



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION EDUCATIVA

033576
37.014.5
1 OFICINA REGIONAL DE EDUCACION



OREALC

CURSO NACIONAL DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION EN
PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

BUENOS AIRES, 19 de noviembre al 7 de diciembre

**POLITICA. PLANIFICACION
Y GOBIERNO**

Carlos Matus

Esta edición se realizó gracias al patrocinio del
INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

La versión preliminar de este libro (1987) contó con
el valioso apoyo de la
ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)

FUNDACION ALTADIR

**Centro Nac. Información
Documental Educativa**

Pizzurno 696 3º B. C. A.
(1020) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

social son consideradas demasiado avanzadas para el presente.

Mitroff así lo afirma respecto del libro de Linstone en 1984, algo después del esfuerzo inacabado de renovación metodológica que significó el VII Plan en Venezuela. Después de frases de elogio por el libro de Linstone dice Mitroff:

"Si mi entusiasmo resulta en alguna medida temperado, es solamente porque el mundo está aún probablemente impreparado para escuchar el mensaje de este libro, o tomarlo realmente en serio. Como cultura estamos todavía demasiado envueltos en rompecabezas para apreciar la diferencia vital entre solucionar problemas serios y jugar con juegos".

A pesar de todo, la tradición casi religiosa de la planificación normativa está agonizando. Subsiste sólo por su minusvalía ante las direcciones políticas, que no se sienten motivadas al reexamen de métodos que, en su opinión, no necesitan. La inmensa mayoría los políticos no distinguen entre planificación estratégica, planificación situacional y planificación normativa. Quizá la mitad no entienden nada de planificación. ¿Por qué deberían entonces preocuparse por modernizar las Oficinas de Planificación de los Organismos Públicos? Por su parte, la tecnoburocracia echa raíces al amparo de la tradición y sigue creyendo aún mayoritariamente que ... " los países necesitan cosas más prácticas y eso de la planificación situacional es muy teórico."

Bendita sea la inocencia de los hombres que se sienten prácticos!. Alabada sea la ceguera y el oportunismo de aquellos que se satisfacen en esas demandas de la práctica, como quien ofrece lo que el mercado de los gobiernos demanda!

Siguen además creyendo que la planificación es una técnica para economistas. Lastimosamente, la inmensa mayoría de ellos no entienden de otra planificación que no sea la tradicional normativa.

15.- EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA



El concepto de estrategia tiene múltiples significados en el uso común del lenguaje. A veces usamos la palabra estrategia para indicar algo importante, otras para señalar algo trascendente que se refiere al futuro. También usamos la palabra estrategia para indicar un cálculo o una forma de ganar un juego o vencer la resistencia de un oponente que obstaculiza nuestros objetivos.

Esta ambigüedad del lenguaje común tiene que ser eliminada cuando nos referimos a la planificación. ¿Qué es planificación estratégica? ¿Qué es planificación situacional?

Examinemos los principales usos de la palabra estrategia.

a) Lo Estratégico como lo Importante.

Este es un uso muy común del concepto. Implica preocuparse por lo estratégico y no por lo secundario. Un plan es

estratégico si se refiere a lo que cuenta y una industria es estratégica si es la base de muchas otras industrias que se abastecen de ella. La idea que subyace en este caso es que lo importante arrastra a lo secundario y, por consiguiente, lo estratégico es un cálculo selectivo de lo que es más importante y suficiente para marcar la direccionalidad del movimiento del resto que compone el todo.

Naturalmente, si algo es estratégico, al mismo tiempo es visiblemente importante y, por consecuencia, vulnerable a la acción de los oponentes. De esta forma se asume que lo estratégico debe estar sujeto a procedimientos especiales que contrarresten esa vulnerabilidad.

Esta primera acepción permite aplicar el concepto de estratégico al presente y la coyuntura tanto como al futuro cercano y distante.

b) Lo Estratégico como Importante para el Futuro

Esta acepción del vocablo estrategia lo asimila a una propuesta normativa de largo plazo. El profeta es un estratega, aunque su discurso sólo señale direcciones y no caminos. Aquí la estrategia se identifica con los **grandes lineamientos** de desarrollo de un país y marca un significado **normativo** que se restringe al plano del **debe ser**; de lo **necesario** o de lo **deseable**. Las Naciones Unidas usan generalmente en sus documentos este concepto de estrategia; por ejemplo, "Estrategia para la Década de los Ochenta". En este caso estratégico es casi opuesto a coyuntural.

c) Lo Estratégico como Modo de Ganar un Juego Bien Estructurado.

Este concepto de estrategia es radicalmente distinto a los anteriores que sólo distinguen como elementos de la definición **un estratega y una realidad** donde hay cosas importantes y cosas secundarias.

En esta acepción se asume el conflicto entre dos o más estrategias o jugadores que se enfrentan para ganar un juego. Cada jugador debe desarrollar una estrategia para lograr su objetivo venciendo la estrategia de su oponente. Aquí pueden darse estrategias de cooperación y estrategias de conflicto entre los jugadores.

Los jugadores de bridge, por ejemplo, desarrollan ambos tipos de estrategias ya que juegan en parejas. Pero, lo dominante, es el conflicto. Si yo gano, mi oponente pierde. Si mi oponente gana, yo pierdo.

En este caso, la planificación estratégica comienza por lo normativo fijando objetivos necesarios, pero el problema central consiste en encontrar una forma para que el objetivo **sea posible o realizable**, considerando que el oponente hará, a su vez, otro tanto.

Este concepto de estrategia es muy rico para el análisis, pero tiene varias limitaciones :

i) los jugadores se encuentran en el juego sin una historia previa y por mero azar; sus relaciones de contradicción derivan exclusivamente de sus roles deportivos en el juego.

ii) el juego es un sistema bien estructurado que precisa con rigidez lo permitido y lo prohibido tanto respecto a los jugadores como a las jugadas; de manera que el número de jugadas es fijo y las jugadas posibles son enumerables.

iii) el problema del juego es un problema bien estructurado y tiene soluciones determinadas. La imaginación y la creatividad de los jugadores sólo puede aplicarse para desarrollar **nuevas combinaciones** de elementos previamente conocidos y no para crear nuevos elementos. Las reglas del juego establecen taxativamente los elementos combinables en las estrategias.

iv) la estrategia del juego debe sujetarse a las reglas del mismo; ellas no se pueden romper ni alterar. En consecuencia, la estrategia es cerrada y puede llegar a ser

rutinaria después de muchas experiencias si se trata de juegos simples, y

v) la estrategia debe atenerse rígidamente al tiempo de inicio y término del juego; no hay encadenamiento de estrategias en una sucesión de juegos.

Todas estas limitaciones contrastan abiertamente con la realidad del juego social.

d) Lo Estratégico como Modo de Vencer en un Juego Dialéctico

En este uso de la palabra estrategia los jugadores son actores sociales situados históricamente como antagonistas. No están por azar o deportivamente envueltos en un conflicto de objetivos. Sus roles en el proceso de producción social los sitúa en una historia de contradicciones inevitables. Así, la situación de conflicto es inherente a la existencia de los actores sociales y la existencia misma de la situación. Una fuerza social no puede existir sin la otra.

En el sistema social las reglas del juego son flexibles y modificables, los problemas que enfrentan los jugadores son cuasiestructurados, las soluciones no son conocidas ni aceptables para todos, no existe fecha de comienzo y término del juego pues se trata de una continuidad histórica y el final del juego está abierto a muchas posibilidades porque los jugadores pueden crear nuevos elementos capaces de generar la diferencia entre la victoria y la derrota.

Nuestro concepto de estrategia adoptará esta cuarta acepción.

Este concepto dialéctico de estrategia no es ajeno a las discusiones que subyacen detrás de los otros conceptos. En efecto, implica precisar el criterio de lo importante como lo capaz de resolver la oposición de otros, e implica también preocuparse por la articulación de lo importante hoy con lo importante en el futuro.

Ahora podemos ir a la interrogante central : ¿Qué es una estrategia?

Examinemos algunas definiciones interesantes para precisar nuestra idea.

GABOR :

Estrategia es la teoría del movimiento hacia el objetivo, donde el criterio de decisión de cada movimiento es obtener el máximo de libertad de juego después de cada decisión y respuesta del oponente.

CLAUSEWITZ :

La estrategia es el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de la guerra. La táctica enseña el uso de la fuerza en los encuentros y la estrategia el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra.

BEAUFRE :

La lucha por la libertad de acción propia y la aptitud para privar al oponente de su libertad de acción es la base del juego estratégico

Estas tres definiciones son ricas e interesantes. Son aparentemente distintas, pero en el fondo apuntan a un mismo problema crucial : el encadenamiento de movimientos, acciones, encuentros u operaciones eficaces para ganar más libertad de acción que el oponente y en base a ese desbalance alcanzar el objetivo. Si bien Clausewitz usa el concepto de fuerza, es obvio que la fuerza expresa mayor o menor libertad de acción y el resultado del uso de la fuerza es ganar o perder libertad de acción.

