un mal manejo técnico. La peor gestión técnica es la que, por no medir los costos políticos, queda inacabada y debe retroceder cuando ha consumido torpemente el capital político que le daba sustento.

La contravención a este principio tiene tres causas: a) el barbarismo político, b) el barbarismo tecnocrático, y c) el barbarismo gerencial.

El barbarismo político, propio del populismo vulgar, consiste en departamentalizar la eficacia política e ignorar los problemas económicos y gerenciales para dar beneficios económicos y favores políticos ahora que crearán mañana una crisis política por agotamiento de la base económica y organizativa de la gestión política.

El barbarismo tecnocrático, propio de la incultura de las especialidades, consiste en departamentalizar la eficacia económica o la eficacia técnico-gerencial, ignorar el problema político e incurrir en costos políticos ahora que crearán mañana una crisis económica por agotamiento de la base política de la gestión económica.

El barbarismo gerencial, asociado a los dos vicios anteriores, consiste en ignorar la eficiencia y eficacia organizacional como elementos complementarios básicos del manejo político y económico.

El dirigente latinoamericano, en general, tiene baja capacidad de gobierno, y ese es el mal más notorio en nuestros partidos políticos. Ese dirigente tradicional no calcula periódicamente su balance global de gestión, ni lo proyecta al futuro, incurre innecesariamente en un déficit político porque no sabe compensar los costos que impone a la población en el enfrentamiento de determinados problemas con beneficios políticos en otros y, generalmente, no sabe graduar las decisiones, de manera que consume su poder a alta velocidad y llega a una situación en que sólo puede sobrevivir abandonando tempranamente sus propósitos iniciales. En el extremo contrario, el populismo es también una expresión de la baja capacidad de gobierno.

El balance de gestión política es acumulativo y se construye día a día en cada balance parcial por medio del menú diario de decisiones (MDD) que entra

en la agenda del dirigente. Por ello, la agenda del dirigente es el espejo de su capacidad de gobierno.

Entre las causas de la ceguera y torpeza para dosificar las decisiones cuentan algunas de las características propias de la improvisación política. Primero, el dirigente tradicional no dispone de método de gobierno que le permita fundamentar y verificar, una a una, la eficacia de sus decisiones, ni menos para hacer la evaluación del balance global de gestión que abarca el conjunto de las decisiones y omisiones. Segundo, ese dirigente no comprende que él dispone de un vector de recursos escasos, donde los recursos económicos y los recursos de poder casi nunca son igualmente escasos al inicio del gobierno; por consiguiente, si el dirigente dispone de amplio poder político y, en cambio, está sometido a severas restricciones de recursos económicos, el costo de respetar las restricciones económicas puede compensarse con la realización de operaciones exigentes en recursos de poder político. Tanto la carencia de métodos de gobierno como el deficiente uso del vector de recursos del gobernante son síntomas de una planificación deficiente y de baja capacidad personal o institucional de gobierno.

El proceso de gobierno exige aplicar el vector de recursos de la fuerza gobernante, es decir su vector de peso (VP), a la toma de decisiones sobre problemas cuyo enfrentamiento, a su vez, exige un determinado vector de recursos que llamamos vector de recursos críticos de los problemas o del plan (VRC). Ambos vectores pueden tener estructuras concordantes u opuestas, según sea la selección de problemas del gobernante. Reformar la Constitución del país requiere mucha fuerza política, mientras que construir cien mil viviendas populares exige muchos recursos económicos. Si el gobernante tiene poca fuerza política no puede elegir reformar la Constitución, pero puede construir cien mil viviendas si tiene muchos recursos económicos. A la inversa, si se tienen pocos recursos económicos se debe apretar el cinturón de la construcción de viviendas y compensar dicha restricción soltando el cinturón político mediante una reforma constitucional democratizante y descentralizante, siempre que se tenga el poder político suficiente.

Veamos dos *casos polares*:

Caso A: estructura concordante:

Vector de peso del gobernante: VP = [PP (mucho), RE(poco)]

Vector de recursos críticos del plan: VRC = [PP(mucho), RE(poco)]

En esta nomenclatura PP significa recursos de poder político y RE recursos económicos.

Caso B: estructura opuesta:

Vector de peso del gobernante: VP = [PP(mucho), RE (poco)]

Vector de recursos críticos del plan: VRC = [PP (poco), RE (mucho)]

El caso A representa una buena selección de problemas, pues ella obliga a hacer un uso más intenso del recurso más abundante. Aquí, el gobernante aprieta el cinturón económico y suelta el cinturón político para compensar el balance político global.

En cambio, el caso B representa una selección deficiente de problemas, pues ella exige un uso de recursos en proporción opuesta a las disponibilidades del gobernante, y obliga a éste a apretar tanto el cinturón económico (lo que es racional en este caso) como el cinturón político (lo que es innecesario e irracional, dada la abundancia de recursos de poder).

Si prevalecen las deficiencias anotadas, el dirigente no capta que puede compensar los costos y sacrificios en el ámbito económico con acciones de beneficio en el ámbito político que no tienen costo económico, o viceversa. Cree que el único modo de compensación es un programa social que también es exigente en recursos económicos. A la larga, si no respeta estos principios, su vector de peso será pobre tanto en recursos económicos como en recursos de poder político, y habrá perdido la oportunidad de gobernar con eficacia.

Un gobierno puede ser deficiente por tres razones:

a) porque camina en la dirección errada a causa de una mala selección del proyecto de gobierno o por no saber corregirlo a tiempo; ello puede originarse en una deficiente selección de problemas, causada a su vez por la carencia de una gran estrategia o por la carencia de un buen sistema de evaluación de la marcha del gobierno; en este caso sus decisiones no dan en el blanco de las aspiraciones y necesidades ciudadanas, no aprovechan las potencialidades del sistema, ni enfrentan las amenazas a las conquistas ya alcanzadas,

b) debido a un procesamiento torpe del proyecto elegido, sin la debida consideración situacional de los aspectos políticos y técnicos, lo cual conduce a pagar un costo político o económico excesivo por cada decisión, y

c) porque la gerencia por problemas y operaciones es deficiente y, por consiguiente, es baja la capacidad de ejecutar lo decidido.

La primera causa nos dice que un gobierno no puede ser mejor que su selección de problemas. Ese es su techo, alto o bajo, según sea la calidad de esa selección. Pero el gobierno puede ser peor que su selección de problemas si desaprovecha ese límite potencial con un deficiente procesamiento tecnopolítico. Así, la segunda causa puede sumarse o restarse a la anterior. Un procesamiento tecnopolítico de alta calidad de los problemas contribuye a alcanzar el techo de la primera causa, pero si ese procesamiento es torpe, el piso de mala gestión no tiene límites, aun si la selección de problemas es adecuada. La tercera causa tiene como techo la segunda y apunta a la capacidad gerencial de realizar con eficiencia y eficacia las decisiones tomadas, que es lo que cuenta en última instancia.

El criterio de síntesis para evaluar la marcha de un gobierno es el balance global de su gestión en una situación concreta. Ese balance global sintetiza los tres balances parciales. Cada balance tiene en el debe el costo político de la acción o inacción sobre los problemas que aquejan a la sociedad, y en el haber los beneficios políticos producidos con dicha acción u omisión.

El acierto de la decisión que selecciona el modo de enfrentar un problema particular se fundamenta en el procesamiento tecnopolítico de ese problema, como una parte del todo. En cambio, la racionalidad del conjunto de las decisiones acumuladas sobre todos los problemas abordados u olvidados hasta una fecha concreta en el proceso de gobierno, depende del signo del impacto resultante de ese conjunto sobre el balance global de gestión. Ese saldo de gestión puede ser positivo o negativo según domine el impacto de los problemas-carga o el de los problemas-beneficio en el conjunto de la acción gubernamental. Podemos pagar un costo político alto por uno o algunos problemas por algún tiempo, pero nunca por todos durante todo el periodo de gobierno. Los problemas-beneficio deben pesar más que los problemas-carga a fin de lograr un balance global positivo, y esa es la meta de todo gobierno en toda circunstancia. En este análisis no sólo importa el saldo actual del balance global, sino principalmente su proyección hasta el final del gobierno.

Cada ciudadano enjuicia cada día el impacto de las decisiones del gobierno, y el gobierno nunca debe dejar de calcular su balance político global, proyectarlo hasta el fin de su periodo y evaluar sus causas y consecuencias.

La calidad del procesamiento tecnopolítico es crítica para producir un balance global positivo de gobierno y, generalmente, las deficiencias más notorias se refieren a: a) un mal procesamiento tecnopolítico de cada problema parcial, b) un desfase excesivo en el tiempo entre costos y beneficios políticos en cada problema, y c) una ausencia de evaluación global y permanente del balance global de gestión del gobierno, a fin de aplicar oportunamente el criterio de compensación entre los problemas y entre los balances parciales.

Las teorías y los métodos de gobierno que proporciona el pensamiento estratégico son herramientas prácticas de trabajo que hoy no están al alcance intelectual de nuestras universidades ni en el dominio de las prácticas de nuestros partidos políticos.

Se gobierna de espaldas a las ciencias y técnicas de gobierno con el respaldo de un practicismo en extremo rudimentario y superficial. No debe extrañarnos, en consecuencia, que las dirigencias políticas muestren capacidades muy por debajo de las exigidas por la complejidad de los problemas que deben enfrentar. El resultado es lamentable, porque los conductores y gobernantes son conducidos y gobernados por la complejidad de las circunstancias, mientras el pueblo frustrado las descalifica.

El Presidente de nuestro caso tiene las capacidades medias de su época. No sabe gobernar. Descuidó los tres balances críticos de la gestión gubernamental, incurrió en déficit en los tres al mismo tiempo y, por consiguiente, el Balance Político Global de su gestión no tuvo elementos de compensación. Nunca comprendió y valorizó la planificación pública moderna. Su mentalidad, dominada por el pragmatismo y excesiva confianza en su experiencia, fue además reforzada por la inoperancia de la planificación tradicional y confundida por la falta de consenso sobre el tema en el mundo de los intelectuales. Gobernó con herramientas primitivas y quedó en deuda con la población en los tres campos. Ella tenía que repudiarlo. La política es un intercambio entre el gobernante y la población que debe estar siempre en equilibrio. Ser un gobernante eficaz significa crear cada día en el menú diario de decisiones las condiciones para que estos tres balances se compensen arrojando un saldo positivo, es decir, una deuda de la población con el gobernante, y no a la inversa.

Pero, para lograr ese balance político equilibrado y evitar la deuda con la población, se requieren métodos potentes de gobierno, integrar el cálculo político con el cálculo técnico, monitorear constantemente la gestión pública, superar la improvisación con planificación, disponer de un equipo de estado mayor altamente calificado, tomar decisiones cada día con el soporte del procesamiento tecnopolítico de los problemas, estructurar la agenda y el menú diario de decisiones con la visión del juicio político inevitable al término del gobierno, valorar no sólo el déficit económico sino además el déficit en el balance político, evitar los extremos del barbarismo político y el barbarismo tecnocrático. El exceso de confianza en la experiencia y el arte de la política es el principal enemigo de los métodos de gobierno. La capacidad de gobierno se refiere justamente al dominio que el equipo dirigente debe tener de las ciencias y técnicas de gobierno. Pero, esta nueva disciplina aún no tiene espacio en nuestras universidades, es ignorada en los partidos políticos, omitida en los medios de comunicación social, incomprendida por el mundo de las editoriales latinoamericanas y desconocida por el poder técnico-financiero de los organismos internacionales.

