

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

Planificación y gobierno

*Carlos Matus**

La planificación general de la acción de un gobierno es útil sólo en la medida que se transforma en un cálculo que precede y preside la acción del mismo de tal modo que en la labor cotidiana llega a ser un proceso práctico. Sin embargo, el autor sostiene que los procesos de gobierno en los países latinoamericanos muestran en general una brecha considerable entre los planes y el proceso real de elaboración y toma de decisiones que orienta la acción de los gobernantes. A su juicio, esta ineficacia de la planificación estimula un estilo de gobierno imprevisor que suele reaccionar de manera tardía y espasmódica ante los problemas. Sostiene que la capacidad del gobernante se pone de manifiesto por los resultados de su gestión con relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y al grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. En este sentido destaca la necesidad de aumentar la capacidad de gobernar mediante una formación adecuada de sus funcionarios y la adopción de técnicas de planificación y gobierno coherentes con la complejidad de los actuales sistemas sociales.

*Experto principal de planificación del I.P.E.S. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

La planificación de la conservación del ambiente existe en el ámbito de la planificación general y sólo adquiere eficacia si esta última cumple realmente sus funciones prácticas. A su vez, la planificación general de la acción de un gobierno es útil sólo en la medida que se transforma en un cálculo que precede a la acción del mismo, y preside la labor cotidiana, es decir, llega a ser un proceso práctico. Sin embargo, la más superficial observación de los procesos de gobierno en los países latinoamericanos nos muestra, con distintos matices e intensidad, un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes.

Esta ineficacia de la planificación general facilita y estimula un estilo de gobierno dominado por la cotidianidad intrascendente y la imprevisión, donde las muestras más considerables de vitalidad se identifican con reacciones espasmódicas tardías para enfrentar los problemas que explotan ante nuestra vista. Este cálculo improvisado en la coyuntura se convierte en una alternativa superficial a la planificación y crea un serie de limitaciones a la planificación y control del ambiente que, por su naturaleza, no debe concentrarse en reparar daños, a veces irreparables, sino en prevenirlos.

Toda práctica de planificación es una combinación dosificada de cálculo previsor, que se prealimenta de una simulación constante del futuro, y de cálculo reactivo, que se retroalimenta de la comprobación de los problemas agravados o atenuados. Pero el estilo de gobierno dominante en nuestros países casi no deja espacio a la previsión, y agota todas sus energías gestando respuestas urgentes a los problemas ya acumulados que muestran señales de traspasar los límites que marcan el deterioro de la adhesión popular.

Es de la mayor importancia desentrañar la naturaleza de esta divergencia entre gobierno y planificación, porque ella, más allá de las ideologías que sostienen los distintos proyectos políticos de gobierno, genera ineficacia en la acción y un déficit de credibilidad de la población en sus dirigentes, que, en última instancia, amenaza al sistema democrático. La población latinoamericana tiene cada vez menos confianza en la capacidad de los partidos políticos, y de los gobiernos que de ellos nacen, para solucionar o, al menos, aliviar los problemas. Observa con asombro que los programas electorales no constituyen un compromiso o una palabra dada para ser cumpli-

da, y comprueba que los planes se apartan de las promesas electorales y que la acción práctica de gobierno se distancia, a su vez, de los planes. Cada vez es más común escuchar en la voz de la calle que los partidos políticos son capaces de ganar elecciones pero incapaces de gobernar con eficacia. La ciudadanía castiga a los gobiernos después de un período de espera restándoles adhesión y, en última instancia, votando por la oposición en las contiendas electorales donde se decide el cambio de gobierno. Pero, ese castigo no renueva las prácticas de gobierno, y los dirigentes políticos no aprenden de la historia reciente e insisten en los mismos errores. De esta manera, el voto-castigo en las elecciones presidenciales es un juicio de eficacia que no produce mayor eficacia y, en cambio, genera a la larga desaliento y desconfianza. ¿Cuánto puede durar un sistema que al final termina por garantizar, como principal beneficio, la libertad de observar en paz cómo los problemas se agravan? ¿Cuánto durará esa paz sin eficacia, justicia y empleo, pero con hambre? En la explicación de esta divergencia nosotros, los planificadores de

profesión, tenemos casi igual cuota de responsabilidad que los dirigentes políticos y los gobernantes.

Los procesos de ganar elecciones, hacer planes de desarrollo a la manera tradicional y producir medidas durante el gobierno responden a dinámicas de distinta naturaleza, guiadas por distintos criterios de eficacia, en contextos muy diversos, y protagonizadas por agentes bien diferenciados. Los gráficos 1 y 2 sintetizan las bases de disociación en el sistema vigente entre el programa electoral, el plan económico normativo tradicional y la acción del gobierno.

En la instancia electoral, los agentes son distintos que en el momento del plan económico de gobierno y de la acción de gobierno. Los criterios de eficacia, las restricciones y las relaciones de fuerzas que pesan son también distintas. El clima electoral y las instituciones electorales generan motivaciones y prácticas casi opuestas a las del ambiente de gobierno desde el Estado que rodea el cálculo del plan económico y la administración burocrática ordinaria de los organismos públicos.

Gráfico 1

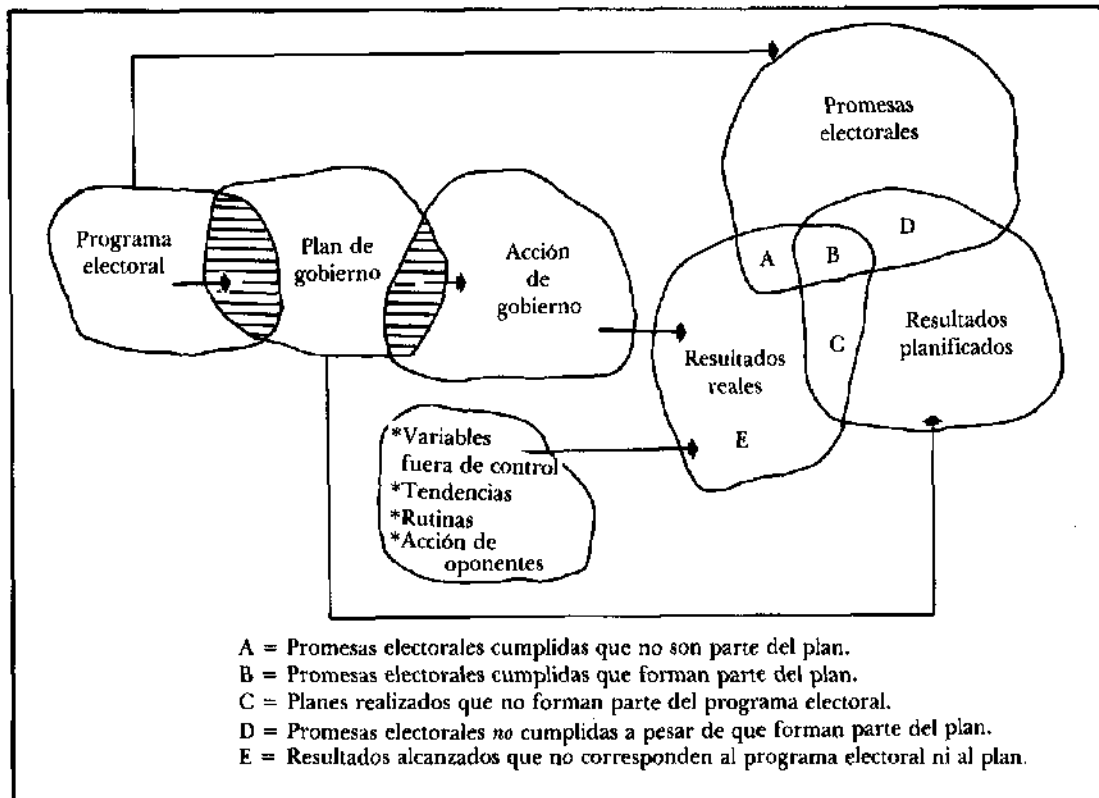


Gráfico 2

	1 Instancia electoral	2 Instancia del plan económico	3 Instancia de la acción
A. Personalidad de los agentes	El político en la suma de votos	El técnico en la formulación de un diseño económico racional	El administrador abrumado por la coyuntura y la rutina
B. Restricción dominante	Adhesión popular	Recursos económicos	Capacidad gerencial
C. Criterio de eficacia	Ganar la elección	Racionalidad económica	Satisfacer demandas inmediatas y cumplir las normas burocráticas
D. Medio formal	Programa electoral	Plan económico	Gerencia
E. Instituciones	Partidos políticos	Equipos técnicos de las oficinas de planificación	Funcionarios y ejecutivos del aparato estatal
F. Resistencias	— Competidores electorales — La apatía electoral	El inmediatismo de la cultura política	La rutina burocrática y la ineficacia organizativa

