



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

DESARROLLO EMPRESARIAL

**DIPLOMADO EN PLANEACIÓN
ESTRATÉGICA**

MOD. I. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA BÁSICA

DEL 26 DE ABRIL AL 24 DE MAYO DEL 2003

APUNTES GENERALES

DE-004

**Instructor: Lic. Francisco Martínez García
Palacio de Minería
ABRIL/MAYO DEL 2003**



DIPLOMADO EN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

OBJETIVO:

Al concluir el Diplomado, los participantes podrán elaborar planes y programas estratégicos y operativos orientados a solucionar problemas y alcanzar objetivos y metas tanto en el sector privado como público, aplicando una metodología de Planeación Estratégica especialmente diseñada para ser eficaz en condiciones de limitación de recursos, adversidad, competencia política y comercial e incertidumbre sobre el futuro.

DIRIGIDO A:

Mandos medios y superiores, asesores, gerentes, líderes de proyectos, instructores y en general, personas encargadas de elaborar planes y programas, tomar decisiones y/o servir de soporte a estos procesos.

PRODUCTOS:

Proyectos diseñados en equipo o en forma individual, orientados a alcanzar objetivos y metas, a solucionar problemas prioritarios y a satisfacer necesidades de calidad, eficiencia y eficacia en las organizaciones.

METODOLOGÍA:

Para alcanzar el objetivo antes indicado, se contemplan 6 módulos diseñados con los temas necesarios para lograr los cambios que los procesos y las personas necesitan para que la Institución pueda alcanzar sus objetivos y metas con eficiencia y eficacia.

La impartición de estos módulos se realiza en forma de talleres de trabajo, con un enfoque práctico y aplicativo, en el cual los participantes diseñan proyectos orientados a solucionar problemas prioritarios.

Si el participante cursa el diplomado completo, la División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, le otorgará el diploma y un acta de evaluación, para lo cual deberá cubrir los siguientes requisitos:

- 1) Presentar Curriculum Vitae actualizado y sintetizado.
- 2) Dos fotografías tamaño infantil.
- 3) Acreditar las evaluaciones académicas (trabajos, prácticas, exámenes, investigaciones, etc.) de cada módulo, con una calificación mínima de 8.0 (ocho punto cero).
- 4) Asistir como mínimo el 80% de las clases del diplomado.



NOTA:

- a) A los asistentes que cursen todo el diplomado y no cubran los requisitos arriba señalados, se les otorgará únicamente constancia de asistencia por cada uno de los módulos correspondientes.
- b) Si sólo cursa algunos módulos, con más del 80% de asistencia a cada uno, se le otorgará únicamente constancia de asistencia a esos módulos.

ESTRUCTURA MODULAR

MÓDULO I:	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA BÁSICA
MÓDULO II:	DIAGNOSTICO SITUACIONAL Y DISEÑO PROSPECTIVO DE ESCENARIOS
MODULO III:	DISEÑO DE PLANES ESTRATÉGICOS SITUACIONALES
MÓDULO IV:	ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA VIABILIDAD Y EFICACIA DEL PLAN
MÓDULO V:	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE JUEGOS SOCIALES Y VIABILIZACIÓN DE SOLUCIONES
MÓDULO VI:	DISEÑO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE PROGRAMAS OPERATIVOS, PREVENTIVOS Y REACTIVOS

Duración de cada módulo: 25 horas

Duración total del diplomado: 150 horas

Coordinador general: M. en I. Rómulo Mejias Ruiz



MÓDULO I. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA BÁSICA

OBJETIVO:

Que el participante maneje los conceptos de la planeación estratégica y las diferencias entre el enfoque normativo y el situacional, así como también maneje la metodología de la planeación normativa a través de la formulación en equipo de un plan estratégico aplicado a su área de interés.

DURACIÓN: 25 horas.

TEMARIO:

1. Definiciones de planeación y de estrategia

- 1.1. ¿Qué es planeación?
- 1.2. ¿Qué es "estrategia" y "estratégico"?

2. Formulación de un Plan Estratégico Normativo

- 2.1. ¿Qué es planeación estratégica normativa (PEN)?
- 2.2. Metodología de la planeación estratégica normativa
 - 2.2.1. Formulación de la misión
 - 2.2.2. Visión y objetivos
 - 2.2.3. Diagnóstico (FODA's)
 - 2.2.4. Matriz FODA's para formular estrategias

3. Formulación de Programas de Trabajo

- 3.1. ¿Qué es un programa operativo?
- 3.2. Proyectos.
- 3.3. Indicadores.
- 3.4. Metas.
- 3.5. Programa anual de trabajo.

4. Planeación Estratégica Situacional (PES) y sus diferencias con la normativa

- 4.1. ¿Qué es planeación estratégica situacional (PES)?
- 4.2. Cuadro comparativo de las diferencias entre PEN y PES
- 4.3. La lógica del método PES
- 4.4. Aplicaciones de PES
- 4.5. Los nuevos paradigmas para planear, dirigir y gobernar
- 4.6. ¿Por qué la planeación debe enfocarse situacionalmente?
- 4.7. ¿Por qué la planeación debe enfocarse estratégicamente?
- 4.8. Enfoque vertical versus horizontal en la práctica de la planeación



MODULO I: PLANEACION ESTRATÉGICA BASICA

TEMA: 1. DEFINICIÓN DE PLANEACION Y DE ESTRATÉGIA

1.1 ¿QUE ES PLANEACIÓN?

De manera general se puede analizar diversas opiniones sobre la planeación, en la medida en que se busca una forma de prever, dirigir y gobernar. El esfuerzo del grupo se centrará en reconocer Para ello, considere y analice las definiciones que a continuación se proponen:

Planeación es:

A.1: El proceso mediante el cual se diseñan y ordenan acciones necesarias, suficientes, eficientes y viables para alcanzar objetivos.

- ¿Por qué diseñar acciones?: porque planeación implica concebir, idear, elaborar y detallar acciones.
- ¿Por qué ordenar?: porque para ejecutar ciertas acciones se requiere haber ejecutado otras en forma parcial o total.
- ¿Por qué necesarias?: porque debe haber coherencia entre las acciones diseñadas y los objetivos perseguidos.
- ¿Por qué suficientes?: porque deben incluirse **todas** las necesarias.
- ¿Por qué eficientes?: porque deben ser las **mínimas** suficientes y porque su diseño debe hacerse con un uso óptimo de recursos.
- ¿Por qué viables?: porque las acciones deben poderse ejecutar de manera exitosa.



A.2: El proceso mediante el cual se programan acciones y se hace seguimiento, evaluación y control de su ejecución para asegurar el cumplimiento de metas en tiempo y forma.

- ¿Por qué programar acciones?: porque deben especificarse los tiempos estimados de ejecución de las acciones, los recursos necesarios y las metas a alcanzar.
- ¿Por qué hacer seguimiento?: porque es necesario conocer periódicamente la marcha del plan, a través de realizar observaciones, mediciones y registros de los avances y resultados que se van obteniendo con la ejecución de las acciones programadas.
- ¿Por qué evaluación?: porque es necesario comparar periódicamente lo ejecutado con lo programado para determinar si hay o no desviaciones (retrasos o adelantos, excesos o déficits en los recursos, etc.), y en su caso, investigar las causas de esas desviaciones.
- ¿Por qué control?: porque para asegurar el cumplimiento de metas y objetivos, es necesario idear y aplicar acciones correctivas y preventivas que ataquen las causas de desviaciones negativas y aprovechen las positivas.

A.3: Pensar y calcular antes y después de actuar.

- ¿ Por qué pensar ?:.....
- ¿ Por qué calcular ? :
- ¿ Por qué antes de actuar ? :
- ¿ Por qué después ? :

A-4: "Un plan es el producto momentáneo (escrito, verbal, ilustrado y/o mental) del proceso mediante el cual una, varias o muchas personas diseñan y ordenan las acciones necesarias, suficientes y viables para alcanzar uno o varios objetivos"

- * ¿ Por qué momentáneo ? :
- * Ejemplo de un plan:
escrito:.....
verbal:.....
ilustrado:.....
mental:.....



1.2 ¿ QUÉ ES "ESTRATEGIA" Y "ESTRATÉGICO" ?

Veamos algunas de los significados más comunes:

A-1. Estrategia es la acción o acciones necesaria(s) para alcanzar un objetivo, bajo el supuesto de que conocemos de antemano y con certeza la relación acción-objetivo. Por ejemplo: "La mejor estrategia para el desarrollo de la sociedad es la liberación de las fuerzas del mercado", o bien; "La dirección ha establecido las siguientes estrategias para elevar la productividad:..."

Cite un ejemplo en el que usted haya usado esta palabra con este significado:

.....

.....

A-2: Estrategia es la acción o acciones necesaria(s) para alcanzar un objetivo en condiciones de incertidumbre, de adversidad, de competencia, de diferencias de intereses y/o de puntos de vista, de poder compartido, de resistencia, de falta de control de todas las variables de las que depende el resultado esperado. Se concibe haciendo un cálculo reflexivo donde el resultado no es predecible con absoluta certeza. Por ejemplo, cuando decimos:

"Aunque soy Director, estoy consciente de que no tengo el control absoluto de mi área, por lo que necesito encontrar una estrategia para lograr que el personal sea más responsable y productivo".

Cite un ejemplo en el que haya usado la palabra "estrategia" con este significado:.....

.....

.....

A-3: Estratégico es algo clave, vital, fundamental. Ejemplo, "El sector petrolero es estratégico para la nación".

Cite un ejemplo:.....

.....

A-4: Estratégico es una posición desde donde se puede lograr algo con mayor facilidad.

Cite un ejemplo:.....

.....

A-5: Estratégico es el orden en el que deben ejecutarse varias acciones para lograr un objetivo.

Cite un ejemplo:.....
.....

A-6: Estratégico se refiere al largo plazo. Lo operativo se refiere al corto plazo.

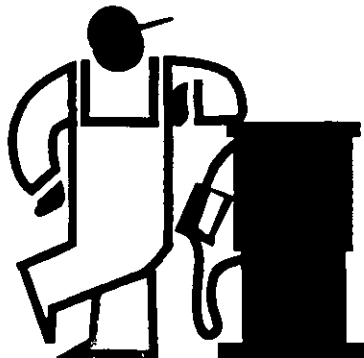
Cite un ejemplo:.....
.....

A-7: Estratégico se refiere a los lineamientos y políticas que fija la dirección. Lo operativo se refiere a las acciones a ser ejecutadas por los trabajadores.

Cite un ejemplo:.....
.....

A-8: Estratégico es el tipo de cálculo que hacemos los humanos cuando participamos en los diversos tipos de juegos interactivos (juegos políticos, económicos, sociales, familiares, laborales, etc.). Es un cálculo para obtener la cooperación de "otro" o para enfrentarlo. Bajo este último significado, estratégico proviene de la "guerra" de la "estrategia militar".

Cite un ejemplo:.....
.....





TEMA 2: FORMULACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO NORMATIVO

2.1 ¿ QUÉ ES PLANEACIÓN ESTRATÉGICA NORMATIVA (PEN) ?

"ES UN PROCESO A TRAVÉS DEL CUAL SE CONOCE Y SE PROYECTA LA REALIDAD PRESENTE Y PASADA, Y SE DISEÑAN LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS, LA MISION Y LA VISION DE LA ORGANIZACION"

Responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué la planeación es un proceso?
2. ¿Cómo se puede conocer la realidad presente y pasada ?
3. ¿Cómo se puede proyectar la realidad?
4. ¿Cómo se pueden formular los objetivos de un plan?
5. ¿En qué consiste diseñar estrategias y acciones para alcanzar los objetivos del plan ?



¿POR QUÉ SE LE LLAMA NORMATIVA?

Porque está basada en el enfoque del "debe ser y de lo que debe hacerse para alcanzar objetivos", partiendo de la base de que este debe ser (la norma) lo fija el que tiene el poder para planificar, dirigir y gobernar, que es el Estado gobernante o el director o el jefe de una dependencia, oficina, etc. quien por el hecho de tener el poder "cree" que no necesita incluir a otros en el proceso de planeación, gobierno o dirección (a los únicos que podría involucrar es a sus colaboradores inmediatos ya los responsables de las áreas, a fin de obtener sus ideas y su compromiso). Es decir, los otros que pueden participar en el proceso de planeación se entiende que están bajo el control institucional del que planifica, dirige y gobierna.

Cite un ejemplo de un plan o programa normativo:

.....

.....

2.2 METODOLOGIA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA NORMATIVA

PEN sigue un proceso metodológico en el que se contesta secuencialmente a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es nuestra tarea fundamental, nuestra misión?
- ¿Qué es lo que queremos ser, nuestra visión?
- ¿Qué nos proponemos lograr, nuestros objetivos?
- ¿Cómo estamos, cuál es nuestro diagnóstico?
- ¿Cómo lograremos nuestros objetivos, con qué estrategias?
- ¿Qué haremos, cuáles son nuestros proyectos estratégicos?
- ¿Cómo lo mediremos, con qué indicadores y con cuáles metas?

Al contestar estas preguntas tendremos formulado un Plan Estratégico Normativo.

2.2.1 FORMULACIÓN DE MISIÓN

La misión define la esencia o razón de ser de la Institución o dependencia, describiendo su propósito principal o su tarea fundamental.

Por medio de la Misión:

- Se define el campo de especialidad
- Se delimitan las fronteras de responsabilidad
- Se integran los esfuerzos hacia un objetivo común
- Genera cohesión, motivación y compromiso con la Institución.

¿ Cómo se formula la Misión ?

Una forma práctica y sencilla de formular la Misión consiste en responder a varias preguntas. Veámoslo para el caso del Gobierno de un Estado:

¿Quién es? :	Una institución de servicio
¿Qué hace? :	Dedicada a procurar el desarrollo del Estado .
¿Para qué lo hace?:	Para elevar la calidad de vida
¿Para quién lo hace?:	Para los ciudadanos
¿Cómo lo hace?:	Administrando los recursos con transparencia, eficiencia, eficacia y manteniendo la paz social dentro del marco jurídico.

Al integrar la respuesta, nos queda la misión de la siguiente forma:

"El Gobierno del Estado X es una institución de servicio dedicada a procurar el desarrollo del Estado, para elevar la calidad de vida de los ciudadanos, administrando los recursos con transparencia, eficiencia, eficacia y manteniendo la paz social dentro del marco jurídico".

2.2.2 VISIÓN Y OBJETIVOS

La Visión es una imagen mental de un futuro altamente deseado por la Institución o dependencia.

La Visión comunica la idea de lo que la Institución o dependencia quiere llegar a ser. Describe cómo va a operar y qué resultados debe obtener.

¿Cómo se formula la Visión?

- Para desarrollar la Visión, es necesario "ver con los ojos de la imaginación", es necesario "ver más allá de lo concreto", visualizando un futuro con la imaginación, un futuro que deseamos alcanzar.
- La Visión debe formularse como un trabajo en equipo, entre el líder y sus colaboradores. Debe ser compartida y apoyada por todos en el equipo.
- Debe ser positiva y alentadora, que invite al desafío y la superación, y justifique un esfuerzo extra de la institución.
- Debe ser coherente y convincente.
- El futuro deseado debe considerar fundamentalmente la satisfacción de las necesidades de los diferentes usuarios y beneficiarios (derivado directamente de la misión: Qué se hace y para quién se hace).
- Debe describir cómo la organización estará estructurada y qué estará haciendo para lograr el cumplimiento de su misión.
- La descripción debe ser amplia y detallada, las generalidades no bastan para darle dirección a la misma. Es muy conveniente saber el ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Cuándo? y ¿Por qué?.

Ejemplo de Visión:

VISIÓN FONACOT:

"Ser una institución reconocida por brindar el mejor servicio de financiamiento a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo y servicios, que les permita mejorar su calidad de vida.

Para ello, deberá ser autofinanciable, con alto nivel de productividad, amplia y estratégica cobertura nacional, operación dinámica, flexible, apoyada en una infraestructura computacional y de comunicaciones vanguardistas, lo que permite tener la información en línea con nuestras delegaciones, los centros de trabajo, las instituciones financieras y establecimientos afiliados.

Asimismo, contar con una estructura organizacional que se adapte rápidamente a los cambios que el entorno exige, con personal honesto, comprometido con la institución y orgullosos de su labor".

OBJETIVOS

Los objetivos son los resultados esenciales que nos proponemos alcanzar para el cumplimiento de la misión y la visión.

Constituyen el desglose de la misión y visión.

¿Cómo se formulan los objetivos?

Respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Qué resultados debemos obtener para cumplir nuestra misión y visión ?
- ¿Cuánto?
- ¿Cuándo?

Ejemplos de objetivos:

i) Para un Plan de Desarrollo de la Infraestructura Carretera:

Objetivo: Lograr que en dos años las carreteras se encuentren en excelente estado a fin de que los usuarios tengan bajos costos de transporte, alta seguridad y alta calidad en el servicio.

ii) Para un Plan de Superación de la pobreza:

Objetivo: Que los niveles de pobreza se reduzcan significativamente en el mediano plazo, con especial énfasis en los grupos y regiones prioritarias.

2.2.3 DIAGNÓSTICO (FODA'S)

Es la descripción de la situación en la que se encuentra la institución o dependencia, tanto en aspectos positivos como negativos, y lo que se vislumbra para el futuro tanto en su entorno interno como externo.

En este sentido, el diagnóstico incluye:

- Análisis Interno
- Análisis externo

El **Análisis Interno** incluye la descripción de las Fortalezas y Debilidades que presenta la Institución o dependencia y el **Análisis Externo** incluye la descripción de Oportunidades y Amenazas que se observan en el entorno externo.

En forma conjunta, este diagnóstico es conocido como Análisis de FODAS (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). En efecto, las FODAS determinan la capacidad que tiene la institución para responder al cumplimiento de la misión, visión y objetivos.

Fortalezas son todos los aspectos positivos que están presentes en la institución y que facilitan el cumplimiento de los objetivos buscados. Por ejemplo: experiencia, conocimientos, reconocimiento, calidad, productividad, actitudes positivas, voluntad, capacidades y habilidades en general, buena infraestructura, buen clima humano, etc.

Debilidades son todas aquellas condiciones negativas de la Institución que están dificultando su óptimo funcionamiento. Ejemplo: poca experiencia, pocos conocimientos, baja motivación, pocos recursos, etc.

Oportunidades son características o circunstancias del entorno externo que actualmente no se están aprovechando y que pueden capitalizarse en favor de los objetivos buscados. Ejemplos: aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, etc., favorables al plan.

Amenazas o riesgos son situaciones potenciales del entorno externo, que de ocurrir, pueden ocasionar problemas para el cumplimiento de los objetivos, por lo que es necesario generar acciones para evitarlas o amortiguar sus posibles impactos negativos. Ejemplos: situación política inestable, ambiente conflictivo, etc.

2.2.4 MATRIZ FODA'S PARA FORMULAR ESTRATEGIAS

Las estrategias son los medios o acciones necesarias para alcanzar los objetivos antes definidos., teniendo en cuenta las condiciones del entorno interno y externo (FODAS). De esa manera, las estrategias son formuladas con base en la Matriz FODA.

¿Qué es la matriz FODA y cómo se aplica para formular las estrategias?

Es un esquema donde se presentan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con el propósito de facilitar la formulación de las estrategias, trabajando con las intersecciones de los 4 elementos de la matriz, de la siguiente manera:

- 1) En la intersección de fortalezas y oportunidades, deberán formularse Estrategias **FO** con el fin de usar las fortalezas internas para aprovechar las oportunidades externas.
- 2) En la intersección de debilidades y oportunidades, deberán formularse Estrategias **DO** para disminuir las debilidades internas aprovechando las oportunidades externas.
- 3) En la intersección de fortalezas y amenazas, deberán formularse Estrategias **FA** con el fin de usar las fortalezas internas para evitar las amenazas externas o amortiguar su impacto negativo.
- 4) En la intersección de debilidades y amenazas, deberán formularse Estrategias **DA** con el fin de reducir a un mínimo las debilidades y evitar amenazas.

Utilizar el formato de "Matriz FODA" para formular las estrategias.



MATRIZ FODA PARA FORMULAR ESTRATEGIAS

PREGUNTA: ¿CÓMO UTILIZAR LAS FODAS PARA CUMPLIR MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS DEL PLAN?

	FORTALEZAS (F) 1. 2. 3. 4.	DEBILIDADES (D) 1. 2. 3. 4.
OPORTUNIDADES (O) 1. 2. 3. 4.	ESTRATEGIAS (FO) 1. 2. 3. 4.	ESTRATEGIAS (DO) 1. 2. 3. 4.
AMENAZAS (A) 1. 2. 3. 4.	ESTRATEGIAS (FA) 1. 2. 3. 4.	ESTRATEGIAS (DA) 1. 2. 3. 4.



TEMA 3: FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE TRABAJO

3.1 ¿QUÉ ES UN PROGRAMA OPERATIVO ?

Es la especificación detallada de la forma en que se ejecutará el Plan Estratégico, indicando los proyectos, indicadores, metas y las actividades a ser realizadas en el tiempo, sus recursos y los responsables de ejecutarlas.

Para formular los Programas Operativos, es necesario:

1. Expresar las estrategias del plan en diferentes proyectos.
2. Definir indicadores de los resultados a ser obtenidos con cada proyecto.
3. Definir las metas a ser alcanzadas por cada indicador en diferentes subperíodos del horizonte del plan. En la Administración Pública, lo usual es formular metas por subperíodos de un año (metas anuales), pero esto se debe manejar con un criterio flexible.
4. Elaborar el programa anual de trabajo donde se especifica el área responsable del programa, las actividades que se necesitan realizar para lograr cada meta y sus fechas de inicio y término. Puede también incluir los recursos necesarios por actividad y por programa (recursos humanos, materiales, equipo y dinero).

3.2 PROYECTOS

Los proyectos se refieren a los "¿cómo?" que se requieren para llevar a cabo las estrategias necesarias para el logro de los objetivos de la organización.

Estos "¿cómo?" son las acciones específicas a realizarse dentro de la acción general de cada estrategia.

La definición de dichos "¿cómo?" requiere un enfoque muy abierto, crítico y creativo, que permita generar mecanismos que resulten verdaderamente efectivos.

Esto implica hacer un cuestionamiento básico a la manera en que se están haciendo las cosas, a fin de mejorar los sistemas actuales, adecuándolos a las demandas que se prevean para los diferentes subperíodos del plan.

"¿Qué cosas deberían ocurrir como resultado para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo?"

Esta pregunta no se refiere a lo que se tiene que hacer para lograr el resultado, sino a los resultados mismos que deben ocurrir.

Con los factores críticos buscamos identificar las variables vitales y más importantes que pueden definir el éxito para cada objetivo, de tal forma que lo que se mida sea verdaderamente esencial.

Los factores críticos de éxito nos hablan de resultados finales, no de resultados intermedios.

Para encontrar los factores críticos de éxito se deben considerar las siguientes perspectivas:

- ▶ El punto de vista de los beneficiarios/sectores de la sociedad involucrados
- ▶ Las políticas gubernamentales
- ▶ Estándares internacionales
- ▶ El punto de vista del personal operativo

- 3) Identificando la forma de medición del cumplimiento de cada factor crítico de éxito. para lo cual deberá utilizarse una medida relativa, sin tomar en cuenta las limitaciones que representa la no disponibilidad de información y/o la complejidad de concentrar la información dispersa.

Se evalúa la factibilidad de medir los indicadores en función del costo-beneficio de obtener la información requerida y del grado de precisión en dicha información.

- 4) Denominando los indicadores

El siguiente paso consiste en darle un nombre al indicador para su identificación.

3.4 METAS

Las metas son el valor numérico a lograr para cada indicador.

Las metas deben cumplir dos características importantes:

- Ser alcanzables
- Ser retadoras

ALCANZABLES

Las metas establecidas deben ser factibles de alcanzar, aunque muchas veces ésto no es fácil porque entran en juego muchos factores. Para ello, se debe realizar un análisis del desempeño histórico del factor crítico en cuestión, la capacidad de respuesta actual de la unidad, las necesidades de los beneficiarios y con base en esto, determinar el potencial de mejora estimado y fijar la meta.

RETADORAS

Las metas retadoras generan un mayor compromiso y actitud de efectividad de los involucrados en su logro que las metas fáciles de lograr.

VALOR IDEAL DE LA META O ESTANDAR:

Es muy útil tener definida la meta "ideal o estándar", es decir, el valor numérico necesario para poder considerar que cada factor crítico de éxito se ha logrado. Este valor nos sirve de referencia y nos señala la magnitud del reto a lograr en el futuro.

Por ejemplo, para considerar que se ha tenido éxito en la rehabilitación de los presos, probablemente definamos que se requiere, que al menos un 95 % de los presos liberados estén laboralmente activos y no más de un 5 % reincidan.



3.5 PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO

En este punto se presenta el concentrado de toda la información relevante de los Programas Operativos Anuales (POA's).

Esta información se presenta por cada proyecto, especificando:

1. Nombre del proyecto, área responsable y año del programa.
2. El objetivo general del proyecto
3. El correspondiente objetivo específico o factor crítico de éxito, con el respectivo indicador y la meta planteada para el año del programa.
4. Matriz descriptiva del programa, formada por 18 columnas y "N" filas (siendo $N = N^{\circ}$ de actividades del proyecto + 5).
5. En las dos primeras columnas, colocar el número y nombre de cada actividad, en las 12 siguientes columnas colocar los respectivos meses del año, y en las cuatro restantes colocar los recursos necesarios por cada actividad (por ejemplo; H = Humanos, M = materiales, E = equipos y D = dinero).
6. Barras horizontales indicando el lapso' de realización de cada actividad, desde su fecha de inicio hasta su fecha de término.
7. Los recursos necesarios por cada mes, colocados en el extremo inferior-horizontal de la matriz (últimas cuatro filas), y los recursos totales, colocados en la esquina inferior-derecha de la matriz.

Generalmente cada proyecto requiere por sí solo de un estudio que contemple:

1. **Un diagnóstico** de las necesidades específicas del área donde se pretende aplicar la estrategia en consideración.
2. **Una proyección** de esas necesidades para el periodo del plan.
3. **El diseño de la solución** para atender esas necesidades en cada subperíodo del plan.

El diseño de la solución debe hacerse en concordancia con las nuevas tendencias sociales, para lo cual se recomienda:

- ✓ Orientar la solución a los resultados que espera el usuario.
- ✓ No ocuparse solamente de prestar servicios, sino de involucrar a todos los sectores (público, privado y voluntario) en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad.
- ✓ Delegar poder en la comunidad.
- ✓ Ofrecer diferentes opciones a los clientes o beneficiarios: diversidad de viviendas, de programas, de capacitación, de opciones de servicio de salud, etc.
- ✓ Prevenir los problemas antes de que surjan.

3.3 INDICADORES

Los indicadores se refieren a la descripción de los resultados o impactos que se desean medir como consecuencia de los proyectos que se están aplicando para lograr los objetivos del plan.

Por los indicadores, es posible saber en qué medida la Dependencia u Organización está logrando sus objetivos. También es posible identificar qué tan eficientemente se están utilizando los recursos! a fin de tomar decisiones para corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias, reorientar los recursos.

Un indicador estratégico es un parámetro de medición del cumplimiento de los objetivos del plan. Se centra en los resultados, no en el proceso, y por lo general, muestran la relación entre dos variables.

Por ejemplo:

- ❖ La cobertura se refiere a población atendida versus población total.
- ❖ La deserción escolar nos muestra la relación de alumnos que abandonan sus estudios versus el número total de alumnos que ingresan al sistema educativo.

Un indicador es una medida indirecta sobre aspectos no directamente mensurables. Por ejemplo: el bienestar social, el desarrollo económico, la salud, la educación, etc.

Algunos ejemplos de indicadores:

- 🔗 Costo promedio por alumno graduado de primaria
- 🔗 Tasa de mortalidad hospitalaria
- 🔗 Índice de deserción de becarios
- 🔗 Índice de contaminación
- 🔗 Cobertura de apoyo con desayunos escolares.

TIPOS DE INDICADORES:

Los indicadores se pueden tipificar en cinco (5) dimensiones:

- 1) Impacto
- 2) Cobertura
- 3) Eficiencia
- 4) Calidad
- 5) Alineación de recursos

¿Cómo formular los indicadores?

- 1) Partiendo de los **objetivos** del plan
- 2) Identificando los **factores críticos de éxito**, para lo cual deberá responderse a la siguiente pregunta:



TEMA 4: PLANEACION ESTRATÉGICA SITUACIONAL (PES) Y SUS DIFERENCIAS CON LA NORMATIVA

4.1 ¿ QUÉ ES PLANEACION ESTRATÉGICA SITUACIONAL (PES) ?

“ES UN PROCESO CONTINUO DE DISEÑO Y APLICACION DE ESTRATEGIAS, A VECES MOMENTANEAS, QUE HAGAN POSIBLE EL LOGRO DE OBJETIVOS DE UNO O VARIOS ACTORES SOCIALES, CONOCIENDO LA REALIDAD PRESENTE Y PASADA, PREVIÉNDOLA EN ESCENARIOS ALTERNATIVOS DEL FUTURO, HACIENDO USO EFICIENTE DE MULTIPLES RECURSOS LIMITADOS, APROVECHANDO FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES PROPIAS Y AJENAS, ENFRENTANDO OPOSICIONES, ADVERSIDADES Y RIESGOS, Y ESTANDO SIEMPRE PREPARADOS PARA UN FUTURO INCIERTO”.

ANALISIS DE PES

Por favor, con algunos de sus compañeros, integre un equipo temporal para analizar conjuntamente los siguientes puntos y dar conclusiones de equipo:

1) ¿ Por qué la planeación es un proceso continuo y no un acto que se acaba en el momento de terminar un documento al que llamamos "PLAN o PROHRAMA" ?

.....
.....

2) ¿ Qué es un actor social y por qué los objetivos son relativos a los actores sociales?

.....
.....
.....

3) ¿ Cuándo una estrategia puede ser momentánea y cuándo no ?

.....
.....
.....
.....



4) ¿ Qué significa "prever la realidad en escenarios alternativos del futuro" ?

.....
.....

5) ¿ Qué significa "hacer uso eficiente de recursos" ?

.....
.....
.....

6) ¿ Por qué los recursos del plan son múltiples ?. Ejemplifique.

.....
.....
.....

7) ¿ Cómo se aprovechan fortalezas y oportunidades ajenas ?

.....
.....
.....
.....

¿ QUÉ ES UN ACTOR PROYECTISTA Y QUÉ UN ACTOR INFLUYENTE ?.

Cada plan o programa es concebido y emprendido por un **actor**, al cual denominamos **Actor Proyectista**. Por ejemplo, el programa del Gobierno del Distrito Federal o de una Entidad Federativa es concebido y emprendido por el Jefe de Gobierno o el Gobernador del Estado, sus Secretarios y otros colaboradores. Este equipo de personas constituye lo que se denomina Actor Proyectista.

Se utiliza la palabra "**actor**" para referirse a entes que tienen vida, motivación, obligación, propósito y capacidad de actuar para conseguir aquello a lo que están obligados y/o que desean lograr, y por esa razón es que consideran pertinente hacer un plan, aunque los actores tienen la alternativa de lograr sus objetivos a través de la **improvisación**, pero generalmente prefieren hacerlo a través de alguna forma de planeación.

4.2 CUADRO COMPARATIVO DE LAS DIFERENCIAS ENTRE PEN Y PES

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	
NORMATIVA	SITUACIONAL
<p>1. ESTRATÉGICO = A LARGO PLAZO, A NIVEL GLOBAL, POR DIRECTIVOS.</p> <p>LO OPERATIVO ES MANEJADO POR LOS NIVELES INFERIORES</p>	<p>1. ESTRATÉGICO = NO DEPENDE DEL PLAZO, ESTÁ PRESENTE EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO, RELACIONADO CON LA ADVERSIDAD, INCERTIDUMBRE, COMPETENCIA, TANTO A NIVEL DIRECTIVO COMO OPERATIVO, FORMAL E INFORMAL.</p>
<p>2. TRANSPLANTE DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PRIVADA AL ÁMBITO PÚBLICO. NO ADVIERTE DIFERENCIA ENTRE PLANEAR Y DIRIGIR UNA EMPRESA, Y PLANEAR Y DIRIGIR LA SOCIEDAD.</p>	<p>2. TEORÍA Y METODOLOGÍA ESPECIALMENTE DISEÑADA PARA SER APLICADA EN EL SECTOR PÚBLICO, AUNQUE CON VERSATILIDAD Y APLICABILIDAD EN EL SECTOR PRIVADO. ADVIERTE GRAN DIFERENCIA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.</p>
<p>3. EL PLANEAR Y GOBERNAR SOLO COMPETE A QUIEN POSEE EL PODER Y PUEDE CONTROLAR A OTROS DENOMINADOS "GOBERNADOS".</p> <p>SE PLANIFICA Y GOBIERNA DE MANERA VERTICAL Y UNILATERAL</p>	<p>3. EL PLANEAR Y GOBERNAR LO HACE CUALQUIER ACTOR, QUE COMPARTE EL PODER CON OTROS, QUE TAMBIÉN PLANIFICAN Y GOBIERNAN CON INTERESES, IDEOLOGÍAS, ESTRATEGIAS, CAPACIDADES Y HABILIDADES MUY DIVERSAS - SE PLANIFICA Y GOBIERNA DE MANERA HORIZONTAL Y PLURAL.</p>
<p>4. EL PLAN SE HACE PARA UN SOLO FUTURO, EL CUAL ES CONSIDERADO COMO PREDECIBLE.</p>	<p>4. EL PLAN SE HACE PARA VARIOS FUTUROS SUPUESTOS</p> <p>5. (ESCENARIOS), YA QUE EL FUTURO NO ES PREDECIBLE EN SU TOTALIDAD.</p>



4.3 LA LOGICA DEL MÉTODO PES

Ilustre con un ejemplo cada uno de los siguientes postulados que conforman la lógica del PES:

- 1) El que planifica no tiene todo el poder para lograr lo que quiere, aun siendo jefe, director o gobernante, ya que comparte ese poder con otros actores humanos que también planifican y/o actúan con muy diversos métodos, medios y fines, y que, aun sin ser jefes ni opositores al jefe, ejercen alguna fuerza (intencionalmente o no) que tiene alguna influencia a favor o en contra del éxito del plan del jefe, y que por esta razón el plan debe considerar a todos los actores: al jefe, a sus colaboradores y en general a todos los que puedan afectar o ser afectados por el plan.

Ejemplo:.....
.....
.....

- 2) El que planifica y toma decisiones (jefe, director, gobernante, gobernado, subalterno, individuo, etc.) es un actor que participa de un **juego humano** de ideas, intereses, beneficios, etc., junto con otros jugadores (opositores o aliados), en el que, a través de la planeación de sus jugadas, se propone cambiar el marcador (alcanzar objetivos) induciendo, apoyando, rechazando, dialogando, persuadiendo, negociando o manejando conflictos con esos otros jugadores que también se proponen en forma abierta u oculta alcanzar marcadores que pueden ser diferentes o iguales, haciendo jugadas en forma planificada o improvisada y según el juicio, preferencias y valores de cada jugador.

Ejemplo:.....
.....
.....

- 3) El plan se enfoca a resolver problemas o a alcanzar objetivos (mejorar **marcadores**), teniendo en cuenta que lo que es problema para un jugador (expresado en un marcador desfavorable para el actor proyectista), puede no serlo para otros jugadores, o serlo, pero en diferente grado y prioridad.

Ejemplo:.....
.....
.....
.....

Un **actor** es una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, tener y cambiar intereses y necesidades, y sobre todo, actuar produciendo hechos que alteran la realidad donde se mueve. Un actor participa, y es corresponsable, junto con otros actores, de la conducción del sistema social donde opera.

¿ QUÉ ES UN ACTOR INFLUYENTE ?

Además del **Actor Proyectista**, es necesario identificar otros actores de los que también depende el éxito o fracaso del plan. Estos son **actores influyentes** en el plan, y se identifican teniendo en cuenta:

- ❖ Los recursos que controlan, y que son requeridos por el plan, tales como: dinero, información, conocimientos, apoyos, actitudes, habilidades, capacidades, etc.
- ❖ La posición que ocupa el actor en la realidad planificada, bien sea como aliado u opositor al actor proyectista, según los intereses e ideología que representa.
- ❖ Las reacciones que podría emprender el actor al verse afectado por los impactos de las acciones del plan.
- ❖ Las acciones que podría emprender un actor para alcanzar sus propios objetivos y que afecten al plan, aunque dichas acciones no hayan sido expresamente concebidas con este segundo fin.
- ❖ Los **actores** pueden ser de diferente naturaleza (sociales, económicos, políticos, jurídicos, religiosos, etc.), pero por simplicidad se les agrupa bajo la categoría genérica de **actores sociales**.

Ejemplos de Actores:

1) Los Actores sociales o fuerzas vivas de una sociedad, tales como:

- ✓ Las Autoridades
- ✓ La Ciudadanía en general
- ✓ Las Organizaciones sociales
- ✓ Los Empresarios
- ✓ Los Partidos políticos afines al actor que hace el plan
- ✓ Los Partidos políticos opositores al actor que hace el plan
- ✓ Las Organizaciones religiosas
- ✓ Las Organizaciones sindicales
- ✓ Los Medios de comunicación masiva
- ✓ Las Organizaciones no gubernamentales Etc.

2) Los Actores en el entorno externo de una empresa:

- ✓ Los clientes
- ✓ Los proveedores
- ✓ Los competidores
- ✓ Los distribuidores
- ✓ El gobierno

3) Los Actores en el entorno interno de una empresa:

- ✓ Accionistas
- ✓ Directivos de nivel superior
- ✓ Directivos de nivel medio
- ✓ Colaboradores y asesores
- ✓ Líderes sindicales
- ✓ Trabajadores sindicalizados
- ✓ Trabajadores no sindicalizados
- ✓ Grupos de poder

4) Los Actores sociales en una familia típica:

- ✓ Padre
- ✓ Madre
- ✓ Hijos
- ✓ Otros familiares internos o externos.



- 4) La planeación aumenta su eficacia cuando se realiza conjuntamente entre diversos actores humanos cuyos puntos de vista, explicaciones, propuestas de soluciones y formas de participación en la ejecución de esas soluciones se especifican y procesan dentro del plan.

Ejemplo:.....

- 5) Para resolver problemas, el actor busca sus causas y diseña, considerando a otros actores, las soluciones necesarias para enfrentar esas causas.

Ejemplo:.....

- 6) El plan debe apoyarse en proyectos de gobernabilidad para asegurar su viabilidad, pues ésta no está asegurada por el simple hecho de que el que planifica y dirige posee el poder en forma legítima y normativa.

Ejemplo:.....

- 7) El plan debe ser **prospectivo** (porque debe prever el futuro), **proactivo** (porque debe construir lo deseable realizando cambios en el presente y en el futuro), **preventivo** (porque debe evitar lo indeseable y preparar con antelación las condiciones adecuadas para los futuros previsibles) y **reactivo** (porque siempre debe tener respuestas oportunas, eficientes y eficaces a cualquier situación que pudiera presentarse).

Ejemplo:.....



8) Para que el futuro pueda ser construido, es necesario planear oportunamente las acciones que se requieren en cada uno de los presentes que conducirán a ese futuro. Esto significa que la planeación no sólo se hace antes sino durante su proceso de aplicación.

Ejemplo:.....
.....
.....
.....

9) El PES permite distinguir cuáles acciones sirven para paliar problemas, cuáles para controlarlos y cuáles para resolverlos.

Ejemplo:.....
.....
.....
.....