En síntesis, no se puede gobernar con eficacia sin disponer de métodos potentes de planificación. Pero, para valorar los métodos de planificación moderna en particular y las ciencias y técnicas de gobierno en general se requiere superar el drama actual de la baja capacidad de gobierno. Y aquí reside el principal escollo. No hay conciencia sobre la baja capacidad de gobierno. Hay un consenso inconsciente en el atraso. Estamos en un estadio de desconocimiento de segundo grado. No sabemos que no sabemos.

2. ¿Necesitamos planificar?

La incuria menos denunciada que marca, con pocas excepciones, la dirigencia política latinoamericana es su baja capacidad personal de gobierno. El drama central de estos pueblos reside en que a esa deficiencia personal se suma la baja capacidad institucional, es decir la carencia de experticia del aparato burocrático. La tragedia que sigue al drama es evidente cuando constatamos que ningún dirigente político acepta la primera afirmación y la comedia es penosa cuando, ante la evidencia de los hechos, los afectados se aferran a la segunda causa de la deficiente gestión pública. La incompetencia no tiene incompetentes, es incorpórea, siempre es de otros anónimos o de entidades abstractas de nivel medio y bajo. Pero, es obvio que no podría prolongarse la segunda deficiencia sin la primera. Si los pies se pudren, algo anda mal en la cabeza.

Una cuestión central en la gesta y terca constancia de la baja capacidad personal e institucional de gobierno se revela en la incomprensión y menosprecio por la planificación y las ciencias y técnicas de gobierno. Para los dirigentes políticos de la generación que se despide, la política es un arte puro, el único arte ingénito en el mundo que no requiere del aporte de las ciencias y de las técnicas, entre ellas, la planificación. Basta combinar la experiencia y los conocimientos de cualquier profesión universitaria con el arte y experiencia de la micropolítica. Las ciencias y técnicas de gobierno no existen y la planificación sobra.

¿La planificación es una herramienta de gobierno o una técnica para uso de los técnicos? ¿Puede y debe planificarse la política? ¿Necesitamos planificar en cualquier circunstancia y bajo el influjo de cualquier ideología? ¿Puede llegar a ser la planificación estratégica pública la principal herramienta del político del futuro?

Para responder a estas preguntas debemos indagar en otras: ¿Por qué existe la planificación? ¿Qué la justifica y la hace necesaria? ¿Cuál es el costo de menospreciarla? ¿Dónde está el límite entre la mera reflexión previa a la acción y la planificación propiamente tal? Los hombres no improvisan; hacen generalmente un cálculo que precede y preside la acción. Pero, ese cálculo, sin otro requisito, ¿podemos llamarlo planificación? ¿Qué hace normalmente el político antes de actuar? ¿Planifica a su manera?

Si planificar consiste en reflexionar antes de hacer, ¿por qué el político valora tan poco la planificación? ¿El dirigente político distingue entre planificación tradicional, planificación estratégica corporativa y planificación estratégica pública? ¿Es necesaria la planificación? ¿La planificación es una herramienta eficaz de gobierno? ¿Qué peso tiene la planificación en el desempeño del gobierno?

Comencemos por delimitar el ámbito de la planificación. Nadie podría acusar al Sr. Presidente de tomar decisiones inopinadas. En realidad, los gobernantes dedican muchas horas a reflexionar antes de tomar decisiones. ¿Cómo es ese tipo de reflexión? ¿En qué se diferencia de la planificación formal? ¿En qué consiste la formalidad de la planificación?

Asumamos, en principio, que la planificación se refiere al cálculo que precede y preside la acción, y que está resuelto el problema de la mediación entre ambas. ¿La existencia de ese cálculo es suficiente para fundamentar las decisiones?

Consideremos tres variables para precisar las respuestas.

- a) El horizonte de tiempo del análisis considerado para tomar la decisión (¿foco limitado al presente, a mañana, a cinco años, a treinta años?)
- b) sistematicidad del análisis que procesa la decisión (¿métodos sistemáticos, basamento teórico, intuición, mera experiencia?)
- c) dimensiones consideradas en el análisis del cálculo que precede y preside la acción (¿realidad departamentalizada o visión global y situacional?)

Si combinamos estas variables, podemos precisar los siguientes casos:

1) Cálculo asistemático, parcial e inmediatista, caracterizado por el uso exclusivo de la intuición en un ámbito particular, por ejemplo el político, y sin proyección de las consecuencias y condiciones futuras sobre el mismo y otros ámbitos de la realidad. Es un cálculo reflexivo, pero inmediatista, asistemático, departamentalizado y limitado en sus perspectivas. Es el cálculo intenso más pobre.

2) Si mejoramos la condición a), ese cálculo reflexivo puede proyectarse hacia el futuro, inclusive al muy largo plazo, pero nunca llegará a constituir un esfuerzo de planificación por su falta de sistematicidad y amplitud situacional. Siempre será un cálculo intuitivo. Es la previsión asistemática.

3) Si ahora alteramos el grado de sistematicidad y amplitud de las perspectivas de análisis, pero mantenemos la visión corta, superamos la intuición inmediatista y llegamos al cálculo situacional inmediatista, que es sistemático, comprensivo, pero miope. Tampoco podemos hablar aquí de planificación.

4) Por último, si avanzamos hacia la consideración del futuro, superamos la visión departamentalizada de cada ciencia para llegar al análisis situacional, y ese cálculo sobre el futuro es sistemático, es decir, apoyado en teorías y métodos potentes, logramos la articulación entre el cálculo situacional inmediatista y el cálculo situacional a futuro. Este cálculo situacional, articulado y sistemático, es precisamente lo que llamaremos planificación, sin apellido.

El político, excepto el estadista, se mueve generalmente en el inmediatismo situacional. El planificador tecnócrata, por el contrario, se ubica en la zona del cálculo departamentalizado en distintos horizontes de tiempo. El planificador es-

tratégico-situacional, con un pie en la cima y otro en la tierra, tiene un campo visual con capacidad para articular el cálculo situacional en distintos horizontes de tiempo, en distintos ámbitos de la realidad y desde distintas perspectivas de análisis. De esta manera, el político, el planificador tecnócrata y el planificador situacional se ubican en espacios de cálculo distintos y su diálogo no es fácil. Así es como el gobernante se aleja de la planificación y los planificadores de la realidad.

Hasta aquí hemos precisado el contenido de la palabra planificación, pero no hemos contestado a esta pregunta: ¿Por qué el cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos es más potente o eficaz que el cálculo situacional inmediatista o el cálculo puramente técnico?

Intentaremos una respuesta comenzando por distinguir seis argumentos puros, aislados artificialmente unos de otros.

Primer argumento: Se necesita una mediación entre el futuro y el presente. La racionalidad de una decisión hoy depende de lo que ocurra mañana.

El hombre actúa produciendo actos y acciones que revierten sobre él mismo como efectos. Esas consecuencias también inciden sobre los otros hombres que coexisten con él en la situación, los cuales, a su vez, son igualmente productores de actos y acciones. El efecto de todos esos hechos no se agota en el presente, se prolonga en el tiempo y, a veces, incide principalmente mañana sobre nosotros. Si yo tomo hoy una decisión que creo acertada en relación a los hechos presentes y acontecimientos futuros la hacen nociva, el efecto negativo de esa decisión presente me afectará mañana, deteriorando mis posibilidades, mi prestigio, mi poder, etc. Además, mi decisión afectará a otros, y las decisiones de los otros, más allá de mi voluntad, incidirán sobre mi situación.

El mañana, construido por todos nosotros, incidirá sobre mí abriendo posibilidades o enfrentándome a problemas. Ese mañana me afecta hoy, porque es hoy cuando puedo hacer algo para estar en condiciones de aprovechar las oportunidades de mañana y evitar los problemas futuros. Por lo tanto, el primer argumento que hace necesaria la planificación reside en que mi criterio para decidir qué debo hacer hoy se refiere a si esa acción de hoy será eficaz mañana para mí o para la sociedad.

Este argumento destaca la necesidad de prever las posibilidades del mañana para diseñar con anticipación lo que debo hacer hoy. No debo esperar que el mañana ocurra, porque entonces actuaré siempre tarde ante problemas ya creados u oportunidades que no puedo aprovechar.

La dificultad reside en que el hombre ve el futuro con los ojos de hoy, desde la misma perspectiva estática que existe en la distancia física para un observador inmóvil. Siempre nos estamos acercando a lo que vemos lejano, pero la toma de conciencia sobre esa aproximación es distinta para cada persona. Así como

veamos pequeña la luna desde la distancia que podemos observarla, para algunos también los problemas y oportunidades del futuro tienen poco peso en sus preocupaciones presentes, dada la situación desde la cual pueden apreciarlas.

El hombre ahorra preocupaciones haciendo un descuento psicológico sobre los problemas futuros. Ese descuento es inconsciente. No podemos ver el futuro con ojos de futuro.

Cuando un Presidente de la República entrega la banda presidencial al ganador del Partido oponente, ya no puede rehacer su gobierno. En cambio, si simula al principio de su gobierno las consecuencias de sus acciones y omisiones mediante planes alternativos, en ese momento puede escoger y rectificar según el aprendizaje que haga de los ensayos explorados. La exploración del futuro nos ayuda a decidir hoy más eficazmente, a *ver el futuro* con ojos de futuro.

Por ejemplo, un jefe de un Cuerpo de Bomberos tiene que decidir hoy cuánto invertirá en cuarteles, equipos contra-incendio, carros-bomba y entrenamiento de nuevo personal, pero esa decisión debe tener en cuenta el crecimiento probable de las ciudades y su expansión vertical u horizontal, los materiales de construcción empleados, las medidas de prevención de incendios vigentes y proyectadas, etc. Sobre la base de esa exploración del futuro toma una decisión hoy que será más o menos acertada según la justeza de sus proyecciones, según lo que ocurra en el futuro. En este sentido la realidad es cruel. Un Presidente latinoamericano tuvo en 1974 amplias facultades extraordinarias para modernizar la administración pública y reformar el sistema tributario. Por falta de visión no las utilizó. Diecinueve años más tarde, ese mismo Presidente, ahora más cerca de la realidad futura que en 1974, se desespera por lograr esa reforma en el Congreso Nacional, en una situación en que dicho cuerpo ni le concede facultades especiales ni está dispuesto a aprobar esa reforma en un año electoral. ¿Cuánto valía esa reforma tributaria para el Presidente en 1974? ¿Cuánto vale hoy?

Pero, las restricciones y problemas del presente le quitan tiempo y recursos al dirigente. ¿Por qué no postergar lo de mañana para pasado mañana ya que tenemos tantos problemas hoy? Además pasado mañana podré corregir las concesiones que debo hacer hoy en aras del realismo de la coyuntura. El hombre no es proclive a traer el futuro a la mano del presente, y por eso resiste la formalidad de la planificación. Por otra parte, el futuro es incierto y esa incertidumbre puede favorecerme solucionando los problemas avizorados sin que yo intervenga. ¿Por qué no dejar los problemas complejos para más tarde, a ver si se solucionan solos o dejan de ser problemas para convertirse en parte del paisaje social?