La ciudadanía sigue un proceso paralelo, pero como espectadora. En la empatía del proceso electoral se ilusiona, premia y castiga a los partidos políticos y sus líderes; pero luego la realidad de las promesas incumplidas y la repetición de la misma abulia incapaz de dominar las fuerzas tendenciales de la rutina, hace predominar la apatía. Después de una desilusión, la ciudadanía espera la próxima venganza para ejercer su voto-castigo. Estas prácticas de gobierno ¿se originan en un problema de capacidad, de falta de voluntad, o de ambas a la vez? ¿o la gobernabilidad del sistema es muy baja?

La respuesta usual a estos interrogantes apunta al hecho cierto de los intereses diversos y contrapuestos de las fuerzas sociales. Se nos dice que tales procesos de gobierno no son ineficaces para todos y que benefician a una minoría dominante. Detrás de las fallas para muchos, hay éxitos para unos pocos. Esta argumentación es cierta, pero no explica todo el problema. Las minorías dominantes pueden ser además ineficaces y pagar un alto costo por sus éxitos. ¿No conocemos acaso situaciones donde los mismos empresarios reclaman políticas económicas que deprimen sus mercados, trabajadores que luchan por proyectos que limitan el empleo y concentran el ingreso? ¿no es parte de la historia reciente la comprobación de prácticas de gobierno que destruyen su base de sustentación política con la

pasividad, la apreciación errada de las situaciones, la ineficacia burocrática, la desinformación, la incoherencia de sus acciones y la tardanza en reaccionar frente a la agudización de los problemas? ¿Es cierto que esos gobiernos son eficientes para unos y deficientes para otros, o, más bien, distribuyen las deficiencias de su acción cargándoles la mano a las mayorías carentes de peso político?

¿Existe o no un problema de ciencias y técnicas de gobierno que afecta a los gobiernos de las más distintas ideologías y base de sustentación política?

La capacidad del gobernante se verifica por los resultados de su gestión con relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. Tres variables se entrelazan en la teoría del gobierno: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.

En el presente trabajo se destaca la idea de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad, y crear o adoptar técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad del sistema social gobernado.

Los líderes políticos se hacen en la práctica según las exigencias de la lucha política. Pero, el estrato político-técnico de una sociedad se forma

en escuelas y, a la larga, eleva las exigencias de calidad de la lucha política, con el consiguiente efecto sobre la misma formación de los líderes en la práctica cotidiana. Por esta razón, podemos afirmar que la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de los dirigentes políticos y de la acción política práctica.

Desgraciadamente, el nivel tecnopolítico es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos agentes que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional. El resultado de tales conversaciones es obvio: el acuerdo es imposible, salvo que se funde en la fe mutua. Así, un problema teórico complejo de interacción entre las ciencias sociales se transforma, en la práctica política, en otro de confianza entre personas. El dirigente político tiene confianza en algunos economistas y no tiene confianza en otros, pero no entiende el problema económico. Es como un paciente que descansa en los conocimientos de un médico y no puede juzgar por sí mismo. La confianza es la única posibilidad de entendimiento. La gravedad de la situación adquiere plena complejidad si, por su parte, el economista no entiende el problema político, bajo el supuesto, no siempre verificable, de que domina realmente el problema de su especialidad. Naturalmente, ese diálogo no es creativo y no conduce al fondo de los problemas, al mismo tiempo que incita a políticas superficiales. La explicación económica no ilumina la explicación política, y lo mismo ocurre en el sentido inverso. Entre ambos interlocutores es imposible una apreciación profunda de la situación; sólo es posible una mera agregación de conocimientos y experiencias, sin cambio de calidad en la naturaleza de la explicación.

Nuestra principal tarea es hoy crear esa capacidad tecnopolítica, a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido. Esto no se logra formando gerentes públicos, como algunos creen equivocadamente, sin

perjuicio de reconocer que dichos gerentes también son imprescindibles, siempre que la naciente teoría de la organización se desarrolle en proporción a las exigencias que demanda urgentemente la práctica. En todo caso, el gerente es conductor de un ámbito de operación y de situación limitado, que actúa bajo restricciones previamente establecidas de orientación y con recursos asignados para cumplir su misión; su formación se refiere a resolver problemas en casos donde los objetivos superiores están previamente establecidos por la dirección política o la planificación directiva.

El tecnopolítico, en cambio, no da por supuestos los objetivos, sino que debe crearlos y ayudar a decidirlos; ni adopta como un dato la restricción de recursos, porque está en su capacidad proponer medios para crear nuevos medios. Así, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política, y la técnica para discutir tanto la orientación (objetivos) como las directrices (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que los conocimientos de ambos agentes interactúen en la explicación de una situación. El tecnopolítico no requiere los dotes carismáticos del dirigente, porque su actividad puede estar en la sombra, concentrada en la observación aguda del proceso político, económico, social y técnico. En cambio, debe poseer otras capacidades especiales que el líder no necesita cultivar imperiosamente.

El tecnopolítico debe ser un verdadero cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, capaz de comprender que la acción no espera el desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del sociólogo, que se deleita exclusivamente en el pasado, alerta para comprender que los economistas, con raras excepciones, tienden a razonar unidimensionalmente a partir de una función de producción económica donde existe un solo recurso escaso y un solo criterio de eficacia: el económico. La escasez de poder, de conocimientos, información, liderazgo, capacidades organizativas, etc. no entra en las cuentas del economista. También debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo de situación dentro de procesos creativos e inciertos, para lo cual debe evitar las desviaciones en que cae, a veces, el cientista político. La médu-

la teórica del politólogo debería estar en el cálculo que precede a la acción práctica, y la preside. Si se refugia exclusivamente en la historia de las ideas políticas, en técnicas parciales de análisis político, en el uso de lo peor de la microeconomía para alimentar una microteoría de las políticas públicas o en las concepciones cerradas, mecánicas y racionalistas de la teoría de las decisiones, elude el problema central de su ciencia y la empobrece como instrumento al servicio del hombre de acción. En realidad, ese politólogo no distingue entre procesos abiertos y cerrados, repetitivos y creativos, y por ello adopta a veces teorías y técnicas de decisión pertinentes sólo en el caso de procesos cerrados y enumerables, más típicos de algunos sistemas físico-mecánicos. En el sistema social se vive una práctica donde las posibilidades no existen, sino que se crean por nosotros o por otros y, por consiguiente, no son simplemente enumerables ni se puede decidir según ellas con criterios unirracionales.