Estas tres definiciones tienen también en común el hecho de que asumen como natural la existencia de oponentes en sistemas creativos plagados de incertidumbre y problemas cuasiestructurados. Pero basta mirar los textos de los

autores seleccionados para verificar que están plenamente conscientes de las características especiales de los sistemas humanos creativos donde los actores lidian con problemas cuasiestructurados. Las diferencias de lenguaje no afectan las coincidencias de fondo.

Si quisiéramos hacer explícita la diferencia entre el tercer concepto de estrategia y el adoptado por nosotros para abordar la planificación situacional, podríamos adaptar cualquiera de las definiciones comentadas. La de Clausewitz es especialmente atractiva y podríamos escribirla así en nuestro lenguaje :

"Táctica es el uso o aplicación de los recursos escasos en el logro de un cambio situacional inmediato. Estrategia es el uso o aplicación del cambio situacional en el logro de la situación-objetivo. En esta forma un encadenamiento de operaciones tácticas le coastruyen viabilidad a la estrategia. La estrategia y la táctica se desarrollan entre oponentes históricamente situados que, por ser actores creativos, no pueden enumerar exhaustivamente sus planes posibles y en consecuencia intentan resolver un problema cuasiestructurado".

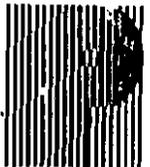
Esta precisión es irrelevante para aquellos que siempre han comprendido los problemas sociales como problemas cuasiestructurados, pero en cambio hace toda la diferencia respecto a aquellos que analizan los problemas sociales como si se tratara de la física y la química tradicionales.

PARTE II. - LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION SITUACIONAL.



3.b.- El Análisis de Problemas : Los Módulos Explicativos del Plan.-

s) Qué son Problemas



Por lo general el hombre lidia con problemas sociales cuasiestructurados. Ese es su qué hacer práctico. Las oportunidades son al mismo tiempo problemas y su signo contrario. Una crisis de comercio exterior es un problema, pero al mismo tiempo es la oportunidad para una nueva política de exportaciones o de sustitución de importaciones. Pero, ¿qué son los problemas? ¿qué tipos de problemas preocupan a los hombres?

Digamos que un problema es una discrepancia entre el ser o la posibilidad de ser y el debe ser que un actor asume como evitable e inaceptable. La evitabilidad y la inaceptabilidad son apreciaciones del actor sobre el problema que lo mueven a definirlo como tal. Ambas se asumen con distinto grado de convicción. Los problemas pueden ser para mí absolutamente inaceptables o simplemente pensar que no es bueno que tal cosa ocurra. También puedo estar completamente convencido de la manera de evitar o eliminar un problema o simplemente creer que es posible encontrar una solución.

Las precisiones anteriores apuntan a los siguientes elementos conceptuales :

i) un problema es relativo a la posición de un actor, no es definible como un absoluto;

ii) un problema es actual si constituye una discrepancia entre el "ser" y el "debe ser" o es potencial si surge de una discrepancia entre la "posibilidad de ser" y el "debería ser" ;

iii) un problema es asumido como inaceptable por un actor si éste le asigna un "valor o interés" positivo a su eliminación;

iv) un problema es terminal si constituye una realidad insatisfactoria de contacto directo o frontal con los actores sociales y es intermedio cuando dichos actores son afectados por realidades de las cuales no tienen conciencia o con las cuales no tienen una relación directa , y

v) un problema se asume como evitable, es decir como la manifestación de causas identificables y eliminables; la naturaleza de las causas apuntan a la dificultad para solucionar un problema.

El proceso de gestación del problema puede estar en última instancia en las geoestructuras, en las fenoestructuras o simplemente en el mismo proceso de relación de unos hechos con otros.

Siguiendo este razonamiento, podemos distinguir los siguientes tipos de problemas :

* Problemas Actuales o Potenciales

Los problemas actuales son problemas vigentes en tiempo presente, mientras los problemas potenciales son amenazas futuras probables. Estos problemas pueden ser problemas conocidos o problemas nuevos. Ambos presentan naturales

diferencias para su análisis y enfrentamiento.

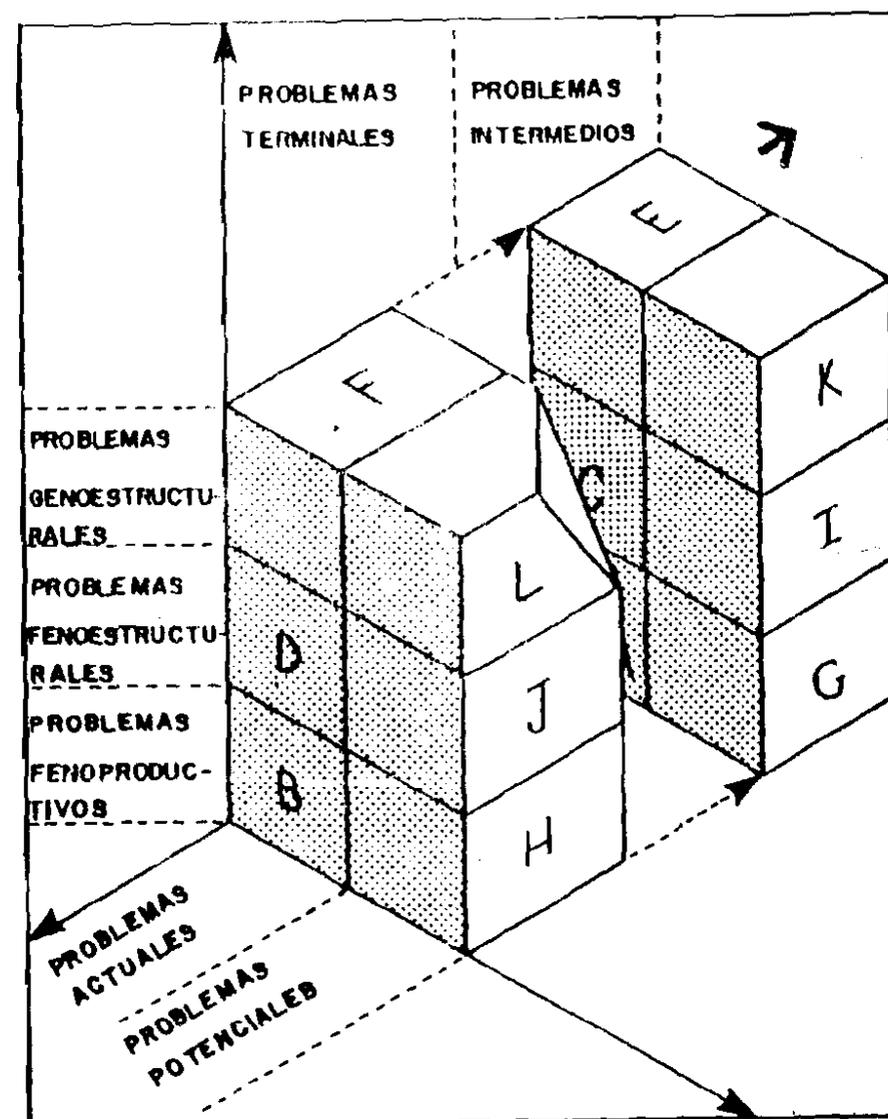
* Problemas Terminales e Intermedios

Los problemas terminales son disconformidades que se manifiestan directamente en la relación esencial del actor con los resultados del sistema en que está inserto y que califica como insatisfactorios; en cambio, los problemas intermedios están ocultos detrás de la relación directa del hombre con las cosas. Así, lo que en un espacio menor (la lucha interna entre fracciones de un partido político) es un problema terminal, puede ser un problema intermedio en el espacio mayor del sistema social (la población frente a los problemas de desocupación, marginalidad, desnutrición, vivienda, etc.). Estar situado en ese espacio menor y ser absorbido por los problemas de ese espacio impide, a veces, captar lo que son los problemas terminales para la población en el espacio de la totalidad social. El hombre tiene acceso inevitable a sus problemas terminales en el espacio de su práctica cotidiana; en cambio, conoce de los problemas intermedios sólo por un esfuerzo especial para situarse en el espacio de la práctica social de otros actores. De esta manera hay algunos problemas que son terminales para todos los hombres : aquellos que se refieren a las necesidades básicas del hombre en sociedad.

*Problemas Genoestructurales, Fenoestructurales y Fenoprodutivos

Los problemas también pueden definirse como genoestructurales, fenoestructurales o fenoprodutivos según sea el nivel situacional que debe ser alterado en última instancia para evitar sus manifestaciones. A medida que se avanza hacia las genoestructuras la dificultad para enfrentar los problemas es mayor.

Estos tipos de problemas pueden referirse a todos los ámbitos del sistema social (problemas políticos, económicos, organizativos, administrativos, de seguridad y defensa, de relaciones internacionales, agrícolas, etc.) o a algunos de



ellos. Un problema siempre cruza varios ámbitos del sistema social. Igualmente, tales problemas pueden ser **macroproblemas** nacionales que afectan a todo un país o una región o **microproblemas** nacionales y locales.