Segundo argumento: Se necesita prever cuando la predicción es imposible.

Lo que ocurrirá mañana no es predecible, porque el futuro no sólo depende de muchas variables cambiantes pero conocidas, sino de los hombres que crean

esas variables como posibilidades que sobrepasan su propia imaginación e intenciones. El Presidente, en 1974, no podía predecir lo que ocurriría en 1993. Así, el futuro que nos afectará mañana e incide en la eficacia de nuestras decisiones de hoy depende, a veces en buena parte, de variables desconocidas e inimaginables que no podemos enumerar. Esto, por cierto, no ocurre en todos los casos. Podemos hacer una buena predicción sobre el número de la población que existirá mañana, pero no podemos hacer lo mismo en relación a las acciones de esa población o los precios internacionales de las materias primas. En principio, sin embargo, se trata de una incógnita que podemos enmarcar dentro de un espacio de posibilidades. Si en ese espacio de posibilidades pueden ocurrir "varias" situaciones alternativas diversas, debo realizar un acto de previsión que implica diseñar "varios" planes para enfrentarlas. Por lo tanto, el segundo argumento sobre la necesidad de la planificación descansa en la exigencia de prever posibilidades para prever acciones y, en consecuencia, ser oportunos y eficaces en la acción.

El Jefe de Bomberos ya citado, no puede tener certeza sobre la adopción de sus propuestas preventivas de incendios. Puede que ellas se ejecuten o posterguen. Él no puede planificar sobre la base de adivinar o predecir qué ocurrirá. Ello constituiría una apuesta ciega contra el futuro no incluido en sus previsiones. Está obligado a diseñar un Plan A para la eventualidad optimista y un Plan B si ellas no son aprobadas a tiempo. Pero, ¿A y B constituyen todo el universo de posibilidades? ¿Qué pasa si las medidas se adoptan y sólo se cumplen muy parcialmente? ¿Qué pasa si no se respetan las normas de expansión de las ciudades? ¿Qué fundamentos tienen los escenarios que seleccionamos y con qué criterio los elegimos?

Se requiere desarrollar una capacidad de previsión sobre el futuro.

Tercer argumento: Se necesita capacidad para lidiar con las sorpresas.

Lo que ocurrirá mañana puede estar fuera del espacio de posibilidades que hoy puedo prever e imaginar sensatamente como probable. Así, el mañana puede sorprenderme sin planes. En este caso se trata de prever cómo enfrentar mañana con planes de contingencia reactivos las sorpresas que escaparon hoy a mi previsión o intentar evitarlas hoy con planes de contingencia preventivos.

El tercer argumento se puede enunciar, entonces, como la necesidad de estar preparado para reaccionar veloz y eficazmente ante la sorpresa o preverla, intentando disminuir su impacto o su probabilidad de ocurrencia.

Así, la organización de Bomberos planifica su actividad operacional, no sobre la base de predecir los incendios, sino sobre la idea de estar listos para actuar cuando ocurren y disponer de la capacidad para actuar ante la magnitud y frecuencia de los siniestros con la eficacia adecuada. Igualmente trata de prevenirlos con medidas de seguridad.

Cuarto argumento: Se necesita una mediación del pasado con el futuro.

Si fallo en enfrentar lo imprevisto con velocidad y eficacia, debo ser capaz de aprender de mis errores y pagar sólo el costo necesario de ellos. En consecuencia, debo prever la forma de aprender oportunamente del pasado reciente y poner ese conocimiento al servicio de los otros argumentos de este discurso. El cuarto argumento descansa, entonces, en la necesidad del aprendizaje de la práctica como mediación entre el pasado y el futuro.

Si el Jefe de Bomberos cometió un error en su estimación del número, frecuencia y distribución de los incendios, su capacidad instalada para reaccionar ante las sorpresas seguramente quedó muy corta o muy en exceso de las necesidades. El debe tener un sistema para detectar oportunamente el error, corregirlo a tiempo y aprender del caso para mejorar sus cálculos siguientes.

Quinto argumento: Se necesita una mediación entre el conocimiento y la acción.

Aun cuando no tuvieran vigencia los problemas planteados en los argumentos anteriores, es necesario reflexionar antes de actuar, apuntar al blanco antes de disparar, si queremos hacer lo mejor posible. Por esta vía surge el plan como un cálculo que precede y preside la acción. Ese cálculo explicativo y propositivo no es obvio. Ni es puramente técnico, ni puramente político. Tampoco es un solo cálculo. No sólo existen alternativas técnicas, alternativas económicas y alternativas políticas que deben ser exploradas en su eficacia, no sólo tales eficacias son debatibles según el juicio de los expertos, sino además existen distintas visiones o puntos de vista de los diversos actores sociales que coexisten en la situación y tienen ingerencia en un problema determinado.

El acto de conocer del hombre de acción es distinto que el del científico, porque el político percibe la realidad desde la perspectiva de su proyecto y para actuar en función de ese compromiso. El hombre de acción, al apreciar los problemas de la realidad y sus soluciones, considera la perspectiva técnico-científica, pero ella es apenas una de sus perspectivas de análisis. Tampoco puede asumir que existe una explicación y una solución mejor que otra, válida para todos los actores sociales.

El político sabe que cada actor ve con anteojeras distintas y que cada cual actúa según esas anteojeras. Por consiguiente, su primera dificultad para conocer reside en superar el concepto de "diagnóstico" que ignora tales anteojeras.

El quinto argumento sugiere, entonces, que entre la acción y el conocimiento de la realidad a su servicio, se requiere la planificación, aun como mero análisis del presente y para el presente, a fin de explicitar las distintas visiones y modos de cálculo de los distintos actores relevantes.

Para el Jefe de Bomberos citado, la localización de los cuarteles y la selección de los equipos es un problema que tiene varios ángulos y perspectivas. El criterio técnico-práctico le aconsejará ciertas localizaciones y determinados equipos. Los investigadores que estudian la combustión de materiales y los medios de impedirla proponen otras soluciones futuristas que cambian el espacio de definición del problema. Estos investigadores tienen una percepción distinta del tiempo y de la política que los técnicos de la organización de bomberos. Las asociaciones de vecinos tienen sus propios puntos de vista al igual que las empresas de seguros que presionan en el Congreso para la asignación de los recursos financieros. A su vez, los productores nacionales de equipos defienden la industria nacional frente a los equipos más baratos y más sofisticados producidos en el extranjero. El personal de bomberos está organizado en sindicatos y tiene su propia experiencia y puntos de vista. Por su parte, el cargo de Jefe de Bomberos es de designación política y su ocupante necesita no sólo apagar o evitar incendios, sino mantenerse en el cargo para lograr los resultados que busca la organización que dirige. Es posible, también, que una asociación ecologista defienda una concepción completamente distinta de las ciudades y de la vida urbano-rural que cambia todo el cuadro del problema del riesgo de incendios.

No todas las opiniones tienen el mismo peso. Algunas responden a argumentaciones técnicas individuales o de equipos que el Jefe de Bomberos puede desestimar o hacer suyas, porque detrás de ellas no existe fuerza o peso político propio que obligue a considerarlas en la decisión. En cambio, otras opiniones a veces menos fundadas técnicamente, responden a posiciones de actores sociales, sean estos personalidades, organizaciones sociales o partidos políticos. Estos actores sociales pueden bloquear o facilitar el plan del Jefe de Bomberos.

En este análisis surgen criterios de decisión muy dispares: soluciones óptimas versus soluciones buenas, variables técnicas versus variables políticas, confianza en los modelos analíticos versus simulación de procesos humanos creativos, variables cuantitativas versus las cualitativas, diagnósticos versus explicaciones situacionales, casuística fenoménica versus grandes agregaciones de variables, altas tasas psicológicas de descuento sobre el futuro versus tasas bajas, soluciones seguras y costosas versus soluciones menos costosas con mayor riesgo, etc.

Así, el Jefe de Bomberos se encuentra con una matriz de explicaciones y proposiciones diversas, como la que se presenta en el cuadro adjunto.

En esta matriz, la posición de cada actor es distinta porque cada cual está situado de diversa manera frente al problema. Además, la posición de cada actor tiene algo de cada una de las actitudes señaladas en el cuadro, pero está dominado por alguna o algunas de ellas. Cada posición tiene buenas razones y se puede fundamentar desde el punto de vista particular de cada protagonista.

Antes de tomar una decisión el Jefe de Bomberos tendrá en cuenta todas estas explicaciones y proposiciones, y les dará un peso según su intuición y según las circunstancias. ¿La decisión puramente técnica es más "racional" que la política? Al reflexionar sobre las explicaciones y proposiciones situacionales de los distintos actores pertinentes a su problema, el Jefe de Bomberos se dará cuenta que su modelo explicativo de la realidad opera dentro del espacio de su perspectiva de análisis. Captará que también él adhiere a una actitud frente al problema, que no es neutro. Si es inteligente se preguntará si su modelo es una representación más correcta de la realidad que el modelo de los otros actores. Comprenderá también que no puede probar nada con su modelo que no esté implícito en sus premisas.

Actitudes	Explicaciones y Propuestas		
	Actor 1	Actor 2	Actor 3
1. Actitud Técnica Convencional	○		
2. Actitud Técnica Transformadora			○
3. Actitud Sociopolítica Técnica	○		
4. Actitud Sociopolítica Transformadora		○	

Por lo tanto, si no puede probar que sus premisas son superiores a las de otros, su modelo no es mejor que el de otros. Cada actor selecciona las variables de su modelo porque le parecen relevantes en su visión de la realidad. ¿Hasta dónde sus proyecciones sobre el futuro son la consecuencia de las políticas que ya ha decidido y hasta dónde son útiles para explorar políticas alternativas? ¿Con qué criterio decide ante la diversidad de posiciones? Estas preguntas nos dicen que la reflexión que precede y preside la acción no es obvia y requiere métodos especiales.

Al final, todo este complejo cálculo técnico, político y social, debe preceder y presidir la acción, pues de otra manera esta última se disocia del primero. Si la acción no tiene cálculo sólido que la fundamente, estamos frente a la improvisación más primaria. Si el cálculo no hace un puente con la acción, entonces el primero es completamente superfluo.

Sexto argumento: Se necesita una coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales.

Los actores que producen hechos políticos, sociales, económicos, bélicos, etc., son muchos. Cada actor produce esos hechos en relación a sus visiones y propósitos particulares y nada garantiza la coherencia del resultado social global. La coherencia de la acción global no se alcanza espontáneamente, se requiere

una racionalidad central. El sexto argumento puede, entonces, enunciarse así: se necesita una acción central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales, si queremos conducir el sistema social hacia objetivos decididos democráticamente por los hombres.

Si acudimos nuevamente al ejemplo del cuerpo de bomberos, vemos que alguien tiene que intentar poner orden en el crecimiento de las ciudades. No puede quedar sujeta a la libre voluntad de cada organización de vecinos la decisión sobre la localización y número de los cuarteles de bomberos que se instalarán y que, ante un incendio, alguien debe dirigir la operación de apagarlo, pues de otra manera cada unidad de bomberos acudiría o no a los sitios siniestrados según su propio juicio y conveniencia.