Después de señalar estas exigencias conviene afirmar que el tecnopolítico que necesitamos no es un superhombre, ni mucho menos un tecnócrata. Si pensamos en lo que sabe o pretende saber con el tiempo el cientista de la teoría general de sistemas, encontramos un caso similar. No se trata de adquirir profundidad en todos los dominios pertinentes, sino la profundidad en comprender lo general que es común a todos ellos, para volver con esa metateoría a un ámbito de especialidad con nuevas luces, para interactuar con otros especialistas y con el político práctico. El tecnopolítico es un hombre que aspira a una metaciencia social y, mientras ella no exista, no se siente obligado a permanecer ciego y preso en las fronteras de una ciencia parcial. Simplemente es un cientista social con sentido práctico, desanimado de la esterilidad de teorizar sobre otras teorías y estimulado para teorizar sobre la realidad en que vive, obsesionado por crear métodos y técnicas al servicio del hombre de acción, irrespetuoso de la ciencia oficial, humilde ante la complejidad de los hechos, pero atento al desarrollo en la frontera de las ciencias y de las ciencias en sus fronteras particulares. Es un hombre consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Así llega a ser enemigo del reduccionis-

mo a cualquier criterio único y monótono de eficacia. El desarrollo y perfeccionamiento de la planificación de situaciones que intenta la consideración de las complejidades mencionadas, resulta así un instrumento útil para apoyar la actividad del nivel tecnopolítico.

Esta nueva capa político-técnica es requerida dramáticamente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales en general. El proceso de modernización hará que el planificador de situaciones del futuro cope una red de nudos críticos del sistema social, mientras que las actuales oficinas de planificación económica, radicalmente reestructuradas, serán sólo un eslabón de una vasta red de cálculo de situaciones en los principales niveles del sistema social.

La argumentación precedente constituye la base primaria para sustentar las diez tesis siguientes que pretenden explicar la ineficacia general de los gobiernos en el mundo latinoamericano.

TESIS I: Nuestros métodos de planificación son primitivos, rígidos e impotentes para servir a una dirección política que gobierna un sistema complejo, dinámico, creativo, resistente y plagado de elementos de incertidumbre.

La planificación económica normativa que fundamenta la práctica común de la planificación en América Latina es una camisa de fuerza impotente para abordar la complejidad de los procesos sociales creativos y apoyar al hombre de acción, situado en una realidad indivisible y cercado por múltiples recursos escasos. No distingue la existencia de agentes sociales, a los que confunde con los agentes económicos; no reconoce la existencia de oponentes; supone que el sistema social es un sistema que sigue leyes y no es creador de leyes; identifica escasez de recursos con recursos económicos; opera con un criterio de eficacia dominante: la eficacia económica; se aleja de los problemas reales para analizar la realidad con la categoría de sector; se aferra al concepto poco riguroso de diagnóstico para explicar la realidad del sistema en que opera, ya que, al no distinguir oponentes, no existe para ella el yo y el otro que planifican desde distintas situaciones; hace de su preocupación central el futuro y se aparta de la coyuntura presente. De esta manera confunde planificación con diseño.

Es una especie de arquitectura económica cuyo punto de vista está en el mediano plazo y de manera exclusiva en el plano normativo del deber ser. Con esta estrechez y rigideces no puede ser de utilidad a la dirección política del gobierno. La teoría de la planificación de situaciones pretende resolver este problema.

TESIS 2: Los métodos de gobierno del Estado y de gobierno de los partidos políticos y las fuerzas sociales son igualmente primitivos e ineficaces.

La democracia se desmorona y debilita si somos ineficaces para gobernar nuestras organizaciones políticas, gremiales y empresariales, porque después reproducimos inevitablemente esa ineficacia en el gobierno del Estado. La democracia flaquea si aceptamos como males necesarios y naturales los problemas sociales que ofenden nuestra dignidad de hombres. Nada es más mortal para la democracia que la rutina inmovilizante y el sometimiento de sus líderes a los males que nos rodean en la vida diaria. Cien años de desigualdades son cien años de problemas. El tiempo no transforma los problemas en datos de la realidad ni los convierte en norma aceptable. Los problemas que tienen cien años son problemas viejos y no realidades nuevas que debemos aceptar. Gobernar no es administrar las cosas, es resolver problemas actuales o potenciales. La pobreza, la marginalidad social, la desigual distribución del ingreso, la concentración del poder político, la falta de participación, la congestión urbana, la degradación ecológica, los barrios miserables, la ineficacia del aparato del Estado y nuestra propia ineficacia para gobernar, no son males necesarios de la democracia. Si así fuera, no podríamos desejarla, defenderla o luchar por recuperarla. Esos problemas subsisten porque no sabemos resolverlos o no tenemos la voluntad de hacerlo. Y, ambas cosas facilitan el proceso por el cual nuestros gobiernos se distraen en lo intrascendente.

Gobernar es cada vez un problema más complejo, gobernar en democracia lo es más aún. El líder que gobierna en la dirección del progreso social enfrenta exigencias mayores que aquel que sólo aspira, en el gobierno, a mantener bajo control la magnitud de los problemas. De manera que ante objetivos menores éste tiene, además, menores restricciones.

Las preguntas dramáticas son éstas: ¿Esta-

mos preparados, o nos estamos preparando, para gobernar con eficacia? ¿Cometeremos los mismos errores del pasado? ¿El miedo a perder la democracia nos llevará a perder nuestros objetivos? o ¿el miedo a perder nuestros objetivos nos conducirá a perder la democracia? ¿El ideologismo de la democracia o el ideologismo de una utopía concreta opacan la estrategia y la táctica del cálculo de la acción eficaz?

Creo que los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será imposible. Creo que el drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos adoptados democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizás continúe creciendo por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza, y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar nuestros países. Los electrones de hoy, y el mundo físico en general, tienen la misma complejidad que hace millones de años, pero nuestros países conforman hoy sistemas sociales infinitamente más complejos. El sistema social no sólo es mucho más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una complejidad creciente y de distinta naturaleza. El sistema social no sólo sigue leyes, sino que crea leyes. Es un sistema creativo. Pero, el hombre ha concentrado su esfuerzo de investigación en el desarrollo de teorías que mejoran cada vez más su capacidad de gobernar lo más simple, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias, pero de unas ciencias capaces de abordar los procesos creativos, donde conocer no siempre es sinónimo de encontrar leyes que rigen los procesos. Es la incapacidad creciente de gobernar el sistema social la que termina por descontrolar las relaciones del hombre con la naturaleza. No son principalmente las investigaciones sobre el ambiente ecológico las que nos permitirán su mejor manejo, sino las investigaciones sobre las ciencias y técnicas de gobierno de los sistemas sociales.

Este es el principal reto que nos plantea gobernar en democracia. Nuevamente surgen aquí interrogantes: ¿estamos aprovechando nuestro tiempo en prepararnos mejor para efectuar procesos de cambio, desde los más modestos hasta los más trascendentes y participar en ellos? ¿Los partidos políticos progresistas de América Latina están conscientes de que necesitan algo mucho más complejo que sus escuelas de cuadros para preparar las nuevas generaciones de dirigentes? ¿Hemos sido capaces de comprender que manejamos mal la economía, hacemos mal uso de los recursos de poder y de los recursos naturales, a la par que desperdiciamos tiempo y recursos ociosos, en vez de culpar al destino, al gobierno anterior, al mundo exterior, a la crisis económica internacional o a fallas en el mensaje que entregamos a los medios de comunicación social? ¿Hemos comprendido que para modernizar al Estado se necesita primero modernizar a los modernizadores? ¿Sabemos ahora, por la experiencia de nuestros fracasos, que las estructuras más primitivas e ineficientes de nuestras instituciones son sus estructuras directivas, que gobernar no sólo es un arte, y que gobernar con el signo del progreso y la democracia requiere aun una mayor dosis de ciencia y técnica?