10) El actor hace el plan para aplicarlo en un futuro cuyo entorno no es totalmente controlable por él ni por los otros actores con los que juega, por lo que está obligado a hacer planes por escenario (optimista, pesimista, tendencial y combinados) para considerar los posibles cambios del futuro, incluyendo sorpresas negativas y positivas.

Ejemplo:.....
.....
.....

11) El PES no es sólo un método de planeación, sino toda una filosofía de actuación humana, que hace posible resolver problemas de muy diversa naturaleza.

Ejemplo:.....
.....
.....
.....



4.4 APLICACIONES DE PES

Ilustre con ejemplos los **tipos de planes** que pueden realizarse utilizando la Planeación Estratégica Situacional en tanto que es un método que permite:

- 1) Alcanzar objetivos y metas por parte de cualquier actor que se lo proponga, como puede ser: una institución, un área de trabajo, un gobierno, una organización, un grupo humano o un individuo.

Ejemplos de planes:.....
.....

- 2) Prever lo que puede ocurrir en el futuro tanto en lo que respecta a situaciones positivas como negativas para el actor que planifica y prepararse para responder a esas situaciones en forma oportuna, eficiente y eficaz.

Ejemplos de planes:.....
.....

- 3) Construir situaciones deseables y evitar indeseables.

Ejemplos:.....
.....

- 4) Construir las condiciones humanas y materiales necesarias para que el plan sea viable.

Ejemplos:.....
.....

- 5) Jugar en cualquier ámbito social para alcanzar marcadores deseados.

Ejemplos:.....
.....

- 6) Resolver problemas institucionales, empresariales, administrativos, económicos, sociales y políticos, en condiciones de adversidad e incertidumbre.

Ejemplos:.....
.....



7) Diseñar e instrumentar planes, programas y proyectos con la participación de distintos actores.

Ejemplos:.....
.....

8) Hacer viable cualquier proyecto de cambio en las instituciones, tales como: proyectos de calidad total, sistemas de aseguramiento de la calidad, reingeniería de procesos, automatización, etc.

Ejemplos:.....
.....

9) Mejorar la gobernabilidad para que los planes y programas se puedan ejecutar en condiciones de plena aceptación y apoyo de los involucrados.

Ejemplos:.....
.....

10) Diseñar planes por escenarios y antivulnerantes para siempre tener una respuesta efectiva ante cualquier futuro que pueda presentarse, incluyendo contingencias.

Ejemplos:.....
.....

11) Programar acciones y diseñar los instrumentos para su seguimiento, evaluación y control.

Ejemplo:.....
.....

4.5 LOS NUEVOS PARADIGMAS PARA PLANEAR Y GOBERNAR

El objetivo de este punto es el análisis de paradigmas para inducir al participante a flexibilizarlos con el propósito de que desarrolle la apertura necesaria para manejar libre y fructíferamente los elementos que entran en juego en el nuevo entorno político y social del país, y para estar en capacidad de manejar el nuevo enfoque de Planeación Estratégica Pública.



PARADIGMA:

Patrón o modelo de pensamiento, forma de ver la realidad, creencias, reglas y reglamentos que nos indican cómo son las cosas, cómo deben ser y qué debemos hacer para lograr lo que queremos.

CARACTERISTICAS DE LOS PARADIGMAS:

- Son como especie de mapas, no de territorios.
- Actúan como filtros de la realidad (Efecto Paradigma).
- Nos limitan a ver algunas cosas y otras no.
- Nos hacen ver oportunidades o amenazas donde no las hay, y nos impiden verlas donde sí las hay.
- Nos hacen ver algunas cosas como fuertes y otras como débiles cuando puede ser todo lo contrario.
- Retornan a cero cuando son desplazados por otros.
- Algunos paradigmas han causado la destrucción de muchas organizaciones y el deterioro de muchas sociedades.
- Otros paradigmas han causado la prosperidad de muchas organizaciones y el bienestar de algunas sociedades.
- Tendemos a aferrarnos a nuestros paradigmas, rigidizando nuestra manera de ser y actuar (Parálisis Paradigmática).
- Según los paradigmas que manejemos, serán nuestras posibilidades de éxito o fracaso.
- En épocas de cambio, se hace necesario cambiar de paradigmas para poder salir adelante.



EJERCICIO.

Coloque dentro de cada paréntesis una V (Verdadero), una F (Falso) o una O (Otro), según considere que es lo correcto:

- 1) Actualmente, para resolver los problemas sociales se requiere contar con gobernantes honestos, inteligentes y con experiencia, aunque conserven sus paradigmas ().
- 2) Cuando estamos en el centro de lo que se quiere cambiar, nos oponemos menos al cambio ().
- 3) Cuando evitamos hablar sobre el cambio, es porque nos oponemos a él ().
- 4) El poder se tiene y se ejerce, no se comparte ().
- 5) Para que un plan, programa o proyecto tenga éxito, sólo basta contar con la voluntad del gobernante ().
- 6) Un plan puede ser económicamente conveniente, pero políticamente no ().
- 7) Cuando hay incertidumbre en el entorno, no se puede planear ().
- 8) Una amenaza no puede ser vista como una oportunidad, y viceversa ().
- 9) Siempre es mejor aplicar soluciones que han tenido éxito en el pasado ().
- 10) Si un plan, programa, proyecto o decisión funciona bien en un lugar, no hay razón para que no funcione bien en otro ().
- 11) Cuando hacemos y ejecutamos planes no tenemos que considerar a la política, ya que la planeación es una actividad estrictamente técnica ().
- 12) La pluralidad no sólo debe respetarse, sino utilizarse para el bien de todos ().
- 13) Si pidiéramos la opinión de la sociedad para resolver los problemas, caeríamos en la anarquía ().
- 14) Cuando alguien te agrade, siempre es mejor que le respondas con otra agresión().
- 15) Cuando un paradigma cambia, el que ha estado vigente vuelve a cero ().
- 16) Lo que ayer me llevó al éxito, puede que hoy sea contraproducente ().
- 17) Hay cosas que hoy se ven imposibles o criticables, y que mañana pueden ser lo normal ().
- 18) Más vale malo conocido que bueno por conocer ().
- 19) Si un gobernante no tiene el control total de la situación, no puede gobernar bien ().
- 20) Un gobernante en parte controla y en parte es controlado ().
- 21) El poder de un gobernante es inelástico, no varía ().
- 22) El planear y gobernar es función exclusiva de la Administración Pública, no se puede realizar conjuntamente con la sociedad ().
- 23) Si un actor aumenta sus fortalezas, automáticamente su oponente disminuye sus debilidades ().
- 24) El poder de un actor se altera según como lo use ().

- 25) Los problemas sociales son vistos como problemas por todos los actores sociales ().
- 26) Un gobernante puede tener peso para unas cosas y para otras no ().
- 27) Para tomar decisiones, el gobernante no tiene necesidad de escuchar a los que serán afectados por esas decisiones ().
- 28) La planeación debe enfocarse básicamente al futuro, no tanto al presente ().
- 29) Los problemas sociales complejos pueden resolverse utilizando métodos simples de planeación y gobierno ().
- 30) Si un cambio es inviable, se puede viabilizar ().
- 31) La planeación estratégica empresarial es tan efectiva que puede también utilizarse como planeación estratégica pública ().
- 32) Para planear y gobernar bien, lo único que se necesita es usar el sentido común y la lógica racional ().
- 33) Toda realidad admite una sola explicación válida ().

4.6 ¿POR QUÉ LA PLANEACIÓN DEBE ENFOCARSE SITUACIONALMENTE?

- Porque el plan lo hace y ejecuta uno o varios actores que están ubicados en determinadas situaciones o posiciones desde donde ven la realidad, de determinadas maneras, persiguen intereses y objetivos condicionados a las particulares situaciones de cada uno de ellos, utilizan estrategias situacionales, y todo ello lo hacen en cada situación y entorno particulares que pueden cambiar en tiempo y espacio.

En consecuencia, habrán varios o muchos planes situacionales cuyas acciones se afectan mutuamente, por lo que cada actor deberá hacer y ejecutar su plan situacional considerando los planes situacionales de los otros actores.

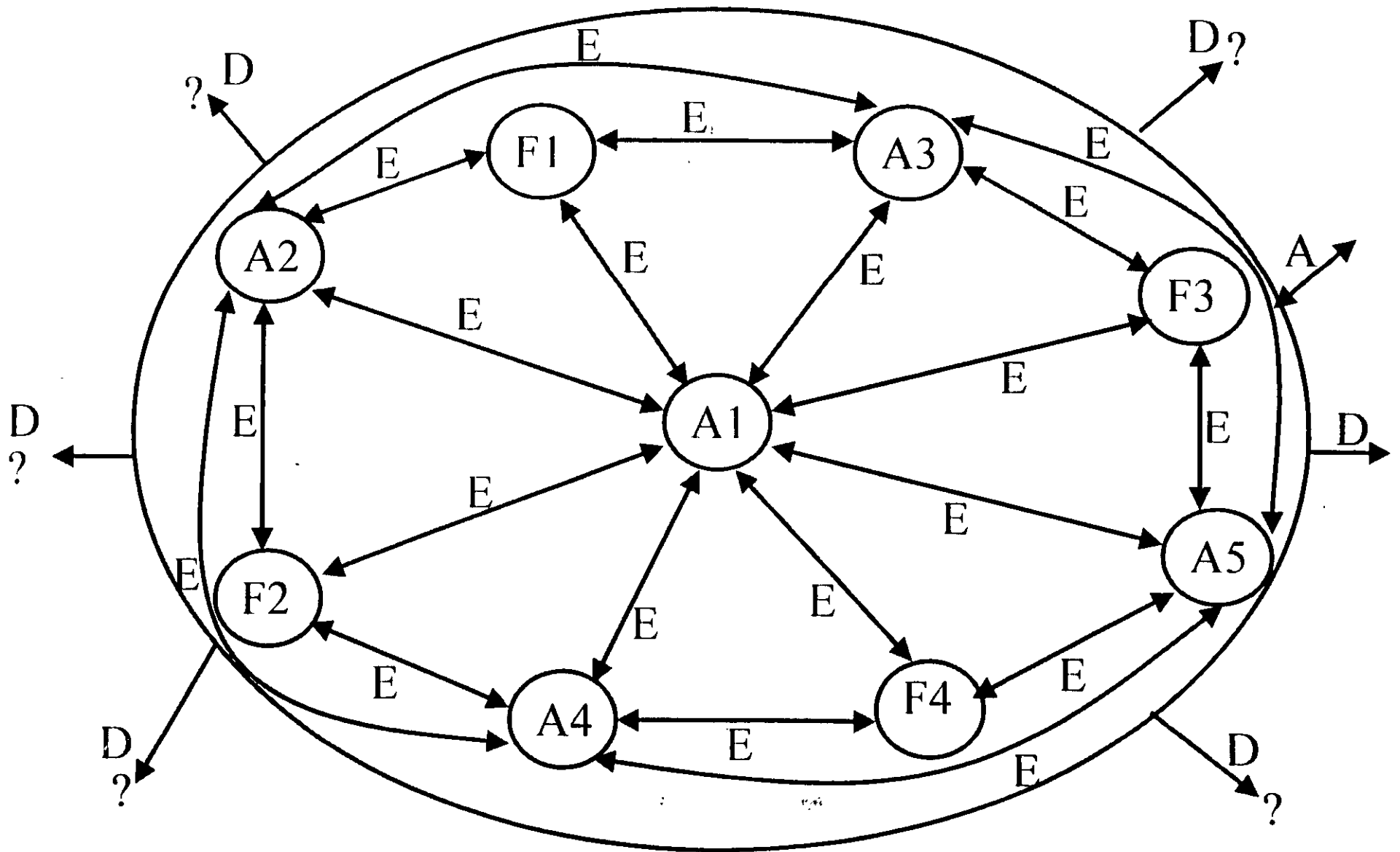
- Cada actor es sujeto y objeto de sus propias acciones y de las acciones de los demás actores que le son influyentes

4.7 ¿POR QUÉ LA PLANEACIÓN DEBE ENFOCARSE ESTRATEGICAMENTE?

- Porque quien hace y ejecuta el plan es uno o varios actores que deben diseñar y aplicar estrategias para manejar las influencias de otros actores y factores que actúan a favor y / o en contra del plan.

- ◆ Actor proyectista: quien hace y ejecuta el plan (uno o varios)
- ◆◆ Actores influyentes: los otros que participan en el juego social.
- ◆◆ Factores: Condiciones del entorno que afectan positiva o negativamente al plan.

◆ SISTEMA DE ACTORES Y FACTORES



4.8 ENFOQUE VERTICAL VERSUS HORIZONTAL EN LA PRÁCTICA DE LA PLANEACIÓN.

La planeación que tradicionalmente se aplica en la administración pública tiene un enfoque vertical, por las siguientes razones:

1. Los problemas públicos son abordados conforme a la estructura tradicional de la administración pública, en la cual las instituciones públicas se dividen en sectores: sector salud, sector educación, sector económico, sector vivienda, sector transporte, sector servicios públicos, sector obras, sector administrativo, etc., y dentro de cada sector hay una división en funciones: función de dirección general, de dirección de área, de subdirección, de jefatura de unidad, etc.

Estas estructuras institucionales hacen que los planes y programas se hagan por sectores y funciones, y no por problemas cuya solución demanda la sociedad.

2. Las ciencias y las universidades tradicionales se manejan bajo el paradigma de que los problemas en general se pueden resolver a través de "dividirlos artificialmente" en parcelas de la realidad, que pueden ser abordadas por disciplinas o facultades independientes. Se supone que es posible hablar de problemas exclusivamente de salud pública o exclusivamente de educación, o exclusivamente de vivienda o de transporte, o de ecología o de energía, etc., sin reconocer que cualquier problema social tiene un contenido transdepartamental que rebasa ampliamente los límites que imponen las disciplinas de las ciencias y las facultades de las universidades.

Lo anterior explica los frecuentes fracasos en la gestión pública, derivados de economistas que formulan políticas económicas o médicos que formulan políticas de salud. Estos profesionales sólo tienen competencia para realizar una práctica profesional intradepartamental por haberse formado en facultades universitarias verticales. No poseen la formación profesional necesaria para ejercer la práctica social horizontal. Por ejemplo, sabemos que un problema de salud no es únicamente un problema de medicina o de odontología, sino que al mismo tiempo es un problema político, económico, ecológico, organizativo, social, jurídico, etc., pero las ciencias y universidades tradicionales no forman al médico ni al odontólogo para abordar problemas de salud pública considerando como causas y efectos de esos problemas a factores políticos, económicos, ecológicos, organizativos, sociales, jurídicos, etc.

3. Las ciencias y las universidades tradicionales privilegian las especialidades y la interdisciplinariedad (trabajo entre especialistas) ignorando la praxeología (teoría de la práctica social), la transdisciplinariedad y la transdepartamentalización, que debe manejar todo profesional.
4. La práctica profesional individual se apoya verticalmente en la teoría departamental, gracias a un esfuerzo especial de teorización sobre la práctica intradepartamental que hace la propia universidad. Es el caso de la relación entre la medicina y la práctica privada de un médico.

ILUSTRACIÓN DEL ENFOQUE VERTICAL

	DEPTO 1	DEPTO 2	DEPTO 3
TEORIA	↓	↓	↓
PRÁCTICA	↓	↓	↓



**FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA**

DESARROLLO EMPRESARIAL

**DIPLOMADO EN PLANEACIÓN
ESTRATÉGICA**

MOD. I. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA BÁSICA

DEL 26 DE ABRIL AL 24 DE MAYO DEL 2003

ANEXOS PRIMERA PARTE

DE - 004

**Instructor: Lic. Francisco Martínez García
Palacio de Minería
ABRIL/MAYO DEL 2003**

Índice

Presentación a la segunda edición	7
Presentación	9
Confusión en la planificación	11
¿Cómo explicar la realidad?	28
¿Cómo concebir el plan?	46
¿Cómo hacer posible el plan necesario?	66
¿Cómo actuar planificadamente cada día?	101
Preguntas finales	122

Presentación

El Centro de Estudios de la Realidad Boliviana (CEREB), en cumplimiento del Acuerdo de Cooperación suscrito con el Presidente de la Fundación ALTADIR, consciente de la necesidad de reflexionar sobre las opciones disponibles para enfrentar los problemas que tienen al frente el Estado y la sociedad boliviana, ha considerado oportuno editar el libro: *El Método PES (Planificación Estratégica Situacional)*, cuya primera edición (1994) está agotada.

Convencidos de que en la entrevista el Prof. Carlos Matus toca temas de palpitante actualidad, producto del largo proceso de reflexión personal durante los últimos cinco lustros, ponemos a disposición de los estudiosos de la realidad nacional una concepción alternativa sobre Gobierno y Planificación para construir un mejor porvenir de las futuras generaciones.

La falsa disyuntiva entre mercado y Estado por aquella que muestra las particularidades de un país subdesarrollado como Bolivia requiere de una adecuada complementación de estas categorías económicas, representando un reto y un compromiso de nuestras universidades para asumir su responsabilidad esclarecedora. “Cambiar el estilo de hacer política, cambiar nuestros sistemas de alta dirección y revolucionar nuestros sistemas de planificación”, son otro imperativo intelectual.

El Prof. Matus al final de la entrevista expresa: “Quiero hacerle un ruego. Vea cómo llamar la atención de los políticos sobre esta incapacidad dramática de gobierno. En una democracia nadie puede reemplazarlos y sólo ellos pueden renovarse y revalidar su imagen ante el pueblo”.

Esta segunda edición que se pone en circulación, busca generar el diálogo nacional utilizando todos los caminos posibles: seminarios, cursos, foro-debate, etcétera y lograr consensos sobre un Proyecto viable mediante la utilización del Método PES.

Con esta publicación iniciamos la *Serie Gobierno y Planificación* que, en lo fundamental, utilizará la producción intelectual del Prof. Carlos Matus, seguros de que llenará un vacío inaceptable, en particular, en lo que le atañe a nuestras casas superiores de estudio.

Lic. Oscar Vega López
Director

Presentación a la primera edición

Acaba de terminar su conferencia en la Universidad. Está todavía rodeado de interlocutores que lo bombardean con preguntas. En su mano izquierda tiene unas hojas plegadas como un tubo con que ilustró su charla. Parece afable, sencillo, sin poses y de trato amigable, lo cual contradice su fama. No fue fácil sacarlo del tumulto y comenzar la entrevista prometida. Asistí a su conferencia cumpliendo el deber de un entrevistador, pero a los diez minutos ya estaba atrapado en sus argumentos. No había sospechado la dimensión e importancia que la planificación adquiere en su propuesta. Es una herramienta de gobierno valiosa para el político inteligente. Confieso que su personalidad me impactó por su claridad y fuerza. Explicó sus teorías con sencillez e hizo parecer todo fácil y evidente. Su ironía para referirse al modo de razonar del planificador tradicional arrancó reiteradas carcajadas del público, aunque algunos pocos permanecieron con el ceño fruncido y resistieron celebrar sus ataques. Sin embargo, cuando contó la anécdota de Garrincha en el mundial de fútbol de Suecia en 1958, para ridiculizar la planificación determinística con la metáfora del juego entre Brasil e Inglaterra donde Feola, el entrenador brasileño, atribuye al oponente una estrategia reactiva que calza como anillo al dedo a sus propios deseos, hasta los más resistentes

rieron a sus anchas. Que convenció con esa combinación de argumentos y cuentos, no cabe duda, pues a la salida varios de los participantes comentaban: ¿Y los ingleses no juegan? Su blanco de ataque son los tecnócratas de la planificación del desarrollo y los políticos tradicionales. Es de una franqueza brutal, pero su arma de agresión no son los adjetivos sino la fuerza de sus argumentos teóricos. No es elocuente ni un orador clásico, conversa con los asistentes como si estuviera en una reunión privada y atrae como un imán al auditorio, que encuentra o espera en sus teorías la explicación de sus frustraciones con los gobiernos de turno en el poder. Está convencido que existe muy baja capacidad de gobierno en nuestros países y cita como ejemplo las oficinas de los Presidentes: según él, nada es más primitivo en América Latina, salvo las de las directivas de los partidos políticos. Sin embargo, es un convencido de la democracia y de la imperiosa necesidad de rescatar los partidos políticos. La política es noble y compleja, asegura, aunque a veces esté dominada por lo más mediocre de la sociedad. El que cree que la política es sucia hace sucia la política. El que se abstiene de participar en política es cómplice de la mediocridad y la corrupción. Es hora de que los capaces y los honestos invadan el campo de la política. Rechaza por igual la política tradicional y el tecnocratismo. *La planificación moderna*, dice, *es o debiera ser* la principal herramienta de trabajo del político. Pero, *éste no sabe que no sabe*. Por tanto, no puede aprender. Confirma lo que dicen sus alumnos: un gran maestro. Mientras hizo su exposición no volaba una mosca y mi vecina parecía colgada de sus palabras.

Chileno, economista de la Universidad de Chile, postgrado en Harvard, ex Ministro, ex Presidente del Banco Central, ex, ex, ex, etcétera. Su presentación sería interminable, pero tampoco es necesaria. Hoy es Presidente de la Fundación ALTADIR y escribe más que nunca. Varios de los asistentes tienen a mano alguno de sus libros para arrancarle su firma.

Confusión en la planificación

¿La planificación es útil? Parece algo del pasado, un concepto que ya no tiene vigencia. Treinta años atrás surgieron las actuales oficinas de planificación y sólo algunas de ellas sobreviven haciendo planes que pocos valoran. El más conocido de los expertos en planificación de América Latina opina de una manera completamente distinta.

Profesor, los gobiernos, los partidos políticos y la planificación están en descrédito. Usted, contra la corriente, insiste con la planificación en un mundo donde los políticos no quieren oír de ella, las oficinas de planificación que sobreviven permanecen ancladas en los años 50 apegadas a la planificación del desarrollo económico tradicional y nuestros Presidentes oscilan entre el barbarismo político del pasado y el barbarismo tecnocrático de moda. ¿Por qué ocurre esto? ¿Dónde radica la confusión? ¿Quién está confuso, usted, los políticos o las oficinas de planificación?

Creo que en su cuadro faltan actores. Aquí estamos en una universidad, y las universidades forman parte de esta confusión. Tampoco podemos dejar fuera a los organismos de cooperación técnica internacional que, en este campo, también muestran un atraso lamentable. Conuerdo. Hay una gran confusión, pero ella no está en mi cabeza. He trabajado mucho en el tema, más que nadie en América Latina, y leo mucho de lo que se investiga en el exterior. Estoy convencido que encabezo una posición que se sitúa en las fronteras del conocimiento sobre las ciencias y técnicas de gobierno. Lamentablemente no es una confusión sobre un tema banal. Por el contrario, sin exageración, creo que en varios países del mundo la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso no es ajena la confusión sobre la planificación. En algunos de nuestros países sólo un 30% de la población ins-

crita vota en las elecciones. Los partidos políticos parecen clubes electorales. No saben que no saben gobernar. Y nuestros Presidentes, rodeados de especialistas y con el soporte de oficinas de planificación muy anticuadas cometen errores infantiles y carecen de las herramientas de gobierno potentes para identificar y procesar los grandes problemas. Nuestros sistemas de Alta Dirección son muy ineficientes. La salida es obvia: cambiar el estilo de hacer política, cambiar nuestros sistemas de alta dirección y reformar radicalmente nuestros sistemas de planificación. Pero, antes hay que salir de la confusión. En ella juegan un rol muy importante nuestras universidades y los organismos internacionales. Ambos tienen en este campo entre 30 a 40 años de atraso intelectual. Este es un tema complejo y me limitaré a exponer mis puntos de vista en relación a una de las varias herramientas de alta dirección estratégica que deberían conocer los políticos y los técnicos: la planificación estratégica pública.

¿Qué es planificación?
¿Por qué es tan importante para usted?

Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero, sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible.

Pero, el neoliberalismo nos dice que la planificación no sólo es imposible sino innecesaria si el

Es una afirmación muy superficial y expresa una confusión tan grande como extendida. Es una confusión doble. *Primero*, asume que la planificación se refiere sólo a lo económico y compi-

mercado funciona bien.
¿Cuál es su comentario
sobre esta afirmación?

te con el mercado, y *segundo*, supone que en los otros procesos fundamentales de gobierno, tales como el político, las relaciones internacionales de poder, la seguridad nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la competitividad económica, el equilibrio ecológico y muchos otros, existen mecanismos automáticos y eficientes de regulación que hacen innecesaria la planificación o deben ser dejados a la improvisación. Ambos supuestos son falsos, para mí y también para cualquier neoliberal ilustrado. En relación al primer supuesto puedo asegurar que hoy ningún economista de prestigio sostiene que el mercado regula bien todo el proceso económico y menos aún, los aspectos sociales de dicho proceso. El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es *ciego* al costo ecológico de los procesos económicos, es *sordo* a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las *demandas* respaldadas con dinero, el hambre sin ingresos no vale, es *deficiente* para dar cuenta de las llamadas *economías externas*, es decir cuando hay costos o beneficios indirectos, es *incapaz* de lograr el equilibrio macroeconómico, opera *torpemente* cuando en el sistema dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, *no puede* lidiar contra la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, *distribuye mal* el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etcétera.

Son numerosos los campos en que el mercado es ineficiente. Así, y con todas sus limitaciones, el mercado es una maquinaria maravillosa, insustituible, ágil y sensible a los cambios en la oferta y la demanda. Por eso, la planificación *no* se opone al mercado sino que lo *complementa* y corrige en sus deficiencias más protuberantes. Naturalmente, asumo que la planificación opera con inteligencia y tacto, sin desmesura ni torpeza, lo que no ocurre siempre con la planificación tradicional. Todo esto quiere decir que, aún en el limitado ámbito económico la planificación es necesaria; yo diría indispensable.

En relación al segundo supuesto, a mi me parece obvia la necesidad de la planificación. Esta se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social y,

en todos los otros ámbitos, no existe el equivalente de la famosa *mano invisible* del mercado a que aludía Adam Smith. La política, las relaciones de poder internacional, el poder económico liderado por la propiedad de la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional y la consideración del ambiente deben ser planificados. El desarrollo económico mismo, como proceso diacrónico que genera relaciones internacionales de poder, también debe ser planificado, porque allí la mano invisible opera en el sentido contrario: da muchas ventajas a los que ya tienen ventajas.

Por consiguiente, la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico resuelve el destino del hombre. Si lo que digo es correcto, la planificación es válida en cualquier sistema social democrático. Pero, para comprender esta afirmación debemos tener la capacidad de distinguir tres modos de planificación: 1) planificar la realidad centrado en el *diseño de las reglas del juego social* para afinar esas reglas hasta que el sistema opere con eficiencia y eficacia, 2) planificar la *estrategia del juego mismo*, para anticipar o prever las grandes jugadas marcantes de los resultados futuros, y 3) planificar en detalle y con intento de precisión cuantitativa cada jugada, invadiendo el campo de la creatividad de cada jugador.

Yo creo en los dos primeros modos de planificación. El primero exige equipos de alto nivel constantemente preocupados por mejorar las reglas del juego sin crear condiciones de inestabilidad e inseguridad; exige también *un árbitro* que aplique las reglas imponiendo las sanciones pertinentes. El segundo modo se preocupa por los *posibles desarrollos del juego* y requiere formular planes que nos preparen para ellos, anticipando problemas, oportunidades y amenazas.

Efectivamente.

Si lo entiendo bien,
Profesor, usted nos dice
que bajo la etiqueta de la
palabra planificación se
esconden conceptos muy
distintos.

Creo que todavía subsiste una duda. Usted ha argumentado en favor de la *necesidad* de la planificación. Pero, también existen intelectuales de nota que afirman que la planificación es *imposible*, que es un sueño cartesiano, que el futuro es demasiado incierto, que la planificación es del pasado. ¿Cómo defiende usted la posibilidad de la planificación?

El futuro es demasiado incierto, complejo y plagado de sorpresas. Eso es cierto. Pero no veo como eso se relaciona con la imposibilidad de la planificación, salvo que se trate de la planificación tradicional y determinística fundamentada en el cálculo de *predicción*. Efectivamente yo también he escuchado esas afirmaciones en boca de gente culta e inteligente y me asombra que caigan en lo mismo que critican: la rigidez del pensamiento determinístico. Me parece fácil rebatir esa argumentación, tanto en el plano pragmático como en el teórico.

Primero, examinemos una práctica compleja e incierta: la guerra. Ella está plagada de incertidumbre y sorpresas, y todavía no he encontrado un militar serio que declare que la planificación de la guerra es imposible y se declare partidario de la improvisación. Veamos el caso del Príncipe Andrey, en Guerra y Paz de Tolstoi. El Príncipe Andrey asume que será atacado por las fuerzas enemigas, pero no sabe cuándo, a qué hora, ni por cuál flanco, ni con cuánta fuerza. Entonces razona con escenarios y dice: *si el enemigo ataca por el flanco izquierdo, yo me preparo con el plan A; pero si el enemigo ataca por el centro, yo he dispuesto el plan B*. El estratega no intenta *predecir* lo que hará el oponente, sólo trata de *enumerar posibilidades* a fin de prepararse para enfrentarlas. Este es un caso típico en que la planificación no descansa en la capacidad de *predicción*, sino de *previsión*.

Segundo, la planificación es un cálculo que precede y preside la acción para *crear el futuro*, no para predecirlo. ¿Y cómo se hace eso? ¿Por inspiración, tradición, olfato, simple intuición, sin método alguno? ¿Basta con el sentido común? Como sostiene el PES, el futuro es y será siempre desconocido para nosotros y la planificación moderna no se refiere a adivinarlo ni predecirlo, sino a prepararse para intentar *crearlo* con imaginación en base a las posibilidades futuras que somos capaces de imaginar y descubrir. Y, en la misma medida que actuamos con convicción y eficacia, no sólo creamos algo del futuro, sino que somos capaces de hacer una previsión más acertada de sus posibilidades. Si todos actuamos como si algo fuera a ocurrir, ese algo ocurre. Es algo similar a la profecía autocumplida. Y

esto es posible porque el plan es una *apuesta estratégica*, no es una apuesta de azar. Esto quiere decir que quien planifica *influye* sobre los resultados futuros, aunque no controla totalmente los resultados de su acción. Se requieren herramientas potentes para lidiar con la incerteza, prever posibilidades, descubrirlas y anticipar respuestas. Eso es planificación. La planificación se refiere a hacer caminos para transitar hacia al futuro, no a predecir el futuro.

Tercero, la planificación moderna es capaz de lidiar con las *sorpresas*, es decir el extremo de la incertidumbre. En general, lo que nos sorprende de las sorpresas no es siempre su novedad, ya que éstas son muy repetitivas (terremotos, erupción de volcanes, avalanchas, inundaciones, sequías, secuestros, asesinatos, emergencias políticas, etcétera), sino su oportunidad, intensidad, particularidad y posibles efectos. En su momento podemos hablar de las modernas técnicas de planes de contingencia para lidiar con las sorpresas. Y, en los casos de las sorpresas inimaginables, aún nos queda, aunque con menos efectividad, el recurso siguiente.

Cuarto, aun si la capacidad de previsión es baja, de todas maneras podemos planificar la manera de reaccionar con velocidad ante lo imprevisto, y esta reacción no puede ser improvisada. Suponga el caso del cuerpo de bomberos de esta ciudad, ¿cómo planifica la manera de enfrentar los incendios? Su capacidad de predicción y previsión es prácticamente nula, pero no por ello el cuerpo de bomberos improvisa, renuncia a la planificación o apela al simple sentido común. En realidad, si improvisara, no llegaría a tiempo para apagar ningún incendio. Exactamente planifica la manera de reaccionar con alta velocidad en caso de incendio y para ello requiere de planes, entrenamiento, ensayos y un muy buen sistema de alarmas para detectar los incendios en *tiempo real*, sin atraso. Esta capacidad de reacción veloz es también capacidad de corrección del cálculo sobre el futuro.

Quinto, aún si reaccionamos tardíamente ante los hechos imprevistos, no debemos aceptar pagar el costo de los errores varias veces, basta con una sola vez. Pero, para ello debemos

aprender de los errores. Ahora bien, ¿Se aprende de los errores simplemente cometiéndolos? La respuesta es negativa, también se requieren métodos para aprender de los errores. Lo que el PES llama *análisis de confiabilidad de un plan*, como examen previo a la realización del mismo para descubrir sus posibles errores, *ex-post* es un buen método para aprender de los errores y no volverlos a cometer, a lo menos de manera similar.

Sexto, si la planificación fuera imposible, veamos que ocurre con sus posibles sustitutos. La improvisación es completamente deficiente, y lo mismo vale para la simple experiencia, la intuición y el sentido común. El puro arte no basta. No desconozco su valor, sólo afirmo que la improvisación, la intuición, la experiencia y el arte valen según el capital intelectual con que se hacen. En todo caso son un complemento y no un sustituto de la planificación. Las llamadas políticas públicas se satisfacen en enfoques parciales que no reemplazan a la planificación. Por consiguiente, no veo sustitutos de valor capaces de dar buen soporte para la toma de decisiones. Pero, lo más decisivo, es que esos sustitutos menos efectivos tropiezan con el mismo tipo de incertidumbre y nebulosidad del futuro que debe enfrentar la planificación. No veo, entonces que podamos prescindir de la planificación y tampoco veo las razones para declararla obsoleta o imposible.

Creo, finalmente, que el problema no es otro que la ya comentada confusión sobre la planificación. Los que la declaran imposible u obsoleta sólo conocen la planificación tradicional determinística o la mala planificación estratégica corporativa.

Este mal entendido sobre la planificación no es intrascendente. Por ejemplo en mi país, la planificación ha prácticamente desaparecido. El Ministerio de Planificación —primer error, un equipo de estado mayor transformado en Ministerio— se dedica a la cooperación técnica, al enfrentamiento de la pobreza crítica y al manejo de un Banco de Proyectos de Inversión. La razón de ello reside en que mi país fue invadido por una epidemia de pragmatismo y sin mayor análisis se declaró impracticable la planificación. Todo esto debilita el soporte a la toma de decisiones y facilita la comisión de errores.

Profesor, ¿cómo le explicaría usted a un niño el concepto de plan? Le agradecería una respuesta si no le parece infantil mi pregunta.

Su pregunta es infantil en el mejor sentido de la palabra. Los niños sólo hacen preguntas inteligentes y difíciles que van al fondo de los problemas. Si el experto no sabe contestar esas preguntas infantiles quiere decir, simplemente, que no domina el tema o el interrogante del niño apunta a las fronteras de las ciencias. Esto último ocurre con frecuencia, y las preguntas infantiles disparan al blanco preciso de lo desconocido. Siempre son difíciles las preguntas de los niños porque ellos son creativos, imaginativos, con una personalidad auténtica y virgen porque aún no están *amaestrados* por nuestros malos sistemas educacionales. Bueno, quizá le respondería al niño con otra pregunta: ¿qué quieres ser tu cuando grande? Si estás dispuesto a pensar en eso y exploras posibilidades para decidir tu propia vida, entonces haces un plan y ello te permite luchar por un objetivo. Si, en cambio, respondes que quieres ser lo mismo que papá o lo que Dios disponga, entonces escoges el camino de imitar a alguien o ser lo que las circunstancias te impongan. Creo que este es un buen punto de partida para entender la planificación como *herramienta de libertad*. Yo gano libertad en la medida que pienso y enumero posibilidades futuras, porque me libero de la ceguera o la prisión de no saber que *puedo escoger* o, al menos, intentar escoger. En cambio, si estoy inconscientemente dominado por la única posibilidad que hoy me permite ver el presente, la cual me parece obvia, seguiré ese camino como *el único* que aprecio posible e imaginable. En el primer caso, soy capaz de crear mi futuro; en el segundo, acepto con resignación y pasividad lo que el destino me depare.

Es muy interesante lo que usted sugiere, porque la libertad de elegir más importante del hombre es la de elegir su futuro.

Así es, y eso es lo que permite entender el profundo sentido democrático y libertario de la planificación. No todas las libertades valen lo mismo. La libertad no es abstracta, es concreta, se refiere a cosas con mayor o menor valor. Yo puedo elegir la libertad menor de transitar con mi automóvil sin respetar las señales del tránsito y perder la libertad mayor de seguir con vida o irrespetar la vida de otros. Yo puedo escoger la libertad de no pagar impuestos, y perder la libertad de vivir sin inflación. Cada libertad tiene un valor para mí y un valor distintos

para otros. Por eso, la única planificación legítima es la planificación democrática y descentralizada que minimiza la imposición de valores. No hay que hacerse ilusiones. Cada libertad tiene una contrapartida en restricciones. El problema consiste en ponernos de acuerdo para que las libertades tengan un alto valor y las restricciones sean mínimas y de bajo valor para el colectivo social.

Bien, Profesor, ahora veo que hay un mar de confusiones sobre la planificación. ¿Quisiera agregar algo más sobre este punto?

Si, la palabra planificación no sólo es imprecisa al nivel más profundo de su contenido, sino también en el plano de las herramientas o de los métodos. Es una palabra imprecisa que requiere de apellidos y sobre ella hay muchas confusiones. No sólo se confunde planificación del sistema social con planificación económica y planificación de la regulación del sistema social y sus estrategias de juego con planificación particular y pormenorizada de cada acción social. También se confunden *enfoques* muy distintos y de muy diversa eficacia, potencia y utilidad como si fueran alternativas disponibles en el mostrario de los métodos. La neutralidad metodológica que sugiere al usuario que tiene libertad de optar entre diversos métodos para usos similares esconde el hecho de que algunos de esos métodos son obsoletos y poco rigurosos, mientras otros no son alternativos, sino complementarios o aplicables en distintos ámbitos y niveles de la realidad social. Sin embargo, a causa de la crisis intelectual que sufren las pocas oficinas tradicionales de planificación que sobreviven, ellas no saben que proponer como alternativa a sus viejas herramientas y se limitan a mostrarle a los usuarios un catálogo de métodos disponibles.

¿Cuáles enfoques de planificación cree usted que debemos diferenciar y no confundir?

Hoy se entremezclan caóticamente en la cabeza de los decisores los siguientes enfoques:

- a) La *planificación tradicional*, inicialmente una simple técnica de proyecciones económicas que gradualmente se transformó en planificación del *desarrollo económico y social*. Yo la vi nacer y en alguna medida participé en su desarrollo. Es una planificación que ignora todos los actores del proceso social, menos el Estado o el gobernante que planifica. Tiene un sesgo autoritario y tecnocrático. Teóricamente, per-

tenece al campo del determinismo positivista más simple. Es pobre y de escaso rigor científico, aunque oculta sus limitaciones detrás del desarrollo sofisticado de la estadística y la econometría de los años sesenta. Se restringe a lo económico con proyecciones limitadas hacia lo social. Ignora el mundo de la política y es una simple prolongación de la teoría económica positivista. Por ello, el economista cree que conoce de planificación si domina su propio campo profesional. Este enfoque aún prevalece en algunas de las oficinas de planificación sobrevivientes, pero está derrotado en el mundo académico internacional. La *primera confusión* consiste en no saber distinguir la planificación tradicional de los otros enfoques que explico a continuación.