Estos seis argumentos conforman en la práctica social una red interrelacionada de fundamentos que refuerzan el caso teórico de la planificación societal como herramienta de conducción o gobierno de los distintos actores sociales.

Por ello usamos deliberadamente la "g" minúscula en la palabra gobierno, a fin de destacar desde el principio que la planificación y el gobierno de procesos son una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales y de todos los hombres, a partir de cualquier situación favorable o adversa. La planificación desde el Gobierno del Estado sólo es un caso particular justificadamente destacado por su importancia, pero injustificadamente presentado como el monopolizador del gobierno y la planificación.

Un sistema social comprende una red de gobiernos circunscritos a ámbitos específicos. Las direcciones de los partidos políticos, de los sindicatos, de las universidades, de las fuerzas sociales, de los gremios de empresarios, etc., gobiernan en espacios determinados del sistema social y no dependen necesariamente del Gobierno del Estado, aunque éste sea el actor más poderoso. Lo mismo podemos decir del ámbito de la planificación económica: es un caso particular y limitado de la teoría general de la planificación y de su práctica social.

3. El Triángulo de gobierno

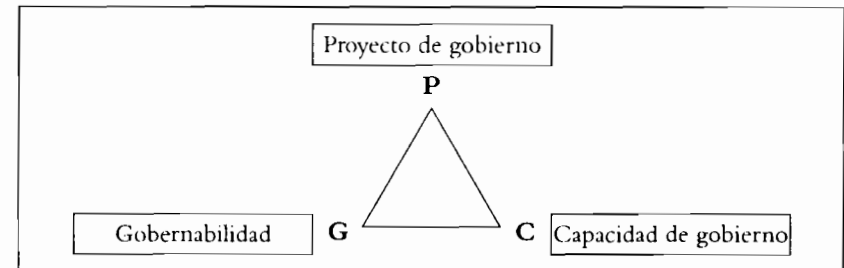
El líder dirige sólo si ve más allá de la curva y más allá que sus seguidores. El liderazgo es disputado y vence quien demuestra competencia para ese oficio.

Dirigir significa escoger una dirección y tener la capacidad de seguirla a pesar de los obstáculos que ella presenta. En ese proceso es importante la eficacia de la dirección escogida y el cálculo, sin exageración ni descuento, de las dificultades del camino. Por consiguiente, en la competencia por el liderazgo y en su ejercicio se combinan propuestas de objetivos, capacidad para sortear las dificultades y el grado mismo de dificultad que presenta el camino y la propuesta seleccionada.

Gobernar, entonces, exige articular constantemente tres variables:

- Proyecto de gobierno: propuesta de objetivos y medios
- Capacidad de gobierno: "experticia" para conducir, y
- Gobernabilidad del sistema: grado de dificultad de la propuesta

Estas tres variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras.



El **Proyecto de Gobierno (P)**, se refiere al contenido propositivo de los Proyectos de Acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos. La discusión sobre el Proyecto de gobierno versa sobre el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gobierno. La eficacia del proyecto depende del acierto de su composición combinada de valores, ciencias y creatividad.

La **Gobernabilidad del Sistema (G)**, es una relación entre el peso de las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno. El peso

de las variables relevantes depende del proyecto de gobierno y de la capacidad del gobernante. Mientras más variables decisivas controla un actor, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables de peso controla, menor será su libertad de acción, y menor es la gobernabilidad del sistema.

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

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

En el triángulo de gobierno, por un lado se diferencian variables que son distintas y, por el otro, variables que se entrelazan y condicionan mutuamente, para comprender la complejidad del proceso de gobierno como unidad común a las tres variables.

La diferenciación apunta a reconocer sistemas de distinta naturaleza: el sistema propositivo de acciones (proyecto de gobierno), el sistema social (gobernabilidad del sistema), y el sistema de dirección y planificación (la capacidad de gobierno).

La interacción y el mutuo condicionamiento indican, en cambio, algo común a los tres sistemas: la acción humana. El Proyecto de gobierno es un conjunto de propuestas de acción, la gobernabilidad del sistema se refiere a posibilidades de acción y la capacidad de gobierno puede definirse como capacidad para generar y comandar acciones.

4. Yo planifico, tú planificas

La planificación es el principal componente de la capacidad de gobierno. La deficiencia de la primera conduce a una baja inevitable en la segunda. Desgraciadamente, en América Latina la planificación no sólo está en mal pie, sino cercada por un integumento de confusiones.

Hay un diálogo entre la práctica y la teoría cuyo tema es el verbo planificar. La Profesora, Doña Práctica, le pide a la Srta. Teoría Normativa: "Conjuga el verbo planificar". La Srta. Normativa responde: "Yo planifico...". "Sigue, que vas bien", le dice Doña Práctica. "Ya terminé, Profesora", responde la Srta. Normativa.

Doña Práctica, algo perpleja, mira a sus alumnas. La Srta. Situacional está ansiosa por hablar y recita antes que nadie se lo pida: "Yo planifico, Tú planificas, Él planifica, etc."

El primer principio de la planificación moderna es este: Nadie tiene el monopolio del cálculo sistemático sobre el futuro. Todos podemos planificar y todos hacemos algún tipo de análisis sobre el mañana antes de tomar hoy una decisión. Yo planifico y tú planificas. Si no comprendemos esto no podremos rescatar la planificación del mar de confusiones en que navega.

A) EL MODELO NORMATIVO DE PLANIFICACIÓN

La planificación debe apoyarse en alguna teoría de la producción de la acción humana. Los métodos de planificación se refieren a la acción humana y sus efectos en un sistema de gobernabilidad dada. Según sea la riqueza o simplicidad con que describamos el sistema social, éste muestra su gobernabilidad real o una aparente o ficticia. Un modelo explicativo simple del sistema social que amputa variables reales de peso, puede engañarnos completamente sobre la gobernabilidad real del sistema.

El modelo más gobernable, en apariencia, es aquel donde un solo actor planifica y gobierna el sistema. Alguien planifica y todos los demás sólo reaccionan de manera predecible ante sus planes. Este modelo podríamos describirlo con las siguientes características:

- i) un actor planifica y dirige, los demás son simples agentes económicos con reacciones predecibles;
- ii) las acciones que producen los agentes económicos son previsibles y enumerables, porque responden a una teoría del comportamiento social y a un sistema que sigue leyes;

iii) el sistema genera incertidumbre, pero ésta se refiere exclusivamente a la probabilidad de ocurrencia y efectos de las acciones previsibles; no existe lo no enumerable y lo inimaginable; y

iv) el actor que planifica y dirige no controla algunas variables, pero las variables no controladas no tienen conducción inteligente creativa, porque no responden a otros actores que hacen planes.

En este caso el sistema es aparentemente de una alta gobernabilidad y opera bajo los siguientes supuestos:

i) Toda acción es producto de un comportamiento, excepto la acción propia que produce planes;

ii) las variables fuera de control no tienen un autor inteligente y creativo que persigue otros objetivos, simplemente constituyen movimientos que no sabemos explicar;

iii) la incertidumbre es una incertidumbre bien definida; las posibilidades son enumerables y es posible asignarle probabilidades;

iv) la teoría que requiere este tipo de planificación es una teoría del comportamiento social que se apoya en las relaciones sistémicas causa-efecto, asumiendo que el efecto es predecible y constituye un comportamiento.

La planificación económica normativa sigue aproximadamente este tipo de razonamiento hipersimplificante. En ella se distinguen como variables del modelo las siguientes:

i) "YO", como el actor-sujeto que gobierna, planifica y monopoliza la creatividad en la acción, y

ii) "EL SISTEMA", como el objeto planificado comprensivo de agentes económicos y comportamientos sociales.

Este modelo normativo de planificación se caracteriza justamente por un reduccionismo ilegítimo de todas las acciones a comportamientos. A su vez, la eliminación artificial del otro, devela que como supuesto escondido, la planificación económica normativa asume la existencia del "YO" con poder absoluto.

B) UN MODELO ESTRATÉGICO DE PLANIFICACIÓN

Pensemos ahora, por el contrario, en un sistema donde su grado de gobernabilidad depende esencialmente de "MI PESO" (YO), frente al peso de "OTRO" (TÚ), para producir las acciones que exigen el cumplimiento de mis objetivos.

En este caso existen varios sujetos que planifican con objetivos conflictivos. Aquí, las limitaciones para gobernar el sistema no provienen de una escasez o falta de control de variables y recursos como una deficiencia absoluta; se derivan, al menos parcialmente, del hecho de que los recursos que "YO" no tengo o no controlo los tiene o los controla "OTRO". Si yo no gano, otro gana. Si

pierdo adhesión popular, otro sube en adhesión popular; lo que para mí es ingobernable de acuerdo a mis capacidades y objetivos, para el otro puede ser gobernable de acuerdo a sus capacidades y objetivos.

En este modelo de conflicto o poder compartido, sólo algunas acciones responden a comportamientos; otras acciones, las principales, son acciones estratégicas fundamentadas en un juicio estratégico. La teoría del comportamiento social resulta así completamente insuficiente para fundamentar la teoría de la planificación pertinente a este caso.

C) LAS TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN

Cuando descubrimos que podemos fundamentar varias teorías y enfoques diversos sobre la planificación según sea la naturaleza de los problemas y casos diversos a los cuales pretendemos aplicarla, se toma conciencia de la planificación como método, como teoría y como tecnología. Antes de esta toma de conciencia, el proyecto de gobierno (contenido propositivo), y la capacidad de gobierno (potencia de las técnicas de planificación conocidas y aplicadas) nos parecen una misma cosa y las mezclamos inadvertidamente en nuestras discusiones. La valorización de las técnicas de planificación y gobierno como un espacio propio de reflexión teórica sólo se produce cuando asumimos en toda su complejidad la relación:



Por ello, es fácil comprender cómo entre las personas que conocen sólo un modo de entender la planificación, la planificación económica normativa, las técnicas de planificación no constituyen un problema teórico en la explicación de las deficiencias prácticas de la planificación en América Latina. Creen simplemente que el problema es de buenas políticas de desarrollo, buenas políticas económicas y buenos economistas. Allí, el triángulo de gobierno desaparece y se reduce a un punto parcial: el proyecto de gobierno.

El mundo del hombre es del tamaño de los conceptos que conoce. Si para mí no existe el concepto de oponente, en mi realidad sólo habrán agentes económicos. Si tampoco manejo el concepto de acción estratégica, sólo existirá para mí en la realidad la acción-comportamiento que asimilé de la teoría económica. Por esta vía niego inadvertidamente una parte de la realidad. Si intento comprender el mundo con un vocabulario congelado por teorías primitivas, esa comprensión será pobre, y no podré enriquecerla sin ampliar mi vocabulario.

El filósofo del lenguaje John Searle (Speech Acts, 1969, Cambridge University Press), plantea así el problema: "El error es suponer que la aplicación

del lenguaje al mundo consiste en pegar etiquetas a los objetos que, por así decirlo, se identifican a sí mismos. Conforme a mi perspectiva, el mundo se divide según lo dividamos, y nuestra forma principal de dividir las cosas está en el lenguaje. Nuestro concepto de la realidad depende de nuestras categorías lingüísticas” (Diálogo con John Searle, pág. 194, en B. Magee “Los Hombres Detrás de las Ideas”, FCE, México)

Si la teoría y métodos con que practico la planificación son limitados, difícilmente descubriré que sólo puedo imaginar mi proyecto de gobierno dentro de ese espacio limitado. Así, cualquier deficiencia de mi acción para cambiar el mundo la atribuiré al mal manejo de tales teorías o a su aplicación inadecuada e ignoraré la influencia mutilante de las teorías y los métodos como herramientas para la acción y el conocimiento. Por esa vía puedo ignorar el problema más abstracto de las herramientas para conocer y de las técnicas para gobernar, para focalizar estrechamente toda mi atención en el problema más concreto y aparentemente más práctico del proyecto de gobierno.