Los conceptos mencionados son relativos a la posición del actor que selecciona problemas. Un problema puede ser actual para unos y potencial para otros; puede ser terminal para un partido político e intermedio para la población; lo mismo es válido para la distinción entre problemas **genoestructurales**, **fenoeestructurales** y **fenoproductivos**. En el espacio de análisis del problema administrativo de un individuo que trabaja en una sección de un Municipio, las reglas de administración de personal del Municipio son para él una **genoestructura**, mientras que en el espacio del sistema político-social dichas reglas son **fenoeestructuras** menores determinadas por las **genoestructuras** de dicho sistema.

Los problemas aparecen ante los hombres con diversas dimensiones. Hay problemas importantes y problemas secundarios. El valor de un problema para un actor es la posición que aquel ocupa en la escala de prioridades para su remoción.

Esta escala está influida por la precisión que cada actor hace sobre el tiempo (tasa psicológica de descuento del tiempo, donde destaca los problemas actuales y potenciales), sobre la relación frontal o velada con él (terminal o intermedio) y su apreciación sobre la posibilidad de resolverlo, evitarlo o disolverlo (genoestructural, fenoeestructural o fenoproductivo). El valor del problema es una apreciación subjetiva difícil de ser explicada, pero puede ser conocida por las declaraciones de los afectados.

Después que los actores sociales definen las prioridades sobre los problemas genéricos, normalmente le asignan mayor valor a los problemas actuales y menor valor a los problemas potenciales.

Los hombres aplican una tasa psicológica positiva de descuento sobre los problemas, pero también existen casos donde aplican una tasa negativa de descuento sobre el futuro y en ciertas mentalidades los problemas futuros cuentan más que los presentes.

UNA CLASIFICACION DE PROBLEMAS

	dificultad creciente para enfrentarlos		
dificultad de los problemas valor mas	PROBLEMAS GENOESTRUCTURALES	PROBLEMAS FENOESTRUCTURALES	PROBLEMAS FENOPRODUCTIVOS
PROBLEMAS ACTUALES TERMINALES	F	D	B
PROBLEMAS ACTUALES INTERMEDIOS	E	C	A
PROBLEMAS POTENCIALES TERMINALES	I	J	H
PROBLEMAS POTENCIALES INTERMEDIOS	K	G	G

En general, la población se preocupa fundamentalmente por los problemas actuales y terminales (F-D-B, según el

cuadro adjunto). Los partidos políticos, en cambio, se desvían hacia problemas que para la ciudadanía en general son actuales e intermedios (E-C-A), mientras los planificadores tienden a concentrarse principalmente en los problemas potenciales (L-J-H-K-I-G) y en los problemas actuales terminales (F-D-B).

Los diferentes actores que coexisten en la realidad objeto de la planificación valoran un problema en forma distinta y, en su extremo, pueden desconocer su existencia. La distinta valoración de los problemas es uno de los aspectos que hacen que una misma realidad sea explicada como distintas situaciones por los distintos actores del proceso social. En este sentido, se puede decir que una explicación situacional es, en parte, una selección de problemas según el punto de vista del actor que explica.

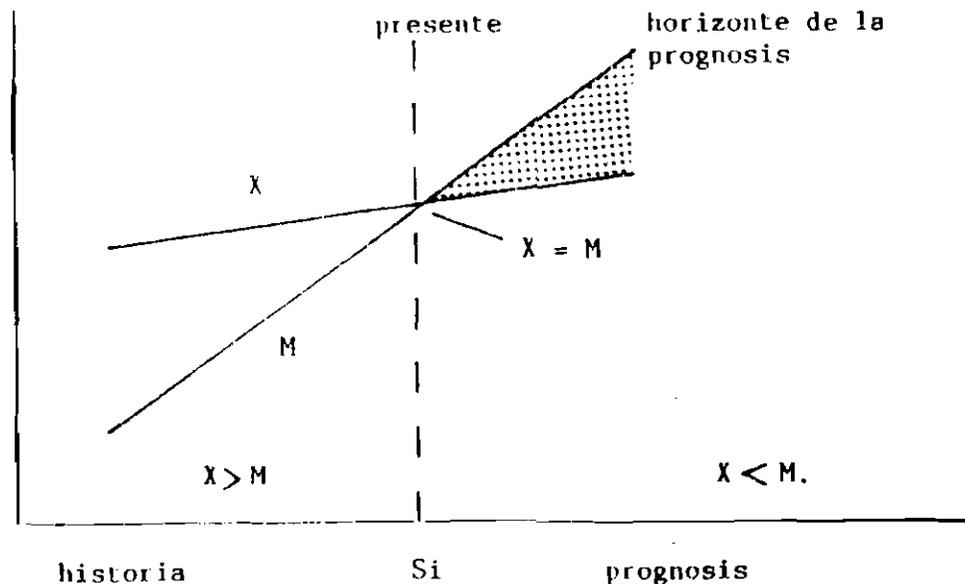
AMBITOS, SECTORES Y PROBLEMAS

POLITICO	ECONOMIA	RELACIO. INTERNAC.	SEGURIDAD INTERNA	ORGANIZACION	PROBLEMAS	Pr 1	Pr 2	Pr 3	...	Pr n
					SECTORES					
					AGRICULTURA					
					MINERIA					
					INDUSTRIA					
					SERVICIOS PRIVADOS					
SERVICIOS PUBLICOS										

La Importancia de los Problemas Potenciales en la Eficacia de las Decisiones.

La planificación supone la exploración permanente de las tendencias futuras, porque las decisiones presentes sólo serán racionales según lo que ocurre después. Si hoy decidimos construir una planta de acero, tal decisión será racional si a la fecha futura de la puesta en producción de dicha planta hay mercado para ella. Si hoy hacemos una alianza política con una fuerza social poderosa, tal decisión no será racional si dicha organización queda reducida a la nada dos años después. La prognosis es pues el cálculo para anticipar las situaciones futuras si las tendencias presentes se mantienen.

El carácter dinámico del concepto de problema sólo puede revelarse con la prognosis. Problemas que hoy son relevantes pueden tender a desaparecer mañana. A la inversa, problemas que hoy no se manifiestan, pueden surgir en el futuro como encuentro de tendencias desfavorables.



Un ejemplo seguramente ayudará a esclarecer este punto. Supongamos que en la situación inicial, las importaciones, (M) y las exportaciones (X) están en equilibrio. La sola observación del equilibrio presente podría así ocultar un grave problema de comercio exterior, si la velocidad de crecimiento de las importaciones es superior a la de las exportaciones. Una prognosis del crecimiento de las importaciones y de las exportaciones revelará así la proximidad futura de un déficit en el comercio exterior.

La prognosis, como una de las diversas modalidades de predicción, es sólo un medio de análisis que utiliza la planificación y no puede confundirse con ella. Sin embargo, sin el conocimiento predictivo de lo que probablemente ocurrirá después, es imposible la racionalidad de las decisiones presentes. Es un error pensar que si un problema es detectado en la situación presente, su ataque directo puede hacerse con eficacia sin proyectarlo hacia el futuro. Si así fuera, no tendría sentido la planificación de mediano y largo plazo y el plan se confundiría completamente con la intervención social del día a día.

Un ejemplo bíblico puede ayudar a comprender aún más claramente este problema. Se dice que Dios le anunció a Noé un gran diluvio y le recomendó prepararse para subsistir y salvar la vida humana y de las diversas especies. Así Noé construyó un arca de madera y cuando más adelante ocurrió el diluvio, mucha gente y animales pudieron refugiarse en el barco y sobrevivir.

En este ejemplo, el problema consistió en salvar la vida de algunos hombres y especies naturales que estaban en peligro de desaparecer. De este problema se deduce el objetivo de salvar la especie humana y la vida natural. El acto de intervención fue la construcción del arca de madera, capaz de navegar en la tierra inundada. ¿Fue racional la decisión de Noé?. Efectivamente lo fue en la medida que ocurrió el diluvio un tiempo después. O sea, algo que ocurre después es lo que le da racionalidad a una decisión anterior. Supongamos ahora, por un momento, que Dios se hubiera

equivocado y el diluvio se hubiera quedado en meros anuncios, como ocurre a menudo con los pronósticos meteorológicos a que estamos acostumbrados. En ese hipotético caso Noé no sería conocido por haber supuestamente salvado la humanidad de su desaparición, sino como el primer loco que construyó un enorme barco varado en la tierra. En este último caso, lo que ocurre después invalida la racionalidad del plan que inspiró la construcción del arca.

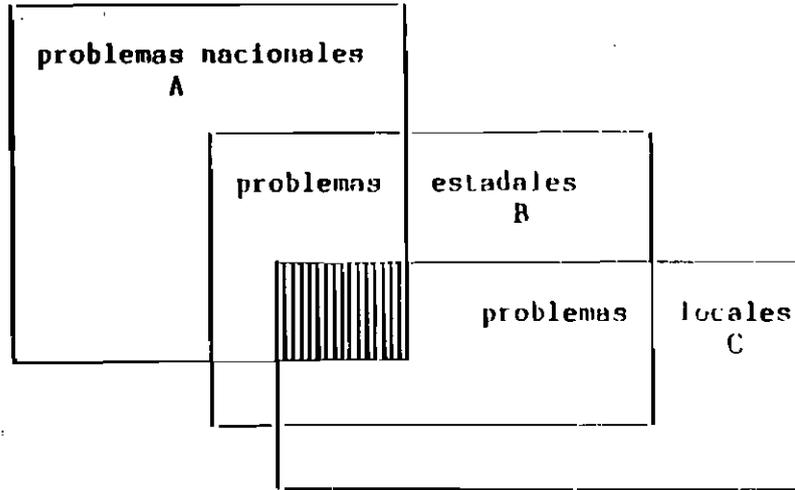
b) Problemas de alcance nacional, estatal y local.