- b) La *planificación estratégica corporativa*, pensada en relación a los problemas propios de las grandes empresa o corporaciones privadas y, por extensión, aplicable a las empresas públicas que compiten en el mercado. Se trata de un enfoque muy heterogéneo donde se combinan aportaciones de excelente calidad junto con los residuos más primarios de la planificación tradicional. Simplificando las cosas, podríamos decir que un 80% de la planificación estratégica corporativa es determinística y hace un abuso de la palabra estrategia. El otro 20% es de muy buena calidad. Pero, ¿cómo distingue el no iniciado la buena de la mala? Si ignoramos la rama deficiente y dominante, debemos valorar la rama propiamente estratégica, que tiene la virtud de introducir en la teoría de manera consistente a los oponentes o competidores y, con ello, desvaloriza el cálculo de *predicción*, dominante en la planificación tradicional, y entra en el terreno fascinante de la planificación bajo incertidumbre y sorpresas. La esencia de la planificación moderna consiste en plantearse el problema de tomar decisiones sabiendo que *no podemos conocer el futuro*, sólo podemos *prever algunas posibilidades*. Por consiguiente, el exceso de cálculos cuantitativos sobre un futuro que no podemos conocer y que la planificación tradicional reduce a una predicción única, es desterrado de la rama minoritaria estratégica de la planifica-

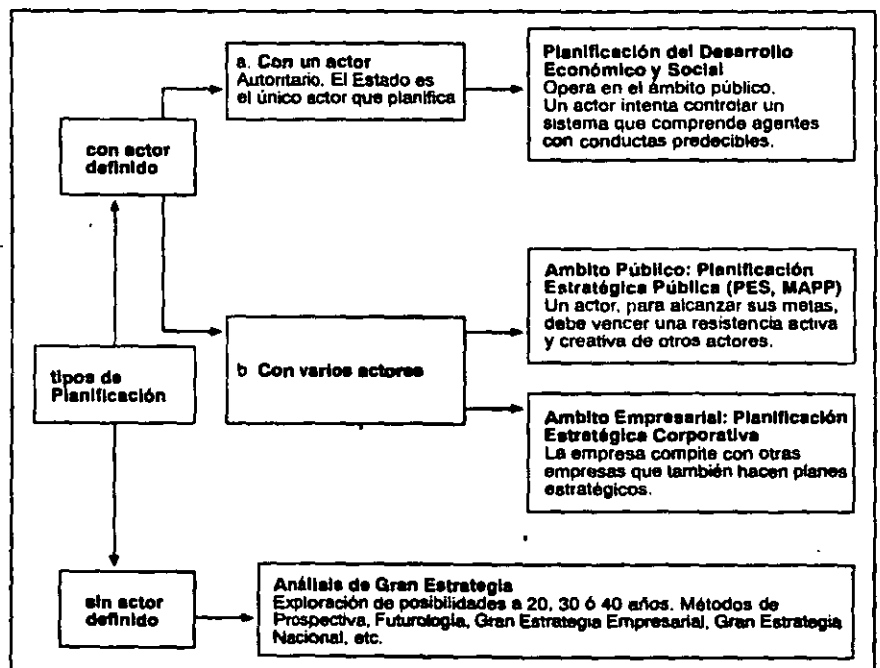
ción corporativa. Pero, la planificación corporativa, aún la de buena calidad, es inapropiada como herramienta al servicio del aparato público no empresarial, de los actores políticos y del gerente público. Aquí radica la *segunda confusión*. Ante la impracticidad de la planificación tradicional, más de alguno piensa, en las universidades y en las oficinas de planificación, que su sustituto puede ser la planificación estratégica corporativa. Doble confusión, porque los problemas de la empresa privada sólo tienen algunos aspectos en común con los de los organismos públicos, y son más las diferencias que las semejanzas. Y, además, también se confunde la rama tradicional determinística con la rama estratégica de la planificación corporativa, ya que ambas se presentan bajo la misma palabra: estrategia.

- c) Por otra parte, está también la *futurología*, la *prospectiva* y el *análisis de gran estrategia*, herramientas surgidas ante la necesidad no sólo de ver más allá de la curva, sino más allá de donde hay caminos conocidos. Estos métodos trabajan en plazos muy largos, 20, 30 o 40 años, y por eso mismo, no requieren de actor definido que promueva la gran estrategia, ni su preocupación se centra en los actores del actual juego político. En la superficie, estos métodos se parecen a la planificación tradicional, ya que su tema no es el conflicto y los oponentes actuales, sino nuestra propia incapacidad para ver más allá de donde no hay camino. Su concepto de escenarios es también distinto al de la planificación que opera en el período de gobierno, ya que se identifica con un futuro de creación de posibilidades donde el estratega puede escoger. En cambio, el concepto de escenario en la planificación estratégica aplicable al período de gobierno es una herramienta para lidiar contra la incertidumbre y no puede ser escogido por el estratega. Esta es la fuente de la *tercera confusión*, pues en la cabeza de aquellos que tienen un entendimiento superficial de la planificación, la prospectiva surge como una alternativa a la planificación tradicional. Por supuesto que se trata de herramientas complementarias y no alternativas, ya que la planificación opera en el período de gobierno

y la gran estrategia debe ser la brújula de largo plazo que guía la planificación. El análisis de gran estrategia es más científico, más independiente de la lucha política contingente y debe realizarse ni muy lejos ni muy cerca del gobierno. Es una exploración del futuro muy compleja, que requiere gran dominio en las fronteras de las ciencias y alta imaginación y creatividad. Por ello, en su escasa práctica común presenta una desviación cuantitativa poco creativa y mecánica. Sin embargo, es un tipo de enfoque trascendental: país que no tiene gran estrategia es necesariamente un país imitador.

¿Y su método, la *planificación estratégica situacional*, el PES, dónde se ubica? ¿Por qué no menciona su obra, ya que dicen que usted es el padre del PES?

No lo omito. Mal podría omitirlo si es mi trabajo de 25 años. Ya iba hacia allí. El PES es una creación progresiva y lenta en el tiempo y, cuando ello ocurre, es difícil asumir la paternidad de algo a lo cual contribuyeron muchas cabezas en la práctica y numerosos alumnos de mis seminarios. No quiero ser injusto con ellos, aunque en cada caso, en el momento mismo de las críticas, las resisto con pasión, todos mis colaboradores y alumnos saben que eso es más fachada que dureza, y al poco tiempo pueden constatar que algunas de sus observaciones son recogidas en el enriquecimiento teórico del PES.



Para mí es muy difícil separar lo que yo hice de lo que ellos hicieron, aunque sin falsa modestia, es cierto que nadie le entregó más esfuerzo intelectual que yo.

Hoy el PES es un cuerpo teórico-metodológico-práctico muy sólido, sistemático y riguroso. Pero, así no nació. Al principio eran buenas ideas, prometedoras, pero con vacíos y defectos. Se depuró y fortaleció en un proceso lento de confrontación con la práctica y la crítica teórica.

El PES tiene en común con la rama buena de la planificación estratégica corporativa su consideración de varios actores en un juego de conflicto y cooperación. Pero se diferencia de ella en que los actores son partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales. El PES es un método y una teoría de la *Planificación Estratégica Pública*, la más nueva de las ramas de la planificación estratégica. Está diseñado para servir a los dirigentes políticos en el gobierno o en la oposición. Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social.

¿Cuáles son, en su opinión, las principales diferencias entre el PES y la planificación tradicional? Usted acuñó el término *planificación normativa* para referirse a la planificación del desarrollo económico y social, a la cual, muy solitariamente, combatió desde hace muchos años. Hoy lo veo en el mismo combate, pero no lo veo en minoría, sino encabezando un movimiento intelectual de renovación de la planificación que tiene fuerza y muchos seguidores. ¿A qué se debe ese progreso?

Dicen que usted es muy duro, exigente e intolerante

Sí, hay progreso, pero desde mi particular perspectiva, la agoría de la planificación tradicional es muy lenta. Yo quisiera apresurarla y, a veces, me impaciento hasta la intolerancia...

Bueno, no soy yo el que puede desvirtuar esas afirmaciones que me parecen exageradas. Yo tengo una convicción científica

ca que no puedo cambiar sino por otra más sólida y potente. He luchado muy sólo, como usted dice, y eso endurece. En este rescate de la planificación no he tenido ayuda de ningún poderoso, sólo he logrado, al principio, un apoyo de minorías inteligentes, y para sobrevivir contra la corriente se necesita dureza, perseverancia y agudeza intelectual. Ahora es distinto. Hoy practican el PES algunos países, algunas gobernaciones y algunos municipios y, lo que es aun más estimulante, también alguno que otro partido político. Es un avance al margen de las universidades y de los organismos internacionales. Lucho contra el razonamiento determinístico, que me parece demasiado simple y peligroso. Pero, por ser simple, está muy bien implantado en las cabezas que adoran la estética de los *problemas bien estructurados* que tienen soluciones objetivas precisas. Los aficionados a las matemáticas, no los profesionales que dominan su tema, también hacen aquí su contribución negativa. Las recetas precisas son letales en un mundo nebuloso, impreciso e incierto, porque se basan en una amputación de la realidad. Esas teorías simples no son inocentes. Al principio cercenan la realidad en el papel, la mutilan en nuestras cabezas, pero una vez que están allí implantadas, en su ceguera, cercenan también la realidad misma, la vida. Creo que así como un mal médico mata gente en la sala de cirugía, la mala planificación mata gente desde sus oficinas de trabajo. ¿Comprende mi angustia? ¡Hay demasiados Procustos con demasiado poder! Quizá lo que ocurre, es que el oponente que combato es también muy ciego, duro y cerrado, y ello estimula mis reacciones negativas. Desde niño fui humilde con los humildes, flexible con los flexibles y soberbio con los soberbios. Y, obviamente no puedo esperar un trato amistoso de alguien al cual le deseo que acelere su agonía para que deje de causar daños.

Eso es lo que he escuchado, que usted es muy soberbio con los planificadores tradicionales ¿Reconoce entonces su fama de agresivo?

No, sólo reconozco mi historia de agredido, aunque no con argumentos, sino por la práctica del determinismo inconsciente. Y, como conozco de cerca la espada de Procusto, reacciono con pasión porque veo y constato el peligro.

Mientras usted dictaba su conferencia, escuché una voz atrás de mi asiento que decía: "...el nos descalifica. nos dice en nuestra cara que estamos treinta años atrasados y nadie contraargumenta". ¿Usted recibe muchas críticas sobre el PES, ya que plantea una ruptura tan tajante con la planificación tradicional, o lo escuchan en silencio? ¿Se siente incomprendido?

Algo incomprendido, sí, pero mucho menos que antes, aunque curiosamente jamás he recibido una crítica teórica seria. Sé que hiero orgullos y afecto prestigios intelectuales. Lo lamento, porque no es mi propósito. Mi trabajo científico sólo está orientado por la búsqueda de herramientas cada vez más potentes al servicio de los actores sociales y no puede detenerse ante las sensibilidades humanas de los sostenedores de teorías superadas. Yo tengo buenas antenas y capto de inmediato las reacciones que genero con mis afirmaciones. Yo fui planificador tradicional y entiendo muy bien lo difícil que es para una mentalidad determinística entender el PES. En general las reacciones negativas que provoca el PES son minoritarias, emocionales y viscerales. Causa molestias porque descubre errores demasiado elementales y, por consiguiente, poco aceptables con dignidad.

En mi experiencia, el PES resulta obvio para el que nunca estudió planificación e incomprendible para el planificador tradicional. Es una cuestión de bloqueo mental. Usted fue testigo, en esta misma charla de dos preguntas que confirman mi versión. ¿Recuerda a la persona que me preguntó por qué el PES es tan asistemático en relación con la planificación tradicional? Para esa persona asistemático es todo aquello que rompe con el determinismo. Pero, lo más notable es que cuando le pregunté si había estudiado el PES, si lo conocía, respondió que no con una increíble naturalidad y sin rubor. ¿Y cómo puede calificar algo que no conoce? La explicación es muy simple, la propuesta del PES crea una solidaridad negativa entre los afectados. Si molesta a unos, e irrita a la mentalidad determinística, los otros reaccionan por solidaridad, para hacer frente a una amenaza. ¿Recuerda también la pregunta sobre los escenarios que formuló un profesor universitario? Un profesor, tome nota, un profesor universitario me dice que no entiende por qué no se puede elegir un escenario, que él enseña lo contrario a sus alumnos. Ese profesor confunde a sus alumnos. El principio básico de la técnica de escenarios consiste en que el actor puede elegir su plan, pero no puede elegir las circunstancias en que debe realizarlo. Creo que respondí con claridad teórica con el ejem-

plo del Príncipe Andrey, en Guerra y Paz de Tolstoi. Sin embargo, el profesor volvió a insistir con su confusión. Entonces, en tono de burla, tuve que decirle que no fuera egoísta, que si el tenía el poder de escoger escenarios, sería patriótico que eligiera un mejor escenario a su Presidente, con precios del café y del petróleo más altos, sin tensiones ni reclamos de las organizaciones indígenas, con apoyo de los partidos de oposición y cooperación de las organizaciones sindicales.

Quisiera tener una discusión teórica seria sobre el PES, pero hasta ahora ello no ha sido posible. Sin embargo, mi propuesta genera opiniones al margen del debate científico. He notado también que los técnicos que trabajan en planificación leen sólo aquello que cae dentro del campo de su profesión universitaria y tienen un enorme desconocimiento de las teorías elaboradas por Ackoff, Mitroff, Allison, Linstone, Dror, Wilensky, Ozbekhan, Mac Ginn y otros. También ignoran completamente el desarrollo de la filosofía que da soporte a la teoría de las situaciones, y por ello se sorprenden de mis críticas al concepto de diagnóstico. En general, las oficinas de planificación no tienen centros de entrenamiento y perfeccionamiento profesional, y los economistas casi no leen sobre planificación. Creo que allí está la causa de la crisis intelectual de los planificadores tradicionales. Creo que ellos sienten la crisis, pero no la comprenden.

¿No se coloca usted, Profesor, en una posición demasiado tajante?

Parece demasiado estricta y para algunos, casi sectaria. Yo he pensado mucho sobre ello y he tratado de identificar las fallas en mi razonamiento. He descubierto algunas y las he corregido. Sin embargo, esta autocrítica, alimentada de varias fuentes externas, ha contribuido a enriquecer el PES, no ha refutarlo. De los que comprenden el PES he recibido muchas críticas estimulantes, y las agradezco. Leo mucho sobre el tema y sobre asuntos relacionados, y ello también estimula mi autocrítica. Pero, de los que no entienden los principios básicos de la planificación moderna, sólo percibo su rechazo, pero no se toman el trabajo de criticarme o no pueden. En este punto siento el decaimiento de los organismos internacionales que en los años

cincuenta al setenta hicieron una contribución muy importante a la planificación tradicional. Hoy, en cambio, con su desinterés en unos casos, o su atraso en otros, prolongan la agonía de la vieja y rígida planificación económica o avalan el vacío que ella deja.

Volvamos al contraste del PES con la planificación tradicional

Ah, bien, ya había tomado por un desvío. El contraste entre el PES y la planificación tradicional puede sintetizarse en cuatro preguntas:

PRIMERA: ¿Cómo explicar la realidad?

SEGUNDA: ¿Cómo concebir el plan?

TERCERA: ¿Cómo hacer posible el plan necesario?

CUARTA: ¿Cómo actuar planificadamente cada día?

Las respuestas a estas cuatro preguntas son muy distintas en el PES y en la planificación tradicional.

La primera pregunta

¿Cómo explicar la realidad?

En primer lugar, habría que decir que la planificación tradicional pretende actuar en un ámbito más restringido y que el PES es más ambicioso. El mundo de la planificación tradicional se limita a lo económico-social. En cambio el PES intenta ser y ha llegado a ser una planificación de la *acción humana* que integra todas las dimensiones de la realidad, especialmente el mundo de la política con el de la técnica.

Esta diferencia de amplitud quizá crea todas las otras.

Veamos la *primera pregunta* que plantea la oposición entre *diagnóstico* y *situación*. ¿Cómo explicar la realidad?

El planificador tradicional explica la realidad con el concepto de *diagnóstico*. Yo acepté y fui prisionero de ese concepto hasta mediados de los años setenta, de manera que comprendo bien su fuerza. La idea del analista que diagnostica consiste en ser objetivo, científico y riguroso. Descubrir *la* verdad, en singular, y construir a partir de ella el plan para cambiarla. Por consiguiente, el diagnóstico debe ser uno y único, válido para todos. Todo esto parece evidente e imbatible. ¿Alguien puede ser enemigo de la búsqueda de la verdad por medio de las ciencias? ¿Puede el plan fundamentarse en otra cosa que no sea la verdad? La planificación tradicional se apropió del concepto de diagnóstico que es originario de la medicina y le agregó el

sesgo de la teoría económica positivista y determinística. Es decir, en la versión del planificador tradicional, el diagnóstico es la verdad sobre una realidad vista con el rigor de un analista que domina la teoría económica.

Hasta aquí todo parece bien, pero en realidad, todo está mal. Sin embargo, no es fácil salir de la trampa si uno ha nacido en ella. Lo que está mal con el diagnóstico sólo se descubre intentando aplicar ese concepto a un juego entre dos o más oponentes. Sólo en ese momento uno descubre que en un juego real las explicaciones de los jugadores oponentes nunca son iguales, y el problema no se resuelve declarando a una verdadera y falsa a las otras que difieren. ¿Pueden haber varias explicaciones verdaderas sobre una misma realidad? ¿Qué significa verdadera? Este es el punto de partida de la *teoría de las situaciones*.

La anécdota de Garrincha que usted escuchó hoy ayuda a entender la enorme diferencia entre *diagnóstico* y *apreciación situacional*. La planificación tradicional sólo reconoce un actor, el Gobierno del Estado, y todos los demás son agentes con conductas predecibles. La planificación tradicional, a lo Procusto, establece una relación entre un sujeto que planifica y un sistema planificado que no contiene sujetos y no puede autoexplicarse. Sólo puede haber una explicación si existe un sólo actor interesado en explicar. Por el contrario, la planificación estratégica reconoce un juego entre varios actores, y por consiguiente surge la pregunta: ¿cómo explican la realidad del juego los distintos jugadores? ¿cada jugador tiene su verdad? ¿con que fundamento explicativo cada jugador hace sus planes para ganar el juego?

La explicación del actor sobre una realidad no es un conjunto de datos e informaciones apiladas. Esos datos e informaciones pueden ser objetivos e igualmente accesibles para todos. La explicación es una *lectura* de esos datos e informaciones que manifiestan la realidad. Allí, cada actor le arranca una interpretación a los hechos según sean los anteojos con que la observa. Toda explicación es *dicha por alguien*, y ese alguien es un ser humano con valores, ideologías e intereses. Su lectura está cargada de subjetividades y está animada por un propósito.

Más aun si se trata, no de simples observadores, sino de *actores* interesados en el resultado del juego, la explicación está guiada por esos intereses. Nada es menos riguroso que ignorar las subjetividades que la realidad reconoce y toda explicación contiene, para refugiarse en la falsa asepsia del diagnóstico. Pero, a los ojos de Procusto que ama la exactitud y la medida, lo subjetivo introduce en la explicación un elemento inmanejable con rigor. En su vocabulario, objetivo es lo mismo que riguroso. Sin embargo, en el rigor de las ciencias, es todo lo contrario. No se puede ser objetivo si se ignoran las subjetividades. No se puede ser riguroso si se ignora algo que la realidad hace evidente.

Quiero verificar, Profesor, si le entiendo bien. Un dato, un concepto, una palabra, un hecho, significan cosas distintas para las personas según sea la *posición* desde la cual observan o participan en el juego social. Recuerdo el famoso ejemplo de Lenin sobre el vaso de agua. Está mitad a mitad. Eso es un dato verificable. Pero, para Juan el vaso está medio vacío, para Pedro está medio lleno. O sea, la realidad no es explicable por su simple descripción, sino por medio de una *lectura* de ella, cargada con distintas claves de interpretación según sean los intereses y objetivos de los actores. ¿Interpreto bien el concepto de situación?

Creo que la diferencia entre diagnóstico y explicación situacional está ahora clara. Le

Muy bien. Ese concepto de *situación* es la clave para entender al *otro* y asimilar su punto de vista. Entender no quiere decir darle la razón, simplemente quiere decir “ahora se la clave con que él lee su realidad y la mía”. Entender no quiere decir *ceder*. Por ejemplo, un Jefe narcotraficante y el director de la DEA están enfrentados en el juego del narcotráfico. Pero, justamente, el *vocabulario* que encierra los conceptos para leer la realidad del juego tiene distinto significado para ambos. La palabra narcotráfico expresa una actividad ilegítima para uno, un serio problema, mientras es un negocio para el otro. La palabra *inteligencia*, para el narcotraficante significa capacidad de obtener información sobre los planes de la DEA. En cambio, para la DEA significa lo contrario. Por ello, explicar la realidad significa *diferenciar* explicaciones. Si la DEA llega a *entender* la explicación de los narcotraficantes no significa que la acepta, sólo significa que después de ese entendimiento está mejor preparada para combatir el tráfico de drogas. No puede haber planes en conflicto sino a partir de distintas explicaciones situacionales. No puede haber estrategias sino a partir de actores que son oponentes con distintas explicaciones situacionales.

De acuerdo. El análisis situacional se distancia del concepto de diagnóstico, en los siguientes puntos:

a) El concepto de situación obliga a precisar *quién explica*; toda

e) La categoría de situación permite comprender la *asimetría* de las 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?. Las preguntas relevantes son distintas para los distintos actores. 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, etcétera. 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

sugiero nos haga una síntesis de las diferencias entre ambos conceptos.

explicación es dicha por alguien desde *una posición* en el juego social. Explicar es identificarse con una lectura de la realidad. ¿Quién explica en el diagnóstico tradicional? ¿Algún actor o un observador distante? ¿Los actores reales se identifican con el diagnóstico?

- b) Una misma realidad puede ser explicada mediante situaciones diferentes, porque los actores del juego social participan en el con distintos propósitos. La explicación sobre el narcotráfico que hace el Presidente de la República es distinta a la explicación que sobre el mismo tema hacen los narcotraficantes. ¿Tiene sentido declarar a una verdadera y falsa a la otra?
- c) El análisis situacional obliga a *diferenciar* explicaciones. Cada actor aprecia el juego social de una manera particular y actúa en el según su propia interpretación de la realidad. Si yo juego ajedrez con usted, y voy perdiendo, mi explicación no puede ser igual que la suya. La información que nos ofrece a ambos el tablero de ajedrez es la misma, pero nuestras interpretaciones serán necesariamente distintas. Yo deseo ganar y usted desea lo mismo. Usted observará el juego y su explicación expresará satisfacción, optimismo y oportunidades altas de ganar. Yo, en cambio, estaré insatisfecho y trataré de hacer tablas. Miraremos el mismo tablero, pero nos haremos distintas preguntas y encontraremos distintas respuestas.
- d) Si ignoro la explicación del otro o yo le atribuyo la mía, es imposible jugar bien y ser un buen estratega. Sus jugadas siguientes dependerán de *su* apreciación de la situación, *no de la mía*, pero como yo juego después, usted está obligado a preocuparse de mi explicación como yo de la suya. Es como dice Clausewitz, mi jugada más eficaz no sólo depende de lo que yo haga, depende también de lo que usted hace. Y a usted le ocurre lo mismo. Su jugada más eficaz depende también de lo que yo haga. Esta es la esencia del *cálculo interactivo*, propio de la planificación estratégica. Pero, el concepto de diagnóstico, por su falta de rigor y reducción a una explicación única, no puede alimentar el cálculo interactivo.

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. Para nosotros, en cambio, el valor de las minas era lo relevante y el precedente no valía mucho.

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.

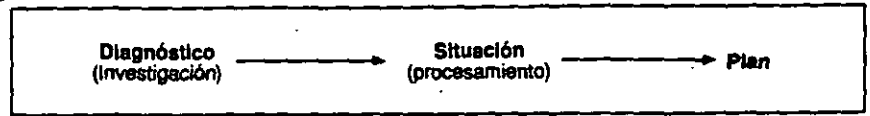
¿Entonces, un diagnóstico no vale nada según su teoría?

No, no he dicho eso. Entendámonos bien. Un diagnóstico técnico riguroso tiene valor. Pero, no es más que *la materia prima* que *procesa* un actor social para formular su apreciación situacional. El planificador tradicional omite la mediación de la apreciación situacional porque le molestan las subjetividades y establece una relación directa entre diagnóstico y plan que no existe en la realidad. Ningún plan real se formula en base a diagnósticos, se hace a partir del análisis de situaciones.

No entiendo bien...

Es fácil. Un buen diagnóstico es una investigación sobre la realidad que aporta una teoría explicativa y evidencias de que ella es consistente con lo que observamos. Asumamos que ese diagnóstico no está contaminado de varias visiones interesadas, que ha sido hecho con rigor y profundidad científica, que no ha aceptado *presiones* de los actores, que sólo responde al juicio fundamentado pero, en cierta medida también subjetivo, de un equipo de especialistas. Ese diagnóstico es una buena investigación que no representa a ningún actor, ni puede directamente dar origen a ningún plan. Pero, todo actor inteligente tratará de apropiarse de esa investigación y la utilizará como la *materia prima* con que elabora su apreciación situacional. La calidad

de la apreciación situacional depende de la calidad de las investigaciones sobre la realidad. La relación que establece el PES es la siguiente:



No existe en el juego político una relación directa entre el diagnóstico y el plan. El procesamiento situacional es el que crea o refuerza las diferencias de intereses en el juego. El diagnóstico, en la cabeza del científico, es ajeno a esa diferenciación ideológica, aun cuando el científico inevitablemente impregna de subjetividad el producto de su trabajo.

En su charla le escuché la frase: el diagnóstico es la explicación de nadie. ¿Qué significa eso?

Efectivamente es la explicación de nadie en dos sentidos.

Uno, porque el investigador no es un actor que participa por sí mismo en el juego social. El hecho de que un investigador se identifique o cree una explicación no altera nada del juego social de manera directa. Los jugadores continúan su juego ignorando la nueva explicación. Sólo si algunos jugadores asumen y se apropian de la nueva materia prima, el juego cambia, porque cambian las apreciaciones situacionales. De hecho eso ocurre siempre en la historia. Una nueva investigación tarda entre 30 o 40 años para transformarse en patrimonio de los actores sociales.

Dos, existe el diagnóstico espúreo, el que es muy consultado y manoseado, el que quiere ser participativo y termina no siendo ni investigación ni apreciación situacional. Por ejemplo, si el diagnóstico del sector agrícola en un plan tradicional, tiene un 50% de aportación de los técnicos, un 20% de imposición del Ministro de Agricultura, un 20% de la visión de los empresarios agrícolas y un 10% de las quejas de los sindicatos agrícolas, entonces es la explicación coherente *de nadie*, no representa a nadie. No es diagnóstico, porque no representa una investigación seria, ni es explicación situacional porque *mezcla* en vez de *diferenciar* las explicaciones.

momento, ya que estamos en la primera pregunta, se trata de explicar la dinámica de gestación del problema para identificar sus causas críticas.

Antes de explicar un problema es indispensable precisar su contenido, ya que el mero nombre del problema, por ejemplo, "Proliferación de la Pobreza Crítica en las Zonas Marginales de Guayaquil", bautiza un *malestar* impreciso. La diferencia entre un problema y un malestar radica en su *descripción*. Un malestar es una *obra abierta*, en la terminología de Umberto Eco, es decir, es un nombre de un problema sujeto a innumerables interpretaciones para un mismo jugador. Eso representa ambigüedad. Dentro de esa ambigüedad corremos el riesgo de explicar tres o cuatro problemas distintos asumiendo que es uno solo. De manera que lo primero que exige el PES es *describir* el problema enumerando los hechos precisos que verifican su existencia. Nosotros llamamos a esa descripción el *marcador* del problema o el *VDP* del problema.

Un problema se evidencia por su marcador, es decir por los hechos verificables que lo manifiestan como tal en relación al actor que lo declara. El marcador de un problema se precisa por su *vector de descripción del problema (VDP)*

¿Puede precisar mejor el concepto de VDP de un problema?

Naturalmente. El VDP de un problema es relativo al actor que lo declara, desde el momento que el resultado del juego puede ser un problema para un actor, una amenaza para un segundo, un éxito para un tercero y una oportunidad para un cuarto. El VDP de un problema precisa el significado del nombre del problema y lo hace verificable mediante una enumeración de los hechos que lo evidencian.

Veamos un ejemplo: "Deficiente abastecimiento de agua potable en el barrio Los Naranjos". En este caso el VDP del problema podría ser:

- d1 = la población recibe agua 5 días a la semana durante 8 horas
- d2 = no hay abastecimiento de agua durante dos días a la semana
- d3 = d1↓ d2↓

El último descriptor, d3, señala las tendencias a empeorar de los descriptores d1 y d2.

La población de Los Naranjos y su Alcalde pierden este juego ante el Gobierno Central con el marcador: VDP = (d1 d2 d3)

¿Por qué es necesario el concepto de VDP de un problema?

El VDP de un problema cumple las siguientes cuatro funciones

- i) cierra las distintas interpretaciones del nombre del problema a un solo significado para el actor que lo analiza (concepto de obra abierta de U. Ecco)
- ii) precisa lo que debe ser explicado (deben explicarse las causas de d1 d2 y d3)
- iii) verifica el problema de manera monitoreable, a fin de acompañar su evolución
- iv) verifica la eficacia de la acción para enfrentarlo; si el problema mejora o empeora a causa del plan, mejora o empeora el VDP.

¿Y cómo sabemos si la descripción de un problema es correcta?

Los descriptores componentes del VDP deben cumplir varios requisitos. Tienen que ser precisos y monitoreables, cada descriptor debe ser necesario a la descripción, el conjunto de descriptores debe ser suficiente para cerrar las interpretaciones posibles a una sola, ningún descriptor debe referirse a causas o consecuencias, no debe haber relaciones causales entre los descriptores y ningún descriptor debe reiterar de otra manera lo dicho por otros descriptores

Una descripción es suficiente si elimina toda ambigüedad sobre el contenido del problema y resiste la prueba de eliminar hipotéticamente la carga negativa que expresan los descriptores con la consecuencia de resolver el problema. Por el contrario si el problema se mantiene, quiere decir que la descripción es incompleta o inadecuada.

El hecho de que un actor declare el problema como *evitable* es lo que permite distinguir un problema del concepto de *paisaje social*.

Muy bien, Profesor, entiendo que ahora

Exactamente, porque lo que debemos explicar son los descriptores del marcador. En la explicación debemos ser cui-

Creo que esto cierra la primera pregunta. La diferencia es, creo yo, evidente entre el diagnóstico sectorial de la planificación tradicional y la apreciación situacional por problemas de la planificación estratégica.

¿Por qué el PES se concentra en *problemas* en vez de *sectores* como hace la planificación tradicional?

La realidad genera problemas, amenazas y oportunidades. El político trabaja con problemas y la población sufre problemas. Es un concepto muy práctico que aterriza la planificación y reclama la realidad misma. En cambio, el concepto de sector es *una imposición analítica*, es muy genérico, poco práctico y más propio del análisis macroeconómico. Los problemas reales cruzan los sectores y tienen actores que se benefician o perjudican con ellos. En torno a problemas es posible la participación ciudadana; en torno a sectores es imposible. Los actores del juego social lidian con problemas, no con sectores. El PES ha acuñado la siguiente frase que complementa una del Profesor Ackoff: La realidad tiene problemas, las universidades tienen facultades y la planificación tradicional trabaja por sectores. ¿quién piensa por problemas? El PES, en cambio, se identifica con la realidad y gira en torno a problemas.

Pero, trabajar con problemas ¿no conduce a una planificación reactiva, es decir a una que sólo ataca los problemas ya creados?

De ninguna manera. Esa es una confusión común en la gente que no ha profundizado la teoría de problemas y usa la palabra tal como está en el diccionario. El PES, y otros métodos que trabajan por problemas, han desarrollado tanto una teoría para entender los problemas como una taxonomía muy amplia de ellos. Hay *problemas actuales*, que dan origen a la *planificación reactiva* y hay *problemas potenciales* que fundamentan la *planificación proactiva*. Entre los problemas potenciales se destacan justamente las amenazas y la oportunidades, incluidas dentro de la acepción amplia de problemas.

También se dice que trabajar por problemas fragmenta la realidad y hace perder la visión global.

Depende. Si el PES sólo se limitara, como lo hacen los métodos ZOPP y MAPP, que son mucho más simples, a procesar problemas específicos, esa crítica podría tener fundamento. Pero, cualquier persona que ha estudiado el método PES sabe que este trabaja además con la categoría de *macroproblema* que ofrece

justamente la visión global y da origen al plan global. Es como el equivalente del diagnóstico global que fundamenta el plan global en la planificación tradicional. La diferencia está en la sistematicidad. El análisis del macroproblema en el PES exige, para entenderlo, un modelo sistémico causal que el diagnóstico global jamás alcanza. Aún más, la selección de problemas específicos se hace según sean las causas o *nudos críticos* del macroproblema. De manera que en el PES hay una muy buena consistencia entre el plan global, que descansa en el macroproblema, y los planes específicos por problemas.

¿Que son el ZOPP y el MAPP?

Existen algunos métodos simples de planificación, en mi concepto muy útiles para tratar *problemas parciales*, uno a uno, que son adecuados para trabajar en la base social donde los problemas son menos complejos y menos interrelacionados. Podría citar: a) El *Marco Lógico*, que utiliza el PNUD para procesar de manera elemental, proyecto a proyecto, las solicitudes de cooperación técnica, b) el *ZOPP*, que es la versión alemana del Marco Lógico y tiene sus mismas bondades y limitaciones, y c) el *MAPP*, que es una creación de la Fundación Altadir que dirijo. Son métodos que pueden ser usados donde el PES resulta desmesuradamente complejo en relación a la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse y existe una limitada capacidad de planificación del organismo que debe enfrentarlos. Por ejemplo, usar el PES en un puesto de salud sería un absurdo; métodos más simples como el ZOPP o el MAPP son en ese caso más adecuados y suficientemente potentes. En cambio, cuando se trata de alta dirección, el PES no tiene, hasta ahora, buenos competidores.

¿Y cómo se trabaja con problemas?

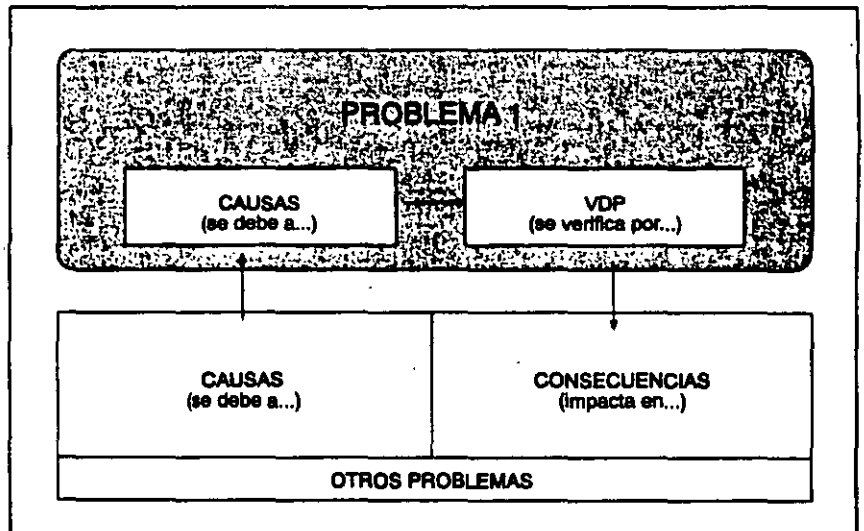
En el PES hablamos de *procesar problemas*, y ello significa cuatro cosas: 1) explicar como nace y se desarrolla el problema, 2) hacer planes para atacar las causas del problema mediante operaciones, 3) analizar la viabilidad política del plan o ver la manera de construirle viabilidad, y 4) atacar el problema en la práctica, realizando las operaciones planificadas. Por el

podemos explicar el problema ya que conocemos su VDP. Si entiendo bien, el marcador del problema es lo que *debe ser explicado*.

dadosos, porque es fácil confundir *causas* con *descripción* y *consecuencias*. Para comprender un problema la metáfora de un *juego* es muy ilustrativa, aunque el juego social tiene diferencias muy importantes con el juego deportivo o recreativo. En todo juego se gana o se pierde en una competencia donde los jugadores son libres de tomar sus decisiones. Ningún jugador manda sobre los otros. Todo juego tiene un marcador que permite verificar quien gana y quien pierde. En el caso de los problemas sociales, el marcador es el VDP del problema.

¿Y cómo analizamos e identificamos las causas que generan el marcador del problema?

Si seguimos con la metáfora del juego, las causas inmediatas del marcador del juego son las *jugadas*, que llamamos *flujos*. Para producir jugadas se requieren *capacidades de producción*, que las identificamos como *acumulaciones*. Estas acumulaciones son capacidades de producción de flujos o jugadas que poseen o utilizan los jugadores. Pero las jugadas y las acumulaciones pertinentes y válidas son las que permiten las *reglas del juego*.



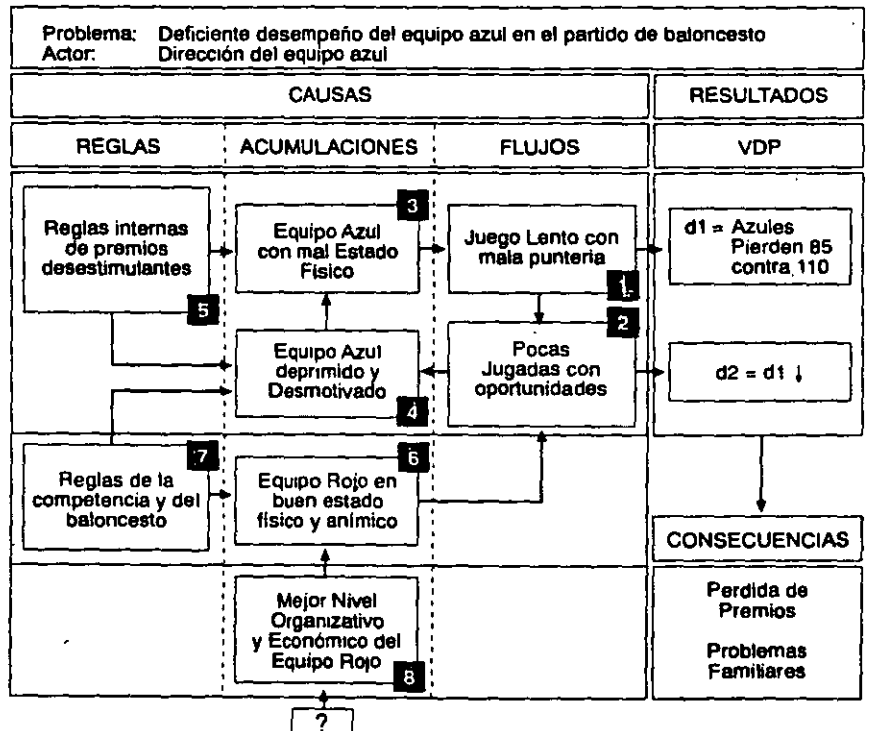
Explicar un problema es construir un *modelo cualitativo* de su gestación y tendencias, identificando cuáles causas son flujos, acumulaciones y reglas. Esto es extraordinariamente preciso y potente para entender la dinámica de gestación de un pro-

blema. Pero, eso no es todo, porque algunas de las causas estan bajo total control del actor que planifica, otras están fuera de su gobernabilidad y con diferente grado de influencia sobre ellas, desde mucha a ninguna, y por último hay causas que pertenecen a otros juegos con los cuáles interactúa el problema que analizamos.

R	A	F	VDP
Regla bajo control 3	Acumulación bajo control 2	Flujo bajo control 1	Marcador
Regla fuera de control 6	Acumulación fuera de control 5	Flujo fuera de control 4	
Regla fuera del juego 9	Acumulación fuera del juego 8	Flujo fuera del juego 7	

La idea del PES es graficar la explicación como un modelo sistémico causal principalmente *cualitativo*. En esa graficación, las causas se clasifican en 9 cuadrantes.