El conocimiento congelado corre en paralelo con el estancamiento de los conceptos manejados. La incapacidad para renovar la teoría de la planificación es causada por el limitado vocabulario de la teoría social con que queremos explicar el mundo.

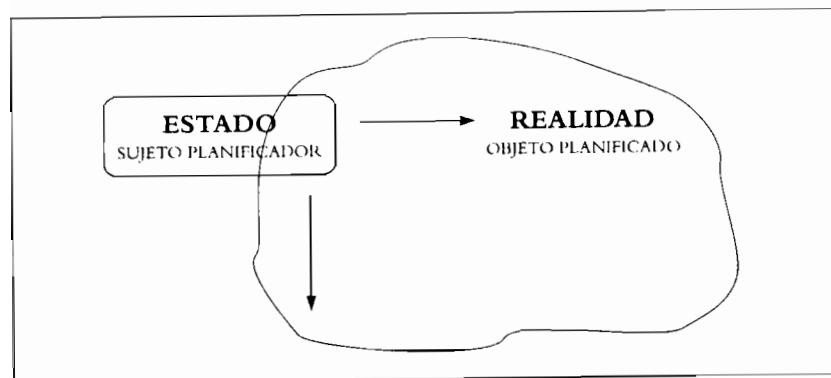
Si alcanzamos el límite de nuestra capacidad personal para conocer el mundo, hemos llegado al límite de nuestro vocabulario; si congelamos nuestro vocabulario detenemos la capacidad de conocer el mundo. Y cuando esto ocurre, reiteraremos las mismas preguntas sobre el mundo en que existimos y no indagaremos sobre la potencia de nuestros conceptos. Aún más, cuando alguien usa “palabras nuevas” en un discurso teórico, mi seguridad intelectual me obligará a declararlas sinónimos de las que ya conozco y acusaré a ese perturbador de inventar palabras nuevas para renombrar viejos conceptos. En vez de responder a su discurso teórico alternativo le diré que no tiene derecho a obligarme a usar su vocabulario. La forma más simple de congelar el conocimiento científico es declarar sinónimos a los nuevos conceptos.

6. Epistemología de la planificación

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

Naturalmente, los planificadores normativos no aceptan de buenas a primeras que su teoría descansa en este supuesto básico. En efecto, este supuesto está implícito o se deduce de las consecuencias teóricas que constituyen las características salientes de la planificación económica tradicional. A partir de este supuesto toda la planificación normativa se deduce con una lógica consistente.

Si nos apoyamos en este supuesto, podemos ahora deducir como consecuencia todos los postulados de la planificación normativa, que a modo de síntesis podemos expresar como sigue:



POSTULADO 1:

La planificación supone un “sujeto” que planifica un “objeto”. El sujeto es el Estado y el “objeto” es la realidad económico-social. El sujeto y el objeto planificado son independientes, y el primero puede “controlar” al segundo.

POSTULADO 2:

El sujeto que planifica debe previamente “diagnosticar” la realidad para conocerla. Ese diagnóstico se guía por la búsqueda de la verdad objetiva, y en consecuencia debe ser único. A un solo actor que planifica corresponde un solo diagnóstico, un solo concepto del tiempo y una verdad única y absoluta.

POSTULADO 3:

Para comprender la realidad y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura, es necesario descubrir sus “leyes” de funcionamiento. Ahora bien, si la realidad es un objeto social, su funcionamiento es reducible a “comportamientos sociales”, vale decir a la relación del hombre con las cosas expresadas como una asociación estable entre conductas resultantes y variables asociadas y condicionantes de tales conductas rutinarias. En consecuencia, toda la realidad social es explicable por medio del diseño de “modelos analíticos” basados en las relaciones sistémicas causa-efecto. Previsión y predicción son la misma cosa. La potencia del método se verifica por su capacidad de predicción.

Toda acción es una acción-comportamiento, excepto la acción del sujeto único que planifica.

POSTULADO 4:

Si el actor que planifica no comparte la realidad con otros actores de equivalentes capacidades, entonces no existen oponentes y la planificación puede referirse sólo a lo económico-social, su criterio de eficacia puede ser sólo económico, y su cálculo restringirse a un cálculo económico. En consecuencia, la planificación puede identificarse con el cálculo normativo de “diseño” de un “debe ser”, que discrepa del “tiende a ser”, que revela el diagnóstico. El cálculo estratégico sobra, porque sólo el Estado planifica en la búsqueda de alterar los comportamientos de los agentes económicos. El contexto del plan es la armonía y la concertación central desde el Estado. El objeto planificado no contiene actores sociales capaces de producir acciones estratégicas, sino agentes económicos sujetos a comportamientos previsibles.

POSTULADO 5:

Si la planificación se refiere al diseño de un “debe ser”, entonces ésta puede referirse a una normativa económico-social cierta, donde está desterrada la incertidumbre y los eventos probabilísticos mal definidos, y donde lo político puede considerarse como un marco restrictivo externo al plan económico-social; no pueden existir los “problemas cuasiestructurados”, y

POSTULADO 6:

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

alcanzar los objetivos. La racionalidad técnica debe imponerse para encontrar una solución óptima a los problemas.

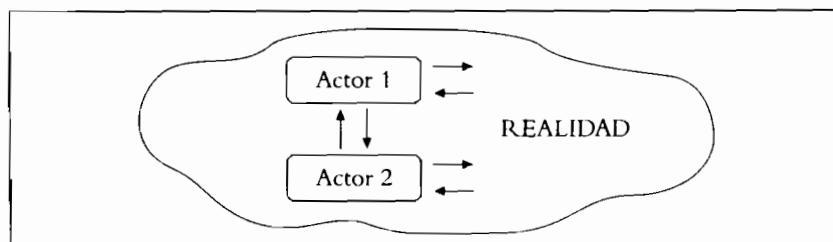
Todos estos postulados han regido la teoría que fundamenta la práctica de la planificación en América Latina, y por lo general, salvo en los medios académicos, estos postulados han sido poco cuestionados. Más aún, las explicaciones sobre la ineficacia que muestra la planificación tradicional no se han buscado en una crítica al supuesto de base del cual derivan los seis (6) postulados mencionados, sino en las circunstancias políticas, la calidad de los planificadores, las deficiencias de las estadísticas, el insuficiente poder de las oficinas centrales de planificación, la inexperiencia de los economistas, su deficiente formación, el desinterés de los políticos, etc.

Nuestra tesis, por el contrario, afirma que las causas de los magros resultados de la planificación en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planificación normativa que por un lado conduce a un concepto restringido de planificación y de planificador, y por el otro, excluye la planificación política como sistemática de cálculo que precede y preside la acción.

Si rechazamos el supuesto de que el actor que planifica está "sobre o fuera" de la realidad y esta última es un objeto planificable, entonces toda la teoría de la planificación normativa se derrumba y se abren las puertas para reformular teóricamente la planificación y el rol del planificador.

Asumamos, por consiguiente, un supuesto de base más realista. Supongamos que el actor que planifica "está dentro" de la realidad y allí coexiste con "otros actores", que también planifican. Las consecuencias de este nuevo supuesto desmoronan la planificación tradicional. Si nos referimos a los mismos postulados anteriores, debemos reformularlos de la siguiente manera:

POSTULADO 1



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

cuencia, un actor que planifica no tiene asegurada de antemano su capacidad de controlar la realidad planificada, porque ello depende de la acción del otro. Existen necesariamente grados diversos de gobernabilidad del sistema para los distintos actores sociales.

POSTULADO 2

En la realidad coexisten varios actores con capacidades de planificación diferenciadas. En consecuencia, hay varias explicaciones de la realidad y todas ellas están condicionadas por la inserción particular de cada actor en dicha realidad. Ya no es posible el diagnóstico único y la verdad objetiva. Sólo es posible una explicación situacional donde cada sujeto explica la realidad desde la posición particular que ocupa en el sistema (objeto) planificado. El tiempo es relativo a la situación de los actores y existen múltiples racionalidades y criterios de eficacia.

POSTULADO 3

Para comprender la realidad y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura, ya no es suficiente ni posible reducir toda la acción humana a "comportamientos" predecibles.

El actor que planifica no sólo se relaciona con las cosas, sino con otros actores que son oponentes o aliados. En esa relación las acciones son irreductibles a comportamientos; requerimos ahora el "cálculo interactivo" o el "juicio estratégico", que es propio de la interacción entre actores sociales. Las relaciones iniciativa-respuesta se entrelazan con las relaciones causa-efecto. La predicción es, por lo general, imposible y debe ser reemplazada por la previsión. La teoría del comportamiento estable es así un caso particular de la teoría de la acción humana.

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

POSTULADO 4

Si el actor que planifica comparte la realidad con otros actores que también planifican, entonces necesariamente la planificación debe abarcar el problema de vencer o sortear la resistencia de los otros al plan propio. En consecuencia, la planificación no se puede confundir con el diseño normativo del "debe ser",

sino que debe cubrir el “puede ser” y la “voluntad de hacer”. Por ello, inevitablemente la planificación debe sistematizar el cálculo político y centrar su atención en la coyuntura. El contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso. El “objeto”, no sólo se resiste a ser planificado, sino que tiene planes propios. La planificación económica es sólo un ámbito de la planificación sociopolítica. Las fuerzas sociales y los actores sociales son el centro del plan en vez de los agentes económicos.

POSTULADO 5

Desde el momento que la planificación de un actor se realiza en un medio activamente resistente y en conflicto con otros actores, lo normativo sólo es un momento de lo estratégico y de lo operacional, y en consecuencia, todo está plagado de fuerte incertidumbre mal definida, donde muchas veces no podemos enumerar todas las posibilidades ni asignarles probabilidades. Estamos obligados a tratar con “problemas cuasiestructurados”.

Los problemas políticos ya no pueden considerarse como un marco o dato restrictivo de lo económico; es necesario que dichos problemas se reconozcan por medio de variables políticas endógenas en la sistemática del plan.

POSTULADO 6

El plan no es un monopolio del Estado. Cualquier fuerza social lucha por objetivos propios y está en capacidad de hacer un cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, existen varios planes en competencia o conflicto y el final está abierto a más posibilidades de las que podemos imaginar. Aquí, el problema de cumplir un plan no se limita a manipular variables económicas, sino que exige derrotar el plan de otros o ganar a los oponentes para el plan propio. Las soluciones óptimas deben ceder paso a las soluciones satisfactorias que reconocen la continuidad de los problemas sociales en el tiempo.