Sin embargo, no existe en toda América Latina un centro de formación de alto nivel para los jóvenes que desean desarrollar científicamente su vocación política o político-técnica. No existe en toda América Latina un centro donde los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos. No tenemos en toda América Latina una escuela de ciencias y técnicas de gobierno. No tenemos un centro donde los venezolanos puedan reunirse con los chilenos, los peruanos, los ecuatorianos, los brasileños, abierto a todos nuestros países, para que nuestros jóvenes se formen en el dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, fortalezcan sus valores democráticos y renueven su identidad y personalidad culturales. No existe un sólo lugar donde los latinoamericanos se aproximen a los complejos problemas de gobernar procesos creativos e inciertos, al estudio de situaciones difusas, sobre las cuales tenemos poca información, a la planificación estratégica en la incertidumbre y considerando la actividad de fuerzas oponentes, al análisis de situaciones integrales, a los problemas de seguridad y defensa para abor-

darlos en forma consistente con la profundización de la democracia, al conocimiento de las relaciones exteriores, de las técnicas de negociación, de juegos y de simulación humana de procesos, de la naciente teoría moderna de la organización, y muchas otras disciplinas que el político moderno debe dominar para no ser una víctima ciega de asesores tecnocráticos muchas veces deformados por ciencias parciales, quizá ya superadas, que éstos aplican desconectados de los intereses y necesidades políticas. Tampoco existe un lugar donde nuestros jóvenes políticos y técnicos creen lazos de amistad y valores comunes que posibiliten más tarde, cuando asciendan a posiciones de poder, el entendimiento y la confianza entre ellos, tan necesaria para emprender objetivos regionales e internacionales comunes para América Latina, como la integración económica, la integración cultural, la solidaridad democrática internacional y la penetración del mundo económico-financiero internacional por capitales de nuestras democracias, en vez de ser meros depositantes de recursos en el exterior y clientes de un sistema financiero opresivo y monopolizado por las grandes potencias. Pero, para hacer todo esto, con la dirección y alcance necesarios, tenemos que tecnificar la política y politizar a los técnicos. Tenemos además que sincerar la política y fortalecer los valores éticos. Tenemos que rescatar la política del estadista frente a la micropolítica que nos divierte con el pretexto de un rodeo necesario para alcanzar los objetivos, pero que a menudo se convierte en un desvío que nos aleja de los mismos. Tenemos que desarrollar la imaginación y la voluntad al servicio de la creación de un futuro distinto. Tenemos, por lo menos, que dar tanta importancia a la tecnología para gobernar como la que le otorgamos a la de ganar elecciones o la de conquistar el poder por la fuerza.

TESIS 3: La cultura política, dominada por el inmediatismo y el pragmatismo vulgar vuelca su interés hacia los problemas intermedios del sistema político y abandona los problemas terminales del sistema social.

La gran política y la planificación se refieren a la solución de los problemas terminales del sistema social. Tales problemas son los frutos o resultados de nuestra gestión de gobierno a lo largo del tiempo. La micropolítica se refiere, en cambio, a los problemas intermedios y más inme-

diatos. Esta es una sana división del trabajo, siempre que los recursos que asignamos a la solución de los problemas intermedios, principalmente nuestro tiempo, constituyan un requisito necesario para la solución de los problemas terminales. Estos problemas intermedios son agobiantes y se refieren a cuestiones políticas internas, asuntos protocolares, micronegociaciones para sostener el liderazgo y la cohesión de la fuerza política, atención del clientelismo político, administración de la rutina burocrática, acciones reactivas y defensivas propias de la microlucha política, acción política frente a problemas inmediatos, y esfuerzos formales o vacíos en el logro de ciertas magnitudes económicas referidas al presupuesto, la política monetaria, el comercio exterior, etc., que se independizan de los problemas económicos terminales del sistema social como el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso, la marginalidad social, la congestión urbana, la degradación del ambiente, la ocupación irracional del espacio, etcétera.

Si la micropolítica domina sobre la gran política los problemas intermedios pasan a constituirse en los objetivos del gobierno mientras se acumulan y agravan los problemas terminales del sistema social. Lo que estamos presenciando en América Latina, con raras excepciones, es el dominio de la micropolítica sobre la gran política, del pragmatismo coyuntural sobre la imaginación y voluntad del estadista, de la rutina sobre la creación. Presenciamos la desarticulación de la táctica respecto a la estrategia de gobierno, y ésto conduce a la existencia de gobernantes gobernados por la fuerza de los hechos. El movimiento que nos arrastra nos lleva hacia un rumbo indefinido. Quienes nos conducen no conducen.

El político convencional vive atrapado, preocupado y enredado en la maraña de relaciones que se le presentan como el mundo de su práctica de lucha, proyectos, obstáculos y éxitos. Se mueve en un mundo de cosas inmediatas de las que él se ocupa, pero que en realidad ocupan el espacio de su conciencia sobre los grandes problemas del sistema social. Para él, los grandes problemas sociales son una constante universal, dentro de la cual vive la variedad tensa y creativa de su práctica cotidiana. No puede elegir entre preocuparse por los problemas terminales del sistema social y sumirse en lo cotidiano de los problemas inter-

medios del sistema político. El sistema elige por él.

Para sobrevivir en esa lucha política agobiante debe absorberse en lo cotidiano y aplazar la reflexión sobre su gran proyecto político. De hecho está muy ocupado, sin tiempo, interrumpido constantemente por reuniones y llamadas telefónicas, esclavizado por las exigencias de sobrevivir en el duro mundo de la política. Y así descubre que la política es hacer política, y no tratar de resolver los problemas terminales del sistema social. Estos últimos son sólo el ambiente de su práctica, pero no el objeto de sus preocupaciones.

TESIS 4: Tenemos que reformar nuestros sistemas de planificación, modernizar nuestras técnicas de gobierno y transformar nuestra cultura política, para lograr que los programas electorales, tomados en serio, se conviertan en planes de gobierno; para que los planes de gobierno se conviertan en acción de gobierno y para que la acción de gobierno incida en los problemas nacionales, es decir, sobre los problemas terminales del sistema social. Entonces la democracia se defenderá por sus obras.

Junto con los programas de gobierno, que son diferenciadores en lo estratégico, debemos desarrollar la capacidad de elevarnos por encima de las diferencias meramente tácticas para encontrar un espacio de consenso sobre proyectos nacionales que den continuidad al progreso de nuestros países a largo plazo. Ello es técnica y políticamente posible, porque la experiencia nos señala que existen problemas comunes que reclaman soluciones comunes, independientes de las utopías políticas diferenciadoras a las cuales nos adherimos.

Esta es la gran tarea de los partidos políticos: crear generaciones de líderes capaces de articular la micropolítica con la gran política, crear institutos de investigación y formación que los apoyen en las funciones de gobierno y oposición, constituirse en guías orientadoras para la elección entre las grandes opciones estratégicas nacionales y regionales, y generar una clase de gerentes públicos capaces de doblegar la maraña burocrática y amoldar las organizaciones públicas a las necesidades de la acción de gobierno y la participación ciudadana.

TESIS 5: La clave del éxito de un sistema de planificación radica en la articulación de la planificación directiva con la planificación operacional (gráfico 3). Si la planificación directiva al nivel del Presidente de la República en Consejo de Ministros no tiene vigencia, no puede tener eficacia práctica la planificación operacional al nivel de los ministerios y jefaturas de los organismos públicos. Lo contrario es igualmente cierto, aunque la falla principal en América Latina es la inexistencia, en unos casos, y la debilidad, en otros, de la planificación directiva. Donde ella no existe, reina la improvisación fundada soberbiamente en la llamada experiencia política que, en más de algún caso, es simple experiencia en lidiar con problemas intermedios del sistema político e inexperiencia para tratar con los problemas terminales del sistema social. La soberbia de algunos poderosos políticos prácticos, por una parte, y la mediocridad de muchos, por otra, es la barrera principal a la tecnificación del proceso de gobierno.