Existen problemas espaciales que no admiten una localización o distribución espacial (como el desbalance en el comercio exterior y el atraso tecnológico) y hay problemas que adquieren particularidades espaciales o consisten en ciertas características de ocupación del espacio o funcionamiento del proceso de producción social en el espacio (como la pobreza crítica distribuida desigualmente por regiones o el intercambio desigual de bienes y servicios económicos entre dos regiones).

Por definición, todos los problemas espaciales son problemas de alcance nacional. Pero no son los únicos. Los otros problemas, los que adquieren particularidades diferenciadas en el espacio, pueden ser del alcance nacional, estatal o local. Es decir, son problemas que tienen el mismo nombre pero contenido distinto y diferenciado en cada espacio geográfico o en cada espacio de acción social. Pero también existen problemas exclusivos de un Estado o un Municipio que no tienen expresión ni importancia nacional. Estos últimos pueden ser problemas importantes a nivel local y sin embargo quedar excluidos de la planificación nacional.

La distinción anterior entre problemas nacionales, estatales y locales es importante si se piensa en la planificación como un proceso descentralizado y creativo que se gesta en todos los niveles jerárquicos de una institución. En efecto, es evidente que los problemas estrictamente nacionales

presentan menos dificultades de coordinación en la cúspide. Otro tanto ocurre con los problemas estrictamente locales o estatales. En cambio, los problemas que con distinto contenido cruzan todas las distinciones mencionadas constituyen un serio problema de coordinación, donde debe buscarse un equilibrio entre descentralización y creatividad, por una parte, y centralización y coherencia, por la otra.



En el esquema gráfico adjunto puede apreciarse que la intersección achurada presenta problemas de coordinación en todos los niveles, pues se refiere a los problemas que se repiten con distintas particularidades a nivel nacional, estatal y local. Pero, la necesidad de coordinación es más amplia, por que además se refiere a las intersecciones entre A y B y de B con C.

c) Precisión de un Problema

La explicación anterior permite aproximarnos a la precisión de un problema, ya que la primera caracterización sobre el mismo lo clasificará como actual, potencial, terminal,

intermedio, etc. El paso siguiente será acotar el problema para explicarlo, comprenderlo y diseñar la forma de enfrentarlo. A este respecto conviene definir los principales elementos que constituyen un problema.

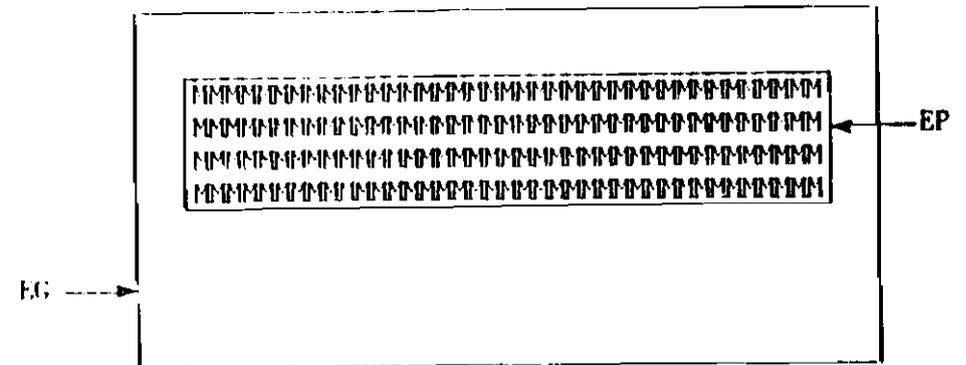
Un problema se compone de tres elementos : explicado, explicando y espacio explicativo

$$Pr = E(Ex1, Ex2)$$

En esta relación E es el espacio del problema, Ex1 el explicado y Ex2 el explicando. Los elementos Ex1 y Ex2 son relativos al espacio E dentro del cual se hace la explicación del problema.

Un problema tiene que precisarse en un espacio determinado, que es un espacio singular (ES) o particular (EP) que delimita las fronteras del problema. A su vez, el espacio de un problema específico se ubica en el espacio EG que comprende toda la realidad selectivamente planificada por un actor. EG es el espacio de mayor jerarquía.

ESPACIO DE LA REALIDAD PLANIFICADA Y ESPACIO DE UN PROBLEMA



El espacio de la realidad planificada **EG** es el ámbito explicativo que se postula como pertinente a la definición del conjunto $S_i = (Pr1, Pr2, \dots, Prn)$ de problemas que son considerados como tales en la situación inicial del plan.

Los espacios **EP** y **ES** restringidos a un tipo de problemas o un problema son los ámbitos explicativos que se postulan como la distinción que es coherente y pertinente a la definición de un problema particular o singular. Así, por ejemplo, el espacio **EP** del problema **Pr1** es una distinción precisa al interior del espacio **EG**.

El vector de definición de un problema es la precisión del explicado **Ex1**. Es una caracterización precisa en el plano de los flujos de producción social mediante la enumeración de un conjunto $Ex1 = (R1, R2, \dots, Rj)$ de resultados o hechos característicos que conforman una condición necesaria y suficiente para distinguir un problema de otro cualquiera o precisar las distintas maneras de entender un problema. Estos hechos enumerados son los puntos de contacto de los hombres con las realidades insatisfactorias que viven.

Por ejemplo, la definición del problema 1 puede ser :

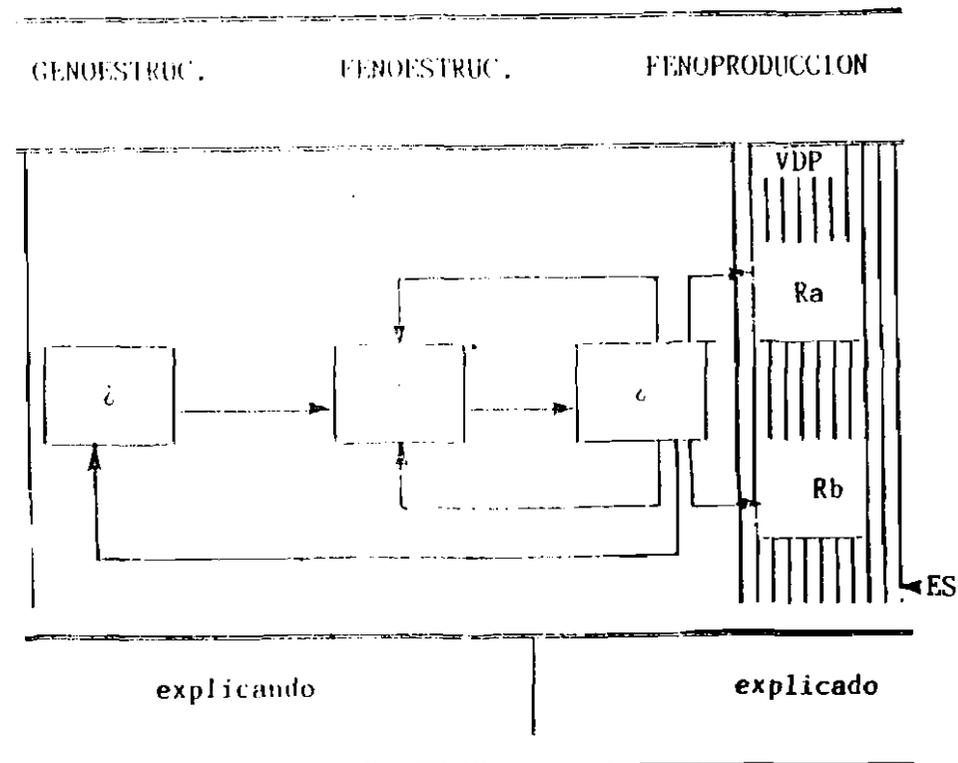
$$Ex1 = VDP1 = (Ra, Rb)$$

donde el vector de definición del problema **VDP1** se precisa por los hechos **Ra** y **Rb** que constituyen resultados sociales. Cualquier otro hecho adicional es redundante en la precisión del problema y si falta **Ra** o **Rb** la explicación es ambigua y da cabida a muy diversas interpretaciones sobre el contenido del problema.

La definición correcta de un problema se expresa en su **VDP**, pero ello no significa que su formulación sea correcta. Aquí es necesario distinguir entre formulación correcta de un problema y su precisión o definición rigurosa en el **VDP**.

Los resultados (**Ra**, **Rb**) enumerados son relativos a la forma en que el problema es delimitado en en el espacio **E1**.

