



# *Planificación:*

*herramientas para enfrentar  
la complejidad,  
la incertidumbre  
y el conflicto*

*Hercilio Castellano Bohórquez*

**Publicación con fines académicos**



*Colección Jorge Ahumada*

*2da edición  
Ampliada*

Hercilio Castellano Bohórquez

PLANIFICACIÓN:  
HERRAMIENTAS PARA ENFRENTAR  
LA COMPLEJIDAD, LA INCERTIDUMBRE  
Y EL CONFLICTO

2ª EDICIÓN AMPLIADA

Caracas, 2010

© Cendes  
© Vadell Hermanos Editores  
Primera edición, 1997  
ISSN 1316-564X  
ISBN: 980-00-1159-5

Reimpresión, 2000  
Reimpresión, 2002  
2ª edición, 2004  
Reimpresión, 2008  
Reimpresión, 2010

Coordinación editorial	Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes-UCV
Corrección de textos	Nora López
Diagramación	Margarita Páez-Pumar
Portada	Mandala, Estudio de Diseño
Impresión	L + N XXI Diseños, C.A.
Tiraje	500 ejemplares

Dirección	Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte, Caracas, Venezuela
Central telefónica	(58-212) 753.10.90/30.89/34.75/38.62/31.98
Web	<a href="http://www.cendes-ucv.edu.ve">www.cendes-ucv.edu.ve</a>

*A Carmen*

# CONTENIDO

Prólogo a la segunda edición	XIII
Introducción	1

## CAPÍTULO I. EL CONTEXTO

1.1 El mundo en que vivimos: del modernismo al postmodernismo	5
1.2 Cómo enfrentamos el mundo: del neoliberalismo al neoestructuralismo	10
1.3 La difícil gobernabilidad	16
1.4 Cómo pretendemos manejar el mundo	18
1.4.1 El nuevo gobierno	18
1.4.2 La nueva empresa	20
1.4.3 Las nuevas instituciones	25
1.4.4 La nueva sociedad civil	25
1.4.5 La nueva conciencia ecológica	26
1.4.6 El nuevo individuo	28
1.4.7 La industria masiva de los «best-sellers»	29
1.5 Estamos en Venezuela	30
1.6 Una nueva planificación para un nuevo mundo	33

## CAPÍTULO II. LA SOCIEDAD Y EL DESARROLLO

2.1 La sociedad	35
2.1.1 Introito	35
2.1.2 Los pioneros	37
2.1.3 La sociología académica clásica	39
2.1.4 El enfoque estructural-funcional	44
2.1.5 La nueva sociología	45
2.1.6 La teoría del conflicto	46
2.1.7 La teoría crítica	47
2.1.8 Perspectivas sociobiológicas y etológicas	48
2.1.9 El situacionismo	49
2.2 El desarrollo	51
2.2.1 Definición de desarrollo	51
2.2.2 El desarrollo como crecimiento económico	52
2.2.3 El desarrollo como proceso de cambio social	55
2.2.4 El desarrollo sostenible	58

### CAPÍTULO III. UNA VISIÓN GENERAL DEL MÉTODO

3.1	Definición y naturaleza de la planificación	61
3.2	Utilidad y alcances de la planificación	67
3.3	Características deseables de la planificación	70

### CAPÍTULO IV. LA PLANIFICACIÓN EN LA ENCRUCIJADA

4.1	¿Qué pasa con los planes?	75
4.2	Los principales enfoques	77
4.2.1	Introducción	77
4.2.2	La planificación tradicional	78
4.2.3	La planificación estratégica situacional	80
4.2.4	La planificación estratégica corporativa	81
4.2.5	Otros enfoques	84
4.3	Hacia una síntesis	86

### CAPÍTULO V. MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS

5.1	La misión	91
5.2	La visión	92
5.3	Los objetivos	93

### CAPÍTULO VI. EL DIAGNÓSTICO

6.1	El enfoque sistémico	97
6.2	La descripción de la realidad existente	101
6.3	La descripción de lo deseable	104
6.4	Explicando la diferencia	104
6.4.1	La técnica de correlación estadística	105
6.4.2	Los flujogramas causa-efecto	105
6.4.3	La matriz de impactos cruzados	106
6.5	El uso de modelos	107
6.6	Investigación y planificación	109

### CAPÍTULO VII. LA PROSPECTIVA

7.1	Importancia y objetivos de la prospectiva	117
7.2	La prognosis	118
7.3	Los escenarios	119
7.3.1	Definición y objetivos	119
7.3.2	La matriz multicriterios aplicada al análisis prospectivo	119

7.3.3	El modelo Ximpact	123
7.3.4	La variante «modal» del método	128
7.3.5	El método directo	128
7.3.6	Otros enfoques	131
7.4	La imagen objetivo	132

## CAPÍTULO VIII. SELECCIONANDO INSTRUMENTOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

8.1	Definiciones	133
8.2	Evaluación y jerarquización de instrumentos	136
8.2.1	Criterios para evaluar acciones	136
8.2.2	La matriz multicriterios	143
8.2.3	El proceso analítico jerárquico	146

## CAPÍTULO IX. EL ANÁLISIS DE VIABILIDAD SOCIO-POLÍTICA

9.1	El método eficiencia-aceptación	149
9.2	El método Calcagno-Sáinz-De Barbieri (CSD)	150
9.3	El método Mactor	151
9.4	La matriz FDOA	152

## CAPÍTULO X. EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS

10.1	Nociones generales sobre el conflicto	155
10.2	El método actores-relaciones-entorno ampliado	159
10.3	El método de Hippel y Frazer	175

## CAPÍTULO XI. PLANIFICANDO BAJO PRESIÓN

11.1	El método SODA	177
11.1.1	Visión general del método	178
11.1.2	Selección de áreas de decisión y de opciones	178
11.1.3	Esquemas factibles de decisiones	180
11.1.4	Selección de esquemas por restricciones	182
11.1.5	Paquete de propósitos	184
11.1.6	Áreas de incertidumbre	185
11.2	El análisis de fortaleza	186
11.3	El mapa cognitivo	187

## CAPÍTULO XII. ESTRATEGIAS: CONSTRUYENDO LA VIABILIDAD

DEL PLAN

12.1	Introducción	191
12.2	La guerra y los juegos	192
12.3	Las técnicas de negociación	192
12.4	El pensamiento estratégico	193
12.5	El diseño del cambio	194
12.6	La definición de estrategias	195

CAPÍTULO XIII. EL PLANIFICADOR

13.1	¿Qué es un planificador?	197
13.1.1	Introducción	197
13.1.2	El planificador definido por su oficio	198
13.1.3	Precisando la definición	200
13.1.4	Otras maneras de vernos	201
13.2	El planificador frente al poder	201
13.2.1	¿Cómo debemos vernos?	201
13.2.2	Los retos que enfrenta el planificador	202
13.2.3	¿Qué hacer entonces?	203
13.3	A manera de conclusión	205

CAPÍTULO XIV. EL RETO CONTINÚA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	211
----------------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

6.1	Creencias básicas en los paradigmas de la investigación	112
7.1	El futuro de la naturaleza en Guayana	120
7.2	Escenarios venezolanos. Ejercicio hipotético	122
7.3	Técnica de escenarios. Proyección de las tendencias originales según comportamiento histórico sin proyectos	125
7.4	Técnica de escenarios. Determinantes y sus probabilidades	126
7.5	Técnica de escenarios. Matriz de impacto de determinantes sobre determinantes	126
7.6	Técnica de escenarios. Matriz de impacto de determinantes sobre tendencias	127
7.7	Técnica de escenarios. Nuevas tendencias promedio	127
9.1	Formato común para el uso de la matriz FDOA	153
9.2	Matriz interna-externa de la región Orinoco-Apure	154

10.1	Caracterización del conflicto invasión-solidez	162
10.2	Soportes ideológicos del conflicto	162
10.3	Factores reforzantes	163
10.4	Disparadores del conflicto	164
10.5	Fuentes de poder por actores	165
10.6	Coherencia de los actores	166
10.7	Solidaridad o posibilidad de permanecer en el conflicto	167
10.8	Relacionamiento entre actores	168
10.9	Tipología de relaciones entre actores	169
10.10	Relaciones entre actores según la tipología de Blalock	169
10.11	Síntesis de características del conflicto analizado	170
10.12	Síntesis de las características de los actores	170
10.13	Viabilidad socio-política de las salidas aparentes mediante el método Calcagno, Sainz y De Barbieri	172
10.14	Proceso de jerarquización de salidas por actores	173
10.15	Jerarquización de salidas aparentes por los actores. Resumen	174
11.1	Esquemas factibles de decisiones	182
11.2	Selección estratégica. Selección de esquemas de acción por restricciones	183
11.3	Selección estratégica. Paquete de propósitos	185

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

4.1	Esquema típico de la planificación estratégica corporativa	83
4.2	Enfoques de planificación: hacia una síntesis	87
7.1	Técnica de escenarios. Método directo	130
8.1	Proyecto Nacional de Ordenación del Territorio. Jerarquización de criterios utilizando el Proceso Analítico Jerárquico (PAJ)	147
11.1	Enfoque de selección de estrategias (SC)	179
11.2	Gráfico de opciones incompatibles	181
11.3	Análisis de fortalezas (RA)	187
11.4	Mapa cognitivo	189
14.1	El reto continúa	209

## PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La primera edición del presente libro hizo su aparición en 1997, es decir, hace ya siete años. Durante ese lapso, ha servido como hilo conductor en numerosos cursos sobre planificación, tanto en las maestrías y especializaciones regulares del Cendes, como en sus actividades de extensión y en otros contextos académicos y profesionales, en diversas ciudades del país.

Esa larga y difícil prueba ha permitido escuchar opiniones y captar errores, inconsistencias y carencias, que he tratado de solventar en esta segunda edición.

Aparte de la corrección de los gazapos, las adiciones más significativas al texto se refieren a la gobernabilidad, el desarrollo sostenible, la relación entre investigación y planificación, el análisis prospectivo y el análisis de conflictos, temas cada vez más obligantes en el devenir complejo, incierto y conflictivo de nuestro país y del mundo.

Finalmente, agradezco profundamente el continuo e invaluable aporte de mis estudiantes al mejoramiento de este libro, así como la minuciosa dedicación de las personas responsables por su edición y publicación.

## INTRODUCCIÓN

*Por ser la primera vez que en esta casa yo canto: gloria al Padre, gloria al Hijo y gloria al Espíritu Santo.*<sup>1</sup>

A finales de 1985, animado por la casi total ausencia de textos en la materia, terminé de escribir el primer borrador de un libro muy sencillo titulado *El oficio del planificador*,<sup>2</sup> destinado a estudiantes y profesionales no especializados previamente en el tema, que por una razón u otra deben trabajar en planificación o entender lo básico de ella. Esta especie de manual didáctico fue publicado en 1990, cinco años después.

En el ínterin y en los años subsiguientes, el proceso evolutivo de la planificación se aceleró dramáticamente, impulsado por dos grandes razones íntimamente relacionadas: primero, porque empezó a materializarse el enfoque estratégico, y segundo, porque el mundo cambió más allá de lo imaginable hasta hace muy poco tiempo. Consecuentemente, *El oficio del planificador*, válido todavía en su contenido instrumental básico, alcanzó a incorporar apenas algunos elementos de lo que posteriormente sería una revolución mucho más amplia, cabalgando así entre lo tradicional y lo nuevo.

Esa revolución, como suele ocurrir, partió caricaturizando dos extremos que en realidad no han existido ni existen en estado puro: por un lado, una planificación «tradicional» supuestamente anquilosada, economicista, normativista y egocéntrica; y, por el otro, una planificación «estratégica» supuestamente dinámica, integral, realista y participativa. Después de quince años, la confrontación se ha desdibujado casi totalmente, decantando una amalgama extremadamente útil.

---

<sup>1</sup> Saludo con el que muchos cantores folclóricos venezolanos inician sus cantos.

<sup>2</sup> Vadell Hermanos Editores. Caracas. 1990.

Por otro lado, el mundo en el que existe la planificación es cada vez más complejo, turbulento, incierto y conflictivo y en él se cuestionan los paradigmas que lo han sustentado con relación a: la naturaleza misma del hombre como ente competitivo o solidario; su pertenencia al terruño o a la Tierra como única y gran aldea; y la razón de ser del Estado como conductor del desarrollo o como simple facilitador para la empresa privada.

La motivación de hoy continúa siendo la misma de antes: ayudar a los estudiantes de planificación y a quienes deban incursionar en ella por razones prácticas, sin ser expertos. Con tal propósito, deben quedar claras dos cosas: primero, que el presente trabajo no se inscribe en ninguna escuela de planificación en particular, pretende manejar, por el contrario, una síntesis de las principales tendencias; y, segundo, que el autor no toma aquí partido explícito por una interpretación u otra de la realidad: se limita a sugerir herramientas para entenderla y para intentar consolidarla o cambiarla, quedando a juicio de cada quien el uso y la dirección que se le quiera dar a esas herramientas.

El contenido ha sido dividido en tres grandes partes: la primera dedicada al contexto; la segunda, a un puente entre ese contexto y el método; y, la tercera, al método propiamente dicho.

Con relación al contexto, se intenta, primero, describir al mundo en que vivimos, haciendo referencia al confuso paso del modernismo al postmodernismo; segundo, describir como se pretende enfrentar el mundo, pasando del fordismo y el Estado omnipresente al postfordismo basado en el conocimiento con un Estado neoliberal; y, tercero, se discuten las especiales características que adquieren en Venezuela esos procesos universales.

En lo relativo al puente, se resumen las principales teorías sociológicas que pretenden explicar cómo son y cómo funcionan las sociedades humanas; y las principales teorías sobre el desarrollo. Se explica, además, lo que ocurre actualmente con los planes, la razón de su relativo poco éxito en el pasado y los principales enfoques que actualmente se disputan la supremacía, para terminar proponiendo una síntesis de ellos.

Ubicados ya dentro del método, se explican las fases típicas relativas a la definición de la misión, la visión, los objetivos, el diagnóstico, la prospectiva y la selección de instrumentos. En cada punto, se descartan elementos no válidos de la tradición y se añaden los considerados válidos dentro del proceso de renovación; y, en todo caso, se presentan las herramientas correspondientes de trabajo.

A partir de allí, se comienza a desdibujar la línea divisoria artificial y estéril que ha existido entre planificación y gestión: se aportan métodos para

el análisis sociopolítico y la solución de conflictos; se resume un enfoque para planificar bajo presión; se construyen nexos con los procesos de gerencia, incluida la técnica de negociación, la teoría de la guerra y de los juegos, el pensamiento estratégico y el plan del plan; y se aborda el problema del planificador frente al poder y cómo este artesano, armado con herramientas que a final de cuentas son rudimentarias, podría contribuir a que el mundo fuese mejor «sin morir en el intento».

Por último, se destaca el hecho de que sigue en pie el reto de terminar de construir una planificación realmente capaz de enfrentar en forma poderosa la complejidad, la incertidumbre y el conflicto, en el contexto venezolano de la transición desde un modelo de desarrollo a otro. A tales fines, se especifican las grandes tareas pendientes.

Debo advertir que, al principio de cada capítulo y de ciertos subcapítulos, he colocado alguna pequeña cita de la sabiduría popular o universal, con dos propósitos muy claros: primero, desmitificar el tema, demostrar que rara vez se necesitan palabras eruditas y altisonantes (una verdadera plaga de la planificación) para expresar lo que, a final de cuentas, no es más que sentido común corriente y moliente, como el perro callejero de Aquiles Nazoa; y, segundo, introducir algo de humor, recurso sin el cual el planificador no podría sobrevivir.

# CAPÍTULO I

## EL CONTEXTO

El presente es un libro sobre metodología y técnicas de planificación, con un propósito eminentemente práctico. Sin embargo, los métodos y las técnicas serán aplicados en su momento a contenidos y contextos que, si bien son específicos en cada caso, estarán condicionados por realidades superiores comunes: por la manera de entender el mundo en que vivimos, por la visión que se tenga del futuro, por la manera general que se adopte para enfrentar ese mundo y manejarlo y, finalmente, por las formas peculiares que estas variables adoptan en Venezuela.

Consecuentemente, este primer capítulo ofrece una síntesis más descriptiva que crítica sobre esos aspectos cruciales, sin pretender agotarlos y sin tomar partido. Antes de aplicar los métodos y las técnicas aquí descritos, quien lo haga tendrá que hacer su propia reflexión al respecto, pues cada coeficiente, cada juicio, cada operación que realice estará, en última instancia, reflejando una posición aunque ella no sea explícita. *En realidad, rara vez será explícita.*

### 1.1 EL MUNDO EN QUE VIVIMOS: DEL MODERNISMO AL POSTMODERNISMO

*Que el mundo fue y será una porquería, bien lo sé. En el 96 (1896) y en el 2000 también. Que falta de cordura, que atropello a la razón. Cualquiera es un señor, cualquiera es un ladrón. Mezclaos con Stravinsky van Don Chicho y Napoleón...<sup>3</sup>*

El viejo tango de Discépolo, con la vigencia que le proporciona la voz de Serrat, define como ninguna otra cosa lo que ha sido y es el modernismo,

---

<sup>3</sup> Fragmentos del tango «Cambalache», compuesto a principios de siglo por Antonio Discépolo. Un gran éxito reciente cantado por Joan Manuel Serrat.

la época en que vivimos y que empieza a dar paso (con mayor o menor velocidad según diferentes analistas) al postmodernismo.

El modernismo, como manera de ver e intentar entender el mundo, es la etapa madura del movimiento filosófico del siglo XVIII conocido como Ilustración, el cual surge para subvertir las ideas según las cuales todo estaría predeterminado por la voluntad de Dios. En esencia, se le puede resumir diciendo que para el modernismo: Dios no lo gobierna todo; nada es estático; la razón impera y permite explicar las realidades; y la humanidad irá siempre en ascenso, transformando su entorno mediante el desarrollo ininterrumpido de la ciencia y la tecnología.

Marx<sup>4</sup> lo describe como «Una evolución continua en la producción, una incesante conmoción en todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes. Todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos quedan rotas; las nuevas se hacen anticuadas antes de llegar a osificarse. Todo lo sólido se desvanece en el aire, todo lo sagrado es profanado y los hombres, al fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones».

Partiendo de esta definición, Bergman añade lo siguiente: «Hay un modo de experiencia vital —experiencia espacio temporal— de la propia persona y de los otros, de las posibilidades y peligros de la vida, que en la actualidad comparten hombres y mujeres en todas partes del mundo. Llamaré a esta experiencia «modernidad». Ser modernos es hallarnos en un ambiente que nos promete aventura, poder, alegría, desarrollo, transformación de nosotros mismos y del mundo, pero que al mismo tiempo amenaza con destruir todo lo que tenemos, lo que sabemos, lo que somos. Los ambientes y experiencias modernos atraviesan todos los límites étnicos y geográficos, los límites de clase y nacionalidad, de religión y de ideología; en ese sentido, puede decirse que la modernidad une a toda la Humanidad. Se trata, sin embargo, de una unidad paradójica, una unidad de desunión; nos sume en un remolino de desintegración y renovación perpetuas, de lucha y contradicción, de ambigüedad y de angustia. Ser modernos es hacer parte de un universo en el cual, como lo dijera Marx, «todo lo sólido se desvanece en el aire».<sup>5</sup>

Desde el punto de vista económico, el modernismo en el siglo XX se identifica con la palabra «fordismo», haciendo alusión a Henry Ford, inventor

---

<sup>4</sup> Marx, Karl. Obras escogidas. Moscú. 1969.

<sup>5</sup> Bergman, Marshall. «Todo lo sólido se desvanece en el aire». México. 1988. Citado por Callinicos, Alex. *Contra el postmodernismo. Una crítica marxista*. El Ancora Editores, Bogotá, 1993, p. 70.

de la producción en serie o cadena. El significado de este término puede ser resumido de la manera siguiente: los sistemas masivos de producción obligaron a uniformar los productos y a una ampliación constante de mercados para distribuir costos fijos muy altos entre el mayor número posible de unidades. Consecuentemente, los más variados gobiernos, en casi todo el mundo, tendieron a proteger la producción interna de sus países creando barreras arancelarias y a estimular la demanda mediante obras públicas, siguiendo los postulados de John Maynard Keynes con relación a los efectos multiplicadores de la inversión.

Precisamente, uno de los grandes «cuellos de botella» para el desarrollo en los llamados Países del Tercer Mundo ha sido la estrechez de sus mercados internos frente a las tecnologías para la producción masiva generadas en los países más avanzados. Ello explica dos grandes contenidos en los discursos políticos de los últimos cincuenta años cuando menos: primero, la necesidad de adoptar o generar tecnologías modulares, es decir, capaces de crecer paulatinamente con el mercado; y, segundo, la necesidad de integrarse para crear mercados más amplios.

Se supone que en este momento, el modernismo y el fordismo están dando paso al postmodernismo y al postfordismo. Lo que esto significa exactamente no parece estar claro para nadie, pero resulta innegable que la transición está ocurriendo en términos generales y con enormes diferencias entre un país y otro.

El término postmodernismo resulta particularmente elusivo. Para empezar, subsiste en él el sentido de cambio permanente que transmite la definición del modernismo. Por otra parte, su origen se ubica en el mundo del arte en particular y de la cultura en general, en el que tienen claro sentido palabras como las siguientes: «En el espacio multidimensional y resbaloso del postmodernismo, todo va contra todo, como en un juego sin reglas. Imágenes flotantes que no guardan relación con nada en absoluto y el significado se convierte en algo desprendible al igual que las llaves de un llavero. Disociadas y descontextualizadas, se deslizan una al lado de la otra sin llegar a unirse para conformar una secuencia coherente. Sus interacciones fluctuantes pero no recíprocas son incapaces de fijar un significado».<sup>6</sup>

Trasladada al mundo social, económico y político, esta descripción de lo postmoderno resulta a todas luces aterradora; sobre todo porque pareciera

---

<sup>6</sup> Gablik, S. «The Aesthetics of Duplicity». *Art and Design* 3. p. 36. Citado por Callinicos, *Op. cit.*, p. 35.

reflejar la sensación de angustia que trasmite la transición desde el modernismo en este momento. ¿Nos encaminamos entonces hacia una era de individualismo caótico, en la que es posible afirmar que *«la salvación por la sociedad no existe más»*, como proclama olímpicamente Drucker?».<sup>7</sup>

Lyotard<sup>8</sup> aporta mayores precisiones al proponer que el postmodernismo resulta de tres tendencias complementarias: en arte, la heterogeneidad de estilos; en filosofía, la noción de que la realidad es tan fragmentada, heterogénea y plural que no existe capacidad humana para explicarla objetivamente; y, en sociología, el planteamiento según el cual entraríamos ahora en una sociedad postindustrial postfordista, en la que el principal factor de producción es el conocimiento.

Por encima de esta cómoda descripción, sin embargo, pareciera más profunda otra apreciación de Lyotard según la cual moderna es cualquier ciencia que se legitima a sí misma en referencia a un metadiscurso, a una especie de explicación universal de la sociedad, llámese freudismo, marxismo, funcionalismo, estructuralismo o cualquier otro ismo. Por el contrario, para el postmodernismo no existiría un patrón general en el cual fundamentar nuestra concepción de la sociedad. El postmodernismo sería, entonces, una especie de incredulidad con respecto a los metarrelatos.

En cuanto a su equivalente económico, el postfordismo, en éste ocurriría una disgregación de los mercados masivos en mercados menores individualizados, donde domina la demanda y no la oferta. Ello es posible mediante una tecnología modular y flexible, adaptable a muy diversos requerimientos, manejada por grupos relativamente pequeños de operarios altamente capacitados y versátiles. La primera consecuencia social, que es ya evidente, sería entonces el desplazamiento de grandes masas de trabajadores insuficientemente calificados.

Otra manera de expresar el cambio que se ha popularizado notoriamente es la de Toffler<sup>9</sup> quien en su *Tercera ola* simplifica a grandes rasgos la historia de la Humanidad en tres grandes fases u «olas» que chocan entre sí: la primera agrícola, la segunda industrial y la tercera que se inicia, basada en el conocimiento, recurso que eleva al centro del poder mundial en su obra posterior *El cambio del poder*.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Drucker, Peter. *Las nuevas realidades*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1992. Capítulo II.

<sup>8</sup> Lyotard, J.F. «The Postmodern Condition». Manchester. 1984. Citado por Callinicos, *Op. cit.*

<sup>9</sup> Toffler, Alvin. *La tercera ola*. Plaza y Janés Editores. 1980.

<sup>10</sup> Toffler, Alvin. *El cambio del poder*. Plaza y Janés Editores. 1980.

¿Hasta qué punto son ciertas estas afirmaciones que tienden a ser paradigmáticas en los discursos políticos? Sin mayores análisis, es evidente que se dan aquí demasiados bemoles como para no apresurarse. En primer lugar, la individualización de la producción en función de mercados específicos o «nichos» empieza apenas a apuntar en zonas muy especiales como el norte de Italia y está extremadamente lejos todavía de constituir un fenómeno generalizado aun en los países avanzados, donde continúa predominando la producción masiva y uniformizada apoyada en una publicidad arrolladora. En segundo lugar, dentro de la producción masiva de este siglo, han coexistido ramas industriales altamente diferenciadas y dinámicas, como la industria de la confección y del mueble. En tercer lugar, es bien sabido que buena parte de la maquinaria industrial básica prevaleciente es adaptable y ha sido adaptada a usos muy diferentes, en distintos momentos, sin modificar significativamente su tecnología. Y, por último, ¿cómo se comparan las tendencias de globalización económica con las tendencias en la fragmentación de las naciones? ¿Son compatibles?

En la práctica, entonces, el concepto de «nicho de mercado» podría no ser más que un precario refugio donde colocar algunos productos más o menos exóticos provenientes de países que no pueden competir en los grandes mercados específicos; a menos que se diga que éstos son también «nichos», con lo cual todo el asunto terminaría en un enorme y trágico eufemismo.

Este espinoso asunto tecnológico va de la mano con los procesos de internacionalización del capital, cuestión que si bien no es nueva, adquiere hoy dimensiones sin precedentes, poniendo sobre el tapete una vez más y con gran fuerza el tema de la dependencia y la soberanía. En esta oportunidad, sin dudas, se profundiza el abismo tecnológico y financiero tradicional entre países más avanzados y menos avanzados, poniendo muy en entredicho la posibilidad de una economía mundial equitativa, mediante la explotación de sus ventajas comparativas por parte de los diferentes países.

Para el pensamiento marxista, que luce fortificado hoy como enfoque analítico de las realidades sociales frente a otras alternativas más pobres, pese al descalabro de la Unión Soviética, la historia del capitalismo cubriría tres etapas: la primera, de corte mercantil, basada en el vapor y en el realismo cultural; la segunda o monopolista, basada en la electricidad y el automóvil, con el modernismo como base cultural; y la tercera o actual, multinacional, basada en la energía nuclear y en los computadores y de cultura postmoderna. Por lo demás, el tipo de nuevas relaciones que está perfilándose entre países y entre grupos sociales continuaría dominado,

como siempre, por la tenencia de los factores de producción, incluyendo el conocimiento entre ellos.<sup>11</sup>

## 1.2 CÓMO ENFRENTAMOS EL MUNDO: DEL NEOLIBERALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO

*Un fantasma recorre a América Latina: el fantasma del liberalismo.*<sup>12</sup>

El liberalismo surge como la antítesis al dominio de la Iglesia y la nobleza en la Europa del siglo XVIII. El individuo debe tener libertad de elegir sin verse constreñido por los dogmas religiosos, incluido el derecho divino de la monarquía. Por extensión, toda forma de Estado es aceptable sólo como un mal necesario que debe limitarse a las funciones esenciales que permitan el funcionamiento libre de la sociedad. En el campo político económico, Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, publicado en 1776, definió admirablemente la nueva forma de pensar mediante su famosa expresión «la mano invisible» del mercado, la que habría de mantener el equilibrio dinámico entre productores y consumidores. La consecuencia política inmediata fue entonces el *laissez faire-laissez passer*, el dejar hacer, dejar pasar a los productores, sin interferencias.

En la América Latina del siglo XIX, la diferencia teórica entre conservadores y liberales fue, igualmente, de naturaleza religiosa; y tal vez es preferible el término clerical dada la agobiante importancia económica del alto clero, más allá de cualquier discusión teológica. En la práctica, sin embargo, conservadores y liberales han sido igualmente oligárquicos, mercantilistas y propensos al crecimiento continuo del Estado por dos razones: una, la convicción según la cual su eficiencia guardaría relación directa con su tamaño; y otra, el hecho de que mientras más grande y complicado sea el Estado, mejor se presta al clientelismo y la corrupción.

Un siglo de «mano invisible» fue más que suficiente para demostrar que su costo, en términos de sufrimiento humano e inestabilidad económica, resultaba demasiado alto. Por un lado, la libertad que se otorgaba a una minoría redundaba clara y abiertamente en explotación y miseria para la mayoría y, por el otro, el derrumbe de la Bolsa de Valores de Viena en 1873

---

<sup>11</sup> Altamente representativa de esta forma de pensar es, entre otras publicaciones, la *New Left Review*.

<sup>12</sup> Levine, Barry. *El desafío neoliberal*. Grupo Editorial Norma. Caracas. 1992. Prefacio.

hizo cundir el pánico en las economías europeas. Terminan de emerger entonces dos tendencias: el marxismo que pronto se traduciría en el proyecto político del socialismo y el «Estado del Bienestar», promotor de lo que después se generalizaría como seguridad social, implantado según muchos<sup>13</sup> por el Canciller alemán Bismark entre 1883 y 1888.

Desde entonces, el Estado regulador, controlador y responsable por el bienestar de las mayorías ha ganado peso continuamente hasta la hipertrofia que hoy le caracteriza; alimentando los nacionalismos, el proteccionismo a los productores internos y la participación en las más variadas actividades económicas. Durante ese tiempo, la discusión no ha sido sobre la conveniencia o no de tales funciones, ha girado en torno a la forma y grado que debería adoptar la intervención estatal, desde la extrema rigidez y amplitud que le caracterizó en la Unión Soviética hasta las formas democráticas más laxas del sistema partidista, representativo y parlamentario.

Salvo algunos breves períodos de bonanza, especialmente en los países más avanzados, el intervencionismo estatal no logró cumplir las promesas en torno a una Humanidad más feliz. Existe más de una explicación al respecto; pero en el presente contexto interesa aquella que culpa al exceso de intervencionismo mismo por lo ocurrido, abriendo así las puertas a una visión contraria, la neoliberal.

El estilo literario de Vargas Llosa describe muy bien esta forma de pensar: «De ese fenómeno han resultado muchas de las trabas mayores para la modernización de América Latina: el reglamentarismo asfixiante, esa cultura del trámite que distrae esfuerzos e inventivas que deberían volcarse más bien en crear y producir; la inflación burocrática que ha convertido a nuestras instituciones estatales en paquidermos ineficientes y a menudo corrompidos; esos vastos sectores públicos expropiados a la sociedad civil y preservados de la competencia, que drenan inmensos recursos a la sociedad, pues sobreviven gracias a cuantiosos subsidios y son el origen del crónico déficit fiscal y su inevitable correlato: la inflación. El liberalismo está contra todo eso».<sup>14</sup>

Cabe preguntarse en qué momento ocurre el cambio. Evidentemente, los cambios sociales de semejante magnitud no ocurren en un momento determinado, evolucionan soterradamente primero para ir ganando fuerza

<sup>13</sup> Entre otros, Drucker, Peter. *Las nuevas realidades*. Editorial Suramericana. Buenos Aires. 1992, p. 23.

<sup>14</sup> Vargas Llosa, Mario. «América Latina y la opción liberal», en *El desafío neoliberal*, p. 27. Compilado por Levine, Barry B. Grupo Editorial Norma. Caracas. 1992.

después hasta irrumpir por completo. A este respecto, resulta muy revelador el siguiente párrafo de Fontaine: «Cuando a mediados de los años 50, en el seno del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, profesores como Aaron, Director, y Theodore Schultz dieron los primeros pasos que condujeron a la creación de la rama chilena de los «Chicago Boys», buscaban un antídoto contra la orientación que Raúl Prebisch le había impuesto a la Cepal». <sup>15</sup> Así, al acceder Augusto Pinochet al poder, guiado más que todo por un rudimentario instinto anticomunista, y careciendo de un programa económico propiamente dicho, las ideas ya maduras de los Chicago Boys encontraron desde el principio un punto en común con el nuevo régimen, el antiestatismo, a partir del cual lograron construir lo que poco después sería el neoliberalismo chileno.

Sin embargo, si se desea una fecha cómoda de alcance mundial, podría adoptarse con Drucker<sup>16</sup> el año del shock petrolero, 1973, y la posterior decisión de Richard Nixon de dejar flotar el dólar. Más adelante, los Gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher y, sobre todo, la intervención del Fondo Monetario Internacional, consolidarían la «receta» neoliberal a ser impuesta a todos los países como prerrequisito prácticamente ineludible para acceder a sus arcas.

Para comprender el porqué la «receta» debe ser universal, más allá de la necesidad de Estados más eficientes para lograr países más felices, es preciso recordar algunas de las cosas ya dichas a propósito del modernismo y el postmodernismo. La Tierra es cada vez más una gran aldea en virtud del desarrollo de las telecomunicaciones y la teleinformática, en tanto que el capital se concentra socialmente y se expande geográficamente. La eficiencia de la expansión territorial demanda especializaciones en la producción de las diversas regiones del planeta: todas las regiones no pueden producir de todo, deben producir mercancías y servicios competitivos para el mercado mundial, con lo que, supuestamente, todo el mundo estaría ganando.

No basta pues, pensar solamente en términos de neoliberalismo como una doctrina sobre la intervención estatal mínima en la esfera privada, es necesario enmarcar ese pensamiento en el contexto de la globalización de la economía (en realidad, de la cultura en general) y de la transnacionalización del gran capital. Es de esa inserción, neoliberalismo en un

---

<sup>15</sup> Fontaine Talavera, Arturo. «Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena», en *El desafío neoliberal*. *Op. cit.*, p. 94.

<sup>16</sup> Drucker, Peter. *Las nuevas realidades*. *Op. cit.*, Capítulo 1, «La divisoria».

contexto globalizante, que surgen los llamados procesos de ajuste estructural promovidos por el FMI, cuyo contenido puede ser resumido ahora de la manera siguiente:

- Para lograr su desarrollo integral, todos los países deben insertarse en la sociedad global en general y en la economía global en particular.
- Esta inserción se hace aprovechando sus ventajas comparativas, las que no sólo se refieren a recursos naturales o materiales en general, sino también (y de manera muy especial) al conocimiento y la capacidad de gestión (management).
- La intervención del Estado en la actividad privada se limita al establecimiento de reglas de juego de carácter general y a algunas actividades realmente estratégicas como la defensa nacional.
- Las actividades productivas, incluida la prestación de servicios públicos, se privatizan para garantizar su eficiencia.
- Las economías se abren al comercio internacional, promoviendo exportaciones y liberando los controles a las importaciones.
- Igualmente, las economías se abren al flujo de capitales extranjeros.

Con más de veinte años de aplicación, cabe preguntarse si la receta ha sido exitosa. Evidentemente, una respuesta medianamente adecuada demanda mucho más espacio del que aquí se le puede dedicar; sin embargo, frente a algunos casos claramente exitosos como los del sudeste asiático y otros más controvertidos como los de Chile y Argentina, no es posible ignorar hechos como los siguientes, tomados como ejemplos al azar:

En su edición del 4 al 10 de enero de 1992, la prestigiosa revista *The Economist*, en un artículo titulado «Free-fall Economies?» (¿Economías en caída libre?), en lúdica contraposición al término «economías de libre mercado», apuntaba lo siguiente: «Se puede juntar fácilmente un catálogo de miserias. La recuperación se ha estancado en América. Los vigorosos crecimientos de Japón y Alemania, que habían levantado la economía mundial hasta recientemente, están desacelerando marcadamente. El endeudamiento personal y corporativo permanece en sus altos niveles históricos en muchos países. La confianza de los negocios y de las personas, que se había recuperado, está desplomándose de nuevo. La Reserva Federal de América habla de crujidos sin precedentes en el crédito, a medida que los bancos reducen sus préstamos y los clientes sus demandas, a despecho de las bajas tasas de interés. La situación fiscal no ofrece escapes: el déficit fiscal de América es demasiado grande ya como para ser aumentado sin riesgos».

Más recientemente, Barkin, luego de describir los logros económicos que comienzan a ser alcanzados, apunta: «Este mismo proceso de expansión está creando también masas de gente empobrecida. La modernización está encajando comunidades autosuficientes en la economía global, sometiendo a los productores tradicionales a nuevos cálculos de rentabilidad para los que no están preparados. Las comunidades rurales no pueden continuar subsistiendo simplemente mediante la producción de los bienes básicos requeridos originalmente para sobrevivir; pueden ser abastecidos más barato por los mercados mundiales. Los artesanos y los pequeños industriales sufren destinos similares; importaciones de consumo baratas están sacando a los productores de los negocios. Sin acceso a recursos materiales, entrenamiento o tecnología que les permitan adaptarse al nuevo ambiente productivo, millones son lanzados a las corrientes migratorias, engrosando los ejércitos de trabajadores no calificados que tratan desesperadamente de sobrevivir».<sup>17</sup>

Hay ruidos muy fuertes también en la esencia de la propuesta: en la competencia. ¿Cómo se puede competir con los más poderosos, sobre todo si éstos tienden claramente a agruparse para no competir entre ellos? Seguramente podrán citarse casos en los que David consigue valerosamente, no tanto cómo apedrear a Goliat, pero sí al menos mantenerse alejado de él y subsistir; sin embargo, cada vez lo que hay son más y más gigantes Goliats imponiendo sus condiciones a los David del mundo.

Por otro lado, el avasallante crecimiento del desempleo en todo el mundo con su secuela de intranquilidad social, el derrumbe del proyecto mejicano, las evidencias sobre la concentración acelerada del ingreso y la profundización de las exasperantes diferencias interregionales en el nivel de vida,<sup>18</sup> son problemas demasiado graves como para intentar soslayarlos mediante dos argumentos que resultan ya lugares comunes: primero, muchos países no estarían aplicando debidamente la receta; segundo, la receta misma necesita tiempo para que surta sus efectos benéficos, lo que nos traslada, una vez más, a las viejas promesas de un futuro mejor mediante el sacrificio de hoy.

---

<sup>17</sup> Barkin, David. Profesor de Economía en la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México. «Latin American Urban Growth in a Global Context: The Interdependence of Economic and Social Development». Mayo de 1995, p. 1. Mimeografiado.

<sup>18</sup> Ver al respecto los numerosos ensayos circulados en el Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, celebrado en Santiago de Chile en julio de 1995, bajo los auspicios de la Universidad Católica de ese país y de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Impactos Territoriales de la Reestructuración. Ver también los trabajos que sobre este tema viene realizando el Harvard Development Institute para la World Wide Fund for Nature.

Consecuentemente, las medidas de ajuste estructural han estado casi siempre acompañadas de programas compensatorios destinados a paliar la dura situación de la mayoría. Estos programas, además de aumentar el paternalismo estatal que se desea erradicar, insumen enormes cantidades de recursos que se restan a la inversión que podría mejorar los niveles de vida, especialmente en una situación de grave déficit fiscal, estableciéndose así un peligroso círculo vicioso.

La reacción más notoria a esta situación, el neoestructuralismo, rescata los postulados básicos del estructuralismo, es decir, la convicción de que el subdesarrollo latinoamericano «no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que es de índole *endógena y estructural*, ...una muestra palpable de lo cual subyace en tres características decisivas de la economía latinoamericana de fines de los 80: la vigencia de un modelo de inserción comercial que ...conduce a una especialización empobrecedora; el predominio de un modelo productivo... incapaz de absorber el aumento de la fuerza de trabajo; y la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente».<sup>19</sup>

Se propone entonces una estrategia de desarrollo *desde dentro*, en contraposición a la tradicional estrategia *hacia dentro*, con las siguientes características: rescata la propuesta original de la Cepal, en cuanto a la transformación productiva y la diversificación de exportaciones, mediante la industrialización; revaloriza el esfuerzo que en ese sentido realizó Latinoamérica en las décadas de postguerra; reconoce, no obstante, las insuficiencias que se produjeron en la aplicación del enfoque estructuralista; examina críticamente los enfoques neoliberales; y considera que ninguno de los dos por separado constituye solución para los problemas de hoy, proponiendo una versión radicalmente remozada del primero.<sup>20</sup>

No es de extrañar entonces que, en 1992, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe publicara su documento «Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado», producto de dos años de reflexiones, planteando abiertamente las tesis neoestructuralistas, las que reconocen la necesidad de amortiguar el extremo economismo del neoliberalismo «puro», rescatando como objetivo último el bienestar de la población y dando gran importancia a la educación, el empleo y el cambio institucional.

---

<sup>19</sup> Ramos, J., y Sunkel, O. «Introducción. Hacia una síntesis neoestructuralista», en *El desarrollo desde adentro*. Fondo de Cultura Económica. México. 1991, p.17.

<sup>20</sup> Ramos, J., y Sunkel, O. *El desarrollo desde adentro*. Op. cit., pp. 30 y 31.

Concretamente, se expresa allí lo siguiente: «La experiencia permite constatar que el crecimiento económico no conduce de manera necesaria y automática a la equidad... Es más, así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos de forma *simultánea antes que secuencial*, lo que constituye un desafío histórico».<sup>21</sup>

Este cambio se refleja claramente en la diferencia que existe, al menos en sus respectivos discursos, entre el VIII y el IX Plan de la Nación. El segundo atribuye la agudización de la crisis venezolana a «la apertura ingenua de la economía» y al no gradualismo en la aplicación de las políticas de ajuste y convierte en suyo el lema «crecimiento con equidad».

### 1.3 LA DIFÍCIL GOVERNABILIDAD

Las situaciones de gobernabilidad débil constituyen una de las mayores preocupaciones del mundo actual en general y de Venezuela en particular, donde el fenómeno es hoy la explicación más usual de la profunda crisis en que vivimos y el centro de todas las conversaciones en que participamos todos los días. Consecuentemente, resulta ya inconcebible planificar el desarrollo sin incluir esta realidad avasallante del entorno.

Para Alcántara,<sup>22</sup> gobernabilidad es la situación en que ocurre un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno; y según Flisfish,<sup>23</sup> la calidad de desempeño gubernamental a través del tiempo.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, la gobernabilidad implica «condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación de los recursos públicos, información y transparencia en la administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas».<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Cepal. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile. 1992, p. 17.

<sup>22</sup> Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>23</sup> Flisfish, Ángel. «Gobernabilidad y consolidación democrática», en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, 1989.

<sup>24</sup> Jarquín, Edmundo. «Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la discusión», 1992. Citado por Beracaza, Beatriz en *Gobernabilidad y desarrollo, la visión del BM y del BID*. TME-87.