La planificación es un instrumento de gobierno y no un sistema de investigaciones y asesoría económica. Más aún, la planificación se confunde con el proceso de gobierno en la coyuntura de situación. Jamás habrá una verdadera y eficaz planificación en nuestros países, mientras las oficinas presidenciales y los consejos de ministros funcionen de la manera asistemática, poco selectiva, desorganizada y carente de apoyo técnico en que hoy desarrollan sus actividades. En

este sistema reinante, el Presidente de la República vive enfermo de cotidianidad, al margen del control de los hechos trascendentes, continuamente sorprendido por las circunstancias y dedicado a la solución de problemas intermedios menores. En consecuencia, los gobiernos no dan directivas a sus oficinas de planificación, las que se debaten entre la opción de autodefinírselas invadiendo el campo de la política superior, o permanecer relegadas al papel de centros de cálculo al servicio de acciones inmediatistas, parciales y sin rumbo definido.

TESIS 6: Un sistema directivo primitivo no puede conducir o gobernar un sistema social complejo, dinámico, incierto y resistente. El sistema social impone sus propios resultados y el gobernante es gobernado por la fuerza cotidiana de los hechos. Por ello, la primera tarea es elevar la capacidad de gobierno de los gobernantes, modernizar a los modernizadores y reformar a los reformadores. Y eso sólo pueden hacerlo ellos mismos, tomando conciencia de sus debilidades, valorizando las ciencias y técnicas de gobierno y abriendo paso a nuevas generaciones estimuladoras de los cambios.

La dirección de los gobiernos no sólo debe ser activa, creativa y expresiva de la voluntad de resolver los problemas, sino que, además, debe ser eficaz, organizada, informada y previsor de las necesidades sociales. En síntesis, la función directiva debe emplear los medios más potentes

Gráfico 3

	Planificación directiva	Planificación operacional
1. Objetivos	Flexibles y libres	Sujetos a directivas
2. Dominio	Más política	Más técnica
3. Agentes	Dirección superior	Dirección operacional
4. Oponentes	Definidos por el proyecto político y la gran estrategia del conflicto	Fracción de fuerzas definidas por las directivas
5. Medios	Creación de medios	Medios asignados
6. Tipo de cálculo	Gran estrategia y gran táctica	Estrategia y táctica operacional
7. Responsabilidad	Ante la población	Ante el superior jerárquico
8. Restricciones	Restricciones macrosituacionales	Directivas obligantes y restricciones microsituacionales
9. Ambito de planificación	Totalidad del sistema conflictivo	Dominio situacional específico

de planificación y gerencia a fin de que pueda cumplir con el requisito de variedad de Ashby, que nos dice sabiamente que un sistema dirigente que quiere controlar o conducir a otro debe tener más variedad que el sistema controlado o conducido. En nuestra experiencia, las múltiples fuerzas dinámicas del sistema social tienen más variedad que sus gobiernos.

Tesis 7: La planificación económica debe convertirse en planificación de la acción de gobierno. Para ello debe abandonar su concepción arquitectónica que la lleva a identificar plan con diseño, pasando por alto el problema político de la escasez de recursos de poder. El diseño de lo que debe ser es apenas el comienzo del problema de la planificación. El plan siempre se hace en un medio resistente o en un medio estimulante, pero nunca en un medio neutro. La resistencia o el estímulo pueden ser activos o pasivos. Las fuerzas sociales usan su peso político persiguiendo objetivos parcialmente conflictivos. La rutina se convierte en plan anónimo. Las tendencias vigentes tienen a veces más fuerza que la acción del gobierno. El azar que entra por la puerta de las variables que escapan a nuestro control carga su mano para contrariarnos o favorecernos. Los oponentes introducen la incertidumbre humana propia del cálculo interactivo. La naturaleza nos sorprende con variantes inciertas. El mundo internacional que nos rodea refuerza o contradice el signo de las variantes nacionales. La planificación no puede ser una camisa de fuerza que expresa sólo nuestra voluntad desentendiéndose de la voluntad de los otros agentes sociales, la voluntad de la naturaleza o del mundo internacional que nos condiciona. La planificación no puede ser sólo normativa, tiene que ser estratégica y situacional. Tiene que articular eficacia política con eficacia económica.

Tesis 8: La planificación en un medio resistente o en situaciones de poder compartido no puede concebirse simplemente como la planificación de las medidas que ejecuta una estructura jerárquica, sino como la planificación de una estructura conflictiva que se intersecta con una estructura jerárquica (gráfico 4). En una estructura conflictiva, ningún agente tiene poder decisivo sobre los otros y, en consecuencia, el plan de un agente sólo puede tener éxito en la medida que vence la

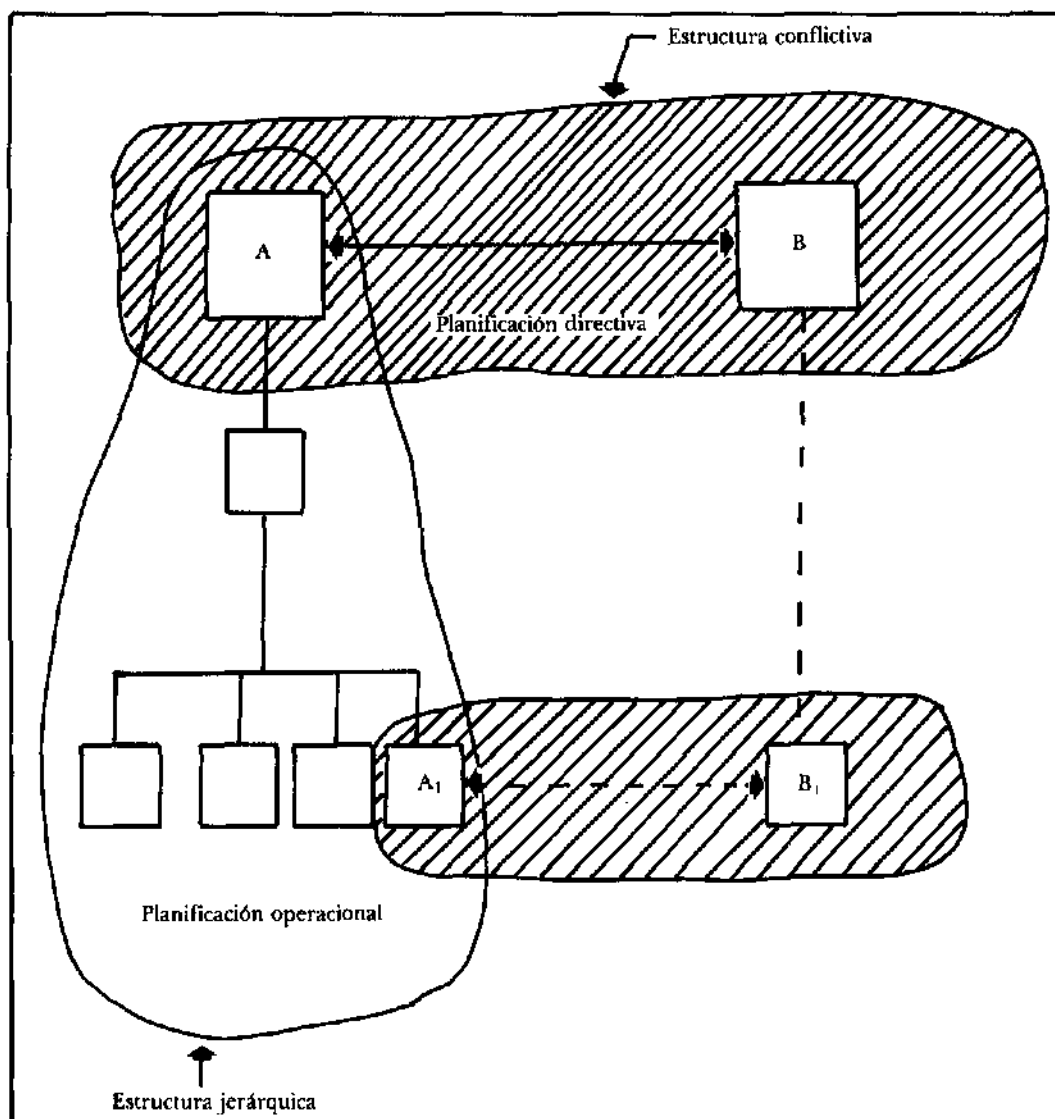
resistencia de los oponentes. Por consiguiente, el éxito del plan de unos exige la derrota del plan de otros. En cambio, dentro de una estructura jerárquica, la dirección superior emite directivas de planificación que son de cumplimiento imperativo para los organismos subordinados. La grave simplificación que comete la planificación normativa tradicional consiste en suponer que se realiza dentro de una estructura jerárquica y sobre un sistema social que sigue leyes. Por eso, algunos de esos planificadores, los más ciegos, añoran las condiciones de una planificación imperativa. Un teórico del conflicto extremo como Clausewitz sonreiría ante la idea de hacer obligatorio para el enemigo el plan de guerra propio. La planificación imperativa es una ilusión, sólo existen agentes dotados de mayor o menor poder, pero siempre ese poder es limitado, aun en el sistema socialista de poder más concentrado.