Graficación del modelo explicativo



En el PES llamamos flujograma situacional a la explicación graficada de un problema, y ese flujograma adquiere la forma del gráfico que mostré en la conferencia y, que según nuestro convenio, usted insertará en el texto de la entrevista. El flujograma es un modelo diferenciador y relacionador de causas, y de éstas con los hechos que se pretende explicar porque verifican la existencia del problema. Para diferenciar describe y clasifica, y para relacionar establece conexiones causales y conexiones de sentido. Como el flujograma es una herramienta del análisis situacional, la primera distinción que hace esta técnica se refiere a identificar al actor que explica.

Así es, Profesor. Pero, ¿cuál es el valor de un modelo cualitativo?

Primero quiero precisar el sentido en que es cualitativo el flujograma situacional.

Supongamos primero el caso i) de la relación ($a \rightarrow b$), donde el término *a* tiene tanto *magnitud* como propiedades de *calidad*, al igual que el término *b*, pero la *medida* en que *a* causa *b* no es dimensionable o no está dimensionada. Por ejemplo, el nudo explicativo (3) del flujograma del baloncesto causa el nudo (1), pero a pesar de que podemos asignar a cada nudo un vector compuesto de indicadores cuantitativos, no sabemos en cuánto impacta un vector sobre el otro. Digamos que esta es una *relación cualitativa de primer grado*.

Pero, también puede ocurrir el caso ii), es decir que el flujograma exprese una relación entre dos causas esencialmente cualitativas, como lo es entre el nudo (7) y el nudo (6). Digamos que esta es una *relación cualitativa de segundo grado*.

Por último, existe la posibilidad de *relaciones cuantitativas*, en que son conocidas la magnitud de cada causa y del impacto de una sobre la otra. Es el caso de la causa (1) que impacta sobre el descriptor (d1).

Por consiguiente, un flujograma no es un modelo completamente cualitativo, aunque su base común son las relaciones cualitativas.

Hecha estas precisiones, es cierto que el flujograma expresa una *teoría cualitativa* sobre el funcionamiento y desarrollo de un problema, o sea de propiedades y estructuras que muchas

veces no tienen magnitud, sólo tienen forma y sentido causal. Es algo parecido a lo que hace la topología. Cualquier problema de la vida cotidiana es de una gran complejidad si queremos entenderlo cuantitativamente, pero muchas veces es manejable si reducimos nuestra aspiración a entenderlo cualitativamente. Cuando, como en el caso nuestro, se logra una amplia experiencia en construir modelos cualitativos —yo tengo un archivo desordenado de unos 600 problemas— descubre cosas interesantes: muchos problemas tienen estructuras y formas muy similares, a pesar de que difieren enormemente en sus particularidades cuantitativas, geográficas, culturales, etcétera. Hay una notable regularidad cualitativa entre problemas similares de salud, educación, agua potable, seguridad personal, etcétera, con total independencia de su localización en regiones y países.

¿Qué valor tiene un modelo cualitativo?

En primer lugar, nuestras mentes libres del amaestramiento educativo, están bien adaptadas para trabajar con modelos cualitativos y estos modelos se prestan muy bien para la graficación y el entendimiento fácil dentro de un equipo de trabajo. Los problemas cuasiestructurados no pueden, creo yo, abordarse de otra manera.

En segundo lugar, sin el modelo cualitativo previo no habría forma de llegar inteligentemente a un modelo cuantitativo. En nuestro caso, esa no es una exigencia, dada la naturaleza de los problemas que procesamos, y llegamos sólo a cuantificar parcialmente algunas relaciones donde ello es posible y la magnitud es decisiva para comprender la gestación y desarrollo del problema.

En tercer lugar, y este es el punto fundamental, pesa en nosotros la convicción práctica de que el mundo es esencialmente cualitativo, es un mundo de formas, colores, conversaciones, pensamientos, creencias, actitudes, valores y sospechas, donde los grandes errores en la interacción entre los hombres no se cometen porque un triángulo tiene diez centímetros más o menos de lo que calculamos, sino porque lo confundimos con una pirámide.

Entiendo. Usted afirma que lo que cuenta es la comprensión cualitativa del modo en que un problema se gesta y desarrolla, y lo cuantitativo sólo es crítico en relación al cambio cualitativo. ¿Por qué no amplía algo más su explicación sobre el flujograma?

Bien, el flujograma adjunto representa quizá el caso más simple que se me ocurrió para explicar el método, y se refiere a un juego de baloncesto. Se enfrentan dos equipos, el rojo y el azul. Este último pierde hasta el momento el partido con el marcador de 85 contra 110 (d1), y el marcador d2 muestra que la tendencia es a ampliar esa diferencia.

Esta graficación proporciona una enorme cantidad de información. Precisa el marcador del juego, lista las causas, relaciona las causas, las localiza en los nueve cuadrantes y nos permite identificar aquellas causas sobre las cuales debemos y podemos actuar con eficacia.

A esas últimas causas las llamamos *nudos críticos del problema*. Estos nudos críticos deben cumplir simultáneamente tres condiciones: a) si se elimina o disminuye la carga negativa que contiene el nudo explicativo, su impacto sobre el marcador del juego debe ser significativo, b) la causa debe ser un centro práctico de acción, es decir no debe ser una mera consecuencia atacable sólo en eslabones anteriores de la cadena causal, y c) debe ser políticamente oportuno actuar sobre la causa identificada. De este modo, el plan se fundamenta en la explicación situacional de cada problema y se compone de operaciones que atacan los nudos críticos de los mismos.

De la estructura del flujograma situacional deduzco que habrá operaciones que actúan sobre los flujos, otras sobre las acumulaciones y también algunas actuarán sobre las reglas del juego.

Cierto, y con ello usted ha presentado un asunto de la mayor importancia. Hay problemas fáciles, que se atacan en los nudos críticos que son *flujos* bajo el control del actor, es decir, se localizan en el casillero número 1 del flujograma. Si los nudos críticos se concentran en los flujos quiere decir que el actor no tiene deficiencias en las acumulaciones, es decir tiene todas las capacidades necesarias. En cambio, si los nudos críticos representan *acumulaciones*, ello significa que para cambiar el marcador es primero necesario mejorar ciertas capacidades. Pero, también hay problemas muy difíciles, cuando el ataque debe concentrarse en los nudos críticos localizados en el casillero 9 o en el casillero 6.

¿Por qué es tan difícil atacar un problema en sus reglas?

Las reglas de un juego deportivo son reglas de equidad, buscan la igualdad de condiciones para verificar quién es mejor en alguna prueba. Las reglas del juego social son muy diferentes. Son imprecisas, nebulosas, a veces son reglas de hecho y el efecto mismo de las reglas es a veces ambiguo. En todo caso se trata de un juego con historia, con continuidad, de manera que las ventajas logradas por algunos jugadores se transfieren a las reglas que rigen la continuación del juego social. Por consiguiente, las reglas de hecho, que generalmente son las más importantes, son *reglas de desigualdad*. Benefician a unos y perjudican a otros. Naturalmente, los beneficiados con las reglas vigentes las defienden a muerte. Esto es lo que hace difícil *reformar* y *revolucionar* un juego político, económico o social. El asunto es más complejo aún cuando se trata de reglas fuera del espacio de control del actor.

Sobre este punto quiero hacer dos alcances. Primero, cuando hay una relación muy directa y estrecha entre el marcador del juego y las reglas del juego, el actor que declara el problema no tiene otra alternativa que luchar por una *reforma* o una *revolución* del juego. La reforma mejora el juego. La revolución lo cambia de contenido. Segundo, la pedagogía del PES nos enseña que con independencia de la viabilidad política de reformar o revolucionar un juego, el intento de revolucionarlo es un ejercicio intelectual que ilumina en profundidad la naturaleza del problema. En realidad, mientras no analizamos las posibilidades de revolucionar un juego, aun no lo comprendemos bien.

En la conferencia usted mencionó que no existe tal cosa como solucionar un problema y cada vez que enfrentamos uno se produce un *intercambio de problemas*. ¿Qué es eso de intercambio de problemas?

Es algo muy real de la vida práctica. Cada acción genera impactos positivos y negativos. Enfrentamos la inflación y pagamos el costo de la recesión y el desempleo. Cuidamos el ambiente y elevamos los costos de producción. Hacemos caminos y represas, y quebramos el equilibrio ecológico. Ningún enfrentamiento es limpio, sin costos sobre algunos otros problemas o sobre algunos otros actores. Por eso, no solucionamos problemas, sino que intentamos *intercambiar problemas* de alto valor para nosotros por problemas de bajo valor. Pero, esto puede

ser muy conflictivo, porque el intercambio favorable de problemas para mi puede crear un intercambio desfavorable de problemas para otros. El progreso es un intercambio de problemas, y por eso mismo, el progreso es conflictivo, pues se basa en un constante intercambio de problemas. El plan no es otra cosa que una propuesta de intercambio de problemas y por ello, siempre alguna parte importante del plan es conflictiva.

Ese intercambio de problemas ¿es siempre consciente?

No, a veces es intencional, pero no plenamente consciente del balance de intercambio de problemas que genera; otras veces ni siquiera es intencional. El plan trata de hacer intencional y consciente el intercambio de problemas a fin de administrarlo con inteligencia, pero hay casos donde ese intercambio es nebuloso, poco precisable. Por ejemplo, cuando intentamos revolucionar las reglas de un juego, a veces, el oponente crítico no es un actor con intereses claramente definidos, sino la inercia cultural de la mayoría de la población. En ese caso no sólo es más difícil cambiar las reglas, sino que es más nebuloso el intercambio de problemas.

Me parece muy estimulante y práctico el análisis de problemas. Vamos, entonces a la segunda pregunta: ¿Cómo concebir el plan? ¿Hay aquí también diferencias muy grandes?

La segunda pregunta

¿Cómo concebir el plan?

Enormes, diría yo. Este es un cambio radical. Recuerde la metáfora del *juego*. El actor que planifica en un juego es un jugador más, por muy poderoso que sea. En cambio, el plan tradicional tiene como base una *teoría del control* de un sujeto sobre un sistema y declara abiertamente que necesita un cierto grado de control para que la planificación opere. Se trata de una concepción autoritaria de la planificación. El sujeto es el gobierno del Estado que intenta regular al sistema económico. Por consiguiente es proclive a ignorar todo aquello que escapa a sus capacidades de control y predicción. En mi concepto, la planificación tradicional hace un abuso de la *predicción* y de los *supuestos únicos* sobre las variables que no controla, que en buenas cuentas es lo mismo que una predicción. Si yo hago una predicción del precio del café en torno a un dólar la libra por el período del plan, es lo mismo que diga: supongamos que el precio del café sea un dólar la libra.

El irrealismo de la planificación tradicional radica en una sola cosa que contamina toda su teoría con una gran falta de rigor: ignora que el *otro* existe, ignora los oponentes, ignora la metáfora del juego, ignora los actores sociales. Es una planificación de un sólo actor y muchos agentes. Este supuesto básico, que le resta toda representatividad del mundo real, crea la

deficiencia siguiente, que consiste en su completa incapacidad para lidiar con la incertidumbre y las sorpresas.

El determinismo de la planificación tradicional no nace de un apego filosófico al positivismo puro. Yo compartí discusiones con varios de los creadores de lo que hoy se llama planificación del desarrollo económico y social, y si algún sesgo ideológico rondaba en esas discusiones, era una mezcla de marxismo, keynesianismo y desarrollismo, junto a las investigaciones de Leontief que aportaban un modo de entender la mecánica más detallada de la expansión sectorial de la economía. Los que tuvieron el mérito de concebir la técnica de proyecciones económicas eran intelectuales de nota preocupados con introducir el tema diacrónico del desarrollo económico en un mundo que, con raras excepciones, todavía razonaba en base al keynesianismo sincrónico. Furtado, Mayobre, Noyola, Botti, Balboa y Ahumada eran economistas rebeldes dominados por la idea diacrónica del desarrollo y del atraso relativo de nuestros países. Fueron gente admirable, de gran mérito, capaces de ver más allá de la curva. No eran positivistas conscientes; simplemente eran un producto de la teoría económica de la época, que aun hoy no puede superar el cálculo determinístico. Ellos realizaron una gran obra intelectual que marcó una época...

¡Usted está ahora haciendo un elogio de la planificación tradicional!

De los creadores de la planificación tradicional. Cada cosa en su época. Para la década del 50 ese fue un enorme avance. A la casa de la CEPAL en Santiago de Chile venían visitas ilustres de Francia, Holanda, Inglaterra, Polonia y los Estados Unidos. Allí conocí a Timbergen, Kaldor, Fournastier, Chenery y muchos otros. No venían en plan de profesores, sino a discutir esta técnica innovadora de proyecciones. Los creadores de esa técnica de proyecciones en la década del 50 tienen un gran mérito y realizaron una gran obra. Los que no tienen mérito alguno son aquellos que hoy, en la década del 90, repiten mecánicamente el mismo razonamiento. Los primeros fueron avanzada del pensamiento. Los segundos representan su retraso. Por ejemplo, si Jorge Ahumada estuviera vivo, estoy convencido que se habría adelantado a concebir algo parecido al PES.

Usted insiste en hablar de técnica de proyecciones, no de planificación

Así comenzó, como técnica de proyecciones. El Dr. Prebisch, en la CEPAL, al menos en toda la etapa inicial, nunca quiso hablar de planificación, en parte por resistencia al término y en parte por comprender que lo que allí se estaba gestando era una técnica para hacer *proyecciones económicas* sobre el futuro. Cuando alguien hace proyecciones sobre el futuro y explora varias posibilidades, las explora como *alternativas* para sopesar consecuencias futuras en ausencia de cambio de las tendencias y fundamentar las políticas correctivas de ellas. Y, naturalmente, explícita o implícitamente, el proyectista escoge una alternativa favorable como meta para estructurar la acción y mostrarla como camino posible. Es un modo de razonar distinto al de la planificación. Las proyecciones se hacen en la cabeza de un consejero distante que no está obligado a lidiar con la gobernabilidad y la incertidumbre. En cambio, la planificación se hace en la cabeza del actor que gobierna y, en ese caso, la gobernabilidad y la incertidumbre son vitales. Alguna vez, alguien debería escribir la historia del tránsito desde la técnica de proyecciones en cabeza de un consejero internacional distante y la planificación en la cabeza del actor que participa en el juego político. Yo no puedo hacerlo ahora, por la brevedad obligada de toda entrevista. Sólo puedo decir, porque lo viví como Director de la División de Asesoría del ILPES y en mis relaciones con los grupos tripartitos OEA/BID/CEPAL en la década del 60, que ese tránsito no fue bien pensado, no tuvo rigor teórico y fue arrastrado por la moda de la planificación, la cual recibió el refuerzo inesperado de la Alianza para El Progreso del Presidente Kennedy. De esta manera la planificación tradicional nació en América Latina con un fuerte sesgo economicista y determinístico, sin que mediara en ello una doctrina filosófica explícita. Este sesgo determinista recibió más tarde el refuerzo de la teoría económica positiva y de los aportes de la econometría, que rara vez escapan a la tentación de las predicciones. Los economistas más clásicos miraron al principio con gran desconfianza esa técnica de proyecciones, pero después se apropiaron de ella y la convirtieron en lo que hoy es la planificación del desarrollo económico y social.

Como la planificación normativa no tiene tradición teórica sólida, es esencial reconstruir sus bases epistemológicas para comprender sus fuertes limitaciones.

Yo creo que es muy revelador para comprender la naturaleza e impotencia de la planificación normativa tradicional, el análisis de los cuatro modelos que yo expliqué en la conferencia. Voy a repetirlo ahora brevemente, aprovechando el mismo gráfico.

Vamos a hacer un acuerdo. Usted me presta esas diapositivas que usó en la charla y yo las insertaré en el texto de la entrevista para facilitarle su explicación. Haga de cuenta que el lector tiene a mano esos gráficos.

Me parece bien, ello puede abreviar y precisar las respuestas

No existe un sólo modo de entender la planificación; ello depende de las características de la realidad a la cual quiere aplicarse. Esta realidad, puede ser muy simple, como el caso del modelo determinístico, o muy compleja, como la representada por lo que el Profesor Dror llama Incertidumbre Dura. Argumentaré explicando cuatro casos distintos.

Los cuatro modelos siguientes muestran tipos que pueden conformar casos muy simples, como en el modelo I, o muy complejos como en el modelo IV. Se trata de casos reales, en el sentido de que representan aspectos de la vida real. Los modelos I y II son relativamente comunes en las ciencias naturales. En cambio el modelo IV representa la complejidad del sistema social.

MODELO I

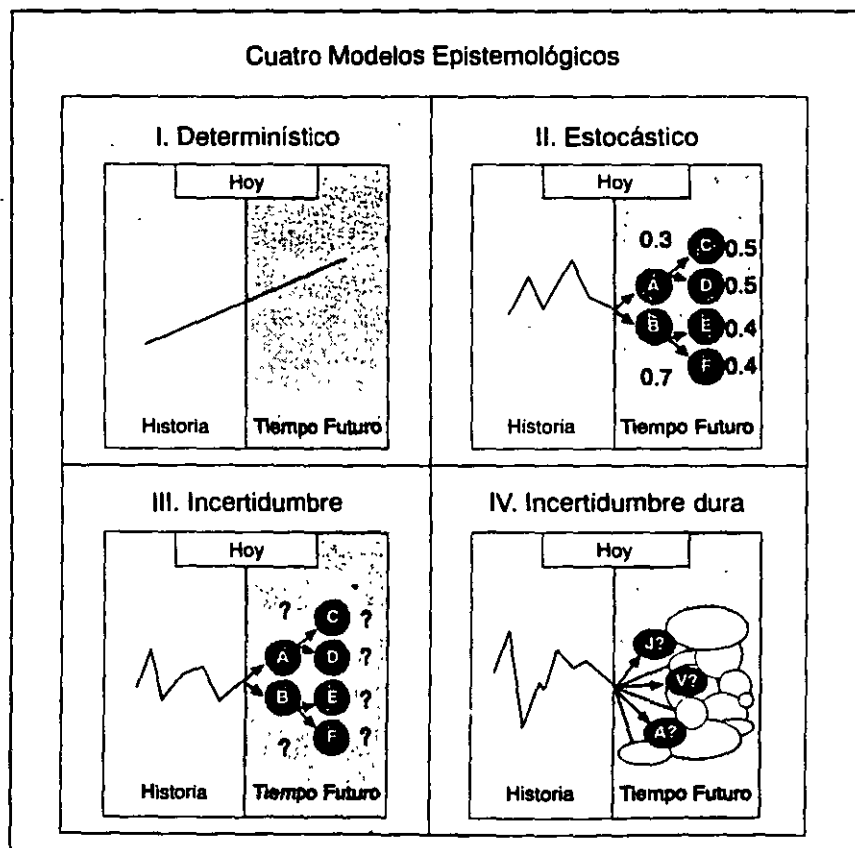
SISTEMAS DETERMINISTICOS CON CERTEZA

Estos sistemas tienen un solo pasado, un solo futuro y siguen leyes que, una vez conocidas, permiten un cálculo de **predicción** pura, cierto y seguro sobre el futuro. Por ejemplo, el reloj es un sistema que predice con exactitud el tiempo futuro. Las leyes más tradicionales de las ciencias de la naturaleza siguen este modelo. Así, si yo combino dos átomos de hidrógeno con uno de oxígeno, puedo predecir con exactitud que el resultado será agua. Como dice Popper en su obra *El Universo Abierto*, todos los sucesos del mundo pueden dividirse en dos tipos: a) los sucesos *predecibles*, tales como el cambio de las estaciones, los movimientos diarios y anuales del sol y de las estrellas fijas, o el funcionamiento de un reloj, y b) los sucesos *impredicibles*, tales como los caprichos del tiempo o el comportamiento de las nubes.

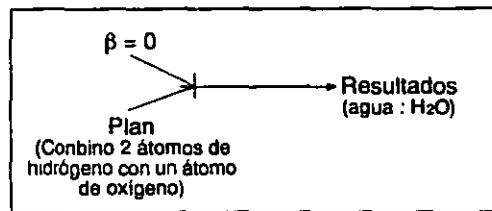
El modelo I afirma que en el caso en que queremos planificar, todo es predecible con completa seguridad.

En este caso no hay incertidumbre ni sorpresas y mi acción de planificación implica manipular objetos o materiales incapaces de pensar y desarrollar planes en contra del resultado que persigo.

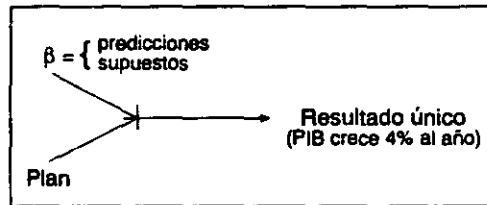
Las circunstancias fuera de control del actor que formula el plan (B) no tienen valor, es decir son iguales a cero o se consideran como una constante. Esta es la razón por la cual la planificación tradicional admite *un sólo actor creativo*, porque el plan mismo del único actor que planifica no sigue leyes, es producto de un juicio estratégico. Todos los demás, los sindicatos, los consumidores, los empresarios, las organizaciones de empresarios, etcétera, son *agentes*, es decir, agregados analíticos inexpressivos cuyas conductas son predecibles porque siguen leyes; estos agentes son tratados como si fueran marionetas incapaces de hacer planes que sorprendan mi capacidad de predicción. De este modo, el Gobierno, como único actor creativo, monopoliza la creatividad y la capacidad estratégica.



De este modo, el resultado del plan en el modelo I sólo depende del plan mismo. Naturalmente, la única manera forzada de trasplantar este modelo determinístico, más propio de algunas leyes de las ciencias naturales, a la planificación en el campo social es reconocer que $b \neq 0$, y para ello, se asume que todo lo que está fuera del control del actor que planifica es *predecible* o, lo que es lo mismo, tratable como *variable exógena* a la cual se le asigna un único valor supuesto.



Pero, para trasplantar este modo de razonar tan estructurado al campo político-social que es esencialmente complejo, variable, incierto y nebuloso, la planificación tradicional tuvo que hacer supuestos heroicos: asumir que todo lo que no controla el actor que planifica puede predecirse o tratarse como supuestos.



Naturalmente, hacer supuestos y predicciones es lo mismo que calcular una relación directa y simple: plan \rightarrow resultados, asumiendo que $b = 0$. Compréndase bien la relación:



porque permite escapar al razonamiento determinístico y comprender sus supuestos extremos. La variable $b = 0$, como un caso extremo, indica que el resultado r sólo tiene como única

causa al plan. Por consiguiente, todo está bajo control del actor que produce el plan.

En el caso del experimento químico, "B" no existe como elemento que perturbe el resultado. El resultado es único e inevitable. La predicción es perfecta. Todo es controlable y preciso.

La planificación determinística se satisface con un solo plan, ya que asume que puede *conocer el futuro* y *b* es igual cero o a una *constante*.

El modelo I establece la *simetría* entre el pasado y el futuro. El pasado está completamente determinado por lo que ya ha ocurrido. El pasado no puede ser cambiado y es suficiente para predecir el futuro. Pero, el plan pretende cambiar el futuro. ¿No es esta una contradicción clarísima? A mi me parece evidente. Ahora bien, el modo en que la planificación normativa resuelve esta contradicción sigue dos vías, y ambas demuestran una gran falta de rigor: a) se asume que todo es predecible (o tratable como supuestos constantes), menos la acción del sujeto que planifica; de aquí viene la distinción absurda entre sujeto creativo que planifica (con acciones no predecibles) y objeto planificado (con agentes no creativos que producen acciones predecibles), y b) el uso de un modelo no determinístico para explicar el pasado y de un modelo determinístico para calcular el futuro. Esta es una ruptura epistemológica brutal.

La planificación tradicional, que sigue en general el modelo determinístico, supone una intervención del sistema *desde fuera*, o *desde arriba*. Por ello, en ese enfoque las metas del plan dependen, por una parte, de *variables predecibles* mediante proyecciones o de agregados económicos que expresan el comportamiento determinístico de los llamados *agentes económicos*, y por otra parte, de *variables de política económica* que controla el Gobierno como único estratega del juego no sujeto a comportamientos predecibles. Estas variables de política económica son las que permiten, mediante la intervención pública, *quebrar la simetría* del modelo determinístico y hacer que el futuro del plan sea distinto que el pasado expresado en el diagnóstico. El Gobierno, como estratega único, puede escoger su acción hasta el límite en que los agentes económicos *se com-*

porten del modo conducente al logro de las metas. En síntesis, en el cálculo de la planificación tradicional la *predicción* y la *decisión pública* se complementan y permiten conocer con certeza el futuro y expresarlo en metas únicas y precisas. Pero, ese quiebre de la simetría entre pasado y futuro se logra a costa de una gran falta de rigor.

¿Puede volver sobre este último punto?

Sí, usted habrá notado que en el diagnóstico de la planificación tradicional siempre existen sucesos que ocurrieron al margen de las predicciones del plan anterior. Allí aparecen los partidos políticos que no dieron suficiente apoyo al plan, el Congreso Nacional que no aprobó a tiempo ciertas leyes, los sindicatos que obstruyeron la efectividad prevista de la política de salarios, los precios de las materias primas que estuvieron abajo de los niveles previstos, la banca internacional que demoró excesivamente la renegociación de la deuda externa y se cerró ante las propuestas del gobierno, el clima poco favorable, terremotos, erupciones de volcanes, avalanchas, etcétera. Todas esas variables aparecen para explicar porqué las metas no fueron cumplidas. Pero en el nuevo plan, se las vuelve a ignorar, al igual que en el anterior. Todo es predecible. Allí están los modelos matemáticos, el comportamiento predecible de los agentes económicos, el olvido de la incertidumbre y la ignorancia de las sorpresas. Son dos vocabularios y métodos distintos. Uno, más amplio e *indeterminístico*, para explicar las desgracias del pasado. Otro, más restringido y *determinístico*, para anunciar el paraíso del futuro guiado por el plan. En cambio, en el PES, el mismo vocabulario y el mismo método indeterminístico es efectivo tanto para hacer análisis histórico del pasado reciente como para explorar el futuro.

No lo había visto de ese modo hasta ahora. Veo que la planificación tradicional juega con una suerte de física social, mediante una suerte de abuso del modelo determinístico. Sigamos, Profesor.

Bien, vamos al modelo siguiente, que también existe de manera limitada en la realidad

MODELO II
SISTEMAS ESTOCASTICOS

Son sistemas cuyo desarrollo futuro sigue leyes probabilísticas objetivas bien precisas, donde el universo de posibilidades futuras es completamente enumerable. En este caso, es posible la *predicción probabilística*.

Un buen ejemplo de sistema estocástico lo ofrecen las leyes de la herencia descubiertas por Gregorio Mendel.

El problema puede plantearse de la siguiente manera. La descendencia directa de una pareja de homocigotos en la cual la parte con ojos azules posee en su código genético dos genes recesivos (aa) y, la otra, con ojos negros y ambos genes dominantes (AA), tiene una probabilidad 1 (certeza) de que cualquier hijo será heterocigoto y tendrá ojos negros con genes (Aa), y en la descendencia siguiente de cualquiera de esos hijos, en apareamientos con una carga genética igual, hay un 25 % de probabilidad de que un hijo sea homocigoto y tenga ojos azules, un 25% de que sea homocigoto y tenga ojos negros y 50% de que sea heterocigoto y tenga ojos negros.

El descubrimiento de esta ley permitió la *predicción probabilística* de las características genéticas de las especies descendientes.

Este modelo estocástico también se presenta en las máquinas. Si yo planifico la manutención de los motores de una línea de aviación y puedo ignorar los problemas de relaciones humanas, efectivamente puedo realizar una planificación estocástica para reemplazar o mantener las piezas que, después de un cierto número de horas de vuelo, las tablas de probabilidades me dicen que pueden estar fatigadas o dañadas.

En general, la planificación estocástica solo se satisface con varios planes, tantos como posibilidades de probabilidad significativa ofrece el caso. No basta un plan único. Pero, en el caso de relación del planificador con objetos, como las máquinas, el plan estocástico puede ser único.

MODELO III

INCERTIDUMBRE CUANTITATIVA

Se trata de sistemas que siguen *leyes cualitativas* y donde es posible sólo la *previsión cualitativa*. Es un caso donde se pueden enumerar *todas las posibilidades*, pero no se puede asignar *ninguna probabilidad* objetiva a ellas. Existe, por consiguiente, incertidumbre cuantitativa y certeza cualitativa sobre el número de posibilidades. Sabemos *todas las posibilidades futuras*, pero no tenemos base alguna para darle mayor o menor probabilidad a ellas.

Un ejemplo podría ser el siguiente. En el próximo partido de fútbol entre Brasil y Suecia hay tres posibilidades: a) gana Brasil, b) gana Suecia y c) empatan. Todas las posibilidades son conocidas, pero no conocemos ninguna probabilidad atribuible a cada posibilidad.

Si la realidad se ajusta a este modelo, podemos planificar con escenarios precisos razonando de la siguiente manera. Si gana Brasil, entonces el campeonato continua según el conjunto A de posibilidades. Si gana Suecia, el campeonato continua según el conjunto B de posibilidades. Si empatan, el campeonato continua según el conjunto C de posibilidades. Y esos son todos los escenarios posibles, bajo el supuesto que todo el resto de los resultados ya es conocido.

MODELO IV

SISTEMAS DE INCERTIDUMBRE DURA

Son los sistemas reales en que vivimos nuestra práctica social y los encontramos en nuestra experiencia diaria. Se trata de un modelo que reconoce el carácter aproximado y provisorio del conocimiento científico y establece a cabalidad la *asimetría* entre pasado y futuro. El pasado está *cerrado*, todo lo posible ya ocurrió, mientras el futuro está *abierto* a muchas posibilidades, y *no* podemos imaginarlas todas. Este modelo parte del principio que el sistema social es esencialmente *creativo*, aunque en determinados aspectos pueda seguir leyes, y la creatividad del sistema social surge de la observación elemental de que el hombre es incapaz de predecir la propia evolución de su conocimiento y de sus intuiciones. Nadie puede predecir la obra

política, artística o científica que concebirá mañana y como ello influirá en sus acciones y en la de los otros hombres. Se trata, por consiguiente, de un caso donde: a) sólo puedo enumerar *algunas posibilidades* futuras, *nunca todas*, y b) no puedo asignar probabilidades objetivas. Tengo así *incerteza cuantitativa y cualitativa* al mismo tiempo. El futuro *no es conocible*, sólo puedo reconocer y concebir en su nebulosidad *algunas* ramas limitadas del árbol de posibilidades. Cuántas y cuáles posibilidades es capaz de enumerar un analista depende de su imaginación, experiencia y conocimientos sobre el caso. Pero, esa enumeración *será siempre incompleta* y siempre existe el riesgo de omitir lo más importante. Aquí surge, naturalmente, la tentación de identificar las limitadas posibilidades que soy capaz de enumerar con todas las posibilidades que el futuro esconde, y por esa vía, transformar artificialmente el modelo IV en el modelo III. Pero, eso está prohibido por el rigor más elemental en la teoría de la planificación moderna.

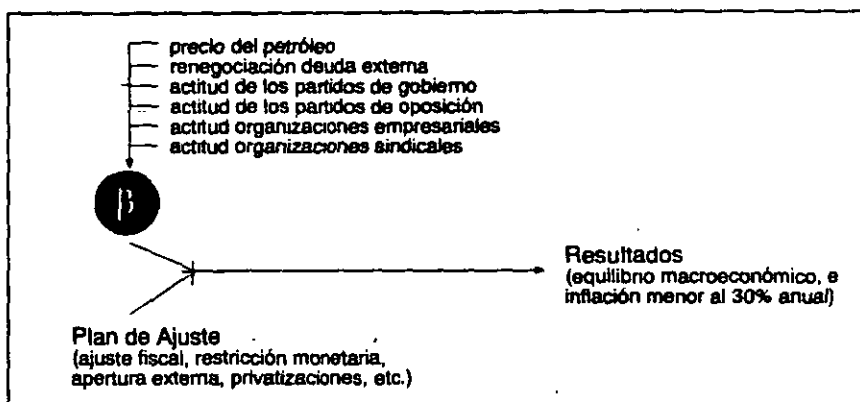
Ejemplos de estos sistemas de incertidumbre dura son las mutaciones genéticas, los problemas sociales y políticos, el día de mañana en nuestra vida cotidiana, etcétera. Aquí, la capacidad de *predicción es casi nula* y la capacidad de *previsión es muy limitada*. Sin embargo, ese es el mundo en que debemos gobernar y planificar.

Por ejemplo, en un plan de ajuste macroeconómico, hay muchas variables que escapan a la capacidad de control y predicción del actor. En el PES las llamamos *variantes*, y decimos ¡cuidado con hacer adivinanzas sobre ellas! ¡cuidado con hacer supuestos únicos o predicciones! ¡trátelas como variantes, es decir razone con un *si* condicional! Todas las *variantes* enumeradas en b, tal como el precio del petróleo, la renegociación de la deuda externa, la actitud de la oposición, la actitud de las organizaciones sindicales, etcétera deben ser objeto de cálculo de *previsión*. En el cálculo de *previsión* se razona así: “*si* el precio del petróleo es 12 dólares por barril, *si* las organizaciones sindicales rechazan mi plan de ajuste, etcétera, entonces mi plan más eficaz en esas situaciones adversas, debe ser A, y el resultado esperable será R1.

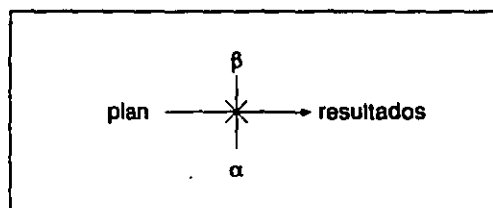
En otras palabras, en el modelo IV, el resultado del plan no sólo depende de mi plan, depende de las circunstancias b que *no controlo ni puedo predecir*. Como esas circunstancias son variadas y no son completamente enumerables, debo trabajar con la técnica de escenarios, es decir con *varios planes* que me preparan para actuar en distintas circunstancias. ¡Está prohibido hacer supuestos sobre b! Aquí estamos obligados a razonar con escenarios. En un extremo debemos considerar el conjunto de circunstancias b más adverso para conformar el *escenario de piso* y prepararnos con planes para esa situación, o el conjunto b más favorable, entre lo que es plausible, para conformar el *escenario de techo*, y también prepararnos con planes para esa posibilidad. Cuando no se puede conocer el futuro lo razonable es prepararse para un haz de posibilidades demarcado en sus extremos por lo mejor y lo peor esperable.

En el modelo IV la capacidad de *predicción* queda anulada por la variedad y número de las circunstancias β fuera de control del actor en comando del plan de ajuste y por el peso de las mismas sobre el resultado perseguido. Estas variables, como el precio del petróleo, resultados de la renegociación de la deuda externa, actitud de los medios de comunicación, actitud del Congreso Nacional, actitud de los partidos políticos de oposición, etcétera son *variantes*, es decir son *variables no predecibles fuera del control del actor que planifica*. Pero, además, la capacidad de *previsión* es limitada porque el número de las variables componentes de β no es preciso, cada variable tiene un rango o espacio de variación futura indefinido, y el peso de cada variante sobre los resultados esperados es también difuso. Por esa razón el PES trabaja con escenarios móviles alimentados por un sistema de monitoreo.

En el modelo IV el plan es una *apuesta* contra la incertidumbre. Ya no se puede hacer un solo plan, se trabaja con escenarios y un plan para cada escenario; es también necesario enfrentar las sorpresas con planes de contingencia y examinar a fondo la confiabilidad del plan para descubrir anticipadamente sus posibles fallas.



Como *no* se trata de un cálculo científico cuya calidad depende exclusivamente del dominio profesional de quien formula el plan, es necesario someter ese cálculo a una *prueba de confiabilidad*, es decir debemos verificar la calidad del plan. Si llamamos a la calidad del plan, entonces vemos que sus resultados o metas dependen de tres elementos: mi plan, b y a.



Ahora puedo, en pocas palabras, enunciar mi tesis central en contra de la planificación tradicional. La planificación del desarrollo económico y social fue concebida bajo el concepto teórico del modelo epistemológico I, pero pretende, infundadamente, hacer su práctica en el modelo IV. Esta es la explicación de fondo de su fracaso. La planificación tradicional es demasiado simple para tratar con una realidad demasiado compleja.

¿Puede argumentar más sobre este punto que parece crucial?

Sí, por supuesto. Asumamos, por un momento, que existe un planificador perfecto que jamás comete un error humano, pero no puede superar el error por ignorancia que le impone el desarrollo de las ciencias. ¿Que diría frente a cada modelo?

Si la realidad corresponde al modelo I, determinístico, caso muy parcial, la respuesta es clara: el futuro es predecible. Por consiguiente, la planificación es muy simple y exacta.

MODELOS	RESPUESTA DEL PLANIFICADOR PERFECTO
MODELO I	Puedo <i>predecir</i> con exactitud. el error humano es muy limitado y depende de mi dominio de las leyes que rigen en el sistema. El error por ignorancia no existe.
MODELO II	Puedo <i>predecir</i> con probabilidades. El error humano es muy limitado y el error por ignorancia no existe.
MODELO III	Puedo <i>prever</i> posibilidades cualitativas. El error humano es amplio porque el sistema no sigue leyes, pero al menos conozco todas las posibilidades futuras. El error por ignorancia es amplio, pero puedo combatirlo trabajando con todos los escenarios posibles.
MODELO IV	Se que <i>no puedo conocer</i> el futuro, pero puedo planificar con escenarios no bien estructurados y con planes de contingencia para enfrentar las sorpresas tanto el error humano como el error por ignorancia son muy amplios. Mi plan es una apuesta.

Si la realidad corresponde al modelo II, situación que puede ser real en casos bien particulares, la respuesta es: puedo predecir con probabilidades.

Si la realidad encaja en el caso del modelo III, es obvio que el futuro es cualitativamente conocible, de manera que la respuesta es: puedo prever todas las posibilidades, sólo que no sé sus probabilidades. Aún así, es un caso de planificación simple, pues el futuro es conocible cualitativamente.

En cambio, si el mundo global de la política, la economía y de la acción social es en la práctica un caso similar al modelo IV, como es en realidad, la respuesta es: no puedo conocer el futuro, pero no debo entregarme a la improvisación. La incertidumbre cualitativa hace toda la diferencia, pues no podemos enumerar todas las posibilidades. El caso IV hace compleja y fascinante la planificación de la acción humana.

A pesar de ello, *todos podemos planificar*. Pero lo que no podemos hacer es planificar en el modelo más complejo, el IV, con herramientas propias del modelo más simple, el I. En síntesis, no podemos planificar basados en la capacidad de predicción en un mundo real donde ella es imposible para todo lo importante.

O sea, volvemos a Procusto que con su espadita, como usted dice, amputa la realidad para construir su modelo y después quiere que ese modelo opere bien en la realidad misma, sin amputar. Si entiendo bien, es como si yo quisiera cortar un vidrio con un cuchillo o aprisionar en mi mano sus palabras. Las herramientas tienen que ser apropiadas al trabajo. Su teoría dice que la planificación tradicional es demasiado simple para tratar con nuestra realidad que es muy compleja. En vez de respetar la realidad y construir herramientas potentes para trabajar en ella, el planificador tradicional trata infructuosamente de ajustar la realidad a la estrechez de su modelo.

Exactamente. Esa es una "procustomanía" del hombre en varios campos del saber humano. Significa inventarse problemas que podemos resolver con precisión con las herramientas que tenemos, en vez crear las herramientas que necesitamos para tratar con los problemas reales. Estos cuatro sistemas ofrecen *problemas* que el hombre intenta resolver o enfrentar, pero la naturaleza de los problemas que cada modelo genera es muy diferente, y por consiguiente son también distintas las herramientas que el hombre requiere para comprenderlos y enfrentarlos.