Para el Banco Mundial, la gobernabilidad, en términos amplios, se define como «Las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país, lo cual influye: primero, los procesos por los cuales los gobiernos son seleccionados, evaluados y reemplazados; segundo, la capacidad del gobierno para efectivamente formular e implementar políticas coherentes; y tercero, el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos».<sup>25</sup>

Partiendo de estas sucintas definiciones, se resume a continuación la recopilación de conceptos que las amplían, hecha por Alcántara.<sup>26</sup> Según él, se entiende a la gobernabilidad en alguno de los siguientes sentidos, o como una mezcla de ellos: ausencia de violencia, durabilidad del gobierno, existencia de un régimen constitucional legítimo, ausencia de cambio estructural y existencia de una sociedad multifacética. También suelen enunciarse seis dimensiones de la no gobernabilidad: déficit del sector público, inflación, volatilidad de las situaciones, inestabilidad del gobierno, violencia y protesta civil.

Tres corrientes intelectuales intentan explicar la gobernabilidad en los estados occidentales industrializados. La primera incluye dos vertientes, la neoconservadora y la disfuncional. Según la neoconservadora, la ingobernabilidad es el producto de la sobrecarga de demandas a las que el Estado debe responder con la expansión de sus servicios y de su intervención, provocando inevitablemente una crisis fiscal.

Y según la disfuncional, la ingobernabilidad es el producto de: la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo, como consecuencia de la pérdida de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo; la sobrecarga del gobierno; la desagregación de los intereses; y el incremento del parroquianismo nacionalista en la política exterior, dadas las presiones ejercidas por la sociedad.

La segunda corriente corresponde a algunos economistas neoliberales. Según ellos, la yuxtaposición de las prescripciones de la política keynesiana y la democracia política crea una mezcla inestable. Los sindicatos y los votantes presionan el gasto público y los políticos son vistos, entonces, como dilapidadores empedernidos, ocasionando pérdida de confianza en ellos.

---

<sup>25</sup> Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido Lobatón. *Governance Matters*. Banco Mundial. 1999.

<sup>26</sup> Alcántara Sáez. *Op. cit.*

Y la tercera corriente es dominada por Habermas y Burricaud. Habermas<sup>27</sup> nos dice que existen dos tipos de crisis: la de entrada que es la crisis de legitimidad clásica y la de salida, que es la crisis de racionalidad, en el momento en que la burocracia es incapaz de manejar los mecanismos de control que le exige el sistema democrático. El Estado suplanta el papel dominante de la clase capitalista, cuyos valores políticos gozan de hegemonía ideológica; ambos entonces, definen el alcance y los contenidos del debate político. El Estado, para proteger su legitimidad y la del orden social, desarrolla servicios que conducen a la crisis fiscal y a conflictos entre trabajadores y entre regiones.

Para Burricaud<sup>28</sup> lo que asegura la gobernabilidad es el sentimiento de pertinencia al mismo cuerpo político y la creencia en una ley implícita común que todos los ciudadanos están dispuestos a respetar. Por tanto, las condiciones de esa gobernabilidad serían: la existencia de un sistema normativo derivado respetado por las autoridades, con el uso ocasional de sanciones; y la congruencia entre el sistema normativo y las motivaciones de los actores.

#### 1.4 CÓMO PRETENDEMOS MANEJAR EL MUNDO

*Es cierto que no todo tiempo pasado fue mejor; pero también es cierto que no todo lo que brilla es oro.*<sup>29</sup>

La revolución que está planteada demanda un nuevo tipo de gobierno, de empresa privada, de instituciones y de sociedad civil y un nuevo individuo con una conciencia diferente. Se supone que el primero debe parecerse lo más posible a la segunda. En ese sentido, es lógico el apresuramiento por encontrar las fórmulas mágicas adecuadas para que tal requerimiento se cumpla. Han surgido entonces varias de ellas, las más importantes de las cuales son descritas en el presente subcapítulo.

##### 1.4.1 *El nuevo gobierno*

La «Biblia» preferida actualmente para intentar transformar el gobierno es, sin dudas, la de Osborne y Gaebler,<sup>30</sup> al menos en Venezuela. Para estos

---

<sup>27</sup> Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu. Buenos Aires. 1973.

<sup>28</sup> Burricaud, F. «Governance at the Center and the Periphery», en Alcalá, Luis, coord. *Democratic Culture and Governance*. Unesco Hispanoamérica. 1993.

<sup>29</sup> Dos perlas de la sabiduría popular.

<sup>30</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós. España. 1994. Primera edición en inglés, 1992.

autores, las características y funciones del sector público deben ser las siguientes:

1. Gobierno catalizador: es mejor llevar el timón que remar.
2. Gobierno propiedad de la comunidad: es mejor facultar a la comunidad para que se sirva a sí misma en lugar de servirla.
3. Gobierno competitivo: es necesario inyectar competitividad en la prestación de los servicios públicos.
4. Gobierno inspirado en objetivos, no en reglas.
5. Gobierno dirigido a resultados más que a medios y formas.
6. Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.
7. Gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar.
8. Gobierno previsor: más vale prevenir que curar.
9. Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo.
10. Gobierno orientado al mercado: los cambios económicos y sociales deseables deben ser alcanzados a través del mercado.

En vista de la proliferación «a rajatabla» del último principio, resulta importante citar textualmente lo siguiente: «Desde la caída del Muro de Berlín, los gobiernos orientados al mercado parecen estar casi de moda. La tendencia no tiene nada que ver sin embargo con las llamadas conservadoras a «dejarlo en manos del mercado». Estructurar el mercado para conseguir metas públicas, de hecho es lo contrario a dejar asuntos en manos del «mercado libre»; se trata de una forma de intervención en el mercado. En realidad, no existe algo como el mercado libre, si por éste entendemos un mercado libre de intervención del gobierno. Todos los mercados legales están estructurados por normativas impuestas por los gobiernos. Los únicos mercados libres de las normativas gubernamentales son los mercados negros; y precisamente al actuar al margen de la autoridad del gobierno se controlan por la fuerza y se hunden en la violencia. La próxima vez que oigamos a alguien condenar al gobierno y glorificar el mercado libre, preguntémosle si con ello quiere decir tomar como modelo el tráfico de drogas».<sup>31</sup>

Más adelante explican por qué el gobierno no puede ser dirigido como una empresa. Las diferencias entre ambos, según ellos, son resumibles de la manera siguiente:

---

<sup>31</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. *Op. cit.*, p. 387.

- A los líderes empresariales los mueve el beneficio; a los gubernamentales, el deseo de ser reelegidos.
- Las empresas obtienen sus ingresos de los clientes; el gobierno, de los contribuyentes.
- Habitualmente, las empresas se ven impulsadas por la competencia; en general, los gobiernos utilizan monopolios.
- El gobierno es democrático y abierto; de aquí que se mueva con mayor lentitud.
- La misión del gobierno es hacer el bien; por tanto, sobrepone la valoración ética a los cálculos de costo/beneficio.
- A menudo, el gobierno debe servir a todos por igual, independientemente de su capacidad de pago.

La conclusión que finalmente extraen es la siguiente: si bien el gobierno no puede funcionar como una empresa, ni ser gestionado como tal, sí puede y debe adoptar un *talante más empresarial*, basándose en los diez principios antes señalados.

#### *1.4.2 La nueva empresa*

En el presente punto se ofrece una rápida descripción del proceso evolutivo de la empresa durante el presente siglo, para destacar lo que le está ocurriendo actualmente en el contexto de la globalización y el neoliberalismo. El trabajo de Fabris y Garbellano<sup>32</sup> facilita enormemente lo que de otra forma sería una tarea descomunal. Estos autores italianos dividen su recorrido en tres etapas: la que va de 1900 a 1975, la correspondiente a la década de los 80 y la correspondiente a la década de los 90.

La primera etapa o tradicional, abarca desde la implantación de los principios básicos de la división del trabajo y la racionalidad burocrática congelada en estatutos, reglamentos y manuales, hasta los conceptos de gestión de la escasez mediante la planificación; pasando por la importancia progresivamente asignada a las relaciones humanas, el desarrollo organizativo y la información. Así, en 1980, los aspectos más críticos de la cultura y de los sistemas de gestión tradicionales podían ser resumidos de la manera siguiente:

---

<sup>32</sup> Fabris, Aldo y Garbellano, Salvatore. *Modelli manageriale emergenti*. UTET Librería. Torino. 1993.

- «El enfoque cuantitativo, vale decir, la tendencia a traducir en cifras todos los problemas.
- La búsqueda de la justificación analítica de las decisiones, pese a la práctica imposibilidad de experimentar y el riesgo de parálisis.
- La preeminencia de lo técnico y la subvaloración del aspecto intuitivo del gerente, de la capacidad de innovación y de la dimensión cultural de la organización.
- La excesiva especialización y la carencia de una visión integrada.
- El modelo de referencia de la cultura gerencial tradicional, basado en el mandato y el control.
- Separación entre las decisiones estratégicas y las operativas.
- Alta diferenciación-especialización de las funciones.
- Procesos de coordinación centradas sobre todo en la jerarquía, los procedimientos y los programas.
- Tendencia a la centralización de las decisiones.
- Preminencia de los órganos directivos con respecto a las funciones de línea.
- Tendencia a la búsqueda del «mejor camino» para cada actividad y a codificada en estándares y normas rígidas.
- Tendencia a predefinir los problemas y a prescribir las respuestas.
- El personal se debe adaptar a la organización y al proceso productivo predefinido:
- La innovación como competencia exclusiva de los organismos de staff».<sup>33</sup>

En 1980, se hizo claro que los modelos empresariales preexistentes eran muy poco funcionales en un mundo complejo, incierto, turbulento y conflictivo como el actual. El énfasis se vuelca entonces hacia los aspectos «suaves» de la cultura empresarial y se impone como referencia el libro de Peters y Waterman,<sup>34</sup> según el cual *la excelencia* se logra prestando atención simultáneamente e integrando las *Siete Eses*, a saber:

- *Estrategia* (Strategy): El curso de acción que conduce a la distribución en el tiempo de los recursos, para lograr un objetivo.
- *Estructura* (Structure): El conjunto de departamentos y las relaciones de dependencia que los unen, reflejado en el organigrama.

<sup>33</sup> Fabris y Garbellano. *Op. cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>34</sup> Peter, Thomas y Waterman, Robert. *In Search of Excellence. Lesson from American's Best Run Companies*. Harper and Row Publishers. Nueva York. 1982.

- *Sistema* (System): Definición de los procedimientos, procesos de rutina y módulos de actividad.
- *Dirección* (Staff): Definición de los niveles jerárquicos a los que corresponde la conducción estratégica.
- *Estilo* (Style): Estilo cultural de la organización, reflejado en el comportamiento de su dirigencia y sus empleados a todos los niveles.
- *Capacidades* (Skills): Para resolver problemas y alcanzar los objetivos planteados.
- *Valores compartidos* (Shared values): Con relación a la misión, objetivos y comportamientos de la empresa.

Luego de una vasta difusión internacional de estos principios, la investigación y la praxis en busca de la excelencia han añadido una serie de ideas que Fabris y Garbellano<sup>35</sup> resumen de la manera siguiente:

- Orientación a la acción, más allá de la departamentalización, mediante la participación de todos.
- Contacto continuo con los clientes y / o usuarios.
- Productividad basada en las personas.
- Énfasis en unas pocas ideas claves.
- Continuar haciendo lo que mejor se conoce.
- Organización simple y staff reducido.
- Delegación de responsabilidades.

Otro término clave en la década reseñada ha sido el de *calidad total* acuñado por Deming,<sup>36</sup> para englobar los siguientes principios:

- Mantener una tensión constante en la empresa para adaptarse a la velocidad del cambio.
- Revisar todos los métodos de gestión para responder dinámicamente a la competencia.
- Crear un sistema informativo continuo que aporte datos para la toma de decisiones y permita el seguimiento de lo que se hace.
- Extender las funciones de control de la empresa a las actividades determinantes pero externas a ella.
- Entrenamiento continuo en el trabajo.
- Mejoramiento de la calidad de la supervisión a todos los niveles.

---

<sup>35</sup> Fabris, Aldo y Garbellano, Salvatore. *Op. cit.*, pp. 58 y 59.

<sup>36</sup> Deming, W. E. *Out of the Crisis: Quality, Productivity and Competitive Position*. Cambridge University Press. Cambridge. 1982.

- Crear un clima de colaboración, reducir la ansiedad y el miedo.
- Reducir o eliminar las barreras entre sectores organizativos y funcionales.
- Eliminar los eslogan si no existen programas serios que los respalden.
- Revisar continuamente los estándares de trabajo para adaptarlos a las nuevas exigencias de calidad y productividad.
- Mantener actualizados los conocimientos y la capacidad de respuesta a las nuevas exigencias de la competitividad.

Como resultado de las tendencias descritas, en la década de los 90 «la atención se concentra en la *planificación estratégica* en un ambiente externo dinámico y complejo para *crear un futuro posible*».<sup>37</sup> De esta manera, toma fuerza *la gestión estratégica*, aquella que se vuelca en la actuación de la empresa en un ambiente lleno de sorpresas y altamente dinámico que requiere continuas intervenciones no previstas, no programadas y no programables para responder al *caos*. Vale aprovechar aquí la oportunidad para subrayar dos cosas que serán objeto de discusión más adelante: primero, es evidente que la planificación no está muerta como algunos sugieren y que, por el contrario, está pasando a ocupar un lugar privilegiado; segundo, el límite estéril entre planificación y gestión se está finalmente desdibujando, en beneficio de ambas disciplinas.

En ese contexto, la capacidad de toda la organización y de todas las personas que la integran, para comportarse estratégicamente, es decir, para adaptarse continuamente a la realidad cambiante, deviene crucial; y, en tal sentido, el trabajo de Senge<sup>38</sup> constituye uno de los más importantes y recientes aportes. Para él, una organización inteligente es aquella que conjuga dinámicamente cinco disciplinas:

- Dominio personal: desde el punto de vista del conocimiento y, más importante, desde el punto de vista de la capacidad individual para manejar su propia personalidad y su entorno social.
- Modelos mentales: revisión de los supuestos hondamente arraigados, generalizaciones e imágenes que determinan la manera de comprender el mundo y actuar en consecuencia.
- Visión compartida: para poder trabajar sinérgicamente, toda la organización debe compartir un conjunto de valores, un cierto sentido de misión y una visión de lo deseable-posible.

<sup>37</sup> Fabris y Garbellano. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>38</sup> Senge, Peter. *La quinta disciplina*. Ediciones Granica. Barcelona. 1992. Primera edición en inglés en 1990.

- Aprendizaje en equipo: el diálogo continuo afina, difunde y enriquece el conocimiento, respondiendo a la necesidad de actualización permanente.
- Pensamiento sistémico: constituye la quinta disciplina, la que integra a las otras, fusionándolas en un cuerpo coherente.

Una vez más, Fabris y Garbellano<sup>39</sup> resumen las tendencias actuales de las empresas, en lo relativo a sus estrategias y organización, lo que nos permite presentar la versión libre siguiente:

- La empresa es creativa y da contenido a su propio ambiente, pasando de la adaptabilidad a la proactividad. Se da importancia a la gestión integrada de las variables duras y suaves de la organización: recursos humanos, liderazgo y cultura.
- Experimentación y aprendizaje, pasando del modelo de comando y control al modelo de mejoramiento continuo.
- De la secuencia fines-modos-medios a la secuencia medios-modos-fines, poniendo énfasis en la motivación estratégica. Equilibrio entre innovación y eficiencia, orden y caos.
- Importancia de los componentes estratégicos tecnológicos y humanos y de su integración. Rapidez del cambio en la organización para obtener resultados.
- Reducción de los procesos decisionales demasiado centralizados y verticales. Integración entre los niveles y las funciones. Reducción de niveles y estructura plana.
- Énfasis en la acción: de la planificación estratégica a la gestión estratégica y a la capacidad interna de respuesta. La organización se hace veloz y flexible utilizando equipos conformados por personas de diferentes funciones y niveles.
- Integración con el ambiente y con los clientes. De la empresa monolítica a la red de empresas mediante alianzas con otras del mismo grupo o similares y con proveedores y distribuidores.
- Estímulo a la iniciativa individual y tolerancia de los errores para su oportuna identificación y corrección.
- Internalización y globalización, prestando atención a los mercados locales con una visión sinérgica global.
- Personalización de la producción, valoración del cliente, calidad total y nichos de mercado.

---

<sup>39</sup> Fabris, Aldo y Garbellano, Salvatore. *Op. cit.*, pp. 14 y 15.

### 1.4.3 Las nuevas instituciones

En un sentido cultural correcto, las instituciones consisten en el conjunto de reglas de juego de la sociedad, integradas por normas formales como las leyes y reglamentos y por normas informales como las relativas al comportamiento. Para Douglass North, Premio Nobel en Economía 1993, y sus seguidores, no pueden existir ni el nuevo gobierno ni las nuevas empresas antes descritas, sin que existan instituciones congruentes con ellos.

Las instituciones afectan el rendimiento económico y político porque determinan directamente, junto con la tecnología utilizada, los dos elementos que constituyen el costo total: los costos de transformación, que son los costos de producción y los costos de transacción, que no son sino los costos de organización e integración humana... Si analizamos las economías pobres encontramos que los costos de transacción son extremadamente elevados, de hecho son tan elevados que hay muchas cosas que no se producen y si se llegan a producir es en cantidades muy pequeñas ya que la incertidumbre asociada con la incapacidad de especificar con cuidado qué es lo que está siendo objeto de intercambio y con la imposibilidad de obligar al cumplimiento de acuerdos, eleva excesivamente el costo de transacción.

En gran parte del mundo y ciertamente en todos los países pobres, las instituciones son las que con frecuencia alientan el monopolio, se oponen al bajo costo del intercambio, no permiten que se imponga la obligación de cumplir acuerdos y contratos; es decir, no hay nada que diga que las instituciones que determinan los costos de transacción serán necesariamente las que alienten la productividad y la eficiencia. Por lo tanto, *el aspecto que nos interesa es cómo lograr instituciones eficientes*.<sup>40</sup>

### 1.4.4 La nueva sociedad civil

Desde hace ya más de un decenio existe un fuerte malestar con relación a la representatividad de las organizaciones políticas, sindicales y gremiales tradicionales que, en esencia, constituye el meollo del sistema democrático. Se considera que el nivel de esa representatividad es tan bajo que dicho sistema está en crisis. Consecuentemente, diversas vías formales e informales se han abierto para una participación más directa de los ciudadanos en la

<sup>40</sup> North, Douglass. Conferencia dictada en el Banco Central de Venezuela el 3-8-95, pp. 3, 4 y 5.

toma de decisiones que les afectan. Sin embargo, el paternalismo arraigado, el explicable desinterés de los gobiernos y los partidos políticos que los sustentan y la escasa respuesta del sistema educativo, han logrado que ella sea relativamente limitada, salvo en unos pocos países.

Más recientemente, se une al malestar la perspectiva de un Estado benefactor y paternalista que se minimiza, dando paso más fluido a una empresa privada fundamentalmente guiada por el lucro; aumentando el temor de la sociedad civil de no ser atendida y quedar a merced de una posible disminución continua de la calidad de los servicios y un aumento también continuo de sus precios.

Por lo tanto, pareciera que la sociedad civil empieza realmente a tomar conciencia de la encrucijada en que se encuentra y de su potencial para ayudarse a sí misma, más eficientemente que el Estado y a menor costo que el demandado por la empresa privada. A nivel latinoamericano, la Cepal se hace eco de esta tendencia al afirmar, por ejemplo, que la generación de empleo «supone un movimiento sindical tecnificado, consciente de que su «adversario» no es tanto el empresario como la competencia y que, por tanto, sus objetivos también deben incluir la mejora de la productividad. Existen diversos mecanismos que apuntan en la dirección correcta. Entre ellos, uno que podría facilitar la cooperación en lugar de la confrontación es el de los «salarios participativos»» (en los beneficios ).

Por otro lado, «lograr un equilibrio (entre el crecimiento y la equidad) significará abandonar la tentación tecnocrática que no toma en cuenta las demandas sociales, como la populista que impone el voluntarismo por sobre la técnica. El curso que aparece como indicado es el de movilizar los instrumentos más legítimos de la democracia: la participación y la concertación».<sup>41</sup>

En Venezuela, dentro de los Lineamientos Generales del IX Plan de la Nación, las loas a la participación, que no son nada nuevas, constituyen el objeto de todo un subcapítulo, el número cuatro, titulado «El Estado solidario y la participación ciudadana», dentro del capítulo VII titulado «Reforma del Estado para el nuevo proyecto de país».

#### *1.4.5 La nueva conciencia ecológica*

Entender el mundo en que vivimos y cómo pretendemos enfrentarlo pasa, entre otras cosas fundamentales, por comprender la problemática ambiental

---

<sup>41</sup> Cepal. *Op. cit.*, pp. 23 y 24.

del planeta y adoptar una posición al respecto. En 1972 se publicó el ya famoso comunicado del Club de Roma, «Los límites del crecimiento», bajo la coordinación de Denis Meadow, científico del Instituto Tecnológico de Massachusetts. De acuerdo con este documento, el mundo es un sistema que llegaría al colapso a mediados del siglo XXI, de continuar las tendencias en cuanto al deterioro del ambiente producido por tecnologías ecológicamente irracionales. Frente a esa perspectiva, se preconizaba *una disminución drástica del crecimiento económico como única forma de alcanzar un balance positivo*. En 1973, Maurice Strong, Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), acuña el término *ecodesarrollo* para designar la búsqueda constante de un equilibrio entre desarrollo y ambiente, precisando que en la ocupación y aprovechamiento de éste debería privar el objetivo del bienestar colectivo y no el de enriquecimiento de unos pocos; cargando así el concepto de claros matices sociales y políticos, temática que ampliaría poco después Ignacy Sachs, Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Ambiente y el Desarrollo (Cired), en París.

A partir de entonces, la polémica entre «desarrollistas» y «ecologistas» ha sido continua hasta llegar a una especie de equilibrio hacia 1980, por fijar alguna fecha. Sin embargo, la irrupción del neoliberalismo con su énfasis en el beneficio empresarial y la minimización del papel del Estado, la ha recrudecido al despertar fuertes sospechas sobre lo que podría ocasionar a la Naturaleza el cortoplacismo y el afán de lucro, excelente muestra de lo cual se encuentra, por ejemplo, en la devastación de los bosques en el sureste asiático.

Sin embargo, esta nueva discusión ha tomado rumbos diferentes a los precedentes. En vez de afincarse en los aspectos éticos de la conservación, se afianza ahora en el valor económico de los recursos naturales y la necesidad consiguiente de conservarlos como cualquier otro capital reproducible. Este es precisamente el espíritu detrás del término «desarrollo sustentable» acuñado en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1993, con el que se ha identificado la mayoría de los países del mundo.

Por lo demás, lo ambiental se ha convertido en una especie de arma en el comercio internacional para penalizar o favorecer, con buenas o con malas intenciones, determinados productos de determinados países, lo cual no debería suceder de acuerdo con las normas que concretan el concepto de libre mercado.

### 1.4.6 El nuevo individuo

Las nuevas realidades y su alta velocidad de cambio generan grandes presiones sobre el individuo, demandando de él nuevas actitudes y habilidades que no siempre está en capacidad de adquirir, haciendo del estrés una constante social. La angustiada búsqueda de reacomodos ha revolucionado el campo de la psicología y la psiquiatría e incentivado la proliferación de incontables tendencias o escuelas que intentan explicar lo que ocurre y ofrecer herramientas para no sucumbir y tratar de mantener el ritmo. Entre ellas, cabe destacar cinco, sobre todo por la acogida que han tenido en Venezuela.

- En primer lugar, el Análisis Transaccional como una manera de explicar al individuo cómo funciona la mente, a fin de que pueda entenderse a sí mismo y su entorno social.
- En segundo lugar, técnicas destinadas a aumentar la autoestima,<sup>42</sup> concepto que incluso ha devenido en el centro de una forma particular de determinismo psicológico y sociológico.
- En tercer lugar, la programación neurolingüística, definida de la manera siguiente: «La PNL es el arte y la ciencia de la excelencia personal. Es un arte, porque cada uno le da su toque único personal y de estilo a lo que esté haciendo, y esto nunca se puede expresar con palabras o técnicas. Es una ciencia porque hay un método y un proceso para descubrir los modelos empleados por los individuos sobresalientes en un campo para obtener resultados sobresalientes. Este proceso se llama modelar, y los modelos, habilidades y técnicas descubiertas tienen un uso cada vez mayor en el campo de la educación, asesoramiento y negocios para conseguir una comunicación más efectiva, tener un mayor desarrollo personal y acelerar el aprendizaje». «La PNL es una habilidad práctica que crea los resultados que nosotros verdaderamente queremos en el mundo, mientras vamos dando valor a otros durante el proceso. Es el estudio de lo que marca la diferencia entre lo excelente y lo normal. También va dejando detrás todo un conjunto de técnicas sobre educación, asesoramiento, negocios y terapias, extremadamente efectivas».<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ver por ejemplo: Barroso, Manuel. *Autoestima, ecología o catástrofe*. Editorial Galac. Caracas. 1987.

<sup>43</sup> O'Connor, Joseph y Seymour, John. *Introducción a la programación neurolingüística*. Ediciones Urano. Barcelona. 1992.

- En cuarto lugar, técnicas y principios para aumentar específicamente la eficiencia personal, de los que son un buen ejemplo los conocidos siete hábitos de Covey:<sup>44</sup>
  - Sea proactivo: principio de la visión personal.
  - Empiece pensando en un liderazgo: principio del liderazgo personal.
  - Lo primero es lo primero: principio de la administración personal.
  - Pensar en términos de «yo gano-tu ganas»: principio de liderazgo interpersonal.
  - Primero comprender y después ser comprendido: principio de comunicación empática.
  - Sinergia: principio de cooperación creativa.
  - Afile la sierra:<sup>45</sup> principio de autorrenovación equilibrada.
- Y, quinto, la biodinámica, escuela según la cual las vivencias estresantes se materializan y acumulan fisiológicamente en las células, siendo necesario drenarlas mediante masajes y ejercicios especialmente diseñados para ello.

La importancia que actualmente se atribuye a estos aspectos «suaves» de las organizaciones, se refleja claramente en las considerables sumas que destina tanto el sector público como el privado para iniciar en ellos a sus empleados, bajo la convicción de que esto se traducirá en mayor productividad y beneficios.

Por otro lado, el individuo trata de resistir físicamente la presión manteniéndose «en forma» mediante los más diversos tipos de dieta, masajes y ejercicios físicos, lo que ha dado origen a toda una vasta industria de lo que pudiéramos denominar el «fitness». Intenta mantenerse en calma mediante la relajación y meditación. Desea identificarse de nuevo con su «terruño» para contrarrestar el sentido de vacío que le provoca el desdibujarse de las fronteras nacionales. Y trata, finalmente, de encontrar algún sentido trascendental a su vapuleada y alienada existencia, regresando o incorporándose a alguna forma de religión.

#### 1.4.7 La industria masiva de los «best-sellers»

Las tendencias señaladas en los puntos precedentes se basan, por supuesto, en condiciones y circunstancias objetivas del devenir histórico;

<sup>44</sup> Covey, Stephen R. *Los siete hábitos de la gente eficaz. La revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. Ediciones Paidós. Barcelona. 1990.

<sup>45</sup> Se refiere a detenerse un momento de vez en cuando para reflexionar sobre lo que se está haciendo.

pero no es posible menospreciar el papel que juegan en su reforzamiento e interpretación lo que denominamos «Biblias» al principio. La producción y mercadeo de estas «Biblias» constituye una industria altamente rentable de proporciones insospechadas; cuando aparece una de ellas, en un muy corto tiempo se le traduce a múltiples idiomas y se vende en cualquier sitio de cualquier ciudad, al igual que un tubo de pasta dental o una caja de un nuevo cereal.

Como muchísimos productos masivos, es necesario que genere «modas» en su contenido y en su presentación para reactivar en ciclos muy cortos el mercado. Y como además el producto está hecho de ideas, éstas deben ser planteadas de manera esquemática y superficial, para que puedan ser asimiladas por personas muy disímiles sin mayores análisis, como se asimila el disparate según el cual una colonia es capaz de atraer enjambres de mujeres. Se salta entonces de las *Siete eses* a las *Cinco disciplinas*, o de un *Hexágono estratégico* a un *Pentágono mágico*, hasta que ciertas legiones consideran la inserción de un país en la globalidad tan inexorable como el carácter de alguien nacido bajo la constelación del Toro en comparación con otro nacido bajo Géminis.

Incluso, lo que pueda haber de trascendente en las ideas tal y como fueron planteadas originalmente por sus autores, se banaliza en ese proceso de cosificación y de acumulación indigesta en muchas mentes que las transforman en recetas para la decisión improvisada.

## 1.5 ESTAMOS EN VENEZUELA

*Yo soy el del caballo «jerrao» con el casquillo al revés,  
pa' que lo busquen pa' un lao cuando pa'l otro se fue...  
yo me resbalo en lo seco y me paro en lo mojado.<sup>46</sup>*

Con este título queremos expresar que las realidades y tendencias descritas en los puntos precedentes adquieren connotaciones muy especiales en el contexto venezolano, que deben ser tomadas en cuenta si se aspira a una inserción inteligente en ellas y a planificar el desarrollo consecuentemente.

Parece no estar claro entre nosotros que la mayor parte de lo dicho hasta este punto, se refiere no a hechos que estén ya ocurriendo en todas partes,

---

<sup>46</sup> Autodefinición del venezolano «vivo» y machista, según la mitología llanera, recogida por Rómulo Gallegos y otros escritores costumbristas.

sino a tendencias que empiezan a manifestarse, especialmente en países avanzados. Si se lee con cuidado, se verá que es dentro de esa tónica que los autores de best-sellers que nos sirven como Pontífices (Peter Drucker, Alvin Toffler, David Osborne, entre otros) han escrito sus libros. En estos mismos libros, si bien los diagnósticos y las prognosis sobre lo que está ocurriendo se perfilan con alguna congruencia, lo que es necesario hacer aparece todavía como incipiente y confuso, aunque expresado en recetas cómodas que pudiéramos estar tomando muy al pie de la letra. Debe sumarse a esto el hecho de que, en Venezuela, como en todo el llamado Tercer Mundo, las nuevas ideas suelen llegar con retraso, especialmente ahora cuando tener acceso a ellas es tan difícil; y así, cuando alguna de ellas nos alcanza en su forma original, probablemente ya ha sido total o parcialmente rebatida.

El primer gran problema, entonces, es la manera poco crítica como está siendo adoptada la corriente de nuevas ideas y transmitida mediante numerosos cursos y cursillos improvisados internamente o importados directamente, sin un mínimo proceso de adaptación a nuestras realidades y muchas veces con un simplismo pavoroso, en medio de una agobiante confusión de significados. Esta afirmación no pretende desmerecer algunos esfuerzos críticos importantes hechos por instituciones como la Comisión para la Reforma del Estado y el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central, entre otros; pero es fundamental aceptar que éstos se ven minimizados ante la ola de improvisación y aceptación pasiva que predomina.

El segundo gran problema consiste en una aparente incomprensión de las asincronías. Cuando se está hablando en las sociedades norteamericana y europeas de un paso doloroso desde el modernismo al postmodernismo y del fordismo al postfordismo, grandes sectores sociales y áreas geográficas de nuestros países practican todavía una agricultura primitiva o están apenas iniciando un proceso incipiente de industrialización. La atención se concentra entonces en aquellos sectores sociales y áreas geográficas mejor desarrolladas que, de una forma u otra, pueden intentar mantener el paso y aspirar a integrarse en la sociedad global; mientras que la mayoría, es decir, las personas y las regiones pobres, se hunden cada vez más en lo caótico.

El tercer gran problema es que, para muchos, el mensaje contenido en el párrafo precedente suena hoy terriblemente anticuado; forma parte del pasado, se confunde peyorativamente con las políticas «populistas», lo que resulta en una especie de rubor que ataca y cohibe a planificadores y decisores, inmersos en palabras como globalización, nichos de mercados

y otras de gran moda. Y no es que la globalización y los nichos no sean importantes, son fundamentales; de lo que se trata es que los viejos problemas sociales, muchos de los cuales podrían ser disminuidos sólo con algo de sentido común y honestidad, se agudizan a ritmos vertiginosos y se les está tratando de manera marginal, casi como un estorbo o como una concesión graciosa.

El cuarto gran problema es la indefinición ideológica del gobierno. Anclado en lo bueno y lo malo del pasado, presionado por los organismos financieros internacionales para adoptar fórmulas poco populares, atacado por lo que hace y por lo que no hace y sin fuentes suficientes de pensamiento crítico, no termina de encontrar el camino que concilie no sólo a los abiertamente tradicionalistas, sino también al abigarrado y amplio grupo de los autobautizados neoliberales, término que engloba indiscriminadamente las más disímiles concepciones sobre el mundo y el país.

El quinto gran problema consiste en que la mayoría de nuestras empresas privadas, en las cuales se supone debe recaer la responsabilidad por el bienestar social, están demasiado lejos del ideal planteado por las *Siete eses* o por las *Cinco disciplinas*. Han sido y son francamente ineficientes, tanto o más que cualquier empresa o departamento gubernamental. Enfrentadas a un mundo competitivo y abierto, más de la mitad de ellas han cerrado durante los últimos cinco años, otro porcentaje elevado ha dejado de producir para dedicarse a importar, unas pocas subsisten adquiriendo un creciente carácter monopólico y el resto se asocia a capitales extranjeros, consolidando el proceso de desnacionalización subyacente al de privatización. Llegados a este punto, cabe decir que otra palabra aparentemente anticuada es «soberanía». Soberanía para qué, dentro de la Gran Aldea, preguntan muchos.

Finalmente, es imposible olvidar que en la Venezuela petrolera el Estado continúa siendo el principal receptor y distribuidor de rentas y que, por tanto, su intervención en todos los órdenes debe continuar siendo muy fuerte durante mucho tiempo, así sea para allanar el camino a la empresa privada, en la esperanza de que ella, junto con la población participante, cumpla mejor que él sus obligaciones sociales.

Evidentemente, estos cinco problemas no agotan la larga lista de los que pudieran ser planteados al respecto, pero sí permiten fundamentar un mensaje a quienes intenten planificar en la Venezuela de hoy: aparentemente, no existe escapatoria a la necesidad de insertarse en la sociedad global para poder subsistir como país y como individuos. Para que esa inserción sea lo menos traumática posible y redunde finalmente en bienestar para todos,

es preciso que exista mucha más reflexión crítica y menos aferramiento a recetas peligrosamente simplistas y mal digeridas. En suma, es preciso aceptar, contra el dicho popular, que no todo tiempo pasado fue mejor, pero también aceptar que no todo lo que brilla es oro.

Creemos que la planificación estratégica puede y debe ser un importante instrumento para esa reflexión y la ulterior propuesta de caminos a seguir.

## 1.6 UNA NUEVA PLANIFICACIÓN PARA UN NUEVO MUNDO

*Los zapatos nuevos casi siempre aprietan y en conuco viejo siempre hay batatas.<sup>47</sup>*

En el resto del libro se analizarán con mayor detalle las características de la planificación emergente; en el presente subcapítulo bastará con señalar sumariamente su respuesta como método al mundo complejo, incierto, turbulento y conflictivo en el que ahora se inserta y como éste le define nuevos contenidos.

Frente a la complejidad, la planificación emergente debe afinar el sentido sistémico de las realidades y la capacidad para discernir lo relevante. Para navegar en la turbulencia, acelerar su ritmo y ser mucho más elástica. Para enfrentar la incertidumbre, ser continua y contar con una gran capacidad para mirar el futuro de forma tal que le ilumine el presente. Y para no naufragar en el conflicto, traspasar el límite que la ha separado durante tanto tiempo de la gestión, introduciendo en lugar privilegiado las variables socio-políticas y aprendiendo a negociar.

Este proceso de adaptación implica, entre otras cosas, cambios drásticos a nivel de técnicas concretas de trabajo, las que responderían ahora a dos características básicas: primero, su sencillez, que es distinta a simplismo, para poder ser rápidas, elásticas y comprensibles; y, segundo, la aceptación de valoraciones cualitativas de aquellos aspectos importantes no cuantificables, terminando de una vez por todas con la nefasta práctica según la cual sólo se incluyen en los análisis las variables que sí se pueden cuantificar, así no sean las más relevantes, rechazando aquellas que no pueden serlo, pese a ser las más relevantes.

En cuanto a los contenidos, el cambio es de alcances abismales como ya se ha visto: del mirar hacia adentro al mirar hacia afuera, del nacionalismo

---

<sup>47</sup> Anónimo popular.

a la globalización, del Estado interventor al Estado facilitador y del paternalismo a la participación ciudadana. El conocimiento de estos contenidos es todavía incipiente, razón por la cual no están claras ni las categorías pertinentes de análisis, ni la forma de cuantificar o calificar las variables correspondientes, ni la forma como éstas se relacionan entre sí. En suma, hay por delante un muy arduo camino de investigación y de generación de información capaz de servir de apoyo a la nueva planificación.

## CAPÍTULO II

# LA SOCIEDAD Y EL DESARROLLO

*Tercer pescador: Maestro, desearía saber cómo pueden vivir los peces en el mar. Primer pescador: como los hombres en la tierra, los grandes se comen a los pequeños.*<sup>48</sup>

La sociedad y el desarrollo constituyen simultáneamente los dos grandes sujetos y objetos de la planificación. Es la sociedad total o un segmento público o privado de ella, la que planifica para alcanzar sus objetivos globales, sectoriales o territoriales, directamente o mediante algún ente especializado que la representa legítimamente o que se atribuye por la fuerza esa representación.

Por lo tanto, no es posible planificar sin tener, al menos, un conjunto de nociones básicas sobre cómo funciona y evoluciona la sociedad y sobre lo que es el desarrollo y cómo se genera. El propósito de este capítulo consiste, precisamente, en ofrecer ese conjunto mínimo de nociones, dentro de las estrechas limitaciones del presente trabajo.

### 2.1 LA SOCIEDAD

#### 2.1.1 *Introito*

Se intenta ofrecer aquí una visión de las diferentes corrientes sociológicas que han tratado de explicar qué es, cómo es y por qué evoluciona la sociedad, con el propósito de contribuir a la solución de problemas recurrentes en el

---

<sup>48</sup> Shakespeare, William en *Pericles*.

oficio del planificador estratégico: dividir la realidad planificada en partes manejables, detectar las relaciones que existen entre ellas e intentar prever qué ocurriría como respuesta a las acciones tomadas.

Pretender la originalidad en semejante propósito no pasaría de ser una broma de mal gusto por lo vasto, difícil, heterogéneo y disperso del tema. Como planificador proveniente más de la praxis que de la teoría, nos hemos tropezado reiteradamente con la necesidad no sólo de marcos conceptuales generales operativizables, sino de canteras para la adopción de categorías analíticas en situaciones extremadamente disímiles. Es en ese sentido, en el de cantera y caja de herramientas, que nos arriesgamos a abordar esta temática.

En realidad, no existe otra alternativa sino la de arriesgarse, aun al costo de grandes desaciertos. Mientras se mantuvo la optimización técnico-económica como objetivo paradigmático de la planificación, la teoría económica y la ingeniería aportaron materiales y herramientas como para trabajar en un ambiente de relativa comodidad. A partir del momento en que empezamos a pensar en la búsqueda de equilibrios dinámicos entre fuerzas sociales, la situación cambia dramáticamente. En efecto, desde sus precursores en el siglo XVIII hasta la llamada Nueva Sociología y la Sociología del Conflicto, esta ciencia no ha logrado una explicación suficientemente comprehensiva y, sobre todo, operativa de la realidad social. Probablemente, lo más cercano a ese ideal sería la Teoría de la Acción Social de Talcott Parsons, muy poco clara a veces y con escasa verificación empírica; y, más recientemente, los enfoques ecologistas.

En Venezuela, los sociólogos han dedicado grandes esfuerzos, por un lado, a la descripción contable de hechos sociales y, en el otro extremo, a la dinámica de grupos, en el borde mismo de la psicología. Definitivamente, los puentes entre las formulaciones teóricas y el análisis con fines prácticos de una sociedad concreta, son escasos y aislados.

No intentamos nosotros, por supuesto, generar esa teoría comprehensiva, ni contribuir a ella en medida alguna. Nos limitamos a una breve revisión parcial de las más relevantes corrientes sociológicas, pasadas y presentes, siempre en la búsqueda de claves para adentrarse, intuitiva más que científicamente, en la realidad social. Afortunadamente, otros han hecho ya la parte trascendente del esfuerzo; entre ellos, por su actualidad, claridad y capacidad de síntesis, destaca el trabajo de Artacho,<sup>49</sup> del que

---

<sup>49</sup> Artacho, Juan del Pino. *La teoría sociológica. Un marco de referencia analítico de la modernidad*. Tecnos. Madrid. 1990.

no pretendemos hacer otro resumen, lo que resultaría realmente trivial y extremadamente difícil, sino destacar aquellos puntos que faciliten al lector no iniciado la comprensión de la sociedad que intentarán cambiar o mantener estática.

No se discute la validez de esos puntos. Se parte del principio según el cual todos son válidos y útiles en alguna medida y desde algún punto de vista, en el debido contexto; por lo que debe mantenerse una posición pragmática con relación a su uso. Por otra parte, se han hecho esfuerzos por rescatar y destacar las consecuencias ideológicas de los diferentes enfoques descritos, con doble propósito: la mejor comprensión del enfoque y el desarrollo de una conciencia inquisitiva en ese sentido.

Es importante destacar, una vez más, que no se trata necesariamente de escoger entre un enfoque u otro y de ser consecuentes con él. Se trata de sentirse libres para elegir ideas e instrumentos de cualquier fuente y de mezclarlos como nos parezca, siempre que seamos coherentes. Es precisamente en ese momento cuando debemos entender que la buena planificación no es un oficio rígido, sino un arte elástico y creativo, en continua evolución.

### 2.1.2 Los pioneros

Como pioneros de la sociología se anotan a continuación los enfoques: positivista, evolucionista-organicista y dialéctico.

#### a. Los positivistas

A principios del siglo XIX, el Positivismo plantea una fe total en el progreso de la ciencia y de la sociedad, considerada ésta como un *organismo vivo* al que es posible aplicar el método científico. Así, Saint-Simon<sup>50</sup> denomina a la «nueva ciencia del hombre» como física social primero y como fisiología social después, afirmando que la sociedad constituye una verdadera máquina organizada, cuyas partes contribuyen de manera diferente a la marcha del conjunto. Comte<sup>51</sup> acuña el término Sociología, añade al enfoque fisiologista el concepto de *solidaridad* que diferencia a la

---

<sup>50</sup> Saint-Simon. *Memorias sobre la ciencia del hombre*. 1983.

<sup>51</sup> Comte, Augusto. *Curso de filosofía positiva*. 1830.

sociedad humana de cualquier otro ser viviente y afirma que ésta no puede ser estudiada si se separa en porciones, sino de manera *integral*.

Ideológicamente, la teoría positivista de Saint-Simon y Comte era una teoría de estructuras complementarias necesarias para armonizar la sociedad total y resolver sus contradicciones; es decir, un medio de reforma pacífica e instrumento de solución al conflicto entre una clase media no consolidada y una aristocracia aún vigorosa.