La planificación de situaciones en una estructura que es en parte conflictiva y en parte jerárquica tiene las siguientes características:

i) Comprende procesos creativos y repetitivos, cualitativos y cuantitativos. El sistema social en parte sigue leyes y puede ser explicado limitadamente por modelos matemáticos, pero principalmente crea leyes. Los procesos creativos sólo pueden ser abordados por medio del cálculo interactivo, al servicio del cual tenemos algunos instrumentos tales como los juegos, los ensayos, las maniobras, las técnicas de negociación, el juicio de expertos y la consulta política directa. Por otra parte, el proceso social contiene aspectos de calidad y cantidad que debemos respetar en su jerarquía de significaciones. Lo que interesa en el análisis social es la precisión de las proposiciones, y dicha precisión es, en parte, cuestión de rigor en el empleo de las variables lingüísticas y sólo en parte un problema de medición. Si no reconocemos el concepto de precisión como de un nivel más amplio que el de medición, podemos caer fácilmente en la cuantificación de lo secundario y en la indiferenciación de la calidad de las situaciones.

ii) Adopta los métodos de una planificación operacional dentro de la estructura jerárquica. En la planificación operacional existe también una estrategia y una táctica, pero aquí los objetivos son dependientes de las directivas superiores y, en consecuencia, son más rígidos, la planificación es más técnica, los agentes son comandos de

Gráfico 4
 PLANIFICACION DIRECTIVA Y PLANIFICACION OPERACIONAL



unidades operacionales dependientes de la autoridad superior, los oponentes están circunscritos a fracciones de fuerzas en un dominio situacional limitado, y los medios para realizar el plan son asignados desde arriba.

iii) En el ámbito de la estructura conflictiva, la planificación directiva requiere una planificación estratégica y de situación. Cuando hay agentes en un conflicto de planes, cada uno desarrolla estrategias para intentar vencer a su oponente y cada estrategia se apoya en la situación propia y en la situación del oponente. Así, comprendemos que la realidad que nos envuelve a ambos es

distinta para cada uno de nosotros. Sin el concepto de situación es imposible una teoría de la estrategia. La planificación directiva tiene objetivos flexibles, es más política, se realiza por una dirección superior, tiene un mayor grado de libertad para elegir los oponentes y los aliados y no tiene a quién solicitarle medios o recursos, sino que sólo puede crearlos en el proceso mismo del conflicto.

iv) Exige el desarrollo del cálculo interactivo para tratar la incertidumbre proveniente de las relaciones entre los agentes sociales. Cuando los planes de los distintos agentes son conflictivos, mi plan más eficaz depende del plan del otro y el

plan más eficaz del otro depende del mío. Así surge el cálculo interactivo que nos mueve a considerar el plan como un juego entre agentes sociales, el cual es la esencia de los procesos creativos en el sistema social, porque fuerza nuestra imaginación y creatividad poniéndolas al servicio del juicio estratégico.

v) Requiere la categoría de situación para explicar la realidad, ya que los distintos agentes sociales viven realidades distintas, según la posición que ocupan en el sistema social. El concepto de diagnóstico elude el problema de las distintas explicaciones de los agentes sociales y busca una verdad única y absoluta que oscurece el entendimiento de la realidad. El concepto de situación facilita el entendimiento del conflicto y la posibilidad del consenso. En efecto, ambos suponen conocer la explicación del oponente y del aliado potencial. Si tomamos conciencia de que nuestra visión del mundo es una visión particular relativa a nuestra posición en el sistema social, cada vez que nos encontremos en contradicción u oposición con otros hombres u otras fuerzas, podremos aprender a convivir con ellos. Si nuestra actitud no se aferra a lo que vemos desde nuestro propio punto de vista o nuestra propia situación, y reconocemos que otros ven la realidad según la situación o el mundo en que viven y que esa visión puede ser tan válida como la nuestra, aunque nos parezca indeseable, estaremos más dispuestos a conversar y comprender. Y si decidimos luchar, conoceremos mejor los motivos de nuestros oponentes.

vi) Plantea la existencia de múltiples recursos escasos y, en consecuencia, de múltiples criterios de eficacia. Es necesario suponer que cada agente social está restringido por un vector de recursos escasos que debe administrar con eficacia para alcanzar sus objetivos. Este vector de recursos escasos incluye elementos tales como poder político, recursos económicos, capacidad de producción de los recursos naturales, conocimientos e información, valores, etc. La producción de cualquier hecho social exige la aplicación de este vector de recursos y la eficacia de los hechos producidos revierte sobre el agente que los produce, aumentando o disminuyendo las restricciones de tales recursos. Por consiguiente, no existe un criterio de eficacia absoluto, como suele presentarse la eficacia económica en la planificación normativa, sino múltiples criterios de

eficacia, cuya jerarquía depende de las características de la situación y de la naturaleza de los objetivos perseguidos. Así, podemos hablar de eficacia política, eficacia económica, eficacia ecológica, eficacia cognoscitiva, eficacia ideológico-cultural, etc., y no siempre es posible reducir una de ellas a los criterios de las otras.

vii) Desplaza el centro de la planificación al presente y al cálculo político de situación de última instancia que precede las decisiones y las preside, en vez de concentrarse exclusivamente en el cálculo técnico parcial a mediano plazo. El futuro sólo se construye en el presente, y ello marca el objeto terminal de la planificación. Sin embargo, las decisiones de hoy serán racionales no en relación a la situación presente, sino en relación a las situaciones futuras. De esta manera los planes a mediano y largo plazo desempeñan un papel fundamental de guía direccional, pero no rematan su tarea si no se constituyen en un cálculo que precede la acción presente y la preside.

viii) Sustituye el plan-libro por un inventario de operaciones listas para ser ejecutadas en las situaciones previsibles y en situaciones de contingencia; dicho inventario se renueva permanentemente en el cambio de situación.

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

El plan puede mirarse como una estructura de comunicación que contiene un sistema articulado de distintos tipos de actos de habla. En realidad, comprende los cinco tipos que enuncia la teoría de las conversaciones (Searle y Flores). Contiene aserciones o afirmaciones, ya que tanto el diagnóstico tradicional como la explicación de situación se componen principalmente de aseveraciones sobre el proceso de producción de los problemas que deben verificarse como verdaderos o falsos en la experiencia práctica, o impu-

társele una veracidad o falsedad provisional mediante la simulación de procesos.

Contiene expresiones, ya que el plan califica los hechos mediante frases adjetivas que aceptan, rechazan y jerarquizan las aserciones. Por ejemplo, en el momento explicativo nos congratulamos de ciertos resultados cuando logramos un crecimiento alto del producto territorial bruto, y lamentamos o condenamos ciertas situaciones cuando declaramos inaceptables los niveles de pobreza crítica.