DEFINICION DEL PROBLEMA 1



Una de las principales dificultades en la práctica de la planificación situacional por problemas reside en que una realidad concreta constituye o no un verdadero problema no sólo en relación a la verificación del contraste entre hechos y normas en el espacio restringido **ES** de su análisis singular, sino respecto del espacio más amplio **EP** de la realidad que comprende al problema explicado como un subsistema. Así, un problema está bien formulado si existe como una deficiencia o una brecha actual o potencial entre hechos y normas no sólo en el espacio **ES** restringido a su

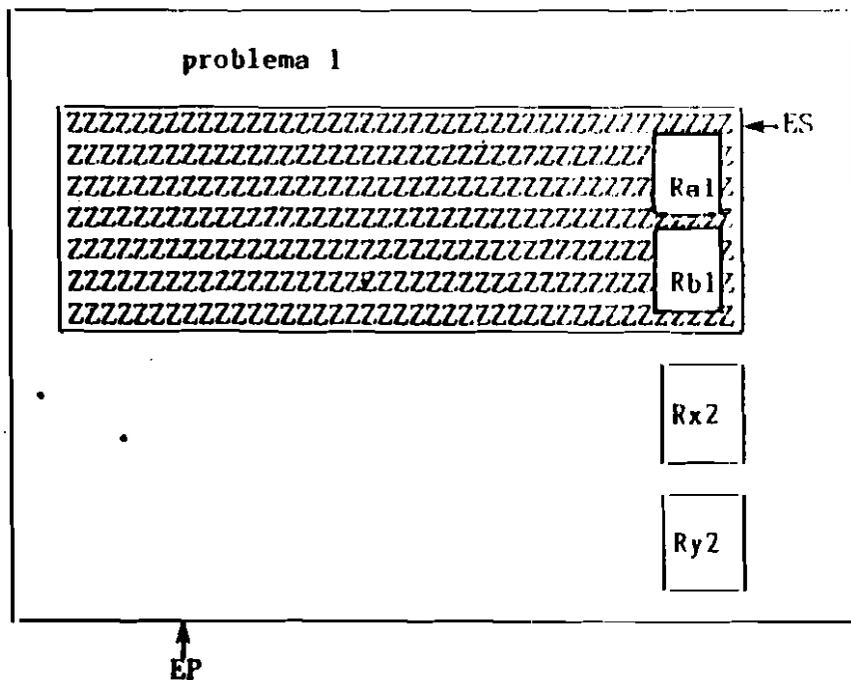
constatación singular sino en los espacios EP o EG del metasistema que lo comprende.

En el gráfico anterior el problema 1 en el espacio ES puede disolverse en el espacio EP que comprende un nivel superior recursivo de problemas. Si ello ocurre, el problema 1 es un falso problema.

Así, el VDP de un problema puede ser preciso respecto a un falso problema o un problema mal formulado. A la inversa, un problema puede estar bien formulado pero ser impreciso su vector de definición.

Problema 2

genoestructuras fenoeestructuras flujos



Veamos un ejemplo. Se ha comprobado (problema 1) que es fácil falsificar el certificado de solvencia del impuesto a la renta y que existen organizaciones que se dedican a negociar con solvencias falsificadas. El problema 1 está así definido en el espacio ES de la "inteligencia tributaria". Supongamos que nos salimos del espacio ES y analizamos que ocurre en el espacio EP de la "administración tributaria".

Si allí comprobamos que el sistema de solvencias es inútil o ineficaz para mejorar la recaudación de impuestos y el mismo objetivo puede lograrse por otros medios más potentes y fáciles, quiere decir que el problema no es hacer inviolable el certificado de solvencia sino eliminarla y mejorar la recaudación tributaria por medios más adecuados.

De esta manera el problema 1 de falsificación de certificados de solvencia definido en el Espacio ES de la inteligencia tributaria se disuelve en el problema 2 de administración tributaria en el espacio más amplio EP.

d) Nudos explicativos de los problemas

Un nudo explicativo de un problema es un "conjunto semántico" que constituye la unidad modular de descripción de un proceso o de hechos en una explicación situacional en un espacio determinado. Estos nudos son caracterizaciones que se localizan en las genoestructuras, en las fenoeestructuras y en la fenoproducción. Cada nudo explicativo es un subproblema en relación al problema analizado. En consecuencia, si su complejidad lo exige, puede ser analizado con el mismo método de análisis de un problema.

El espacio dentro del cual se analiza un problema tiene que cumplir dos requisitos :

1) debe corresponder al ámbito de acción de un sujeto o actor con capacidad política y gerencial sobre el proceso desarrollado en dicho espacio, y

14) debe corresponder a una delimitación del problema de acuerdo a algún criterio de distribución de tareas en el plan, pero esta delimitación debe cumplir con el requisito anterior.

Como consecuencia de lo anterior, los nudos explicativos pueden estar dentro o fuera del espacio de análisis del problema. De esta manera, la identificación de un nudo explicativo exige la siguiente enumeración de variables :

$$N_i = V_i(E_{ix}, P_s)$$

En esta expresión N_i es un nudo explicativo del problema i . V_i es la red de variables explicativas a la cual pertenece N_i . E_{ix} es el espacio del problema i explicado, donde x expresa su ubicación en el mapa explicativo (dentro o fuera de E_i) y P_s es el plano situacional (reglas, acumulaciones y flujos) donde se localiza el nudo.

Una relación entre dos nudos constituye una implicación causal o una relación iniciativa-respuesta.

De esta forma un flujograma situacional (graficación de flujos del modelo explicativo del problema) es un sistema de implicaciones explicativas donde el "explicado" es el vector de definición del problema y el "explicando" es una red de implicaciones explicativas que distingue la zona de las genoestructuras, de las fenoestructuras y de los flujos de producción social. El vector de definición de un problema se compone también de nudos explicativos.

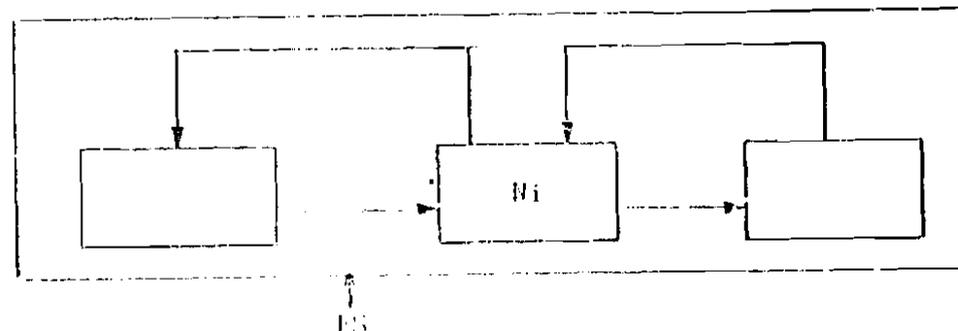
Para que un nudo sea un conjunto semántico preciso se requieren las siguientes condiciones :

i) que su expresión cualitativa sea distinguible de otras aproximadas o similares;

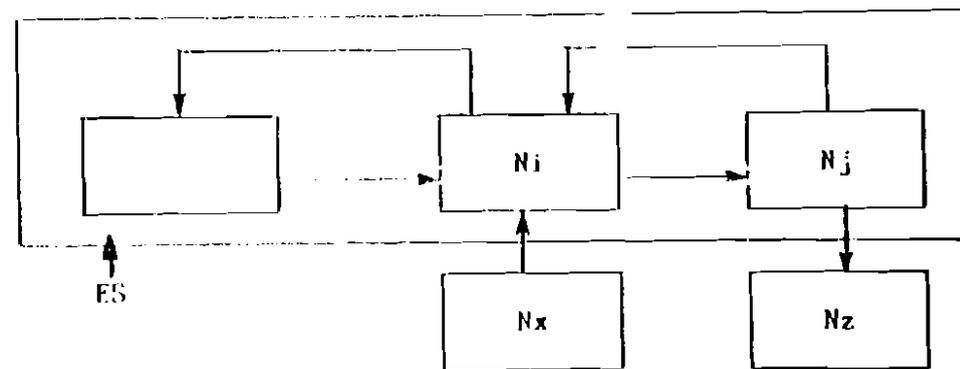
ii) que su expresión cuantitativa sea pertinente, significativa y exacta, y

iii) que la articulación de las dos condiciones anteriores le otorgue al nudo un sentido desprovisto de ambigüedad.

Si N es un nudo cualquiera del flujograma situacional, los nudos N_i que pertenecen al espacio ES del Problema i deben recibir algún condicionamiento y a su vez condicionar a otro nudo dentro del mismo espacio. En la figura siguiente todos los nudos tienen implicaciones de entrada y salida.



En cambio, cualquier nudo N_x que esté fuera del espacio E sólo requiere articularse con algún nudo del flujograma situacional condicionando a algún nudo N_i o recibiendo tal condicionamiento.



En este sentido el espacio "ES" del problema tiene el alcance práctico de interrumpir la explicación en los nudos de contacto inmediato con él.

Por ejemplo, si N_i es el nivel de desempleo y N_x la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, el flujograma situacional interrumpe el análisis en N_x y no intenta explicar por qué la fuerza de trabajo crece a esa velocidad.