#### b. El enfoque evolucionista y organicista

Para Spencer,<sup>52</sup> el cambio social es un proceso evolutivo que está por encima de los hombres y les ofrece un futuro de progreso y felicidad. La dirección de la evolución, desde lo simple, lo homogéneo y lo uniforme a lo complejo, lo heterogéneo y lo multiforme, se manifiesta en lo superorgánico en el paso desde la sociedad militar a la industrial, en la medida en que el incremento de la población origina mayor división del trabajo.

Del carácter unilineal de este planteamiento se deriva la escuela ideológica de que *las sociedades no industriales son fiel reflejo de su estadio evolutivo y no de los factores externos* que supone, por ejemplo, la explotación colonialista; con lo cual, a la legitimación del orden interno de las sociedades capitalistas se añade la legitimación del orden internacional que les sustenta.

#### c. El enfoque dialéctico

A partir de Saint-Simon, el pensamiento sociológico toma dos direcciones divergentes. Por un lado, la escuela positivista de Comte y Spencer se abre en tres ramas deterministas: la antropológica con acento en la técnica, la racial y la geográfica, las cuales constituyeron el enfoque académico de la clase media, con fines de legitimación y mantenimiento del orden establecido. Y, por el otro, la obra de Engels y Marx,<sup>53</sup> quienes resumen su pensamiento matriz al afirmar que se puede distinguir a los hombres de los animales por su conciencia, por su religión, por todo cuanto se quiera, pero

---

<sup>52</sup> Spencer, Herbert. *Principios de sociología*. Saturnino Calleja. Madrid. 1883.

<sup>53</sup> Entre otras obras: Marx, Karl y Engels, Federico. *La ideología alemana*, Grijalbo. Barcelona. 1970 y Marx, Karl. *Contribución a la crítica de la economía política*. A. Corazón. Madrid. 1970.

comenzaron realmente a distinguirse de ellos cuando empezaron a producir sus propios medios de producción.

A partir de allí, los párrafos siguientes de Marx han sido citados en innumerables escritos:

En la producción de su existencia, los hombres establecen relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad. Esas relaciones de producción corresponden a un concreto grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. *El conjunto de tales relaciones forma la infraestructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se asienta el edificio jurídico y político; y a la que responden unas formas determinadas de la conciencia social.*

El modo de producción de la vida material domina en general el desarrollo de la vida social, política e intelectual. La conciencia de los hombres no determina su existencia, sino, al contrario, su existencia social es la que determina su conciencia. A un cierto grado de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en colisión con las relaciones de producción existentes, con las relaciones de propiedad en cuyo seno habían discurrido hasta el momento, y que no son más que su expresión jurídica. Estas condiciones, todavía ayer formas de desarrollo de las fuerzas productivas, se convierten en pesados obstáculos. Se inicia entonces una era de revolución social. El cambio que afecta los fundamentos económicos va a la par con una sacudida más o menos rápida de todo ese enorme edificio.

La gran consecuencia ideológica consistiría entonces, en que *las ideas de la clase dominante son, en todas las épocas, las ideas dominantes.*

### 2.1.3 La sociología académica clásica

Dentro de la sociología académica clásica se anotan a continuación los enfoques sobre el hecho y la acción social, los antropológicos sociales, los ecológico-humanos y los psicosociales.

#### a. Hecho y acción social

Los investigadores de este grupo se preocupan por la estructura y funcionamiento de la sociedad en que viven, más que por su relación con el pasado o el futuro.

Para Durkheim,<sup>54</sup> los hechos sociales son maneras de pensar, de obrar y de sentir *externas al individuo y dotadas de un poder coercitivo* en virtud del cual se le imponen. Consecuentemente, las sociedades varían en función del grado de coerción que la conciencia colectiva ejerce sobre las conciencias individuales. A partir de este concepto, el objeto de la sociología sería uno o ambos de los siguientes: poner de manifiesto los factores sociales que restringen la autonomía de los individuos y su conducta; y/o analizar las relaciones entre las instituciones sociales y las expectativas, sentimientos y acciones de sus agentes.

Para Weber,<sup>55</sup> el objeto de la sociología es la *acción social*, es decir, cualquier actitud o conducta en la que el sentido mencionado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo. Consecuentemente, una acción es social si se cumplen los siguientes requisitos: los sujetos tienen en cuenta el comportamiento de los demás; la acción del sujeto tiene significado para los demás; la acción de los demás tiene significado para el sujeto; y la acción ha de estar influida por la percepción del individuo sobre el significado que ella tiene para los demás.

Según Pareto,<sup>56</sup> las acciones sociales son clasificables en *lógicas y alógicas*. Las acciones lógicas utilizan medios adecuados para la consecución del fin y los resultados coinciden con los propósitos, como en el caso de las actividades económicas, científicas y técnicas. Las acciones alógicas constituyen el campo de la sociología, es decir, el análisis científico de lo *irracional* en la vida social.

## b. Enfoques antropológico sociales

En este grupo cabe distinguir cuatro corrientes (evolucionista, difusionista, funcionalista y estructuralista) que se apoyan en el concepto central de *cultura*, la cual está integrada por las formas de comportamiento adquiridas y transmitidas mediante símbolos; constituyendo el patrimonio singularizador de los grupos humanos, incluida su cristalización en objetos.

Dentro de la corriente evolucionista, Taylor<sup>57</sup> postula que la mente humana es la misma en todas partes y que *la invención* es el factor de un

---

<sup>54</sup> Durkheim, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Dédalo. Buenos Aires. 1959.

<sup>55</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1964.

<sup>56</sup> Pareto, Wilfredo. *Tratado de sociología general*. Barberá. Florencia. 1916.

<sup>57</sup> Taylor, E.B. *La cultura primitiva*. Ayuso. Madrid. 1976.

cambio sociocultural lineal y progresivo que determina etapas universales en el desarrollo: salvajismo, barbarie y civilización. Para los difusionistas en cambio, Wissler<sup>58</sup> por ejemplo, la *transculturación* generada por las migraciones humanas constituye el factor de cambio.

Para los neoevolucionistas como White,<sup>59</sup> el sistema sociocultural es un proceso de captación y transformación de energía. La función de la cultura es, precisamente, la utilización de la energía, poniéndola al servicio del hombre; y se desarrolla en función de tres variables: la habilidad para hacer trabajos, la tecnología utilizada y el valor y significado de lo que se produce.

Como funcionalista, Malinowsky<sup>60</sup> define al análisis necesario de la cultura como un intento de explicar los hechos antropológicos a todos los niveles del desarrollo *por su función*, por la parte que juegan dentro del sistema integral de la cultura, por la manera en que se relacionan dentro del sistema y por la manera en que el sistema está relacionado con el medio. En suma, el punto de vista funcional de la cultura consistiría en que, en todo tipo de civilización cada costumbre, cada objeto, idea o creencia, cumple alguna función que es vital para el funcionamiento del conjunto.

Para Radcliff-Brown,<sup>61</sup> en cambio, el centro del análisis sociológico debe ubicarse en la *estructura*, a la que define como algún tipo de disposición ordenada de componentes; distinguiendo entre estructura social como sistema de posiciones o status y organización social como sistema de roles.

### c. Los enfoques ecológico humanos

Se distinguen en este grupo dos enfoques: la ecología humana ortodoxa y la ecología humana neoortodoxa.

Dentro de la ecología humana ortodoxa destacan el trabajo de Park y Burgess,<sup>62</sup> en el que acuñan el término, y el del propio Park.<sup>63</sup> Los grandes conceptos matrices que plantean son los siguientes:

- La noción darwiniana de la naturaleza conduce a la noción de interdependencia de los hombres entre sí y con las demás formas de vida.

<sup>58</sup> Wissler, C. En *American Anthropologist*. XVI, N° 1, Nueva York. 1917.

<sup>59</sup> White, L.A. *The Scienca of Culture*. Nueva York. 1949.

<sup>60</sup> Malinowsky, B. *Una teoría científica de la cultura*. Edhasa. Barcelona. 1970.

<sup>61</sup> Radcliff-Brown, A.R. *A Nature Science of Society*. The Free Press. Glencoe. 1957.

<sup>62</sup> Park, R.E. y Burgess, E. W. *A Introduction to the Science of Sociology*.

<sup>63</sup> Park, R.E. «Human Ecology», en *Human Communities*. The Free Press. Glencoe. 1952.

- El concepto de equilibrio de la naturaleza denota una tendencia hacia la estabilización del número relativo de los diversos organismos dentro de la trama de vida y de sus distintas exigencias respecto al medio.
- El concepto de ecosistema como una población que comprende una serie de especies, cuyas coacciones recíprocas y reacciones ante el hábitat constituyen un sistema integrado.
- Las coacciones implican que los miembros actúan según semejanzas en una relación comensalista y, según sus diferencias, en una relación simbiótica.
- La comunidad evoluciona a través de una sucesión de etapas hasta que aparece *una especie dominante* relacionada con el medio de tal manera que es capaz de controlar y mantener indefinidamente a la comunidad como sistema autosuficiente.
- La comunidad es una población más o menos organizada, asentada en un territorio, cuyas unidades individuales viven en mutua dependencia simbiótica. Su equilibrio depende de tres procesos: la *competencia* que mantiene y restaura el equilibrio; la *dominación* que determina la distribución ordenada en el territorio y en la pirámide ocupacional; y la *sucesión* que condiciona la emergencia de un nuevo orden.

Dentro de la ecología humana neoortodoxa destacan Hawley<sup>64</sup> y Duncan.<sup>65</sup> Para ellos, la lucha de las poblaciones humanas por su existencia se centra en las relaciones *organización social-ambiente*, creando cultura material o tecnológica y cultura inmaterial u organizativa. Consecuentemente, la distribución espacial humana constituye una respuesta al triple problema de: interdependencia entre los hombres, limitación de recursos y fricción de la distancia en tiempo.

#### d. Los enfoques psicosociales

Se incluyen en este grupo: el interaccionismo simbólico, el enfoque psicoanalítico, el movimiento denominado Gran Rechazo y el conductismo operante.

El psicosociólogo por excelencia ha sido Mead,<sup>66</sup> para quien el individuo adquiere para sus gestos los significados que tienen para aquellos

---

<sup>64</sup> Hawley, A. *Ecología humana*. Tecnos. Madrid. 1963.

<sup>65</sup> Duncan, O.D. *Human Ecology and Population Studies*. The University of Chicago Press. Chicago. 1959.

<sup>66</sup> Mead, G.H. *Espíritu, persona y sociedad*. Paidós. Buenos Aires. 1972.

que lo rodean. El yo no es sino el espejo en que se reflejan los otros con quienes el individuo convive. El conjunto organizado de actitudes comunes a un grupo y que son asumidas por el individuo como contexto para su comportamiento, constituye el otro generalizado que se convierte en un elemento constitutivo de la personalidad. El orden social, entonces, sería el impuesto por el *otro generalizado* a cada individuo y plasma en su *yo pasivo*; pero el *yo activo* puede introducir cambios en el proceso social aportando así un elemento dinámico.

Dentro del enfoque psicoanalítico, Freud<sup>67</sup> sostiene que la cultura se construye por *represión o supresión de los instintos*, con lo que es fuente de insatisfacción. La familia exige la represión de la sexualidad y la construcción de la cultura exige reprimir la agresividad. La represión de los impulsos agresivos y libidinosos se vivencia en el super-yo como sentimiento de culpa, que a su vez se manifiesta como insatisfacción. El precio a pagar, entonces, por la cultura es la pérdida de felicidad.

Marcuse<sup>68</sup> responde con lo que se dio en llamar «gran rechazo»; manifestando su creencia en un destino menos dramático para la humanidad a través de la *doctrina de la liberación*. Según él hay que distinguir entre dos tipos de procesos: los biológicos y los históricos; y entre dos tipos de represión: una básica que modifica los instintos para perpetuar la especie humana en sociedad y otra provocada por la dominación social. Entiende que la supresión freudiana del placer en aras de la sociedad asume formas históricas concretas, que están condicionadas por el modo de dominación predominante.

Así, el principio del rendimiento, ligado al trabajo alienante, sería una forma histórica que asume el principio freudiano de represión; pero su base estaría no en la apropiación de los medios de producción como plantean los marxistas, sino en las instituciones autoritarias, versión sociológica del complejo de Edipo. Es decir, en la sociedad industrial el rendimiento legitima la racionalidad tecnológica, que se traduce en una búsqueda de poder sobre la naturaleza, violándola. A esa obsesión va unida una creciente represión de la sexualidad, reducida a la genitalidad procreativa, porque la liberación de Eros operaría como la negación del principio que gobierna la realidad represiva, la cual se legitima por su alto grado de eficacia.

---

<sup>67</sup> Freud, S. *El malestar de la cultura*. Alianza. Madrid. 1975.

<sup>68</sup> Marcuse, H. *El hombre unidimensional*. Seix Barral. Barcelona. 1969.

Por su parte, Skinner<sup>69</sup> aparece como principal representante del conductismo operante. Para él, toda conducta es el resultado del ambiente en que acontece y la aprobación social se considera como reforzador generalizado de la misma. Así, la unidad analítica de la sociología sería *la conducta individual*, negando la noción de «mente colectiva». Si los miembros del grupo se comportan uniforme y recurrentemente, es por la imitación y por el efecto de los reforzadores que el individuo sufre dentro del grupo.

#### 2.1.4 El enfoque estructural-funcional

Este enfoque domina la escena desde la segunda postguerra y si bien ha perdido mucho de su empuje original a partir de los años 60, mantiene todavía gran parte de su prestigio. Durkheim,<sup>70</sup> Merton,<sup>71</sup> Davis<sup>72</sup> y, muy especialmente, Parsons,<sup>73</sup> han sido sus principales exponentes. Para este último, la unidad de análisis es *la acción*, en la que es posible distinguir: el actor, los fines, los medios y las condiciones. El actor es percibido como personalidad que ha interiorizado valores, normas e ideas que influyen en el fin que persigue y en la elección de los medios que se le posibilitan en la situación. La acción, entonces, corresponde al actor adoptando decisiones subjetivas acerca de los medios y fines y constreñido por las condiciones de la situación.

Parsons concibe el sistema social como integrado por cuatro subsistemas: el de los valores culturales, el de las normas que regulan la interacción, el de las motivaciones psíquicas y el de las necesidades biológicas. Adoptando conceptos cibernéticos, afirma que un sistema está más alto en la escala de control en función directa de la información que suministra al resto y en función inversa a la energía que libera. Así, el subsistema cultural estaría en la cúspide social porque dicta las pautas básicas al conjunto, sin consumo de energía; en cambio, el subsistema biológico estaría en la base porque toda su función implica el uso intensivo de energía.

---

<sup>69</sup> B.F., Skinner. *Science and Human Behavior*. MacMillan. Nueva York. 1953.

<sup>70</sup> Durkheim, E. *Las reglas del método sociológico*. *Op. cit.*

<sup>71</sup> Merton, R.K. «Structural Analysis in Sociology», en P.M. Blau, *Approaches to the Study of Social Structure*. The Free Press. Nueva York. 1975.

<sup>72</sup> Davis, K. «El mito del análisis funcional», en *La sociedad humana*. Editorial Universitaria. Buenos Aires. 1957.

<sup>73</sup> Parsons, T. *Toward a General Theory of Action*. Harper and Row. Nueva York. 1962.

Su *Sistema General de la Acción Social* debe responder a cuatro problemas funcionales para mantenerse en equilibrio: el establecimiento y conservación de valores, enfrentado por el subsistema cultural, mediante la función de estabilidad normativa; la coordinación de las partes, enfrentado por el subsistema social, mediante la función de integración; el de la definición de metas, enfrentado por el subsistema psicológico, mediante la función de prosecución de objetivos; y el de adopción de medios, enfrentado por el subsistema biológico, mediante la función de adaptación. Por otro lado, el sistema se encuentra inmerso en un entorno físico orgánico y en un entorno transcultural o de «realidad última».

La comprensión de la realidad social debe intentarse mediante dos sistemas analíticos interactuantes: el analítico cultural, donde se ubican la ciencia, los valores y los símbolos; y el analítico social, donde se ubica la interacción entre los individuos. El puente entre los dos es el proceso de institucionalización a través del cual se definen los roles, a cada uno de los cuales corresponden determinados modos de acción apropiados, legítimos y esperados.

### 2.1.5 La nueva sociología

En 1964, Horowitz<sup>74</sup> reúne en su obra el pensamiento de un grupo de sociólogos con los siguientes denominadores comunes: énfasis en el conflicto y las tensiones; rechazo del funcionalismo; preocupación por temas relevantes; atención a las temáticas del cambio, el conflicto y el poder; preocupación por las respuestas históricas; y rechazo del neutralismo, el etnocentrismo y el positivismo.

El centro de estos cambios corresponde a C.W. Mills, con su trabajo *La imaginación sociológica*, donde plantea una suerte de *artesanía intelectual*. Ante la gran teoría que relega las tensiones y el conflicto al plano subalterno, propone la imaginación sociológica como actitud mental que ayuda a usar la información y a desarrollar la razón para conseguir recapitulaciones lúcidas de lo que ocurre en el mundo. Y lo que ocurre es el advenimiento de un hombre enajenado, antítesis de la imagen occidental del hombre libre.

En su estudio sobre las élites norteamericanas,<sup>75</sup> denuncia la manipulación del pueblo por las minorías políticas, dirigentes de empresa y militares.

<sup>74</sup> Horowitz, J.L. *La nueva sociología*. Amorrortu. Buenos Aires. 1969.

<sup>75</sup> Mills, C.W. *El poder de los sindicatos*. Siglo XX. Buenos Aires. 1954.

Por otro lado, la distinción que hace no es entre clases, sino entre élite y masas, proponiendo como remedio establecer asociaciones voluntarias para que el individuo retorne el control, prefiriendo en ese sentido a los propios científicos sociales.

### 2.1.6 *La teoría del conflicto*

Para Coser,<sup>76</sup> lejos de ser funcional como se le consideraba hasta entonces, el conflicto puede servir para eliminar las divisiones y restablecer la unidad, relajando la tensión entre antagonistas. Sin embargo, no todos los conflictos son positivamente funcionales, sino solamente aquellos que conciernen a las metas, valores e intereses que no contradicen los supuestos básicos sobre los cuales se establece la relación. Por lo tanto, los grupos con una estructura poco coherente y las sociedades abiertas, al permitir los conflictos, establecen salvaguardas contra el tipo de conflicto susceptible de poner en peligro el consenso fundamental; disminuyendo así el peligro de divergencias que afecten los valores esenciales.

Para Darendorf,<sup>77</sup> las teorías sociológicas predominantes en su época, las funcionalistas, partían de las siguientes tesis: primero, toda sociedad es un sistema relativamente constante y estable, tesis de la *estabilidad*; segundo, toda sociedad es un sistema equilibrado de elementos, tesis del *equilibrio*; tercero, cada elemento dentro de la sociedad contribuye al funcionamiento de ésta, tesis del *funcionalismo*; y cuarto, cada sociedad se mantiene gracias al consenso de todos los miembros acerca de determinados valores comunes, tesis del *consenso*.

Él, por el contrario, afirma: toda sociedad está sometida en todo tiempo al cambio, tesis de la *historicidad*; toda sociedad es un sistema de elementos contradictorios y explosivos, tesis de la *explosividad*; cada elemento dentro de la sociedad contribuye a su cambio, tesis de la *disfuncionalidad*; y toda sociedad se mantiene gracias a la coacción que algunos de sus miembros ejercen sobre los otros, tesis de la *coacción*.

Más adelante, en el capítulo correspondiente al análisis del conflicto social, tendremos oportunidad de ampliar este tema, que es, sin dudas, el más crucial para la nueva planificación.

---

<sup>76</sup> Coser, L.A. *Las funciones del conflicto social*. Fondo de Cultura Económica. México. 1961.

<sup>77</sup> Darendorf, R. *Sociedad y libertad*. Tecnos. Madrid. 1966.

### 2.1.7 La teoría crítica

La fenomenología hegeliana, el materialismo dialéctico marxista y el psicoanálisis freudiano, conciben al movimiento de la historia como un proceso de emancipación del Hombre de la opresión de la naturaleza y de las instituciones políticas. Después de la Primera Guerra Mundial, el denominado «grupo de la primera generación de Francfort» proclama que esos tres grandes planteamientos desplazan al Hombre de la tarea de construir su propia historia, dejándola en manos del Espíritu Universal, las Fuerzas Productivas o los Instintos.

A este grupo lo integran, sobre todo, Horkheimer, Adorno<sup>78</sup> y Marcuse.<sup>79</sup> Para ellos, la opresión política, a diferencia de la opresión de la naturaleza, es un producto de la praxis humana que se ha objetivizado en las instituciones. El proceso emancipador consiste en el desenmascaramiento de la presunta objetividad de los poderes opresivos y en la ilustración sobre la necesidad de establecer una nueva organización social más justa y libre.

La Ilustración emprendió esa desmitificación del mundo, pero finalmente secó y cosificó al espíritu humano, esclavizándolo a la maquinaria engendrada por la ciencia. Hoy, continúan, todo lo social se habría vuelto ideológico y la coacción se ejerce a través, especialmente, de quienes tienen el control de la industria cultural.

Para la «segunda generación de Francfort», liderizada por Habermas,<sup>80</sup> junto con la crisis económica prevista por Marx, existen otros tipos de crisis que afectan la supervivencia de las sociedades capitalistas: la de racionalidad y la de legitimación, que afectan al subsistema político y la de motivación, que afecta al subsistema sociocultural.

Cada uno de los subsistemas que integran el sistema social insume determinados productos provenientes de los otros. Cuando ese flujo de productos e insumos no es congruente, es decir, cuando la oferta de ellos no satisface los requerimientos de la demanda correspondiente, se entra en una determinada forma de crisis. Sobre esa base, Habermas propone un camino lúcido y sencillo a la vez, como para aventurarse en el análisis de la realidad social y su devenir, muy acorde con los propósitos de la nueva planificación. Esto, más el hecho de lucir especialmente adecuado en el

<sup>78</sup> Horkheimer, M. y Adorno, T. *Dialéctica del iluminismo*. Sur. Buenos Aires. 1971.

<sup>79</sup> Marcuse, H. *El hombre unidimensional*. Op. cit.

<sup>80</sup> Habermas, J. Entre otras obras: *Toward a Rational Society*. Beacon Press. Boston. 1971.

contexto venezolano actual, nos conduce a dedicarle a continuación algo más de espacio.

El sistema sociocultural toma su insumo de los sistemas económico y político. Este insumo consiste en bienes y servicios y actos legislativos y administrativos. Las crisis de producto del sistema económico (valores consumibles desigualmente distribuidos) y del sistema político (decisiones administrativas incongruentes) son perturbaciones del insumo del sistema sociocultural. El producto de dicho sistema consiste en alicientes que motiven la lealtad de las masas. La integración de la sociedad depende, pues, directamente de las motivaciones que el sistema sociocultural produce para el sistema político en forma de legitimación e indirectamente de las motivaciones de rendimiento que produce para el sistema de formación y de profesiones. Dado que el sistema sociocultural no organiza por sí mismo su insumo, sus crisis de insumo no son causadas socioculturalmente.

Las crisis de legitimación surgen cuando, permaneciendo invariables las aspiraciones culturales de las masas, el sistema político crea la necesidad de reforzar su legitimación, debido a la capacidad limitada del sistema económico, a través de nuevos estándares de bienestar que estimulen a aquéllas a otorgarle apoyo. Las crisis se producen cuando, debido a una transformación de las aspiraciones culturales de las masas, éstas hacen una nueva interpretación del sentido de la vida y, en consecuencia, los alicientes ofrecidos por el sistema político no motivan la lealtad.

Las crisis de legitimación, aunque se originan en el sistema político, dependen del sistema económico, mientras que las crisis de motivación, aunque tienen lugar en el sistema sociocultural, resultan de una crisis de legitimación en el sistema político. La interrelación entre las crisis de legitimación y motivación lleva a que una crisis de legitimación sea necesariamente subyacente a una de motivación. Y es la crisis de legitimación-motivación la que amenaza la supervivencia de las sociedades.

### *2.1.8 Perspectivas sociobiológicas y etológicas*

Para Morin,<sup>81</sup> el ser humano forma parte de un sistema social, en el seno de un ecosistema natural, que a su vez está en el seno del sistema solar, el cual forma parte de un sistema galáctico; simultáneamente, el hombre está compuesto por sistemas celulares, los cuales se componen de sistemas

---

<sup>81</sup> Morin, E. *El paradigma perdido. El paraíso olvidado*. Kairós. Barcelona. 1974.

moleculares que se componen a su vez de sistemas atómicos. Todos los elementos de todos estos sistemas están indisolublemente entrelazados.

Según Moscovici,<sup>82</sup> si el hombre ha llegado a establecer la sociedad, no lo ha realizado como algo excepcional: ha seguido una tendencia común a todos los seres vivos.

Durante los 80, los planteamientos sociobiológicos y etológicos dominaron la escena sociológica. Entre los primeros destaca Wilson<sup>83</sup> y entre los segundos, Morris.<sup>84</sup> La sociobiología se diferencia de la etología por su manera de enfocar la evolución: para los etólogos, la selección natural afecta la especie y para los sociobiólogos, al individuo.

Según estos enfoques, los *genes* determinan no sólo la morfología de todo animal, *incluido el Hombre*, sino también su comportamiento y una tendencia supuestamente básica en éste, *el egoísmo*. Para cerrar el punto, queda en el aire una inquietud: ¿cuál peregrino uso podría darse a esta concepción del Hombre dentro de las tesis neoliberales a ultranza, que le suponen competitivo más que colaborador y solidario?

### 2.1.9 El situacionismo

El situacionismo no suele ser identificado como una forma particular de interpretar la sociedad, sino como una forma particular de planificar. Sin embargo, uno de sus grandes méritos consiste en partir de una cierta interpretación de la sociedad, con evidentes raíces marxistas en lo conceptual y biologicistas en su mecánica, para derivar de allí un enfoque de planificación.

En lo que sigue, describiremos muy brevemente esas bases sociológicas, tomando textual o libremente algunos fragmentos de uno de los trabajos originales de Matus,<sup>85</sup> sin pretender, por supuesto, agotar el tema. En varios puntos subsiguientes, haremos referencia a conceptos o métodos específicos de esta escuela o corriente, como se prefiera, que en un futuro, cuando se dé el nada fácil salto entre su conceptualización y su praxis, podría constituir no sólo una forma entre otras de planificar, sino *la forma correcta de planificar*. De cualquier manera, debe estar claro que el concepto esencial de

<sup>82</sup> Moscovici, S. *Sociedad contra natura*. Siglo XXI. México. 1975.

<sup>83</sup> Wilson, E.O. *Sociobiología. La nueva síntesis*. Omega. Barcelona. 1980.

<sup>84</sup> Morris, D. *El mono desnudo*. Un estudio del animal humano. Plaza y Janés. Barcelona. 1969.

<sup>85</sup> Matus, Carlos. «¿Qué es la planificación de situaciones?», en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* N<sup>os</sup> 147-149, pp. 55 a 84.

lo estratégico, llámese situacionismo o corporativismo o de cualquier otra forma, es decir, la adaptación permanente al cambio y la búsqueda de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales en un entorno complejo, incierto y conflictivo, constituye la esencia del presente trabajo, independientemente de la forma específica que adopte en cada uno de sus capítulos.

Obviamente, *situación* es donde está situado algo: el actor y la acción. El actor es un promotor y realizador de acciones y, en consecuencia, definirá y delimitará la situación (explicará la realidad) en función de su propósito. De esta forma, acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación con relación al actor y a la acción de éste. Por eso, una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo esté situado o inserto el actor en la realidad y cuál es el propósito que orienta su acción.

Si nos referimos a *las situaciones sociales como el objeto de la planificación* de situaciones, entonces tenemos que distinguir el mundo de los hechos sociales (apariciencia) y el de las estructuras (esencia) que condicionan y enmarcan las fronteras de esos hechos sociales. Así, la *genosituación* recoge las formas puras, lo único general, las leyes permanentes, la legalidad última del sistema y en ella está la gestación última de toda situación. Ella se expresa en varios componentes indisolublemente relacionados: la genoestructura económico-social, la político-jurídica-institucional y la ideológica.

La *fenosituación* contiene, en cambio, lo diverso, lo específico, lo particular y variado del modo o forma que en la realidad visible adquiere la situación con el acontecer de los hechos sociales. La fenosituación es, al igual que la apariciencia, la realidad visible, pero una realidad conceptualmente inestructurada, inentendible o indescifrable sin la genosituación, sin captar su estructura y las leyes que la rigen. Ella tiende a acumularse en fenoesestructuras también económico-sociales, político-jurídicas-institucionales e ideológicas que constituyen normas formales o informales específicas, relativamente menos determinantes y rígidas que las genoestructuras.

El análisis de las múltiples situaciones sociales que resultan de la interacción entre un conjunto de actores, dentro de un cierto ámbito temático, espacial y temporal, en términos de su fenomenología y su génesis, para intentar generar propuestas que las equilibren o las cambien en algún sentido, constituye la esencia de la planificación de situaciones. Sin embargo, repetimos, su instrumentalización está muy lejos aún de poder medianamente materializarla, lo cual genera una suerte de abismo entre sus adeptos (entre

los cuales de alguna manera nos inscribimos) y la praxis cotidiana, nivel en el que suele caer en prácticas convencionales o en el ritualismo de algunos instrumentos nuevos o aparentemente nuevos.<sup>86</sup>

## 2.2 EL DESARROLLO

De manera igual a lo que se hizo en el subcapítulo precedente sobre la sociedad, se ofrecen a continuación algunas orientaciones mínimas para empezar a comprender el vasto y complicado tema del desarrollo, el que con mucha frecuencia, a niveles diferentes y con contenidos también diferentes, constituye el propósito de los procesos de planificación. Luego de definido, se le discutirá desde dos puntos de vista: como crecimiento económico y como proceso de cambio social, para luego hacer una breve revisión de las teorías correspondientes que han predominado en América Latina en general y en Venezuela en particular.

### 2.2.1 Definición de desarrollo

*Tres cosas hay en la vida: salud, dinero y amor. El que tenga esas tres cosas, que le dé gracias a Dios.*<sup>87</sup>

Entre otras numerosísimas posibles definiciones de desarrollo como situación a ser alcanzada, la planteada por Caldera Pietri luce clara y suficientemente comprensiva: «En una primera aproximación, el desarrollo puede ser visto como un estadio del sistema social donde todos sus miembros alcanzan niveles superiores de satisfacción respecto a algunos valores que se consideren indispensables para el ser humano: bienestar físico (salud y seguridad física, gratificación de las necesidades biológicas de alimento, abrigo, sexo, descanso, en un medio ambiente apropiado); bienestar mental (percepción de la libertad, percepción de seguridad, percepción de pertenencia, afecto, oportunidad de autorrealización, respeto a las creencias individuales y de grupo, posibilidad de variedad en las

---

<sup>86</sup> Ver por ejemplo: Matus, Carlos. «El enfoque de planificación estratégica». Cordiplan. 1982, como producto del Proyecto Formeplan (Formulación de una metodología de planificación de mediano plazo), del Área Teoría y Método de la Planificación del Cendes, que serviría como base al VII Plan de la Nación.

<sup>87</sup> Definición popular de desarrollo.

actividades); participación (en la toma de decisiones que afectan sus vidas y las de los grupos a los cuales pertenecen); conocimiento (información que permita apreciar la naturaleza de las cosas, entenderlas y adquirir la habilidad de aplicar ese conocimiento); y riqueza (posesión o usufructo de bienes materiales de cualquier tipo).<sup>88</sup>

El desarrollo como proceso, entonces, sería el paso más o menos rápido desde una situación en la que estos aspectos poco se perciben, hasta otra en la que adquieren plena vigencia, cumpliendo, de una manera más o menos nítida, ciertas etapas que para Rostow,<sup>89</sup> por ejemplo, serían la sociedad agrícola tradicional, la etapa preindustrial, la del impulso inicial a la industrialización, la marcha hacia la madurez y la era del consumo masivo; y para Marx, comunismo primitivo, esclavitud, feudalismo, capitalismo y socialismo.<sup>90</sup>

### 2.2.2 *El desarrollo como crecimiento económico*

Esquemmatizando el tema, el crecimiento económico puede ser explicado a partir de dos ecuaciones básicas que tenderían constantemente a un equilibrio deseable; ellas son: Demanda =  $Y_t = g(C_t, I_t, G_t, X_t, M_t)$  y Oferta =  $Y_t = j(K_t, N_t, L_t, S_t, V_t)$ , en las que: C es consumo; I, inversión; G, gastos del gobierno; X, exportaciones; M, importaciones; K, capital; N, recursos naturales; L, trabajo; S, ciencia y tecnología; V, ambiente sociocultural; y t, momento en el tiempo.

El crecimiento económico se explicaría por la variación (D) espontánea o planificada de alguna o varias de las siguientes relaciones:  $Dy/Dk$ , productividad marginal del capital;  $Dy/Dn$ , productividad marginal de los recursos naturales;  $Dy/Ds$ , productividad de la tecnología;  $Dy/Dv$ , productividad de las instituciones;  $Dk/Dt$ , tasa de acumulación del capital;  $Dn/Dt$ , tasa de aprovechamiento de los recursos naturales;  $Ds/Dt$ , tasa de incorporación de inversiones;  $Dv/Dt$ , tasa de modernización de las instituciones. A partir

---

<sup>88</sup> Caldera Pietri, Mireya. *Introducción al estudio del subdesarrollo*. Editorial Ariel. Caracas. 1984, p. 7.

<sup>89</sup> Rostow, W.W. *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1963.

<sup>90</sup> Para un detallado análisis de estas etapas, véase el clásico *Manual de economía política*, publicado por la Academia de Ciencias de la URSS, Instituto de Economía. Editorial Grijalbo. México. 1958.

de estas relaciones fundamentales, Mata<sup>91</sup> resume las grandes teorías del crecimiento económico.

De acuerdo con las teorías clásicas que hacen énfasis en la acumulación de capital, empezando por Adam Smith, esta acumulación, que resulta del ahorro, junto con el aumento de la población y el intercambio, conduce a la división del trabajo y, consecuentemente, al aumento de su productividad. Para él, las variables independientes son, pues, el capital y el trabajo y, por lo tanto, lo que interesa es la tasa de acumulación ( $Dk/Dt$ ) y la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo ( $DI/Dt$ ). Por su parte, esta tasa de acumulación depende de la relación ahorro/inversión, la cual a su vez depende del riesgo empresarial y de su beneficio. Como quiera que los inversionistas compiten y la producción de bienes termina por ser muy abundante, la eficiencia marginal del capital, es decir, la tasa de beneficio, disminuye, razón por la cual el crecimiento alcanzaría un nivel de abundancia en el que se detendría.

David Ricardo<sup>92</sup> introdujo una importante variante en esta teoría al proponer que la caída de los rendimientos del capital ( $Dy/Dk$ ), se debe a los rendimientos decrecientes de los recursos naturales. Stuart Mills<sup>93</sup> añade que la situación estacionaria puede tardar mucho, e incluso no llegar a producirse, a causa del progreso tecnológico y la exportación de capitales. Maltus sostiene que la transformación motora del ahorro en inversión puede no ocurrir en situaciones de escaso consumo. Y Marx plantea que si la relación trabajo/producto es creciente, el rendimiento del capital es decreciente, razón por la cual la primera tiende a ser disminuida por la tecnología; pero, al hacerlo, se cae en la contradicción de disminuir de nuevo al rendimiento del capital, atascándose la producción y manifestándose así un germen de autodestrucción del capitalismo.

Entre los neoclásicos destacan Schumpeter y Keynes. Según Schumpeter,<sup>94</sup> el empresario es el motor del desarrollo, mediante el proceso de innovaciones tecnológicas, asignando además importancia a las variables relativas al ambiente sociocultural. Los puntos de vista keynesianos<sup>95</sup> han servido de base durante muchos años a las políticas económicas de los más

<sup>91</sup> Mata Mollejas, Luis. *Vías al desarrollo*. Vinicio Romero Editor. Caracas. 1980.

<sup>92</sup> Ricardo, David. *Principios de economía política y tributación*. Editorial Aguilar. Madrid. 1959.

<sup>93</sup> Mills, Stuart. *Principios de economía política*. Fondo de Cultura Económica. México. 1951.

<sup>94</sup> Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1957.

<sup>95</sup> Keynes, John M. *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica. México. 1974.

disímiles países capitalistas; según ellos, se puede estimar el incremento del ingreso total de un país, durante un cierto lapso, multiplicando el incremento de la inversión que lo causa por un «multiplicador» que es igual a la inversa de la propensión marginal al ahorro, es decir, de la porción destinada al ahorro correspondiente a cada unidad adicional de ingreso. Así, al incentivar el consumo por la vía, por ejemplo, de las obras públicas, el efecto inicial del gasto se transmitiría a todo el aparato productivo, con una intensidad dependiente de la magnitud de dicho «multiplicador».

De gran importancia también, por sus consecuencias prácticas, ha sido el famosísimo modelo de Harrod<sup>96</sup> y Domar,<sup>97</sup>  $Y_t = Y_0 \cdot e^{(s/b)t}$ , donde:  $Y_t$  es el ingreso nacional en el momento  $t$ ;  $Y_0$ , el ingreso nacional inicial;  $s$ , la propensión al ahorro; y  $b$ , la relación capital/producto. El crecimiento posible de una economía estaría así acotado por las características estructurales de  $s$  y  $b$ , constituyéndose en variables estratégicas sobre las que deben concentrarse los esfuerzos de la política económica.

En Venezuela ha sido de gran aceptación y uso el tipo de modelo propuesto por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes),<sup>98</sup> con las siguientes ecuaciones:

- 1)  $PBi = Ci + IBi + (Xi - Mi)$ ;
- 2)  $PBi = a \cdot Ki + 1$ ;
- 3)  $IBi = INi + Di$ ;
- 4)  $Di = d \cdot Ki$ ;
- 5)  $INi = Ki + 1 - Ki$ ; y
- 6)  $SBPi = Xi - Mi$ .

En las que  $PB$  es producto bruto;  $C$ , consumo;  $IB$ , inversión bruta;  $X$ , exportaciones;  $M$ , importaciones;  $K$ , capital;  $IN$ , inversión neta, es decir, inversión bruta menos depreciación;  $D$ , depreciación;  $a$ , relación capital/producto;  $d$ , tasa media de depreciación;  $i$ , un año determinado. Dos de estas variables son predeterminadas, es decir, dependen de lo ocurrido en períodos anteriores.

<sup>96</sup> Harrod, R. F. *Towards a Dynamic Economics*. MacMillan. 1948.

<sup>97</sup> Domar, E. D. *Essay in the Theory of Economic Growth*. Oxford University Press. 1957.

<sup>98</sup> Trebino, Jorge. «Técnicas de planificación». Ilpes. Sin fecha.

A partir de este modelo, se pueden diseñar diferentes estrategias económicas, cada una de las cuales implica una cierta creencia en cómo y por qué ocurre el crecimiento económico. Así, por ejemplo, el énfasis podría estar en el crecimiento simultáneo del producto y el consumo, asociados a ciertas posibilidades de exportación; o en el crecimiento del producto, mediante el aumento de las exportaciones, decidiendo de antemano el endeudamiento externo; o en el crecimiento del consumo con endeudamiento exterior, etcétera.

### 2.2.3 El desarrollo como proceso de cambio social

El desarrollo suele ser visto como un proceso más o menos amplio e intenso de *cambio social*, entendido éste como: «Cualquier modificación en la organización social de una sociedad, en cualquiera de sus instituciones sociales o patrones de roles sociales. Por lo general, los cambios sociales se refieren a un cambio significativo en la conducta social, o a un cambio en algún sistema social más amplio, antes que a cambios menores dentro de un pequeño grupo. Así, el cambio social se refiere a cambios en las pautas establecidas de relaciones sociales; por ejemplo, en la vida familiar, religiosa o económica».<sup>99</sup>

Apartando las explicaciones deterministas biológicas, geográficas o economicistas, parcialmente reseñadas en puntos precedentes, se entiende el cambio social como un proceso resultante no de una causa en particular, sino de múltiples causas interrelacionadas; siendo posible distinguir dos grandes tipos de ellas: las endógenas, correspondientes a la invención y el descubrimiento y las exógenas, correspondientes a la difusión y la transculturación.

Para Silva Michelena,<sup>100</sup> toda sociedad es un sistema integrado por subsistemas, cada uno de los cuales cumple dos tipos de funciones: una primaria, la producción de algo para los demás y el resto, para poder cumplir la primaria, es decir, fijación de objetivos, reclutamiento de nuevos miembros, seguridad, asignación y jerarquización de roles, establecimiento y transmisión de conocimientos, integración mediante premios y castigos y evaluación. Se supone que los actores participantes en el subsistema evalúan

<sup>99</sup> Theodorson, G.A. *Diccionario de sociología*. Biblioteca Lexicon Paidós. Buenos Aires. 1978.

<sup>100</sup> Silva Michelena, José Agustín. *Estructura de la sociedad*. Tesis correspondientes al II Curso de Planificación del Desarrollo. Cendes. 1964.

constantemente su funcionamiento, introduciendo los ajustes necesarios para mantener el equilibrio. Sin embargo, cuando la evaluación demanda cambios de una magnitud tal que generan tensiones muy fuertes, todo el sistema puede pasar a un tipo de equilibrio diferente, produciéndose un cambio social, propiamente dicho.

Siguiendo a Silva Michelena,<sup>101</sup> Caldera Pietri<sup>102</sup> apunta cuatro tipos de cambio social: «a) el que afecta a la estructura de la sociedad y a muchas partes de ella; es el llamado *cambio social significativo*, cuya importancia lo distingue con toda claridad de los otros tipos, ejemplos de éste son: una reforma agraria, una industrialización, o una revolución social; b) el que afecta a la estructura de la sociedad y a pocas partes de ella; c) el que no afecta a la estructura y sí a muchas partes; y d) el que no afecta a la estructura y afecta a pocas partes. Los tres últimos son llamados *cambios sociales no significativos*».

Por otra parte, el cambio puede ser *espontáneo*, cuando ocurre al azar o por la dinámica «natural» misma de los sistemas involucrados o *dirigido*, cuando es el resultado de un esfuerzo voluntarista más o menos planificado. Si se cruzan ambas clasificaciones, se obtiene ahora la siguiente tipología: cambio significativo espontáneo, cambio significativo dirigido, cambio no significativo espontáneo y cambio no significativo dirigido.

El desarrollo puede verse, entonces, como un cambio social continuo y significativo, más o menos dirigido, desde una sociedad tradicional a otra moderna. La sociedad tradicional tendría las siguientes características: escasa población con altas tasas de natalidad, agrupada en aldeas; escasa movilidad social y geográfica; conductas predominantemente determinadas por las costumbres; poca diferenciación entre las instituciones, centrándose la mayoría de las funciones en la familia; comunidades homogéneas, estables e integradas; predominio de las relaciones informales «cara a cara»; fuerte control informal de las conductas; familia extensa; economía de subsistencia; tecnología artesanal; y consideración del poder como algo sagrado.