Los dos casos polares analizados no se encuentran en estado “puro” en la práctica de la planificación, pero es evidente que el primero está más próximo a la experiencia metodológica todavía dominante, y más lejos de la realidad social, mientras el segundo aborda con más realismo el proceso de gobierno, pero es, por ahora, ajeno a nuestra experiencia de planificación formal.¹

¹ Nota del Editor a la segunda edición en español, 1993: Desde la fecha de la primera edición de esta obra, varios países, gobernaciones y alcaldías abandonaron la planificación tradicional o clásica y comenzaron a practicar el PES (planificación estratégico-situacional). Es el caso de las Gobernaciones del Estado Zulia en Venezuela, de Risaralda, el Huila y el Tolima en Colombia, de la Alcaldía de Cartagena en Colombia. El Ecuador adoptó gradualmente el PES a nivel nacional. En el caso del Brasil, por un lado SEPLAN avanzó en la misma dirección a nivel nacional, y por el otro, las organizaciones sindicales han adoptado masivamente el MAPP (forma simplificada del PES) como herramienta de planificación de sus campañas salariales.

En este desajuste entre teoría y realidad podemos encontrar la respuesta a las limitaciones y los problemas prácticos de la planificación tradicional. Si esta tesis es correcta, debemos explorar el camino de aplicación de la planificación situacional en nuestros países.

Dicho enfoque de planificación es un tipo de planificación estratégica que tiene aspectos comunes y diferenciados con esta última. Su característica esencial es el uso del concepto de situación y como enfoque práctico propone planificar situaciones.

6. El concepto de situación

El concepto mismo de conflicto obliga a entender la realidad desde diversos puntos de vista. El entendimiento de algo que nos afecta no es una suma de datos, sino el modo en que ellos cobran significado según mi visión y preconceptos. Por ello, para cada actor social, la realidad en que habita es una situación diferente. Veamos el ejemplo que sintetiza la frase: "El narcotráfico aumenta a gran velocidad". Ese hecho, en la perspectiva de un gobierno honesto, constituye un grave problema. El mismo hecho, visto desde la perspectiva de los carteles de la droga, constituye un negocio exitoso.

El concepto de situación tiene antecedentes ilustres. Gramsci desarrolló un análisis de las correlaciones de fuerzas y de los conceptos de estrategia, táctica y plan estratégico. También hizo una interesante distinción entre movimientos y hechos orgánicos y movimientos y hechos coyunturales u ocasionales que ocurren en la situación. Podría decirse que en Gramsci el concepto de situación no está limitado a una apreciación del presente sino que también es una categoría para concebir el futuro o explicar el pasado. (Antonio Gramsci, *Antología de Manuel Sacristán, Siglo XXI*, pág. 40)

Sin embargo, las aportaciones más enriquecedoras para el concepto de situación provienen de los filósofos y los psicólogos. La idea de estar envuelto en una situación, de ser y hacer en una situación, junto con conocer y explicar dentro o desde una situación, es una aportación de pensadores como Heidegger (*El Ser y el Tiempo*, 1927), Sartre (*El Ser y la Nada*, 1943), Gadamer (*Truth and Method*, 1975) y Ortega y Gasset (*Historia como Sistema*, 1936).

La profundidad del pensamiento de Ortega lo llevó a destacar la razón vital, que es situacional, por encima de la razón abstracta. En un primer intento, Ortega destaca la circunstancia como restricción de la realidad situacional particular que vive el hombre:

"Nos encontramos como un poeta a quien se da un pie forzado. Este pie forzado es la circunstancia. Se vive siempre en una circunstancia única e ineludible. Ella es quien nos marca con un ideal perfil lo que hay que hacer" (op. cit. pág. 72).

En esta cita se aprecia la idea de la acción y de sus problemas y posibilidades en la circunstancia. Más adelante en la obra que citamos precisa así sus reflexiones:

"A la expresión de una idea es siempre, en principio, posible arrancarle algún sentido. En todo decir trasparece alguna significación. Pero ese sentido cualquiera no es el auténtico sentido de la expresión. La razón de ello está, por lo pronto, en que el lenguaje es por naturaleza equívoco. No hay ningún decir que diga, sin más, lo que quiere decir. Dice sólo una pequeña fracción de lo

que intenta: el resto meramente lo subdice o da por sabido. Esta deficiencia es congénita al lenguaje. Si al hablar hubiese que decir efectivamente todo lo que se pretende decir de modo que el equívoco quedase eliminado, el lenguaje sería imposible” (op. cit. pág. 95).

Este es un punto que merece atención. Veamos un ejemplo que facilite su comprensión. Juan le dice a Esmeralda: “Mantente muy cerca de mí”. Esa frase dice algo que sólo se entiende si esclarecemos lo que está subdicho, es decir el contexto en que se habla. Imaginemos dos contextos distintos. Contexto 1: Juan es novio de Esmeralda y están en el autocine acariciándose en plena oscuridad. En ese caso, la frase “cerca de mí” significa con las mejillas en contacto. Pero ello está subdicho. Contexto 2: Juan es astronauta al mando de la nave Escorpio. Esmeralda es otra astronauta situada en la nave Géminis. Ahora, la misma frase significa “no te alejes más allá de 80 mil kilómetros”. Pero ello está subdicho.

La situación habla por sí misma y complementa el lenguaje formal dándole un significado libre de equívocos. El contexto situacional complementa el texto del lenguaje en las conversaciones, de la misma manera que el contexto situacional complementa la explicación del texto situacional pertinente a la práctica de la acción vital. El significado no existe fuera de la situación. Y continúa la cita de Ortega:

“Lo que de hecho manifestamos se apoya en innumerables cosas que silenciamos. El lenguaje existe gracias a la posibilidad de la reticencia y lo que, en efecto, enunciamos vive de lo que por sabido se calla. Este complemento que se calla y que es siempre enormemente más que lo dicho en cada frase, lo sabemos por diferentes vías. Ante todo, por lo que ha sido dicho antes y va a decirse en seguida. Todo texto se nos presenta por sí mismo como fragmento de un contexto. Pero texto y contexto, a su vez, suponen y hacen referencia a una situación en vista de la cual todo aquel decir surgió. Esta situación es últimamente indecible: sólo cabe presenciarla o imaginarla. La situación real desde la que se habla o escribe es el contexto general de toda expresión. El lenguaje actúa siempre referido a ella, la implica y reclama” (op. cit. pág. 95).

El concepto de situación hace explícito al interlocutor, que en el conflicto extremo es el oponente. Por ello, explicar la realidad en que se vive supone necesariamente considerar el papel de los otros actores y penetrar en sus explicaciones. De otra manera la explicación es incompleta, desligada de su contexto situacional. Esta es otra aportación de Ortega al concepto de situación. En sus propias palabras:

“... una idea es siempre reacción de un hombre a una determinada situación de su vida. Es decir, que sólo poseemos la realidad de una idea, lo que ella íntegramente es, si se la toma como concreta reacción a una situación concreta. Es pues inseparable de ésta. Tal vez resulte aún más claro decir esto: pensar es dialogar con la circunstancia. Nosotros tenemos siempre, queramos o no, presente y patente nues-

tra circunstancia; por eso nos entendemos. Más, para entender el pensamiento de otro tenemos que hacernos presente su circunstancia. Sin esto, fuera como si de un diálogo poseyésemos sólo lo que dice uno de los interlocutores” (op. cit. pág. 95).

Esta última frase de Ortega remueve el fondo del problema de conocer la realidad y hace patente la diferencia entre el diagnóstico tradicional y la explicación situacional. El diagnóstico es un monólogo que alguien no situado hace encerrado en su propia visión del mundo que lo rodea. La apreciación situacional, en cambio, es un diálogo entre un actor y los otros actores, cuyo relato asume uno de los actores de manera enteramente consciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos. Mi explicación es un diálogo con la situación en que coexistó con el otro.

Una última característica del pensamiento de Ortega que resulta pertinente a nuestro análisis, es la forma en que concibe la historia. Su teoría de la historia es perfectamente coherente con la teoría situacional, ya que asume que ella está viva en la situación presente. Sobre este punto dice:

“Ese pasado es pasado no porque pasó a otros, sino porque forma parte de nuestro presente, de lo que somos en la forma de haber sido; en suma, porque es nuestro pasado. La vida como realidad es absoluta presencia: no puede decirse que hay algo si no es presente, actual. Si, pues, hay pasado, lo habrá como presente y actuando ahora en nosotros” (op. cit. pág. 52).

“Frente a la razón pura físico-matemática hay, pues, una razón narrativa. Para comprender algo humano, personal o colectivo, es preciso contar una historia. Este hombre, esta nación hace tal cosa y es así porque antes hizo tal otra y fue de tal otro modo. La vida sólo se vuelve un poco transparente ante la razón histórica (op. cit. pág. 53).

“La historia es ciencia sistemática de la realidad radial que es mi vida. Es, pues, ciencia del más riguroso y actual presente. Si no fuese ciencia del presente, ¿dónde íbamos a encontrar ese pasado que se le suele atribuir como tema? Lo opuesto, que es lo acostumbrado, equivale a hacer del pasado una cosa abstracta e irreal que quedó inerte allá en su fecha, cuando el pasado es la fuerza viva y actuante que sostiene nuestro hoy. No hay *actio in distans*. El pasado no está allí, en su fecha, sino aquí, en mí. El pasado soy yo, se entiende, mi vida” (op. cit. pág. 60).

“La vida humana es lo que es en cada momento, en vista de un pasado que en el presente perdura y peractúa” (op. cit. pág. 97).

Este punto es vital en la planificación situacional: No hay acción en la distancia, se actúa sólo en el presente.

En síntesis, Ortega nos dice:

- a) la situación es un pie forzado para el actor social
- b) la acción no tiene significado fuera de la situación

- c) explicar algo es dialogar con la situación, el diagnóstico es un monólogo
- d) la historia está presente en la situación, y
- e) no hay acción en la distancia, se actúa sólo en el presente.

Otro agudo pensador sobre el concepto de situación es Hans Georg Gadamer, quien aporta otro interesante ángulo de reflexión: la imposibilidad de la explicación objetiva y completa de la realidad en que estamos situados.

La siguiente cita de Gadamer es bastante ilustrativa al respecto:

"...La idea misma de una situación significa que no estamos fuera de ella, y por consiguiente, estamos incapacitados para tener algún conocimiento objetivo de la misma. Siempre estamos dentro de la situación, y esclarecerla es una tarea que nunca se completa enteramente"... "Existir históricamente significa que el conocimiento sobre uno mismo nunca puede completarse" (Truth and Method, pág. 208-209).

El concepto de situación desarrollado en Planificación de Situaciones (F.C.E., México, 1980; págs. 62-121) intenta abordar esta complejidad y traducir la categoría de formación social a un plano operacional. Para ello, resulta necesario:

- i) posibilitar la distinción y periodización de los cambios sociales que se producen en la formación social, con el criterio del actor dentro de la situación;
- ii) seleccionar de la totalidad concreta aquellos aspectos que, en cada caso, son relevantes para la acción de un actor específico que está dentro de la realidad explicada; por consiguiente, toda explicación de la realidad es en parte una explicación de sí mismo,
- iii) identificar los planos de la realidad que condicionan y determinan las restricciones, capacidades y posibilidades de los actores para producir eventos capaces de alcanzar los objetivos que se proponen,
- iv) precisar quién explica la realidad y reconocer que tal explicación es una forma específica de comprenderla en relación a los propósitos del actor y a la situación de éste en ella; toda explicación tiene un autor que debemos identificar; la explicación promedio de dos actores es la explicación de nadie; toda explicación es relativa a la situación del actor que explica;
- v) reconocer que el actor a partir de cuya autorreferencia se explica la realidad es uno entre varios actores que coexisten en ella con propósitos conflictivos y, por consiguiente, esa realidad admite varias explicaciones distintas igualmente verificables desde el lugar de la realidad que se toma como centro de observación y acción, y
- vi) comprender que las afirmaciones anteriores no contradicen la existencia de leyes objetivas y de procesos creativos objetivos, independientes de nuestra situación, voluntad y percepción.