Los modelos I y II generan *problemas bien estructurados* y el modelo III genera problemas, en general, asimilables a los problemas bien estructurados, que podríamos llamar "semiestructurados". En cambio, el modelo IV genera problemas *cuasiestructurados*.

MODELO	NÚMERO DE POSIBILIDADES	PROBABILIDAD	TIPO DE PROBLEMAS QUE GENERA
I. Determinístico	1	1	Bien estructurados
II. Estocástico	finitas y conocidas	conocidas y objetivas	Bien estructurados
III. Incerteza cuantitativa	finitas y conocidas	?	semiestructurados
IV. Incerteza dura	?	?	cuasiestructurados

La realidad en que debemos planificar corresponde al modelo IV, pero ella encierra, como aspectos parciales numerosos casos de los modelos I, II y III. De esta manera, la incerteza dura no es incerteza sobre todo, pero las zonas de incerteza cualitativa y cuantitativa pueden ser críticas.

En síntesis, los modelos I, II y III conforman aspectos parciales y particulares del modelo IV.

En consecuencia, debemos valorar las herramientas apropiadas para trabajar en dichos modelos, pero no debemos intentar aplicarlas a la unidad global y compleja que representa el modelo IV. Tales aplicaciones resultarán, generalmente, en amputaciones peligrosas de la realidad.

La diferencia entre ambos tipos de problemas es la otra cara de lo que ya he explicado. El determinismo sólo concibe problemas bien estructurados. La vida real nos ofrece, en cambio,

¿Cuál es la diferencia entre los problemas bien estructurados y los cuasiestructurados?

problemas cuasiestructurados. Yo, por lo menos, le atribuyo esta distinción fundamental a Ian Mitroff, aunque yo, por mi parte y con otras palabras, había llegado a la misma conclusión. Un problema es *bien estructurado* si cumple las tres condiciones siguientes: a) todas las variables son precisas y enumerables, b) todas las relaciones entre las variables son precisas y enumerables, y c) la solución del problema es objetiva, no depende de posiciones situacionales. Por ejemplo, $2x = 4$ ofrece un problema que cumple las tres condiciones señaladas. En cambio, un problema *cuasiestructurado* tiene las tres características opuestas: a) sólo algunas variables son precisas y enumerables, nunca todas, b) sólo algunas relaciones entre las variables son precisas y enumerables, nunca todas, y c) la solución a un problema cuasiestructurado es situacional, siempre será debatible. Por ejemplo, la “proliferación del cultivo de la amapola en el Departamento del Huila en Colombia es un problema cuasiestructurado. En realidad, todos los problemas sociales son cuasiestructurados.

¿Y por qué es importante esa distinción?

Porque va al fondo del cuestionamiento del modo de razonar determinístico donde todo es objetivo y preciso. Para explicar el problema de la proliferación del cultivo de la amapola usted tiene que asumir el rol de un actor concreto; de otro modo es inexplicable. La explicación no será la misma si usted es el Gobernador del Huila o un narcotraficante. Debe introducir el concepto de situación. Tampoco puede enumerar todas las variables que entran en el problema ni precisar sus relaciones. No puede reducir el problema a un modelo matemático, aun con las matemáticas más modernas. No tiene otra alternativa que seleccionar algunas variables de entre aquellas que usted es capaz de enumerar, y después trabajar con relaciones sistémicas causales *difusas*, donde no conoce bien las dimensiones de los efectos, a veces sólo conoce el signo del impacto, y no es extraño que en varios casos ni siquiera pueda anunciar el signo de los impactos. Enfrentarse con seriedad con los problemas cuasiestructurados es tremendamente aleccionador y allí es donde algo en nuestras cabezas nos dice que casi todo está mal

con nuestros sistemas educacionales, porque en ellos pareciera que toda la vida es bien estructurada...

A ver, Profesor, esta última afirmación suya es demasiado importante; ¿dónde está la falla de nuestros sistemas educacionales?

Su pregunta me desvía del tema, pero se trata de algo que a mi me obsesiona y me parece aun más importante que la planificación y el gobierno, porque, después de todo, el hombre político es del modo que lo produce el sistema de enseñanza. Toda la enseñanza en nuestros países tiene, en mi opinión, tres grandes defectos: a) tiene un sesgo determininístico muy fuerte, b) crea en el niño y en el joven un excesivo respeto por los paradigmas vigentes, mediante la simple transmisión de conocimientos y c) refuerza el sentido de imitación, limita la personalidad y casi mata la creatividad, por el uso de métodos intimidatorios. Se trata de un sistema de *amaestramiento* que nos inculca un tipo de ciencia donde riguroso es sinónimo de bien estructurado, y ello *aleja* al estudiante de la realidad social, que es cuasiestructurada. De manera que nos trasmiten un conocimiento inadecuado para la vida, pero además nos incapacitan para criticarlo a causa del modo pedagógico utilizado que coloca a los grandes pensadores como sabios de nacimiento muy por encima de nosotros. Ante este desnivel, el joven aprende a conocer lo ya establecido como algo inamovible y teme ser creativo. El sistema educativo tradicional mata la inteligencia y la creatividad. Mis nietas, por ejemplo, inventan juegos e infelizmente, también copian juegos. Pero si usted estimula su creatividad, ellas vuelan con personalidad propia y descubren el mundo, sin amputaciones. Si a mi me *enseñan* la Ley de Newton, yo la aprendo con respeto, y no se me ocurre cuestionarla, hasta que el profesor me habla de Einstein como un genio completamente fuera de mis posibilidades. Ese modo pedagógico refuerza mi sometimiento imitativo, me crea el hábito de descargar la crítica en otros seres superiores, y me convierte en un receptor pasivo de conocimientos. En cambio, si el profesor diseña un juego en que yo, Juan Pérez, descubro la ley de Newton después de mucho esfuerzo y entonces el profesor me dice: Mira, Pérez, Newton hizo lo mismo que tu. Entonces yo no miro hacia arriba, sino al lado, y pregunto: ¿quién es Newton? pensan-

do que quizá es otro alumno de la escuela. ¿Comprende la diferencia? ¿comprende cuánta inteligencia creadora mata el sistema educacional? Si traslado esta reflexión a mi tema, ocurre lo mismo. La escuela amaestró a la mayoría de nuestros estudiantes, les enseñó a razonar determinísticamente, los impreparó para la vida, y por eso, aceptan malas teorías sin espíritu crítico. Esto se refuerza porque la enseñanza de las ciencias sociales en el nivel secundario es más que lamentable. La universidad, por su parte, está de espaldas a los problemas de las ciencias y técnicas de gobierno, y consolida la mala semilla sembrada en buen terreno. Este joven inteligente, ahora amaestrado e imitador, después va al extranjero y allí asimila acríticamente, con exceso de respeto, todo lo que viene de un mundo que le parece superior, y se somete a el, se entrega y renuncia a sus raíces. Se transforma en un mestizo amaestrado, pero con un cartón que dice Master o PHD. Yo estudié en Harvard y sé lo que es pisar una catedral imponente. Vea usted un ejemplo de la mentalidad imitadora. La herramienta que se llama árbol del problema en el método PES es algo mucho más potente y anterior que la llamada espina de pescado de Ishikawa. En realidad, la espina de pescado de Ichikagua es un arbolito muy primario, pero a la mentalidad imitadora eso le parece una genialidad, porque viene de fuera y está de moda.

Muy interesante, pero resisto la tentación de continuar con ese tema. ¿Usted no quiere agregar algo más a la segunda pregunta respecto del concepto de plan?

No, salvo decir como síntesis, que el plan tradicional es un *cálculo determinista* que pretende ser científico, mientras que en el PES el plan declara que no puede ser un cálculo científico y se basa en el concepto de *apuesta con fundamento estratégico*. El plan es una apuesta y esto, a algunas mentalidades amaestradas, le parece falta de sistematicidad.

El PES representa la defensa del *indeterminismo social*, por oposición al determinismo de la teoría económica elemental. Como bien dice Popper, el determinismo científico asume que las leyes de la naturaleza pueden ser descubiertas por la razón humana ayudada por la experiencia humana. Y si conocemos las leyes de la naturaleza podemos *predecir* el futuro a partir de los datos presentes por métodos puramente racionales. Ahora,

trasplantado este principio a la teoría social, y específicamente a la economía, produce la incapacidad de la planificación tradicional para entender el mundo y explorar el futuro. En rigor, como afirma Popper, el determinismo conduce a otro principio extremista: *si un suceso es predecible, tiene que ser predecible con cualquiera que sea el grado de precisión deseado*, porque puede alegarse que la más mínima diferencia en el cálculo distingue dos sucesos distintos. Y este no es un extremismo puramente teórico. Ocurre en la práctica de la planificación normativa. En este sentido, los planes tradicionales siempre me recuerdan el ejemplo de Popper sobre la fiebre, cuando dice que tiene sentido preguntar por las causas de la fiebre de Juan, pero queda fuera del sentido común pedir una explicación sobre la temperatura precisa que marca el termómetro de 39,2° en vez de otra cualquiera, como por ejemplo, 40°. Peor aún, ¿tiene sentido hacer una predicción de la fiebre de Juan diciendo que mañana será de 41,3°? El hecho de que los sucesos puedan explicarse por causas y conexiones de sentido que los hacen entendibles no constituye un argumento en favor del determinismo y mucho menos de su abuso cuantitativo. Infortunadamente, para la mayoría de los economistas, especialmente aquellos de débil formación filosófica, el razonamiento determininístico es sinónimo de sistemático y riguroso.

Usted está diciendo que los economistas saben muy poco de planificación ¿Usted no es economista?

Usted hace dos preguntas en una. Sí, soy economista, aunque esa no es precisamente hoy mi especialidad. La fue hace años atrás, cuando me dediqué a las finanzas públicas, la política fiscal y el financiamiento del desarrollo. Felizmente, tuve, tanto en la Universidad de Chile como en Harvard, profesores de una gran amplitud mental, suficientemente alejados del dogmatismo y del pensamiento determininístico, el cual ha tomado más fuerza a partir de mediados de los años sesenta. De Harvard guardo muy gratos recuerdos de Leontief, Alvin Hansen y Oliver Oldman. En la Universidad de Chile, debo reconocer hoy, cosa que no hice en su momento, el estímulo que creó en mi Luis Escobar; no necesito reiterar ahora mi aprecio por la agudeza de Flavián Levine y la lógica implacable de mi recor-

dato amigo Pedro Vuskovic. Pero, además, la vida me hizo huir del determinismo. Si uno sabe teorizar sobre la realidad con primacía sobre teorizar sobre el pensamiento de otros, hay mayor probabilidad de escapar de la *procustomanía*. Con referencia al primer aspecto de su pregunta, debo decirle que es muy raro encontrar un economista que entienda de planificación, tan raro como encontrar uno que reconozca que sabe que no sabe. Los peores son los que saben matemáticas a medias. Sin embargo, dominan las oficinas de planificación.

Handwritten notes in Spanish, partially illegible due to blurriness. Some words like 'para' and 'sobre' are visible.

La tercera pregunta

¿Cómo hacer posible el plan necesario?

Llegamos entonces a la tercera pregunta que diferencia la planificación tradicional del PES. Ya sabemos que el *debe ser* del plan abarca varios planes en distintos escenarios, varias *apuestas* que deben ser sometidas a un examen de confiabilidad. Así, el plan necesario se compone de varios planes capaces de lidiar con la incertidumbre. La pregunta ahora es: ¿cómo hacer posible el plan necesario?

¿Por qué la consulta es inefectiva?

Esta es la más compleja de las cuatro preguntas, porque apunta al problema político de analizar y construir la viabilidad de un plan.

La planificación tradicional ignora este tema o lo aborda como si se tratara de una consulta política entre el equipo técnico de planificación y la dirección política del gobierno. Se asume que el técnico pregunta al político si el plan que concibe es viable, y el político responde definiendo el marco de la viabilidad política del plan. Esta consulta es reiterada en todas las instancias críticas de su formulación hasta que es aprobado por la autoridad competente. Naturalmente, este diálogo entre el técnico y el político, si es que llega a realizarse con alguna sistematicidad y rigor, no resuelve el problema ni en la teoría ni en la práctica.

Por dos razones. Primero, porque la consulta se refiere al futuro, al período de gobierno, no al presente, y por consiguiente la respuesta requiere de algún método de exploración del futuro incierto. Segundo, porque, una consulta tiene sentido cuando una de las partes tiene la respuesta, pero en este caso, cada parte tiene una parte de la respuesta, como dos piezas de un enigma que ninguno puede resolver separadamente. Hay que poner juntas la acción técnica con sus consecuencias políticas y la

acción política con sus consecuencias técnicas. Debe haber una *interacción* entre el técnico y el político, no una consulta. De hecho, el plan tradicional carece de análisis de viabilidad política y ello refuerza la impracticidad de un método que trabaja con un cálculo determinístico por sectores, sin que llegue a identificar y procesar los problemas prácticos que debe enfrentar el gobernante. En síntesis, el plan tradicional proyecta el futuro: a) como un debe ser único, basado en predicciones precisas, b) ese debe ser es producto de un cálculo técnico voluntarista sin procesamiento de los problemas de viabilidad política que acarrea, y c) la aprobación del plan sanciona un rito que no valida el compromiso político del gobierno con su viabilidad. Aún más, yo diría, porque me consta, que en muchos casos el Presidente firma la introducción al plan sin haberlo leído. ¿Por qué lo firma si no conoce a fondo su contenido? Simplemente porque lo valora como *rito*, pero no lo valora como guía del gobierno.

Hay excepciones, naturalmente. Y creo que todas ellas se dan cuando el plan va más allá que un conjunto mecánico de metas precisas y contiene una direccionalidad estratégica que señala un camino. En ese caso, la mayoría de las cifras sobran y pierden completo valor antes de pocos meses; lo que permanece y tiene valor es la estrategia cualitativa.

Este descompromiso del político con la planificación tiene varias causas: a) la pobreza de métodos del estilo dominante de hacer política que no exige de métodos para explorar el futuro y fundamentar sistemáticamente las decisiones, b) la incapacidad de la planificación tradicional para tratar con la complejidad del proceso social y ofrecer algo útil al dirigente político, c) el dominio sin contrapeso del tecnocratismo en las oficinas de planificación, que las incomunica con el nivel político, y c) el dominio exagerado de las urgencias y la rutina en la agenda de los dirigentes que hace importante lo que debiera ser secundario y viceversa. Como veremos más adelante estas son simples consecuencias de causas más profundas, pero ellas distancian la práctica de la toma de decisiones del soporte de la planificación. En este punto, la falta de la dimensión política en los planes constituye una barrera infranqueable.

¿Cuál es la respuesta del PES ante esta incomunicación?

En primer lugar, el PES aporta la idea de *plan de acción*, que no sólo trata con problemas económicos, políticos, de organización, de seguridad, de democratización, de relaciones exteriores, etcétera, sino que cuando analiza la restricción de recursos, considera allí también el poder político, los conocimientos, las capacidades organizativas y los recursos económicos. Es un concepto más amplio de plan que considera múltiples recursos escasos y múltiples criterios de eficiencia y eficacia, entre ellos el de eficacia política. En este sentido el PES propone un plan integral que se sitúa en la cabeza del dirigente, no de los técnicos.

En segundo lugar, el PES aporta el concepto de *plan dual*. Este es un concepto fundamental, porque distingue aquella parte del plan que está totalmente bajo la gobernabilidad del actor, de aquella en que éste requiere la cooperación de otros actores para alcanzar las metas propuestas. El plan dual tiene dos partes: a) el plan de acción, compuesto por *operaciones* y por el cual responde íntegramente el actor, y b) el plan de demandas y denuncias, compuesto de *demandas de operaciones* que sólo pueden ser realizadas con la cooperación y decisión de otros actores. El plan de demandas de operaciones, en determinadas condiciones, puede transformarse en un *plan de denuncias*, cuando la falta de cooperación es manifiesta. De este modo, el PES delimita responsabilidades según sea la gobernabilidad sobre las variables críticas.

En tercer lugar, el PES fija su foco de atención en los problemas, las oportunidades y las amenazas. El análisis por sectores es secundario, ya que sólo es útil para cierto tipo de exploraciones generales, pero carece de sentido práctico. Los políticos trabajan con *problemas* y la ciudadanía sufre problemas. Esta es una categoría muy práctica que, en nuestra experiencia, acerca al político y al técnico.

En cuarto lugar, el PES ha construido un método de análisis estratégico muy potente, que permite explorar la viabilidad política de un plan. Creo que este punto es el de mayor interés y marca la diferencia más grande con la planificación tradicional. Sin embargo tengo dudas sobre como explicarlo en una entrevista. No se trata de un método simple.

Bueno, Profesor, yo le ayudaré con preguntas elementales, pues para mí esto es todavía un misterio. Y me imagino que los que lean esta entrevista estarán en la misma situación. Usted pasó muy de prisa en la charla sobre este tema, de manera que quiero también sacar un provecho personal. Empecemos por lo más elemental. ¿Qué es estrategia? ¿Qué es viabilidad?

Es un buen comienzo. Empecemos con la palabra *estrategia*. Dejo de lado su uso abusivo. Como el vocablo estrategia suena a profundo e inteligente, está de moda revestir lo viejo con la etiqueta de lo estratégico. Pero, si vamos al fondo del problema, podríamos decir que hay cuatro conceptos de estrategia bien diferenciables: 1) el concepto de estrategia como equivalente a *lo importante para* alcanzar un gran objetivo; es el concepto *normativo* de estrategia muy usado en el análisis de gran estrategia, 2) El concepto de estrategia *en un juego deportivo o de inteligencia*, digamos en el fútbol o en el ajedrez y el bridge; en este caso estrategia significa un modo de sortear los obstáculos activos y creativos que presentan uno o varios oponentes en una competencia voluntaria en igualdad de condiciones, salvo en las diferencias de capacidades que quiere medir el resultado del juego, 3) El concepto de estrategia *en la teoría matemática de juegos* de von Neumann y Morgenstern, que asume el cálculo interactivo de movimientos finitos y enumerables, y 4) El concepto de estrategia *en el juego social*, situados en el modelo IV ya señalado, es decir cuando las reglas del juego no son de igualdad, son difusas y las posibilidades de acción de los jugadores no son finitas ni totalmente enumerables. Se trata del juego como problema cuasiestructurado. Cuando el PES usa la palabra estrategia se refiere a esta cuarta acepción, que también es común a la teoría de la guerra y a la teoría política.

Si nos remitimos al juego social, yo creo que la mejor definición de estrategia sigue siendo la de Clausewitz. El teórico prusiano dice: *táctica es el uso de la fuerza en el combate y estrategia es el uso del combate para alcanzar el objetivo de la guerra*. Breve y preciso. El PES adopta esta misma definición, pero la generaliza en el ámbito más amplio del juego social diciendo: *táctica es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional y estrategia es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación-objetivo*. Esta definición tiene varios méritos: a) expresa la estrategia como una sucesión en cadena de eventos tácticos, b) insinúa el concepto de *trayectoria*, como una sucesión de *situaciones* en que el estratega gana o pierde libertad de acción según gane o pier-

da fuerza y motivaciones, c) sitúa la eficacia táctica dentro del criterio más amplio de la eficacia estratégica guiada por el criterio de alcanzar la situación-objetivo, lo cual alerta sobre el concepto táctico de victoria pírrica, y d) destaca el concepto de gradualidad en el tiempo para construir o destruir viabilidad al objetivo perseguido, lo cual no contradice el caso de la culminación de esa gradualidad en un último movimiento táctico decisivo con gran concentración de fuerza y riesgo en tiempo comprimido.

La estrategia en el juego social es fascinante, porque incluye el caso de oposición entre fuerzas desiguales y permite concebir la victoria del débil contra el fuerte.

¿Y viabilidad, Profesor?

La palabra *viabilidad* también es ambigua y requiere varias precisiones. Significa hacer posible algo. Pero, el concepto *de hacer posible* puede referirse a una *decisión*, a la *operación transitoria* de una decisión en la práctica o a la *operación estable* de una decisión en el futuro previsible. Cada una de estas tres acepciones de viabilidad significan juegos distintos....

¡Espere un momento, por favor! ¿podría precisar mejor estos tres conceptos?

Veamos un ejemplo. El Presidente de la República toma una decisión en Consejo de Gabinete, con la aprobación unánime de todos los Ministros, y fija el precio de la leche en \$400 el litro. La *decisión* es viable, nadie se opone, y el decreto se publica. Este es el primer juego, en el cual participan sólo el Presidente y sus Ministros y todos votan a favor. La relación de fuerzas es totalmente favorable a la fijación del precio de la leche en \$400. Pero, todos sabemos que eso no basta. El Presidente quiere que ese precio de la leche sea el precio real en el mercado. Pero, ese es otro juego donde el Presidente y sus Ministros pueden tener poca fuerza. Si el Presidente realiza un *operativo*, es decir un esfuerzo anormal y transitorio para controlar el precio de la leche durante una semana, y en ello compromete a la policía, a las organizaciones de dueñas de casa, al organismo de control de precios y a la asociación de mujeres de los funcionarios públicos, puede que logre fijar realmente el precio de la leche en el nivel decretado. Llamemos a ese resul-

tado *viabilidad transitoria de la operación*. Se trata de un segundo juego, distinto del primero, donde participan actores diferentes. De manera que puede ser viable la decisión e inviable la operación transitoria. Pero, supongamos que después de esa semana de esfuerzo anormal, cuando queden frente a frente sólo los organismos normales de control de precios frente a los productores y comerciantes, el precio de la leche asciende a \$700 pesos el litro, a pesar del control de precios. Entonces, la *operación estable* de la decisión de control del precio de la leche es inviable. Se trata de un tercer juego, diferente a los dos anteriores.

Muy claro, y ¿por qué esta distinción de los tres juegos es importante para el análisis estratégico?

Porque *hacer viable* un plan puede significar una de las tres cosas, dos de ellas o las tres cosas a la vez. Por ejemplo, para reformar la Constitución de la República, lo que nos interesa es la viabilidad de decisión. Para resguardar la vida del Papa en una visita de tres días a nuestro país, nos interesa la viabilidad del operativo de seguridad exactamente por tres días. Pero si se trata del control del precio de la leche nos interesan los tres juegos, o al menos, el primero y el tercero. Para hablar con precisión de viabilidad política tenemos que hacer estas tres distinciones.

¿En qué sentido son juegos distintos?

Son juegos distintos porque los jugadores, los recursos usables y la metas perseguidas son diferentes. En el *juego de la decisión* sobre el precio de la leche, sólo participa el Gabinete de Ministros, el objetivo es establecer una norma legal y para ello se usan las competencias legales del Presidente en Consejo de Ministros. El oponente a la decisión no tiene peso en esa instancia. En el otro extremo, en el *juego de la operación estable* del precio de la leche en el mercado, los Ministros no juegan y en cambio tienen enorme peso los comerciantes y los productores de leche, por un lado, y los organismos de control de precios por el otro. El propósito del juego es la vigencia real del precio controlado en el mercado y los recursos usados se refieren al peso de los jugadores en el mercado. Así, es obvio que los resultados de ambos juegos pueden ser completamente diferentes.

Muy bien, y ¿de qué dependen esas instancias de viabilidad? ¿pueden calcularse con precisión?

¿Puede explicarme qué es una operación en el PES?

¿Puede ilustrar los conceptos con un ejemplo?

Bueno, ahora entramos en la complejidad del problema. Primero debemos precisar a que se refiere la viabilidad del plan. La respuesta es que se trata de la viabilidad de las *operaciones* que componen el plan.

Sí, por supuesto. Una operación es el equivalente de *una jugada* en un juego. Es la unidad básica de acción que realiza un actor para cambiar la realidad. El marcador o resultado de un juego sólo cambia por algunas jugadas exitosas, pero todas las jugadas influyen en el resultado. Algunas lo hacen directamente, como las jugadas de gol en el fútbol, otras lo hacen indirectamente, como un buen pase. En la práctica del juego social ocurre algo parecido. El plan, en el método PES, se conforma principalmente con operaciones destinadas a cambiar el marcador del juego o VDP de cada problema hasta alcanzar las metas propuestas. A esas operaciones las llamamos OP, y ellas son seleccionadas por su capacidad para atacar las causas críticas o *nudos críticos* de los problemas y producir resultados que nos acerquen a las metas. Pero, así como una jugada de gol necesita de un buen pase, las operaciones OP necesitan de otras operaciones que llamamos OK, cuyo mérito consiste en que son constructoras de viabilidad de las operaciones OP.

Sí. Supongamos que usted tiene que tomar un fármaco de pésimo sabor para combatir la arritmia de su corazón. Supongamos que ese fármaco es muy potente, es decir eficaz para atacar su enfermedad, pero es intomable. ¿Qué hace el farmacéutico? Recubre el fármaco amargo con una capa dulce y agradable para facilitar su ingesta. La parte amarga del fármaco es la operación OP y la parte dulce es la operación OK. Sólo la operación OP ataca su enfermedad. La operación OK no tiene efecto directo alguno sobre su arritmia, pero sin ella, la operación OP no sería viable. El actor de un plan debe usar ambos tipos de operaciones para construirle viabilidad a su plan y hacerlo efectivo. Las operaciones OP puras, representan el barbarismo técnico. Las operaciones OK puras representan el barbarismo político. Pero si hacemos que ambas se complementen, llegamos al

procesamiento tecnopolítico, es decir a la combinación de ciencia y arte en el proceso de gobierno. Es como combinar cirugía y anestesia. Hacer la primera, aislada de la segunda, es barbarismo técnico. Hacer la segunda, aislada de la primera, es barbarismo político. La conjunción de ambas produce una buena intervención quirúrgica en el tejido social. ¿Se entiende ahora?

Muy claro, profesor, más claro imposible. Pero, ¿cuál es el contenido de una operación en el PES? No siempre se trata de cirugía.

Naturalmente, existen muy diversos tipos de operaciones según sea la gravedad y el tipo de cura posible que demanda cada nudo crítico de un problema. Ciertas operaciones representan cambios drásticos y fuertes, otras corrigen defectos, algunas evitan problemas. Depende de cada problema. Pero, cualquiera operación tiene una estructura general por la cual combina *recursos* que conducen a un *producto* el cual gesta un *resultado*. La relación recursos-producto es un indicador de *eficiencia*, mientras la relación producto-resultados muestra la *eficacia*. En el método PES cada problema es enfrentado con un conjunto de operaciones OP, calculadas como indispensables para alcanzar las metas. Pero, esas operaciones OP si bien son necesarias, *pueden ser políticamente inviables*. Por esta razón, el análisis de estrategia se concentra en las operaciones OP y de allí surge la necesidad de combinarlas con operaciones OK.

Veamos un ejemplo para ver si entendí bien. Supongamos una operación de reforma de la Constitución de la República para crear la instancia del gobierno vecinal más abajo de los Municipios. Esta es una idea suya ¿No es así?

Sí, soy fervoroso partidario de la idea del gobierno vecinal para democratizar y descentralizar nuestros países.

Bien, esa operación requiere como *recursos* mucho poder político, pocos recursos económicos y adecuados conocimientos jurídicos; el *producto* sería la Constitución reformada y el

Perfecto, así es.

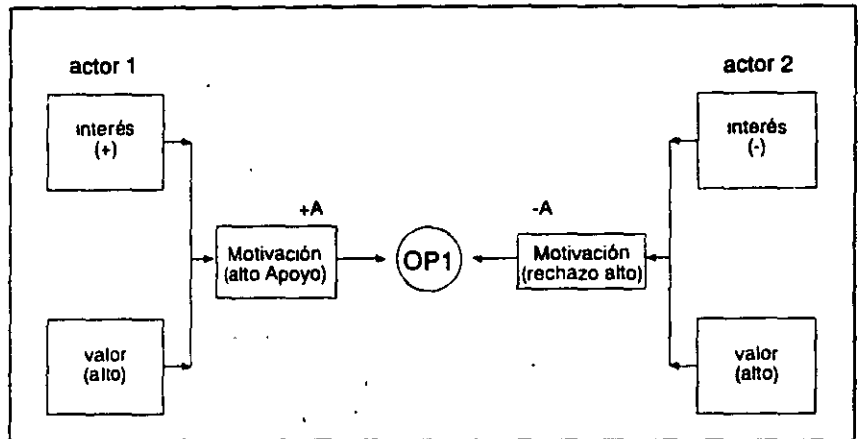
resultado sería el sistema de gobierno vecinal creado. La operación sería ineficaz si no logro crear el sistema de gobierno vecinal. Sería ineficiente, pero eficaz, si me desgasto políticamente para reformar la constitución, es decir pago un costo político alto por el producto, pero lo logro, aunque madure después de mi periodo presidencial. ¿Uso correctamente los conceptos?

Bien, el plan, según el método PES, selecciona un conjunto de problemas, los analiza, identifica sus nudos críticos y con esa base elabora un conjunto de operaciones para enfrentar los nudos críticos de cada problema. Por consiguiente, todo depende de la eficacia de las operaciones y de su viabilidad política. La tercera pregunta de nuestra entrevista se refiere a la viabilidad política. Ello significa elaborar una estrategia para hacer viables las operaciones del plan en la decisión, operación transitoria y operación estable según sea el caso. ¿Esto significa que debemos hacer una estrategia para cada operación?

Perdóneme, Profesor, pero usted va muy rápido. El lector necesitará ejemplos para entender lo que usted dice ¿qué es la motivación de un actor por una operación?

No, no es así, aunque su resumen está correcto. Un plan hecho con PES se puede componer de unas 300 a 500 operaciones y acciones, si procesa unos 20 problemas. Sería imposible pensar en estrategias para cada operación. Lo primero que se hace en el análisis estratégico es preguntarse por la *posición* o *interés* que asumen los actores frente a las operaciones —apoyo, rechazo, indiferencia pura, indiferencia táctica, indiferencia por ignorancia— y con ello descubrimos cuáles operaciones son de *consenso* y cuáles son *conflictivas*. Pero, también es relevante la *importancia* o *valor* que cada actor le asigna a cada operación. La conjunción del *interés* y el *valor* produce la *motivación* de cada actor por cada operación.

Ya lo sé, e inmediatamente ejemplifico. Pero, antes, vamos a inventar un dibujo que facilite la explicación para que usted lo inserte en la entrevista según nuestro convenio.

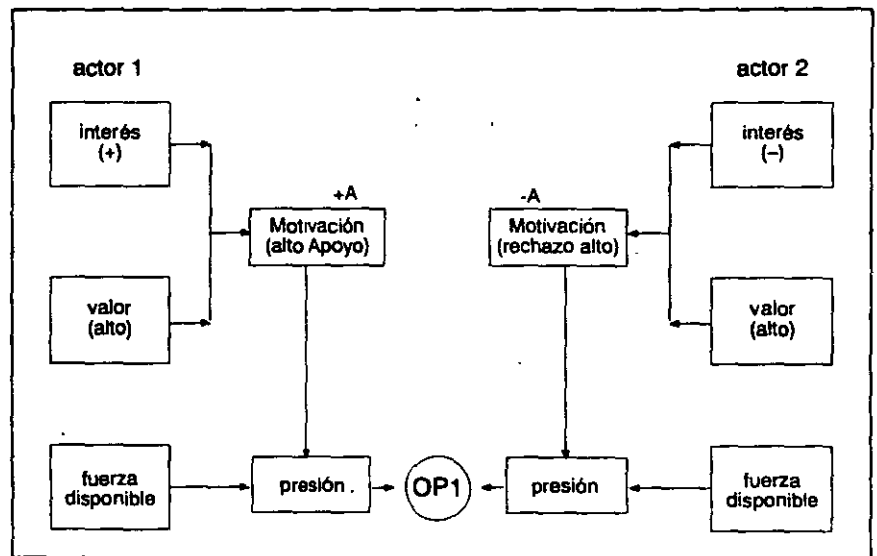


Supongamos que queremos analizar como se alinean los actores respecto de la operación OP1, que es un proyecto de reforma agraria. El actor 1 es el promotor del proyecto, tiene un *interés* positivo (+), es decir lo apoya, y además le asigna una gran importancia o *valor* (valor alto). Entonces podemos decir que la motivación del actor 1 por la operación OP1 es *alto apoyo*, o sea +A. Supongamos que el actor 2 es un gran latifundista, cuya renta y poder político dependen de la propiedad de su latifundio. ¿cuál será su motivación? Su *interés* será de rechazo (-), y le asignará también una gran importancia o *valor* (valor alto) a la operación OP1, porque si se realiza, lo afecta en aspectos esenciales de su vida. Por ello, su motivación será *alto rechazo*. La motivación combina el signo del interés con el del valor, y refleja la *intensidad* de los deseos con que el actor asume su posición. Por ejemplo, no es lo mismo si el actor 2 le asigna bajo valor a la operación OP1, porque entonces su rechazo será débil. Conocer las motivaciones ahorra mucho trabajo, porque todas aquellas operaciones que no tienen motivaciones de rechazo son viables, salvo que sobre ellas domine la indiferencia.

Me parece claro. Si nadie se opone a una operación, ella es viable, salvo que domine la indiferencia. Entiendo. Pero, la viabilidad de una operación no puede depender sólo de las motivaciones.

Si hay consenso sobre una operación y no domina la indiferencia, basta con el análisis de las motivaciones para precisar la viabilidad. Pero, si hay oposiciones la viabilidad no depende sólo de las motivaciones, sino además de la fuerza que respalda los apoyos, los rechazos y las indiferencias. La intensidad de

los deseos de apoyo, si no tiene respaldo en *fuerza*, no genera una presión significativa de apoyo; la intensidad de los deseos de rechazo, si no tiene detrás fuerza suficiente, no permite una acción efectiva de rechazo. Pero, si yo tengo mucha fuerza y poca motivación, tampoco ejerceré una presión significativa en un sentido o en otro respecto a la viabilidad de una operación. En síntesis, la viabilidad inicial de una operación depende de la relación de presiones que se ejerce sobre ella, y la presión de los actores depende de su motivación y de su fuerza. Es decir podemos completar el gráfico anterior agregando el concepto de *presión*, como sinónimo de *fuerza aplicada*, y el concepto de *fuerza*, como sinónimo de poder disponible para ser usado. Lógicamente, un actor aplica calculadamente la fuerza de que dispone, y ello depende de cuánta fuerza aplica el otro (presión) y de la motivación que le genera la operación en juego.



La conclusión simplificada que podemos sacar de este análisis es la siguiente. La operación OP1 será políticamente viable si la presión de apoyo es *suficientemente* mayor que la presión de rechazo. Pero, recordemos que la relación de presiones ejercida para la decisión, la operación transitoria y la operación estable de OP1 puede ser muy diferente. De manera que cada caso requiere un ajuste de este análisis general. A veces, la viabilidad crítica se refiere a la decisión, otras veces se refiere a la

operación estable. Además, debemos tener en cuenta la frase *suficientemente mayor o menor* en la comparación de presiones, pues no se trata de una relación mecánica simple. A veces, para hacer viable una operación se requiere que la presión de apoyo sea x veces superior a la presión de rechazo. En otros casos, para rechazar una operación basta con que la presión de rechazo sea significativa aunque sea menor que la presión de apoyo. Por ejemplo, para reformar la constitución no basta con la mayoría simple de votos en el Congreso Pleno, se requiere una mayoría calificada. Para defender una posición militar ventajosa basta con menos fuerza que la del agresor.

A ver, veamos donde estamos para no perderlos. Ahora entiendo cuando usted dudaba como explicar el análisis estratégico en una entrevista breve, sin una pizarra, sin mucho tiempo y sin el vocabulario previo. Pero, a estas alturas estoy suficientemente motivado con el PES y no voy a retroceder.

Bien, déjeme ayudarlo. El análisis estratégico de viabilidad que creó el PES se basa en dos preguntas secuenciales. *Primera*: ¿cuáles de las operaciones que debo realizar son hoy viables? Eso despeja buena parte del problema, y nos deja una lista de operaciones que *no son viables* en la situación inicial del plan. *Segunda*: ¿Puedo construirle viabilidad en mi período de gobierno a las operaciones que no son viables en la situación inicial?

Hasta ahora hemos iniciado el análisis de los conceptos para responder a la primera pregunta. En efecto, son viables aquellas operaciones: a) *de consenso*, es decir que no tienen motivaciones de rechazo y no pueden ser bloqueadas por el dominio de la indiferencia, y b) *conflictivas*, siempre que la presión de apoyo sea *suficientemente superior* a la presión de rechazo. Para precisar estas presiones y disponer de un método práctico de análisis tenemos sólo una dificultad, pero esa dificultad es *grande*: el concepto de fuerza. En efecto, mediante investigaciones, entrevistas y sondeos podemos precisar las *motivaciones*, pero el concepto de *fuerza* nos aplasta con su complejidad. Es como pellizcar un vidrio. Y si no podemos precisar o hacer comparable la fuerza disponible de los actores no podremos precisar la *fuerza aplicada* frente a una operación concreta para apoyarla o rechazarla, es decir queda en el aire el concepto de *presión*.

Entiendo la dificultad y parece casi insuperable.

Pero, no es insuperable. Ahí está el meollo del método estratégico. El concepto de fuerza puede ser precisado y hacer posible

las comparaciones entre actores. Podemos ir mucho más allá que las frases usuales referidas a una correlación favorable o desfavorable de fuerzas.

¿Cómo? Ahora si que usted me tiene atrapado por la curiosidad. Yo soy periodista político. Imagínese lo que significa para mí su afirmación, o más bien su provocación. ¿Usted afirma que el análisis político puede ser mucho más preciso que el que practican los políticos?

Según Piaget un niño de seis años no tiene capacidades desarrolladas de abstracción, de manera que, supongo yo, tiene que responder enumerando cosas que el clasifica como armas: un cuchillo, una pistola, un tanque, etcétera.

Si, Profesor, eso es lo que pienso, pero seguramente usted me dirá que estoy equivocado.

Usted ha invertido los papeles. Ahora es usted quién pregunta.

¡Muy vaga!

Bueno, no se cuáles sean sus expectativas, pero creo que no lo voy a defraudar. Todo radica en saber lidiar con el concepto de *poder*. Escuche primero estos dos cuentos para que entienda el fondo del problema y las causas de la dificultad con el concepto de poder y fuerza. Primer cuento: Suponga que le preguntamos a un niño de 6 años ¿qué es un arma? ¿qué responderá?

Excelente, o sea el niño tratará de enumerar cosas que son armas para distinguirlas de otras cosas que él considera que no son armas ¿de acuerdo?

No, esta vez no. Está en lo correcto. Ahora escuche el segundo cuento: Yo le hago la misma pregunta a un karateca cinturón negro, que tiene 22 años: ¿qué es un arma? ¿qué responde el karateca?

No lo tome como evasiva. Ya verá porqué hago estos cuentos. Yo contestaré por usted. El karateca dirá: mis manos son armas, mis pies, mi cabeza, mis rodillas, este vaso, esa lapicera, esta hoja de papel, etcétera. Y, después de meditar un rato, me contestará: *arma es todo lo que yo puedo usar contra el otro en una situación concreta*. ¿Qué le parece esa respuesta del karateca?