La sociedad moderna sería todo lo contrario: grandes núcleos urbanos con bajas tasas de natalidad; alta movilidad social y geográfica; existencia de variadas alternativas para la adopción de conductas; elevada diferenciación

---

<sup>101</sup> Silva Michelena, J.A. *El desarrollo de la comunidad como fenómeno de cambio social*. Ucab. Caracas. 1965.

<sup>102</sup> Caldera Pietri, Mireya. *Op. cit.*, p. 98.

institucional; comunidades heterogéneas, inestables y poco integradas; predominio de las relaciones formales; fuerte control formal de las conductas mediante instituciones especializadas; familia nuclear; economía para la producción masiva; tecnología sofisticada; y necesidad de legitimar el poder fuera del ámbito de lo sagrado, por la vía del consenso social.

Cuatro de las teorías más ubicuas para explicar el cambio social han sido las de Ogburn, Lerner, Marx y Jaguaribe. Según la del *rezago cultural* de Ogburn,<sup>103</sup> al cambiar por invención, descubrimiento, difusión o transculturación uno cualquiera de los elementos interrelacionados que integran la sociedad, ocurrirán efectos directos e indirectos más o menos intensos dependiendo del grado de correlación que exista entre los múltiples rasgos culturales implicados.

De acuerdo con la teoría de Lerner<sup>104</sup> el cambio social obedece a un aumento en la *empatía*, entendida como la capacidad de imaginarse en la posición de los demás, capacidad que se desarrolló mediante la movilidad geográfica y la ulterior movilidad social en la sociedad primitiva y mediante los medios de comunicación masiva en la moderna.

Tercero, la teoría *dialéctica* de Marx. El régimen de propiedad de los medios o fuerzas de producción determina el tipo de relaciones múltiples que se establecen entre los hombres, alcanzándose formas particulares de equilibrio entre fuerzas y relaciones durante un cierto período histórico, que habrían definido cinco «modos» de producción: comunismo primitivo, esclavitud, feudalismo, capitalismo y socialismo. El cambio en la preponderancia de uno sobre los otros en los medios de producción (de la fuerza humana a la tierra o de la tierra a la máquina, por ejemplo), desencadenaría un proceso de incompatibilidades entre ellas y las relaciones sociales, generándose un cambio; el paso de una etapa a otra.

La teoría de la *participación* de Jaguaribe.<sup>105</sup> Una sociedad se distingue de otra por la manera en que está organizada la participación de los diferentes grupos en la generación y disfrute de lo producido. En la medida en que esa organización permita la movilidad social y tecnológica, se mantendrá en equilibrio dinámico; pero, en la medida en que se anquilese y restrinja esa movilidad, entrará en desequilibrios tales que conducirán a cambios mucho más profundos en el conjunto.

<sup>103</sup> Ogburn, William. *Social Change*. The Viking Press. Nueva York. 1950.

<sup>104</sup> Lerner, David. *The Passing of Traditional Society*. Glencoe. Free Press. 1958.

<sup>105</sup> Jaguaribe, Helio. *Desarrollo económico y desarrollo político*. Eudeba. Buenos Aires. 1969.

### 2.2.4 *El desarrollo sostenible*

El desarrollo sostenible constituye el más importante paradigma emergente en el mundo actual. Este paradigma, como cualquier otro, no es más que una «idea reguladora» en el sentido kantiano, en el mismo nivel que la democracia, la libertad o la justicia, que requiere, para ser operativizada, de una interpretación concreta, su ubicación en contextos específicos y la evaluación de intereses contrarios en torno a ella.

De acuerdo con su definición original y más difundida, desarrollo sostenible «es aquel que satisface las necesidades de hoy sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan sus necesidades».<sup>106</sup>

Algo después, Meadows<sup>107</sup> y otros ampliaron esta definición diciendo que «desarrollo sostenible es aquel que puede persistir a lo largo de generaciones, ve suficientemente hacia delante, es suficientemente flexible y suficientemente sabio como para no socavar sus sistemas de soporte físicos o sociales».

Más recientemente, se le ha definido como «El proceso de lograr el desarrollo humano de manera incluyente, conectada, equitativa, prudente y segura. La inclusividad implica desarrollo humano en el tiempo y el espacio. Conectividad implica interdependencia de lo ecológico, lo económico y lo social. Equidad sugiere justicia intergeneracional, intra generacional e inter especies. Prudencia tiene que ver con los deberes de cuidado y prevención tecnológica, científica y política. La seguridad demanda estar a salvo de amenazas crónicas y protección contra disrupciones dañinas».<sup>108</sup>

Para muchos, el desarrollo sostenible se reduce a un intento por armonizar, como vimos, las dimensiones natural, económica y socio cultural del desarrollo. Otros van más allá, e incorporan en la definición los conceptos de equidad territorial, social y temporal, siendo esta última la característica más ampliamente reconocida del paradigma.

En un tercer nivel, adoptamos el punto de vista del Proyecto Amazonas 21, inspirado en el trabajo matriz de Schleicher y Strati.<sup>109</sup> Este Proyecto,

---

<sup>106</sup> World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford University Press. 1987.

<sup>107</sup> Meadows, D., et al. *Beyond the Limits*. Earthcan Publications LTD. Londres. 1992.

<sup>108</sup> Gladwin, T., Kennell, J. y Krause, T. «Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research», en *Academic Management Review*, Vol. 20, N° 4, 1995.

<sup>109</sup> Schleicher, Ruggero y Strati, Filippo. «Sustainability, a New Paradigm for Research?», en *From Ecosystem Research to Sustainable Development: Towards a New Paradigm for Ecosystem Research*, Ecosystems Research Report N° 26, European Commission. 1999.

fue desarrollado en los años 2000 y 2001, con la participación de universidades europeas y latinoamericanas, entre ellas la Universidad Central de Venezuela a través de su Centro de Estudios Ambientales, coordinadas por la Universidad de Viena, financiado por la Unión Europea, con el propósito, precisamente, de precisar mejor el muy laxo concepto de desarrollo sostenible.<sup>110</sup>

De acuerdo con esta interpretación más ampliamente comprometida, el desarrollo sostenible no es tal, ni es posible alcanzarlo, sino potenciando el capital social en sus aspectos más humanos, es decir, potenciando la competencia, la cooperación, la participación y la subsidiaridad a través del aprovechamiento y la intensificación de valores, habilidades y conductas cónsonas. A su vez, este objetivo sólo podría alcanzarse aplicando tres «palancas transformadoras»: el autogobierno en medida creciente, el aprendizaje colectivo y el consecuente logro de una visión sistémica y compartida de la realidad actual y deseable. El Desarrollo Endógeno, centrado en las potencialidades internas de las comunidades, constituye una posibilidad cierta e importante de fortalecer y activar tales «palancas».

---

<sup>110</sup> Luckesh, Robert. *Patterns of Sustainability*. Proyecto Amazonia 21. Hirzenriegl, Austria, Junio de 2001.

## CAPÍTULO III

# UNA VISIÓN GENERAL DEL MÉTODO

*Para diagnosticar, preguntále a los que saben; para proponer, convencé a los que deciden.*<sup>111</sup>

Una vez establecido el marco general donde opera y para el cual opera se define la planificación; se discute si se trata o no de una ciencia; se aclaran los inconvenientes que se derivan de confundir la teoría de la planificación con la correspondiente a sus contenidos o a su entorno; se especifica su utilidad, a veces puesta en duda, y sus múltiples alcances temáticos, geográficos y temporales; y, finalmente, se recoge un conjunto de experiencias prácticas en torno a los mecanismos operativos para planificar.

### 3.1 DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LA PLANIFICACIÓN

Se han hecho ya innumerables listados con definiciones de planificación y no intentaremos un recuento más de ellas, prefiriendo referir al lector a otros trabajos al respecto como el de Molins<sup>112</sup> o el de Castellano.<sup>113</sup> Lo que haremos es rescatar los denominadores comunes: primero, la relación que se establece entre fines a alcanzar y medios para lograrlo eficientemente; segundo, el sentido de prevención, de anticipación de lo que ocurriría o debería ocurrir y, consecuentemente, el intento de «adivinar» el futuro; tercero, la noción de trabajo ordenado, sistemático; y cuarto, un conjunto

---

<sup>111</sup> Romero, Aristides. Un gran amigo porteño que ya no está entre nosotros.

<sup>112</sup> Molins Pera, Mario. *Planificación. Ciencia de la praxis colectiva eficaz*. Editorial Carhel. Caracas. 1991.

<sup>113</sup> Castellano, Herculio. *El oficio del planificador*. Vadell Hermanos Editores. Caracas. 1991.

de fases interactuantes que, independientemente del nombre que se les dé y de las técnicas que se utilicen, terminan por ser, en lo fundamental, las mismas.

Manteniendo esas constantes y uniendo las nociones tradicionales con las más recientes, hemos venido utilizando la siguiente definición:

*La planificación es un método bajo la forma de proceso, para la toma de decisiones en torno al mantenimiento de una realidad dada o a su transformación en otra más deseable, mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo los siguientes requisitos: la minimización de costos, la maximización de beneficios y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga.*

La exacta comprensión de esta definición requiere algunas precisiones:

- Se entiende por método un modo ordenado de proceder para llegar a un fin determinado, especialmente para descubrir la verdad y sistematizar los conocimientos.
- Se dice que, en este caso, el método adopta la forma de un proceso, porque la planificación consta de fases formalmente sucesivas, aunque no lineales sino interactivas en la práctica.
- Se entiende por recursos, no sólo los monetarios como en alguna época pasada pudo hacerse, sino también el tiempo, el espacio y los recursos humanos, culturales y naturales.
- Igual ocurre cuando se hace referencia a costos y beneficios.
- El requisito de minimizar costos y maximizar beneficios corresponde a la concepción tradicional de planificación; el de mantener equilibrios dinámicos entre fuerzas sociales está en el centro de la planificación estratégica, constituye su meollo.
- Se insiste en que dichos equilibrios no se refieren al logro de una cierta uniformidad en el poder de los actores sociales, sino a la minimización de los conflictos entre ellos, permitiendo que la sociedad funcione fluidamente.
- Por otra parte, esos equilibrios son dinámicos, se recomponen constantemente en la medida en que las realidades de su entorno, el poder y las preferencias de los actores cambian. De ninguna manera la planificación se plantea el logro de *un equilibrio único* permanente.
- La gama de actores o fuerzas sociales puede ir desde los grandes estratos o clases que integran la sociedad en su conjunto, hasta los miembros individuales de un grupo en particular, dependiendo del ámbito cubierto por cada proceso concreto de planificación.

Como tal proceso, la planificación consta, independientemente del nombre que se les dé como ya se dijo al principio, de las fases interactuantes siguientes:

1. Definición de objetivos.
2. Diagnóstico.
  - 2.1 Descripción de lo planificado tal y como es: modelo analítico.
  - 2.2 Descripción de lo planificado tal y como debería ser: modelo normativo.
  - 2.3 Explicación de por qué lo planificado es como es y no como debería ser: diagnóstico propiamente dicho.
3. Prospectiva.
  - 3.1 Prognosis: descripción de cómo evolucionaría lo planificado si sus condicionantes actuales continuaran actuando igual que hasta ahora.
  - 3.2 Escenarios: situación durante un lapso futuro, del conjunto de variables, que sin ser parte del plan lo condicionan fuertemente.
  - 3.3 Imagen objetivo: visión referencial elástica de lo que, en conjunto, se desea alcanzar con el plan.
4. Selección de instrumentos para alcanzar los objetivos.
  - 4.1 Selección preliminar.
  - 4.2 Evaluación multicriterios.
  - 4.3 Jerarquización.
  - 4.4 Análisis de suficiencia.
  - 4.5 Análisis de compatibilidad y complementariedad.
  - 4.6 Selección final de instrumentos.
5. Definición de mecanismos para implementar y revisar lo planificado.

Como se verá en el capítulo siguiente, este esquema «clásico» del proceso de planificación se enriquece considerablemente al introducir los aportes de otras corrientes más recientes, especialmente en lo relativo al tránsito entre lo planificado y su gestión. Pero, en esencia, el esquema persiste.

Esta definición de la planificación, y del proceso que implica, pareciera no prestarse a mayores discusiones más allá de las estrictamente instrumentales. Las dificultades empiezan en la medida en que se le llena de contenidos y se toman posiciones sobre ellos, como ocurre cuando se confunde planificación a secas con planificación del desarrollo. Así, Ahumada<sup>114</sup> aportó una definición que involucra una toma de posición en cuanto

---

<sup>114</sup> Ahumada, Jorge. «La planificación del desarrollo», en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Vol. I, N° 1. 1962, p. 2.

a algunos contenidos centrales y que todavía hoy forma parte del bagaje de buena parte de los planificadores venezolanos. Según ella la planificación es un «...instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de prácticamente todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social, pues si el desarrollo ha de producirse necesariamente para poder satisfacer las necesidades que demanda una población que sufre una explosión demográfica y un aumento sin precedentes en sus expectativas... será necesario que ese desarrollo se haga en condiciones de lograr el máximo de eficiencia en la utilización de los recursos y el mínimo costo social para obtenerlo».

Por su parte, la antigua Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan) llegó a definirla como «La concepción y formulación de objetivos y estrategias, determinando los medios necesarios y la coordinación y control de ejecución de los planes, programas y proyectos *procurando un desarrollo armónico y equilibrado* entre los diversos sectores de la actividad económica y social, así como entre las distintas regiones del país».<sup>115</sup>

Para el año 2003, el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación, en su artículo 2, asume una definición mucho menos neutra todavía, mucho más comprometida con una forma específica de concebir el desarrollo: «Se entiende por planificación, la tecnología permanente, ininterrumpida y reiterada del Estado y la sociedad, destinada a lograr su cambio estructural de conformidad con la Constitución de la República». Obviamente, aquí se confunde lo que es la planificación como arte y oficio, en general, con lo que se decide hacer con ella en el contexto de la planificación oficial del desarrollo.

A partir de este tipo de definición es explicable que la discusión se haya centrado, más que en el método, por ejemplo, en si el mínimo costo social debe constituir un objetivo, si los métodos de organización constituyen o no lo relevante o si tiene sentido pensar en un desarrollo armónico y equilibrado, etcétera. Es más, las críticas del situacionismo a la tradición se centran, casi exclusivamente, en el análisis de la planificación del desarrollo y, más concretamente, en el análisis de los Planes de la Nación; ignorando casi totalmente otros campos, niveles y contenidos de la planificación como

---

<sup>115</sup> Cordiplan. «Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación. Exposición de Motivos». Mimeo. 1985.

instrumento para la toma de decisiones, lo que, de muchas maneras, introduce sesgos importantes.

En este sentido, resulta especialmente útil la distinción que hace Giordani al expresar que «Entendemos la planificación como un proceso social que supone elementos derivados de dos vertientes diferentes, una de tipo histórico-concreto y otra de tipo abstracto-formal. Ellas pueden verse solamente separadas a los efectos del esquema de análisis presentado. En la realidad actúan en forma conjunta al querer reconocer la planificación en *una situación bien determinada*».<sup>116</sup> Para decirlo en pocas palabras, el presente trabajo se ubica, definitivamente, en lo abstracto-formal, advirtiendo, cuando ello se hace imprescindible y posible, la medida y/o la forma en que lo histórico-concreto condiciona el método o cuando las limitaciones del método puedan oscurecer la interpretación de lo histórico-concreto.

En ese mismo sentido, resulta también muy útil distinguir entre teoría *de* la planificación, teoría *en* la planificación y teoría *para* la planificación. Recuérdese para empezar que teoría puede ser definida de cuatro maneras diferentes. Peyorativamente, como lo que no es praxis y, más correctamente, como síntesis comprensiva de los conocimientos que una ciencia ha obtenido; principios generales de un arte y conjunto de razonamientos ideados para explicar provisionalmente un determinado orden de fenómenos.

Al verla como un método y vaciarla de contenidos con fines puramente formales, es obvio que la teoría *de* la planificación no puede ser sino lo que no constituye su praxis o el conjunto de principios *procedimentales* que la conforman como arte. Lo mismo podría decirse de las teorías *para* la planificación, aquellas que respaldan el oficio de disciplinas instrumentales como la estadística, la investigación de operaciones o el modelaje. En cambio, las teorías *en* o *dentro* de la planificación, las que apoyan sus contenidos, se catalogan como síntesis de conocimientos obtenidos por las respectivas ciencias o como conjuntos de razonamientos ideados para explicar provisionalmente un determinado orden de fenómenos. Esta importante discusión se amplía a continuación al discutir la naturaleza misma de la planificación.

Preguntarse ahora si la planificación es una ciencia, una técnica o un arte, resulta importante porque de la respuesta depende mucho lo que podamos esperar de ella. Usualmente, los diccionarios definen la *ciencia*

---

<sup>116</sup> Giordani, Jorge. *La planificación como proceso social*. Vadell Hermanos editores. Valencia. 1984, p. 28.

como «Conocimiento cierto de las cosas por sus principios y causas; saber, sabiduría o erudición; habilidad, maestría; conjunto sistematizado de conocimientos que constituyen un ramo del saber humano». Dentro de una definición tan amplia, es obvio que la planificación sería una ciencia. Por otro lado, definen *técnica* como «Conjunto de procedimientos de que se sirve una ciencia o arte; habilidad para usar de ellos» y la planificación, entonces, podría ser considerada una técnica en el sentido de constituir un conjunto de procedimientos de los que se sirve un conjunto integrado de ciencias para proponer acciones, en un cierto sentido. Y, por último, definen *arte* como «Conjunto de procedimientos para producir ciertos resultados», lo que también describe la planificación.

En este caso, la interpretación vulgar de los tres términos, no ayuda. Se recurre entonces a uno de los grandes gurús de la ciencia, Mario Bunge, quien afirma que ciencia «es una disciplina que utiliza el método científico, con la finalidad de hallar estructuras generales (leyes)»,<sup>117</sup> que permitan explicar y prever el comportamiento de los fenómenos considerados. Más adelante, precisa que dicho método consta de las fases interactivas siguientes: 1) formulación de preguntas; 2) conjeturas en torno a sus respuestas; 3) análisis de las consecuencias lógicas que se derivarían de las conjeturas; 4) definición de técnicas para contrastadas; 5) contrastación de las técnicas para comprobar su relevancia; 6) contrastación e interpretación de resultados; 7) estimación de la pretensión de veracidad de las conjeturas y de la fidelidad de las técnicas; 8) determinación de los dominios en los cuales valen las conjeturas y las técnicas; 9) formulación de nuevas preguntas que resultan de la investigación.

Dentro de esta definición estricta, es evidente que la planificación no es una ciencia: si bien puede utilizar (con mayor o menor rigurosidad) el método enunciado durante una de sus fases, el diagnóstico con relación a un contenido concreto, éste no es un requisito indispensable que se le exija; y, por otra parte, no pretende formular leyes que la expliquen a ella misma o que permitan predecir su comportamiento; y, si lo hace, es en forma rudimentaria y preliminar, al nivel de lo que el propio Bunge define como «protociencia».

Desde otro ángulo, es posible clasificar las ciencias según su propósito: las ciencias «puras», dedicadas a mejorar el conocimiento del mundo de los hechos; y las «aplicadas», dedicadas a mejorar el control sobre esos hechos, que es, precisamente, lo que intenta la planificación. Pero, Bunge afirma

---

<sup>117</sup> Bunge, Mario. *La investigación científica*. Editorial Ariel. Barcelona. 1983, p. 32.

que la ciencia aplicada y la técnica utilizan el mismo método general de la ciencia pura,<sup>118</sup> razón por la cual la planificación no sería tampoco ni ciencia aplicada ni técnica.

Quedaría entonces al nivel de los conocimientos «ordinarios», entre los que es posible distinguir tres tipos: primero, el conocimiento técnico, que es especializado pero no científico en el sentido antes descrito, *incluyendo las artes* y las habilidades profesionales; segundo, la protociencia, que maneja la observación e incluso la experimentación, pero sin objeto teórico; y, tercero, las pseudociencias, que se niegan a someter a prueba sus afirmaciones o simplemente no pueden, como la cartomancia.

Definitivamente, donde mejor encaja la planificación es en el concepto de arte, visto como «conjunto de procedimientos para lograr unos resultados», especialmente si se enriquece esta definición estrecha con la noción de creatividad que le es propia. Personalmente, siempre he preferido verla así y más específicamente, como una *artesanía*, ya que, utilizando unas pocas reglas y herramientas rudimentarias, elabora productos no masivos sino especializados cada uno de ellos, a partir de materias primas nada dóciles; manejando simultáneamente diversas ciencias, la intuición y la imaginación.<sup>119</sup>

### 3.2 UTILIDAD Y ALCANCES DE LA PLANIFICACIÓN

En el presente subcapítulo, y en el siguiente, se rescata buena parte de lo escrito en el Capítulo II del *Oficio del planificador*,<sup>120</sup> con las modificaciones impuestas por el cambio en las realidades.

La existencia misma de la planificación se fundamenta en hechos centrales de la vida moderna: escasez de los recursos frente a necesidades múltiples y crecientes y la complejidad, turbulencia, incertidumbre y conflictividad que caracterizan a las actividades humanas y su entorno.

El principio de escasez, que ha dado origen a la economía como ciencia, indica que los factores de la producción, es decir, tierra, capital, trabajo,

<sup>118</sup> Bunge, Mario. *Op. cit.*, p. 43.

<sup>119</sup> Es necesario tener en cuenta que la conceptualización de la ciencia y la tecnología continúa siendo un tema vigente y polémico, en el que se manejan posiciones muy diferentes. A este respecto, el reciente libro de Luis Montes, *El principio complejidad. Ciencia, epistemología y política*, publicado por la USB en 1995, encaja dentro de la tónica del presente, en el sentido de resumir e interpretar dichas posiciones, facilitando su abordaje a quienes deseen incursionar en ellas con mayor profundidad.

<sup>120</sup> Castellano, Hercilio. *Op. cit.*

empresario, conocimientos y tiempo son relativamente escasos frente a las múltiples, variadas y crecientes necesidades del hombre y sus sociedades. Siendo así, su uso debe ser lo más eficaz y eficiente posible: un mínimo de ellos debería alcanzar un máximo de objetivos.

Por otra parte, las actividades humanas son cada vez más y más complejas: abarcan numerosos sectores y subsectores entrelazados, alternativas tecnológicas disímiles, encadenamientos económicos y sociales, impactos sobre la ordenación del territorio y el ambiente, todo ello en un mundo cada vez más pequeño como consecuencia de las comunicaciones y de la interdependencia entre países y corporaciones; un mundo además, en el que difícilmente existen consensos entre los individuos y las fuerzas sociales acerca de lo deseable y lo posible. La planificación es, precisamente, una respuesta a ese conjunto de dificultades, una manera de enfrentadas.

Siendo esta su motivación, la planificación es extremadamente útil en los sentidos siguientes: primero, da a la organización que la utiliza una unidad explícita de propósitos, permitiendo el engranaje fluido de las partes, reduciendo la dispersión de esfuerzos y el consiguiente despilfarro de recursos; segundo, establece un mecanismo continuo de evaluación de las actividades, lo cual permite corregirlas o reorientarlas permanentemente; tercero, minimiza la improvisación en la toma de decisiones y los riesgos inherentes a la misma, sin quitar valor a la intuición como factor importante; y cuarto, más recientemente, tiende a facilitar el paso entre el pensamiento y la acción.

Otra manera de apreciar la importancia de la planificación es tomándola como una forma de abordar problemas específicos, descomponerlos en partes manejables y encontrarles solución. Y otra, menos visible, tomándola como vehículo que permite traducir conocimientos en acción; paso que frecuentemente no se maneja inmediatamente después de haber obtenido esos conocimientos, sino luego de un proceso más o menos largo de ensayo y error. Internalizando estos dos conceptos, la planificación como solucionadora de problemas y como vehículo para operativizar conocimientos, puede llegar a convertirse en una actitud mental para el uso cotidiano, en todos los aspectos personales o profesionales de cualquiera.

Pese a estas evidentes ventajas, muchas personas e instituciones la rechazan entre otras razones, analizadas más adelante, por considerarla demasiado complicada e insumidora de tiempo. De hecho, puede ser así si la situación lo amerita o si el planificador es de la especie perfeccionista o preciosista. Sin embargo, puede y *debe ser actualmente*, rápida y sencilla.

Si por cualquier razón o circunstancia los beneficios descritos no logran concretarse, resta todavía la poderosa capacidad investigativa y educativa de la planificación, ya que su proceso implica discutir objetivos, ventilar conceptos y generar información; aumentando el conocimiento y la sensibilidad acerca de los problemas que se desea atacar, lo cual termina por actuar, tarde o temprano, a favor de su solución. Finalmente, cuando ninguna de todas esas funciones se cumple, puede quedar relegada a una caricatura que pretende legitimar formalmente un conjunto de decisiones ya tomadas, socialmente válidas o no.

La planificación es aplicable a cualquier actividad humana, con los alcances más disímiles. Así, y de acuerdo con la extensión geográfica considerada, puede ser mundial, continental, subcontinental, nacional, regional, subregional, local o urbana; y de acuerdo con el horizonte temporal: a corto, mediano o largo plazo. Por otra parte, puede funcionar en dos planos o dimensiones: la dimensión sectorial, en la que se analizan las actividades sin una referencia explícita al espacio geográfico en el que ellas ocurren e interactúan; y la dimensión espacial donde, por el contrario, se centra la atención en el territorio y en la localización de las actividades que se realizan en éste.

Además, puede ser global o parcial, en el sentido de incluir todos los sectores o parte de ellos solamente. Así, los alcances de un plan, dentro de un país determinado, pueden ir desde la cobertura a muy corto plazo de una subactividad muy específica, dentro de un subsector económico o social, en una ciudad concreta, hasta la cobertura sectorial y espacial integral a largo plazo, de todas las actividades, pasando por la más variada gama de combinaciones. Lógicamente, la mayor o menor amplitud de un plan depende del campo planificado. Así, por ejemplo, lo que puede ser demasiado detallado para un plan nacional de educación puede resultar demasiado general y vago para un instituto docente en particular.

Finalmente, la planificación puede ser imperativa o meramente indicativa según sus propuestas sean vinculantes o no. Se acepta, por ejemplo, que los Planes de la Nación en Venezuela sean obligatorios para el gobierno y solamente orientadores para el sector privado y que, en cambio, los Planes Nacionales y Regionales de Ordenación del Territorio, por mandato de la Ley Orgánica correspondiente, sean obligantes para todos los organismos y personas públicos o privados.

En cada uno de estos numerosos ámbitos posibles, el esquema metodológico básico se mantiene, pero las diferentes técnicas específicas pueden

variar considerablemente. Los Capítulos IX, X y XI del *Oficio del planificador*<sup>121</sup> dan cuenta de las más importantes de esas variaciones.

### 3.3 CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE LA PLANIFICACIÓN

Para realizar eficientemente la función que la sociedad le asigna, la planificación debe cumplir con dos tipos de requisitos muy relacionados los unos con los otros: por una parte, debe ser capaz de enfrentar la complejidad, la turbulencia, la incertidumbre y el conflicto; y por la otra, ser integral, objetiva, realista, participativa, continua y flexible. En puntos anteriores se hizo referencia al primer grupo de requisitos y más adelante se describirán técnicas concretas al respecto. El presente punto se ocupará del segundo grupo.

Ser integral significa abordar la totalidad, o al menos la mayoría, de las variables verdaderamente relevantes al tema considerado y de las relaciones entre ellas. Pocas cosas son menos propias de una buena planificación que el tratamiento por separado de dichas variables, sin considerar las relaciones correspondientes, como ha estado ocurriendo con las versiones economicistas más ortodoxas del neoliberalismo, en franca contradicción con la noción de integralidad que tanto tiempo costó a las ciencias sociales.

A este respecto, sin embargo, es preciso insistir en que la selección y análisis de esas variables sólo debe incluir aquéllas *realmente* indispensables para su adecuada comprensión. En ese sentido, la acumulación indiscriminada de información no relevante, en función de una pretendida perfección, suele estar entre los principales enemigos de una buena planificación, despilfarrando recursos y oscureciendo resultados.

En ese sentido, es preciso estar en guardia contra otras dos formas usuales de «preciosismo», la resultante del abuso de ciertos modelos matemáticos y la impuesta por la falta de confianza en la calidad de la información. En efecto, la proliferación de modelos matemáticos en planificación ha degenerado en: una falsa imagen de la respetabilidad de los resultados y en un cierto fetichismo hacia los instrumentos, independientemente de la calidad real de dichos resultados. Así, ha surgido una especie particular de «preciosista», para quien la planificación debe ceñirse estrictamente a los requerimientos de su modelo y, si la realidad no responde a ellos, es la realidad la que tiene problemas.

---

<sup>121</sup> Castellano, Hercilio. *El oficio del planificador*. Op. cit.

En cuanto a la falta de confianza en la calidad de la información, si bien es una característica deseable en cualquier planificador, puede llegar a ser patológica; especialmente en algunos profesionales de la estadística, demasiado preocupados a veces por los valores numéricos de este o aquel coeficiente y menos por lo que la experiencia y el buen juicio puedan aportar. Afortunadamente, esta actitud está cambiando a favor de la posibilidad de traducir el criterio de expertos a datos relativos a aspectos cruciales, que tradicional y aberrantemente han sido excluidos de los análisis por no ser cuantificables.

Otra característica imprescindible es la objetividad en el análisis de las causas determinantes de la realidad considerada. Solamente así será posible prever su evolución y tomar medidas para orientarla en un sentido más deseable. Un análisis subjetivo de dichas causas, teñido por la pasión, la ignorancia o los intereses, conduciría, por el contrario, a conclusiones erradas y a decisiones incapaces de alcanzar los objetivos. Hay que tener aquí mucho cuidado con una trampa clásica: el hecho de analizar con objetividad no implica que el planificador sea necesariamente neutro en el sentido de no tener o no defender valores; lo que implica es la necesidad de no dejarse arrastrar a ciegas por ellos y aceptar, además, que existen tantas «verdades» como actores involucrados.

El realismo es otra característica deseable de primer orden. Ser realistas significa hacer propuestas factibles, no sólo desde un punto de vista técnico y económico, sino también administrativo, social, político y ambiental. A este respecto, tiene una enorme importancia la plena conciencia acerca del marco que establece el estilo de desarrollo del país en el que se planifica; es decir, acerca de la manera cómo se produce, a quién pertenecen los medios de producción y cómo se reparten los beneficios y costos. Pero, el realismo así entendido no debe ser paralizante, como a menudo ocurre; por el contrario, el planificador puede y debe ser audaz, convirtiendo el estilo de desarrollo mismo en objeto de planificación, explicitando, como mínimo, la medida en que su rigidez afecta el logro de lo deseable, de forma tal que la sociedad tome conciencia de ello y pueda decidir eventualmente su cambio, en alguna medida.

Precisamente, ese concepto de lo deseable puede ser muy diferente de un grupo, sector o región a otros, determinando que la planificación deba ser participativa y no el trabajo aislado de un grupo particular de intereses; es decir, debe contar con la opinión y discusión de los grupos afectados por la realidad estudiada. Sólo de esa manera se puede ser objetivos y realistas y contar, además, con una actitud positiva para la ejecución de lo planificado.

Sin embargo, lograr la participación en planificación, como en cualquier otro aspecto, constituye en Venezuela una aspiración muy lejana todavía de la realidad, por las razones siguientes: primero, el paternalismo gubernamental acostumbró a la población a no participar en la solución de sus problemas; segundo, los importantes movimientos participativos propiciados por el Estado en la década de los 60 fueron arrancados de raíz por la combinación insólita de dos fuerzas, la extrema izquierda que los consideraba una «punta de lanza del imperialismo yanqui» o una especie de «opio del pueblo» y la derecha y la centro-derecha en la que cundió el pánico ante la evidencia de comunidades tradicionalmente apáticas convertidas en grupos organizados de presión; y tercero, la politización electorera de numerosos esfuerzos participativos, arrastrándolos al descrédito que hoy, lamentablemente, envuelve a los partidos políticos.

Actualmente, si bien la participación constituye un objetivo ampliamente explícito en el discurso gubernamental y existen importantes mecanismos legales para ella, continúa siendo pobre y esporádica. Poca gente, por ejemplo, asiste a las reuniones de las juntas escolares donde se tiene el derecho a ejercer control sobre la educación de los hijos; poca también acude a sus colegios profesionales, salvo los días de elecciones; y menos aún asiste a una reunión de Concejo Municipal a expresar su opinión. Pareciera, pues, muy difícil que la participación vaya a surgir espontáneamente de abajo hacia arriba, como muchos optimistamente (o interesadamente) pretenden, si los mecanismos formales e informales de la educación no apuntan en ese sentido y si no existe una institución gubernamental que la propicie en serio, más allá del discurso.

El problema es, entonces, que ni los partidos políticos, ni los gobiernos apoyados por ellos parecieran estar realmente interesados en la participación. Lo cual resulta muy lógico desde su punto de vista, ya que con ello los primeros estarían perdiendo mucho del escaso espacio vital que aún les queda.

Están además los problemas operativos prácticos para participar en la planificación. Cuando se planifica a nivel de un grupo pequeño, de una comunidad rural o de un barrio urbano muy consolidado, puede ser relativamente fácil y de hecho existen numerosos ejemplos exitosos. Pero a medida que se asciende en el nivel geográfico y las realidades se hacen más heterogéneas, surge el problema de la representatividad ante la imposibilidad de que todos opinen y discutan directamente. Precisamente, la representatividad de las organizaciones que tradicionalmente la tenían

casi no existe hoy y es por eso que se habla de una profunda crisis de la democracia.

Esto conduce, entonces, a entender que son los grupos organizados y poderosos los que tienen la mejor oportunidad de hacer valer sus opiniones. Es muy diferente la oportunidad y el peso que tienen los directivos de Fedecámaras, por ejemplo, cuando un grupo de ministros o el propio Presidente de la República les presenta el Plan de la Nación, a la oportunidad y el peso que pueda tener la sociedad civil de un municipio, «representada» por algún miembro ocasional de las «fuerzas vivas», en la exposición del mismo Plan, hecha por cualquier funcionario de cuarta categoría.

Definitivamente, la participación efectiva en planificación continúa siendo un reto que vale la pena enfrentar, más que una realidad palpable.

Finalmente, la planificación debe ser continua y flexible, es decir, ajustarse *permanentemente*, no periódicamente, a la realidad cambiante. De no hacerlo así, los planes se convierten rápidamente en obsoletos, en algo que no tiene nada que ver con el contexto y el entorno en que están inscritos, surgiendo el peligro de que se les olvide, o peor aún, que se hagan realidad sus propuestas ya inservibles o nocivas. Esta capacidad de adaptación continua constituye, precisamente, una de las características que mejor definirían qué tan estratégico es un proceso de planificación.

Adicionalmente, y no ya como un requisito deseable en la manera de planificar, sino como algo intrínseco del método, cabe señalar que éste, al ser vaciado de contenidos, es éticamente neutro; es decir, aplicable en cualquier sentido y con cualquier propósito, para bien o para mal. Afirmación esta que ha sido objeto de amargas discusiones al confundirse el instrumento planificación con las acciones planificadas en una situación dada. Evidentemente, el planificador que enfrenta un determinado problema lo hace aceptando, implícita o explícitamente, sus propios valores, los de la sociedad en que habita, los de sus superiores o los de sus clientes y, por lo tanto, incurre en responsabilidades morales y sociales al compartir y promover esos valores. En ese sentido, se asemeja al científico que es responsable por la orientación y uso que da a su ciencia, pese a que la naturaleza misma del método científico sea neutra.

Muy relacionado con la responsabilidad está el supuesto según el cual el planificador no decide, sino que se limita a presentar varias alternativas al político para que éste decida. Si bien esto es cierto en términos generales y teóricos, requiere de algunas precisiones. En la práctica, usualmente se desarrolla una sola vía de acción durante el proceso, descartándose otras posibles porque son evidentemente inferiores o porque el organismo que

planifica carece de tiempo y de recursos para dedicárselos. En segundo lugar, los valores compartidos por el planificador impregnan todo el trabajo y su argumentación gira alrededor de ellos. De esta forma, quien debe decidir se encuentra por último con una sola propuesta, o con varias cuyas ventajas y desventajas apuntan claramente a una en especial, apoyada por todo un cúmulo de razonamientos que no está en capacidad de juzgar o que, simplemente, no tiene tiempo de juzgar. Hacia el final del presente trabajo se exploran, precisamente, las formas como el planificador, no directamente decisor, participa o puede participar más en la toma de decisiones.

## CAPÍTULO IV

# LA PLANIFICACIÓN EN LA ENCRUCIJADA

*Cuatro caminos hay en mi vida, cuál de los cuatro será el mejor. Tú que me has visto llorar de angustia, dime Paloma por cuál me voy.*<sup>122</sup>

Se da inicio al presente capítulo discutiendo las razones por las cuales el éxito de la planificación como instrumento para dirigir el cambio social ha sido muy relativo; para comprobar seguidamente que, pese a ello, continúa teniendo vigencia y está hoy más activa que nunca. Luego, se resume lo que consideramos falsa confrontación entre las tendencias tradicional, situacionista, corporativa y otras, para proponer finalmente una síntesis útil y viable.

### 4.1 ¿QUÉ PASA CON LOS PLANES?

Las causas que hacen discutible el éxito de la planificación han sido tratadas en *El oficio del planificador*,<sup>123</sup> en una monografía para la docencia<sup>124</sup> y en un libro en proceso de edición al momento de escribirse estas líneas.<sup>125</sup> Nos limitaremos aquí a resumir brevemente lo que en esos trabajos se plantea.

En primer lugar, disentimos de la explicación situacionista según la cual el fracaso de la planificación tradicional se ubica, exclusivamente además,

---

<sup>122</sup> Ranchera mejicana.

<sup>123</sup> Castellano, Hercilio. *El oficio del planificador. Op. cit.*, p. 209.

<sup>124</sup> Castellano, Hercilio. «Los problemas de la viabilidad de los planes». Monografía 5. *Monografías para la Docencia*. Cendes. 1994.

<sup>125</sup> Castellano, Hercilio y Giordani, Jorge. *La viabilidad de los planes*. Cendes. 1995.

en sus supuestos teórico-metodológicos. Compartimos como explicación, eso sí, dos cosas fundamentales: primero, la noción de planificación como una búsqueda de equilibrios sociales dinámicos entre fuerzas sociales divergentes, más que una búsqueda de óptimos técnico-económicos; y, segundo, la muy insuficiente y poco explícita consideración en la planificación tradicional del complicado juego de los actores involucrados.

Pero, además, atribuimos gran importancia a un conjunto interactuante de problemas en la praxis, que pueden ser resumidos de la manera siguiente:

- Suele no existir voluntad política para planificar o para no aplicar lo planificado a causa de la definición misma de planificación como un método para la optimización técnico-económica, como ya se dijo, pero también porque ella suele ser lenta y no realista, por simples intereses personales o por la sensación de transitoriedad en los cargos que caracteriza al funcionariado público en sus niveles altos.
- Institucionalmente, el sistema nacional de planificación es muy débil, ya que está compuesto por entes aislados; no se cumple para nada la secuencia de planes formalmente establecida desde la Estrategia Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, prevista en la Ley Orgánica de la Administración Central hasta los Planes de Desarrollo Urbano Local establecidos por la Ley de Desarrollo Urbanístico; y es asombrosamente discontinuo, no sólo por razones ideológicas o políticas de peso, sino también, y muy especialmente, por razones meramente personalistas y circunstanciales, que lindan con la estupidez y la mezquindad.
- No existen todavía metodologías suficientemente sólidas para abordar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto, ni en planificación ni en ningún otro campo humano. En ciencias sociales, el denominado enfoque *sistémico* de lo complejo no pasa de ser *sistemático* y lo verdaderamente complejo constituye aún materia de especulación en institutos de investigación altamente sofisticados.<sup>126</sup> El arte de «adivinar» el futuro es todavía predominantemente intuitivo; y la sociología del conflicto es apenas una recién llegada en esta ciencia, como se vio en el capítulo correspondiente. En estos aspectos cruciales la planificación sólo cuenta, a la hora de la verdad, con los relativamente rudimentarios instrumentos expuestos en el presente trabajo, lo cual le obliga, sobre todo, a ser rápida y continua, como única forma de mantener el paso a las realidades.

---

<sup>126</sup> M. Mitchell, Waldrop. *Complexity the Emerging Science of Order and Chaos*. Simon & Schuster. New York. 1992.

- La calidad promedio de los planes en Venezuela es definitivamente mala; y ello se debe, aparte de las limitaciones metodológicas y de información que suelen ser citadas como excusas, a la débil formación en el tema de gran parte de quienes trabajan como planificadores. En efecto, existe en la clasificación presupuestaria del país una categoría, la de «planificadores», que considera como tales a un heterogéneo conjunto de profesionales dedicados a las más diversas tareas, incluida eventualmente la planificación, sin haberse preparado para ello más allá de algún cursillo y de la adopción de alguna receta ocasional para ser aplicada «a rajatabla».

## 4.2 LOS PRINCIPALES ENFOQUES

### 4.2.1 Introducción

La teoría y praxis de la planificación se encuentran actualmente en plena efervescencia. A partir de la arremetida del Situacionismo contra la Tradición, materializada en los intentos por elaborar un VII Plan de la Nación, diversos enfoques han estado disputándose la supremacía, en medio de una considerable confusión de conceptos y métodos que demanda ser aclarada si se desea que la evolución del oficio del planificador sea positiva, rápida y lo menos traumática posible. El objetivo del presente trabajo es, justamente, contribuir a esa aclaratoria.

Partimos del supuesto según el cual lo que está ocurriendo no constituye un síndrome de desintegración súbita de la planificación tal y como la hemos conocido tradicionalmente, sino una manifestación de su capacidad para adaptarse, una vez más, a los cambios de su entorno, ya que la entendemos, en los términos de Giordani: «como un proceso social que supone elementos derivados de dos vertientes diferentes, una de tipo histórico-concreto y otra abstracto-formal. Ellas pueden verse separadas solamente a los efectos del esquema de análisis presentado. En la realidad actúan en forma conjunta al querer reconocer la planificación en una situación bien determinada».<sup>127</sup>

Para intentar cumplir con el objetivo señalado, el trabajo ha sido ordenado de la manera siguiente: en primer lugar, se resumen los conceptos centrales, las fortalezas y debilidades de las principales tendencias actuales en planificación: la Tradicional en proceso de evolución, la Estratégica

---

<sup>127</sup> Giordani, Jorge. *La planificación como proceso social*. Op. cit., p. 28.

Situacional, la Estratégica Corporativa y un conjunto de técnicas, algunas de las cuales englobaremos bajo la denominación provisional de Análisis Racional en un Mundo Problemático; a continuación se propone una forma particular de síntesis de esas tendencias; y, por último, se discute la necesidad de que el planificador mismo se adapte a lo que esa síntesis significa en términos de su oficio concreto, en situaciones también concretas.