Contiene declaraciones, ya que, por una parte, designa a encargados o responsables del diseño y la ejecución de las operaciones que incluye y, por otra, fija posición sobre diversos ámbitos de acción. Por ejemplo, damos prioridad a problemas y operaciones cuando afirmamos que, dentro de ciertos límites, el problema de la desocupación es más importante que el de la inflación.

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

Y, finalmente, contiene compromisos, porque el responsable del plan se obliga a sí mismo a cumplir las propuestas de éste. Los aspectos operacionales del plan son compromisos que, en última instancia, asume su autor ante la población y las fuerzas sociales de un país.

En la planificación de situación, las operaciones son compromisos de hacer algo para modificar las características de uno o varios problemas. Esos compromisos los asume, como autoridad máxima, el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Naturalmente, y sólo para propósitos operacionales, el Presidente delega en otros funcionarios (mediante una declaración) la responsabilidad de cumplir y validar dichos compromisos.

De manera que el plan se compone, centralmente, de compromisos y, complementariamente, de declaraciones y directivas relacionadas con los primeros. La credibilidad de los planes descansa en la historia de sus cumplimientos.

El contenido propositivo del plan de situación se compone exclusivamente de operaciones y de módulos de desagregación de éstas. Este requisito obliga a precisar con rigor qué es una operación para: i) impedir que los módulos del plan incluyan siempre aserciones, expresiones o

meramente directivas y declaraciones, y ii) verificar que la agregación de los módulos del plan cubran sin duplicaciones ambiguas el universo de la acción comprometida. Por supuesto, el plan es también un proceso de comunicación que contiene los actos de habla mencionados, pero ellos no constituyen su propósito central.

Debemos destacar que la operación es un compromiso. Pero, ¿un compromiso para hacer qué? Evidentemente no se trata de un compromiso para hacer otro compromiso, para hacer una aserción, una expresión, una directiva o una declaración. La respuesta es que se trata de un compromiso de acción, pero, ¿qué tipo de acción? Recuérdese que Austin y Searle tuvieron que crear el concepto de acto de habla, porque el hombre hace cosas con las palabras y no es clara la distinción entre hacer y decir. En verdad hacemos cuando decimos, pero no hacemos cuanto decimos.

Aquí conviene establecer una distinción entre acto y acción que sea pertinente a nuestro problema. Llamemos actos a los actos de habla que anteceden en la cadena de producción a las acciones. Llamemos acciones a los efectos que siguen a los actos de habla en el sistema de producción social, mediante los cuales ciertos medios son utilizados para: a) modificar los comportamientos sociales, b) construir y modificar capacidades de producción social y c) modificar las reglas de producción social. La acción es el instrumento del hombre para cambiar la situación y los actos son los instrumentos para producir las acciones. Si aceptamos estas precisiones, podemos decir que una operación es un compromiso de realización de una o varias acciones. Pero, este compromiso no puede ser ambiguo, general o vago. Por el contrario, debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) definir claramente al responsable directo de cumplirlo y señalar claramente a los destinatarios de los beneficios o sacrificios;
- b) precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos (acciones, subacciones y acciones de regulación); el diseño de una operación debe completarse hasta que sea suficiente para su realización.
- c) prever, en dimensión y alcance, los resultados esperados y precisar dichos resultados

- como una modificación de los nudos componentes del vector de definición del problema que intenta enfrentar;
- d) responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos que no constituyen una operación;
 - e) exigir una aplicación de recursos y dimensionar los recursos requeridos; algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos, y también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos, y
 - f) establecer el horizonte de tiempo en que debe cumplirse el compromiso y es posible alcanzar los resultados.

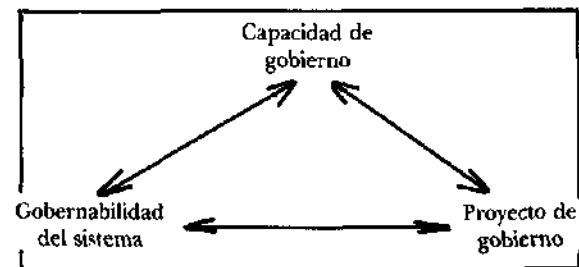
Una operación es un compromiso para producir acciones que asume un agente definido, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias imputables a los medios seleccionados coincidirán considerablemente con los resultados esperados en la situación-objetivo.

Una operación y una acción se distinguen claramente de otros actos tales como recomendar, adoptar criterios de acción, fijar una posición o anunciar cualquier evento de contenido proposicional vago o autor indefinido. De esta manera, el texto vago del plan económico tradicional se sustituye por un conjunto preciso de operaciones.

Testis 9: El programa de gobierno, la gobernabilidad del sistema social y la capacidad de gobierno conforman un sistema de relaciones sobre las cuales descansa la eficacia del plan de gobierno. Pero, a su vez, el plan de gobierno sólo puede ser eficaz si se apoya en una planificación operacional política y económica, y la dirección superior del gobierno ejerce activamente el liderazgo del proceso mediante directivas de planificación y un sistema incesante de seguimiento y evaluación de las situaciones. De esta manera, gobierno y planificación se confunden en la coyuntura cotidiana de las decisiones.

La capacidad de gobierno es sólo un elemento de un triángulo de liderazgo que condiciona

siempre a los conductores. La gobernabilidad del sistema y el proyecto de gobierno conforman un sistema con la capacidad de gobierno. Una baja capacidad de gobierno, junto a una alta gobernabilidad del sistema causada por abundancia de recursos y desorganización de las fuerzas sociales opositoras, permite un proyecto de gobierno poco conflictivo y poco renovador, pero suficientemente eficaz para mantener la estabilidad del sistema.

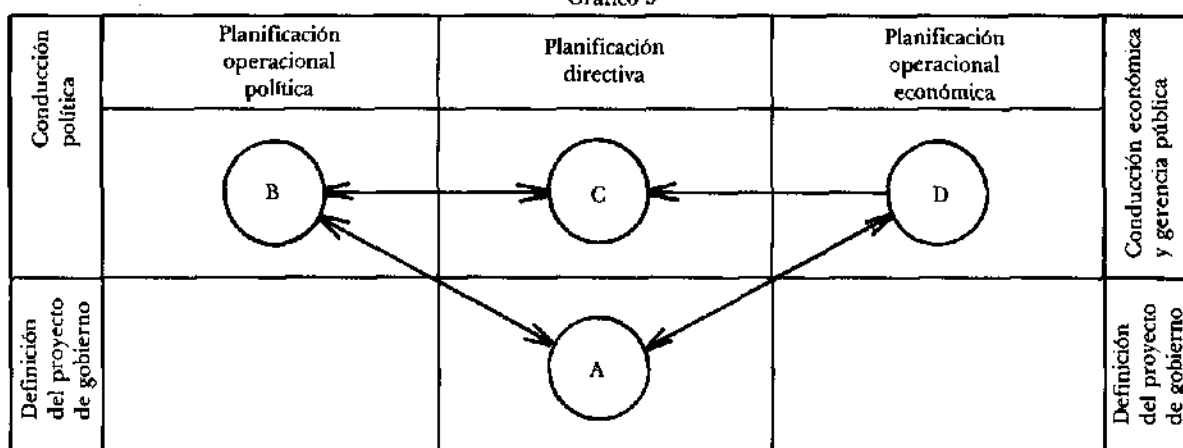


La gobernabilidad de un sistema es un concepto relativo que precisa la relación entre las variables que controlamos y las que escapan a nuestro control. En efecto, no es la misma en una democracia que en un sistema totalitario, en un proyecto de administración que en otro de transformación social, en abundancia que en escasez de recursos. Cada elemento del triángulo de liderazgo es relativo a los otros, de manera que la gobernabilidad del sistema es relativa a la capacidad de gobierno y al proyecto de gobierno. Tampoco es un concepto estático, porque, en el cambio de situación, el sistema puede ganar o perder gobernabilidad en la medida que convertimos variantes en opciones y superamos las restricciones de recursos en un proceso de ganancia de libertad de acción.