Una aserción explicativa es verificable o falseable en relación a la situación del actor que explica. Así, estamos obligados a admitir que existe más de una verdad verificable.

Recuérdese el ejemplo de Putnam: dos niños exploradores, A y B, situados en dos planetas distintos disparan al mismo tiempo sus pistolas de bengala. Eso es lo que afirma un observador. Sin embargo, A sostiene haber disparado primero; lo mismo asegura B. En realidad, ambos dicen su verdad relativa a la posición o situación que ocupan en el espacio. En el ejemplo de Putnam las dos verdades son verificables por cada niño explorador porque la velocidad de movimiento de la luz responde a una ley objetiva independiente de nuestra voluntad, intereses y posición en la realidad. Eso permite a A afirmar que su luz de bengala salió primero. Pero el mismo argumento sirve a B desde su posición de lanzamiento. Aun más, es en base a esa ley objetiva que un observador equidistante de ambos puede afirmar que A y B dispararon al mismo tiempo. En este relato situacional hay pues tres verdades verificables empíricamente. ¿Puede el concepto de diagnóstico dar cuenta de esta complejidad? ¿La verdad de quién asume el diagnóstico si no puede ser una y única? ¿Cuál es la verdad objetiva? ¿La explicación que contiene el diagnóstico de un Plan Económico es la verdad de quién?

Una explicación no es independiente de quién explica, para qué explica, desde qué posición explica y frente a quiénes otros explica.

Una explicación situacional es siempre hecha por "nosotros" o "ellos" como observadores intelectuales o como actores. Por lo tanto, es importante distinguir mi explicación de la explicación que intenta dar cuenta de la explicación de los "otros" y precisar si se trata de un actor o un observador.

El acto previo a explicar una situación consiste en distinguir, aunque sea borrosamente, lo que llamamos "situación" y lo que llamamos, "transfondo escénico" o "entorno". Esta distinción supone favorecer ciertos criterios. Por de pronto, serán nuestros criterios (no los de "ellos"); pero aun así, un mismo actor puede distinguir distintas situaciones para distintos propósitos a partir de una misma realidad. De esta forma existen muchas maneras para distinguir el sistema-situación, con sus fronteras difusas, del contexto que sólo nos interesa como tal. La situación así definida, constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos.

Para abordar la dimensión subjetiva de una explicación situacional podemos recurrir a la categoría de "distinción" con el significado que le otorga Spencer Brown (Spencer Brown, "The Laws of Forms", Alien and Unwin; 1969, London, Julian Press. N.York 1972):

“Una distinción divide el mundo en dos partes, ese y este, o entorno y sistema, o nosotros y ellos, etc. Una de las más fundamentales de todas las actividades humanas es hacer distinciones” (Francisco Varela, “Principles of Biological Autonomy”, North Holland, N. York, 1979).

A partir del concepto de distinción, Spencer Brown llega a la categoría de indicación. En efecto, cuando la distinción se hace en función de un propósito concreto por quien distingue, se habla de una “indicación”.

En este sentido, la explicación de la situación, en nuestra propia autorreferencia, es un encadenamiento de indicaciones. Se indican problemas, nudos causales, secuencias entre los nudos, iniciativas, respuestas, etc.

La planificación situacional, como formulación teórica, parte de una indicación que comprende un espacio de relaciones de producción social sólo comprensible si quien indica está dentro del espacio indicado. Pero aquí, la indicación del actor no está motivada por el mero propósito de conocer, sino de actuar y alterar la realidad comprendida en el espacio indicado. La indicación es nuestra forma de dividir el mundo para actuar sobre él. Por consiguiente una realidad determinada admite muchas indicaciones.

La explicación de la realidad se llama “diagnóstico” en la planificación normativa, y se supone que es uno y único si pretende ser riguroso. Pero, si reconocemos que la fuerza que planifica está dentro del sistema planificado y éste contiene además oponentes con capacidad de explicar y planificar, resulta evidente que pueden existir varios diagnósticos sobre una misma realidad. Por consiguiente, el diagnóstico no puede ser, al mismo tiempo, único, riguroso y objetivo. Aquí es donde aparece la necesidad de la explicación situacional.

En un proceso social contradictorio y conflictivo la realidad consiste no sólo en lo que yo creo que es, sino además en lo que los otros creen que es. Esto es de fundamental importancia para la planificación estratégica, porque el cálculo interactivo exige intentar conocer las motivaciones y acciones posibles del oponente y ellas no dependen de mi explicación situacional, sino de su explicación.

En el campeonato mundial de fútbol de Suecia en 1958 ocurrió una situación que revela en toda su amplitud las limitaciones del diagnóstico y de los planes normativos que ignoran al oponente. En la víspera del partido entre Brasil e Inglaterra, el entrenador Feola, ante sus jugadores, los instruye sobre la estrategia que deben seguir para ganar el partido. Explica las posibilidades del juego desde su visión particular y asume que los ingleses harán todo aquello que él predice. Cuando termina su explicación se produce un largo silencio entre los jugadores. Feola, muy seguro, los incita al debate con un ¿alguna pregunta?, convencido que los ha anonadado con su brillantez. Nadie responde, hasta que después de varios esfuerzos, Garrincha, el menos intelect-

tual del equipo, levanta la mano y dice preocupado: “¿Usted ya arregló toda su estrategia con los ingleses?”.

Desde el conocimiento de esta anécdota, entre los practicantes del PES, cuando vemos un diagnóstico y un plan tradicional, nos decimos en broma: ¿y los ingleses no juegan? ¿Los ingleses no explican y no hacen estrategias?

Pero, eso no es todo.

La categoría de situación permite comprender la asimetría de explicaciones en un juego, concepto teórico de la mayor importancia en el análisis estratégico.

El problema es el siguiente. Explicaciones distintas sobre una misma realidad no sólo significan distintas respuestas a las mismas preguntas, sino distintas respuestas a distintas preguntas. Por ejemplo, en una situación de inflación, una pregunta clave para las organizaciones sindicales es: ¿cuánta es la pérdida de salarios reales?, en cambio para una organización empresarial la pregunta crítica es: ¿cuánta es mi descapitalización? Esta asimetría contribuye de manera importante a la incompreensión en las negociaciones y su giro hacia confrontamientos.

Un ejemplo interesante de esta asimetría es el siguiente.

En la guerra de Las Malvinas el General Galtieri razona diciendo:

“Las Malvinas tienen alto valor para Argentina y bajo valor para Inglaterra. Por consiguiente, Inglaterra no irá a la guerra por un objetivo de bajo valor. Sólo protestará y presionará”. Su preconcepción se fundamenta en el tamaño de las islas, la distancia respecto a ambos países, su valor histórico, etc. Hace una suerte de tasación de las islas desde la perspectiva propia y desde la perspectiva inglesa. Asume que la pregunta es la misma y hay dos respuestas distintas: alto y bajo valor.

Sin embargo, para Margaret Thatcher esa no es la pregunta pertinente. No es el valor de Las Malvinas lo que está en juego, sino el valor de ser invadidos por un país sudamericano y dejar esa agresión sin respuesta, creando un precedente de mucho valor para otras situaciones en otros puntos de la tierra. La Thatcher focaliza su atención en el valor del precedente, mientras Galtieri se concentra en el valor de las islas. Pero, Galtieri le atribuye a la Thatcher su propia explicación y comete un error fatal: no sabe diferenciar las explicaciones.

Algo similar ocurrió cuando el Presidente Allende me encargó negociar con el Embajador Korry de los EE.UU. una mina de hierro de propiedad de una gran empresa norteamericana internacional. En esas conversaciones, el Embajador, un hombre inteligente y flexible, refiriéndose a las empresas del cobre,

fuera de mis competencias de negociación, me dijo: "Páguennos un dólar por las minas y hay acuerdo". El quería significar con esa frase que para su gobierno no era el valor de las minas lo relevante, sino el precedente de aceptar una expropiación sin compensaciones.

Explicar bien es diferenciar las explicaciones de los diversos jugadores y atribuir correctamente a cada jugador las explicaciones diferenciadas. Implica también verificar si los jugadores juegan de manera consistente con las explicaciones que les atribuimos.

Un diagnóstico técnico riguroso tiene valor. Pero, no es más que la materia prima que procesa un actor social para formular su apreciación situacional.

7. Teoría de la acción y teoría de la planificación

La acción es la herramienta del hombre en el mundo. Con ella cambia la realidad y se cambia a sí mismo. La teoría de la acción es compleja, porque lo que el hombre hace en la práctica responde a muy diversas y cambiantes motivaciones, y la respuesta a esos estímulos no es necesariamente predecible bajo la forma de comportamientos.

En rigor, la teoría de la acción es un componente básico de la teoría de la planificación. Sin embargo, el planificador tradicional, dominado por el economicismo, asume que acción es sinónimo de comportamiento, y por ello piensa que la teoría del comportamiento social, al estilo de la teoría económica, es la base de la teoría de la planificación. Esta es una deformación "economicista", que proviene de la forma especial y artificial en que está construida la teoría económica.

La teoría económica, en general, es una teoría del comportamiento económico bajo el supuesto de que el mundo está regido por leyes sociales de alcance similar a las leyes naturales. Por consiguiente, el economista tiende a razonar sobre la base de comportamientos estables que siguen leyes. Para él no existen procesos creativos.

La teoría moderna de la planificación, sin embargo, se refiere a un tipo especial de acción humana o acción social. Se trata de la acción intencional y reflexiva, mediante la cual el autor de la acción espera lograr conscientemente determinados resultados. Y el fundamento de esa acción es un juicio complejo que escapa a las predicciones.

La acción no tiene un significado absoluto o igual para todos los actores. La acción tiene una interpretación situacional, y su significado es ambiguo sin la explicitación del contexto situacional y la intención del autor. Las acciones de las personas o de los actores sociales sobrepasan los límites de lo que éstos afirman que hacen. En otras palabras, la acción es susceptible de varias interpretaciones situacionales.

Es bien conocida la anécdota del diálogo de Bernard Shaw con una vecina. Cuando Shaw con una herramienta arreglaba el antejardín de su casa, la vecina que iba de compras, le dice en tono de pregunta afirmativa: ¿Trabajando, Sr. Shaw?, y él le responde: "No, vecina, estoy descansando".

Al regreso de compras, la vecina observa que Shaw está ahora en su silla fumando pipa con la mirada perdida en el horizonte. Entonces, como quien

ahora puede hacer una observación de consenso, ella le dice: ¿Descansando, Sr. Shaw?, y él le responde distraído: “No, señora, trabajando”.