Pues ahora si que debo decirle que está equivocado. Es una respuesta muy buena y muy concreta, capaz de sacarnos del callejón sin salida a que conduce la respuesta del niño. *Todo es poder, todo es fuerza*; no se puede distinguir *lo que es fuerza* de *lo que no es fuerza*. Esa es la clave del asunto. ¡Dígame algo que no sea fuerza!

práctico que no me parece bien conocido por los analistas políticos. Yo soy periodista político, estoy siguiendo un postgrado en ciencias políticas, y esta es la primera vez que escucho los conceptos de esos vectores. Son vectores, ¿en cuál sentido? Le ruego de ejemplos.

ejemplo, siguiendo el ejemplo anterior del asaltante, podríamos decir que el vector de recursos críticos de ese juego es:

$$VRC = (x1 \ x2 \ x3 \ x4)$$

donde: $x1$ = un cuchillo, $x2$ = un paraguas, $x3$ = sus puños, $x4$ = los puños del asaltante. Para simplicidad del análisis supongamos que ni el asaltante ni usted saben utilizar ninguna otra parte del cuerpo, de manera que todo lo enumerable va desde $x1$ a $x4$. Cualquier otra parte del cuerpo que usted pueda enumerar está multiplicada por un coeficiente de destreza igual a cero. Ahora, la fuerza suya es el grado de control que usted tiene sobre el VRC del juego, y la fuerza del asaltante es precisable del mismo modo. En este caso podríamos decir que su *vector de peso* y el del asaltante son:

$$\begin{aligned} VP \text{ asaltado} &= (0x1 \quad 100 \ x2 \quad 100 \ x3 \quad 0x4) \\ VP \text{ asaltante} &= (100x1 \quad 0x2 \quad 0x3 \quad 100x4) \end{aligned}$$

que quiere decir, en su caso, que usted no controla nada del cuchillo, controla el 100% del paraguas, el 100% de su puños y 0% de los puños del asaltante.

Comprendo ¿Y cómo puedo saber quién tiene más fuerza, el asaltante o yo? ¿qué vale más mi paraguas o su cuchillo, mis puños o sus puños?

La *fuerza disponible* ya está precisada en cada vector de peso: lo que cuenta ahora es la *presión ejercida* y la necesidad de comparar las presiones para ver quién puede más. Esa *presión* depende del valor de cada recurso, de la destreza con que puedo usarlo y de la motivación para usarlo. En síntesis, pesan los siguientes factores:

- a) el valor o efectividad de cada elemento en relación al juego: cuchillo, paraguas, puños, etcétera, es decir el valor del patrimonio de fuerza; cada uno de esos elementos o recursos tiene un valor comparativo distinto,
- b) la destreza que cada actor tiene para usar los elementos que controla, es decir la destreza táctica,
- c) los elementos que cada actor opone a los elementos que controla el otro: cuchillo contra paraguas, puño contra puño, o

cualquier otra combinación posible, y ello apunta a la capacidad estratégica que permite a cada actor elegir con inteligencia la combinación más conveniente, y

- d) la intensidad de la motivación que anima a los actores en la confrontación, la cual depende del valor de la operación para ellos y de la presión que cada uno ejerce sobre el otro (escalada de presiones)

La consideración a) apunta al valor del patrimonio de fuerza (control de recursos, capacidad física, equipamiento, etcétera). La consideración b) señala la destreza táctica de los oponentes, su habilidad para usar y administrar el valor del patrimonio de fuerza que poseen. La consideración c) ilustra muy bien la capacidad estratégica, la capacidad de ver donde están las fortalezas propias y las debilidades del oponente. Por último, la consideración d) destaca la importancia de la intensidad de las motivaciones, la voluntad de confrontar y la posibilidad del estímulo mutuo en el uso escalado de las fuerzas.

El análisis estratégico hace esas ponderaciones sobre los cuatro elementos señalados y llega a una conclusión sobre la viabilidad política. Todo lo que acabo de explicar es una versión extremadamente simplificada de un problema que es mucho más complejo. Por ejemplo, el concepto de *vector de peso* es más complejo que el simple grado de *control directo* del VRC. También interesa precisar el *control indirecto*. Por otra parte, una cosa es el vector de peso como *patrimonio del actor* en un momento determinado del juego, y otra el *valor de uso* del vector peso cuando es aplicado a una operación concreta, que en el PES se llama *vector momento* de peso. Este último puede ser mayor o menor que el vector patrimonio. La presión se ejerce con el vector momento de peso. Pero, no todo puede explicarse en una entrevista. Si la ciencia fuera evidente al nivel de explicaciones muy simples, entonces sobrarían las ciencias y bastaría con el sentido común. Lo que interesa, en definitiva, es que el PES dispone de métodos prácticos para contestar a la pregunta ¿qué parte de mi plan es hoy políticamente viable?

La ignorancia de un analfabeto, por ejemplo. La beatitud del Papa. La ceguera de una mujer que le impide defenderse.

¡No! Está completamente equivocado. Usted ha citado vulnerabilidades que, *en una situación concreta*, pueden significar suficiente fuerza para tener éxito. El analfabeto no puede leer el mensaje escrito que lo conduce a una celada. El Papa no tiene tanques pero su prestigio, en un caso de inminencia de un conflicto, le permite evitar la guerra entre dos países vecinos. La mujer ciega se defiende en la completa oscuridad mejor que un vidente. ¡No se olvide de la frase: *en una situación concreta!*

Fuerza es todo lo que un actor puede usar para lidiar o cooperar con otro en un juego concreto. Este es nuestro punto de partida en el PES. Y este concepto que parece vago llegará a ser para usted muy preciso en unos minutos más. La vaguedad parece provenir de la palabra *todo*. ¿No es así?

Así es. No hay nada más vago que decir *todo* es fuerza. ¿Alguien puede enumerar ese *todo* para precisar el concepto de fuerza? ¿cómo puedo yo decir que *todo* lo que el actor 1 puede usar contra el actor 2 es mayor o menor que *todo* lo que el actor 2 puede usar contra el actor 1?

Es increíble, pero sus reflexiones son como las del Dr. Watson. Con su objeción coloca el dedo en la llaga del problema. Exactamente ese *todo* es bien preciso y enumerable. Sólo le falta juntar la palabra *todo* con la frase *en una situación concreta* y comprenderá mi punto de vista. Piense usted ahora en el siguiente caso. Usted va sólo, de noche por la calle desierta. En el suelo no hay nada, ni una piedra, ni un clavo, nada, salvo el agua de la llovizna. Usted lleva su paraguas. En ese momento aparece un asaltante con un cuchillo y le exige su billetera. ¿Puede usted enumerarme *todo* aquello con que usted puede defenderse *en esa situación concreta*? ¿puede usted enumerar *todo* aquello que puede usar su atacante para robarle *en esa situación concreta*?

Mi paraguas es un elemento componente de ese *todo*, y yo lo controlo. El cuchillo es otro componente de este *todo*, pero lo controla el asaltante. Supongo que mis puños, mis pies, mis rodillas, etcétera. Y, por el lado del asaltante, se pueden enumerar las mismas partes del cuerpo.

¿Nada más?

No veo que otra cosa podría usar para defenderme.

En mi capacidad para usar con eficacia mi paraguas, mis manos, mis pies, etcétera.

Sí, creo que sí. Veamos otro caso más simple a ver si entiendo bien. Un duelo. Cada uno tiene una pistola con una sola bala. Yo y mi oponente estamos equiparados en los recursos que controlamos y, por consiguiente, el desequilibrio de fuerzas queda limitado sólo a la destreza que cada uno tiene para hacer uso de su pistola. Todo lo que puedo usar contra el otro son los recursos que controlo, la pistola, y mi destreza para hacer uso de ella.

Déjeme pensar un momento. Creo que estoy algo confuso. Yo sé que no es fácil, pero ¿podría usted poner un ejemplo práctico de lo que acaba de decir? Piense en los lectores. Usted está diciendo, intuyo yo, algo demasiado importante para el análisis político

Entonces, ¿en qué consiste su fuerza en esa situación concreta?

¿Dónde está entonces la ambigüedad de la frase *fuerza es todo lo que un actor puede usar contra otro o para cooperar con otro en un juego concreto*? ¿Comprende mi argumento?

Bien, está correcto. Pero no crea que este modo de abordar el problema es aplicable sólo a casos simples, como el del asaltante y el del duelo. No, es aplicable a cualquier caso complejo. Ese conjunto enumerable de recursos utilizables por los actores para producir u obstaculizar las acciones producibles en un juego concreto según sean las motivaciones de los participantes constituye lo que el PES llama el *vector de recursos críticos del juego* (VRC). Todo juego concreto tiene un VRC particular perfectamente precisable. Una vez que se comprende el concepto de VRC de un juego, es menos difícil darle sentido práctico y preciso al concepto de fuerza. En efecto, podemos decir que *fuerza del actor 1 en el juego A es el grado en que dicho actor controla el VRC del juego A*. Y, a ese grado de control del VRC del juego, el PES lo llama *vector de peso de un actor* (VP). El vector de peso de un actor es un excelente indicador de su fuerza y permite precisarla y compararla con la fuerza de otros actores en el mismo juego. Una vez precisado el concepto de fuerza a nivel práctico-operacional, no es difícil calcular las presiones que son capaces de ejercer los actores para apoyar u obstaculizar la producción de una operación. Ese es el modo en que el PES contesta la primera pregunta sobre la viabilidad del plan en la situación inicial.

En primer lugar estoy hablando del concepto de vector del álgebra matricial, que es bastante conocido. Un vector es un grupo de elementos, cantidades o términos dispuesto en una línea horizontal o vertical que tiene una serie de propiedades particulares, como por ejemplo, la de pertenecer a un determinado conjunto, que en este caso es el conjunto de los recursos que pueden usar los oponentes en su confrontación violenta. Por

Bien, Profesor, entiendo los conceptos, pero no se si sabria operar prácticamente con ellos. Estoy un poco aturdido por la complejidad del asunto, pero comprendo que no todo puede ser absolutamente claro en una explicación de divulgación. Sin embargo, creo que se entiende razonablemente el camino que sigue el PEG para abordar la primera pregunta: *comparar las presiones de distinto signo que los actores ejercen sobre una operación. Según sea el resultado de esa comparación, algunas operaciones resultan viables y otras inviables.* Vamos, entonces, a la segunda pregunta: ¿Puedo construirle viabilidad en el periodo de gobierno a aquellas operaciones que hoy no son viables?

La respuesta a esta segunda pregunta es aun más compleja y, por supuesto, más imprecisa. La construcción de viabilidad se basa en la posibilidad de cambiar a nuestro favor las presiones aplicables hoy sobre las operaciones inviables. Esto puede hacerse por dos vías: cambiando las motivaciones o cambiando los vectores de peso y las destrezas para usarlos. El análisis estratégico implica aprovechar las *operaciones viables* para construirle viabilidad a las *operaciones inviables*. Ello requiere lidiar con los *actores* relevantes del juego, aplicar *medios estratégicos* para superar las restricciones y administrar las tres variables mencionadas: *actores, operaciones y medios estratégicos* a través del *tiempo* mediante secuencias inteligentes. La secuencia y el tiempo son claves en la estrategia, ya que en una *estrategia* el orden de los factores altera el producto resultante. No rige la propiedad conmutativa de algunas operaciones aritméticas. La secuencia $(a \rightarrow b) = z$ no produce el mismo resultado que $(b \rightarrow a) \neq z$.

Por consiguiente una estrategia relaciona de manera inteligente y constructora de viabilidad, en el marco de la metaestrategia M_t , los siguientes elementos:

$$E = M_t (\text{Actores, Operaciones, Medios estratégicos, Tiempo})$$

Así, debemos despejar interrogantes como estas:

- i) ¿cuáles son las *operaciones* inviables en la situación inicial?
- ii) ¿con cuáles *actores* debo lidiar para intentar construirles viabilidad a las operaciones inviables?
- iii) ¿qué *medios estratégicos* puedo aplicar a las operaciones y los actores para crear situaciones futuras favorables a la viabilidad de mi plan?
- iv) ¿cuál es la *secuencia* y el *tiempo* en que debo situar las operaciones y lidiar con los oponentes para hacer más eficaz el proceso de construcción de viabilidad?

Cada uno de estos cuatro componentes de la estrategia debe ser objeto de un análisis especial.

ACTORES

Empecemos con los actores ¿Le parece?

Los actores son autores y sujetos de la estrategia

El oponente es parte de la realidad, y de la realidad justamente creativa. Por consiguiente, lo esencial de la apreciación situacional se refiere al estudio de los actores. El estudio de actores debe proveer la base para hacer un cálculo de sus posibles jugadas. Aquí hay dos preguntas distintas relevantes. La *primera* se refiere a las posiciones que asume cada actor frente a lo ya declarado y conocido en el juego. Para ello disponemos de los conceptos de *interés, valor, motivación, vector de peso y matriz de afinidades* entre los actores. Sobre esa base podemos investigar a un actor. La *segunda* pregunta se refiere a lo no declarado, desconocido e incierto. Es el estudio de reacciones y acciones hipotéticas que emprendería un actor en determinadas circunstancias concebidas como posibles. En este caso tenemos que investigar el *código operacional del actor*, ya que un buen estratega no tiene comportamientos estables, sino *invariantes de conducta*. El *código operacional de un actor* es un vector de características invariantes que constituyen el fundamento de sus actuaciones. En este caso, el código operacional no nos permite predecir que hará el estratega, sino cuáles serán las características de sus actuaciones.

Por ejemplo, el código operacional del actor A1 podría ser:

COA1 = (personalista, autoritario, soberbio, egocéntrico, inteligente, imaginativo...)

El conocimiento a fondo del código operacional de un actor nos permite *prever* el espacio de sus posibles acciones, negar determinadas posibilidades y afirmar la probabilidad significativa de otras. En este sentido, el estudio del actor es una base que fundamenta las apuestas estratégicas.

Estos estudios sobre los actores ¿son comunes en la práctica política?

En la práctica de la política interna todavía no, pero en la política internacional son comunes. Por ejemplo, la RAND Corporation tiene un estudio, que por lo demás es público, sobre Fidel Castro y otro sobre los nueve comandantes sandinistas de Nicaragua.

OPERACIONES

Y respecto de las operaciones ¿qué puede decirnos?

Respecto del segundo componente, las operaciones, creo que ya está casi todo dicho.

Las apuestas del plan se hacen en base a operaciones OP, las cuáles cumplen los siguientes requisitos:

- a) se diseñan a partir de la selección de los nudos críticos de cada problema, y por consiguiente se incorporan al plan por su *eficacia* para cambiar el marcador de un nudo crítico o el marcador del juego.
- b) si fallan o no se realizan, las metas del plan no pueden ser alcanzadas
- c) se pueden diseñar como parte del plan formal, pues responden a problemas estables detectados con suficiente anticipación
- d) algunas operaciones OP son *operaciones-beneficio*, pues maduran rápidamente con resultados positivos apreciables para una gran mayoría de la población; otras operaciones OP son, en cambio, *operaciones-carga* si tienen un período largo de maduración donde dominan los costos antes de que muestren sus beneficios.
- e) se refieren, a veces, a acciones que la población o los actores relevantes consideran una *carga o un costo político* que no aceptan, y por consiguiente, pueden ser políticamente *inviables* en un momento determinado.

Si meditamos sobre el concepto de operación OP, nos damos cuenta que se trata de operaciones muy especiales que no pueden ser el componente diario único del juego social. Obviamente hay otras jugadas y la historia nos enseña que los actores sociales realizan además otro tipo de acciones más comunes que muchas veces no tienen ningún impacto directo sobre el marcador del juego o tienen un impacto parcialmente negativo. Por ejemplo, el Presidente puede decretar un aumento de salarios que contradice su política antinflacionaria, un general puede realizar una estrategia sólo para engañar al enemigo y sin impacto directo sobre la batalla, una central sindical declara una huelga de hambre sin que su propósito sea morir de hambre, etcétera.

Como ya señalé, en el juego social se combinan dos tipos de operaciones:

- a) las operaciones OP, que *contienen la capacidad de impacto del plan sobre el marcador del juego*, y
- b) las operaciones OK, cuya función es *facilitar* la producción de las operaciones OP.

Entonces, entre las operaciones OP y las operaciones OK hay una relación de complementariedad que completa la acción política, la cual debe ser eficaz, pero para ser eficaz debe ser primero posible.

Exacto, las operaciones OK no tienen sentido, salvo por estar al servicio de la producción de las operaciones OP. A su vez, las operaciones OP serían difíciles o imposibles de realizar sin la contribución de las operaciones OK. Esta distinción no desconoce que las operaciones OP, una vez llegado el momento de maduración de sus resultados, dejen de ser amargas en su balance global y adquieran las características de operaciones OK. Esto hace que sea muy importante el *tiempo de maduración* de las operaciones OP en una estrategia.

Las operaciones OP son jugadas excepcionales que no ocurren todos los días, sobre todo aquellas operaciones que marcan rumbo o cambio de timón. En cambio las operaciones OK son materia del juego diario, pues ellas le abren camino a las primeras y sólo una cadena de ellas crea las condiciones que hacen posible las operaciones OP.

Las operaciones OK tienen las siguientes características:

- a) se diseñan para construirle viabilidad a alguna operación OP, por consiguiente no tienen directamente *eficacia direccional*, sino *eficacia procesal*.
- b) si fallan, siempre es posible concebir una operación OK alternativa, y las metas del plan no tienen necesariamente que ser afectadas.
- c) en general, no se pueden diseñar como parte *del plan formal*, pues responden a necesidades y oportunidades muy inmediatas; son un buen ejemplo del principio de que *el plan sólo se completa en la acción*. Constituyen muchas veces un producto de la *improvisación en torno al plan*, y demuestran la importancia del concepto de *cultura de planificación* que eleva la calidad de la improvisación y la somete a la direccionalidad del plan.

d) se refieren a la parte dulce de la política y, por consiguiente, su requisito esencial es que sean de antemano viables.

Las operaciones OP crean la necesidad de las operaciones OK, y las operaciones OK le crean viabilidad a las operaciones OP. La historia sería inentendible sin las operaciones OK, consideradas como un tejido en torno a las operaciones OP.

MEDIOS ESTRATÉGICOS

Hasta aquí, tenemos los actores y las operaciones como elementos claves de toda estrategia. Los primeros producen las segundas. Nos falta hablar del proceso de producción de las operaciones, o sea de los medios estratégicos aplicables para que ellas sean realizables.

Efectivamente. Tenemos que analizar los medios estratégicos. Algunos conjuntos de operaciones OK cumplen funciones muy especializadas en relación al proceso de construcción de viabilidad, y dan origen a lo que podemos llamar *medios tácticos* que, al ser utilizados en secuencia en la trayectoria, devienen en *medios estratégicos*. Los medios tácticos y estratégicos son conjuntos de operaciones tipo OK que han demostrado en la práctica una alta eficacia procesal y, dado su uso reiterado, tienen respaldo en teorías y técnicas para facilitar su mejor uso. Los medios tácticos y estratégicos más usados son los siguientes:

IMPOSICIÓN

Es el uso de la autoridad y la jerarquía. Por consiguiente, este medio no es aplicable a un juego sino a la estructura jerárquica que depende de un jugador. Al interior de una estructura jerárquica, sin embargo, también pueden ocurrir juegos. Por ejemplo, en una situación normal, el Ministro da órdenes a sus funcionarios. Pero en un período de huelga, debe usar otro tipo de medios estratégicos.

PERSUASIÓN

Se basa en la capacidad de seducción del líder. Implica obtener el apoyo y adhesión del otro al proyecto propio sin ceder nada de inmediato, salvo la protección psicológica o real de adherir o participar en el proyecto del líder, lo cual implica sólo la posibilidad futura de una recompensa. La estrategia de persuasión siempre es una buena compañera de la estrategia de imposición.

NEGOCIACIÓN

Implica intercambiar intereses conflictivos con otra parte, en la disposición de ceder algo si el otro también cede. El ideal es no ceder nada y encontrar en la negociación un acuerdo bueno para todos. Pero, ello no es siempre posible y depende del tipo de negociación y de la inteligencia de los negociadores para transformar una negociación aparentemente conflictiva en otra cooperativa. Podemos hablar de tres tipos de negociación: a) *Cooperativa*, donde todos los participantes ganan (suma positiva o distinta de cero) si la negociación es exitosa; b) *Conflictiva*, donde lo que una parte gana la otra lo pierde (juego suma cero), y c) *Mixta*, donde hay aspectos combinados de las dos anteriores.

MEDIACIÓN

No siempre el conflicto de intereses puede resolverse mediante la negociación. Si ceder algo del objeto de la negociación es de muy alto costo para las partes, la vía de la negociación tiene pocas probabilidades de éxito. Cuando ello ocurre y no existe ánimo de confrontación, de acudir a un juicio en tribunales o recurrir a la violencia, un camino abierto consiste en acudir a un mediador.

JUICIO EN TRIBUNALES

Exige que el conflicto de intereses esté sometido a reglas jurídicas que le sean aplicables.

COACCIÓN

Consiste en amenazar a otro con hacerle pagar un costo si no se aviene a una conducta impuesta por la parte amenazante

CONFRONTACIÓN

Se basa en medir fuerzas. Si no hay acuerdo, veamos quién pesa más. El sistema democrático exige de confrontaciones periódicas, como las elecciones, las huelgas, etcétera para mantener el equilibrio de poderes y la representatividad democrática.

DISUASIÓN

Amenaza de aplicar la fuerza que habla por sí misma, en el entendido que no será necesario utilizarla plenamente. La disuasión se basa en dos principios: a) exhibir la fuerza propia, y b) demostrar la voluntad y capacidad de usarla con eficacia y alto costo para el oponente en el caso necesario. La disuasión entre dos actores poderosos implica una privación mutua de libertad.

GUERRA

Medición violenta de fuerzas. Sólo es imaginable en el caso de objetivos de altísimo valor y donde cada parte estima que la otra está dispuesta arbitrariamente a imponer sus objetivos.

¿En qué sentido los recursos que usted ha mencionado son medios estratégicos?

Bueno, en el sentido de que sólo se puede producir una operación OP apelando a algunos de los medios que señalé.

Bien, Profesor, ¿Y el tiempo? ¿qué papel juega en la estrategia? ¿por qué es también un medio?

TIEMPO

Sí, finalmente nos queda el tiempo. Sólo se pueden producir las operaciones del plan con el efecto esperado si se realizan en el tiempo y la secuencia oportuna. Es la variable clave de toda estrategia. El tiempo impone *restricciones* y ofrece *posibilidades*. A partir de esas restricciones y posibilidades, la estrategia de construcción de viabilidad exige diseñar una *secuencia* de operaciones viables OP eficaces para crear un espacio futuro de posibilidades capaz de admitir la producción de la *secuencia de las operaciones OP inviables*. En este proceso de construcción de viabilidad podemos contar con la ayuda de las *operaciones OK*. La estrategia se conforma, en última instancia en una *trayectoria*, es decir por una *secuencia de operaciones* y una *secuencia de medios estratégicos discriminados por actores y operaciones*. Toda trayectoria tiene un *segmento crítico*. Ese segmento crítico, si es *favorable*, está definido por el intervalo de fechas futuras en que el estratega calcula que las nuevas situaciones creadas, a causa de sus características suficientemente favorables, harán viables las operaciones que son inviables en la situación inicial. También el segmento crítico

puede ser *desfavorable*. En una trayectoria existen muchas combinaciones posibles de trato a los actores, las operaciones, los medios estratégicos y el tiempo. ¿Cuáles combinaciones son más promisorias y tienen mayor probabilidad de éxito? ¿Cuáles son coherentes a lo largo de la estrategia? Por ejemplo, si hoy confronto duramente con el actor A1 ¿puedo lograr mañana su colaboración para hacer viable otra operación?

Una trayectoria constructora de viabilidad indica la secuencia en que el estratega ordena sus jugadas en base al cálculo de creación de un segmento crítico favorable. Toda la complejidad de la estrategia se resume en la posibilidad de crear un segmento crítico favorable en la trayectoria. La elección del segmento crítico es la *elección del momento del conflicto difícil* en el tiempo, y de ello depende el éxito o fracaso de una estrategia. El *tiempo* es el punto de reunión de las otras tres dimensiones de la estrategia. En cada fecha concreta de la trayectoria se propone un trato a cada uno de los *actores* relevantes en relación a las *operaciones* a las cuales es necesario construirles viabilidad utilizando los diversos *medios* estratégicos disponibles.

Estoy pensando, Profesor, como sintetizar todo este complejo análisis que usted propone. Pensemos en el político o el técnico tradicional. ¿Cómo podríamos explicarles esto del modo más simple?

Quizá la manera sea pensar en una secuencia de pasos, como en una receta de cocina, que esquematice el análisis estratégico.

Le ruego que lo intente, Profesor.

Voy a hacer la síntesis desde el principio:

PASO 1. PRECISE CUÁL ES EL PROBLEMA Y CUAL ES EL PLAN PARA ENFRENTARLO

Explicite el marcador del problema (su VDP), precise sus causas, formalice el flujograma del problema, construya el árbol del problema e identifique las operaciones. Formule los escenarios y construya el árbol de apuestas. Enumere sorpresas posibles y formule los planes de contingencia pertinentes.

PASO 2. ¿CUÁLES SON LOS JUGADORES?

Precise:

- a) los jugadores evidentes
- b) los jugadores potenciales
- c) ¿es posible crear jugadores favorables?
- d) estudie el código operacional de los jugadores más importantes

PASO 3. LA MATRIZ INICIAL DE MOTIVACIONES Y LA MATRIZ DE AFINIDADES

- a) Precise los apoyos, los rechazos y los diversos tipos de indiferencia relacionados con las operaciones de su plan. Existen posibilidades de indiferencia pura o real [0], indiferencia táctica [00], definida como el ocultamiento del interés real bajo la apariencia de indiferencia, e indiferencia por ignorancia [\emptyset]), entendida como aquella que es producto del desconocimiento de la propuesta.
- b) construya la matriz de afinidades y verifique cuáles apoyos y rechazos son *independientes* de las operaciones y se deben preponderantemente a las relaciones de amistad o enemistad entre los actores; muchas veces los actores no centran su atención en las operaciones, sino en quienes las promueven o rechazan, y definen su interés en relación al ánimo de favorecer o perjudicar al otro.
- c) No asuma la matriz de motivaciones como un dato. Tampoco asuma rígida la matriz de afinidades. Analice la sensibilidad del interés y el valor de las operaciones inviables ante cambios en su diseño. Califique esos cambios asignándoles un valor, para verificar si son rechazables o aceptables para usted. Reflexione sobre las decisiones pertinentes para ampliar el espacio de viabilidad de su plan. ¿Cuáles son las posibilidades?

PASO 4. EXPLORE METAESTRATEGIAS: VISIÓN GLOBAL

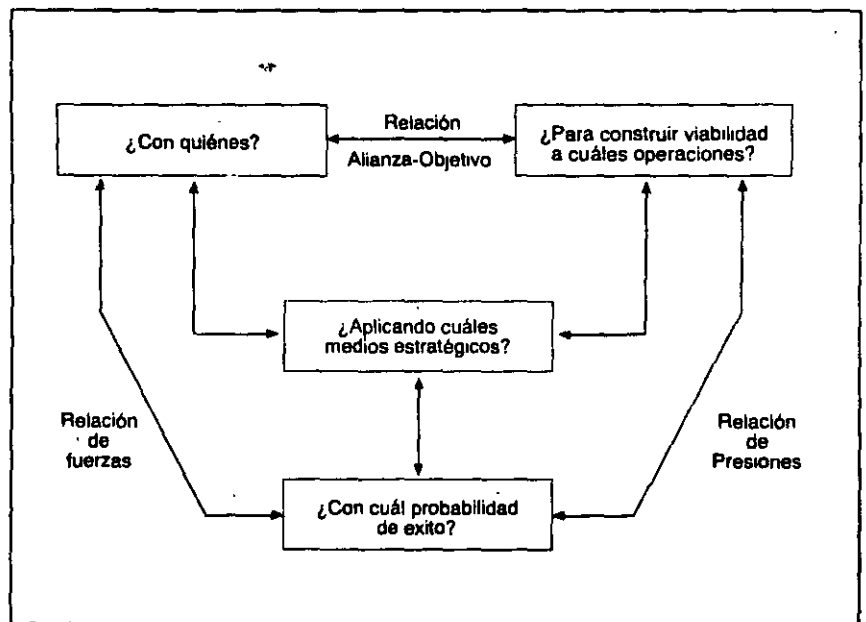
- a) ¿En qué plazo interesa la viabilidad del plan? ¿Ahora o puedo esperar? ¿Cuánta es la espera admisible?

- b) ¿ganar consenso y apoyos? ¿o ganar fuerza? Dos grandes metaestrategias: cambios en las motivaciones versus cambios en la acumulación de fuerzas. ¿Cuál es la mejor combinación?
- c) Construya el *triángulo estratégico* en la situación inicial. Este triángulo se compone de cuatro preguntas, es más bien la base de una pirámide:

Primera pregunta: ¿con quiénes?, apunta a la suma de fuerzas requeridas para que sus operaciones puedan ganar en viabilidad. Solos, tenemos menos fuerza que en una alianza, pero más cohesión y un plan más representativo de nuestra ideología. En alianza con otros sumamos más fuerza, pero el contenido y número de las operaciones tendrá que ser ajustado a las necesidades de la alianza.

Segunda pregunta: ¿para qué?, está condicionada por la respuesta a la primera. ¿Cuánto gano en fuerza si renuncio a parte de mi proyecto o incluyo en el mío operaciones del proyecto de otros? ¿cuál es mi proyecto mínimo no negociable?

Tercera pregunta: ¿cuáles medios estratégicos son aplicables?, se refiere a las vías convenientes para la producción de las operaciones en relación a los actores relevantes y a como se combinarían en la trayectoria estratégica. Es decir, como se entrelaza la táctica y la estrategia.



Cuarta pregunta: ¿cuál es la probabilidad de éxito?, alude al resultado de combinar las respuestas a las tres interrogantes anteriores y precisar el conjunto de operaciones que resulta viable. Ello depende de la relación de presiones, la cual, a su vez, depende de la relación de fuerzas —vectores de peso— y de las motivaciones afectadas. Mientras más coherente es un proyecto desde el punto de vista ideológico, mayor es la probabilidad de herir intensamente intereses de los oponentes y estimular sus motivaciones negativas o de rechazo.

La *relación alianza-objetivo* indica que el contenido de la operación o del proyecto de gobierno depende de la amplitud de la alianza y de la homogeneidad de los aliados.

La *relación de fuerzas*, muestra cuánta fuerza sumamos a favor y en contra de la operación o el proyecto. Ello depende de la fuerza que aportan los aliados. Mucha fuerza adicional con pocos problemas ideológicos es un buen negocio. Poca fuerza adicional con muchos problemas ideológicos es un mal negocio.

La *relación de presiones* muestra cuánta de la fuerza disponible estarán dispuestos a usar las partes en conflicto. Ello depende de la *intensidad* de las motivaciones encontradas que, a su vez, depende del proyecto de gobierno que en definitiva asume cada actor.

La *probabilidad de éxito* muestra el resultado del cálculo estratégico, y puede ser diferente para la instancia de *decisión, operación transitoria y reproducción estable* de la operación en el tiempo.

d) Posibilidades de alianzas: Cambios y consecuencias en el marco ético-ideológico

El interés de los actores no es algo arbitrario e inestable, sino que responde a una estructura ideológica que debe ser estudiada.

El *marco ético-ideológico* de un actor permite delimitar los valores, planes, ideas y acciones que un actor *admite o acepta*, de aquellos que *rechaza* o ubica en una zona difusa sujeta a mayores consideraciones. La intersección de los marcos éti-

co-ideológicos de los actores es un buen indicador de sus *afinidades*. Aquí hay que tener cuidado con la elasticidad positiva o negativa del marco ético ideológico de un actor, como explicaré más adelante.

Esta pirámide estratégica puede cambiar por varias razones:

- i) cambios en las alianzas
 - ii) cambios en los objetivos
 - iii) cambio en las relaciones de fuerza
 - iv) cambio en las relaciones de presión
 - v) cambio en el contexto del juego
- e) En base a este análisis decida a cuáles operaciones *debe renunciar por ahora*, moderando las metas en el período de gobierno, y por *cuáles va a luchar* con una buena estrategia.

PASO 5. ELASTICIDAD DEL MARCO ÉTICO-IDEOLÓGICO DE LOS ACTORES

Cuando un actor es acorralado, puede reaccionar de manera muy variada. Para prever estas reacciones es útil el concepto de *elasticidad del marco ético-ideológico* de un actor. El marco ideológico de cada actor no es un dato, es sensible a las presiones. Esta sensibilidad se expresa en una ampliación o en un estrechamiento de sus fronteras. En un extremo, el marco del actor se *cierra*, es decir se radicaliza y admite menos operaciones que antes. En el otro extremo se *abre* o se flexibiliza para aceptar operaciones que no aceptaría en la situación previa. El efecto que esta apertura o cierre del marco ético-ideológico tiene sobre la aceptación de las reglas del juego por parte de los actores es de gran importancia en el análisis estratégico. Por ejemplo, la represión activa ejercida contra el narcotráfico liderado por el cartel de Medellín desató en Colombia la guerra de ese cartel contra el gobierno. El oponente no cedió, sino que cerró su marco ético-ideológico y desconoció una parte adicional de las reglas del juego.

PASO 6. DOSIFICACIÓN DE LA METAESTRATEGIA

- a) Calcule el *intercambio de problemas* que producen distintos tipos de alianzas: ¿qué gana y qué pierde? ¿cuál es

el balance de intercambio? ¿pérdida del contenido ideológico-técnico del plan versus ganancias en la probabilidad de éxito?

- b) Compare el cálculo anterior con las posibilidades de acumular más fuerza a costa de los oponentes.
- c) ¿qué parece más difícil de cambiar? ¿Las motivaciones o los vectores de peso de los oponentes? ¿cuál es el límite favorable de las alianzas? Precise las variables específicas y concretas relevantes para la evaluación:
 - votos agregados y restados
 - cambio de imagen (favorable o desfavorable)
 - control de recursos que gana o pierde (medios de comunicación, apoyo económico, etcétera).
- d) Oriente su metaestrategia según este análisis.

PASO 7. ¿CUÁL ES EL VRC DEL JUEGO?

- a) precise los recursos que es necesario controlar para producir u obstaculizar la producción de las operaciones del plan; esa lista de recursos, si está completa, es el VRC del juego.
- b) construya la matriz Operaciones-VRC, haciendo una distinción clara entre los recursos que son críticos para la: i) decisión, ii) operación transitoria, y iii) reproducción estable de la operación; en esta matriz debe indicar cuáles recursos listados en el VRC deben ser controlados por cualquiera de los actores para producir u obstaculizar la producción de cada operación analizada.

PASO 8. PRECISE LA MATRIZ DE VECTORES DE PESO DE LOS ACTORES

- a) de los actores actuales y evidentes
- b) ¿que pueden llegar a controlar los actores emergentes?
- c) Analice las vulnerabilidades de los actores. ¿donde están las vulnerabilidades reales del vector de peso de cada actor?
- d) ¿los actores tienen vulnerabilidades personales?: defina sus límites de ética en la estrategia.

PASO 9. ANALICE LA VIABILIDAD ACTUAL DE LAS OPERACIONES

- a) aplique el modelo de análisis de viabilidad sincrónica del PES comparando las presiones de apoyo y rechazo en la *decisión*, en la *operación transitoria* y en la *operación estable* de cada operación conflictiva.
- b) clasifique las operaciones en: i) de consenso, ii) conflictivas pero viables, iii) altamente conflictivas pero viables, y iv) inviables en la situación inicial.

PASO 10. IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES CRÍTICAS DE LA ESTRATEGIA

¿Donde radica esencialmente el problema de inviabilidad?

- a) precise los actores que rechazan con mucho peso y motivación
- b) ¿contexto desfavorable del juego? (Ejemplo: reforma tributaria al final del período de Gobierno)
- c) identifique los *aspectos parciales* del diseño de las operaciones que generan el conflicto ¿cuáles aspectos? ¿son negociables?
- d) ¿tiene posibilidades de respuestas efectivas para estas causas?
- e) ¿dónde están las fortalezas propias y las debilidades de los oponentes?
- f) ¿cómo es la elasticidad del marco ético-ideológico de los oponentes claves?

Evalúe la situación antes de proseguir el análisis. Recuerde que el contexto está fuera de su control.

PASO 11. ENSAYO DE TRAYECTORIAS

- a) haga explícitas las restricciones de secuencia u orden verdaderamente significativas que la realidad impone (razones técnicas, legales, económicas, etcétera)
- b) trate de construir la *peor trayectoria posible* y explicita los criterios para clasificarla como la peor que el equipo de análisis es capaz de imaginar. Liste, precise y ordene esos criterios.

- c) Invierta cada criterio de la peor trayectoria para seleccionar los criterios capaces de concebir una *buena trayectoria*. Construya la mejor trayectoria posible y critíquela hasta que nadie del equipo sea capaz de agregar una sugerencia positiva.
- d) identifique algunas operaciones OK ¿Qué actores y cuáles operaciones requieren operaciones OK? ¿En qué momento serían más necesarias y efectivas? ¿cuáles puede precisar ahora y cuáles dejaría para ser definidas en su momento?
- e) Examine dos o tres de las mejores trayectorias preguntándose: ¿son eficaces porque desmotivan a los oponentes o porque permiten aumentar la fuerza propia? ¿Las operaciones OK actúan en ambos sentidos? ¿cuál trayectoria parece tener mayor probabilidad de éxito? ¿cuál es menos vulnerable? ¿cuál es menos costosa? Compare ventajas y desventajas.

PASO 12. EVALUACIÓN DEL SEGMENTO CRÍTICO DE LAS TRAYECTORIAS

- a) Ahora es necesario formular hipótesis sobre el cambio situacional que es capaz de generar cada una de las mejores trayectorias, caracterizar las situaciones y escoger la o las situaciones en que conviene situar el conflicto por las operaciones inviables.
- b) Construya un cuadro comparativo como el siguiente:

Características de la situación exigida por la viabilidad de las operaciones	Características de la situación mas favorable que permite la trayectoria
i) Mayoría en el Congreso Nacional ii) Adhesión popular superior al 60% iii)	i) ii) iii)

- c) Evalúe si la mejor trayectoria es suficientemente buena para construirle viabilidad a las operaciones inviables. Haga hipótesis de techo y piso sobre el juego de presiones para cada operación considerada inicialmente inviable. La pregunta clave es: ¿cómo cambian las relaciones de presión?

¿cuál es la confiabilidad sobre la probabilidad de producción de ese cambio?

PASO 13. SIMULACIÓN ESTRATÉGICA

Trate de mejorar la calidad de la estrategia expresada en cada trayectoria. Hay varias posibilidades:

- i) *la crítica estratégica*, especialmente centrada en el análisis de vulnerabilidad y confiabilidad de las trayectorias seleccionadas; siempre debe hacerse este análisis.
- ii) *el juego formal*, que tiene su origen en el juego de guerra o *kriegspiel*, que sólo es aplicable a problemas muy estables en el tiempo, pues requiere un gran tiempo de preparación y desarrollo, y
- iii) *el juego informal*, herramienta simple, potente y poco costosa en tiempo, pues toma lo mejor y más ágil del juego formal y lo combina con la crítica estratégica. Es un juego con las siguientes características: a) no tiene reglas formales, ya que sus reglas son las de la realidad misma del caso; b) sólo es practicable por quienes tienen un conocimiento íntimo de la realidad, pues los datos o fichas del juego son los que provee la realidad del caso simulado, y c) el actor principal participa directamente en el juego representando su propio rol; sólo los oponentes son simulados por jugadores especialmente entrenados en la representación de sus respectivos roles.