A la inversa, si N_j es el crecimiento de la marginalidad social y N_z es la tasa de deserción escolar, el flujograma situacional interrumpe el análisis en N_z y no se preocupa de las implicaciones de N_z sobre otros problemas. En esta forma N_x y N_z cumplen el rol de eslabones de análisis con otros problemas.

Esto es especialmente útil cuando a partir de los problemas parciales se intenta construir un flujograma situacional de síntesis.

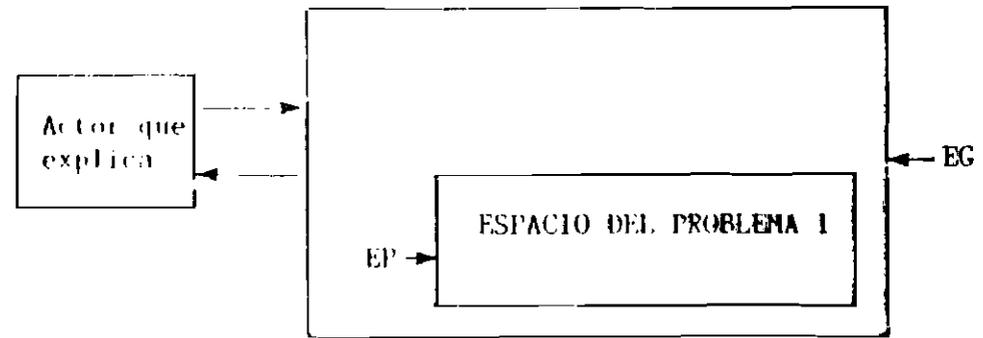
e) La Situación del que explica en relación al Espacio "E" del Problema.-

La posición o punto de vista del actor que planifica incide en forma determinante en la explicación que éste hace del problema.

Así se pueden distinguir los siguientes casos:

CASO 1: El actor que explica está fuera del espacio (EG) del conjunto de problemas del Plan.

En este caso la explicación del actor está o se sitúa ideológicamente fuera del espacio EG, es ajena a los intereses subjetivos de la situación y está principalmente condicionada por una visión intelectual y racionalista de la realidad y del problema. En consecuencia, su valoración del problema será producto de una apreciación distinta y global de todo el sistema.

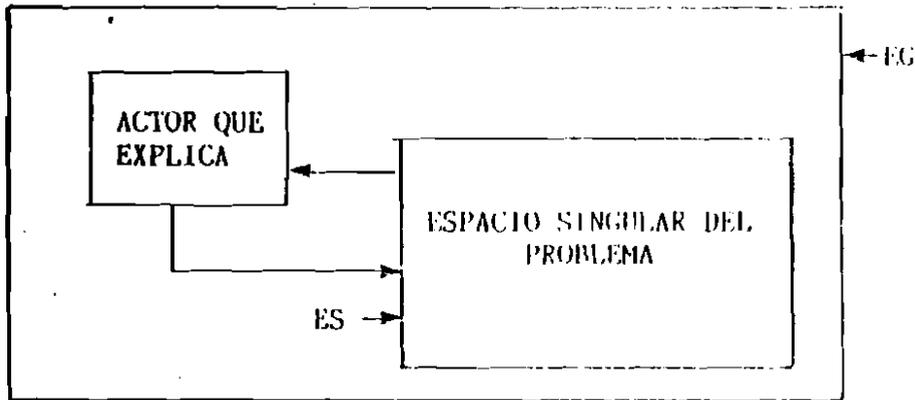


La explicación del actor está o se sitúa ideológicamente fuera del espacio EG, es ajena a los intereses subjetivos de la situación y está principalmente condicionada por una visión intelectual y racionalista de la realidad y del problema. En consecuencia, su valoración del problema será producto de una apreciación distinta y global de todo el sistema.

Si el problema en cuestión no tiene peso en esa globalidad explicativa, éste lo calificará con una baja valoración y una baja prioridad. Este es el caso de un historiador del siglo XX que analiza la caída del Imperio Romano o de un Profesor europeo que explica el problema de la vivienda en la Sierra del Perú.

CASO 2: El actor que explica está fuera del espacio "ES" del problema singular, pero dentro del espacio EG del conjunto de problemas del Plan.

Aquí el actor que explica está comprometido en la acción planificada para alterar o preservar la situación o es afectado por ella positiva o negativamente, pero está distante del problema específico. El que explica no es indiferente a lo que ocurre, pero no tiene una vivencia directa del problema.



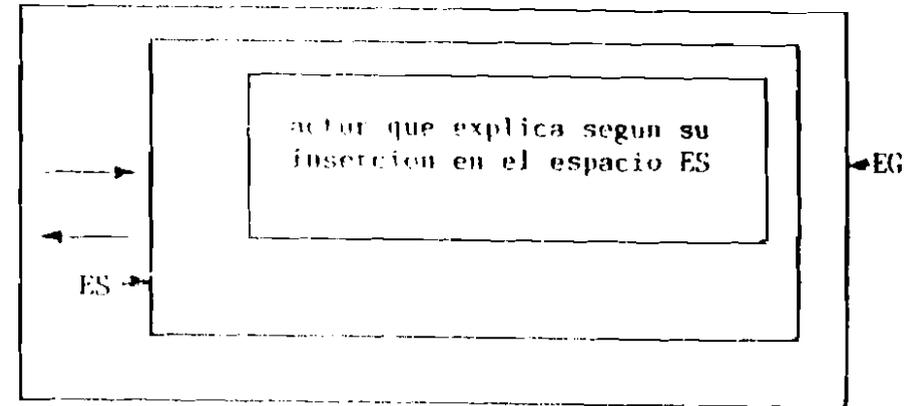
Este actor valorará el problema en relación al peso del mismo sobre sus posibilidades de acción en el espacio "EG", y no en relación directa con el costo o beneficio que dicho problema le produce.

El espacio "ES" del problema no lo afecta directamente y la valoración sólo puede referirse a las relaciones del espacio "ES" con el espacio "EG". Aquí se producirán condicionamientos sobre el actor que explica según sea el tipo de inserción que tenga en el espacio mayor "EG". Los intereses del actor que explica son, en este caso, **situacionales** o genéricos respecto del problema específico, desde el momento que el actor que explica seguramente se ubicará dentro del espacio de otros problemas que tienen alguna relación con este problema específico. Este es el caso de un obrero industrial que valora un problema que afecta a los campesinos.

CASO 3: El actor que explica está dentro del espacio ES del problema singular.

En este caso, el actor que explica y valora es parte del espacio "ES" que abarca el problema específico, tiene intereses directos sobre dicho problema y su valoración.

tendrá el signo de su inserción en dicho espacio .



Sin embargo, frecuentemente los intereses particulares de un actor sobre un problema específico no son ajenos a los intereses situacionales de los otros actores que están en la realidad ubicados en formas análogas de inserción en el proceso de producción social, pero fuera del espacio El.

Los actores que están en espacios de distintos problemas pero tienen formas análogas de inserción en sus respectivos espacios tienden a crear solidaridades y cuerpos ideológico-culturales comunes, lo cual tiende a producir valoraciones interdependientes de los problemas.

Por ejemplo, si se inserta como productor o como consumidor, como propietario del capital o como trabajador, como gobierno o como oposición, como empleado de altos ingresos o desempleado marginal, etc., su valoración del problema tendrá el signo de su ubicación en una u otra posición. Este es el caso de un obrero textil y un empresario textil que valoran el problema de las importaciones textiles en una situación de estrechez del mercado nacional.

En síntesis, un actor valorará un problema y le asignará prioridad de solución, según los siguientes elementos

condicionantes:

- i) Si está o se sitúa dentro o fuera del espacio EG del conjunto de problemas del Plan;
- ii) Si está dentro o fuera del espacio ES del problema singular objeto de valoración;
- iii) Si está dentro del espacio ES inserto como afectado o beneficiario del problema.
- iv) Si se han desarrollado o no solidaridades ideológicas y materiales entre los actores que están en distintos espacios de problemas, pero tienen formas de inserción comunes en el proceso de producción social;
- v) Si las ideologías, valores, creencias, predisposiciones y teorías explicativas internalizadas por los actores los llevan a aceptar o rechazar la realidad y el sistema que la produce, y por esa vía llegan a distinguir un problema como un obstáculo superable dentro de la reproducción del sistema o como una consecuencia de las genoestructuras del mismo.

f) Restricciones falsas, y reales cuando se enfrenta un problema

En el diseño de una operación es necesario distinguir las restricciones falsas de las restricciones reales que pesan sobre la solución de un problema. Aquí es importante tomar conciencia del hecho que el actor que planifica puede hacerse una imagen del espacio de las opciones posibles para la solución de un problema que puede diferir significativamente del espacio real de opciones.