#### *4.2.2 La planificación tradicional*

En el capítulo precedente, una visión general del método, describimos en buena medida lo que suele ser denominado planificación tradicional, adelantando algunos elementos nuevos que se le están incorporando. Se dijo allí que existen numerosísimas definiciones de planificación, cuyos denominadores comunes permiten concluir que ella ha sido tradicionalmente un proceso metódico para la toma de decisiones, que permite establecer objetivos y cómo alcanzarlos; distribuyendo recursos escasos de todo tipo entre fines múltiples, minimizando costos y maximizando beneficios. Como tal proceso, consta de fases iterativas, no lineales, claramente identificadas: definición de objetivos, diagnóstico, prospectiva, selección de instrumentos y definición de mecanismos para la implementación y revisión.

Estas fases, con algunas variantes entre diversos autores, han sido reconocidas muy desde el principio, muestra de lo cual se tiene, por ejemplo, en el clásico libro de Ander-Egg,<sup>128</sup> pero en la práctica, sin embargo, los planes usualmente han terminado en una lista congelada de propósitos cuya viabilidad no se analiza ni se promueve. La importancia de este punto radica en que debe distinguirse claramente entre lo que ha sido la teoría y lo que ha sido la práctica de la planificación, en Venezuela o en cualquier parte, tanto a nivel gubernamental como empresarial, para evitar la trampa de creer que, cambiando a nivel declarativo ciertos presumibles supuestos teórico-metodológicos de la planificación, su probabilidad de éxito aumentaría, como ha ocurrido con las tendencias situacionistas que serán descritas más adelante.

Las debilidades de la planificación tradicional han sido abundantemente descritas desde hace mucho tiempo por muchas personas e insistimos en ellas en un punto precedente, añadiendo aquí el exceso de diagnóstico frente

---

<sup>128</sup> Ander-Egg, Ezequiel. *Introducción a la planificación*. El Cid Editor.

a la pobreza en las propuestas; y el excesivo énfasis en el deber ser y muy poco en el poder ser. Las críticas más contundentes y sistemáticas se encuentran, sin duda, en los trabajos de Matus,<sup>129</sup> en el Proyecto Formeplan del Cendes y en los documentos del XIII Congreso Interamericano de Planificación, celebrado en Caraballeda en 1983, todo lo cual condujo al experimento sin precedentes del Situacionismo, en el contexto del VII Plan de la Nación.

Del otro lado de la moneda, las fortalezas de la planificación tradicional son las siguientes: su permanente capacidad para autocriticarse y evolucionar; el acopio que ha hecho de numerosísimas técnicas de análisis y predicción; haber desarrollado todo un complejo sistema institucional y legal propio; contar con una vastísima experiencia en los más diversos campos de aplicación; y disponer también de un considerable conjunto de instituciones para la investigación y docencia, de donde han salido, precisamente, los elementos más relevantes de su revolución actual.

Pero, sobre todo, la gran fortaleza de la planificación tradicional es su familiaridad con los problemas propios del desarrollo económico-social vistos desde el ángulo gubernamental, ya que durante una muy larga relación método-contenidos, el primero ha sido fuertemente moldeado por los segundos. Otros enfoques, por el contrario, provienen fundamentalmente del campo empresarial y han sido aplicados a situaciones relativamente mucho más simples, bajo condiciones más controladas; de forma tal que el proceso de su adopción tiene que ser bastante más cuidadoso de lo que está siendo actualmente.

Durante la gestación de esta revolución, que en realidad apenas comienza, muchas de las fortalezas señaladas han sido arbitrariamente dejadas a un lado, desacreditándolas sin mayor análisis y corriéndose el riesgo de que desaparezcan. Por el contrario, se han introducido algunas supuestas mejoras que empiezan a ser profundamente cuestionadas, llegándose a extremos como los de Henry Mintzberg en su reciente libro *The Rise and Fall of Strategic Planning*.<sup>130</sup> En este trabajo, de quien puede ser considerado el padre de la planificación estratégica corporativa, muchos de los conceptos centrales que hoy estamos tratando de aplicar en Venezuela para sustituir o hacer evolucionar la planificación tradicional son fuertemente cuestionados; lo cual da pie, cuando menos, para su reconsideración crítica.

---

<sup>129</sup> Matus, Carlos. *Estrategia y plan*. Siglo XXI Editores. 1972.

<sup>130</sup> Free Press y Prentice Hall International. 1994.

### 4.2.3 La planificación estratégica situacional

A partir de la noción de *situación*, desarrollada en el subcapítulo 2.1, La sociedad, planificar significa «calcular, presidir y preceder las acciones para llevar una situación inicial a otras, hasta llegar a la situación que el actor pretende alcanzar». <sup>131</sup> A tal fin, se distinguen cuatro fases o *momentos*: explicativo, normativo, estratégico y operacional, que hemos resumido antes de la manera siguiente: <sup>132</sup>

El momento explicativo se basa en flujogramas de causa-efecto para cada problema considerado; las manifestaciones más visibles de dichos problemas se anotan como fenoproducción. Sus causas más inmediatas, resultado de la acumulación e institucionalización de ciertos hechos, como fenoestructura; y las causas más profundas, en la raíz misma de la sociedad, como genoestructura. En el momento normativo se establece el «deber ser» y en el estratégico, mediante un análisis de viabilidad económica, técnica, política e institucional, el «poder ser».

Finalmente, en el momento operacional se pone en funcionamiento la voluntad de hacer, lo cual tradicionalmente ocurre a través de la práctica diaria de los gobiernos y en el situacionismo a través de la Sala de Situaciones, donde están juntos políticos y técnicos, apoyados por un banco de datos, analizando el cambio diario de la realidad y tomando decisiones al respecto.

Como puede verse, los tres primeros momentos no difieren en lo fundamental de lo que tradicionalmente se supone que se hace: hay un diagnóstico, una imagen objetivo y una selección y evaluación de acciones para transformar la realidad existente en otra más deseable y posible; la gran diferencia, aparte de la forma que toma el diagnóstico (plan libro revisable muy de vez en cuando o flujograma en permanente revisión), estriba en el ideal deseable-difícil de la planificación como un juego permanente entre fuerzas sociales, a fin de definir continuamente equilibrios dinámicos entre ellas.

En efecto, independientemente de cualquier otro aspecto con el que se pueda estar o no de acuerdo, ese ideal constituye el gran aporte revolucionario del Situacionismo; aporte que está transformando radicalmente el concepto

---

<sup>131</sup> Iveplan. «Curso de planificación situacional. Nivel Técnico». Sin fecha, pp. 7 y 8.

<sup>132</sup> Castellano, Herculio. *El oficio del planificador. Op. cit.*, pp. 202 y 203.

y la praxis de la planificación, desde una actividad predominantemente tecno-económica que persigue la optimización en la distribución de recursos escasos, a otra predominantemente socio-política que persigue equilibrios dinámicos entre las fuerzas que poseen esos recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga.

Como fortalezas de este enfoque, cabe destacar: el alto nivel al que ha elevado la conceptualización y sistematización de la planificación, muy por encima de lo tradicional y más por encima aún de lo corporativo; y su clara tendencia a desdibujar el límite artificial que ha existido entre planificación y gestión a través del momento operativo, lo cual aumenta considerablemente la posibilidad de éxito de ambas. Como debilidades manifiestas: su baja capacidad real, más allá del discurso, para dar respuesta positiva a las críticas que formula contra la tradición, es decir, para enfrentar los problemas de complejidad, incertidumbre y conflicto; y la nula importancia que atribuye a la mala praxis como causa del relativo fracaso de la planificación.

Como oportunidades que le brinda el entorno: el propio descrédito acumulado por la planificación tradicional y la esperanza que ha generado en muchos decisores, al incluir con gran fuerza las variables de tipo socio-político. Como amenazas provenientes de ese mismo entorno: el rechazo generado en planificadores claves, al caricaturizar en extremo su oficio; la confusión creada por numerosísimos cursillos dictados por aprendices improvisados, que han despojado al Situacionismo de lo mejor de su mensaje, reduciéndolo a una nueva y simplista parafernalia metodológica, tan normativista o más que cualquier otro enfoque; y su identificación con el dirigismo estatal, caído en desgracia a raíz de la adopción de las tesis neoliberales.

#### 4.2.4 La planificación estratégica corporativa

En el mundo de la gran empresa privada, el concepto de planificación estratégica no es nuevo. A este respecto, Mintzberg<sup>133</sup> y Quinn señalan lo siguiente: «Han surgido dos corrientes de consenso. La primera... se conformó en la década de los sesenta; la segunda, que surgió alrededor de 1980, es más bien un desarrollo de la primera que una refutación de la misma».

---

<sup>133</sup> Mintzberg, Henry y Quinn, James Brian. *El proceso estratégico*. Prentice Hall. 1991, p. 50.

«A partir de la edición original de 1965, reproducimos parte del texto de Andrews<sup>134</sup> (revisado y editado en 1980), ya que los pasajes del texto de Andrews (sic) sirven para introducir la noción básica de que, en última instancia, la estrategia precisa de una adecuada articulación entre la situación externa (oportunidades y amenazas) y la capacidad interna (fuerzas y debilidades)».

En Venezuela se le practicaba limitadamente en contadas grandes empresas del Estado, y es sólo a partir de la crisis económica y la imposición de los paradigmas empresariales del neoliberalismo que tiende a difundirse como el «último grito de la moda», llamado a superar las limitaciones de lo tradicional y el «estatismo» de lo situacional.

El gráfico 4.1, tomado de Davis,<sup>135</sup> ilustra muy bien las fases iterativas típicas del proceso de planificación estratégica corporativa, a saber:

1. Discusión sobre cómo se conciben actualmente en la organización, su misión, objetivos y estrategias.
2. Auditoría externa: oportunidades y amenazas que plantea el entorno a la organización.
3. Auditoría interna: fortalezas y debilidades de la organización, frente a las oportunidades y amenazas del entorno, para cumplir la misión y alcanzar los objetivos.
4. Redefinición o afirmación de la misión.
5. Definición de objetivos y metas y de estrategias y políticas.
6. Asignación de recursos para implementar las estrategias y políticas.
7. Medición y evaluación permanente de resultados.

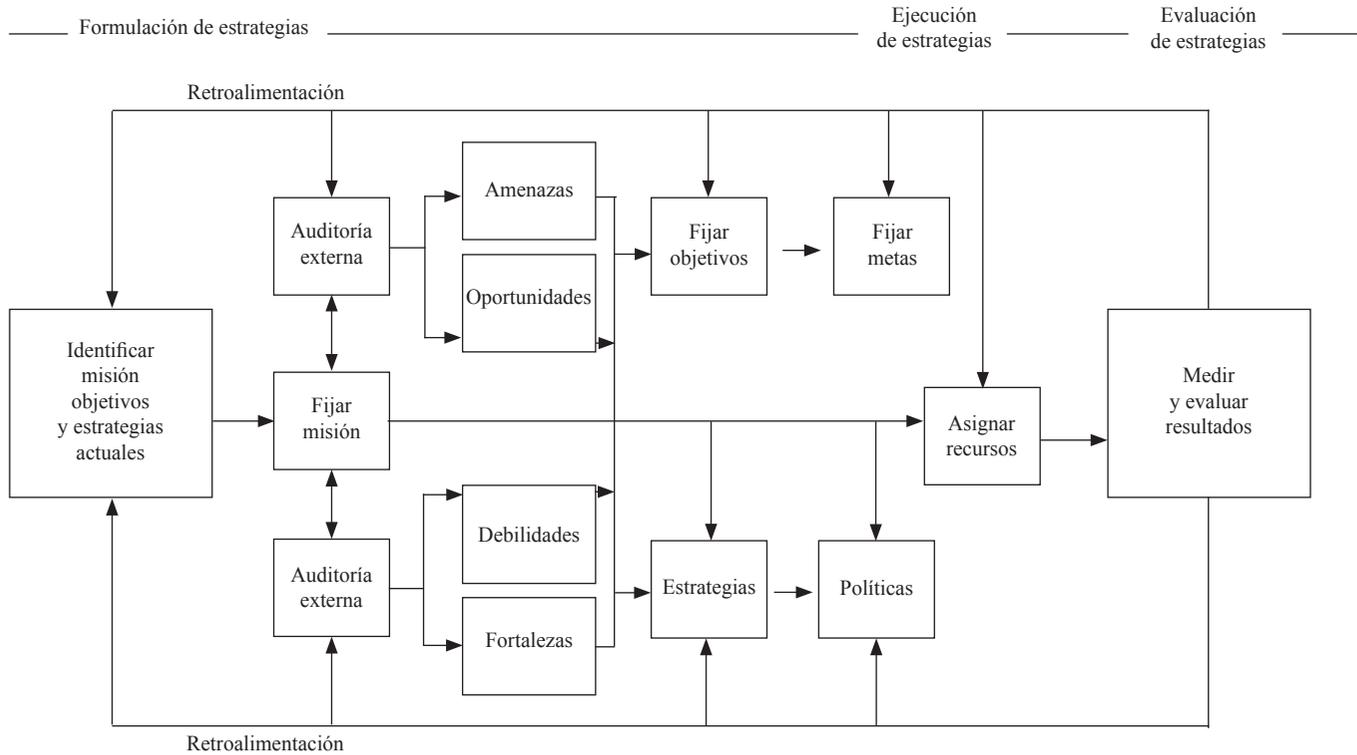
A diferencia de los enfoques tradicional y situacional, que se apoyan mucho en instrumentos analíticos y predictivos afincados en la racionalidad, el estratégico corporativo glorifica lo intuitivo, manejado en discusiones de grupo. Un ejemplo típico a este respecto se encuentra en el libro de Davis antes citado, al plantear la gerencia estratégica como una secuencia de preguntas: ¿Qué somos? ¿En qué nos queremos convertir? ¿Cuál es la mejor forma para convertirnos en lo que queremos ser? ¿Cuáles son nuestras debilidades y fortalezas especiales? ¿Cuál es la mejor forma de sacar provecho de nuestras fortalezas y vencer nuestras debilidades? ¿Cuáles son las oportunidades y amenazas importantes en nuestro ambiente? ¿Cuál es la mejor forma de aprovechar las oportunidades y evitar las amenazas? ¿A qué se dedican nuestros competidores? ¿Cuáles son sus fortalezas y

---

<sup>134</sup> Andrews, Ken. Escuela de Negocios de Harvard.

<sup>135</sup> Davis, Fred. *La gerencia estratégica*. Legis. Serie Empresarial. 1990.

Gráfico 4.1  
**Esquema típico de la planificación estratégica corporativa**



Fuente: Fred Davis. *La gerencia estratégica*.

debilidades? ¿En qué forma reaccionarán nuestros competidores a nuestras estrategias? ¿Qué tan vulnerables somos con respecto a las estrategias de nuestros competidores? ¿Qué tan vulnerables son nuestros competidores a nuestras estrategias?

Otro ejemplo contundente se encuentra en las páginas dedicadas por Mintzberg a la «elaboración artesanal de la estrategia»,<sup>136</sup> en las que predica el lema de «planificación en el lado izquierdo (del cerebro) y dirección en el derecho» como dos caras complementarias de la misma moneda. Consecuentemente, se supone que el decisor (el ejecutivo) deba desarrollar cinco talentos: mantenerse informado; enfocar tiempo y energía a un número limitado de casos que le aseguren éxito; jugar el juego del poder, el arte de la imprecisión y tomar de los paquetes de propósitos aquellos que engranen con sus propias ideas.

Esta necesidad de decisores capaces de trabajar con base en una intuición bien informada y estructurada, va de la mano con la preocupación actual, tanto a nivel gubernamental como empresarial, de mejorar aspectos como la autoestima, el auto análisis y la neurolingüística en sus cuadros directivos.

Como fortaleza principal de la planificación estratégica corporativa puede citarse, entonces: su alto sentido de lo práctico y de cómo realmente ocurre la toma cotidiana de decisiones, a diferencia de la tradicional y la situacional que, de una u otra forma, pretenden imponer una cierta manera de pensar a los decisores. Como debilidad principal: el simplismo en que a menudo cae al manejar situaciones que si bien pueden ser muy complejas, no lo son tanto como las propias del desarrollo integral de una ciudad, región o país.

Como gran oportunidad que le brinda el entorno: su identificación con los paradigmas empresariales propios del neoliberalismo en boga, como ya fue señalado antes. Como gran amenaza: el rápido descrédito de esos mismos paradigmas y el que empieza a generarle su debilidad principal, su simplismo intrínseco y el simplismo con que se le maneja usualmente.

#### 4.2.5 *Otros enfoques*

Bajo el título genérico de «Análisis Racional» hemos englobado varias técnicas que Rosenhead<sup>137</sup> ha reunido en su libro de igual nombre, cuyo propósito explícito, según el prefacio, consiste en «proveer una introducción

---

<sup>136</sup> Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la dirección*. Ediciones Díaz de Santos. 1991. Capítulo II.

<sup>137</sup> Rosenhead, Jonathan. *Rational Analysis for a Problematic World*. John Wiley and Sons. 1989.

a un conjunto de métodos para *estructurar decisiones y problemas*, más que para solucionarlos», bajo condiciones de complejidad, incertidumbre y conflicto, es decir, bajo las condiciones que generalmente caracterizan al entorno en que ocurre la planificación del desarrollo. A continuación se indican cuales son esas técnicas y sus rasgos principales:

El Mapa Cognitivo de Colin Eden, una forma de comunicación en la que una secuencia de ideas va siendo desarrollada gráficamente en forma de árbol, permitiendo su discusión y precisión en grupo, evitando la dispersión y facilitando la comprensión.

La Metodología Sistémica Suave, de Peter Checkland, fundamentada en la Investigación de Operaciones de una manera tal que la hace conceptual y operativamente mucho más accesible con relación a sus complicadas formas tradicionales.

El Enfoque de Selección Estratégica, de John Friend, quien la desarrolla junto con Allen Hickling en su libro<sup>138</sup> como «Planificación bajo Presión», la cual viene a constituirse, más que en una simple técnica, en toda una alternativa para cubrir los diferentes pasos que de una forma u otra integran el proceso de planificación, pero de una manera sumamente esquemática, rápida y participativa.

El Análisis de Flexibilidad o Fortaleza (por Robustness Analysis) del propio Jonathan Rosenhead, una manera de seleccionar entre alternativas presentes de acción, en función de sus posibles consecuencias futuras.

Finalmente, el Análisis de Metajuegos de Nigel Howard y los Hiperjuegos de Peter Bennet, Steve Cropper y Chris Huxman. Como algunos recordarán, la Teoría de Juegos generó grandes esperanzas en la década de los sesenta como posibilidad para analizar conflictos; sin embargo, su complejidad matemática y las dificultades de computación se unieron para producir resultados demasiado simplistas, obtenidos mediante procesos muy engorrosos. En estas nuevas versiones, se mantienen muchos de los conceptos centrales de entonces, pero se les presenta de forma más accesible para quienes no tienen formación matemática, en tanto que la proliferación de poderosas computadoras personales permite ensayar repetidamente posibles soluciones.

Por otra parte, Godet<sup>139</sup> ha generado lo que estaría en camino de ser toda una escuela de pensamiento en torno a la prospectiva, como intento para

<sup>138</sup> Friend, John y Hickling, Allen. *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*. Pergamon Press. 1987.

<sup>139</sup> Godet, Michel. *Prospectiva y planificación estratégica*. España. S6 Editores, S.A.

mirar el futuro de forma tal que ilumine la acción presente. En ese contexto, ha diseñado matrices que relacionan a los diferentes actores entre sí y con las propuestas que surgen de lo planificado. En conjunto, su aporte al manejo de la incertidumbre y a la comprensión del juego entre fuerzas sociales resulta altamente significativo.

Pese a que existen grandes diferencias entre estas técnicas, puede afirmarse que sus fortalezas primordiales estriban en estar dirigidas a los tres grandes problemas prácticos principales de la planificación (complejidad, incertidumbre y conflicto) y en ser sencillas y rápidas, lo cual les facilita imbricarse en los mecanismos de toma de decisiones cotidianas.

En cuanto a sus debilidades, pueden provenir, principalmente, del mal uso que de ellas se haga, ya que su utilización debe constituir todo un arte a partir de herramientas rústicas. Manejadas con pericia e imaginación, son capaces de generar resultados útiles; en cambio, manejadas inexpertamente y de manera mecánica, pueden generar resultados extremadamente equívocos y peligrosos.

Como oportunidades en el entorno, la frenética búsqueda actual de instrumentos que le permitan a la planificación mantener el ritmo real de la toma de decisiones, sin lo cual continuaría perdiendo terreno. Como amenazas, el desdén con que son vistas por planificadores muy academicistas, quienes pueden tender a descalificarlas.

#### 4.3 HACIA UNA SÍNTESIS

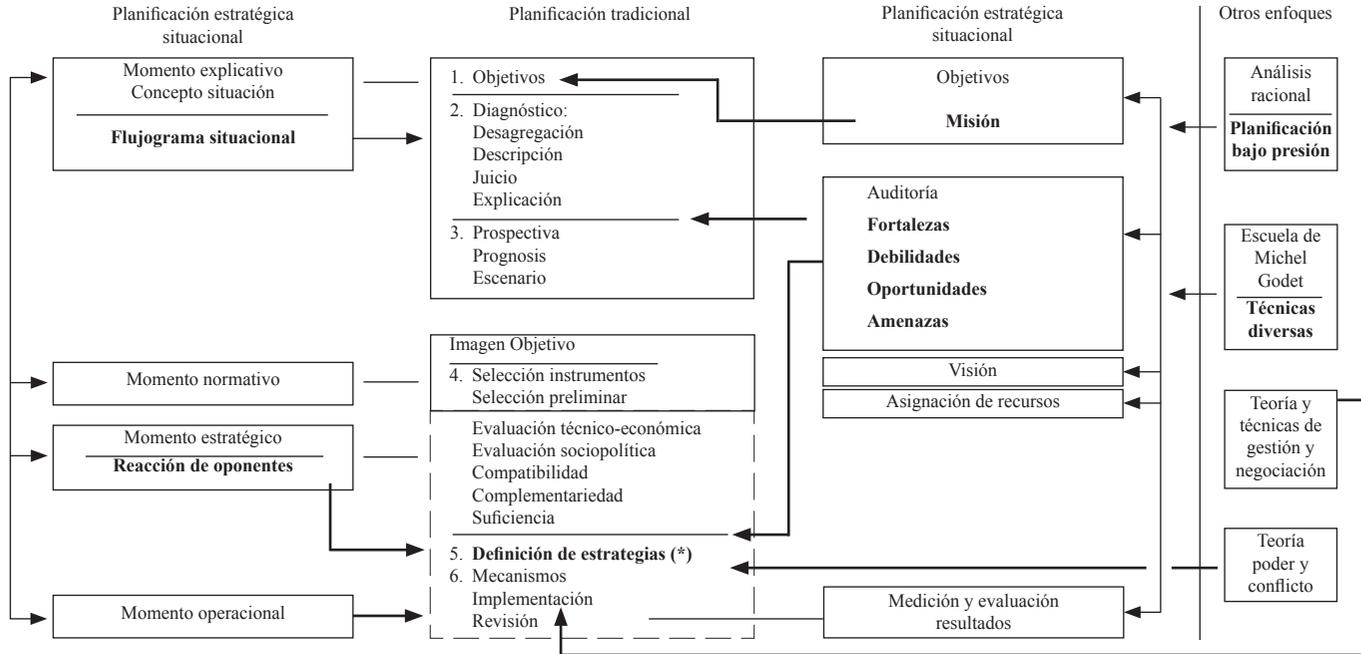
Todos los enfoques resumidos en el capítulo precedente presentan fortalezas y debilidades internas y enfrentan oportunidades y amenazas externas. Tomados separadamente, ninguno es suficiente para construir una nueva planificación capaz de superar sus limitaciones tradicionales y alcanzar un nivel de logros significativamente mayor que el actual. Por el contrario, si se les toma complementariamente, estarían elevándola a una posición sin precedentes como contribución importante al desarrollo integral.

A continuación, en el gráfico 4.2 se plantea una primera versión de síntesis como base para una discusión que deberá completada y perfeccionada progresivamente.<sup>140</sup> Debe tomarse en cuenta que en esta primera

---

<sup>140</sup> En buena medida, esta discusión ha sido tomada de: Hercilio Castellano. «La planificación en la encrucijada». *Cuadernos del Cendes* N° 29-30. Mayo-diciembre de 1995.

Gráfico 4.2  
Enfoques de planificación: hacia una síntesis



Situación en marzo de 1995:

Tradicional : Continúa predominando en el gobierno.

Situacional : En proceso de consolidación. Influye esporádicamente en el discurso gubernamental.

Corporativa : Consolidada en grandes empresas. Influye cada vez más en todas partes.

----- : Aspectos generalmente débiles en la práctica

\_\_\_\_\_ : Aspectos o fases equivalentes

————— : Aporte muy importante

(\*) En el sentido de manejo de fuerzas sociales. Casi inexistente en la planificación tradicional.

aproximación se destacan aquellos aspectos convergentes más visibles, lo cual no significa que la convergencia termine necesariamente allí.

Como centro aparece la Planificación Tradicional en proceso de evolución, con sus fases teóricas clásicas, destacando la *definición de estrategias* con un sentido nuevo, como manejo de fuerzas sociales. A su izquierda, la Planificación Estratégica Situacional, en su momento explicativo, enriquece el diagnóstico y la prospectiva mediante el concepto de situación y el flujograma situacional; en tanto que la Estratégica Corporativa aporta el concepto de misión y el análisis de debilidades y fortalezas internas, y de oportunidades y amenazas externas.

El momento situacional normativo aparece como equivalente de la definición tradicional de imagen objetivo y de la selección preliminar de instrumentos para alcanzada, enriqueciéndose notoriamente con el concepto corporativo de visión. Por otra parte, la preocupación por la *reacción de los oponentes*, que es el centro mismo del situacionismo, pasaría a ser el centro también de la síntesis, viéndose además reforzada por la matriz FDOA del corporativismo.

La definición tradicional de mecanismos de implementación y revisión del plan, casi siempre lentos o simplemente estáticos, se ve reemplazada por el momento operacional situacionista, desdibujándose el límite artificial e infértil entre planificación y gestión, a lo cual contribuye poderosamente la fase de medición y evaluación continua de los resultados, propia del corporativismo.

A la derecha aparecen cuatro grandes temas: Primero, el conjunto de técnicas específicas propias del Análisis Racional, destacando la Planificación bajo Presión como toda una alternativa integral en la toma de decisiones. Segundo, el conjunto de técnicas desarrolladas por Godet, especialmente en materia de prospectiva. Tercero, la teoría y la técnica de negociación y gestión, imprescindibles a partir del momento en que tiende a desaparecer el límite entre planificación y acción. Y cuarto, el desarrollo de la teoría del poder y el conflicto, como materia urgente para dar solidez al punto crucial de la nueva planificación, la definición de estrategias como manejo de fuerzas sociales.

Directamente vinculado con el planteamiento de esta síntesis, surge el concepto de la *Caja de Herramientas Conceptuales y Operativas*, provenientes de las fuentes incluidas en el presente trabajo y de muchas otras, que se utilizan pragmáticamente, dependiendo de cada situación concreta, sin encasillarlas en una u otra tendencia o disciplina y sin temor a modificarlas y a adaptarlas cada vez que ello sea conveniente y válido. Por el momento, los

problemas de la planificación a ser manejados con ellas han sido agrupados en el Área Teoría y Método de la Planificación del Cendes de la manera siguiente: Conceptualización, Complejidad, Causalidad, Jerarquización, Incertidumbre, Viabilidad Técnico-Económica, Viabilidad Sociopolítica, Conflicto, Subjetividad y Comunicación. En cada caso, se han revalorizado técnicas viejas y adoptado otras nuevas, empezando a conformarse así una totalidad cada vez más poderosa.

Por último, debe estar claro que hay un largo camino por recorrer dentro de las tendencias hacia una Nueva Planificación, que va de lo predominantemente técnico y económico a lo predominantemente sociológico y político. En ese sentido, debemos empezar a pensar si acaso no es necesario visualizarla, a nivel conceptual, como teoría de la acción social y, a nivel operativo, como una forma particular de ingeniería social, lo cual abre caminos insospechados para la reflexión y el análisis en el futuro inmediato.

## ***Hercilio Castellano Bohórquez***

*Economista, Doctor en Estudios del Desarrollo.  
Profesor e Investigador del Área de Teoría y Método  
de la Planificación del Centro de Estudios del Desarrollo  
–Cendes de la Universidad Central de Venezuela,  
coordinador de su Maestría y Especialización  
en Planificación del Desarrollo,  
Mención Global*

## *Colección Jorge Ahumada*

*Entre los intelectuales latinoamericanos formados en la entreguerra, destaca Jorge Ahumada por su contribución a cimentar el análisis científico de la realidad social y económica de América Latina, así como a institucionalizar los estudios de la planificación del desarrollo.*

*El Centro de Estudios del Desarrollo –Cendes de la Universidad Central de Venezuela es, en ese sentido, uno de sus mejores frutos.*

*Jorge Ahumada nació el 20 de septiembre de 1917 en Chile.*

*Graduado de Ingeniero Agrónomo en 1940, con un Master en la Universidad de Harvard, se desempeñó como profesor en la Universidad de Puerto Rico.*

*En esa misma década fue asesor del Gobierno de Guatemala y del FMI.*

*En 1950 se incorpora a la CEPAL, en donde se encargó de la División de Desarrollo Económico hasta 1961, año en que se radicó definitivamente en Venezuela, para convertirse en Director-Fundador del Cendes.*

*Esta colección constituye un homenaje del Instituto en su memoria como expresión de reconocimiento a su indeleble trayectoria como investigador social.*

## CAPÍTULO V

# MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS

*Para quien no sabe adónde va, ningún viento es favorable.*

*Séneca*

En la planificación tradicional, el paso inicial era, de una manera u otra, la definición preliminar de objetivos, los cuales se precisaban después a medida que avanzaba el proceso. Como elementos previos a esa definición, la planificación corporativa le atribuye gran peso a dos conceptos, los de misión y visión; los cuales serán explicados a continuación, para abordar finalmente lo relativo a los objetivos.

### 5.1 LA MISIÓN

Numerosos autores desarrollan el concepto y la utilidad de misión; entre otros, nos parece particularmente claro el trabajo de David,<sup>141</sup> en el que se basa el presente subcapítulo y el relativo a la visión.

¿Para qué debe definir su misión una institución que aborda el proceso de planificar sus actividades? La respuesta puede ser resumida en siete puntos:

- Asegurar unanimidad de propósitos dentro de la organización.
- Desarrollar una norma básica que oriente la asignación de recursos.
- Establecer una tónica general o clima organizativo que sugiera una operación metódica y seria.

---

<sup>141</sup> David, Fred. *La gerencia estratégica*.

- Servir como punto de atracción para personas que se puedan identificar con los propósitos de la organización y desanimar a las que no quieran o no puedan hacerlo.
- Facilitar la transferencia de objetivos y metas a una estructura organizativa que asigne tareas por niveles y elementos responsables.
- Especificar los propósitos de la organización, haciendo posible su traducción en metas, de forma tal que los parámetros de costo, tiempo y desempeño puedan evaluarse y controlarse.

En el proceso mismo de definir participativamente la misión del ente que planifica, es preciso dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la población a ser atendida por el ente, es decir, quiénes y cuántos son sus clientes?

¿Cuáles son los productos del ente: alimentos, cosméticos, consultas, hospitalizados, egresados, educados, cedulados?

¿Es parte de la misión competir o colaborar con otros entes dentro del territorio que le corresponde cubrir?

¿Cuál es la tecnología básica que utiliza preferentemente el ente para generar sus productos, bien sean procesos técnicos o métodos y procedimientos?

¿Forman parte de la misión la supervivencia y el crecimiento?

¿El ser rentables forma parte de la misión?

¿Cuáles son los valores, creencias y aspiraciones fundamentales del ente: el servicio público, la generosidad, la equidad, la complementariedad, la democracia, la participación, el lucro, la competencia, el sálvese quien pueda?

¿Qué concepto tiene de sí mismo el ente: pequeño, pausado, conservador, conciliador, socialmente sensible, enorme, veloz, agresivo, audaz, insensible?

Una vez que están claras las motivaciones para definir la misión y se han dado respuestas participativas a los interrogantes, la redacción debe ser corta, clara y contundente, formulándose entonces la última pregunta: ¿La misión, tal y como ha sido redactada, motiva y estimula a la acción?

## 5.2 LA VISIÓN

Este concepto no debe ser confundido con el de Imagen Objetivo, la cual se refiere a lo que el plan de la organización desea alcanzar; la visión,

en cambio, se refiere a cómo ella se ve a sí misma en el futuro. Como proceso iterativo para definirla, se sugieren los pasos siguientes:

- Elaborar una lista comprehensiva de los actores involucrados en la existencia de la organización y tratar de imaginar el futuro a través de sus ojos.
- Elaborar una amplia descripción del probable entorno futuro, aquél que no depende de la organización pero que la condiciona significativamente.
- Crear una visión comprehensiva de lo que *podría ser* la organización, divorciada totalmente de las barreras propias del aquí y el ahora, *antes* de analizar la situación presente. Contrastar la visión futura así definida con la situación presente.
- Expresar los valores que guiarán a la organización, a medida que trata de alcanzar su visión.
- Asegurarse que esa visión sea expresada en términos de conceptos operativos.
- Desarrollar la visión de manera participativa, involucrando a los principales actores.
- Evitar planificar políticas, acciones y estrategias hasta que la visión y los valores correspondientes no hayan sido claramente definidos.

### 5.3. LOS OBJETIVOS

En buena medida se rescatan aquí los conceptos expuestos en el capítulo III del *Oficio del planificador*.<sup>142</sup> El objetivo no es más que una expresión de deseo; aquello que se desea alcanzar mediante acciones propuestas como resultado del proceso de planificación. Su definición no es instantánea, ocurre de manera iterativa partiendo de la expresión, a menudo vaga, de cierta insatisfacción y de lo que se desea hacer al respecto, para luego perfilarse paulatinamente, a medida que el proceso de planificación avanza y, finalmente, concretarse después que la viabilidad de las propuestas iniciales ha sido analizada.

Los objetivos, según las fuentes de donde provengan, pueden ser clasificados en tres grupos: primero, los previamente definidos en leyes, reglamentos o estatutos, generados por legisladores de diferentes niveles; segundo, aquellos que surgen de la evaluación de una cierta problemática directamente observable por decisores; y, tercero, los que resultan de

<sup>142</sup> Castellano, Hercilio. *Op. cit.*, pp. 35-38.

procesos de planificación preventiva y proactiva metodológicamente tecnocrática y con mayor o menor contacto con el mundo político.

Una vez establecidos por alguna de esas tres vías, la reacción de las comunidades afectadas positiva o negativamente por ellos puede variar desde la indiferencia o la sumisión hasta una oposición virulenta, pasando por diversos grados de aceptación; lo cual conduce a preguntarse en qué medida, aquellos que definen objetivos societales, reflejan realmente el sentir de la mayoría.

A medida que las sociedades, instituciones o grupos son más pequeños y homogéneos, más probable será que los objetivos sean compartidos por todos. Por el contrario, a medida que crezcan y se hagan más heterogéneos, más difícil será el consenso y los objetivos entrarán en conflicto con muchas aspiraciones; haciéndose necesaria la construcción de compromisos o la imposición por los grupos dominantes.

Así, la vigencia social e histórica de los objetivos constituye un problema crucial para la planificación, pues de ella depende su propia validez. En ese sentido, las técnicas para el análisis de viabilidad sociopolítica de lo planificado, descritas más adelante, son de importancia capital.

Cabe destacar que todo objetivo es, a su vez, instrumento para el logro de otro u otros objetivos, creándose situaciones equívocas frecuentes que perturban los procesos prácticos de planificación. A esto se añade que un mismo concepto puede ser interpretado de manera muy diferente por diversos grupos o personas, aunque aparentemente exista un gran consenso, ilusión que suele desaparecer a medida que el trabajo avanza. Por tanto, es imprescindible un gran esfuerzo para precisar los objetivos y para expresarlos diáfananamente, dedicando tiempo a la discusión colectiva hasta alcanzar la seguridad de que todos los involucrados tienen lo mismo en mente.

Por otra parte, pueden mencionarse, como mínimo, tres grandes tipos envolventes de conflictos entre objetivos: primero, las realidades apremiantes que deben ser atendidas a corto plazo pueden colidir con lo que se desea a más largo plazo; segundo, las decisiones económicas, guiadas fundamentalmente por el beneficio empresarial, pueden colidir con los objetivos de mayor bienestar social; y tercero, la urgencia por producir más y más rápidamente, puede constituir una amenaza a la conservación de los recursos naturales que, en última instancia, sustentan las actividades productivas.

No existen recetas para solucionar estos conflictos. Algunos gobiernos pueden ser catalogados como desarrollistas en el sentido de suponer la suficiencia del crecimiento económico para alcanzar el desarrollo social y

de no atribuir mayor importancia al ambientalismo, considerándolo como un conjunto de actitudes y prácticas negativas. Otros pueden ser catalogados como populistas, en el sentido de darle prioridad a las acciones tendientes a satisfacer de manera inmediata aspiraciones populares, sin prestar demasiada atención al crecimiento económico más permanente o a la propia conservación del ambiente.

La existencia de estas contradicciones está en la raíz misma de la planificación. Se planifica, precisamente, para distribuir recursos escasos entre fines múltiples, minimizando costos, maximizando beneficios y manteniendo equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales involucradas. Y no en balde se considera la ordenación del territorio, por ejemplo, como la definición y promoción de una localización tal de la población, la producción y la infraestructura física, que armonice criterios de crecimiento económico, desarrollo social, seguridad y defensa y conservación del ambiente.

Actualmente, la mayoría de los países del mundo, incluyendo a Venezuela, han declarado ser partidarios del desarrollo sustentable (o sostenible), es decir, un tipo de desarrollo económico con equidad social, que considera la conservación del ambiente y la ordenación del territorio como su sustento fundamental. En qué medida los hechos se aproximarán o no a este discurso está por verse.

El planificador enfrentado a este tipo de disyuntivas puede orientarse de tres maneras complementarias: primero, con el conocimiento que tiene sobre la tónica general del gobierno o de la institución a la que sirve; segundo, sondeando la opinión pública en general y los grupos afectados en particular; y tercero, realizando análisis multicriterios y de conflictos para intentar definir la combinación de objetivos parciales que pudiera lograr un grado mayor de aceptación por el mayor número de personas.

Finalmente, los objetivos deben ser realistas; alcanzables mediante pequeños o grandes esfuerzos, pero alcanzables. En ese sentido, el estilo de desarrollo del país constituye el primer nivel de acotamiento, recordando que dicho estilo se define como el conjunto de respuestas a las preguntas sobre qué producir, cómo producir, dónde producir y para quién producir; lo que equivale también a preguntarse quién posee qué y cómo se distribuyen los costos y beneficios del desarrollo. Técnicas específicas como las matrices multicriterios y las de análisis de viabilidad socio-política, constituyen tamices más precisos para juzgar el grado de realismo de los objetivos.

## CAPÍTULO VI

# EL DIAGNÓSTICO

*Cada cabeza es un mundo y todo depende del cristal con que se mire.*<sup>143</sup>

En esencia, e independientemente de las técnicas concretas que se utilicen o de la forma de exposición que se adopte, el diagnóstico consiste en explicar por qué la realidad es como es y no como se supone o se desea que debe ser. El término ha sido tomado de la medicina y, al igual que en ella, es usual confundirlo con la mera descripción de síntomas, conduciendo así a propuestas de acción (tratamientos) muy inadecuados.

Su elaboración plantea los siguientes problemas prácticos: primero, descomponer la realidad analizada en partes manejables; segundo, seleccionar variables mediante las cuales describir esas partes; tercero, seleccionar criterios que permitan juzgar lo descrito en función de lo deseable; cuarto, realizar ese juicio; y quinto, explicar la diferencia entre la realidad y lo normativo. Previamente, sin embargo, se ofrece una visión general del enfoque verdaderamente sistémico, diferente a lo puramente sistemático, como toda una alternativa para abordar el problema del diagnóstico.

### 6.1 EL ENFOQUE SISTÉMICO

Hace ya varios decenios que el enfoque *sistémico* se encuentra en el umbral de la planificación como una gran promesa metodológica. Sin embargo, en la práctica y salvo rarísimas excepciones, no ha sido aplicado,

---

<sup>143</sup> Otras dos perlas de la sabiduría popular.

llegando a ser confundido con lo *sistemático* en el sentido peyorativo del término, es decir, como simple proceder organizado. A continuación, se rescatan algunos conceptos centrales al respecto, que tal vez contribuyan a motivar su aplicación verdadera.

Entre muchas definiciones posibles,<sup>144</sup> sistema es «cualquier cosa compuesta de partes o elementos que se relacionan o interactúan entre sí como un átomo, una máquina, un organismo, un lenguaje, una economía, una ecuación, etc. Cada una de las cosas o ideas expresadas tienen algo en común: están formadas por pocos o muchos elementos componentes relacionados entre sí unos con otros, que conforman una totalidad definida muy claramente en unos casos (un átomo, una máquina, una ecuación), menos definida en otros (una economía), pero en todo caso constituyen un todo que en una u otra forma podemos definir, circunscribir, determinar. Esto es lo importante. La palabra sistema es fundamentalmente un término para designar la «conectividad» de las partes entre sí. Dicho en otra forma, un sistema es tal en la medida que sea un «sistema de relaciones».<sup>145</sup>

La definición de las partes que lo integran varía, como es lógico, de un sistema a otro. Sin embargo, creemos que pueden ser clasificadas con base en los siguientes criterios: primero, por su grado de homogeneidad con relación a características físicas, culturales, étnicas, religiosas, económicas o de cualquier otra índole; segundo, por la función que cumplen; tercero, por estar adscritas a una determinada organización.

En cuanto a las relaciones entre esas partes, ellas pueden ser también de naturaleza muy diversa como lenguajes, electricidad, calor, mecanismos, o flujos materiales, considerados todos como «información» que fluye en el sistema, generada por una parte del mismo o proveniente del exterior, y transmitida a otras con diferentes direcciones y propósitos; provocando en cada caso decisiones, que a su vez generan nueva información y así sucesivamente en cadenas interactuantes de acción y reacción.

Por otra parte, los sistemas pueden ser clasificados en determinísticos y probabilísticos, según su comportamiento se considere predecible o no; simples, complejos o muy complejos, según el número de partes y relaciones involucradas; naturales o creados por el hombre; dinámicos o estáticos; abiertos o cerrados, según estén o no en comunicación con su ambiente;

---

<sup>144</sup> Ver por ejemplo las definiciones recopiladas por Pedro Voltes Bou en *La teoría general de sistemas*. Editorial Hispano Europea. Barcelona. 1978. Capítulo IV.

<sup>145</sup> Rotundo, Emiro. *Introducción a la teoría general de los sistemas*. UCV. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas. 1978, p. 3.

con alto o bajo grado de entropía o desorden; con adscripción o no a una finalidad; y ordenados o no en jerarquías. En realidad, rara vez es posible distinguir claramente un sistema en los términos polarizados que sugieren estas clasificaciones; se trata más bien de una cuestión de gradientes; es decir, un sistema puede ser *más o menos* determinístico, complejo, dinámico, abierto, jerárquico o entrópico.

También es preciso tener en mente que todo sistema forma parte de otro mayor y así sucesivamente hasta llegar a constituir la Tierra un gran sistema natural-social, ubicado a su vez en un sistema superior galáctico e intergaláctico.