Creo que la tercera pregunta está cubierta y en su respuesta es evidente la diferencia que existe entre la planificación tradicional y el PES respecto de la viabilidad política. Ahora comprendo mejor porqué la mera consulta política desde el nivel técnico hacia el dirigente político no resuelve el problema. Pero, antes de entrar a la cuarta pregunta me asalta una duda y quisiera presentársela de inmediato con esta interrogante:

Fácil no es. ¿Acaso lo complejo puede abordarse con métodos simples? ¿Son fáciles los estudios que dan soporte a la decisión de construir y licitar un puente? No se si me entiende. Para mí un soporte de análisis no es ni complejo ni simple en absoluto, sino en relación al valor del producto procesado. Un método es complejo o adecuado en la práctica según sea el valor o importancia del producto procesado y el riesgo de pagar un costo si se usan para procesarlo métodos simples que generan una alta probabilidad de errores. Quiero llamar la atención sobre un equívoco común en las prácticas de gobierno. A nadie le extraña que haya una enorme cantidad de complejos y costosos es-

¿No cree usted que ese análisis estratégico es muy complejo y difícil de realizar en la práctica?

tudios para tomar decisiones sobre asuntos *duros*, como la licitación y construcción de un puente, que es una obra física. Esos estudios pueden tomar un año y más, exigir cálculos de ingeniería bien complejos y ser bien costosos. Y eso parece normal porque el producto lo merece y si el puente se cae ello representa un costo político y económico alto y bien visible. Pero cuando se trata de procesar los problemas *blandos* de gobierno, aquellos que no representan obras físicas, sino regulaciones, procesos de producción de bienes y servicios, creación o modernización de instituciones, y diseño de controles, asuntos que pueden tener mucho más importancia que construir un puente, exigimos que los métodos sean simples, que los pueda manejar cualquiera que no tenga un entrenamiento especial. Le menciono un ejemplo. Un Presidente, relativamente cerca y al norte de su país, un día decidió privatizar una gran empresa de telecomunicaciones. La propuesta fue formulada y decidida con métodos que llamaríamos simples, sin un procesamiento tecnopolítico adecuado. No se hizo un análisis estratégico de construcción de viabilidad. En el momento de la acción, los sindicatos, reconocidamente fuertes, rechazaron la privatización con un paro nacional del sistema de comunicaciones. El impacto del paro fue inmanejable para el gobierno y el Presidente tuvo que retractarse de su decisión. ¿Cuánto vale el costo político de ese error? ¿Acaso no valía la pena invertir en el procesamiento de esa decisión tres semanas de trabajo de un equipo calificado en PES?

Entiendo y concuerdo. Por alguna razón que no es clara nos parece que los problemas de gobierno son todos de sentido común y pueden ser abordados sin métodos o con métodos elementales. Pareciera que las herramientas de gobierno son medios que se conquistan con el triunfo electoral y no con la investigación y el entrenamiento. Por eso un equipo de gobierno no

<p>Primera pregunta: ¿Cómo explicar la realidad?</p> <p>Diagnóstico Versus Apreciación situacional</p>	<p>Segunda pregunta: ¿Cómo concebir el plan?</p> <p>Cálculo paramétrico único Versus Apuestas en escenarios</p>
<p>Tercera pregunta: ¿Cómo precisar lo imposible?</p> <p>Consulta política Versus Análisis estratégico</p>	<p>Cuarta pregunta: ¿Cómo actuar cada día?</p> <p>Ejecución del plan Versus Cálculo, acción, corrección</p>

Así es. Vamos a la cuarta pregunta. Creo que su idea de que el PES es una herramienta de gobierno no es incompatible

valora las herramientas de gobierno. No sabe que existen. Creo que ahora comprendo mejor sus puntos de vista. Pero, permítame decirle que veo el PES más como herramienta de gobierno que como método de planificación.

Vamos a la cuarta pregunta, pero antes recordemos que el tema de nuestra conversación se refiere a las diferencias entre la planificación tradicional y el PES, y el itinerario que ella sigue consiste en apreciar la distancia entre una y otra contestando a las cuatro preguntas claves sugeridas por usted.

con su potencia como método de planificación. En el examen de la cuarta pregunta debe quedar suficientemente clara la relación entre métodos de planificación y métodos de gobierno.

Cuarta pregunta

¿Cómo actuar planificadamente cada día?

La cuarta pregunta enunciada por usted es la decisiva en la práctica de la planificación: ¿Cómo actuar planificadamente cada día? Si la acción se divorcia del plan, el plan es superfluo. ¿No es así?

Estoy de acuerdo, y ese es un buen punto de partida. La planificación sólo es efectiva en la medida que ofrece un soporte a la toma de decisiones y su oferta es demandada y valorada por el decisor. Este principio está roto en sus dos componentes en la planificación tradicional: no ofrece un soporte efectivo para la toma de decisiones ni su oferta es requerida por el decisor. Ya adelanté que hay algunas excepciones en América Latina, pero ese es el panorama general. Quizá es adecuado comentar que las excepciones se refieren al caso en que las oficinas de planificación asumieron directamente funciones ejecutivas u operativas, contradiciendo el concepto de estado mayor. En esos casos, tales oficinas son temidas por su poder, pero no son respetadas por la calidad de sus planes ni sus criterios cotidianos de planificación.

El punto clave consiste en entender que la planificación resulta de una *mediación* entre el *conocimiento* y la *acción*. Las respuestas a las tres primeras preguntas de esta conversación apuntan a la teoría y métodos para *acumular conocimientos* antes de actuar: identificación y selección de problemas, explicación situacional de los mismos, planes por problemas con escenarios, planes de contingencia, análisis de confiabilidad del plan y análisis estratégico. Estas tres primeras preguntas co-

responden a los tres primeros *momentos* de la dinámica del proceso de planificación situacional.

El *momento 1* es el *momento explicativo*. Trata de comprender la realidad identificando los problemas que declaran los actores sociales. Trabaja en los tiempos verbales *fue, es* y *tien- de a ser*. Su propósito es explicar la realidad del juego social y para ello usa el análisis situacional. Comienza con la enumeración y selección de problemas, el análisis del macroproblema, la identificación de los actores relevantes y termina con la explicación sistémica de cada problema mediante la técnica del *flujograma situacional*. A partir de ese análisis, construye el *árbol explicativo* y selecciona los *nudos críticos* de cada problema. Esta es la primera forma de acumulación de conocimientos.

El *momento 2* es el *momento normativo-prescriptivo*. Trata del modo en que se formula el plan y trabaja bajo la forma verbal del *debe ser*. Su propósito es producir las propuestas de acción en un contexto de incertidumbre y sorpresas. Aquí es donde se fundamenta la *gran apuesta* del plan y todas las *apuestas parciales* por problemas y por nudos críticos o subproblemas. Comienza con el prediseño de operaciones y la preevaluación de las mismas, la identificación de las *variantes, invariantes* y *sorpresas* propias del plan global y de cada problema, la formulación de escenarios y planes de contingencia y la presupuestación de las operaciones exigentes en recursos económicos. Todo esto se sintetiza en *árboles de apuestas* para cada problema y el *árbol de la gran apuesta del plan*. En apoyo de este proceso, se trabaja con un *Banco de Operaciones*, que incluye dos tipos de módulos: las operaciones del plan y las operaciones en etapa de pre-procesamiento que están como reservas para alimentar cualquier ajuste o cambio del plan. En la dinámica del PES el plan no es artesanal, es *modular* y se formula y reformula constantemente armando módulos procesados a partir de los módulos en reserva pre-procesados. Esta es la segunda forma de acumulación de conocimientos.

El *momento 3* es el *momento estratégico*. Trata del modo de examinar la viabilidad política del plan y del proceso de construcción de viabilidad política para las operaciones no viables

en la situación inicial. Su propósito es formular propuestas estratégicas para tratar las operaciones como un proceso de producción política en parte cooperativo y en parte conflictivo. Comienza con el análisis de la *matriz de motivaciones* para precisar la alineación de los actores respecto de las operaciones e identificar las operaciones y actores conflictivos, sigue con la enumeración del *VRC del juego* pertinente a cada problema, la construcción de la *matriz de vectores de peso* y culmina con el *análisis de trayectorias de construcción de viabilidad*. Esta es la tercera forma de acumulación de conocimientos.

Cuando un problema ha cruzado por estos tres momentos, sólo ha cambiado el conocimiento que el equipo de gobierno tiene sobre el mismo, pero la realidad sigue a la espera de la acción. De aquí la importancia de la *mediación* entre el conocimiento que se acumula en los tres momentos mencionados y el cuarto momento de la acción.

El *momento 4* es el momento *táctico-operacional*. Trata de la *acción* con el soporte del plan. Su propósito es crear un proceso continuo, sin rupturas, entre los tres momentos anteriores y la acción diaria. Trata también del recálculo del plan y su afinamiento a las circunstancias del momento de la acción y al detalle operacional que la práctica exige.

En la planificación tradicional se habla de la ejecución del plan. Eso es un simplismo, porque sólo se ejecuta aquello que los gerentes estiman que puede ser ejecutado. Las ideas del plan no se ejecutan hasta que alguien complete su procesamiento tecnopolítico con el detalle operacional que exige el sistema administrativo. Pero, ni ese detalle operacional se produce espontáneamente, ni los gerentes están en un vacío de acción a la espera de los planes, porque están abrumados con una agenda diaria plagada de pequeños problemas y enredados en cientos de trabas burocráticas. El espacio de la acción está siempre ocupado por las rutinas, las urgencias y la improvisación. Si el plan es ejecutado debe primero desplazar, al menos en parte, el espacio que ocupan la improvisación, las urgencias y las rutinas. Y, para ello, es previo que exista *demanda real* por planificación.

El drama del momento 4 es este: en nuestros sistemas de gobierno *no hay demanda* por planificación, porque nadie cobra cuentas por desempeño en función de planes, y los gerentes no tienen tiempo para planificar, porque los procesos de gestión pública son tan deficientes que todo lo que debiera ser normal debe ser empujado como si se tratara de emergencias. En ese cuadro, la acción se disocia de la planificación. Se planifica lo que no se hace y se hace lo que no se planifica. El resultado es evidente. La acumulación angustiante de los problemas y la incapacidad de los gobiernos para manejar su balance de gestión política. En el PES decimos, ningún gobierno puede ser mejor que las herramientas de trabajo que conoce y aplica. El tema de la última pregunta es, entonces, la *acción* y sus resultados ante el ojo crítico de la población.

Empecemos con la acción del gobierno ¿Qué se espera de la acción del gobierno?

En el método PES, los resultados de la acción del gobierno se registran en 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 y celeridad de la justicia, el mantenimiento de la legitimidad y legalidad del gobierno, el prestigio de los partidos políticos y del Congreso Nacional, 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 recurso escaso crítico para manejar este balance es el *poder*.

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 bienestar material, 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 para administrar este balance apunta a los *medios económicos*.

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, etcétera. El criterio central en el manejo de este balance consiste en mantener los marcadores de los problemas (VDP) 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*.

El Balance Global del gobierno se construye agregando los signos positivos y negativos de los tres balances parciales anteriores.

En el análisis de estos balances el PES considera 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.

Su teoría afirma que la baja capacidad de los gobiernos en América Latina puede sintetizarse en que los equipos dirigentes no saben administrar los tres balances que el PES propone. O se concentran en el balance I, con desconocimiento del manejo económico y de los problemas específicos del balance III, o manejan el balance II con criterio exclusivamente técnico, en desmedro de los balances I y III. Supongo que usted argumenta que esto se debe a la debilidad de las herramientas para procesar tecnopolíticamente los problemas. ¿Es acertada mi síntesis? ¿por qué puede ser deficiente un gobierno?

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 tecnopolítico 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, dentro del espacio de eficacia posible determinado por los dos primeros criterios.

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 olvido de alguno de los tres balances indica inevitablemente una mala selección de problemas.

¿Cómo operan estos tres balances?

Cada problema seleccionado por el gobernante en su proyecto de gobierno tiene un balance planificado y un balance resultante de la acción práctica. El balance de cada problema, a su vez, se compone de los tres balances mencionados. Algunos de esos problemas pueden arrojar un balance negativo, otros un balance neutro o positivo. El impacto conjunto de los balances de cada problema produce el balance global de gobierno. 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 período 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.

¿Quién calcula los balances por problemas y el balance global?

Esa es una de las funciones de lo que el PES llama *Unidad de Procesamiento Tecnopolítico* (UPT), que es una pequeña asesoría inmediata al Presidente de la República. Esa unidad debe hacer las proyecciones de esos balances y después verificarlos en la práctica. Pero, para evitar la ceguera y la autoevaluación satisfactoria desde la óptica exclusiva del gobernante, se requiere la valoración popular y de los actores sociales. La ciuda-

danía es el juez que valora en el presente el impacto de la gestión del gobierno, y nunca debe perderse de vista la necesidad de calcular, cada día, este balance, proyectarlo hasta el fin del gobierno y evaluar sus causas y consecuencias.

Para lograr una gestión exitosa de gobierno 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 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.

Su propuesta es muy interesante, porque matiza la política con la técnica, ya sea por la naturaleza de cada uno de los tres balances parciales, como por la aplicación de los criterios de eficacia formal y material de Weber. Ahora, Profesor, ¿quiere agregar algo más sobre el manejo de los balances?

Sí, cada balance es como un *cinturón*. Son tres cinturones de gobierno, no uno. El principio fundamental es compensar el apriete de unos cinturones con la holgura en otros. Esto es muy importante, porque en el sentido común tecnocrático se dice con mucha seguridad que si la situación es difícil hay que *apretarse el cinturón*. Falso, por dos razones. Primero, porque se trata de tres cinturones. Segundo, porque lo peor que puede hacer un gobernante es apretar los tres cinturones a la vez. El arte y la técnica de gobernar consiste en producir, mediante *compensaciones*, un *balance global positivo*. El déficit en el balance técnico, a la larga, conduce a un déficit en el balance político, 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. Naturalmente, la peor opción para un gobernante es aquella que siendo técnicamente ineficaz es además políticamente costosa.

¿Cuál es el costo de un mal manejo de los tres cinturones del gobierno?

Si un gobernante, a causa de la improvisación, la negligencia o la incapacidad tiene un déficit en estos tres balances de gestión, inevitablemente desacumula poder y pierde prestigio. El costo de esa pérdida, más allá de cierto límite y por una u otra vía, es la caída del gobierno. No basta con manejar bien *uno* de los balances, porque ello manifiesta algún tipo de *barbarismo* que produce costos innecesarios. Tampoco es necesario y eficaz estar simultáneamente en déficit en los tres balances, porque ello indica desgobierno. El costo político de la gestión global del gobierno no debe superar los beneficios políticos agregados de los tres balances. Este es un principio básico del arte-ciencia de la política.

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 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.

Pero, ¿no hay en su recomendación un cierto peligro de caer en el populismo, de agradar siempre a la población en el presente?

No, de ninguna manera. Ese es un mal entendido. Compensar los tres cinturones no significa soltarlos al mismo tiempo e irresponsablemente. La eficacia y seriedad de la gestión pública exige enfrentar los *problemas-carga* y el gobernante no debe eludirlos. Postergar los problemas-carga y dejarlos crecer, alivia algo el balance de hoy, pero genera una hipoteca presente que debe pagarse con costos excesivos en el futuro. No es eficiente *rodar* los problemas. Pero la gradualidad en el tiempo y la intensidad de su enfrentamiento debe calcularse en relación a la pér-

dida 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. Nunca es necesario apretar los tres cinturones y siempre existe la posibilidad racional de las compensaciones porque cada balance requiere del manejo de un *recurso escaso dominante distinto*. Si un gobernante no puede distribuir beneficios económicos, porque pasa por un período de restricciones económicas, puede distribuir poder, democracia, justicia, equidad, honestidad y transparencia, bienes que sólo son exigentes en recursos de poder. Si el gobernante tiene ese poder no debe desperdiciarlo por inactividad en el manejo del primer balance, pues el mal manejo de los tres balances pueden conducir a una pérdida de todo tipo de recursos en el vector peso del gobernante. Y lógicamente, cuando no se tiene ni poder político ni recursos económicos es imposible administrar los tres cinturones del gobierno. 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 o un mal manejo político. 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 peor *gestión política* es la que restringe el manejo del primer cinturón al nivel de escasez de los recursos económicos, y entonces aprieta los dos primeros cinturones: el primero por incapacidad de gobierno y el segundo por necesidad.

En síntesis, el problema consiste en que sin buena planificación es muy difícil administrar bien los tres cinturones del gobierno. O sea, sin la *mediación* del conocimiento con la acción.

Usted propone que el Presidente disponga de un *staff* asesor que maneje constantemente estos tres balances. Esa es la llamada *UPT (Unidad de Procesamiento Tecnopolítico)*, que de paso me dicen que

La existencia de esa mediación se refleja, como en un espejo, en la agenda del dirigente. Allí se asigna el uso del *tiempo* del dirigente y la selección de su *foco de atención*. Allí queda patente su selección de problemas. Cuando esa mediación no existe o ella es muy deficiente la agenda muestra dos características bien estudiadas: a) sólo un máximo de 4% del tiempo de 24

funciona muy bien en el Departamento del Risaralda, en Colombia. Pero, ello implica una revolución de la oficina del Presidente que me parece tan necesaria como difícil. Ahora entiendo la base de su crítica a la oficina del Presidente y por qué utiliza calificativos tan duros. Efectivamente, en comparación a lo que usted propone ellas son muy primitivas. La clave, según sus palabras, está en la mediación entre el conocimiento y la acción. ¿Dónde se expresa esa mediación entre el conocimiento y la acción y de qué depende?

Usted afirma que la buena planificación se expresa en el día a día, en el MDD del Presidente. Bien, pero ¿cómo se construye ese MDD en nuestras organizaciones?

horas diarias del dirigente se dedica a lo que es *importante* para la administración de los tres balances, y b) entre el 95% al 100% de las propuestas de decisión importantes que copan el 4% antes mencionado acceden a la toma de decisiones como *males-tares o problemas deficientemente procesados*. En otras palabras, el dirigente aprovecha bien, en el mejor de los casos, un 5% del 4% de su tiempo. El concepto de propuestas de decisión deficientemente procesadas es muy importante, y significa en el extremo inferior que se trata de malestares, es decir problemas no bien formulados y sin propuestas claras de solución; en el extremo superior se trata de problemas con buen procesamiento técnico, pero sin adecuado procesamiento político o jurídico, o con buen procesamiento político e inadecuado procesamiento en los otros ámbitos relevantes. Esto significa que la maquinaria ejecutiva que delibera y produce decisiones es de baja calidad y con gran proclividad a la ineficacia, la ineficiencia y los errores. Sin un buen *menú diario de decisiones* (MDD) es imposible administrar los tres cinturones del gobierno. Tenga usted por seguro que si un dirigente sólo aprovecha bien menos del 1% de su tiempo, su gestión es mala, aunque trabaje 18 horas diarias.

Se construye exactamente por la calidad de los procesos que conforman la mediación entre el conocimiento y la acción. Esa calidad exige: *primero*, que existan las condiciones para que la mediación tenga demanda, y ello depende de la existencia de un riguroso y exigente sistema de cobranzas de cuentas por desempeño; *segundo*, suficiente calidad de ciertos sistemas claves en el aparato de dirección, tales como: procesamiento tecnopolítico, planificación estratégica, gran estrategia, manejo de crisis, monitoreo, presupuesto por programas, gerencia por operaciones y entrenamiento. Cuando no se cumple la primera condición *no hay demanda* por planificación ni estímulo para la existencia de los sistemas mencionados en la condición segunda, o sea, la mediación no tiene demanda real. A su vez, cuando no se cumple la condición segunda, no puede existir calidad en la *oferta de mediación* y, por consiguiente, los siste-

mas tradicionales no pueden competir con la improvisación, las urgencias y la rutinas. En las condiciones señaladas la agenda y el MDD de los dirigentes se llena de rutinas, urgencias, malestares e improvisaciones porque ellas tienen más fuerza y capacidad práctica que la planificación tradicional.

Esta afirmación suya de que no hay demanda por planificación me parece muy acertada. Sin embargo, todavía no entiendo porqué un político inteligente prefiere la improvisación a la planificación. ¿Puede hacer un comentario sobre este punto?

Más que un comentario, estoy muy interesado en explicar dónde radican las ventajas de la improvisación sobre la planificación tradicional, ya que por alguna razón de peso ella domina en la práctica. En primer lugar, algunas ventajas provienen del contexto en que se desarrolla el juego institucional latinoamericano. En segundo lugar, ciertas ventajas radican en que la capacidad de improvisación es muy democrática, la tiene todo ser humano inteligente. Y en tercer lugar, las ventajas de la improvisación son relativas a deficiencias muy notorias de la planificación tradicional. Creo que vale la pena analizar por separado cada una de estas tres causas, porque las dos primeras pesan igualmente en relación al método PES.

La Influencia del contexto en que se hacen las prácticas de gobierno en América Latina facilita la improvisación y desvaloriza la planificación, porque el aparato del sector público conforma un sistema macroorganizativo de *baja responsabilidad*. Este calificativo de baja responsabilidad significa que nadie le cobra cuentas sistemáticas a nadie por el desempeño en el cumplimiento de sus compromisos en las apuestas del plan o simplemente por los *resultados* logrados en ausencia de planes en relación a las promesas electorales. Por consiguiente, en relación a los tres balances del gobierno, da lo mismo la eficiencia que la ineficiencia, la eficacia que la ineficacia, la calidad sistemática de la planificación que el facilismo de la improvisación. En otras palabras, en un sistema organizativo de baja responsabilidad no hay demanda por planificación y no hay *exigencias externas* al propio sistema político sobre la calidad de la gestión pública. El sistema político, expresado en los partidos políticos, se autosatisface con *criterios internos* de evaluación, tales como el control de los cargos públicos, el crecimiento relativo del partido, las oportunidades de negocios y el poder y

protección que otorga el control del aparato del Estado. En estas circunstancias, el gobierno no puede ser exigido por la población, que no tiene mecanismos, salvo el acto electoral, para hacer valer sus demandas. El gobierno sólo recibe presiones y controles de parte de las estructuras partidarias y los grupos de presión con capacidad para manipular las elecciones y esos criterios de evaluación interna sólo consideran de manera secundaria los intereses de la mayoría de la población. En estas circunstancias no hay un espacio serio para el desarrollo de los sistemas de alta dirección, entre ellos, el de la planificación. La improvisación no tiene competencia.

La *facilidad de la improvisación* es algo obvio. Cualquiera puede improvisar a partir de una profesión universitaria, de la experiencia y el conocimiento previo. La improvisación está al alcance de todos, no requiere entrenamiento ni conocimientos especiales y alimenta la soberbia del hombre práctico. Uso el término hombre práctico con el significado de menosprecio por la teoría, excesiva confianza en la experiencia y sometido a la ignorancia de segundo grado (no sabe que no sabe). La improvisación refuerza el ego del hombre práctico que ve en los métodos de planificación una amenaza a su poder y prestigio o una herramienta un tanto infantil e inocente. La planificación, en cambio, incluida la tradicional, requiere de un dominio especializado. La improvisación es la práctica natural en los partidos políticos y esos partidos son los que copan las posiciones principales de poder en el gobierno. Por consiguiente, la improvisación está a favor de la corriente de los hechos, mientras la planificación implica un cambio en el estilo de hacer política y hacer gobierno.

Por último, las *debilidades de la planificación tradicional* otorgan ventajas de mucho valor a la improvisación. La improvisación tiene cuatro cualidades esenciales frente a la planificación tradicional: a) es *flexible y adaptable* a la realidad, ya que no se formaliza en una propuesta y se hace en cada momento: b) es *oportuna*, porque actúa exenta de formalismos y a alta velocidad, mientras un plan tarda uno o dos años en ser producido y casi nunca puede ser revisado; la improvisación

está siempre allí cuando es necesaria con sus propuestas, c) es *variada*, porque sus fuentes de producción están dispersas en muchos lugares del aparato público y el sistema social, mientras la planificación tradicional tiene sus fuentes concentradas en las oficinas de planificación, y d) es predominantemente *situacional*, aunque a veces puede ser también tecnocrática, ya que el improvisador no actúa, en general dominado por una teoría o una técnica, sino en base a una experiencia que matiza una gran diversidad de criterios. En otras palabras, la improvisación se adapta mejor al modo de razonar del político, ya que la planificación tradicional, por su apego al modelo I determinístico, resulta muy artificial para los actores reales acostumbrados a lidiar con la incertidumbre y las sorpresas.

En síntesis, su opinión es que nunca la planificación tradicional doblegará a la improvisación. ¿No es así?

Cierto, pero debo hacer dos comentarios. Primero, es obvio que la planificación tradicional está moribunda y eso le quita fuerza para lidiar con la improvisación. Segundo, las relaciones entre planificación e improvisación no son de incompatibilidad absoluta, sino relativa. Lo que cuenta es cuál domina a la otra y no cual excluye a la otra. Me explico. La buena planificación requiere, en el momento de la acción, de una dosis de improvisación para ser práctica. El problema consiste en si la improvisación es un tejido necesario dominado por la planificación en el momento 4, o la improvisación domina el sistema de deliberaciones y toma de decisiones. La planificación no puede existir sin una cierta dosis de improvisación. Como decía el General von Moltke en sus disertaciones en la Academia de Guerra en Alemania, “no hay plan que resista el contacto con el enemigo”. El momento de la acción siempre exige un recálculo o adaptación del plan a las circunstancias del momento y un detalle operativo que sólo se aprecia en la inmediatez de la práctica. Por esta y otras razones es muy importante la cultura de planificación, ya que la calidad de la improvisación indispensable depende de ella.

Profesor, ahora me acaba de surgir una enorme

Estaba esperando esa pregunta. Pero, yo quiero situar su interrogante en un contexto más amplio antes de responderlo. Un

interrogante. Si no hay demanda por planificación en nuestros sistemas de *baja responsabilidad*, como usted los llama, no hay demanda ni por la vieja ni por la nueva planificación ¿cómo se puede mejorar la calidad de la gestión pública?

sistema organizativo de baja responsabilidad es un *sistema de mediocridad ultraestable* que no tiene estímulos para elevar su calidad ni acepta las imposiciones de modernización. En mi trabajo sobre la *Teoría de las Macroorganizaciones* he desarrollado con amplitud esta teoría. Es algo muy interesante. Un sistema organizativo de baja responsabilidad es un sistema satisfecho en su mediocridad y tiene un fuerte sistema inmunológico que le permite rechazar los implantes incompatibles de modernización. De manera que no sólo no hay demanda por planificación, sino que el sistema se defiende y rechaza la modernización de la planificación. Tampoco se trata sólo del rechazo a la planificación moderna, sino del rechazo a todo tipo de modernizaciones que traten de sacar el sistema organizativo de su punto de mediocridad ultraestable.

Es una afirmación sorprendente para la cual seguramente usted tiene fundamentos

Sí, tengo sólidos fundamentos que me permiten decir, que salvo estrategias muy especiales, es imposible modernizar el aparato público latinoamericano.

Es muy tajante, Profesor

Sólo soy tajante para traducir en teoría algo que la realidad muestra tajantemente. ¿O usted conoce alguna experiencia exitosa de modernización del aparato público en nuestros países?

Bueno, se han hecho muchos esfuerzos...

No, no estoy hablando de esfuerzos, estoy hablando de resultados. Déjeme explicarle con mayor detalle este punto crucial.

Podemos pensar en dos estrategias polares de reforma:

- a) la *estrategia horizontal* que intenta modernizar *un* sistema para *todos* los organismos del sector público (reformular el sistema de personal, de contabilidad, de planificación, de presupuestos, de compras, etcétera) y gradúa progresivamente la modernización avanzando sistema por sistema: esta ha sido la práctica tradicional de los expertos en administración pública, y
- b) la *estrategia vertical* de reforma radical y selectiva de *una organización* en *todos* sus sistemas relevantes.

La historia de las reformas por sistemas en América Latina demuestra que las reformas horizontales se degradan antes del segundo año y regresan a su nivel operacional primitivo en cuan-

to a sus prácticas reales. La razón es muy simple. Si reformamos el sistema a con un nivel de exigencia de calidad que los sistemas b y c no demandan ni pueden abastecer, el aparato organizativo se defenderá *aceptando formalmente* la reforma (leyes, reglamentos, organigramas, etcétera), pero *rechazando sus prácticas de trabajo* por ser inútiles para el juego organizativo real. Dicha reforma será así calificada de teórica, impráctica o muy compleja. La solución más fácil es aceptar la apariencia de la reforma y relegarla a cumplir funciones *rituales o simbólicas*. Con este sistema de reformas horizontales los organismos internacionales de cooperación técnica han despilfarrado sumas millonarias en dólares. A título de ejemplo, véase lo que hoy queda de tales reformas en el campo de planificación, presupuestos, carrera administrativa, administración de personal, etcétera.

La estrategia de reforma vertical tampoco está exenta de dificultades, pero tiene la ventaja de que el líder de una institución puede *autoimponerse un sistema de responsabilidad* que el sistema macroorganizativo no le exige y, por esa vía, puede reformarse integralmente una institución. En nuestra experiencia con reformas verticales (Gobernación del Zulia en Venezuela, algunos partidos políticos, Departamento de Risaralda en Colombia, etcétera) puede apreciarse que todo comienza a cambiar cuando la dirigencia máxima cambia de mentalidad y establece un sistema exigente y sistemático de petición y prestación de cuentas por desempeño. Sin embargo, la estrategia vertical puede ser aprisionada por las reglas del macrojuego institucional. En efecto, la institución modernizada, puede producir y exigir una calidad de producción que las otras instituciones no demandan ni pueden ofrecer. En ese caso, todo depende del peso de la institución reformada para imponer al resto del sistema que opera con baja responsabilidad, el respeto a la autonomía de su propio sistema de alta responsabilidad.

¿Por qué es mejor la reforma vertical?

El fundamento teórico de las ventajas de la reforma vertical sobre la horizontal reside en la diferencia de fuerza entre dos tipos de relaciones que operan de distinta manera en ambos tipos de reformas:

- a) las *relaciones intersistémicas*, que operan con poderosa fuerza negativa en la reforma horizontal, y
- b) las *relaciones interinstitucionales*, que son más débiles, pero operan con fuerza negativa en la reforma vertical.

En efecto, las relaciones intersistémicas son relaciones entre demanda y oferta. Así, un sistema modernizado:

- a) genera demandas a los sistemas no reformados que estos no pueden solventar con la oferta correspondiente,
- b) produce ofertas de calidad que los sistemas no modernizados no requieren para sus prácticas de trabajo, y
- c) crea una presión desigual y conflictiva entre el sistema modernizado y los sistemas viejos, que el sistema inmunológico de este último resuelve por su peso en favor del nivel operacional de mediocridad preexistente dominado por los sistemas no modernizados.

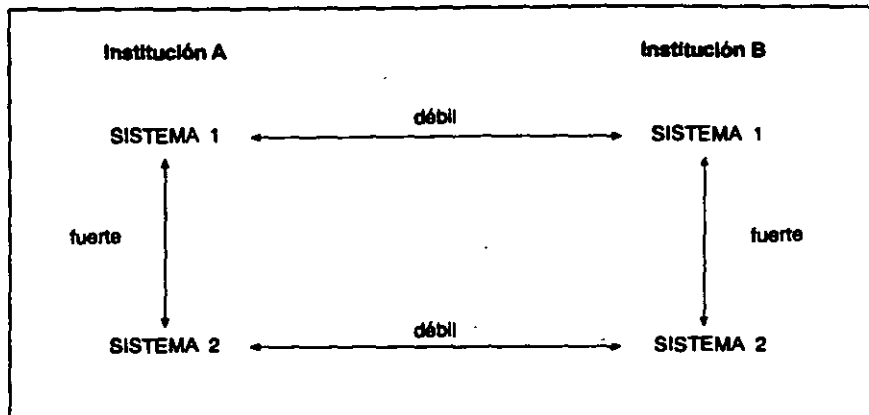
Deme un ejemplo, por favor

Está bien. Supongamos que en un sistema de baja responsabilidad se introduce la técnica de presupuesto por programas. En ese sistema mediocre, la gerencia es rutinaria y no requiere de análisis de eficiencia y eficacia por objetivos. ¿puede sobrevivir la operacionalidad de un presupuesto por programas que el sistema de gerencia no requiere? El presupuesto por programas opera con metas y análisis de eficiencia y eficacia, mientras la gerencia rutinaria actúa por inercia. ¿Puede dominar el criterio renovador del presupuesto por programas? La respuesta es negativa. El sistema de baja responsabilidad se defiende degradando la reforma sustantiva del presupuesto por programas hasta el nivel de mediocridad preexistente del presupuesto tradicional, pero admite sus formas programáticas y sus conceptos. Es decir le abre el espacio de una *función ritual* al sistema modernizado, pero le niega su *función operacional*.

¿Esto hace que un sistema de baja responsabilidad sea un sistema de mediocridad ultraestable muy difícil de reformar?

Exactamente. En cambio, las *relaciones interinstitucionales* son relaciones de coexistencia y compatibilidad menos exigentes, que dejan un espacio mayor de libertad a las reformas. Por ejemplo, un buen sistema de presupuestos por programas o de planificación estratégica en la institución A puede coexistir sin con-

flictos con un sistema de gerencia, presupuestos y planificación tradicional en la institución B.



El enunciado teórico es el siguiente:

- a) las relaciones intersistémicas son mucho más fuertes que las relaciones interinstitucionales
- b) la estrategia de *reforma vertical progresiva* por instituciones seleccionadas puede derrotar la ultraestabilidad mediocre del sistema organizativo si aprovecha la debilidad de las relaciones interinstitucionales para crear un sistema de alta responsabilidad en *un* departamento del sistema que se constituye en una isla inicial de modernidad.

La *reforma horizontal*, en cambio, es inacabable, incapaz de elevar el grado de responsabilidad del juego organizativo, ya que nunca tiene la posibilidad de *acumular una masa crítica de sistemas reformados*; no puede ser progresiva. Es una tarea de Sísifo, rey de Corinto, condenado a subir una enorme piedra que al llegar a la cima volvía a caer.

¿Usted sugiere que cuando alguien cree que moderniza un sistema y pasa a reformar el siguiente, el primero ya se degradó y regresó a sus antiguas prácticas de trabajo?

Sí, es como intentar escribir María en el agua. Cuando usted quiere escribir la *a*, ya se borró la *M* inicial. La trayectoria de reformas *sistema por sistema* hace que la velocidad de degradación del último sistema reformado sea mayor que la velocidad de modernización del sistema que sigue en la cadena de reformas. Siempre hay *un sólo* sistema en proceso de reforma, con débil peso, en oposición a todos los otros sistemas del juego organizativo, apoyados por el peso del sistema de mediocri-

dad ultraestable. Reformar sistema por sistema es como arar en el mar. Cuando se inicia la reforma del sistema que sigue, ya se degradó el sistema reformado antes.

La reforma vertical, en cambio, muda las reglas de responsabilidad para todo un departamento específico y, por esa vía, hace factible que la modernización se consolide en esa institución en un nuevo nivel estable de alta calidad de gestión. De este modo, la modernización institución por institución puede acumular masa crítica innovadora y llegar a dominar todo el sistema.

Sin embargo, la reforma vertical no tiene un éxito seguro, sólo tiene mayores posibilidades de éxito que la reforma horizontal. Por consiguiente, es importante discutir las condiciones bajo las cuales una reforma vertical puede ser exitosa.

¿Cuáles son esas condiciones para el éxito de la reforma vertical?

Para que una reforma vertical sea exitosa el dirigente máximo de ella debe autoimponerse reglas de responsabilidad que el juego macroorganizativo no le exige. A partir de este primer requisito deben cumplirse, según mi experiencia, las siguientes condiciones:

- a) La institución reformada debe tener suficiente peso y autonomía para resistir las presiones interinstitucionales del sistema viejo.
- b) La institución reformada debe tener una cabeza estable por el período crítico de la reforma (18 meses). En la época en que los Gobernadores y Alcaldes eran elegidos a dedo por el Presidente de la República, fue imposible modernizar esas instituciones, pues algunas de ellas llegaron al extremo de tener seis o siete autoridades distintas en un mismo año.
- c) La cabeza de la institución debe encabezar la reforma. La modernización no es delegable a un segundo nivel, ya que es muy exigente en ejemplo y autoridad.
- d) La cabeza de la institución debe entrenarse, primero que nadie, en técnicas de alta dirección. Si la cabeza no está bien entrenada no puede dirigir la reforma ni resistir las presiones e intrigas de los castigados o marginados con el proceso de reforma.

- e) Debe haber una estrategia adecuada de reforma. Esto significa:
- 1) no puede reformarse normativamente; debe elaborarse una estrategia que considere las resistencias,
 - 2) debe respetarse la secuencia: estructuras mentales → prácticas de trabajo → formas organizativas; modernizar es cambiar las prácticas de trabajo y éstas son muy dependientes de las estructuras mentales y muy independientes de los organigramas.
 - 3) El cambio en las estructuras mentales exige: i) La cabeza muy bien entrenada, ii) 80% del nivel directivo bien entrenado, iii) un mínimo de 25 % del personal operativo bien entrenado; un tercio es preferible, para cruzar la barrera crítica del cambio.
 - 4) Asesoría capaz de diseñar en detalle las nuevas prácticas de trabajo
 - 5) Cambio en las formas organizativas sólo en la medida que las estructuras legales y organigramáticas constituyan un freno al cambio en las prácticas de trabajo
 - 6) Concentración en la reforma de los siguientes sistemas: i) Agenda de los dirigentes, ii) Creación de unidades de procesamiento tecnopolítico, iii) Reforma del sistema de planificación para introducir la planificación estratégica situacional, iv) Creación de un sistema de petición y prestación de cuentas por desempeño, v) Creación del sistema de monitoreo por problemas, vi) Modernización gradual del sistema de gerencia por operaciones, y vii) Inversión en organización hasta la cosecha de la primera cobranza y rendición de cuentas por desempeño. Sólo en ese momento se dará un salto cualitativo en la calidad de la dirección y la gestión.

En síntesis, ¿dónde radica el problema para modernizar el Estado?

En una reforma organizativa hay una relación entre tres variables: a) el reformador, b) el sistema u organización reformado y c) la estrategia de modernización

El reformador tiene una capacidad de reforma determinada por el hecho de que el mismo es producto de un sistema de baja capacidad de gobierno. Esto quiere decir que, salvo excepcio-

nes, el reformador latinoamericano tiene una débil comprensión de la teoría de las macroorganizaciones y de la planificación estratégica moderna, por lo cual su capacidad de reforma es muy limitada.

La organización reformada pertenece a un sistema macroorganizativo de baja responsabilidad, cuyas características son: a) la mantención de una mediocridad de equilibrio ultraestable, y b) un fuerte sistema inmunológico de defensa contra la modernización. Por consiguiente, el objeto de la reforma tiene una alta capacidad de rechazo a la misma frente a un reformador débil.

La estrategia de reforma seguida en la generalidad de los casos tiene dos características: a) se prefiere la reforma horizontal por sistemas, donde lo viejo tiene sus mayores fortalezas y defensas inmunológicas, y b) las trayectorias de reformas siguen la secuencia contraria a la sugerida: cambio de las formas organizativas → cambio de las prácticas de trabajo → cambio de las estructuras mentales, y generalmente ellas no superan el primer momento de cambio de las formas. Ya he dicho que esta estrategia es la menos efectiva para lidiar con los sistemas de baja responsabilidad, de manera que la estrategia de los reformadores es un espejo de su baja capacidad de gobierno.

Por las razones anotadas, el sistema macroorganizativo de baja responsabilidad puede más que el intento ineficiente de los modernizadores. La conclusión inevitable es entonces la siguiente: no habrá reformas organizativas efectivas si no se reforma primero a los reformadores. La cabeza impone un techo a la calidad de la reforma.

Preguntas finales

Antes de finalizar la entrevista quisiera hacerle unas preguntas personales ¿Puedo hacerlas?

Hay una pregunta que no puedo guardar por más tiempo y que despierta en mí una gran curiosidad ¿Por qué usted, una persona tan individualista, casi ermitaño según me cuentan, le preocupa la planificación, la democracia y es de izquierda?

Creo que si, depende de las preguntas

Se trata de una actitud ante la vida. Supongamos, como dice hoy la mayoría, que las palabras izquierda y derecha ya no tienen sentido. Muy bien, pero más allá de las etiquetas políticas hay dos posiciones extremas ante la vida que tienen vigencia real.