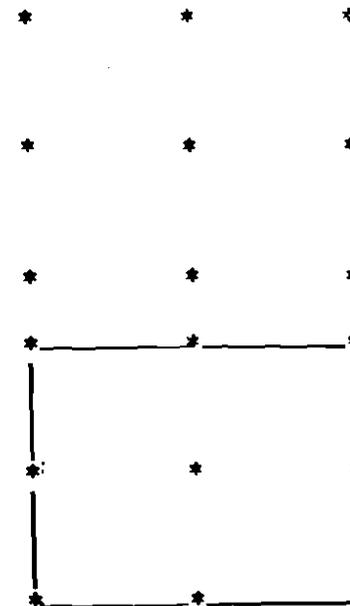
El descubrimiento de esta diferencia es justamente lo que abre la posibilidad de soluciones imaginativas, creativas o

nuevas. Las soluciones rutinarias son siempre obvias, lo difícil es buscar y encontrar soluciones creativas. La resistencia para intentar soluciones creativas está normalmente alimentada por:

- i) Supuestos aparentemente obvios y verdaderos que no requieren de cuestionamiento, y
- ii) Supuestos inconscientes cuya inexistencia o existencia, una vez explicitados, constituyen una sorpresa para el propio actor que explica y planifica.

Los supuestos inconscientes convierten a menudo un problema simple en un acertijo o un rompecabezas. Consideremos el siguiente ejemplo tomado del libro de Russell Ackoff, "Creating the Corporate Future", (John Wiley and Sons. pág. 174-176).

EL EJEMPLO DE ACKOFF DE UNA FALSA RESTRICCIÓN



falsa restricción del espacio para la solución del problema.

Colóquese un lápiz en uno de los 9 puntos señalados en la figura siguiente y dibújese cuatro (4) líneas rectas que cubran todos los puntos sin levantar el lápiz.

La mayoría de las personas que tratan de resolver este problema no intentan extender sus líneas más allá del perímetro del cuadrado imaginario formado por los puntos, porque suponen incorrectamente que ello no está permitido.

La creatividad consiste principalmente en describir la "restricciones autoimpuestas", removerlas y explorar las consecuencias y legitimidad de tal remoción.

En el gráfico siguiente vemos que superada la idea del falso espacio restrictivo, la solución es muy simple.

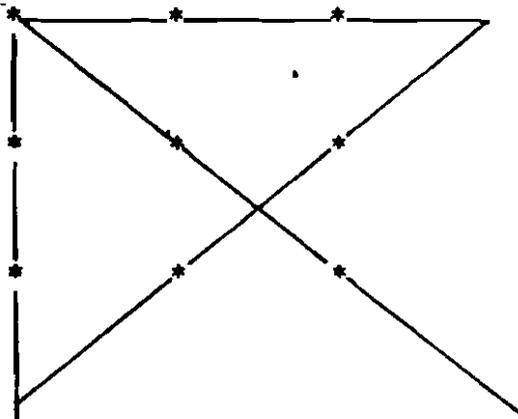
Estas falsas restricciones aparecen al contestar explícitamente las siguientes preguntas :

a) ¿Cuáles son las variables relevantes para la construcción del flujograma situacional del problema?

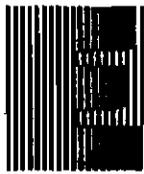
b) ¿Cuáles de éstas están dentro del espacio El del problema específico (y en consecuencia se puede actuar sobre ellas) y cuáles no ?

c) ¿A qué "restricciones-dato" están sujetas realmente las variables? ¿Cuáles son restricciones sólo pertinentes al espacio del problema?

d) ¿Cómo interactúan las variables relevantes (nudos críticos) para producir los resultados (R_1, R_2, \dots, R_j) que ofrece el sistema?



8.c.- Los Módulos de Acción : Operaciones que Enfrentan Problemas.



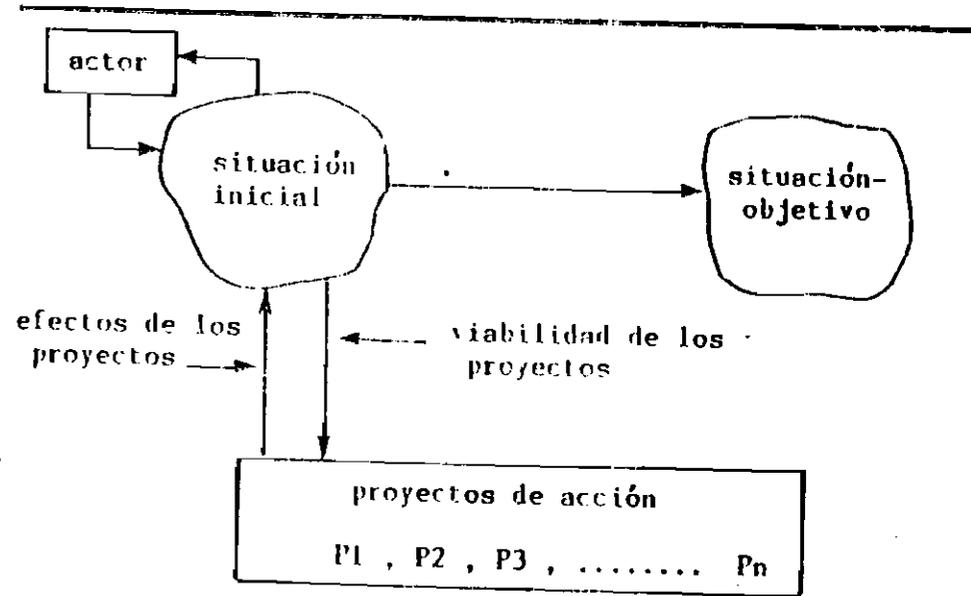
El análisis de la situación inicial, en relación al modelo social que el actor persigue, permitirá que éste identifique un conjunto de problemas. En una primera aproximación, será suficiente explicar la situación inicial por medio de un modelo cualitativo con algunos indicadores cuantitativos.

El gráfico siguiente ejemplifica en abstracto el tipo de esquema de flujos o redes explicativas que puede ser utilizado para el primer análisis sistemático de cada problema aisladamente considerado en la situación inicial.

Aquí cada variable explicativa es un nudo de la red situacional, donde cada nudo contiene una argumentación cualitativa y, si es posible, también cuantitativa. Este método gráfico será objeto más adelante de una precisión metodológica más rigurosa con el nombre de flujograma situacional. Allí, además de la distinción entre fenoproducción, fenoestructuras y genoestructuras, se explican las relaciones entre los tres niveles situacionales

y al interior de cada nivel. Los nudos terminales de la red explicativa definen o caracterizan factualmente los problemas que el actor selecciona.

Este análisis de redes situacionales explicativas permite detectar nudos críticos de argumentación causal que, en principio, contienen la explicación principal de los problemas analizados. Esos nudos críticos son los que deben ser interferidos por el actor a fin de lograr resultados



tales como aminorar, atenuar, impedir o erradicar la existencia de determinados problemas. En el cuadro No se muestra una red que explica simultáneamente un conjunto de problemas. Los nudos rayados señalan su selección como núcleos críticos para la acción sobre el sistema. Esto es naturalmente un juicio que depende del tipo de teoría

aceptada por el actor y de la forma en que es aplicada a la realidad concreta.

En el ejemplo es evidente que el actor que analiza la situación inicial toma como un dato las genoestructuras y, en consecuencia, no identifica en ese nivel ningún nudo crítico para la acción. Ahora bien, cada problema identificado tiene una

explicación del problema		caracterización del problema		problemas
genoestructuras	fenoes- estructuras	fenoproduc- ción	nudos terminales	
G1	F3 F2	h1 h3	h4 h5	problema 1
G2	F3 F4	h1 h7	h6	problema 2

cadena explicativa en el método propuesto. Sin embargo, cada cadena explicativa es inseparable de la explicación total,

pues todo. Los nudos están interrelacionados de alguna manera directa o indirecta. Se trata en consecuencia de una explicación sistémica.

Más adelante veremos que aunque todos los problemas tienen una explicación de conjunto, es posible hacer un análisis problema por problema, siempre que se precise con rigor el concepto de espacio de un problema. De esta manera, tanto a nivel del problema particular como de la situación inicial que exhibe un conjunto sistémico de problemas, es posible detectar los nudos críticos sobre los cuales debemos actuar para cambiar la intensidad, características y tendencias de los problemas.