El problema es cómo aplicar estos conceptos sistémicos a la comprensión de un ámbito social planificado, más allá de un simple recuento de partes y relaciones. A este respecto, creemos que el trabajo clásico de Miller<sup>146</sup> resumido por Voltes,<sup>147</sup> continúa vigente como una especie de listado de aspectos a tomar en cuenta con una alta dosis de imaginación y creatividad:

- La tasa de crecimiento de un sistema en un medio donde exista una cantidad de energía esencialmente no restringida que esté disponible como input del sistema, es exponencial dentro de ciertos límites.
- Se necesita más energía para una transmisión a través de una frontera que para una transmisión al suprasistema inmediatamente exterior a una frontera o al sistema inmediatamente interior a ella.
- La expansión de la energía o la información a través de los sistemas es cuantitativamente comparable.
- Existe siempre una alteración constante entre la entrada de energía o información (input) en un sistema y la salida desde tal sistema (output).
- La distorsión de un sistema es la suma de los efectos de procesos que reducen el input o se suman al output para menguar las tensiones.
- Cuando las variables de un sistema vuelven al equilibrio después de la tensión, la tasa de reforma y la fuerza de los factores de restauración son mayores que los sugeridos por una función lineal del desplazamiento desde un punto de equilibrio.
- Los sistemas vivos responden a una tensión continuamente creciente, comenzando por un retraso en la respuesta, siguiendo una respuesta sobrecompensatoria y acabando con un colapso catastrófico del sistema.

---

<sup>146</sup> Miller, James. «Toward a General Theory for the Behavioral Sciences», en *American Psychologist*. 1955.

<sup>147</sup> Voltes Bou, Pedro. *Op. cit.*, pp. 17-19.

- Los sistemas que sobreviven comienzan por emplear las defensas menos costosas contra la tensión y sólo más tarde utilizan las más costosas.
- Los sistemas que sobreviven actúan a una eficiencia óptima con el máximo output de energía, el cual es siempre inferior a la eficiencia máxima.
- Cuando existe discontinuidad en el «feedback» negativo de un sistema, desaparecen al mismo tiempo su estado constante y su frontera y el sistema concluye.
- Las dimensiones del output de un sistema son siempre inferiores a las dimensiones del input.
- La descentralización del mantenimiento de las variables en equilibrio gasta siempre más energía que la centralización, aunque puede aumentar la utilidad.
- A medida que aumenta la descentralización, los subsistemas actúan de modo creciente en beneficio de la información que existe en otras partes del sistema.
- Cuantos más subsistemas haya en los sistemas eficientes, más variables podrán mantener en equilibrio, pero habrá también proporcionalmente más subsistemas cuya destrucción redundará en el colapso del sistema.
- La gama de equilibrio de un sistema para una variable específica aumenta proporcionalmente al almacenamiento del input en el caso de falta de tensión sobre tal variable. La destrucción del input se da en el caso de un exceso de tensión.
- Cuando no es posible simultáneamente la reducción de varias tensiones, el orden en que se reducen dentro de los sistemas que sobreviven es desde la más fuerte a la más débil, si el esfuerzo requerido para su reducción es el mismo.
- Existe siempre una gama de tasas óptimas para el desarrollo del lenguaje del sistema. Si se desarrolla demasiado rápidamente, el sistema no puede equilibrar adecuadamente las variaciones del input; si se desarrolla demasiado lentamente, el sistema no puede aprovecharse adecuadamente de los input anteriores.
- Dentro de ciertos límites, cuanto más energía en un sistema esté dedicada a procesar la información (en contraste con actividades metabólicas y motrices), más probable es que el sistema sobreviva.
- Cuando una especie viviente (depredadora) se alimenta de otra (presa) y ambas especies continúan sobreviviendo, la oscilación de la cantidad de depredadores y presas se desarrolla en torno de un punto de equilibrio.

## 6.2 LA DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD EXISTENTE

El primer paso en la descripción de la realidad existente consiste en conceptualizar gráficamente el tema en cuestión, en una secuencia que vaya del objetivo perseguido a la información necesaria para los análisis que permitan plantear soluciones. Este ejercicio debe ser realizado por el equipo de trabajo y tomar todo el tiempo que haga falta, en la seguridad de que, una vez claramente definido, permitirá avanzar con rapidez. Por el contrario, si no está claro desde el principio, originará después continuas interrupciones y retrocesos.

El objeto de la planificación puede ser la totalidad o un sector de la sociedad, la economía, la cultura, la política, la geopolítica o la naturaleza, considerados a nivel mundial, continental, subcontinental, nacional, regional, subregional, urbano o puntual. En cualquier caso, los objetivos se referirán a una o a ambas cosas: solucionar problemas existentes o previstos y mejorar la producción de algo material o inmaterial; llámese bien económico, educación, salud, seguridad o lo que sea.

Cuando se trata de buscar soluciones a problemas existentes o previstos, un flujograma de causas y efectos, cuya técnica será explicada más adelante, permitirá definir el tipo y grado de desagregación necesaria del tema. Y cuando se trata de mejorar la producción de algo, creemos que resulta sumamente útil intentar responder las siguientes preguntas,<sup>148</sup> cuya respuesta a un nivel macrosocial, dicho sea de paso, equivale a definir el estilo de desarrollo predominante en la sociedad en cuestión:

1. *¿Quién produce?* El diagnóstico de la organización que produce puede tomar dos direcciones complementarias: primero, una que es resumible en el organigrama y en un flujograma de actividades; y segundo, otra que la visualiza cumpliendo una función externa, en el sentido de originar lo que entrega a otras, y diversas funciones internas que la capacitan para ello. Estas funciones internas son las siguientes: reclutamiento de miembros, seguridad, adaptación al medio, fijación de objetivos, asignación y jerarquización de roles, establecimiento y transmisión de conocimientos e integración mediante premios y castigos.<sup>149</sup>
2. *¿Para quién se produce?* La producción puede estar destinada a grupos sociales y regiones muy distintas, con expectativas, formas de

<sup>148</sup> Castellano, Hercilio. *El oficio del planificador. Op. cit.*, pp. 40-42.

<sup>149</sup> Silva Michelena, José Agustín. *Apuntes de clase sobre política y sociedad*. Cendes. 1964.

organización y respuestas también distintas, que es conveniente definir para juzgar después en qué medida están siendo satisfechas.

3. *¿Qué se produce?* Se refiere tanto a la enumeración de los productos, como a sus características y a su capacidad para satisfacer determinados requerimientos.
4. *¿Cuánto se produce?* Cuando se trata de productos tangibles y mensurables, la respuesta es obvia. En cambio, cuando se trata de productos intangibles no mensurables o difícilmente mensurables, como calidad de educación por ejemplo, es necesario recurrir a estimaciones cualitativas traducidas a algún tipo de indicador más o menos subjetivo. Esto es mucho más sensato que no incluir las variables en cuestión, simplemente porque no se les puede medir, error craso que todavía hoy es frecuente en las ciencias sociales.
5. *¿Cuánto se necesita?* Esta pregunta obliga a definir, cuantificar y caracterizar los diferentes usuarios actuales y potenciales, de conformidad con el Punto 2; y esto es particularmente cierto cuando lo producido constituye un insumo para otras actividades, cuyo producto es a su vez insumido por otras; estableciéndose cadenas de relaciones que es preciso seguir para responder la pregunta original.
6. *¿Cómo se produce?* Responder implica referirse a la tecnología y a las relaciones sociales que se derivan de ella. En cuanto a la tecnología, será necesario considerar su eficiencia, es decir, la relación entre lo que insume y lo que genera, tanto en términos materiales como monetarios; su grado de obsolescencia con relación a nuevas alternativas; la medida en que se adapta al tamaño actual y previsible de la demanda; el grado en que puede crecer modularmente, es decir, mediante inversiones relativamente pequeñas que sigan el paso de la demanda; y su relación con el ambiente natural y humano.

Finalmente, las relaciones sociales que se derivan del hecho productivo y de su tecnología constituyen un aspecto raras veces tocado en la planificación del desarrollo, pese a su importancia. En efecto, la forma de apropiación de los medios de producción y la naturaleza más o menos sofisticada de la tecnología determinan formas diferentes de relaciones entre empresarios y asalariados. Desde ese punto de vista una plantación, por ejemplo, es muy diferente a un conuco migrante: en la primera, se establece un tipo de relación esclavista en el sentido de que ambos actores, propietario y peón, dependen mucho el uno del otro; pero el poder del propietario sobre el peón es absolutamente mayor que el del peón sobre el propietario. En la segunda, en cambio, la relación entre

el propietario, el conuquero migrante, y su fuerza de trabajo, su familia, es de cooperación permanente, distribuyéndose lo producido según las necesidades del grupo.

7. *¿Dónde se produce?* La respuesta debe provenir desde dos ángulos: el ambiente natural y el sistema urbano, entendiendo éste como el conjunto de centros poblados con diferentes jerarquías y funciones sobre el territorio y las relaciones de todo tipo que los unen. El ambiente natural actúa como un conjunto de condicionantes positivos y negativos a la producción, siendo a la vez: primero, oferente de materias primas, agua y energía; segundo, sustento más o menos firme de la infraestructura física; y, tercero, receptor más o menos frágil de efluentes líquidos, sólidos y gaseosos capaces de modificar la calidad de la tierra, el aire, el agua, el paisaje y el equilibrio de los ecosistemas allí presentes. Con relación al sistema urbano, el diagnóstico tratará de definir si las actividades planificadas están ubicadas en los lugares que aseguran el mayor número posible de ventajas comparativas; o si, por el contrario, se ubican en lugares inconvenientes. Las ventajas pueden referirse a la cercanía de materias primas, de mercados y de economías de aglomeración y de escala. Estas últimas engloban las ventajas derivadas de la presencia de servicios y de infraestructuras físicas y la posibilidad de repartir los costos fijos entre un número mayor de unidades producidas en función de una demanda creciente.
8. *¿Cómo se «vende»?* El hecho de que la palabra «vende» esté entre comillas implica que no necesariamente se trata de «productos» sujetos a un precio, sino de «productos» que de alguna forma u otra son entregados por los productores a sus intermediarios y/o consumidores. A este respecto, será necesario considerar tres cosas: el sistema de recolección y almacenaje; el sistema de distribución; y el sistema de transporte involucrado en ambos casos.
9. *¿Cómo se distribuyen los costos y los beneficios de la producción?* Cualquier proceso productivo de bienes materiales o inmateriales implica la utilización de recursos y la generación de productos que pertenecen a alguien, son deseados por alguien y afectan positiva o negativamente a alguien. Tomando en cuenta esa realidad, es preciso definir claramente cómo se distribuyen los costos y los beneficios del proceso, considerando que ello es importante no sólo desde el punto de vista de la equidad, sino también como factor determinante en los niveles de productividad.

### 6.3 LA DESCRIPCIÓN DE LO DESEABLE

Tener una idea clara sobre lo deseable exige, en primer lugar, un juicio sobre la bondad, conveniencia y oportunidad de lo que existe. Y este juicio puede variar considerablemente dependiendo de quién lo haga y en qué posición y momento se encuentre, hasta el punto que la corriente situacionista convierta este hecho en su categoría central de análisis. Como quiera que es extremadamente difícil, si no imposible, satisfacer simultáneamente la multiplicidad de demandas que esa pluralidad de juicios implica, se recurre en el proceso de planificación a las siguientes soluciones no necesariamente excluyentes las unas de las otras:

Primero, partir del supuesto según el cual quien planifica representa válidamente a una comunidad más o menos amplia, la cual le ha autorizado para juzgar y decidir en su nombre. En este caso, el juicio puede ir desde lo extremadamente tecnocrático hasta lo extremadamente politizado, pasando por una gama muy amplia de combinaciones entre ambas posiciones.

Segundo, utilizar patrones (estándares) de amplia aceptación, incluidos muchos de ellos en instrumentos legales vinculantes. Por ejemplo: tres camas hospitalarias por cada mil habitantes; 30 alumnos por aula; 250 litros de agua por persona; no asfaltar con menos de 100 vehículos diarios o considerar como gestión vial un índice volumen/capacidad superior a 0,75.

Tercero, lograr una participación amplia y consciente de la población objeto del plan, a fin de identificar las necesidades realmente sentidas en contraposición a las visiones tecnocráticas y politizadas; y negociar con los diferentes grupos alguna forma de acuerdo satisfactorio, no necesariamente óptimo.

### 6.4 EXPLICANDO LA DIFERENCIA

Explicar y cuantificar la diferencia entre lo que es y lo que debería ser, pasa por el manejo de las leyes que conforman las diferentes ciencias que apoyan la temática planificada. En la medida en que estas leyes estén bien definidas y tengan una alta capacidad explicativa y predictiva, la tarea puede ser relativamente fácil; pero, en la medida en que no sea así, será necesario recurrir al juicio de expertos, a la propia experiencia y a la intuición. Partiendo de esa base, se explican a continuación tres instrumentos usuales para analizar la causalidad de los fenómenos en planificación: la técnica de

correlación estadística, los flujogramas causa-efecto, y un instrumento por excelencia, los modelos, los cuales serán tratados en el Subcapítulo 6.5.

#### 6.4.1 La técnica de correlación estadística

Esta técnica ha sido diseñada para cuantificar la medida en que una variable dependiente aumenta o disminuye ante variaciones de otra u otras independientes que supuestamente la explican. Su cálculo ha sido profusamente explicado en numerosísimos textos,<sup>150</sup> razón por la cual no parece conveniente incluirlo aquí. Sin embargo, vale la pena destacar lo siguiente:

Primero, el hecho de que exista correlación entre variables no implica, necesariamente, que exista entre ellas una relación de causalidad, es tan sólo un indicio que debe ser corroborado; segundo, la correlación no es necesariamente lineal, puede adoptar diferentes formas matemáticas reflejadas en diferentes tipos de curvas, cuya lectura dice mucho con relación al comportamiento de las variables estudiadas; tercero, la proliferación actual de computadores personales permite simular rápidamente múltiples combinaciones de variables supuestamente explicativas y numerosos tipos de «ajustes» de curvas, con sus respectivos gráficos, hasta llegar en pocos minutos a la aparentemente mejor.

#### 6.4.2 Los flujogramas causa-efecto

Partiendo de un hecho a estudiar directamente observable, un problema por ejemplo, enunciado gráficamente en un recuadro, se desprenden otros recuadros conteniendo las causas más inmediatas; a partir de éstas, otros recuadros con las causas un tanto menos inmediatas; y así sucesivamente hasta llegar a las causas más profundas.

En términos marxistas, podríamos distinguir tres planos sucesivos en un flujograma de este tipo: los hechos, la superestructura y la estructura. En términos del biologicismo situacionista: la fenoproducción, los hechos directamente observables; la fenoestructura, resultante de la acumulación de hechos en organizaciones, normas y costumbres; y la genoestructura, lo

---

<sup>150</sup> Ver, por ejemplo: Castellano, Amílcar. *Estadística aplicada a la investigación*. Fondo Editorial Irfes. Maracaibo. 1977.

que explica finalmente los hechos y la fenoestructura; estando fuertemente enraizado en la sociedad.

Aquellos recuadros de los que parte un número mayor de flechas determinantes hacia otros serán las *variables estratégicas* de la planificación tradicional o los *nudos críticos* de la planificación situacional, objeto preferente de las acciones a ser propuestas en el plan. En cambio, aquellos a los que llega un número mayor de flechas determinantes serán las variables más dependientes, cuyo ataque implicará el ataque simultáneo de muchas otras.

#### 6.4.3 *La matriz de impactos cruzados*

Se trata de una matriz cuadrada, es decir, con un número igual de filas y columnas. El encabezamiento tanto de las filas como de las columnas contiene el enunciado del problema y de sus causas, para lo que resulta muy útil trabajar primero con un flujograma como el descrito previamente.

Trabajando horizontalmente, en cada casilla se anota el impacto del problema en sí y de cada causa sobre el mismo problema y las demás causas, utilizando una escala preseleccionada, por ejemplo entre 0 y 10, en la que cero significa ningún impacto y 10 un máximo impacto; bien sea de sentido directo (si una aumenta, la otra también) o de sentido inverso (si una aumenta, la otra disminuye y viceversa).

Las sumas horizontales constituyen indicadores de *determinación* de las causas; y las sumas verticales, indicadores de *dependencia* de las mismas. Las variables más determinantes equivaldrían a los nudos críticos de los flujogramas, los que, en principio, serán el objeto prioritario de las propuestas del plan; y las variables más dependientes, de manera similar también a lo que ocurre en los flujogramas, aquellas cuyo enfrentamiento supone enfrentar también muchas otras, haciéndose así más difíciles de atacar.

Ahora bien, cuando una variable es modificada por otra, la influencia que la segunda ejerce sobre una tercera también se modifica y así sucesivamente, estableciéndose una reacción en cadena que la matriz no capta. Se recurre entonces al siguiente procedimiento: se multiplica la matriz por sí misma, es decir, se eleva al cuadrado, lo que es muy fácil en cualquier hoja de cálculo computarizada. Si los indicadores de determinación y dependencia no varían significativamente, se entiende que la matriz expresa adecuadamente tanto los impactos directos como los indirectos.

Si los indicadores varían significativamente, se multiplica de nuevo, es decir, se eleva la matriz al cubo y se verifica de nuevo el comportamiento relativo de dichos indicadores; y así sucesivamente hasta que no varíen más, momento en que se detiene el proceso y se supone que, en ese estado, la matriz refleja adecuadamente los impactos directos e indirectos.

## 6.5 EL USO DE MODELOS

Es usual denominar la descripción y explicación de la realidad actual planificada como «*modelo analítico*» y la realidad deseada como «*modelo normativo*»; ya que, de alguna forma, son representaciones esquemáticas de lo que ocurre y de lo que debería ocurrir.

El conocimiento de esa realidad, y la rigurosidad de las leyes científicas que la explican, puede variar de lo muy vago a lo muy sólido. En el primer caso, los «modelos» serán poco estructurados y muy intuitivos. A medida que se acerquen al segundo caso, serán más y más estructurados y científicos. Consecuentemente, el concepto de modelos y su aplicación en planificación constituyen piezas importantísimas, razón por la que se les resume muy brevemente a continuación, basándonos en los párrafos correspondientes del *Oficio del planificador*.<sup>151</sup>

Los modelos son abstracciones de la realidad que permiten representar, de manera más o menos esquemática, una actividad o situación dada y predecir su reacción ante hechos que la afectan. Constan de variables y relaciones entre ellas y ambas suelen ser tan numerosas que el planificador debe esforzarse por escoger sólo las más relevantes.

Dichas variables son de cuatro tipos: controlables, aquéllas cuyos valores pueden ser determinados por decisiones al alcance de quienes manejan el proceso de decisión; no controlables, aquéllas cuyos valores, por el contrario, no están al alcance de los decisores; de resultado, que son producto de la interacción de las variables originales del modelo; de utilidad o de valor, las que reflejan la importancia dada por los decisores a los resultados y a las otras variables.

Simplificando, el problema que se le plantea al planificador es el de encontrar los valores de las variables controlables que producen un resultado «adecuado», dadas ciertas características de las variables no controlables.

---

<sup>151</sup> *Op. cit.*, pp. 192-194.

Los valores de las variables controlables o de decisión capaces de generar la mayor utilidad son denominados «óptimos»; y la optimización ha servido de orientación central a los modelos durante mucho tiempo. Sin embargo, esto plantea cuando menos dos problemas: la definición de utilidad, es decir, de lo deseable, que ha sido abordada en otros puntos; y el hecho de que una situación no óptima puede ser aceptable y, lo que es más importante, posible, lo que a menudo no ocurre con la primera.

Un tipo de modelos a los que se hace alusión frecuentemente son los de *simulación*. De hecho, cualquier modelo puede serlo, en el sentido de ser capaz de representar (simular) una realidad. En un sentido más estricto, se reserva el término para denominar aquellos modelos implementados de manera tal que permitan revisar fácil y repetitivamente lo que pasa o pasará dentro de un conjunto de relaciones normalmente complejas, al modificar algún valor en particular o varios de ellos. Estos modelos, generalmente computarizados, constituyen un auxiliar de gran importancia para la toma de decisiones, especialmente cuando las realidades involucradas cambian a menudo. Dos ejemplos de factura reciente son los modelos de Mata<sup>152</sup> y Castellano.<sup>153</sup>

De una forma u otra, la construcción de cualquier modelo enfrenta los siguientes problemas: primero, decidir el nivel de desagregación adecuado al tema, a su contexto y a la información disponible, considerando que, según la desagregación sea mayor, los resultados serán más ricos (aunque no necesariamente más exactos); pero la información requerida será más difícil de obtener, el costo será más alto y los imponderables pesarán también más. Por el contrario, a medida que la desagregación sea menor, los resultados serán más globales, pero la información se facilita, el costo disminuye y el peso de los imponderables se reduce.

Segundo, el problema de la continuidad de las variables, es decir, el hecho de que puedan tomar valores muy cercanos unos de los otros o, por el contrario, tomar sólo unos pocos valores precisos que involucran saltos importantes. Asumir, como a menudo ocurre, que ciertos fenómenos no continuos puedan comportarse como tales, conlleva la posibilidad de resultados muy distorsionados.

Tercero, las retrocausaciones funcionales o «feedbacks»: el hecho, no siempre fácil de captar, de que las variables se influyan las unas a las otras,

<sup>152</sup> Mata Mollejas, Luis. *Modelo para simular la economía venezolana (Seven)*. Cendes, 1994.

<sup>153</sup> Castellano, Hercilio. *Modelo para simular la relación economía-ambiente en Venezuela*. Como parte del trabajo *Ajuste estructural y ambiente*, elaborado por el Cendes para la WWF, coordinado por Lourdes Yero. 1994.

positiva o negativamente, dentro de cadenas de causa-efecto, de forma tal que el equilibrio del sistema considerado puede alterarse y tender o no a otro diferente. Dos teorías complementarias, actualmente en pleno desarrollo, relevan la importancia de este punto: las teorías de la complejidad y del caos. Según ellas, dentro de la complejidad máxima que pueda caracterizar a la naturaleza o a la sociedad, existen patrones comunes de comportamiento que es posible detectar y someter a leyes científicas; y, por otra parte, si la complejidad sobrepasa ciertos límites, puede llegarse a un punto en que una pequeñísima variación en una variable aparentemente poco determinante, puede provocar la ruptura total del sistema; contrariando así nociones fuertemente enraizadas con relación al comportamiento de todo tipo de fenómenos mediante modelos convencionales.

Cuarto, la necesidad de incluir muchas veces variables cuyo valor depende del comportamiento de personas, estando éste influido por un número tal de características y circunstancias interactuantes que difícilmente pueden ser predecibles en la mayoría de los casos. Este tema recibirá especial atención en los capítulos dedicados al análisis y promoción de la viabilidad socio-política de lo planificado.

## 6.6 INVESTIGACIÓN Y PLANIFICACIÓN

Afirmamos que la planificación y la investigación, como oficios, se ignoran mutuamente en gran medida, desaprovechando conceptos, enfoques, métodos y procedimientos que pudieran enriquecer considerablemente a las dos.<sup>154</sup>

En efecto, en su fase de diagnóstico, la planificación es investigación en el sentido de generar conocimientos, usualmente a partir de otros conocimientos previos, pero también, ocasionalmente, de naturaleza primaria. Esta actividad, por razones de tiempo y a menudo por ignorancia, suele ser poco rigurosa, lo cual permite suponer que muchas decisiones posteriores pudieran ser incorrectas.

Por otra parte, la rutina de la planificación en la fase de diagnóstico ha desarrollado formas sistemáticas prácticas para abordar problemas y

---

<sup>154</sup> Hercilio Castellano, «Planificación e investigación: dos artesanías que se desaprovechan mutuamente». Seminario de Investigación Cualitativa, Doctorado en Estudios del Desarrollo. Cendes. UCV. 2003.

analizarlos que la actividad de investigación aparentemente no aprovecha en medida suficiente, como el análisis estructural de Godet o los arquetipos sistémicos de Senge, por ejemplo.

Finalmente, los numerosos conocimientos que se descubren, se inventan o se modifican durante los procesos de planificación, no se suman directa y sistemáticamente al acervo correspondiente, quedando su adopción al azar.

En el presente contexto, vale la pena recordar qué entendemos por planificación y por investigación, insistiendo en que ninguna de las dos son ciencia, en el sentido de que no pretenden establecer un conjunto de teorías que permitan predecir el comportamiento de algo frente a determinados estímulos; ambas son formas de artesanía, en el sentido de «actividades que requieren el dominio de ciertas habilidades»; sus productos nunca son iguales; sus herramientas son muy simples; la intuición juega, a menudo, un papel tan importante o más importante que la razón, y los resultados dependen, en medida superlativa, de las habilidades y de la «inspiración» del artesano.

La que entendemos por planificación ha sido ya expuesto ampliamente en páginas precedentes, y en cuanto a la investigación, diremos que se han hecho numerosas recopilaciones de las definiciones del término «investigación», por ejemplo, la de Hurtado de Barrera;<sup>155</sup> sin embargo, preferimos concentrarnos en aquellas con mayor uso en el contexto de la planificación.

En su sentido más común y amplio y según el diccionario de la lengua castellana, investigar es «registrar, indagar», lo cual está de acuerdo con las voces latinas que le dan origen, *in* y *vestigium*, que significan «seguir el rastro o la huella». De acuerdo con el diccionario de la lengua inglesa, «examen cuidadoso de algún tema para encontrar nuevos hechos», definición más operativa que la anterior, ampliada, entre muchos otros, por Ander Egg,<sup>156</sup> un autor fundamental en la formación de los planificadores latinoamericanos durante decenios, quien define investigación como «un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico, que permite descubrir nuevos hechos o datos, relaciones o leyes, en cualquier campo del conocimiento humano».

---

<sup>155</sup> Hurtado de Barrera, Jacqueline. *Metodología de la investigación holística*. Servicios y Procedimientos para América Latina (Sypal) e Instituto Universitario de Tecnología Caripito (IUTC). Tercera edición. Caracas. 2000.

<sup>156</sup> Ander Egg, Ezequiel. *Introducción a la planificación, Introducción a las técnicas de investigación social*. Humanitas. Buenos Aires. 1968 y 1979.

A partir de estas definiciones y de tantas otras, Hurtado de Barrera<sup>157</sup> caracteriza sintéticamente a la investigación como MÚSICCA, es decir, como:

- Metódica, ya que tiene procedimientos propios, es organizada y planificada, procede según reglas, técnicas y métodos que han resultado eficaces en otras oportunidades y que van siendo perfeccionadas con la experiencia y con los nuevos conocimientos.
- Universal, en la medida en que los resultados obtenidos contribuyan a aumentar el patrimonio social, científico y cultural de la humanidad.
- Sistemática, ya que las ideas, conocimientos e información obtenidos mediante la investigación se conectan lógicamente entre sí, intentando formar una totalidad armónica y coherente.
- Innovadora, pues es un procedimiento dinámico y creativo que permite recoger nuevos conocimientos e ir cambiando y complementando los anteriores, propiciando así el avance científico.
- Clara, concisa y precisa, para lo cual crea lenguajes propios, inventando símbolos y fórmulas con significados específicos; y hace mediciones y registros mediante instrumentos que le permiten captar ciertas características de los eventos estudiados.
- Comunicable, ya que los resultados obtenidos se expresan en documentos difundibles.
- Aplicable, sus resultados son útiles y contribuyen al crecimiento del ser humano en diversos aspectos de su vida.

Casi cualquier tema a investigar en el contexto de un proceso de planificación, está integrado por numerosas variables interactuantes, y los «datos» provendrán de opiniones y percepciones, que deben interpretarse de la mejor manera posible, convencidos de la que verdad es relativa y aprensible sólo de manera imperfecta y probabilística.

Consecuentemente, la metodología a seleccionar debe aceptar estas premisas y ser integral y predominantemente cualitativa. Para decidir a favor de una en particular o de una mezcla de ellas, conviene revisar antes las creencias básicas en los distintos paradigmas de investigación y las diversas culturas de investigación cualitativa, con el propósito de definir una posición.

---

<sup>157</sup> *Op. cit.*

Cuadro 6.1  
**Creencias básicas en los paradigmas de la investigación**

<b>Paradigma</b>	<b>Ontología</b>	<b>Epistemología</b>	<b>Metodología</b>
Positivismo	Realismo naive. Realidad aprensible.	La verdad	Experimental, manipulativa, cuantitativa, basada en hipótesis.
Postpositivismo	Realismo crítico. Realidad aprehensible de manera imperfecta y probabilística.	La verdad probable	Acepta lo cualitativo.
Teoría crítica	Realismo histórico. Realidad virtual amasada por lo social, lo político y lo cultural.	Verdad valorizada y subjetivista	Dialogica y dialéctica.
Constructivismo	Relativismo. Realidades locales y específicas.	Verdad «creada»	Hermenéutica dialéctica.

Fuente: Denzin, N. y Lincoln, Y. *Handbook of Qualitative Research*. SAGE.

La metodología necesaria y posible comparte características del post-positivismo, la teoría crítica y el constructivismo: consideramos que la realidad es aprensible sólo de manera imperfecta y probabilística, está condicionada por lo socio-cultural y lo político y es relativa en función de su contexto; consecuentemente, debe aceptar lo cualitativo y trabajar de manera hermenéutica y dialéctica.

En cuanto a las culturas de investigación, las distintas escuelas se distinguen las unas de las otras, en primer lugar, por su actitud hacia el conocimiento y hacia el sujeto que investiga y, en segundo lugar, por la actitud que adopta el investigador y los elementos que destaca.<sup>158</sup>

Así, la Fenomenología intenta comprender, no las causas de los fenómenos, sino sus características esenciales; el investigador hace todas las interpretaciones posibles sobre el objeto de estudio; el sujeto es el centro del proceso fenomenológico y la conciencia es la realidad.

<sup>158</sup> Rusque, Ana María. *De la diversidad a la unidad en la investigación cualitativa*. Ediciones Faces/UCV. Vadell Hermanos Editores. 1999.

La Hermenéutica se refiere a un conocimiento holístico y no fragmentado derivado del medio natural comprensivo y explicativo; el investigador debe interpretar sobre el significado que los actores le dan a la acción social; la dualidad sujeto-subjetividad es la base del conocimiento, y se da importancia a la relación sujeto-contexto y a las referencias socio-históricas.

Para la Etnografía, las tres formas de conocimiento son: descripción, interpretación y explicación; el investigador debe guardar distancia del sujeto para que sus propias concepciones sobre lo que estudia no interfieran en los resultados; busca la observación directa en el terreno sobre comportamientos sociales de culturas desconocidas.

El Interaccionismo simbólico incorpora el concepto del *sí mismo (self)* y se interesa por describir la estructura de la interacción en la vida cotidiana. Como participante de una comunidad, el sociólogo está inmerso en un complejo de significados que mediatizan su acción frente a los hechos sociales, por lo que realiza interpretación de las interpretaciones. La acción humana está orientada subjetivamente a través de interpretaciones que hacen los individuos de la realidad social, reconociendo la importancia del contexto.

La Etno Metodología hace hincapié en el carácter objetivo aunque interpretado de la acción y la realidad social; la unidad del conocimiento lo constituyen el lenguaje y la explicación de significados; la participación se realiza a través del lenguaje y no hay estatus diferenciado entre observador y sujeto. Se enfatizan los procesos por los cuales los individuos asignan significados a los hechos sociales, lo que el investigador interpreta.

Para el Método Biográfico, la razón dialéctica es capaz de comprender tanto al individuo como al sistema social; tiene carácter histórico y va de lo abstracto a lo concreto; el investigador y el sujeto entran en un proceso de interacción pactado, donde tanto el sujeto como el investigado se modifican como individuos a partir de la interacción. La unidad de análisis es el grupo que aparece mediatizado tanto por representaciones socio-estructurales como por representaciones socio simbólicas.

Cuál o cuáles de estas escuelas se corresponden mejor con las necesidades de la planificación? Como actitudes hacia el conocimiento, la hermenéutica y la etnográfica, en cuanto la primera se orienta al conocimiento holístico derivado del medio natural y la segunda admite que las formas de conocimiento son la descripción, la interpretación y la explicación.

Desde el punto de vista de las actitudes del investigador, igualmente interesan la hermenéutica y la etnográfica, según las cuales, el investigador debe interpretar el significado que los actores le dan a la acción social,

manteniendo distancia de ellos para no interferir en los resultados. Y de acuerdo con el elemento a destacar, la hermenéutica y la etno metodología, por su énfasis en las referencias socio históricas y la ontología del lenguaje.

Nos encontramos así en la necesidad de integrar paradigmas y métodos, razón por la cual nos acogemos a la *Investigación Holística*, definida, precisamente, como aquella capaz de integrar paradigmas y realidades diversas en un todo coherente. Esta selección obedece a las razones siguientes:

- Responde a las características deseables tanto de la planificación como de la investigación, tal y como han sido descritas anteriormente.
- Descarta el maniqueísmo propio de la confrontación cuantitativo-cualitativo.
- Responde positivamente a los mitos de la investigación señalados por Montero.<sup>159</sup>
- Divide el proceso de investigación en cuatro niveles (perceptivo, aprehensivo, comprensivo e Integrativo) que corresponden a la secuencia propia de la producción de conocimientos, cada uno de los cuales constituye un *holón*, en el sentido de tener vida propia y comprender al que lo precede, lo cual facilita decidir a priori el alcance de la investigación o modificarlo a lo largo del proceso.

A continuación y para cada uno de estos cuatro niveles, se resumen las preguntas subyacentes en los objetivos, los objetivos mismos y la descripción del holotipo de investigación correspondiente, siguiendo paso a paso a Hurtado de Barrera<sup>160</sup> con pequeñas modificaciones, añadiendo después la equivalencia en planificación de cada holotipo y los instrumentos y técnicas correspondientes.

El primer nivel del proceso de investigación es el Perceptual, en el que se formulan dos preguntas: la primera es «¿de qué se trata?» y la segunda es «¿cómo, quiénes, cuánto, dónde...?». El objetivo de la primera consiste en explorar y el de la segunda consiste en describir, codificar, enumerar, clasificar, identificar, narrar o relatar. En este nivel, el holotipo es visto secuencialmente como exploratorio y descriptivo, es decir, como la aproximación a un evento poco conocido para familiarizarse con él, abriendo así camino a una investigación más compleja, para luego identificar sus características, perfiles y taxonomías.

---

<sup>159</sup> Montero, Maritza. «El sentido y la medida: reflexiones sobre el método», en *Comportamiento*. Vol. 4, N° 1. Universidad Simón Bolívar. Caracas. 1995.

<sup>160</sup> Hurtado de Barrera. *Op. cit.*

En planificación, este nivel equivaldría a las fases preliminar y descriptiva del diagnóstico. En la fase preliminar se definen antecedentes y se delimitan el campo a planificar y los alcances del plan, mediante una revisión bibliográfica, los lineamientos del cliente, entrevistas y seminarios. En la fase descriptiva se definen los sectores, sistemas, estructuras, funciones o procesos a planificar y se definen, califican y cuantifican las variables y atributos correspondientes. En este momento resultan esenciales como herramientas, la teoría de sistemas, el manejo de las taxonomías, la estadística descriptiva y la aceptación de calificaciones subjetivas en grupos interdisciplinarios como fuente de información.

El segundo nivel del proceso de investigación es el Aprehensivo, en el que se preguntan dos cosas: primero, «¿varía la realidad según lugar, grupo y momento; cómo, cuánto ...?» y segundo, «¿cuáles elementos componen el fenómeno, cómo se combinan, cómo se ajustan a ciertos criterios?». Corresponde a la primera pregunta el objetivo de comparar, asociar, asemejar o diferenciar, siendo catalogado el holotipo como comparativo, en el sentido de intentar precisar las diferencias y semejanzas entre grupos, lugares o momentos relacionados con el evento. Y corresponde a la segunda pregunta el objetivo de analizar, recomponer, desglosar, criticar y juzgar, siendo catalogado el holotipo como analítico, en el sentido de buscar pautas en las relaciones internas en un evento, más allá de su simple descripción.

Este segundo nivel de investigación equivaldría en planificación a la fases descriptiva, valorativa y explicativa del diagnóstico, destinadas: primero, a averiguar si las variables, atributos y medidas seleccionadas son válidos en todas partes y para todos; y segundo, a conocer cómo se relacionan entre ellas las variables y si su estado puede considerarse como bueno o malo, conveniente o inconveniente, oportuno o inoportuno, de acuerdo con ciertos criterios predefinidos. Los instrumentos y técnicas de planificación mejor adaptados a estas tareas son la estadística, el análisis estructural de Godet, los modelos de diverso tipo y la comparación con patrones pre-establecidos, todo ello mediante la aceptación previa de opiniones subjetivas como fuente válida de información.

El tercer nivel del proceso de investigación es el Comprensivo, guiado por tres preguntas. La primera, «¿por qué ocurre, por qué es así, cuáles son las causas?», responde al objetivo de explicar y entender y su holotipo es catalogado como explicativo o de búsqueda de causas. Se corresponde con la fase explicativa del diagnóstico y los instrumentos y técnicas correspondientes son los flujogramas, las matrices de impactos cruzados y el proceso analítico jerárquico.

La segunda pregunta del nivel Comprensivo, «¿cómo será el futuro si todo sigue igual; qué ocurrirá si ciertos hechos ocurren?», responde al objetivo de predecir, prever o pronosticar y su holotipo es catalogado como predictivo o elaborador de visiones del futuro. Corresponde a la fase prospectiva de la planificación, en la que se especifican la prognosis, los escenarios y la imagen objetivo, mediante modelos estadísticos y diversas técnicas de escenarios.

Y la tercer pregunta del nivel Comprensivo, «¿cómo son las cosas materiales e inmateriales que me permitirán cambiar lo que existe en lo que deseo?», corresponde al objetivo de proponer, diseñar, crear, proyectar, inventar, programar o construir y su holotipo es catalogado como proyectivo, como elaborador de propuestas para cambiar situaciones. Su equivalente en planificación es la fase de formulación y evaluación de propuestas para mantener igual la realidad o transformarla en otra más deseable y posible, mediante los análisis de compatibilidad y complementariedad, matrices multicriterios y el proceso analítico jerárquico.

El cuarto y último nivel del proceso de investigación es el Integrativo, guiado también por tres preguntas. La primera, «¿cuáles cambios se deben y se pueden producir al aplicar lo propuesto?», corresponde al objetivo de modificar, cambiar, mejorar, promover u organizar y su holotipo es catalogado como interactivo. El equivalente en planificación sería la participación continua a lo largo del proceso, mediante talleres y foros.

La segunda pregunta del nivel Integrativo, «¿existe relación entre lo propuesto y los cambios?», corresponde al objetivo de confirmar, verificar, comprobar, demostrar o probar y su holotipo es catalogado como confirmatorio o de comprobación de hipótesis. El equivalente en planificación es la fase de verificación del diagnóstico, junto con el análisis prospectivo y el análisis de viabilidad de las propuestas.

Y la tercera y última pregunta del nivel Integrativo, «¿es aplicable lo propuesto, en qué medida se alcanzan los objetivos?», corresponde al objetivo de evaluar, valorar, estimar o juzgar y su holotipo es catalogado como evaluativo. El equivalente en planificación es la fase de seguimiento del plan, mediante indicadores.

## CAPÍTULO VII

# LA PROSPECTIVA

*Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.*<sup>161</sup>

Este capítulo se inicia destacando la importancia de los análisis prospectivos, para después abordar los temas relativos a la prognosis o tendencia, los escenarios y la imagen objetivo.

### 7.1 IMPORTANCIA Y OBJETIVOS DE LA PROSPECTIVA

En el más conocido libro de Godet,<sup>162</sup> la Introducción es precedida por «tres reglas de oro» para la planificación estratégica: *alerta prospectiva*, voluntad estratégica y movilización colectiva. Luego, en el encabezado de la primera página, aparece una frase de Séneca: «Ningún viento es favorable para quien no sabe adónde va». Nada mejor que esta frase para resumir la importancia de la prospectiva como reflexión en torno al futuro para esclarecer el presente, guiar la acción y oponerse a la fatalidad.

Y esa importancia proviene de tres grandes razones: primero, la aceleración del cambio, haciendo valedera la expresión *cuánto más rápido se conduzca, más lejos deben alumbrar las luces*; segundo, los factores de inercia, según los cuales *mientras más tarde el árbol en crecer, más pronto hay que sembrarlo*; y, tercero, la incertidumbre, que pone de moda otra expresión un tanto literaria: *en medio de la niebla y la tempestad, la clave de la supervivencia está en tener un rumbo, una brújula y un vigía*.

---

<sup>161</sup> Machado, Antonio. Cantado por Joan Manuel Serrat.

<sup>162</sup> Godet, Michel. Prospectiva y planificación estratégica. *Op. cit.*

Así definida, la prospectiva tiene los siguientes objetivos estratégicos: primero, orientar la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseados, buscando al máximo la flexibilidad frente a la incertidumbre; y segundo, distinguir los «portadores de futuros» (los futuribles), los hechos que hoy pueden ser ínfimos, pero inmensos en sus consecuencias potenciales.

Y como objetivos tácticos: impedir un acontecimiento; favorecer un acontecimiento; probar a posteriori una hipótesis planteada hoy; sustentar hoy una hipótesis con relación al futuro; desarrollar la comunicación dentro de una organización y cuestionar estereotipos y comportamientos negativos como el escepticismo, las creencias ciegas y el cortoplacismo a partir de una imagen proactiva y optimista-realista del futuro.

## 7.2 LA PROGNOSIS

La prognosis consiste en definir el futuro de la realidad planificada, si evolucionará igual que en el pasado, es decir, de manera tendencial. A esta fase del proceso de planificación se le incluye a veces como la parte final del diagnóstico, más que como parte inicial de la prospectiva, y nosotros mismos hemos hecho eso muchísimas veces. Sin embargo, actualmente pensamos que la segunda opción permite una visión más completa del futuro, teniendo mucho cuidado en destacar dentro del diagnóstico aquellos factores que pueden modificar hoy las tendencias históricas.

Evidentemente, el conocimiento de la situación pasada de lo planificado o de casos similares, resulta fundamental para poder construir la prognosis. Y esta construcción puede ir desde lo meramente especulativo, basado en la intuición y un conocimiento mínimo de los hechos, hasta el cálculo del valor futuro de las variables dependientes de un modelo matemático, al modificarse los valores de las variables independientes.

En ese sentido, lo ideal consiste en contar desde el diagnóstico con un modelo analítico de alta capacidad predictiva. Usualmente, sin embargo, es necesario conformarse con alguna ecuación de regresión de dos o pocas más variables, utilizando independientes muy explicativas y relativamente fáciles de proyectar, como la población. Otro recurso para estimar las tendencias forma parte de la técnica de escenarios, la cual veremos a continuación.

## 7.3 LOS ESCENARIOS

### 7.3.1 Definición y objetivos

La técnica de escenarios tiene por objeto estimar el comportamiento futuro de un conjunto dado de tendencias, en función del comportamiento probable de los eventos que la determinan y están fuera de los límites del plan. Un escenario, entonces, viene definido por el conjunto de momentos en que ocurren los diferentes eventos que determinan las tendencias analizadas, de forma tal que a cada escenario corresponden unos determinados valores de dichas tendencias.