En la primera se entrega a alguien, a algo o a algún mecanismo automático real o imaginario el destino de nuestra vida, de nuestra familia o de nuestro país. En esta primera posición hay dos posibilidades: a) la *individualista*, donde se produce una fuerte contradicción entre el individuo y el agregado social al cual pertenecemos, porque asumimos con pasión nuestro destino a nivel personal y lo entregamos pasivamente a nivel de la sociedad; en otras palabras, planificamos lo que queremos ser como individuos y luchamos duramente por ello, pero negamos la necesidad de crearnos un futuro a nivel del colectivo social, actuamos dominados por la creencia sincera o cínica de que si me va bien a mí, debe irle bien a todos y a mi país, y b) la *entreguista* o de espectador de nuestras vidas, porque en ella

nos abandonamos tanto a nivel individual como social a lo que las circunstancias decidan.

La segunda posición tiene también dos ramas: a) la *colectivista*, que se propone, mediante una razón central, crear el futuro del colectivo social y considera que para ello debe sacrificar la libertad de cada individuo cercenando su capacidad para luchar por su propio destino; en este caso, la inteligencia, la creatividad, la innovación y el equilibrio del poder dependen de una razón central que, por ser una *razón humana autoritaria de pocos*, envejece, no puede renovarse, es arbitraria, tiene limitaciones y puede menos que la inteligencia descentralizada del colectivo social, y b) la *humanista*, que estima que el hombre y el colectivo de hombres en sociedad no pueden ni requieren renunciar a la libertad de crear su futuro, porque ésta tiene mayores posibilidades de éxito si a la planificación individual para ganar espacios de bienestar y libertad se suma la planificación social creando macrocondiciones que colaboran con la primera y corrigen sus excesos. Yo creo que primero somos individuos y después colectivo social, pero el destino de ambos es común y también lo es la capacidad de disfrutar del bienestar. Un hombre superior, con valores éticos sólidos, no puede subjetiva y objetivamente disfrutar de su riqueza en medio de la pobreza.

Yo creo en la planificación tanto por razones técnicas como ideológicas. Mis *razones técnicas* descansan en el hecho de que si bien el futuro será siempre desconocido para nosotros, le arrebatamos parte de sus incógnitas haciendo algo para *crearlo*. El que planifica los caminos nuevos puede transitar mejor por ellos, aún cuando las circunstancias alteren parte significativa de sus planes. En otras palabras, podemos enfrentar mejor el futuro si nosotros mismos somos en parte sus creadores. Mis *razones ideológicas* están sustentadas en el ideal del equilibrio social, de la igualdad y de la verdadera democracia. En un mundo plagado de desigualdades extremas no veo razón alguna para dejar de preocuparme por la planificación o dejar de ser de izquierda. Hoy está de moda ser neoliberal. No me interesan las modas y más bien disfruto el contrariarlas. Además, estoy seguro que será una moda muy transitoria, porque ella está signada

por su incapacidad para resolver los problemas sociales y dominada por una ola de individualismo que es ciega a las necesidades de la inmensa mayoría de la población latinoamericana. Creo además que hay un abismo entre los intelectuales del neoliberalismo y los actores reales del mismo, que más parecen tiburones siempre insatisfechos. No le veo destino a esta moda, pero ella dejará algo positivo: un mayor respeto por el mercado y por la competencia, que hemos olvidado por muchos años en esta región.

Regresando a lo personal, es cierto que soy una persona poco sociable y tengo buena capacidad para disfrutar de la soledad y la reflexión, pero ello no tiene relación alguna con mi conciencia, que me obliga, como parte integral de mi vida, a tener preocupaciones sociales. Y estas preocupaciones están confirmadas por mis investigaciones y por lo que veo en la vida. En el futuro veo, sin embargo, un acercamiento de las distintas posiciones ideológicas y una menor distancia entre las ciencias y la ideología. Lo que ha ocurrido en el mundo introduce una mayor preocupación social en los empresarios inteligentes y una mayor preocupación por las ciencias en los partidos progresistas.

Perdone, Profesor, pero si lo entiendo bien, usted afirma que aún un neoliberal extremista tiene buenas razones técnicas para valorar la planificación ¿Es correcta mi interpretación?

Sí, es correcta. Pero quiero hacer algunas aclaraciones. *Primero*, como yo no creo en las virtudes del modelo neoliberal para nuestros países, aunque valoro con sensatez el mercado, no tengo ningún interés especial en convencer a sus partidarios sobre las bondades de la planificación. *Segundo*, si bien yo afirmo en teoría que aún un neoliberal maduro tiene buenas razones para valorar la planificación, creo que lo más importante reside en los hechos, en la práctica. La *Policy Unit* de la Oficina del Primer Ministro de Inglaterra, una pequeña unidad de 9 personas de muy alto nivel, es un buen ejemplo de procesamiento tecnopolítico de problemas, y ella fue creada por Margaret Thatcher y mantenida por Mayor. No parece de buen sentido que un neoliberal latinoamericano pretenda competir en extremismo con Margaret Thatcher, rechazando la planificación moderna.

No quiero molestarlo, Profesor, pero aquí tengo una lista, que supongo no es confidencial, de sus asesores, y allí no veo ninguno de izquierda. En mi lista están el Gobernador del Estado Zulia en Venezuela, los Gobernadores de los Departamentos de Risaralda y el Huila en Colombia, los Alcaldes de Cartagena de Indias y de Valledupar, también en Colombia y, el broche de oro, es el actual Presidente del Ecuador y su Vicepresidente. Usted que aprecia mucho el valor de los hechos ¿Cómo justifica esta lista?

En primer lugar, ninguna pregunta sería me molesta si responde a la verdad, aunque sea formulada con un cierto tono irónico. Infelizmente usted no está bien informado y contra su voluntad su pregunta contiene algo que no es verdadero. Alguien le ha dado una información inexacta. Se trata de lo que usted llama el broche de oro. El resto de la lista está correcta y de inmediato le daré mis argumentos. Pero, antes que nada quiero decirle que yo nunca he asesorado al Presidente Durán o a su Vicepresidente. Tengo un gran respeto por ambos, por su seriedad y dedicación al servicio público, aunque estén lejos de mi ideología. He entrenado parte de sus equipos y ellos me hicieron el honor de pedirme un seminario de dos días antes de asumir el poder. Yo realicé ese seminario. Debo decirle, sin embargo, que yo asesoro muy poco y me dedico fundamentalmente al entrenamiento en Alta Dirección por medio de la Fundación Altadir. Es política de mi fundación no condicionar su trabajo a coincidencias ideológicas. Hace tiempo que dejé de ser dogmático. Las únicas condiciones que exijo para aceptar una asesoría son bien conocidas, porque están escritas en los textos de mis seminarios, y la única condición no escrita que yo me reservo se refiere a elementos éticos. Pues bien, en todos los casos que usted cita se cumplen, en mi opinión, las reglas escritas y no escritas antes mencionadas.

En segundo lugar, respecto del resto de la lista que si responde a la verdad, quiero decirle que tomé personal y concientemente la decisión de prestar la asesoría. La explicación es simple. Los que más podrían necesitar la asesoría de la Fundación Altadir, la ignoran. Me refiero a los llamados partidos progresistas y de izquierda. Algunos de ellos mantienen contactos amigables conmigo, pero jamás han demandado mi asesoría y en sólo dos países, Brasil y la República Dominicana, fue solicitada mi cooperación para entrenamiento por parte de fuerzas de izquierda. En ambos casos cooperé con mucho placer. Mi Fundación responde a las demandas y no se dedica a la persuasión sobre la conveniencia de solicitar nuestros servicios. Creo que lamentablemente el dogmatismo tradicional de la izquierda sigue en buena parte vigente y se expresa en el

menosprecio intelectual por las ciencias y técnicas de gobierno. Por consiguiente, mis aportes no son, por el momento, suficientemente valorados por aquellos partidos de izquierda que encuentran que Marx es suficiente para gobernar. La ideología que se desliga de las ciencias se convierte en *doctrina*, se fosiliza, cierra su intercambio con otras visiones y se transforma en una referencia para descalificar todo lo que la contradice y desechar la crítica como algo que no merece examen. La doctrina es oficial, no rebatible y definitiva. La doctrina es la versión senil de la ideología.

En tercer lugar, esta falta de interés de la vieja izquierda por las ciencias y técnicas de gobierno es coherente con la gran derrota intelectual que ella ha sufrido en los últimos veinte años. No es sólo una gran derrota ideológica: también es una gran derrota en el campo de las ciencias sociales. Hoy, desgraciadamente, el liderazgo intelectual no tiene un signo progresista. Hoy la mayoría del pueblo está no solo en la pobreza, sino sin el arma de lucha principal que son los argumentos y la ideología. Junto con la muerte o el envejecimiento de los grandes líderes, envejecen y mueren también sus ideas. Hoy la izquierda no tiene nada eficaz ni nuevo que decirle al mundo, mientras la realidad reclama a gritos un nuevo pensamiento de izquierda que sea eficaz para gobernar y sea también profundamente democrático.

Profesor, hay algo que me perturba y no comprendo bien. ¿Por qué, si las ciencias y técnicas de gobierno son tan vitales para elevar el desempeño de los gobiernos, éstos no se interesan por ellas? ¿Me comprende? Esto es muy contradictorio. Un enfermo de cáncer de cierta ilustración vive leyendo revistas científicas sobre los últimos descubrimientos en la materia. En cambio, usted describe un cuadro de desinterés de los gobiernos, de las universidades

En la medicina hay una relación entre ciencia y práctica que está más o menos bien establecida y que aún no se reconoce en el campo de la política y el gobierno. Creo, además, que nunca se llegará a una relación similar en la política, porque entre las nuevas ciencias y técnicas de gobierno y la práctica política media una dosis de arte que es muy fuerte. Sin embargo, eso no explica todo, ya que el peso de las ciencias no es de ninguna manera despreciable para el buen desempeño político. La política es una actividad accesible a cualquiera y así debe ser en un sistema democrático. Y tampoco está demostrado que un profesional universitario sea mejor político que un obrero. Esa necesaria accesibilidad, junto al peso del arte, crea la convic-

y de los políticos sobre el desarrollo de herramientas que podrían ayudarlos. ¿Por qué ocurre esto?

ción de que la práctica política no requiere de una formación especial, que basta con el simple sentido común y el sentido puro del arte y la experiencia; sería el único arte que no requiere del aporte de las ciencias y las técnicas.

La otra parte de la explicación quizá sea más entendible con una metáfora, y se refiere a la inmediatez de la urgencia por el resultado. Usted no puede exigirle a una persona que necesita ir al toilet que primero aprenda a leer para distinguir cuál puerta es de caballeros y cuál es de damas. En la emergencia, tiene que buscar un medio diferente para hacer tal distinción y uno de esos medios es el ensayo, simplemente entrar al toilet, ver que sucede y sacar algún partido de ello. Y eso es natural, porque una cosa es la prisa por aprender a leer y otra muy distinta es la prisa acosada por la emergencia. En nuestros gobiernos se vive en emergencias y todo lo que debiera ser normal se resuelve en pequeñas crisis. No hay tiempo para meditar y reflexionar sobre los métodos de gobierno porque casi nada funciona bien. De manera que no hay mucha comunicación entre los que piensan y teorizan sobre las ciencias y técnicas de gobierno y los políticos que gobiernan. A su vez, la insatisfacción por las herramientas de gobierno es una cuestión relativa a un referente de calidad superior. Si esa referencia no está presente con claridad el dirigente no puede dudar de su capacidad de gobierno. Usted habló de un enfermo de cáncer de cierta ilustración. Pero, esa es una excepción entre los enfermos respecto de la biología del cáncer y algo muy poco común entre los políticos si nos referimos a las ciencias y técnicas de gobierno. De manera que el investigador de las ciencias y técnicas de gobierno sabe que el político no sabe, pero este último, el principal afectado, no sabe que no sabe. Nadie extraña lo que no conoce. ¿Dónde está la falla? Obviamente en la universidad. Más del ochenta por ciento de los dirigentes políticos han pasado por la universidad.

Sí, entiendo, pero aún hay algo que me parece fuera de lugar. En todos nuestros países hay

Créame que he pensado mucho sobre este punto, muchas veces desde 1973 cuando el pueblo de Chile pagó un alto costo por nuestra baja capacidad de gobierno. Naturalmente, mientras más

élites intelectuales, destacados científicos, novelistas, artistas, personas capaces de valorar y comprender la urgente necesidad de herramientas más potentes de gobierno, y esos intelectuales, en su inmensa mayoría están más que insatisfechos con la política contingente de sus países y con el desempeño de los gobiernos. ¿Por qué no luchan por una recuperación de la universidad en este campo?

audaz e innovador es un proyecto de gobierno, mayor es el contraste con la capacidad de gobierno, especialmente cuando se trata de partidos formados en la cultura de la oposición. Creo que la explicación es compleja y sólo puedo enunciar algunas hipótesis.

En los políticos y también en los tecnócratas hay una tendencia a poner todo el énfasis en el *contenido* del proyecto de gobierno y olvidarse de las herramientas para diseñarlo y gerenciarlo. Por alguna razón no sólo se disocia lo primero de lo segundo, sino que parece que lo difícil es el contenido y las herramientas son obvias. Creo que esta tendencia domina igualmente en las personalidades científicas y en los grandes artistas. Si se trata de científicos de la biología, la física y la química, que los hay notables en nuestros países, creo que ellos tienen a su disposición herramientas perfectibles, pero adecuadas a su propósito, y me parece natural que pongan mucho más énfasis en sus proyectos de investigación sustantiva que en la investigación metodológica. Si se trata de grandes artistas de la pintura, la literatura y la música, creo que también ellos disponen de teorías y técnicas superables, pero nadie podría decir que ellas son inadecuadas, ya que ciertamente no limitan la calidad de su producción artística. El ensayo y los fracasos son confidenciales en las ciencias naturales, y ello permite afinar gradualmente las herramientas en una cadena de experimentaciones. En el caso del arte, el fracaso se paga con el silencio, no con el escándalo. De manera que la selección natural del público también estimula el constante afinamiento de las herramientas. En cambio, en la política es raro que alguien se atreva a ensayar y, en todo caso, el ensayo fracasado es notoriamente escandaloso y se atribuye siempre a su contenido, no a los métodos que lo condicionaron. Por ello, los métodos de gobierno están muy atrasados, no son estimulados por la crítica y no hay conciencia sobre sus deficiencias. John Adams, el segundo Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, decía con claridad: "Mientras todas las demás ciencias progresaron, la de gobernar marcó el paso: hoy es practicada apenas un poco mejor que hace tres o cuatro milenios". Es una exageración, pero apunta a la verdad.

Recuerdo bien una conversación con Pablo Neruda, mi vecino de Isla Negra, sobre este tema. Rara vez hablábamos con profundidad sobre los problemas del Gobierno del Presidente Allende, y siempre la conversación derivaba hacia cuestiones parciales y contingentes o sus proyectos sobre Isla Negra. Pero, aquella vez, el tocó el tema con preocupación. ¿Por qué no marcha bien el Gobierno, Carlos? No me hable de la oposición ni de los Estados Unidos. Hábleme de nosotros. Cuando llegué al punto de los métodos y herramientas de gobierno, especialmente grave en su partido, él siguió de largo, sin darle importancia. Y conste que Pablo Neruda no sólo fue un gran poeta, sino un hombre muy agudo e inteligente. Me di cuenta de inmediato que su obsesión estaba en el contenido de la acción gubernamental, no en las herramientas para concebirlas y administrarlas. Volví de nuevo a la carga diciéndole: usted no valora algo que un poeta como usted ya tiene resuelto. Para nadie puede ser creíble que obras como la suya, la de los grandes pintores latinoamericanos, Cien Años de Soledad de García Marquez, que usted me instó a leer, sean concebidas si hubiera una seria deficiencia en el lenguaje o en las herramientas de trabajo de esos artistas; todo parece que reside en la creatividad, el contenido, la inspiración. La técnica está dominada. Pero en el proceso de gobierno no es así. Las ciencias y técnicas de gobierno casi no existen, están subdesarrolladas y son poco conocidas. Nuestro problema, le dije, no está en la esencia, en lo que hacemos o dejamos de hacer, sino en las teorías, los métodos y las técnicas que guían nuestro razonamiento para ver como vemos, hacer lo que hacemos y transformarlo en práctica de gobierno con las deficiencias que usted advierte. La mano del gobierno está guiada por una mente y esa mente explica y hace según la potencia de los conceptos que maneja. No podemos corregir nuestros defectos sin corregir nuestro vocabulario, los conceptos y los métodos con que trabajamos.

Vi brillar sus ojos como lo hacían siempre que algo le llamaba la atención. Me miró en silencio largo rato y no me dijo nada, pero alcancé a intuir que sus ojos me decían: para eso ya

es tarde. Esa fue nuestra última conversación. ¿Comprende lo difícil que es para una personalidad científica o artística entender el drama que subyace debajo de la práctica política? Creen que todo depende *del contenido de la acción*, no de lo que está antes ni después, y no captan la relación de esta última con las ciencias y técnicas de gobierno. Evidencias a la vista. Yo todavía no he visto una sola crítica de personas como Vargas Llosa, García Marquez, Fuentes, Uslar Pietri o de algún científico latinoamericano sobre la pobreza de los métodos de gobierno. Sólo los veo que critican lo que los gobiernos *hacen o no hacen*. Esta deficiencia es letal, porque conduce inevitablemente al caudillismo o al tecnocratismo, a la búsqueda del dirigente providencial que acertará con el contenido del proyecto de gobierno que se necesita. Esa persona puede ser un viejo zorro político de prestigio, un animador de televisión, un cantante, un técnico destacado, o un militar rebelde...

Velasco Ibarra, Carlos
Andrés Pérez, Rafael
Caldera, Renny Ottolina,
Jose Luis Rodríguez,
Silvio Santos, Rubén
Blades, Vargas Llosa,
Ronald Reagan, el co-
mandante Chavez...

Yo no haría un solo conjunto con todos ellos, aunque varios de ellos tienen en común el hecho de que cimentaron su prestigio por actividades ajenas a la política. No quiero aludir a personas y menos aún de un modo tan general y superficial. Quiero aludir al caso de la búsqueda de un líder providencial a causa, justamente, de que nadie atribuye las deficiencias de nuestra democracia a las herramientas de gobierno. En esa visión que critico, no importa el dominio de la ciencia y el arte del gobierno, lo que interesa es la confianza, la fe, en que el caudillo hará lo que le conviene al país. O sea, cada cual fija en el líder la capacidad de realizar el intercambio de problemas que vagamente desea, sin captar que ese intercambio es, seguramente, impreciso, altamente conflictivo y quizá inadecuado. No se busca mejorar las técnicas de cirugía, sino al cirujano que nos da fe. Muchos de ellos fracasarían igualmente en el gobierno, porque el problema no consiste en saber *qué hacer*, sobre eso cada cual tiene su proyecto, sino en una cuestión previa, saber como *descubrirlo* con herramientas más potentes, y en una cuestión posterior, saber cómo procesar el proyecto de gobierno en la práctica diaria.

y de los políticos sobre el desarrollo de herramientas que podrían ayudarlos. ¿Por qué ocurre esto?

ción de que la práctica política no requiere de una formación especial, que basta con el simple sentido común y el sentido puro del arte y la experiencia; sería el único arte que no requiere del aporte de las ciencias y las técnicas.

La otra parte de la explicación quizá sea más entendible con una metáfora, y se refiere a la inmediatez de la urgencia por el resultado. Usted no puede exigirle a una persona que necesita ir al toilet que primero aprenda a leer para distinguir cuál puerta es de caballeros y cuál es de damas. En la emergencia, tiene que buscar un medio diferente para hacer tal distinción y uno de esos medios es el ensayo, simplemente entrar al toilet, ver que sucede y sacar algún partido de ello. Y eso es natural, porque una cosa es la prisa por aprender a leer y otra muy distinta es la prisa acosada por la emergencia. En nuestros gobiernos se vive en emergencias y todo lo que debiera ser normal se resuelve en pequeñas crisis. No hay tiempo para meditar y reflexionar sobre los métodos de gobierno porque casi nada funciona bien. De manera que no hay mucha comunicación entre los que piensan y teorizan sobre las ciencias y técnicas de gobierno y los políticos que gobiernan. A su vez, la insatisfacción por las herramientas de gobierno es una cuestión relativa a un referente de calidad superior. Si esa referencia no está presente con claridad el dirigente no puede dudar de su capacidad de gobierno. Usted habló de un enfermo de cáncer de cierta ilustración. Pero, esa es una excepción entre los enfermos respecto de la biología del cáncer y algo muy poco común entre los políticos si nos referimos a las ciencias y técnicas de gobierno. De manera que el investigador de las ciencias y técnicas de gobierno sabe que el político no sabe, pero este último, el principal afectado, no sabe que no sabe. Nadie extraña lo que no conoce. ¿Dónde está la falla? Obviamente en la universidad. Más del ochenta por ciento de los dirigentes políticos han pasado por la universidad.

Sí, entiendo, pero aún hay algo que me parece fuera de lugar. En todos nuestros países hay

Créame que he pensado mucho sobre este punto, muchas veces desde 1973 cuando el pueblo de Chile pagó un alto costo por nuestra baja capacidad de gobierno. Naturalmente, mientras más

élites intelectuales, destacados científicos, novelistas, artistas, personas capaces de valorar y comprender la urgente necesidad de herramientas más potentes de gobierno, y esos intelectuales, en su inmensa mayoría están más que insatisfechos con la política contingente de sus países y con el desempeño de los gobiernos. ¿Por qué no luchan por una recuperación de la universidad en este campo?

audaz e innovador es un proyecto de gobierno, mayor es el contraste con la capacidad de gobierno, especialmente cuando se trata de partidos formados en la cultura de la oposición. Creo que la explicación es compleja y sólo puedo enunciar algunas hipótesis.

En los políticos y también en los tecnócratas hay una tendencia a poner todo el énfasis en el *contenido* del proyecto de gobierno y olvidarse de las herramientas para diseñarlo y gerenciarlo. Por alguna razón no sólo se disocia lo primero de lo segundo, sino que parece que lo difícil es el contenido y las herramientas son obvias. Creo que esta tendencia domina igualmente en las personalidades científicas y en los grandes artistas. Si se trata de científicos de la biología, la física y la química, que los hay notables en nuestros países, creo que ellos tienen a su disposición herramientas perfectibles, pero adecuadas a su propósito, y me parece natural que pongan mucho más énfasis en sus proyectos de investigación sustantiva que en la investigación metodológica. Si se trata de grandes artistas de la pintura, la literatura y la música, creo que también ellos disponen de teorías y técnicas superables, pero nadie podría decir que ellas son inadecuadas, ya que ciertamente no limitan la calidad de su producción artística. El ensayo y los fracasos son confidenciales en las ciencias naturales, y ello permite afinar gradualmente las herramientas en una cadena de experimentaciones. En el caso del arte, el fracaso se paga con el silencio, no con el escándalo. De manera que la selección natural del público también estimula el constante afinamiento de las herramientas. En cambio, en la política es raro que alguien se atreva a ensayar y, en todo caso, el ensayo fracasado es notoriamente escandaloso y se atribuye siempre a su contenido, no a los métodos que lo condicionaron. Por ello, los métodos de gobierno están muy atrasados, no son estimulados por la crítica y no hay conciencia sobre sus deficiencias. John Adams, el segundo Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, decía con claridad: "Mientras todas las demás ciencias progresaron, la de gobernar marcó el paso: hoy es practicada apenas un poco mejor que hace tres o cuatro milenios". Es una exageración, pero apunta a la verdad.

Recuerdo bien una conversación con Pablo Neruda, mi vecino de Isla Negra, sobre este tema. Rara vez hablábamos con profundidad sobre los problemas del Gobierno del Presidente Allende, y siempre la conversación derivaba hacia cuestiones parciales y contingentes o sus proyectos sobre Isla Negra. Pero, aquella vez, el tocó el tema con preocupación. ¿Por qué no marcha bien el Gobierno, Carlos? No me hable de la oposición ni de los Estados Unidos. Hábleme de nosotros. Cuando llegué al punto de los métodos y herramientas de gobierno, especialmente grave en su partido, él siguió de largo, sin darle importancia. Y conste que Pablo Neruda no sólo fue un gran poeta, sino un hombre muy agudo e inteligente. Me di cuenta de inmediato que su obsesión estaba en el contenido de la acción gubernamental, no en las herramientas para concebirlas y administrarlas. Volví de nuevo a la carga diciéndole: usted no valora algo que un poeta como usted ya tiene resuelto. Para nadie puede ser creíble que obras como la suya, la de los grandes pintores latinoamericanos, Cien Años de Soledad de García Marquez, que usted me instó a leer, sean concebidas si hubiera una seria deficiencia en el lenguaje o en las herramientas de trabajo de esos artistas; todo parece que reside en la creatividad, el contenido, la inspiración. La técnica está dominada. Pero en el proceso de gobierno no es así. Las ciencias y técnicas de gobierno casi no existen, están subdesarrolladas y son poco conocidas. Nuestro problema, le dije, no está en la esencia, en lo que hacemos o dejamos de hacer, sino en las teorías, los métodos y las técnicas que guían nuestro razonamiento para ver como vemos, hacer lo que hacemos y transformarlo en práctica de gobierno con las deficiencias que usted advierte. La mano del gobierno está guiada por una mente y esa mente explica y hace según la potencia de los conceptos que maneja. No podemos corregir nuestros defectos sin corregir nuestro vocabulario, los conceptos y los métodos con que trabajamos.

Vi brillar sus ojos como lo hacían siempre que algo le llamaba la atención. Me miró en silencio largo rato y no me dijo nada, pero alcancé a intuir que sus ojos me decían: para eso ya

es tarde. Esa fue nuestra última conversación. ¿Comprende lo difícil que es para una personalidad científica o artística entender el drama que subyace debajo de la práctica política? Creen que todo depende *del contenido de la acción*, no de lo que está antes ni después, y no captan la relación de esta última con las ciencias y técnicas de gobierno. Evidencias a la vista. Yo todavía no he visto una sola crítica de personas como Vargas Llosa, García Marquez, Fuentes, Uslar Pietri o de algún científico latinoamericano sobre la pobreza de los métodos de gobierno. Sólo los veo que critican lo que los gobiernos *hacen o no hacen*. Esta deficiencia es letal, porque conduce inevitablemente al caudillismo o al tecnocratismo, a la búsqueda del dirigente providencial que acertará con el contenido del proyecto de gobierno que se necesita. Esa persona puede ser un viejo zorro político de prestigio, un animador de televisión, un cantante, un técnico destacado, o un militar rebelde...

Velasco Ibarra, Carlos
Andrés Pérez, Rafael
Caldera, Renny Ottolina,
Jose Luis Rodriguez,
Silvio Santos, Rubén
Blades, Vargas Llosa,
Ronald Reagan, el co-
mandante Chavez...

Yo no haría un solo conjunto con todos ellos, aunque varios de ellos tienen en común el hecho de que cimentaron su prestigio por actividades ajenas a la política. No quiero aludir a personas y menos aún de un modo tan general y superficial. Quiero aludir al caso de la búsqueda de un líder providencial a causa, justamente, de que nadie atribuye las deficiencias de nuestra democracia a las herramientas de gobierno. En esa visión que critico, no importa el dominio de la ciencia y el arte del gobierno, lo que interesa es la confianza, la fe, en que el caudillo hará lo que le conviene al país. O sea, cada cual fija en el líder la capacidad de realizar el intercambio de problemas que vagamente desea, sin captar que ese intercambio es, seguramente, impreciso, altamente conflictivo y quizá inadecuado. No se busca mejorar las técnicas de cirugía, sino al cirujano que nos da fe. Muchos de ellos fracasarían igualmente en el gobierno, porque el problema no consiste en saber *qué hacer*, sobre eso cada cual tiene su proyecto, sino en una cuestión previa, saber como *descubrirlo* con herramientas más potentes, y en una cuestión posterior, saber cómo procesar el proyecto de gobierno en la práctica diaria.

Pero, ¿cómo explica usted el éxito relativo de algunos de ellos, por ejemplo Paz Estenssoro en Bolivia y Fujimori en Perú?

No quiero calificar casos concretos, pero toda regla tiene excepciones personales y de contexto. ¿Cómo logra una pintura genial un artista primitivo, sin dominio profesional? La respuesta es el genio, pues los métodos y las teorías, a veces, sólo redescubren lo que un genio hace en la práctica. De eso hay varios casos en América Latina, como el de Kubitschek en Brasil. El genio se prueba en la adversidad, luchando contra un contexto adverso. Es el caso de los libertadores, Bolívar el primero. Esa es la primera explicación. La segunda apunta a las condiciones, al contexto extremadamente favorable que catapultó al éxito, la oportunidad precisa a la sombra de un mango de frutos maduros y bajos, como el primer gobierno del Presidente Pérez en Venezuela. Hoy estamos a mediados de su segundo período, y me parece que la diferencia es notable. Una tercera explicación reside en el aparato institucional, es decir la capacidad institucional de gobierno, que me parece a mi decisiva en el caso de Reagan y, en general, muy precaria en América Latina. Cuando la capacidad institucional de gobierno es baja, la calidad de la gestión de gobierno es establemente mediocre, aunque interrumpida esporádicamente por saltos personales de genialidad y estulticia. En un país de alto nivel cultural y, por consiguiente, de buena capacidad institucional de gobierno, las personalidades, muy abajo o muy sobre la media, cuentan poco en la calidad de los resultados del balance global de una gestión política. Pero, toda generalización es peligrosa. Ahí tiene usted el caso de Hitler avasallando con su personalidad en un país de sólida cultura.

Con todo, parece legítimo decir que, en última instancia, el techo de calidad de la gestión de gobierno lo impone la capacidad personal o la capacidad institucional de gobierno. Una o la otra, en suma positiva, negativa o de compensación. Ahora, esta fijación por el proyecto de gobierno con olvido de la capacidad de gobierno no sólo afecta a la población y sus caudillos señalados principalmente por la televisión. Algo parecido ocurre con el profesional tecnócrata en general, y de manera muy particular con los economistas y los militares. Se desesperan por la ineficiencia e ineficacia de los gobiernos democráticos, sea

por la indisciplina política, por la económica, o por ambas, pero tampoco dominan las herramientas para hacerlo mejor: sólo son especialistas aplastados por un mundo más complejo del que pueden comprender. El mundo de la política es como el mundo del lenguaje: todos tienen derecho a hablar aunque sean analfabetos, no sepan de gramática y ni siquiera sospechen de algo que se llama filosofía del lenguaje. Yo no me quejo de eso. Creo que en una democracia así debe ser. Sólo critico que los políticos profesionales den tan poco valor intelectual a su importante tarea hasta el extremo de ignorarla en el mundo de las ciencias. Porque la política nos presenta el mayor desafío a nuestro conocimiento aunque, al mismo tiempo, es la más común y trivial de las actividades del hombre. Y como la política y el gobierno tienen un pie profundo en las ciencias y otro en la superficie de la vida cotidiana, siempre hay el riesgo de que una parte del diálogo entre el científico y el político se desvalorice en el recuerdo del personaje de Molière que descubre que siempre habló en prosa. Yo tengo muy buenos amigos políticos y sinceramente creo que la mayoría de ellos no esperan mucho de la teoría política y menos aún de algo que no saben que existe, como las ciencias y técnicas de gobierno.

Por lo tanto, usted no espera mucho de las reuniones internacionales de las llamadas personalidades...

Cada vez que se reúnen emiten declaraciones bellas pero inoperantes sobre la democracia, los derechos humanos, la ecología, la educación, las ciencias, la tecnología y el sistema económico. Redactan bien y saben darle un tono poético a los lugares comunes. Muchas veces esas personalidades tienen bien ganado su prestigio en el campo de las artes y las ciencias naturales. En cambio, no veo grandes figuras en el campo de las ciencias sociales relacionadas con el gobierno y la organización. No creo que esas reuniones contribuyan a nada positivo, pero satisfacen vanidades. Creo, sin embargo, que hay cosas útiles que hacer. Por ejemplo, sería vital una cita latinoamericana de Universidades para examinar y debatir en profundidad el tema de las herramientas de gobierno. La Universidad está de espaldas a las herramientas de gobierno.

¿Desde cuándo viene usted predicando la idea de una Escuela Latinoamericana de Ciencias y Técnicas de Gobierno?

Más o menos desde 1979, con el Proyecto ESCOLAG, pero hasta hoy los progresos son insignificantes. Por eso, con mis propios recursos creé la Fundación ALTADIR. Desde allí hago lo que puedo sin recibir ayuda de nadie. Se financia con mi trabajo.

¿Dónde está la dificultad?

Bueno, parte de la respuesta ya está dicha. Pero, además hay que agregar que el desconocimiento de segundo grado, *no se que no se*, crea mucha confusión y una tendencia incontenible a la imitación. Para muchos Rectores y Decanos una Escuela de Gobierno es lo mismo que una Escuela de Administración Pública, una Escuela de Ciencias Políticas, un Post Grado en Desarrollo Económico o una Escuela de Gerencia Pública. En ese mar de confusiones es muy difícil hacer progresar ese proyecto.

Cuando domina la confusión prevalece la inercia o se acude a una solución de *auctoritas* y ella se busca en la imitación de lo que hace una universidad de prestigio. O sea, caemos en imitar alguna experiencia externa. Pero, aquí hay tres dificultades: *primera*, el que está confuso no puede distinguir que es lo mejor de la experiencia internacional; *segunda*, este es un campo donde todos tienen algún retraso, sólo que nosotros en América Latina estamos detrás de los atrasados; en esas condiciones, la imitación no resuelve el problema, y *tercera*, la mejor experiencia internacional es heterogénea en su calidad. Harvard no es excelente en todo, pero tiene ciertas áreas de notable excelencia. Y esta heterogeneidad es especialmente cierta en el campo de la planificación estratégica pública y las herramientas básicas de Alta Dirección.

¿Usted acusa de atraso a la universidad latinoamericana?

Sí, es cierto. Creo que ella no es vanguardia sino zaga de los gobiernos y de la iniciativa privada. Sus dirigentes no están a la altura intelectual del momento que vive latinoamérica. No tiene liderazgo intelectual y por ello la universidad está de espaldas a los problemas de dirección pública. Es una universidad desbalanceada que mejoró mucho en el campo de las ciencias naturales y las profesiones tradicionales, mientras ignora y carece de respuestas frente a los problemas del campo de las ciencias y técnicas de gobierno.

¿Usted puede demostrar que la universidad no tiene calidad en el campo que discutimos?

Déme pruebas, Profesor. Es un asunto debatible sobre el cual...

Si la calidad fuera el problema, mi crítica tendría menos fuerza. La crítica de calidad se refiere a algo que existe. Yo hablo de completa omisión, de que las ciencias y técnicas de gobierno son ignoradas, que no hay espacio para ellas y que esa ignorancia es inconsciente, pues se confunde con lo que malamente se llaman escuelas de administración pública.

No, no es debatible la necesidad de escuelas de gobierno, puede debatirse sobre sus disciplinas, pero no sobre el bulto del problema. Voy a mencionarle un rosario de temas propios de una escuela de gobierno que, salvo una sola excepción, están ausentes de cualquier universidad latinoamericana:

- *Análisis Estratégico*, para concebir modos de construir viabilidad política a los proyectos y planes de gobierno.
- *Análisis Situacional*, para comprender el modo de abordar la realidad del juego social y superar la falta de rigor del concepto de diagnóstico.
- *Estudio de Actores*, para ofrecer herramientas de análisis de los actores del juego social.
- *Simulación Histórica*, para entender el pasado reciente como una planificación todavía abierta a otras posibilidades hipotéticas, y abrir las puertas a un tipo muy particular de experimentación social: el juego político sobre el pasado.
- *Planificación Estratégica Pública*, para lidiar con la incertidumbre y complejidad del juego político y económico sobre el futuro.
- *Oficina del Dirigente*, para discutir científicamente los complejos problemas de organización de la oficina del Presidente, los ministros y otras autoridades públicas.
- *Teoría de las Macroorganizaciones*, para disponer de teorías que permitan entender mejor las dificultades de modernización del aparato público.
- *Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública*, para comprender los aportes de la cibernética al servicio del sistema de informaciones sobre gestión de los organismos públicos, y afinar las antenas del gobierno.

- *Reingeniería de Organizaciones Públicas*, para ofrecer herramientas potentes de rediseño de los microprocedimientos organizativos.
- *Administración de Conversaciones*, para estudiar la organización como una red de conversaciones.
- *Análisis de Problemas*, para comprender el modo de explicar problemas cuasiestructurados.
- *Estrategias y Técnicas de Negociación*, para abordar los principios básicos de las ciencias y el arte de negociar.
- *Técnica de Juegos*, como un tipo de simulación humana aplicada al futuro, caso contrario al de la simulación histórica, herramienta potente para aprender a crear, enumerar y evaluar posibilidades, cuyo ancestro es el juego de guerra o *kriegspiel*.
- *Análisis de Gran Estrategia*, para estudiar las herramientas que permiten pensar creativamente a muy largo plazo.
- *Planificación de Campañas Electorales*, para aplicar la moderna planificación estratégica situacional al proceso electoral,...

Creo que es suficiente, Profesor. De los temas que usted señala sólo reconozco el de Estrategias y Técnicas de Negociación...

Efectivamente, es la excepción a que aludí inicialmente. No puede reconocer los temas restantes, simplemente, porque están omitidos en nuestras universidades.

Profesor, en pocos minutos usted ha regañado y prácticamente descalificado a los organismos internacionales, los partidos políticos y las universidades ¿No es demasiado?

Bueno, no se extrañe, usted mismo dice que tengo cierta fama. Sin embargo, lo que es demasiado no es mi opinión sintetizada en minutos, que usted calificaría de exagerada, sino lo que ha ocurrido en años en la práctica. En los organismos internacionales, la generación de fundadores creativos fue reemplazada por otra de administradores burocráticos, y ello ocurrió en cuarenta años. En los partidos políticos, el liderazgo independiente, generoso y sacrificado que permitió la constitución fragmentada de nuestros países fue sustituido por el caciquismo clientelar, imitador y sin visión propia del futuro, y ello ocurrió en cien o cientocincuenta años. En la Universidad no hubo degradación, sino progreso

Gracias por la entrevista, Profesor. Créame que me ha dejado meditando sobre muchas cosas de la vida cotidiana. Siento que usted ha cambiado algo de mi vida en pocas horas. Se lo agradezco. Mañana leeré el diario de otra manera y escucharé a mis profesores con más capacidad y ánimo de crítica. Mañana apreciaré con otros ojos y anteojos la acción de mi gobierno, para comprenderlo o criticarlo. Mañana mi criterio para decidir sobre lo que hablo y lo que callo será mucho más estricto. Se lo deberé a usted. Me tendrá como alumno en el próximo seminario, si usted lo permite. Gracias por su tiempo. Créame que fue una entrevista muy especial para mí, y no sólo un requisito para el postgrado. Me tomó varios días prepararla, pero creo que valió la pena.

Gracias a usted, por su paciencia, interés y la manera seria con que preparó este encuentro. Fue una larga entrevista. Creo que llevamos cerca de cuatro horas conversando, aunque a mí me parecieron minutos. Espero que alguien pueda leerla completa. Usted, con la claridad y dinámica de sus preguntas, puede que logre ese milagro y la haga entendible. Tiene las condiciones para llegar a ser un buen periodista. Quiero hacerle un ruego. Vea como llamar la atención de los políticos sobre esta incapacidad dramática de gobierno. En una democracia nadie puede reemplazarlos y sólo ellos pueden renovarse y revalidar su imagen ante el pueblo.

Ecuador, marzo de 1993