Este ejemplo muestra cómo una acción es susceptible de interpretaciones opuestas. Para Shaw reflexionar es trabajar y arreglar el jardín es descansar; para su vecina, en cambio, el significado es el opuesto. El significado de la acción no es único, y depende de la autorreferencia de los actores implicados en ella. Esta es una primera conclusión.

El segundo problema, que nos interesa analizar en relación a la teoría de la planificación se refiere al número de actores envueltos en la acción, sus roles, sus intenciones y el proceso de intercambio entre ellos.

Sobre este tema son muy interesantes los trabajos de y sobre Jürgen Habermas (Habermas, *Critical Debates*, Edit. por J.B. Thompson y D. Held, MIT Press 1982. *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, de Thomas Mc Carthy, MIT Press, 1978).

En el esquema adjunto, la acción intencional y reflexiva se bifurca en dos grandes tipos de acción:

1. La acción social interactiva, y
2. La acción social no interactiva

Esta distinción es esencial para comprender las diferencias entre la planificación normativa y la planificación estratégica.

La acción social interactiva produce el cálculo interactivo, entre “yo” y “tú” en la situación, mientras la acción social no interactiva establece una relación unidireccional entre “yo” y un “sistema” que reacciona sujeto a leyes estables.

La acción interactiva establece un intercambio de movimientos y significaciones entre dos o más sujetos-actores. El actor A1, produce la acción X1, mientras el actor A2 produce Y1; ambos actores evalúan la situación y deciden la producción siguiente considerando las posibles acciones y reacciones del oponente.

En cambio, la acción no interactiva tiene siempre un sujeto que instrumenta una acción sobre un objeto, esperando que éste reaccione con el comportamiento esperado. El objeto no interactúa con el sujeto, sino meramente produce efectos previsibles.

La acción social interactiva puede ser estratégica conflictiva o estratégica cooperativa (y allí, se intercambian acciones), pero también puede ser estratégica comunicativa (y allí, se intercambian actos de habla en un diálogo entre actores). A su vez, la acción estratégica puede ser “abiertamente estratégica” o “encubiertamente estratégica”.

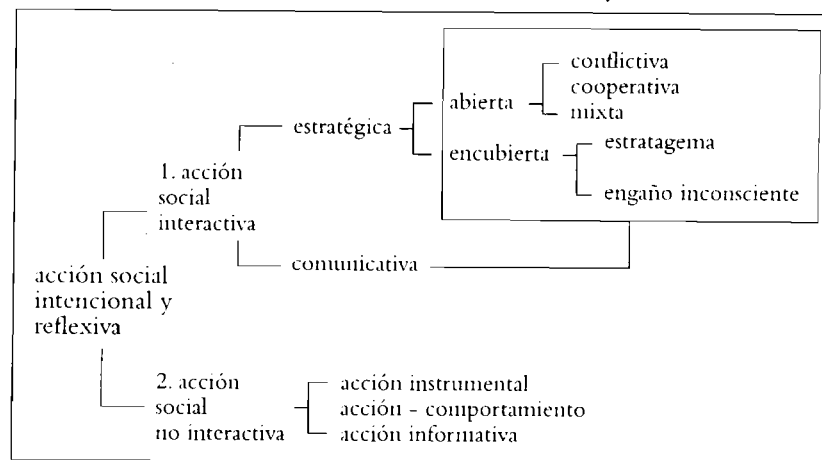
La acción abiertamente estratégica puede ser puramente conflictiva (como en la guerra), puramente cooperativa o mixta. Por su parte, la acción encu-

biertamente estratégica puede constituir una estratagema (engaño calculado), o un engaño inconsciente.

La acción no interactiva puede clasificarse según las formas de la relación “yo”- “el sistema”. En primer lugar está la acción instrumental, que es una acción intencional y reflexiva sobre un objeto, para que éste reaccione con un comportamiento esperado. En segundo lugar está la acción-comportamiento, que es siempre una reacción estable y previsible del objeto perturbado ante la acción instrumental perturbante. Por último, existe la acción informativa, donde el elemento perturbante es una información.

En esta clasificación esquemática de las acciones, puede verificarse que la planificación económica tradicional asume la existencia de un sistema donde no existe la acción humana interactiva, sino simplemente la acción instrumental (que monopoliza el Estado como agente único de la planificación), y la acción-comportamiento, reservada a los agentes económicos que integran el sistema planificado como si fuera un objeto.

Taxonomía de la acción social intencional y reflexiva



8. Crítica de la planificación económica normativa

Llamamos planificación normativa a aquella que se reduce al ámbito económico, ignora que existen oponentes, distingue como variables yo y el sistema integrado por agentes económicos que actúan según comportamientos, considera las relaciones de poder político como algo exógeno a su método y define la planificación como un problema de diseño y cálculo técnico prescriptivo. La planificación económica normativa entiende que trata con problemas económicos bien estructurados.

La planificación normativa busca solucionar dos problemas:

1. El del diseño coherente del "debe ser", sea en el plano de los objetivos o de los medios necesarios a ellos; y
2. El de la factibilidad económica de los objetivos y los medios dado un marco de aceptación política de ambos. Al dejar fuera el análisis de viabilidad política y la planificación política, la factibilidad del plan normativo queda reducida a un problema de diseño de la política económica. En otras palabras, su análisis de factibilidad también se mueve en el plano del debe ser.

Si quisiéramos caracterizar en pocas palabras la planificación tradicional, podríamos decir que es:

NORMATIVA:

Porque se mueve exclusivamente en el plano prescriptivo del debe ser y asume mecánicamente las relaciones causa-efecto, sin distinguir las de las relaciones de interacción humana iniciativa-respuesta.

La planificación es una mediación entre conocimiento y diseño normativo-prescriptivo. La acción es un problema de los gobernantes y los políticos. Asume artificialmente la posibilidad de un diálogo entre el técnico diseñador de los planes y los políticos que los ejecutan, sin captar la unidad teórico-práctica de la planificación como mediación entre conocimiento y acción.

TÉCNICA Y NEUTRA:

Porque se declara objetivamente aplicable para cualquier actor, en cualquier circunstancia o caso y para cualquier propósito. Asume siempre como forma de conocimiento la posición científico-racionalista. La explicación de la realidad es objetiva y sólo una verdad científica es posible.

El concepto de diagnóstico expresa fielmente esta desviación unidimensional.

ECONÓMICA:

Se constituye como un cálculo económico sin relación con el contexto político en que inevitablemente debe realizarse el plan. Su teoría de base es la economía, asume que los únicos recursos escasos son los recursos económicos y supone la existencia de agentes económicos con comportamientos enumerables y previsible. Oculta en el trasfondo de lo subdicho las circunstancias o contexto político, de manera que aísla el texto del plan del contexto de sus circunstancias, las cuales asume inadvertidamente como un dato. Elige explícitamente el plan e implícitamente las circunstancias que lo rodean como ambiente fuera del control del sujeto que planifica.

SIN Oponentes:

Porque monopoliza la capacidad de planificación para un solo actor, generalmente el Gobierno, sin que otras fuerzas sociales planifiquen, y creen un conflicto de objetivos y medios. Así desaparece artificialmente el cálculo interactivo. Al eliminar la existencia de oponentes trabaja sólo con problemas bien estructurados y un sistema de final cerrado.

CIERTA:

Porque generalmente se olvida de la incertidumbre sobre los posibles comportamientos, respuestas, efectos y acontecimientos que escapan al poder del planificador, y por ello trabaja con planes sin variantes. Ignora completamente la incertidumbre mal definida propia del cálculo interactivo. No distingue entre previsión y predicción.

DE MEDIANO PLAZO:

Porque la argumentación societal que desarrolla sólo es pertinente en plazos largos, y generalmente se divorcia del quehacer en la coyuntura situacional. No existe la planificación del día a día. Sólo cuenta el futuro en una aplicación implícita de una tasa negativa de descuento psicológico sobre el tiempo.

INCONSISTENTE:

Porque en el plano teórico provoca una ruptura entre historia y plan, ya que usa el método normativo para diseñar el plan y no puede tratar con ese método el "diagnóstico". Esto hace que el diagnóstico sea la historia de la acumulación de los problemas en situaciones de poder compartido con oponentes, y el plan la historia futura de la solución de los problemas, cuando desaparecen los oponentes. En otras palabras, en el diagnóstico el sistema es de final abierto y

plagado de problemas mal estructurados, pero en el diseño del futuro el sistema es de final cerrado y sólo constituido por problemas bien estructurados. Es el caso típico de un forzamiento de la realidad para que ésta pueda ser tratada por las ciencias convencionales. Como consecuencia de esta amputación de la realidad "a lo Procusto", también resultan inconsistentes, pero ocultas, las relaciones entre lo cualitativo y lo cuantitativo.

DISCURSIVA:

Porque identifica el plan con un discurso normativo que debe ser íntegramente público en el libro-plan. No es operacional ni práctica porque no es modular. Su antepasado, la técnica de proyecciones económicas que surgió como método de investigación sobre el futuro, le deja como legado histórico la proclividad por los volúmenes escritos.

ADMINISTRATIVA:

Porque sólo puede cubrir, en el ámbito de la eficacia económica, los problemas propios de la reproducción económica, y no tiene categorías, teoría ni relaciones para abordar el problema conflictivo de los cambios de estructura y de la transformación social. No tiene herramientas para analizar la revolución o la reforma del juego social.

OFICIALISTA:

Porque su vocabulario y toda su estructura lógica responden a una planificación técnica desde y para el Gobierno del Estado que resulta ineficaz para tratar los problemas de planificación de las otras fuerzas sociales, especialmente de aquellas que parten de situaciones precarias de poder y en la oposición. No está concebida para lidiar con la adversidad y la lucha por la conquista del poder.

INSINCERA:

Porque el programa direccional implícito en el plan normativo tiende a ser incoherente en sus propias implicancias causales, y la formalidad metodológica del enfoque normativo facilita el ocultamiento de tal incoherencia. Sus procedimientos de análisis técnico se concentran en la coherencia y el equilibrio en las relaciones económicas, mientras descuida la verificación de la potencia de los medios seleccionados para alcanzar los objetivos.

Esta inconsistencia se oculta, entre otras, por la vía de confundir el plano de los objetivos terminales del sistema social referidos a problemas concretos con el de los requisitos y restricciones para lograrlos, en el cual son pertinentes las condiciones de equilibrio económico.

DE TIEMPO RÍGIDO:

Porque el horizonte de tiempo del plan tradicional se descompone en cortes fijos y homogéneos de tiempo que comprometen cumplimientos de objetivos a fecha fija. El tiempo calendario ("paso-tiempo"), se impone sobre el cambio situacional ("paso-evento"), como referencia central para periodizar el plan. Como no distingue la existencia de actores sociales no puede dar cuenta de las diversas tasas psicológicas de descuento sobre el futuro que ellos aplican en sus decisiones. El tiempo es lineal y uniforme para todos.

Todas estas características denuncian las limitaciones de la "planificación normativa", pero en absoluto invalidan la dimensión normativa que debe tener todo plan. Por ello, si las técnicas desarrolladas por la planificación normativa las enriquecemos, adaptamos e incorporamos en el diseño de la "direccionalidad" de la planificación estratégica, el problema cambia de naturaleza, ya que tales técnicas normativas, despojadas de su neutralidad, rigidez y autolimitación a lo económico, son indispensables como el momento de diseño en un plan estratégico-situacional.

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

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

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