Tradicionalmente, casi en cualquier plan se ha trabajado sobre la base de cuatro tipos de «escenarios» o visiones del futuro: tendencial, pesimista, optimista e intermedio. Sin embargo, creemos que esto constituye un error que debe ser subsanado, pues ninguna de esas versiones de lo que podría ocurrir dice nada acerca de sus probabilidades de ocurrencia, ni explicita la forma como interactúan los diferentes factores determinantes.

Mucho más útil resulta definir dos tipos de escenarios: los más probables, aquéllos con mayor probabilidad de ocurrencia; y los más deseables, aquéllos capaces de generar las mejores tendencias. Una vez hecho esto, los decisores se encuentran ante una disyuntiva típica: atar su actuación a lo que parece ser un marco irrompible, el escenario más probable, o intentar lograr el más deseable, incluyéndolo en el plan, diseñando y aplicando medidas para ello.

La técnica de escenarios será explicada según cuatro alternativas: primero, la matriz multicriterios; segundo, el modelo computarizado comercial Ximpact;<sup>163</sup> tercero, cálculos directos similares a dicho modelo; y cuarto, una breve síntesis de otras posibilidades.

### 7.3.2 La matriz multicriterios aplicada al análisis prospectivo

La matriz multicriterios ofrece la posibilidad de realizar análisis prospectivos muy sencillos y sensatos, como lo demuestra el ejemplo mostrado a continuación, en el que se intenta predecir el posible futuro de la ecología en Guayana, durante los próximos diez años.

---

<sup>163</sup> Selwyn, Enher y Leschinsky, David. 1986.

Se supone que dicho futuro estará determinado por la probabilidad de que ocurran dos eventos: el aumento en la eficiencia de los organismos responsables de la conservación y el aumento en la participación ciudadana al respecto, que en este caso hipotético han sido calificadas como baja (0,3) e intermedia (0,5), respectivamente.

Cuadro 7.1  
El futuro de la naturaleza en Guayana

Eventos	Probabilidades			Total
<b>Aumento eficiencia</b>	0,3			
Control de la pequeña minería		0,2		
Desastre			0,3	0,018
Conservación			0,7	0,042
Control de la gran minería		0,7		
Desastre			0,7	0,147
Conservación			0,3	0,063
Control de los madereros		0,5		
Desastre			0,2	0,030
Conservación			0,8	0,120
<b>Aumento participacion</b>	0,5			
Control de la pequeña minería		0,5		
Desastre			0,3	0,075
Conservación			0,7	0,175
Control de la gran minería		0,9		
Desastre			0,7	0,315
Conservación			0,3	0,135
Control de los madereros		0,8		
Desastre			0,2	0,080
Conservación			0,8	0,320
P individual de desastre				0,665
P individual de conservación				0,855
P conjunta de desastre				0,438
P conjunta de conservación				0,563

En un nivel siguiente, el futuro dependería de tres eventos: el control de los pequeños mineros, de la gran minería y de la extracción de maderas. En este caso, si aumentara la eficiencia, las probabilidades de estos tres eventos serían, respectivamente: baja (0,2), porque la posibilidad de controlar a los pequeños mineros es un problema político más que técnico; alta (0,7), porque las grandes empresas mineras son más controlables en la medida en que la burocracia sea más efectiva y honesta; e intermedia (0,5), porque el control de las actividades forestales depende de la eficiencia, pero también del clientelismo político.

Si aumentara la participación ciudadana, estas probabilidades cambiarían significativamente. La de controlar a los pequeños mineros aumentaría (0,5), así como la de controlar la gran minería (0,9) y la actividad forestal (0,8), en función de la mayor vigilancia y denuncia que entonces ocurriría.

Ahora bien, la probabilidad de un futuro desastroso o conservacionista, variará según lo que ocurra en los dos niveles precedentes. Si se controla la pequeña minería, la probabilidad de la conservación es alta (0,7) y la del desastre es baja (0,3). Si se controla la gran minería, la probabilidad del desastre es alta (0,7) porque éste depende más de otros eventos. Y si se controla la actividad forestal, la probabilidad del desastre disminuye mucho (0,2), porque éste depende mucho de ella.

En la cuarta y última columna aparecen las tres probabilidades multiplicadas entre ellas, y al fondo la suma de los productos correspondientes al desastre y a la conservación. Finalmente, estas dos últimas probabilidades independientes han sido sumadas, distribuyéndose porcentualmente los dos sumandos. Según los resultados obtenidos, la probabilidad futura del desastre (0,57) es ligeramente superior que su alternativa, la conservación (0,43).

Otro ejemplo de la aplicación de matrices al análisis prospectivo un poco más sofisticado, pudiera ser el descrito a continuación. Imaginemos que deseamos estimar la probabilidad de ocurrencia de cuatro escenarios alternativos en la vida nacional: democracia participativa y eficiente, democracia tradicional ineficiente, dictadura ilustrada y caudillismo improvisador y clientelista. Esas probabilidades dependerían del comportamiento de las siguientes variables y subvariables:

Cuadro 7.2  
Escenarios venezolanos. Ejercicio hipotético

Tipo de variables y subvariables	Importancia tipo variable	Importancia variable	Comportamiento sub variable	Peso total sub variable	Probabilidad del escenario			
					Democracia participativa	Democracia ineficiente	Dictadura ilustrada	Caudillismo improvisado
<b>Variables políticas</b>	0,4							
Participación		0,4						
Amplia, organizada y libre			0,7	0,112	0,4	0,3	0,2	0,1
Minimizada o supeditada			0,3	0,048	0,1	0,2	0,4	0,3
Descentralización		0,1						
Rápida, amplia y libre			0,3	0,012	0,4	0,3	0,1	0,2
Lenta o mediatizada			0,7	0,028	0,1	0,2	0,4	0,3
Actuación p judicial		0,2						
Amplia, despolitizada, libre			0,3	0,024	0,4	0,3	0,1	0,2
Politizada o mediatizada			0,7	0,056	0,1	0,2	0,3	0,4
Gremios y sindicatos		0,1						
Manejados por afiliados			0,4	0,016	0,4	0,3	0,1	0,2
Manejados por cogollos			0,6	0,024	0,1	0,2	0,4	0,3
Partidos políticos		0,2						
Interlocutores validos			0,3	0,024	0,4	0,3	0,1	0,2
Descalificados			0,7	0,056	0,1	0,2	0,4	0,3
<b>Variables económicas</b>	0,3							
Modelo desarrollo		0,6						
Abierto			0,5	0,09	0,3	0,3	0,2	0,2
Cerrado			0,5	0,09	0,2	0,2	0,3	0,3
Déficit fiscal		0,4						
Reducido			0,3	0,036	0,3	0,3	0,2	0,2
Mayor			0,7	0,084	0,2	0,2	0,3	0,3
<b>Variables sociales</b>	0,3							
Pobreza		0,4						
Aumenta			0,9	0,108	0,1	0,2	0,3	0,4
Disminuye			0,1	0,012	0,4	0,3	0,2	0,1
Seguridad social		0,3						
Mejor			0,1	0,009	0,1	0,2	0,3	0,4
Peor			0,9	0,081	0,4	0,3	0,2	0,1
Ética social		0,3						
Coerción			0,3	0,027	0,1	0,1	0,4	0,4
Respeto			0,2	0,018	0,4	0,4	0,1	0,1
Sálvese quien pueda			0,5	0,045	0,1	0,3	0,2	0,4
SUMAS	1	3	10	1,000				
SUMAS CORRECTAS	1	3	10	1,000				
MEDIA PONDERADA					<b>0,2323</b>	<b>0,2461</b>	<b>0,2619</b>	<b>0,2597</b>

El primer paso, después de definir las variables, subvariables y comportamientos determinantes del futuro analizado, consiste en atribuir importancia relativa a los tres tipos de variables: políticas, económicas y sociales, de forma tal que los tres ponderadores sumen uno. El segundo paso, atribuir importancia relativa a las variables de cada tipo, de forma tal que los ponderadores, en cada caso, sumen uno. El tercer paso, atribuir importancia relativa al comportamiento actual de cada subvariable de cada variable, de forma tal que los ponderadores, en cada caso, sumen uno. Y el cuarto paso, multiplicar entre sí los tres ponderadores, obteniéndose así el peso total de cada subvariable como determinante del futuro.

El quinto paso consiste en asignar probabilidad de ocurrencia a cada uno de los cuatro escenarios posibles, si cada variable se comportase de una manera u otra. Por ejemplo, si se espera que la participación ciudadana sea organizada, amplia y libre, las probabilidades de los cuatro escenarios pudieran ser las siguientes: democracia participativa y eficiente, 0,4; democracia ineficiente tradicional, 0,3; dictadura ilustrada, 0,2; y caudillismo improvisado y populista, 0,1. Si se espera, en cambio, que la participación ciudadana sea restringida, desorganizada y mediatizada, las probabilidades correspondientes a los cuatro escenarios pudieran calificarse en sentido contrario al anterior.

El sexto paso consiste en sumar, para cada escenario, los productos de multiplicar las probabilidades de los escenarios, según el comportamiento de las subvariables, por el peso total de éstas, obteniéndose así las probabilidades de ocurrencia correspondientes. En el presente caso hipotético, los resultados indicarían que cualquiera de los cuatro escenarios sería posible y que la ocurrencia real de alguno de ellos dependería de factores no tomados en cuenta, tales como una indeseable guerra civil, por ejemplo.

### *7.3.3 El modelo Ximpact*

A continuación se describe brevemente la técnica de escenarios en general y la aplicación del modelo Ximpact en particular:

1. Se definen las variables cuyas tendencias deben ser analizadas y los eventos que las determinan, mediante técnicas matriciales de impactos cruzados, manejadas en grupo de discusión.

2. Se elaboran las siguientes matrices:
  - a. Matriz de Tendencias, lapso por lapso, del período analizado, con una escala en este caso 0 a 10, en la que 10 significa la mejor situación posible.
  - b. Matriz de Determinantes y su probabilidad de ocurrencia, lapso por lapso.
  - c. Matriz de Impactos de cada Determinante sobre los demás, con una escala en la que 1 significa ningún impacto; valores entre 1 y 2, relación directa entre el par de determinantes; y valores entre 1 y 0, relación inversa.
  - d. Matriz de Impactos de cada Determinante sobre cada Tendencia, utilizando una escala igual a la descrita en el punto anterior.
3. Con base en esos datos, se selecciona aleatoriamente cualquier número de escenarios mediante el programa computarizado conocido como Ximpact. En cada uno de ellos, los Determinantes o Eventos ocurren en un momento determinado (1) o no ocurren (0). A cada escenario corresponden unas ciertas tendencias.
4. Con los datos correspondientes a cada Tendencia, el modelo calcula un promedio y su correspondiente desviación estándar, así como los valores máximos y mínimos. Si los coeficientes de variación (desviación/media) de estos promedios son satisfactorios (menos del 15 por ciento por ejemplo), se considera que estas tendencias serían realmente representativas de lo que podría ocurrir en el futuro. Si no, se pueden hacer otras corridas hasta lograr un resultado más razonable. Si finalmente este resultado no aparece por esta vía, es posible recurrir a la alternativa que hemos denominado «modal».

Un ejemplo reciente y real contribuirá a una mejor comprensión del método.<sup>164</sup> El análisis de las tendencias históricas del desarrollo en el estado Zulia ha permitido proyectarlas hasta el año 2001 (cuadro 7.3). Se utiliza una escala entre 0 y 10, en la que 10 significa una situación óptima. Las tendencias proyectadas son las siguientes: crecimiento agrícola, crecimiento industrial, crecimiento petrolero y minero, crecimiento del sector terciario, distribución del ingreso, suficiencia de los servicios públicos, conservación del ambiente y ordenación del territorio.

---

<sup>164</sup> Castellano, Hercilio; Balza, María Auxiliadora y Urdaneta, Alberto. «El futuro del Zulia, sus proyectos motrices y la conservación de su ambiente». Cendes. Temas para la Discusión N° 31. 1995.

Cuadro 7.3  
**Técnica de escenarios**  
**Proyección de las tendencias originales según comportamiento histórico sin proyectos**

Año	Crecimiento agrícola	Crecimiento industrial	Crecimiento petrolero	Crecimiento terciario	Distribución	Suficiencia servicios	Conservación del ambiente	Ordenación territorial	Total
1992	5,0	5,0	6,0	6,0	4,0	5,0	6,0	6,0	43,0
1993	4,9	5,0	6,1	6,1	3,9	4,9	5,8	5,9	42,6
1994	4,6	5,1	6,2	6,2	3,7	4,6	5,6	5,8	41,8
1995	4,3	5,2	6,3	6,3	3,5	4,3	5,2	5,7	40,9
1996	4,0	5,3	6,5	6,5	3,2	4,0	4,7	5,5	39,7
1997	3,6	5,4	6,7	6,7	2,9	3,6	4,2	5,3	38,4
1998	3,1	5,5	6,9	6,9	2,6	3,1	3,8	5,1	37,1
1999	2,7	5,6	7,2	7,2	2,2	2,7	3,1	4,8	35,4
2000	2,1	5,7	7,4	7,4	1,9	2,1	2,4	4,6	33,7
2001	1,6	5,9	7,7	7,7	1,1	1,6	1,7	4,3	31,9
2002	1,0	6,0	8,0	8,0	1,0	1,0	1,0	4,0	30,0
<b>Total</b>	<b>37,0</b>	<b>59,5</b>	<b>75,0</b>	<b>75,0</b>	<b>30,5</b>	<b>37,0</b>	<b>43,5</b>	<b>57,0</b>	<b>414,5</b>

Fuente: Tendencias históricas y cálculos propios.

Estas tendencias dependen de un gran número de variables interdependientes. En talleres interinstitucionales e interdisciplinarios, realizados con ese propósito, fueron seleccionadas ocho de ellas como las más importantes o determinantes: el gasto público; la eficiencia gubernamental; la disminución de la inflación; la integración latinoamericana en general, la integración andina en particular; el cambio de actitudes de la población en el sentido de hacerse más participativa en la toma de decisiones y más capacitada para el trabajo; el desarrollo de tecnologías mejor adaptadas al mercado internacional y capaces de utilizar materias primas locales; la apertura al exterior, facilitando inversiones extranjeras y promoviendo exportaciones no tradicionales; la consolidación de políticas migratorias sensatas, que controlen la invasión de la región por población marginal; y el aumento de la seguridad en todos sus órdenes.

En el cuadro 7.4 se asignan probabilidades conservadoras de ocurrencia a cada determinante, en el año 2002 o antes. El cuadro 7.5 constituye una Matriz de Impactos Cruzados entre los determinantes, en la que puede observarse que no existen grandes diferencias entre los coeficientes de determinación, oscilando entre 12,24 para el gasto gubernamental y 8,98 para el aumento de la seguridad. Por otra parte, los determinantes más dependientes son la apertura externa, la integración y la disminución de la inflación.

Cuadro 7.4  
**Técnica de escenarios. Determinantes y sus probabilidades**

Año	Más gasto público	Eficacia del gobierno	Menos inflación	Integración	Cambio en educación	Desarrollo tecnológico	Más apertura externa	Política migratoria	Aumento de seguridad
1993	0,03	0,02	0,01	0,03	0,02	0,01	0,17	0,01	0,01
1994	0,08	0,05	0,04	0,08	0,05	0,03	0,27	0,04	0,03
1995	0,15	0,10	0,07	0,15	0,08	0,05	0,36	0,07	0,05
1996	0,23	0,15	0,10	0,23	0,13	0,08	0,43	0,10	0,08
1997	0,32	0,21	0,14	0,32	0,18	0,11	0,50	0,14	0,11
1998	0,61	0,28	0,26	0,61	0,23	0,14	0,57	0,19	0,20
1999	0,70	0,35	0,33	0,70	0,29	0,18	0,63	0,23	0,23
2000	0,78	0,43	0,35	0,78	0,36	0,22	0,69	0,29	0,26
2001	0,85	0,51	0,38	0,85	0,43	0,26	0,75	0,34	0,28
2002	0,90	0,60	0,40	0,90	0,50	0,30	0,80	0,40	0,30

Fuente: Talleres interinstitucionales.

Cuadro 7.5  
**Técnica de escenarios. Matriz de impacto de determinantes sobre determinantes**

Determinantes	Más gasto público	Eficacia del gobierno	Disminución inflación	Integración	Cambio en educación	Desarrollo tecnológico	Apertura externa	Política migratoria	Más seguridad	Determinación
Gasto público	2,0	1,7	0,3	1,1	1,6	1,4	1,2	1,4	1,2	10,9
Eficacia gobierno	0,6	1,0	1,7	1,1	1,3	1,1	1,4	1,5	1,0	10,7
Disminuir inflación	0,3	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,8	0,4	1,1	9,0
Integración	1,3	1,1	1,1	1,0	1,3	1,1	1,9	1,4	1,0	11,2
Cambio educación	1,5	1,6	1,5	1,3	1,0	1,7	1,1	1,5	1,0	12,2
Cambio tecnológico	1,2	1,3	1,8	1,1	1,5	1,0	1,8	1,3	1,0	12,0
Apertura externa	1,3	1,1	1,9	1,7	1,2	1,4	1,0	0,7	1,0	11,3
Política migratoria	1,2	1,2	1,3	1,7	1,1	1,2	1,2	1,0	1,5	11,4
Más seguridad	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	9,1
Dependencia	9,4	11,1	11,6	11,1	11,1	11,0	12,5	10,2	9,8	

Fuente: Talleres interinstitucionales.

El cuadro 7.6 constituye una Matriz de Impactos Cruzados Determinantes/Tendencias. Tampoco aquí existen grandes diferencias entre los coeficientes de determinación, los que oscilan entre 12,3 y 9,7; siendo las más dependientes el crecimiento agrícola y el crecimiento del sector terciario. Estos cuatro cuadros entraron como insumos al modelo y el cuadro 7.7 contiene las medias de las tendencias de los diferentes escenarios simulados aleatoriamente.

Cuadro 7.6  
Técnica de escenarios. Matriz de impacto de determinantes sobre tendencias

Determinantes	Crecimiento agrícola	Crecimiento industria	Crecimiento petrolero	Crecimiento terciario	Distribución ingresos	Suficiencia servicios	Coservación ambiente	Ordenación territorio	Determinación
Gasto público	16,0	1,5	1,2	1,5	1,5	1,9	1,7	1,4	12,3
Eficacia gobierno	1,4	1,7	1,4	1,8	1,6	1,2	1,5	1,1	11,7
Disminuir inflación	1,8	1,5	1,2	1,3	1,9	1,3	1,2	1,2	11,4
Integración	1,3	1,6	1,6	1,8	1,4	1,2	1,3	1,1	11,3
Cambio educación	1,4	1,2	1,1	1,3	1,3	1,5	1,4	1,3	10,5
Cambio tecnológico	1,5	1,3	1,2	1,9	1,2	1,1	1,1	1,1	10,4
Apertura externa	1,8	1,1	1,1	1,0	1,3	1,5	1,1	1,3	10,2
Política migratoria	1,4	1,3	1,1	1,4	1,2	1,1	1,1	1,4	10,0
Más seguridad	1,6	1,5	1,1	1,5	1,0	1,0	1,0	1,1	9,7
Dependencia	13,8	12,7	11,0	13,4	12,4	11,8	11,4	11,0	

Fuente: Talleres interinstitucionales.

Cuadro 7.7  
Técnica de escenarios. Nuevas tendencias promedio

Año	Crecimiento agrícola	Crecimiento industrial	Crecimiento petrolero	Crecimiento terciario	Distribución ingresos	Suficiencia servicios	Conservación ambiente	Ordenación territorial	Totales
1993	4,7	4,9	6,0	6,0	3,8	4,8	5,7	5,8	41,7
1994	4,3	4,7	5,9	5,6	3,5	4,4	5,2	5,5	39,1
1995	4,2	4,9	6,0	6,3	3,3	4,0	4,8	5,4	38,9
1996	4,2	5,5	6,3	7,2	3,2	3,9	4,6	5,4	40,3
1997	3,9	5,7	6,5	7,7	2,9	3,5	4,1	5,3	39,6
1998	4,0	6,5	7,0	9,4	2,9	3,3	3,8	5,4	42,3
1999	3,7	7,1	7,4	10,6	2,7	2,9	3,3	5,3	43,0
2000	3,3	8,0	7,9	12,4	3,3	2,5	2,8	5,2	44,4
2001	2,6	8,6	8,2	13,8	1,9	1,9	2,0	5,0	44,0
2002	1,8	9,8	8,9	16,1	1,4	1,3	1,3	4,9	45,5
<b>Total</b>	<b>36,7</b>	<b>65,7</b>	<b>70,1</b>	<b>95,1</b>	<b>27,9</b>	<b>32,5</b>	<b>37,6</b>	<b>53,2</b>	

Fuente: Cuadros 7.3 a 7.6. Cálculos propios.

En el trabajo ya mencionado, del que ha sido tomado el presente ejemplo, se obtuvieron otros resultados adicionales; haciendo más optimistas las probabilidades asignadas a los determinantes en función de un conjunto de grandes proyectos motrices discutidos en ese momento en el estado Zulia. La comparación entre los dos resultados permitió analizar la posible influencia de dichos proyectos en el futuro de esa entidad.

### 7.3.4 *La variante «modal» del método*

Cuando, como hemos dicho, los coeficientes de variación de los promedios de las tendencias son poco satisfactorios, es posible considerar como válidas las tendencias asociadas al escenario más probable, entendiendo por tal al que más se repite en una muestra relativamente grande de ellos.

Como quiera que cada escenario constituye un vector de  $n$  elementos, la comparación entre ellos no puede ser hecha directa y visualmente. Por lo tanto, se procede de la manera siguiente: primero, se calcula la media de las diferencias entre los elementos de cada par de escenarios; segundo, se definen como iguales aquellos cuya distancia sea inferior a un límite prefijado; y, tercero, dentro del conjunto de «iguales» se hace una distribución de frecuencias, escogiéndose finalmente el más repetido. Recientemente, el equipo del Área Teoría y Método de la Planificación del Cendes ha ensayado con éxito esta variante, como parte del análisis de los Lineamientos Generales del IX Plan de la Nación.

### 7.3.5 *El método directo*

En los dos puntos precedentes nos hemos referido a la técnica de escenarios mediante un modelo computarizado de tipo aleatorio y la experimentación numérica, métodos que presentan dificultades importantes de cálculo, interpretación y comprensión para algunas personas. En el presente documento proponemos una alternativa más sencilla (aunque laboriosa) que hemos denominado Modelo Directo, utilizando una hoja común de cálculos.

Las ideas centrales de la técnica continúan iguales: una vez definido un cierto escenario por los momentos en que ocurrirían los diversos eventos determinantes de un conjunto de tendencias estudiadas; y supuestas las probabilidades de ocurrencia de dichos eventos en cada momento considerado, se establece en qué medida cada uno de ellos determina a los demás y a las tendencias para, finalmente, calcular las modificaciones que sufrirían estas últimas en el tiempo.

Tanto la definición de probabilidades de los eventos determinantes, como las matrices de impactos eventos/eventos y eventos/determinantes y las tendencias originales analizadas, se logran básicamente en grupos expertos, utilizando directamente la intuición, cualquier estudio pertinente

a la mano y los conocimientos acumulados por sus miembros, con el auxilio, si hay el tiempo necesario para ello, de técnicas como las Matrices de Impactos Cruzados, el Proceso Analítico Jerárquico<sup>165</sup> o el Delfos.

Este punto ha sido estructurado en tres partes: la primera describe paso a paso al método, utilizando una secuencia gráfica; la segunda se refiere a los cálculos involucrados; y la tercera contiene un ejemplo de la realidad venezolana.

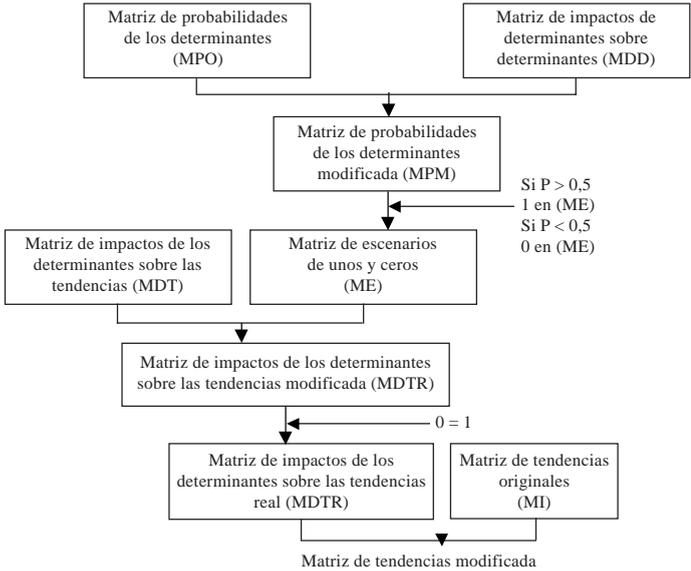
Básicamente, el método consiste en definir *a priori* el escenario más probable, jugando con las probabilidades asignadas a los determinantes que lo integran y con la matriz de sus impactos recíprocos, razón por la cual lo hemos denominado «Directo».

El gráfico 7.1 lo describe paso a paso:

1. [MPO] Matriz de probabilidades originales, supuestas a principio del ejercicio, de los eventos determinantes de las tendencias, momento a momento.
2. [MDD] Matriz de impactos determinantes sobre determinantes, en una escala en la que 1 significa ningún impacto; valores entre 1 y 2, impactos en sentido directo; y valores entre 1 y 0, impactos en sentido inverso.
3. [MPM] Matriz de probabilidades modificadas, que resulta de multiplicar las cifras de [MPO] por las de los impactos que la afectan.
4. [ME] Matriz de escenario. En [MPM] la probabilidad de cada determinante puede mantenerse constante en el tiempo o ir aumentando. En el momento en que sea superior a 0,5, se considera que el evento ocurre y se coloca *manualmente* un 1 (uno) en la casilla correspondiente de [ME]. En tanto la probabilidad se mantenga igual o por debajo de 0,5, se colocarán ceros (0) en [ME].
5. [MDT] Matriz de impactos de los determinantes sobre las tendencias, utilizando una escala igual a la descrita en 2.
6. [MDTM] Matriz de impactos de los determinantes sobre las tendencias modificada. Resulta de modificar cada elemento de [MDT] por la casilla correspondiente de [ME] (0 o 1), con lo cual ese elemento desaparece o persiste en el contexto del escenario en cuestión.
7. [MDTR] Matriz de impactos de los determinantes sobre las tendencias real. *Manualmente*, los ceros de [MDTM] se sustituyen por unos (1), ya que en la escala de impactos no existe el cero, pues el 1 significa, precisamente, ningún impacto.

<sup>165</sup> Ver Monografías para la docencia. N° 3.

Gráfico 7.1  
**Técnica de escenarios. Método directo**



8. [MT] Matriz de tendencias, tal y como se les ve antes de ser impactadas por los determinantes. La escala utilizada es la de 0 a 10, en la que 10 significa una situación muy deseable.
9. [MTM] Matriz de tendencias modificadas. Resulta de añadir o restar a cada elemento de [MT] los impactos correspondientes según la [MDTR].

Para ilustrar los cálculos involucrados, se suponen 9 eventos determinantes, 10 tendencias analizadas y 10 momentos. Los elementos de las matrices indicadas previamente serán identificados con las letras siguientes:

- MPO ..... a
- MDD ..... b
- MPM ..... c
- ME ..... d
- MDT ..... e
- MDTM ..... f
- MDTR ..... g
- MT ..... h
- MTM ..... i

Para transformar a MPO en MPM, a las probabilidades originalmente estimadas de cada determinante se añaden o restan los aumentos o disminuciones generados por los impactos de los demás determinantes:

$$c_{1,1} = a_{1,1} + (a_{1,1} * ((b_{1,1-1}) + (b_{2,1-1}) + \dots + (b_{9,1-1})))$$

$$c_{9,10} = a_{9,10} + (a_{9,10} * ((b_{1,9-1}) + (b_{2,9-1}) + \dots + (b_{9,9-1})))$$

Para transformar a MDT en MDTM, se activan (se multiplican por 1) los determinantes pertinentes según el escenario; y se desactivan (se multiplican por 0) los no pertinentes:

$$f_{1,1} = e_{1,1} * d_{1,1}; f_{9,10} = e_{9,10} * d_{9,10}$$

Para transformar a MT en MTM. Previamente, la MDTM se ha transformado manualmente en MDTR, cambiando los ceros por unos, ya que en la escala de impactos adoptada 1 significa precisamente ningún impacto:

$$i_{1,1} = h_{1,1} + (h_{1,1} * ((g_{1,1-1}) + (g_{2,1-1}) + \dots + (g_{10,1})))$$

$$i_{10,10} = h_{10,10} + (h_{10,10} * ((g_{10,1}) + (g_{10,2}) + \dots + (g_{10,10})))$$

### 7.3.6 Otros enfoques

Michel Godet en su ya mencionado libro *Prospectiva y planificación estratégica*, describe algunas de sus más importantes experiencias sobre análisis prospectivo, las que podrían calificarse como una mezcla de matrices para expresar cuantitativamente las opiniones de expertos sobre los posibles eventos y el comportamiento de los actores involucrados. Esta mezcla consiste, esencialmente, en lo siguiente: el método MICMAC (Matriz de impactos cruzados multiplicada por sí misma varias veces hasta que los coeficientes de determinación no varíen significativamente) le permite definir las variables que más influirían en la ocurrencia de los eventos. Y después, con el método MACTOR (Matriz de alianzas, conflictos, tácticas, objetivos y recomendaciones), analiza el posible comportamiento de los actores involucrados. Adicionalmente, sugiere el uso de un método denominado SMIC para chequear la consistencia de las probabilidades asignadas a los determinantes.

El manejo inteligente de estos tres métodos, más constantes referencias a experiencias pasadas similares para evitar repetir errores en las predicciones, así como una buena dosis de intuición, le ha permitido realizar análisis importantes para la toma de decisiones en Francia.

Las matrices de impacto cruzado han sido explicadas en el punto 6.4.2 y preferimos explicar el método Mactor en los puntos referentes al análisis de viabilidad socio-política de los planes y a la definición de estrategias para el manejo de fuerzas sociales.

Finalmente, otro instrumento que vale la pena explorar en este campo es el Proceso Analítico Jerárquico, cuestión que discutiremos más adelante a propósito de los métodos para evaluar y jerarquizar las propuestas que surgen del proceso de planificación.

#### 7.4 LA IMAGEN OBJETIVO

La imagen objetivo está constituida por el conjunto integrado de objetivos a ser alcanzados según el plan, expresados a su mayor nivel de generalidad. Dos ejemplos contribuirán a aclarar el concepto. Para el proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio, la imagen objetivo puede expresarse como un nuevo estilo de desarrollo, basado en el aprovechamiento de los recursos naturales del país, menos dependiente del petróleo y del exterior y menos concentrante social y territorialmente. Para los Lineamientos Generales del IX Plan de la Nación, la inserción con equidad del país en la sociedad global.

Al principio del proceso de planificación, casi siempre existe ya una primera aproximación más bien vaga a la imagen objetivo de la que se parte. A medida que el proceso avanza, se le va afinando, especialmente en el momento en que se evalúa la factibilidad, suficiencia y coherencia del primer listado de políticas y acciones. En ese momento, la imagen puede ser total o parcialmente sustituida por otra más deseable y/o más realista.

En ese sentido, la imagen tiene que ser congruente con el escenario más probable, como ya se dijo. Puede atarse a éste considerándolo como muy rígido e inmodificable o incorporado como parte de los objetivos a ser alcanzados, para poder aspirar a lo más deseable. Igualmente, tiene que ser congruente con la misión y la visión del ente que planifica, lo que puede resultar difícil por dos razones: primero, por no estar explícitas esa misión y visión; y segundo, porque la planificación la realice en la práctica una organización que no es representativa ni está identificada con el ente que es el sujeto real del plan.

## CAPÍTULO VIII

# SELECCIONANDO INSTRUMENTOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

*Dadme una palanca y os moveré el mundo.*

*Arquímedes*

En el presente capítulo se define lo que son genéricamente los instrumentos en planificación, se les clasifica en principios rectores, políticas, acciones, proyectos y estrategias y se discuten criterios y métodos para evaluarlos y jerarquizarlos.

### 8.1 DEFINICIONES

Se define como *instrumento* a todo aquello material como una carretera o inmaterial como un cambio de actitud o de un procedimiento administrativo, capaz de contribuir al logro de los objetivos planteados. Usualmente se les clasifica en principios rectores, políticas, acciones, proyectos y estrategias, términos que a lo largo del tiempo han ido perdiendo su exacto significado, dado el uso peyorativo que se ha hecho de ellos. Tan es así, que en cada plan resulta imprescindible aclarar de partida el significado que se les atribuye, para evitar confusiones. Con las definiciones presentadas a continuación no se pretende proponer una especie de acuerdo más o menos unánime al respecto; sino expresar la interpretación que aparentemente resulta más práctica y menos confusa.

Su selección parte de un primer grupo generalmente numeroso y más bien evidente, de acuerdo con los resultados del diagnóstico y la prospectiva y en función de la imagen objetivo. Este grupo es sometido a los siguientes análisis: primero, a una sistematización inicial en la que se agrupan o

desagregan algunos de ellos; segundo, un análisis de factibilidad multicriterios que demuestra la medida en que son realmente realizables; tercero, un análisis de compatibilidad y complementariedad que determina su posibilidad de coexistencia y de reforzamiento mutuo; y, cuarto, un análisis de suficiencia para alcanzar los objetivos planteados.

Durante estos análisis o como consecuencia de ellos, algunos de los instrumentos pueden ser descartados y surgir otros no contemplados hasta el momento, los que eventualmente requerirían alguna ampliación o profundización del diagnóstico. Se puede llegar incluso a cuestionar como impracticables los objetivos previamente definidos, haciéndose necesario abandonarlos o modificarlos. A lo largo de ese proceso estará siempre presente un problema difícil de resolver: todo instrumento para lograr un objetivo se convierte a su vez en objetivo para otros instrumentos, surgiendo constantemente las dudas y discusiones en torno a cómo clasificarlos. No existen reglas fijas para solucionar esta dificultad, cada caso es diferente; pero si ayuda ir de lo más general a lo más específico y resaltar como objetivos (más que como instrumentos) aquello que interese destacar por razones de cualquier naturaleza que consideremos válidas.

Los *principios rectores* son declaraciones que permiten decidir en cualquier momento y circunstancia. Un ejemplo típico son los principios que han orientado al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables casi desde su fundación: ambiente y desarrollo deben ser compatibles; existe el daño ambiental permisible, quien contamina paga; la conservación requiere la participación de todos; la conservación del ambiente es un problema común a todos los países. Otros ejemplos de principios rectores en Venezuela pueden ser los siguientes: la educación debe ser gratuita y para todos o el voto es universal y secreto.

Es frecuente que este concepto de principios se aplique a las *políticas*, considerándolas como conjuntos de criterios para la toma de decisiones. Más frecuentemente aún, las políticas son consideradas en Venezuela como las propuestas del plan expresadas a su mayor nivel de generalidad mediante un verbo en infinitivo. Como ejemplos: elaborar reglamentos de uso para todas las áreas bajo régimen especial, aumentar la calidad de la educación en todo el país o mejorar la viabilidad agrícola en las zonas prioritarias para la inserción de Venezuela en la economía global. Evidentemente, lo que pueda ser considerado como muy general a nivel de una región o de un sector, puede ser demasiado específico a nivel nacional. Y lo que pueda ser considerado como muy general a nivel de una subregión o de un subsector, como demasiado específico a nivel regional o sectorial y así sucesivamente.

Por otro lado, los principios tendrían entonces un carácter mucho más permanente y envolvente que las políticas cuando se les define de la segunda manera, como propuestas generales. El conjunto de políticas constituiría así el arte de conducir un asunto para alcanzar un fin; arte que exige una alta dosis de flexibilidad para adaptarse permanentemente a las realidades cambiantes.

Las *acciones* desagregan y precisan las diferentes políticas y pueden dividirse en *generales* y *específicas*. Así, por ejemplo, la política «preservar para el uso agrícola las tierras con mejor vocación para ello» puede incluir, entre otras acciones generales para su implementación, la de «generar y aprobar los instrumentos jurídicos necesarios» y ésta, la acción específica de «delimitar con exactitud las áreas en cuestión a los fines de los decretos correspondientes».

Por su parte, un *proyecto* no es más que un instrumento concreto, que involucra varias acciones interrelacionadas, con un grado de importancia y complejidad tal que requiere reunir antecedentes y utilizar un conjunto de técnicas para estimar sus ventajas y desventajas. La elaboración y evaluación de proyectos constituye toda una especialidad con vida propia en la que no pretendemos entrar aquí, limitándonos a remitir al lector a la literatura sobre el tema, en la que destacan diversos manuales producidos por las Naciones Unidas, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes).

El término *estrategia* es el más problemático de todos. Se le utiliza indiscriminadamente con las siguientes tres acepciones: primero, como expresión de lo más importante para alcanzar los objetivos, por ejemplo, siendo la inserción del país en la sociedad global el objetivo final de los Lineamientos Generales del IX Plan de la Nación, los grandes proyectos estratégicos para lograrlo han sido definidos como: una economía competitiva con equidad, calidad de vida y solidaridad social, transformación de la educación y el conocimiento, conservación del ambiente, ordenación del territorio y reforma del Estado.

Segundo, como desagregación de las políticas, es decir, como instrumentos para aplicarlas; en este caso, se dice que las políticas definen lo que se quiere lograr y las estrategias, el cómo lograrlo, generándose una enorme confusión entre objetivos propiamente dichos por un lado y la gama de instrumentos posibles para lograrlos por el otro, ya que el término «cómo» puede abarcar muchas cosas, como la tecnología, la organización, la secuencia, la velocidad y las actitudes involucradas.

Y, tercero, la más peyorativa y peligrosa de las tres acepciones se refiere a las estrategias como todo aquello que, de alguna manera, resalta o es real o aparentemente importante; en este caso, el término se convierte en una especie de comodín retórico válido para todo. Entre otros, el VIII y el IX Plan de la Nación han adolecido de este vicio.

La acepción correcta de la estrategia implica dos cosas: la manera de organizarse y actuar secuencial y elásticamente para implementar la política; y el arte de ganar terreno y hacerlo perder al oponente. La segunda parte rescata el sentido original dado al término en la teoría y la práctica de la guerra y constituye el centro, precisamente, de la planificación estratégica, a la que no en balde se le ha conferido tal apellido. En el Capítulo XII se tratará extensamente este tema.

En suma, preferimos definir las políticas como principios rectores; las acciones generales, como propuestas a su mayor nivel de generalidad; las acciones específicas, como desagregaciones de las generales; y las estrategias, como manera de organizarse y actuar secuencial y elásticamente para implementar la política, ganando terreno y haciendo que el oponente lo pierda.

## 8.2 EVALUACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

### 8.2.1 *Criterios para evaluar acciones*

Se entiende por evaluación el proceso mediante el cual se determina el grado en que un instrumento o un conjunto de ellos es factible y capaz de contribuir al logro de los objetivos. Dicho proceso consta, como ya ha sido dicho, de cuatro fases o análisis: el de factibilidad, el de compatibilidad, el de complementariedad y el de suficiencia. El análisis de factibilidad se refiere a la posibilidad de que el instrumento pueda ser realmente implementado y aplicado y se le subdivide en: técnico, financiero, económico, social, jurídico administrativo, de seguridad y defensa, ambiental y socio-político.

En esencia, todos estos análisis lo que hacen es comparar los beneficios de un instrumento con sus costos; comparación que a veces toma la forma de un coeficiente numérico beneficios/costos, considerado aceptable en la medida en que sea superior a la unidad. Ambos, los beneficios y los costos, son de dos tipos: directos e indirectos. Los primeros son aquéllos más

estrecha y visiblemente identificados con el instrumento y suelen ser más fácilmente identificables y cuantificables que los segundos.

### La evaluación técnica

El análisis de factibilidad técnica es un prerequisite para los demás, pues es el que define si existe o no una solución material, una tecnología, que haga posible la acción propuesta. Este es, predominantemente, un campo de tecnólogos e ingenieros y, en ocasiones, puede insumir una cantidad considerable de esfuerzos; en especial cuando se trata de proyectos a largo plazo o de larga duración, ya que la tecnología, que puede ser tomada como relativamente estable a corto plazo, lo es mucho menos a medida que el tiempo considerado es mayor, especialmente en el campo del procesamiento de información y las telecomunicaciones.

Algunos proyectos pueden requerir una importante concentración en investigación básica previa; y, a este respecto, vale una vez más el lugar común según el cual las soluciones tecnológicas adoptadas en otros países y momentos no tienen necesariamente que ser válidas en circunstancias diferentes. De hecho, los planificadores se encuentran asediados a menudo por vendedores de soluciones de los más increíbles países y organizaciones, y es larga la lista de naciones subdesarrolladas que han servido de laboratorio para probar nuevas y deslumbrantes tecnologías de dudosa eficacia.

En otro gran número de casos, sobre todo cuando las soluciones compradas son buenas, se adquiere lo que se ha dado en llamar una «caja negra», es decir, el uso de tecnología sin saber en qué consiste exactamente, lo que impide o dificulta su mantenimiento o mejoramiento, estableciéndose así una dependencia permanente con el vendedor.

### La evaluación financiera

La evaluación financiera sólo toma en cuenta los ingresos y egresos monetarios directamente atribuibles a un proyecto o acción cualquiera, a lo largo de su vida útil. Como quiera que ambos ocurren en momentos diferentes y el dinero a ser recibido o gastado en el futuro tiene un valor menor hoy en función de la tasa de interés prevaleciente, se utiliza lo que en matemáticas financieras se denomina actualización. Este procedimiento permite calcular el valor presente de los diferentes ingresos y egresos, permitiendo su comparación. Por lo tanto, la duración de la vida útil atribuida

al proyecto, así como la tasa de interés seleccionada para los cálculos, pueden variar significativamente el valor de la relación beneficios/costos.

En la medida en que esa relación sea mayor que la unidad, en esa misma medida será considerado factible el proyecto; pero la rentabilidad aceptable o la no rentabilidad soportable dependerán de la naturaleza de dicho proyecto y de los intereses en juego. Así, por ejemplo, si en la evaluación financiera de una carretera el numerador es la suma de lo cobrado por concepto de peaje, el denominador los costos de construcción y mantenimiento y el cociente 0,75, se considera como muy bueno para el Estado, en vista de otros beneficios indirectos no contabilizados; pero muy malo para un concesionario al que se ofreciera la realización de la obra con derecho a cobrar peaje.

Además de la relación beneficios/costos, los coeficientes más usuales en la evaluación financiera son los siguientes: la rentabilidad del capital, es decir, el cociente de las utilidades divididas por el capital invertido; la tasa interna de retorno (TIR), la tasa de interés que iguala hoy el valor de las series de beneficios y costos a lo largo de la vida útil del proyecto; y la velocidad de rotación del capital, el valor bruto anual, sin excluir la depreciación, de la producción dividido por el capital. En cualquiera de los tres casos, el problema consiste en verificar si la inversión en cuestión es la mejor si se le compara con otras alternativas, incluyendo la posibilidad de depositar el dinero en bancos.