La baja capacidad de gobierno de una estructura política convencional es a veces suficiente para producir buenos resultados, si la gobernabilidad del sistema es alta y el proyecto de gobierno es poco exigente. Por el contrario, la baja capacidad de gobierno resulta un factor severamente limitativo en el caso de sistemas poco gobernables por su escasez de recursos o por la naturaleza de sus estructuras políticas. Naturalmente, la capacidad de gobierno limitada es más restrictiva cuando el dirigente intenta proyectos de transformación social muy exigentes.

En los gráficos 5 y 6 se muestran los ámbitos

Gráfico 5



diversificados del proceso de gobierno, así como el sistema unitario que los estructura.

En el espacio "A" se define por la planificación directiva el proyecto de gobierno. La transformación de ese proyecto de gobierno en acción práctica requiere, en "C", de estrategias de acción y directivas políticas y económicas, que en "B" apuntan a la conducción política del gobierno y en "D" a la gerencia pública y la conducción económica. La función sistemática de apoyo tecnopolítico es esencial en los cuatro ámbitos del proceso de gobierno.

La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administración por objetivos. Es, por consiguiente, una gerencia por módulos de acción, los que pueden y deben corresponder con los módulos del plan. En este sentido, la gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno. La dirección de un gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones económicas cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los módulos del plan (operaciones, acciones, subacciones, acciones de regulación, etc.) se articulan con los módulos presupuestarios (programas, subprogramas, actividades, etc.) y ambos corresponden a una actividad gerencial organizada para ejecutarlos (gerencia por operaciones, acciones, etc.).

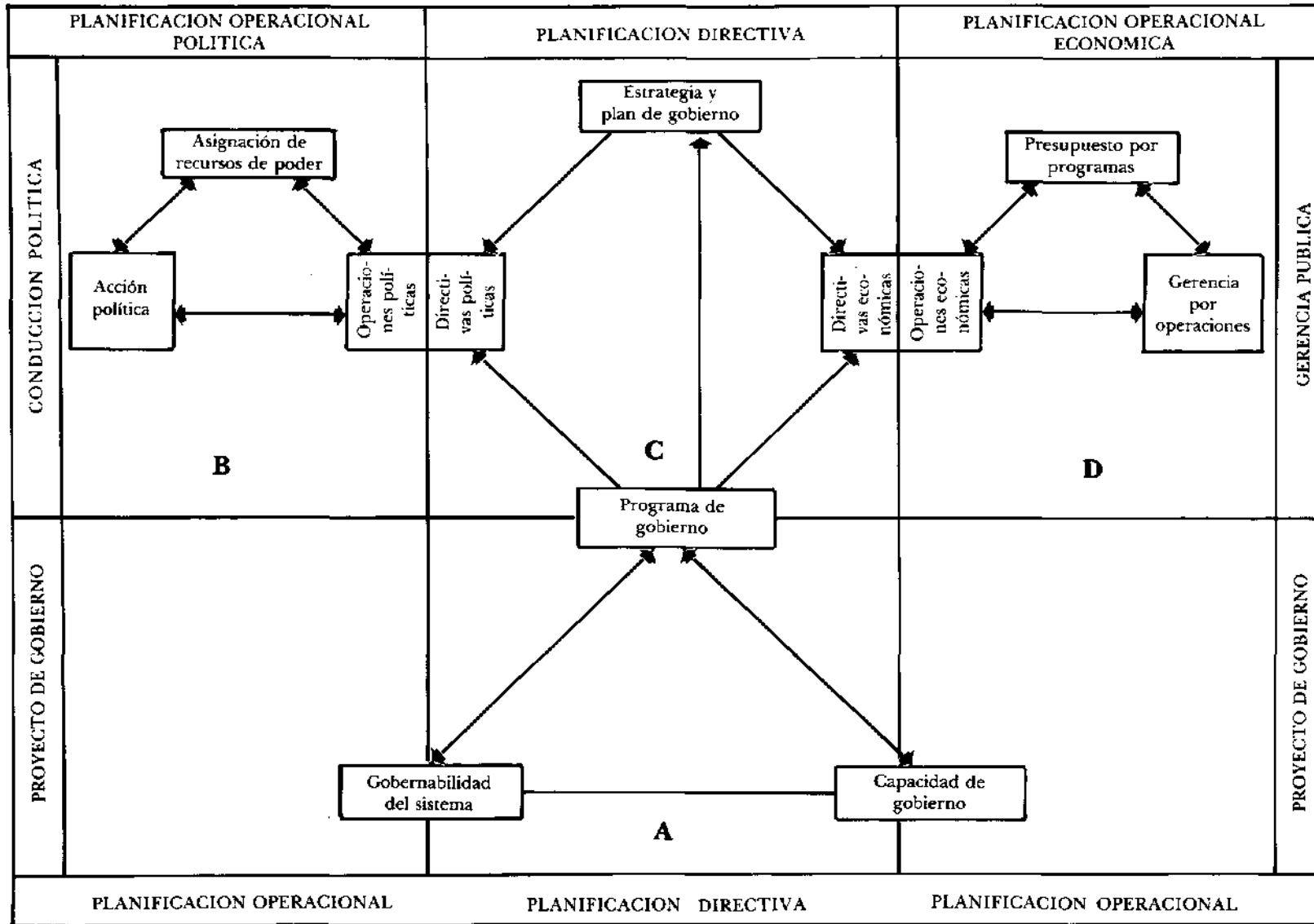
Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un gobierno funcione eficazmente, validando sus planes con hechos, reside en la existencia del sistema triangular: plan modular - presupuesto por progra-

mas - gerencia por operaciones. Naturalmente el sistema de gerencia por operaciones exige, a su vez, un sistema de dirección superior por operaciones.

Este sistema de dirección superior por operaciones plantea el cambio de ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de gobierno. Entre estos cambios merecen destacarse:

- a) Nuevas modalidades de funcionamiento del consejo de ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones;
- b) Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los ministros sobre la marcha de las operaciones que se hallan bajo su responsabilidad;
- c) Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el presupuesto por programas en el congreso nacional;
- d) Implantación de un sistema ágil y eficaz de seguimiento descentralizado sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelvan descentralizadamente y sólo por excepción lleguen al nivel de ministros o del consejo de ministros, y
- e) Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que merezca cada nueva situación. Pero este sistema de dirección superior sólo

Gráfico 6



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

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

TESIS 10: Las prácticas de gobierno fallan por los pies y por la cabeza. Si observamos con atención el gráfico 6, nos damos cuenta de que la gran debilidad de las prácticas de gobierno en América Latina radica en la planificación directiva y en la gerencia por operaciones. La inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones deja sólo

un espacio formal al sistema modular de planificación situacional por operaciones y al sistema de presupuesto por programas. Sin gerencia por objetivos, las operaciones del plan son letra muerta y los programas presupuestarios, apariencias formales. La planificación directiva es la cabeza del sistema y la gerencia por operaciones los pies del mismo. El proceso de gobierno no puede ser eficaz si su cabeza es débil y si tiene los pies pesados. La cabeza no orienta ni produce directivas pertinentes a la solución de los problemas nacionales, mientras que los pies caminan lentamente por su cuenta hacia cualquier rumbo. Este es el drama de la democracia. Por un lado, la cabeza tiene menguada su capacidad de autocrítica, al extremo que declara ser incomprendida por el pueblo cuando pierde las elecciones. Por otro lado, los pies sólo pueden deslastrarse de su peso burocrático por un acto inimaginable de renovación autónoma, impropio de las facultades de las extremidades inferiores. Es como intentar elevarse asido por los propios cabellos. Sólo el rescate profundo de la conciencia de la gran política en las capas dirigentes de la sociedad puede resolver este problema.