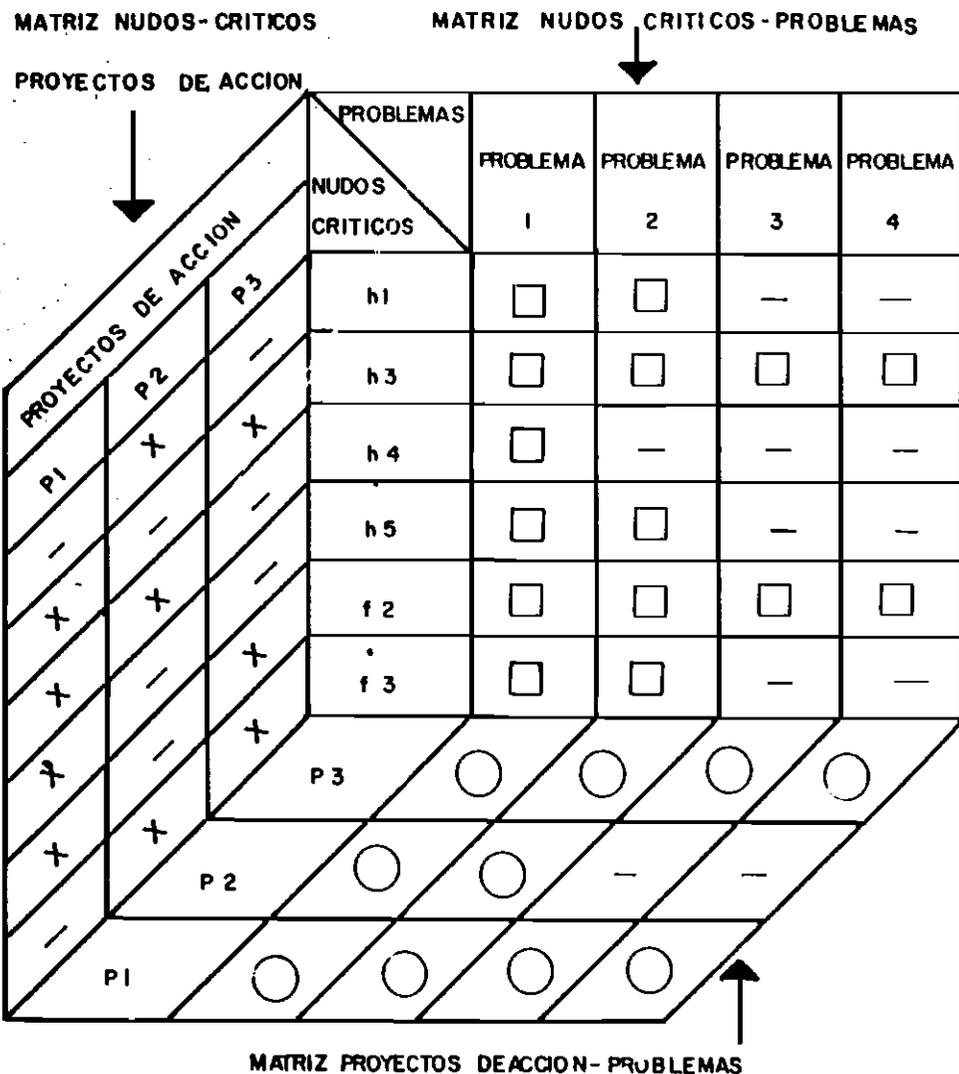
En la práctica de este método, cada nudo es una muy breve explicación acompañada de algún indicador cuantitativo, cuando es pertinente y posible. La ventaja que presenta esta esquematización reside en que, por un lado, la red explicativa completa, permite una visión sistémica del conjunto de la situación inicial, y por otro lado, las redes parciales hacen posible aislar un problema para profundizar su explicación a fin de fundamentar los proyectos de acción y las operaciones a un nivel de detalle práctico.

Naturalmente, si el método expuesto se aplica al análisis de la situación inicial global, sólo podrá ser utilizado centralmente, dada la visión de conjunto de la situación inicial que exige. Pero, igualmente, el método del flujograma situacional puede y debe ser empleado en forma descentralizada para analizar problemas específicos, hacer participar a los técnicos medios y a la población en general en el proceso de planificación para captar la demanda social y los problemas tal como son vistos en la base social. Más adelante recogeremos esta idea cuando abordemos el tema de un nuevo concepto de campaña electoral.

Si continuamos con el mismo ejemplo abstracto, podemos construir una matriz de tres dimensiones, a fin de cruzar los nudos críticos con los problemas y con los proyectos

de acción llamados a alterarlos.

MATRIZ TRIDIMENSIONAL PROYECTOS-NUDOS CRITICOS-PROBLEMAS



En esta matriz puede apreciarse que cada proyecto de acción afecta a varios nudos críticos, cada nudo crítico es afectado por varios proyectos y, por consiguiente, cada proyecto de acción tiene efectos sobre varios problemas.

Por este camino realizamos entonces una explicación de la situación inicial, un listado provisorio de proyectos y algunas ideas generales sobre la situación-objetivo. Estos tres elementos básicos del programa direccional deben ser ahora complementados y profundizados hasta que éste alcance un grado de precisión concordante con las pruebas a que tiene que ser sometido su contenido proposicional. El inventario de proyectos, por ejemplo, debe ser corregido y articulado en relación a la demanda social de base. Allí surgirán, en algunos casos, proyectos de cierta dimensión, problemas parciales no considerados en la explicación general, problemas locales ignorados en el tratamiento global nacional, acciones urgentes que demanda la población, etc. Pero, además, tanto en lo que se refiere a la situación inicial y a los proyectos, es imprescindible considerar la situación de partida del plan en su **dimensión coyuntural**.

Todo problema coyuntural origina políticas coyunturales impostergables que pueden ser contradictorias con los propósitos a mediano plazo del plan. En consecuencia, la coyuntura tiene que ser objeto de un examen prolijo. Y si es necesario un plan de emergencia inmediato para atender a la coyuntura, debe cuidarse que ese plan de coyuntura sea una parte coherente del plan general y no una pieza independiente que conspire contra su ejecución.

La situación-objetivo que, en las primeras ideas sobre el programa direccional era un esbozo genérico, ahora tiene que ser precisada en sus dimensiones y características. De otra manera, no podríamos verificar si los proyectos seleccionados son capaces de alcanzarla.

Sobre estas bases es posible verificar las siguientes cuestiones que inciden en la coherencia del programa:

1) ¿ qué contribución aporta cada proyecto para cambiar algún aspecto de la situación inicial y contribuir al logro de la situación-objetivo?. Esta verificación tiene por objeto precisar que cada uno de los proyectos es necesario para alcanzar la situación-objetivo.

ii) ¿ qué efectos tiene el inventario de proyectos de acción sobre la situación inicial, porque tal inventario debe ser un conjunto de proyectos suficientes para alcanzar la situación-objetivo en cada uno de los escenarios de cálculo considerados en el programa direccional? y

iii) ¿ qué coherencia tienen los objetivos parciales entre sí, como nudos del flujograma de la situación-objetivo, el cual debe ser internamente consistente ?

Ahora bien, todo este análisis tiene utilidad sólo en la medida que sea eficaz para anticipar lo que probablemente ocurrirá en la realidad, como un espacio de resultados posibles, si el actor ejecuta su programa; y, ciertamente, lo que puede ocurrir en la realidad no es sólo un problema de coherencia entre la ideología y la teoría del actor con su propuesta, sino principalmente de la ideología y la teoría del actor con la realidad.

Esto pone en primer plano el problema de la coherencia interna del programa direccional a la luz de las relaciones causales más confiables. Más adelante, trataremos de diseñar un método para analizar la coherencia interna del programa direccional. Antes es necesario destacar que lo normativo se desarrolla en medio de un futuro incierto.

8.d.- Enfrentamiento, disolución e intercambio de Problemas.-



El proceso de cambio situacional planificado puede ser visto como una dinámica social de enfrentamiento de algunos problemas en un espacio determinado excluyente de otros espacios, de abordaje de tales problemas en diversos espacios complementarios, de disolución de problemas en un espacio jerárquico superior y de control transitorio de un problema trasladando las acciones para su tratamiento a un espacio de jerarquía inferior.

De esta manera el abanico de opciones que tiene un actor para abordar problemas consiste en:

- 1) enfrentarlo en su espacio pertinente
- 2) disolverlo en un espacio superior
- 3) controlarlo transitoriamente relegando su tratamiento a un espacio inferior y un plano situacional donde sólo se expresan sus manifestaciones, y
- 4) ignorarlo mediante una declaración tácita o explícita que lo asimila al paisaje social, como si se tratara del clima y la topografía.

	En espacios complementarios	Traslado a otro espacio
1.- Enfrentamiento directo del problema en su espacio	Intercambio favorable o desfavorable	
2.- Disolución de Problemas		Enfrentamiento de un problema más amplio en un espacio superior
3.- Control transitorio de un problema		Enfrentamiento de un problema más restringido e en un espacio inferior
4.- Ignorar el problema	El problema se confunde con el paisaje social	

9. EL VOCABULARIO MÍNIMO DE LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL :
CIENT PALABRAS



estas alturas de la exposición es obvio que hemos estado construyendo paso a paso algo así como las piezas de un mosaico complejo; cada pieza tiene su particularidad, es un concepto diferente, y la forma del mosaico no es obvia ni su funcionalidad es evidente. A mitad de camino de la construcción la visión de las piezas sueltas puede ser desorientada.

Antes de continuar parece entonces necesario anticipar una síntesis del edificio teórico y de su práctica potencial de funcionamiento. Hagamos ahora un bosquejo provisional de ese edificio combinando los conceptos que hemos elaborado o adoptado de otros. Cada pieza conceptual encajará en su lugar y, con la visión de conjunto, podremos después reemprender la exposición.

Esta síntesis mostrará en pocas páginas el vocabulario mínimo de la planificación situacional. Cada palabra del vocabulario será destacada en negritas y numerada. Esta parte no cierra una fase del análisis ni adelanta