Hasta hace poco tiempo este criterio era casi totalmente exclusivo de las empresas privadas; conformándose el Estado con rendimientos mucho menores por razones sociales, políticas y, más recientemente, ambientales. Sin embargo, la ideología neoliberal conduce cada vez más a una identificación de criterios entre ambos, el Estado y la empresa privada, sin que tal identificación se haya completado todavía.

A este respecto, resulta inevitable un comentario con relación a los criterios de evaluación que utilizan los organismos financieros internacionales para el otorgamiento de préstamos los que, en nuestra opinión, están generando distorsiones muy graves tanto económicas como sociales en Venezuela. Bastará un ejemplo: las numerosas repavimentaciones de carreteras rurales que son o han sido objeto reciente de solicitudes de préstamo, están siendo o han sido evaluadas bajo el concepto del excedente del consumidor, como si se tratara de carreteras interurbanas principales; es decir, los beneficios se definen como el ahorro en costos de operación de los vehículos que las transitan y no como incrementos en la producción agropecuaria, que es el objetivo final del programa, sin tomar en cuenta,

además, los extraordinarios beneficios que significa una mayor accesibilidad a los servicios. Si se comparan las prioridades de inversión así definidas, con las prioridades establecidas en base a criterios más sensatos, podría verse cómo el país puede estar invirtiendo mucho en las vías que menos necesita y poco en las vías que más necesita.

### La evaluación económica

La evaluación económica es un concepto más amplio que el de evaluación financiera, pues no se limita a contabilizar entradas y salidas efectivas de dinero, sino que incluye el mayor número posible de beneficios y costos indirectos. Así, la evaluación económica de una carretera incluiría entre sus beneficios, por ejemplo, el ahorro en hospitalización por concepto de un mayor nivel de seguridad, y entre sus costos, el valor monetario de las especies animales y vegetales con valor económico que pudieran degradarse a consecuencia de la nueva vía.

De gran importancia en este contexto resulta el concepto de «multiplicador» para estimar los beneficios indirectos de una inversión. La forma más simple de expresarlo es estableciendo que  $K=1/(1-S)$ , donde  $K$  es el multiplicador y  $S$ , la propensión marginal al ahorro, es decir, lo que se ahorra en promedio de cada unidad monetaria del ingreso. El producto de  $K$  por un determinado incremento de la inversión ( $DI$ ), permite cuantificar la suma de aumentos consiguientes en la producción ( $DP$ ). Recuérdese que un aumento en la inversión en una determinada actividad genera más empleos y demanda más materia prima, lo cual determina mayor producción en otras actividades y así sucesivamente, es decir, desencadena un «efecto multiplicador» que varía con la actividad y su localización.

En efecto, el multiplicador de una inversión será mayor en la medida en que ésta esté más encadenada tecnológicamente a otras, o sea, en la medida en que el número de sus relaciones insumo-producto sea mayor. Por otra parte, el efecto que una actividad ejerza dentro de un área geográfica, dependerá de la mano de obra y de otros insumos que pueda adquirir localmente.

Es frecuente, entonces, que entre varias alternativas de acción se escoja aquélla con mayor efecto multiplicador. Sin embargo, no siempre es posible cuantificar un multiplicador propiamente dicho; lo que sí resulta generalmente posible es el seguimiento de la cadena de efectos a partir de una decisión tomada, al menos en sus principales eslabones; bien sea mediante modelos matemáticos utilizados en fases precedentes del proceso

de planificación o mediante el ejercicio de la lógica y el buen conocimiento de la situación. Recientemente, estamos utilizando una alternativa aún mejor, las matrices subnacionales de insumo producto, cuya elaboración hemos ensayado con éxito en varias subregiones del país mediante el método denominado Proceso Analítico Jerárquico, el cual será objeto del punto final del presente capítulo.

Coefficientes usuales para la evaluación económica son la relación producto/capital, es decir, (valor de la producción-valor de los insumos) / capital invertido; y la intensidad de capital, la que puede adoptar tres formas: la inversa de la velocidad de rotación (capital/producción anual), la inversa de la relación producto/capital y depreciación/valor agregado.

Finalmente, se presenta el problema de la asignación de valores a los beneficios y costos, ya que los precios de mercado no reflejan necesariamente el verdadero valor de las cosas. La solución dada a este complejo asunto consiste, simplificando bastante, en restar los impuestos, sumar los subsidios y emplear los denominados «costos de oportunidad»; entendiendo por costo de oportunidad de un recurso requerido por un proyecto el valor de lo que se dejaría de producir en otra actividad en la que se le pudiera utilizar y de la que se sustrae para emplearlo en el proyecto.

### La evaluación social y cultural

La evaluación social está destinada a identificar aquellas acciones que mejor cumplan los objetivos sociales, es decir, los relativos a más empleo, mayor ingreso, mejor distribución del mismo y mejor educación, salud y vivienda. Con relación al empleo, es necesario combinar dos criterios: el generado por cada uno de los instrumentos evaluados, independientemente del capital utilizado para ello y la relación capital/empleo generado. A este respecto, es importante el concepto de multiplicador del empleo, ligado al de la producción antes visto. Una vez estimada la variación de dicha producción en función de una variación de la inversión, es posible estimar el efecto final sobre el empleo mediante el conocimiento de las ramas de producción involucradas y de las relaciones tecnológicas correspondientes.

El objetivo de mayor ingreso, si bien está muy ligado al anterior, no significa necesariamente lo mismo, ya que diversos tipos de mano de obra pueden tener remuneraciones diferentes y lo mismo pasa con el precio de los demás insumos, adquiridos en mayor o menor grado dentro de la localidad o región donde se desarrolle el proyecto. Por otra parte, es bien

sabido que, en la mayoría de los casos, el problema no es tanto el monto global de los ingresos, sino la forma como se distribuye entre los diferentes grupos sociales, constituyendo un problema central del desarrollo.

Cuando se trata de instrumentos expresamente diseñados para alcanzar ese objetivo de redistribución, tales como subsidios a los precios o impuestos a los ingresos altos, su evaluación resulta fácil. Sin embargo, una amplia variedad de instrumentos diseñados para cubrir otros objetivos tiene cierta incidencia redistributiva que generalmente es difícil de captar y medir. Por ejemplo, cualquier cosa que altere los niveles de precios o que permita una mejor calificación de los trabajadores, tendrá efectos importantes sobre la concentración de los ingresos.

La evaluación de los instrumentos desde el punto de vista de su aporte a la educación, salud, vivienda y recreación, no dependerá solamente de la magnitud del aporte en sí, sino también de su importancia con relación a los déficit preexistentes. Por ejemplo, un aporte de magnitud mediana en una subregión muy subdesarrollada será más importante que un aporte de gran magnitud en una subregión muy desarrollada, lo cual también es válido en cuanto a los objetivos de mayor empleo, mayor ingreso y mejor distribución del ingreso.

Mucho menos frecuente, aunque no menos importante, es la evaluación cultural. Conviene recordar que, en su sentido más amplio, cultura es «el modo de vida de un grupo social; la parte del ambiente hecha por el hombre, con inclusión de todos los productos materiales e inmateriales de la vida grupal que se transmiten de una generación a otra».<sup>166</sup> En el presente punto, sin embargo, se utiliza el término en un sentido más restringido, como «ese todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, la ley, las costumbres y cualquier otra capacidad o hábito adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad»;<sup>167</sup> en suma, aquello que Douglass North engloba como «Instituciones», convirtiéndolo en el centro de su explicación del desarrollo.

Evidentemente, el hecho de que una acción pueda ser emprendida y aceptada depende del contexto cultural donde se inserte. Por ejemplo, el fracaso de la gran mayoría de los sistemas de riego del país, así como la marcada y costosa deficiencia en el mantenimiento de la infraestructura física, es atribuible a la práctica inexistencia de patrones culturales al respecto.

---

<sup>166</sup> Theodorson, G.A. *Diccionario de sociología*. Lexicon. Buenos Aires. 1978.

<sup>167</sup> E.B., Taylor. *Primitive Culture*. Londres. 1971.

### La evaluación jurídica y administrativa

Por regla general, resulta relativamente fácil precisar la factibilidad legal de una acción propuesta. No así la capacidad de una determinada estructura administrativa para implementarla; la cual, para poder definirla, será necesario investigar acerca de los recursos humanos, técnicos y financieros de la misma, la importancia que se asigne al objetivo en cuestión, la motivación que éste despierte y la tradición que exista al respecto. Más adelante se expondrá un método para conducir tal investigación, al que hemos denominado Eficiencia-Aceptación.

Todo esto, que evidentemente constituye un lugar común, no es tan fácil en la práctica, al menos por las siguientes razones: primero, las funciones que teóricamente corresponden a muchas oficinas públicas pueden no tener nada que ver con las que realmente ejercen, bien sea por razones históricas hoy olvidadas, por cuestiones circunstanciales o por personalismos; segundo, hay casos en que la abundancia de recursos humanos en ciertas instituciones no es más que una máscara para la concentración de personas no calificadas y no dispuestas al trabajo; tercero, algunas oficinas públicas son reacias a incursionar en terrenos nuevos o a aumentar el ritmo de su actividad diaria; cuarto, no siempre existe una instancia concreta donde encajar el instrumento en cuestión, siendo necesario crear una; quinto, otras veces, por el contrario, la función se encuentra dispersa entre varios organismos que compiten o se ignoran, despilfarrando así recursos.

### La evaluación ambiental

Cualquier actividad humana incide de alguna manera sobre el ambiente a través de dos factores muy relacionados entre sí: su localización y su tecnología. La localización puede ser más o menos adecuada dependiendo de la interacción de numerosas variables que el Proyecto Sistemas Ambientales Venezolanos agrupó, para cada una de las mil y tantas áreas naturales en que dividió el país, en los siguientes indicadores: habitabilidad, capacidad de soporte de infraestructuras físicas, estabilidad ambiental y potencialidad productiva.

La capacidad de una actividad para modificar las condiciones del medio no depende solamente de su naturaleza y del tipo de desechos que genera, sino también de la capacidad de dicho medio para absorber agresiones,

manteniendo el equilibrio actual o generando uno superior; es decir, depende del grado de fragilidad y resiliencia de los ecosistemas afectados.

La evaluación de impactos ambientales se ha desarrollado extraordinariamente durante los últimos años y está prevista en la legislación venezolana. Como quiera que no es este el contexto adecuado para entrar en detalles al respecto, nos limitaremos a sugerir la lectura de un par de documentos claves sobre el tema: el «Curso sobre evaluaciones de impacto ambiental» de la Dirección General del Medio Ambiente de España y las «Guías sobre evaluación de impactos ambientales» del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

### La evaluación socio-política

La evaluación socio-política de las propuestas de un plan será desarrollada en el Capítulo IX.

#### 8.2.2 *La matriz multicriterios*

Las matrices multicriterios constituyen la herramienta más utilizada en planificación para evaluar la importancia y/o factibilidad de acciones que han sido propuestas y, consecuentemente, jerarquizarlas. Como su nombre lo indica, parte de una definición de criterios para juzgar, cada uno de los cuales recibe un peso o ponderación que refleja la importancia que se le asigna y, a continuación, cada acción evaluada es calificada en función de cada uno de esos criterios. La calificación final de ellas será el promedio ponderado de sus calificaciones parciales.

A continuación se describe una matriz relativamente compleja, diseñada a los fines del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, la cual ha sido utilizada, con diversas variantes, en aplicaciones exitosas muy disímiles. Seguidamente se le describe en detalle, columna por columna.

1. Número: permite identificar la acción evaluada, facilitando la relación entre el cuadro y los textos pertinentes.
2. Definición del problema: se refiere al problema a cuya solución está dirigida la acción, incluyendo:
  - 2.1. Tamaño del problema, desagregado en: superficie afectada (SA), población afectada (PA), subtotal (ST) como promedio ponderado de SA y P A. Los ponderadores de SA y PA suman uno (1).

- 2.2 Intensidad del problema (IP).
- 2.3 Tendencia del problema (TP) a aumentar, en cuyo caso recibirá calificación alta, o a disminuir, en cuyo caso recibirá calificación baja.
- 2.4 Criticidad del problema (CP) en el sentido de su importancia dentro del contexto general en que se inscribe, como causa de otros problemas.
- 2.5 Total: promedio ponderado de Tamaño, Intensidad, Tendencia y Criticidad.
3. Factibilidad de la acción:
  - 3.1 T, factibilidad técnica.
  - 3.2 A, factibilidad administrativa.
  - 3.3 F, factibilidad financiera.
  - 3.4 SP, factibilidad socio-política.
  - 3.5 Total, promedio ponderado de T,A,F y SP.
4. Impactos de la solución:
  - 4.1 Sobre el crecimiento económico (CE).  
MP, mayor producción  
MM, mayor efecto multiplicador.
  - 4.2 Sobre el desarrollo social (DS).  
NV, nivel de vida del área en cuestión. Se califican mejor las acciones en áreas de peor nivel de vida. E, generación de empleo por la acción evaluada.
  - 4.3 Sobre la soberanía nacional (SN).  
PT, soberanía político-territorial. Se califican mejor las acciones ubicadas en fronteras o en otros lugares estratégicos.  
PE, soberanía político-económica. Se califican mejor las acciones que generan divisas o las ahorran.
  - 4.4 Sobre la estructura del sistema urbano (ESU).  
IFE, impacto sobre la integración funcional del espacio, en el sentido de contribuir a llenar vacíos en el sistema, es decir, ausencia o debilidad de alguno de los niveles funcionales.  
EFO, expansión de la frontera de ocupación.
  - 4.5 Sobre la conservación de los recursos naturales (CRN).  
RA, racionalización de su uso, uso sustentable.  
V, valorización de recursos por darles accesibilidad o encontrarles un uso.  
RE, recuperación de recursos degradados o en proceso de degradación.

4.6 Total, media ponderada de los impactos. Cada uno de ellos recibe una ponderación cuya suma es uno (1). A su vez, dentro de cada criterio, cada subcriterio recibe ponderaciones que suman también uno (1).

## 5. Síntesis

5.1 GT, gran total, media simple de los tres grupos de criterios: dimensión del problema, factibilidad de la acción e impactos generados por la acción.

5.2 Costos, calificación en escala 0 a 100 más o menos subjetiva del costo total de la acción. Las más baratas califican alto y las más caras califican bajo.

5.3 B/C, beneficio/costo, GT /Costo.

Una vez conocido el uso práctico de esta matriz, es posible discutir sus ventajas y desventajas. Como ventajas se pueden señalar las siguientes: primero, ordena y sistematiza el trabajo y la discusión, haciendo explícitos los criterios según los cuales se comparan las bondades e inconvenientes de las distintas propuestas, evitando así la dispersión en aspectos irrelevantes o dar interpretaciones diferentes a lo que se discute; segundo, da oportunidad de que el nivel político o decisorio establezca los pesos que deben darse a los criterios, reflejando así su posición ideológica y/o circunstancial, mientras que el nivel técnico califica cada acción en función de cada uno de esos criterios, combinándose así de una manera fácil dos niveles de trabajo que siempre resulta problemático compaginar.

Como inconvenientes: primero, el hecho de que si son muchas las acciones evaluadas, constantemente será necesario devolverse para subir o bajar puntos a determinadas acciones, a medida que se las compara. Veremos después como el Proceso Analítico Jerárquico elimina esta dificultad. Segundo, el problema de la subjetividad de los ponderadores y de las calificaciones. En realidad, cuando se asignan pesos no se incurre en subjetividad en el sentido de opinión o adivinanza, sino en el sentido de expresar una preferencia que es, a final de cuentas, lo que le corresponde hacer a los decisores, bien sea en representación de una colectividad o a motu proprio. Por otro lado, en la asignación de calificaciones ésta puede ser muy objetiva en la medida en que exista el conocimiento exacto al respecto; si éste no existe, un buen sustituto es la experiencia y la intuición, que es, a final de cuentas, lo que deben hacer a menudo los técnicos en nuestro medio. Lo que sí resulta imperdonable es dejar de tomar en cuenta un factor importante por el hecho de no poder medirlo e incluir factores irrelevantes por el hecho de que sí se pueden medir.

### 8.2.3 El proceso analítico jerárquico

El proceso analítico jerárquico (PAJ) supera las desventajas de la matriz multicriterios antes descrita y ofrece ventajas adicionales como la generación de reportes muy convincentes. Fue propuesto originalmente por Thomas Saaty en su ya famoso libro *Analytical Hierarchical Process*, publicado por McGraw-Hill en 1980, alcanzando desde entonces una sorprendente popularidad en países de todo tipo. Dado un conjunto de alternativas o de posibilidades, este método permite ordenarlas de más a menos importantes, factibles, deseables o probables, de acuerdo a criterios predefinidos.

Esa capacidad lo hace particularmente útil en planificación, contribuyendo a enfrentar varios de sus problemas típicos la definición de cuáles causas de un fenómeno son más determinantes; cuáles problemas son más urgentes o importantes; cuáles acciones son más importantes o factibles; o cuáles futuros son más probables. Permitiendo en todos estos casos mezclar coherentemente datos empíricamente obtenidos con apreciaciones subjetivas, generalmente en grupos expertos.

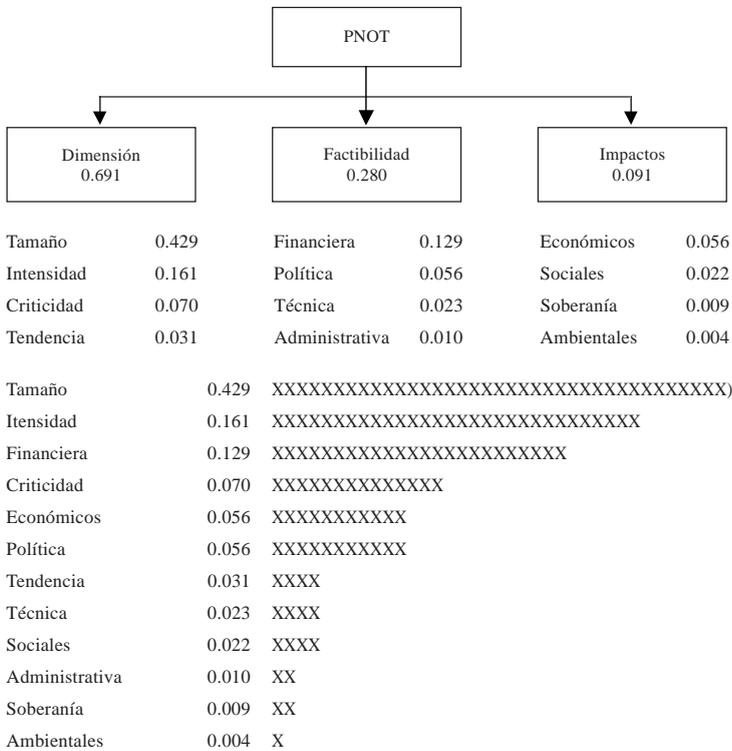
El gráfico 8.1 contiene un ejemplo basado en la matriz multicriterios descrita en el punto precedente, utilizando el programa computarizado comercial Expert Choice. En un Nivel 0 se coloca el título dado al ejercicio Jerarquía. En el Nivel 1 aparecen los tres grandes grupos de criterios utilizados para jerarquizar las acciones propuestas por el proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y que son aplicables a una gran variedad de situaciones: dimensión del problema (DP) atacado por la acción, factibilidad de la solución (FS) e impacto de la solución (IS).

Se procede ahora a formular el siguiente tipo de preguntas para jerarquizar acciones propuestas: ¿qué es más importante DP o FS?, ¿DP o IS?, ¿FS o IS? Al responder, por ejemplo, que DP es más importante que FS, se pregunta: ¿cuánto más en una escala de 1 a 9, en la que 1 es igual y 9 absolutamente más? Con todas las respuestas, se construye una matriz (de tres por tres en este caso), cuyo vector propio contiene los pesos de cada criterio; y cuyo valor propio constituye un indicador de consistencia que elimina el peligro de, por ejemplo, asegurar que A es mejor que B y B mejor que C y afirmar después que C es mejor que A, lo que puede ocurrir muy fácilmente cuando se hacen muchos pares de comparaciones. Un valor de 1 significará consistencia total y 0,1 es el límite tolerable de inconsistencia.

En un Nivel 2, debajo de cada gran criterio, se colocan los subcriterios correspondientes; se les compara par a par; se construyen las matrices

correspondientes cuyo vector propio contendrá las ponderaciones de cada uno de ellos. Finalmente, en un Nivel 3, debajo de cada subcriterio, se colocan las acciones a ser jerarquizadas; se comparan par a par; se construyen las matrices correspondientes cuyo vector propio contendrá las ponderaciones de cada una de ellas.

Gráfico 8.1  
**Proyecto Nacional de Ordenación del Territorio. Jerarquización de criterios utilizando el Proceso Analítico Jerárquico (PAJ)**



Cada acción, entonces, tendrá una ponderación diferente debajo de cada subcriterio. Éstas se multiplican por el peso del subcriterio primero y por el peso del gran criterio después, obteniéndose así una calificación de la acción para cada gran criterio. La suma de las ponderaciones de la acción para cada gran criterio constituirá su ponderación total.

En el punto 7.3.5 se hizo referencia a la posibilidad de utilizar el PAJ para definir lo que pudiera ser el escenario más probable. Los diez eventos determinantes de las tendencias consideradas se ubicarían en el Nivel 1, se les compararía par a par desde el punto de vista de su probabilidad de ocurrencia y el vector de la matriz correspondiente contendría las probabilidades a ser utilizadas en el modelo Montecarlo. Otra alternativa consiste en ubicar en el Nivel 2, debajo de cada evento, las diez tendencias y comparadas par a par desde el punto de vista de su crecimiento. Para cada tendencia, la suma de los pesos recibidos debajo de cada determinante, multiplicados por el peso de éste, constituiría un buen indicio de su comportamiento futuro.

## CAPÍTULO IX

### EL ANÁLISIS DE VIABILIDAD SOCIO-POLÍTICA

*Política es el arte de aplicar en cada época aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible.*<sup>168</sup>

El análisis de la viabilidad socio-política de las acciones propuestas en el plan, constituye una pieza fundamental para una planificación que intenta, como hemos insistido, mantener equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales involucradas. En el punto referente a la evaluación y jerarquización de instrumentos ya se le incluyó como una columna de la matriz multicriterios y como un elemento dentro del proceso analítico jerárquico, a ser cubiertos mediante apreciaciones más o menos rápidas y más o menos subjetivas.

En el presente capítulo se discutirán tres métodos que permiten alcanzar mucho mayor precisión y objetividad: el Método Eficiencia-Aceptación, el Método Calcagno-Sáinz-De Barbieri, la Matriz de Alianzas, Conflictos, Tácticas, Objetivos y Recomendaciones (Mactor) y la Matriz FDOA. Los dos primeros son extensamente expuestos en otra publicación,<sup>169</sup> razón por la que aquí nos limitaremos a un breve recuento de ellos, profundizando algo más en el resto.

#### 9.1 EL MÉTODO EFICIENCIA-ACEPTACIÓN<sup>170</sup>

La viabilidad de cada propuesta depende de dos cosas: la eficiencia de los entes encargados de implementarla y el grado de aceptación (o rechazo) de los diferentes grupos positiva o negativamente afectados. A cada

---

<sup>168</sup> Cánovas del Castillo, Antonio. En *Discurso*. 1884.

<sup>169</sup> Castellano, Hercilio y Giordani, Jorge. *La viabilidad sociopolítica de los planes*. Cendes. 1996.

<sup>170</sup> Castellano, Hercilio. *Métodos para evaluar y jerarquizar acciones*. Marnr. Dgspoa. 1993. Fotocopiado.

actor involucrado en la implementación le corresponde una responsabilidad específica, cuya importancia es más o menos significativa en el conjunto; su eficiencia para cumplir esa responsabilidad depende de sus capacidades técnicas, administrativas, financieras y políticas y de su grado de motivación para ello. La importancia, el peso, de cada una de estas capacidades dependerá de cada acción específica. Así, por ejemplo, en la construcción de una pequeña represa, la capacidad técnica será más importante que las demás; en cambio, en la aplicación de un nuevo impuesto, las capacidades administrativas y políticas ocuparán el primer lugar.

Una vez definidos en grupo experto esos pesos para cada responsabilidad específica, cada actor responsable es calificado en función de cada una de ellas, siendo su capacidad total el promedio ponderado de las calificaciones parciales. Esta capacidad total es promediada con la motivación, factor que si bien es muy difícil de medir, sí puede y debe ser tomado en cuenta mediante apreciaciones totalmente subjetivas, encuestas específicas o seguimiento del comportamiento histórico de los actores. En realidad, un ente responsable con muchas capacidades y escasa motivación, rara vez logra algo; en cambio, un ente con escasas capacidades y gran motivación, generalmente logra lo que se propone. Una vez que los diferentes actores han sido calificados, se obtiene un promedio de sus calificaciones, ponderando por el peso relativo de sus respectivas responsabilidades en el éxito de la propuesta.

Por su parte, la aceptación (positiva) o el rechazo (negativo) de cada actor afectado es calificado mediante alguna escala apropiada, también de manera más o menos subjetiva dependiendo de la información existente o posible de obtener. Hecho esto, se calcula un promedio de las diferentes aceptaciones (y rechazos), ponderando por el poder que tienen los respectivos actores para apoyar u oponerse a la propuesta en cuestión. Finalmente, la diferencia entre la eficiencia conjunta de los actores responsables de la implementación de la acción y la aceptación también conjunta por parte de los afectados, constituye un indicador de su viabilidad.

## 9.2 EL MÉTODO CALCAGNO-SÁINZ-DE BARBIERI (CSD)

El método CSD<sup>171</sup> insume, para cada propuesta evaluada, los siguientes datos: primero, el interés (I<sub>ij</sub>) positivo o negativo de cada actor (i), estimado entre 1 y -1, significando el cero la total indiferencia; segundo, su grado de control institucional (CI<sub>ij</sub>) sobre la propuesta, es decir, su capacidad para

<sup>171</sup> Calcagno-Sáinz-De Barbieri. *Estudios políticos latinoamericanos*. Flacso. 1974.

aprobarla formalmente o no; tercero, su control de hecho (CH<sub>ij</sub>), es decir, su capacidad para implementarla realmente; y, cuarto, el poder (P<sub>i</sub>) que tiene no ya con relación a la acción evaluada en particular, sino en el contexto general de la sociedad. Los controles institucional y real y el poder se miden en alguna escala cómoda, dependiendo del número de actores involucrados; pero después se reducen todos a tantos por uno. A partir de esos datos, se calculan los siguientes coeficientes:

- a. La factibilidad institucional (FI<sub>j</sub>) de la propuesta, la suma de los controles institucionales de los actores con interés positivo.
- b. La factibilidad de hecho (FH<sub>j</sub>), la suma de los controles de hecho de los actores con interés positivo.
- c. El valor de la acción (V<sub>j</sub>), la suma de los cuadrados de los intereses, reflejando cuánto interés despierta dicha acción en el conjunto social.
- d. La presión positiva o negativa que ejerce cada actor sobre la acción (PR<sub>ij</sub>), calculada como el producto de su interés por su poder y por el valor de la acción.
- e. La solidez de la acción (S<sub>j</sub>), calculada como la suma de las diversas presiones ejercidas sobre ella, reflejando su capacidad para soportadas o no.
- f. La estabilidad de la acción (E<sub>j</sub>), calculada como la suma de los productos de los intereses por los controles de hecho, reflejando su capacidad para permanecer en el tiempo, independientemente de su solidez.

Cuando un actor ha estado a favor de una propuesta exitosa, su poder y su interés al respecto aumentan; en cambio, cuando ha estado a favor de una propuesta no exitosa, su poder y su interés disminuyen. El método CSD sugiere una forma para calcular estas variaciones, las que pueden modificar significativamente los resultados previamente obtenidos, dándole un carácter muy dinámico al análisis. Teóricamente, entonces, sería posible definir en un plan la secuencia de acciones que maximice al final el poder de determinados actores y minimice el de otros. Personalmente, creemos que, en su estado actual, esta parte del método es todavía demasiado incipiente y por lo tanto sujeta a cuestionamientos, razón por la cual no la incluimos aquí; sin embargo, la sugerimos como un área de investigación sumamente interesante.

### 9.3 EL MÉTODO MACTOR

El método Mactor (Matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos, recomendaciones) ha sido diseñado por Godet<sup>172</sup> para analizar las

<sup>172</sup> Godet, Michel. *Prospectiva y planificación estratégica*. Op. cit.

coincidencias y divergencias de un grupo de actores en torno a los objetivos relacionados con diversas áreas de decisión (o apuestas o campos de batalla como los denomina). En términos generales, el método sigue los pasos siguientes:

Definición de las áreas de decisión (campos de batalla o apuestas estratégicas) y de los objetivos asociados a cada una de ellas.

Matriz de actores por objetivos (MAO): cada fila corresponde a un actor y cada columna a un objetivo. En cada casilla se anota un cero, un 1 o un -1, según la posición del actor con relación al objetivo sea de indiferencia, de aceptación o de oposición. Dos columnas finales, una con la suma de los valores positivos y otra con la suma de los valores negativos, indican el número de coincidencias u oposiciones de cada actor con relación a los demás.

Matriz de objetivos por actores (MOA): la matriz traspuesta de MAO.

MAO x MOA: matriz de actores por actores o de alianzas y conflictos. En el ángulo superior izquierdo de cada casilla aparece el número de coincidencias entre los dos actores correspondientes; y en el ángulo inferior derecho el número de oposiciones.

Gráfico de alianzas de objetivos: los actores son representados mediante círculos y las relaciones entre ellos mediante líneas, sobre las cuales se anota el número de coincidencias (+) o de oposiciones (-); con lo cual se tiene un cuadro general del posicionamiento del conjunto de actores.

Jerarquización de los objetivos para cada actor, utilizando ponderadores que multiplican las casillas de la MAO; hecho lo cual es posible repetir el proceso con una visión más realista.

#### 9.4 LA MATRIZ FDOA

La matriz de fortalezas y debilidades de quien desea alcanzar los objetivos planteados, y de las oportunidades y amenazas en el entorno que condicionan el logro de los mismos, constituye un importante aporte de la planificación corporativa que se ha generalizado sorprendentemente durante los últimos años.

Como ejemplos de fortalezas típicas en los planes de desarrollo en Venezuela, suelen citarse: la existencia de recursos de todo tipo y la predisposición al cambio de los venezolanos; como debilidades: el predominio de ciertas actitudes negativas y la carencia de aptitudes para el trabajo calificado; como oportunidades en el entorno: la disposición de capitales ex-

tranjeros a acudir al país; y como amenazas en ese mismo entorno: la tendencia a disminuir de la paz social y la gobernabilidad del país.

A continuación se muestra un formato muy común para el uso práctico de esta matriz y, después una aplicación libre del método.

Cuadro 9.1  
Formato común para el uso de la matriz FDOA

El ente que planifica	El entorno	
	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas	Estrategia: utilizar las fortalezas para aprovechar las oportunidades.	Estrategia: superar las debilidades para aprovechar las oportunidades.
Debilidades	Estrategia: utilizar las fortalezas para enfrentar las amenazas.	Estrategia: superar las debilidades para vencer las amenazas.

El ejemplo, una aplicación libre sobre la realidad actual en la región programática Orinoco-Apure, es el siguiente:

	Fortalezas y debilidades	Calificación	Impacto
<b>L</b> <b>O</b>	F1 Abundantes recursos naturales	9	1,00
	F2 Abundante información	6	0,50
	F3 Numerosos profesionales	5	0,75
	F4 Presencia de grandes proyectos	9	0,75
<b>I</b> <b>N</b> <b>T</b> <b>E</b>	D1 Limitaciones naturales	4	0,50
	D2 Debilidad institucional	1	1,00
	D3 Escasa capacitación de la población	4	1,00
	D4 Ausencia de un sistema intermodal	1	0,50
	<b>Media ponderada</b>	<b>5,00</b>	
<b>R</b> <b>N</b> <b>O</b>  <b>L</b> <b>O</b>  <b>E</b> <b>X</b> <b>T</b> <b>E</b> <b>R</b> <b>N</b> <b>O</b>	01 Apoyo político	6	1,00
	02 Consenso nacional	6	0,25
	03 Mercado internacional	9	1,00
	04 Proceso integración suramericana	6	0,50
	A1 Desasosiego social	4	1,00
	A2 Escasez de recursos financieros	4	0,75
	A3 Dispersión de esfuerzos	1	1,00
	A4 Oposiciones a ultranza	1	0,75
	<b>Media ponderada</b>	<b>4,25</b>	

Las calificaciones expresan la intensidad de cada factor, es decir, la medida en que se materializan; y los impactos expresan la importancia de cada factor, es decir, la medida en que influyen en los acontecimientos. Las escalas utilizadas han sido las siguientes:

Factores internos		Factores externos	Impactos
9	Muy fuerte	Muy buena oportunidad	1,00 Extremadamente importante
6	Menos fuerte	Menos buena oportunidad	0,75 Muy importante
5	Ni fuerte ni débil	Ni oportunidad ni amenaza	0,50 Medianamente importante
4	Menos débil	Menos amenazante	0,25 Poco importante
1	Muy débil	Muy amenazante	0,00 Nada importante

Con los resultados es posible elaborar un tipo de gráfico muy orientador con el mostrado a continuación, sugiriendo tres grandes tipos de estrategias, de acuerdo con la combinación de los balances fortalezas-debilidades y oportunidades-amenazas.

Cuadro 9.2  
Matriz interna-externa de la región Orinoco-Apure

Factores externos	Factores internos								
	Fuerte			Medio			Débil		
Alto									
Medio									
Bajo									

**Estrategias recomendables**

Desarrollese	Resista	Coseche o elimine
--------------	---------	-------------------

## CAPÍTULO X

# EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS

*El conflicto es el tábano del pensamiento. Estimula nuestra percepción y nuestra memoria. Fomenta la investigación. Sacude nuestra pasividad de ovejas, incitándonos a observar y a crear... El conflicto es el sine qua non de la reflexión y la inventiva.*<sup>173</sup>

De manera similar a lo que ocurre con el Capítulo IX sobre la viabilidad socio-política de los planes, lo relativo al presente capítulo ha sido incluido en un libro sobre el tema.<sup>174</sup> De todas formas nos ha parecido imprescindible detallar aquí algunas nociones sobre el conflicto, describir rápidamente una de las técnicas más usuales para su análisis, la de Hippel y Frazer, y explicar un método de tipo intuitivo incluido en dicho trabajo, el método de actores-relaciones-entorno.

### 10.1 NOCIONES GENERALES SOBRE EL CONFLICTO

De acuerdo con la definición de Mack y Snyder,<sup>175</sup> el conflicto es una forma de interacción entre dos o más personas o grupos, originada en la escasez de recursos o posiciones, destinados a destruirse, herirse, frustrarse o controlarse mutuamente, de forma tal que las partes sólo puedan ganar a expensas de otras.

A los conflictos se les puede clasificar sobre la base de diferentes criterios. Así, pueden ser:

---

<sup>173</sup> Dewey, John. En *Human Nature and Conduct*. New York. The Modern Library. 1930.

<sup>174</sup> Castellano, Hercilio y Giordani, Jorge. *Planificación y viabilidad sociopolítica. Aplicaciones al caso venezolano*. Colección Jorge Ahumada N° 6. Cendes-Vadell Hnos. Editores. 1996.

<sup>175</sup> Mack, Raymond y Snyder, Richard. *El análisis del conflicto social*. Amorrortu Editores. 1974.

Intrapersonales, interpersonales o intergrupales. Reales, cuando se originan por la escasez de recursos o posiciones, con enfrentamientos en cuanto a los fines, medios, valores o intereses; o irreales, cuando obedecen tan sólo a la necesidad de liberar tensiones, a la tradición, la ignorancia o el error.

Reales, cuando corresponden a alguno de los dos tipos anteriores; o inducidos, cuando son provocados por terceros, sin que existan realmente bases que los sustenten.

Pueden referirse a la ruptura del marco conceptual o simplemente a los medios para alcanzar objetivos específicos dentro de un marco conceptual sobre el cual existe acuerdo.

Institucionalizados, cuando existen reglas explícitas que los controlan, permitiendo que los comportamientos sean previsibles y continuos; o no institucionalizados, cuando tales reglas no existen y el comportamiento puede ser imprevisible y discontinuo.

Violentos o no violentos. Primarios, es decir, cara a cara; o secundarios o interpuestos.

Culturales, cuando hay desacuerdo en torno uno o varios elementos de la cultura inmaterial; Ideológicos, cuando hay desacuerdo en torno a uno o varios elementos de dicha cultura inmaterial a los que hemos dado carácter rector superior y envolvente; o Sociales, cuando el conflicto no es de ninguno de los dos tipos precedentes.

Los conflictos pueden tener fuentes muy diversas, siendo posible clasificarlas de la manera siguiente:

El deseo de adquirir valores, que genera conflictos políticos o por el poder; el deseo de convertir a otros, que genera los de tipo ideológico; y el deseo de evitar contactos con otras personas o grupos, que conduce al de naturaleza racial.

Mecanismos psicoanalíticos o profundos; psicológicos o sentimentales; y sociológicos, o disparados por el descontento.

La escasez de recursos; la división del trabajo que asigna a cada quien un rol determinado; y la diferenciación social, que asigna status diferentes a cada quien.

Una vez definidos y clasificados los conflictos según su naturaleza y sus fuentes, surge el primer problema práctico para su análisis: precisar los entes involucrados, es decir, las partes o actores, respondiendo a los interrogantes sobre quién es quién y quién está con quién. En ese sentido, es posible clasificar a los actores desde los siguientes puntos de vista:

Por su grado de homogeneidad, con relación a un criterio: procedencia geográfica, estrato social, nivel cultural, características étnicas, etc. Cabe esperar que exista cierta relación entre este grado de homogeneidad y la coherencia intrínseca del grupo en cuanto a su comportamiento en un conflicto.

Por su polarización hacia un objetivo, por encima de su heterogeneidad. Y por el hecho de ser objeto consciente o inconsciente, explícito o implícito, de determinadas políticas.

El siguiente factor a considerar es el número de actores involucrados ya que, a medida que aumenta la comprensión y solución del conflicto, son más difíciles y menos irreales; es decir, menos supeditadas a la dinámica de personalidades; y se genera la tendencia a la formación de coaliciones.

Una vez definidos, clasificados y enumerados los actores, el siguiente paso es el de conocer sus características esenciales, motivos, valores, actitudes, grado y tipo de información que manejan; tamaño, fuerza y grado de coherencia interna, definida esta última como la medida en que el grupo es capaz de movilizar eficientemente sus recursos para el logro de sus objetivos, es decir, la medida en que conjuga adecuadamente: su liderazgo, comunicación interna, satisfacción de los miembros, claridad de objetivos, sistema de reclutamiento y sistema de premios y castigos.

Pero las características de los actores que pudieran definirlos como eventualmente conflictivos per se, no bastan para que realmente se den los conflictos. Ellos son especialmente probables cuando ocurren una o varias de las siguientes condiciones: se trata de un período de transición; hay características ostensibles de los grupos sujetas a evaluaciones negativas tales como su color, religión o comportamiento; se asigna a priori un status definitivamente subordinado a un grupo y, por tanto, cualquier desviación por parte de sus miembros con relación a lo aceptado se ve magnificada; los medios de comunicación azusan; y existe la gente apropiada para iniciar la acción conflictiva.

Una vez iniciado, la intensidad y duración del conflicto va a depender de la importancia de las decisiones bajo discusión; de la información disponible en cuanto a los recursos e intenciones de los oponentes; y de la relación de poder entre las partes.

Por otra parte, es importante señalar que el conflicto cumple funciones sociales, no es patológico de por sí, como se le consideró durante mucho tiempo. En ese sentido, las proposiciones de Coser<sup>176</sup> continúan siendo tan

---

<sup>176</sup> Coser, Lewis. *Las funciones del conflicto social*. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1974.

válidas en su sencillez y capacidad de síntesis que vale la pena resumirlas aquí, interpretándolas muy libremente, evitando así al lector no especialista una larga y complicada búsqueda:

El conflicto es una forma específica de socialización. Cumple funciones correctivas en un grupo, en la medida en que el grupo externo sea objeto de emulación o rechazo.

Elimina la acumulación de tensiones hostiles obstruidas y frustradas; si es que antes no se desvían a sustitutos (chivos expiatorios) o se abren válvulas de escape.

*Puede ser un medio (conflicto real) o un fin en si mismo (conflicto irreal).*

La agresividad es un indicador de conflicto. Pero no todo conflicto debe involucrar agresividad.

La intimidad genera sentimientos ambivalentes de amor y odio; en ella, la hostilidad se reprime y puede intensificarse.

En los grupos donde se compromete la personalidad toda, se acumularán tensiones y, cuando surjan conflictos, serán muy intensos y contaminados.

Los conflictos sobre principios pueden desunir; los conflictos sobre problemas pueden unir.

La ausencia de conflictos no indica necesariamente estabilidad.

Los conflictos con grupos externos pueden aumentar la cohesión interna.

La tolerancia de un grupo varía en proporción directa a su tamaño y en proporción inversa al grado de amenaza que soporta.

Los grupos militantes rígidamente estructurados pueden buscar enemigos reales con el propósito deliberado o el resultado inconsciente de mantener la cohesión interna.

Los conflictos en los cuales los contendientes sienten que sólo participan como representantes de colectividades, que no luchan para sí sino únicamente por las ideas del grupo que representan, probablemente sean más radicales y despiadados que otros, cuya animadversión se mueve por razones personales.

El conflicto liga a los contendientes y puede iniciar otros tipos de interacción entre ellos.

No siempre hay interés en la división del enemigo. Si existe un equilibrio relativo de fuerzas entre los contendientes, el partido unificado preferirá un enemigo unificado.

El conflicto consiste en una prueba de potencialidad entre partidos antagónicos. El arreglo es sólo posible si cada uno de los contendientes tiene conciencia de su fuerza relativa. Sin embargo, a menudo, tal conocimiento

puede sólo ser logrado a través del conflicto, cuando resultan inoperantes otros mecanismos para probar la fuerza respectiva de los contendientes.

El conflicto establece nexos entre los contendientes. Crea y modifica las normas comunes para el reajuste de las relaciones. Conduce a las partes, dada una cierta igualdad de fuerza, a preferir que la otra copie su propia estructura de organización para que las técnicas combativas se igualen; permitiendo así establecer más precisamente la fuerza relativa de cada quien, sirviendo de mecanismo equilibrador que ayuda a mantener y consolidar las sociedades.

## 10.2 EL MÉTODO ACTORES-RELACIONES-ENTORNO AMPLIADO

Hace ya algunos años, diseñé un método para el análisis de conflictos basándome en las teorías de Lewis Coser,<sup>177</sup> y lo incluí en la primera edición del presente libro, llamándolo «Actores-Relaciones-Entorno (ARE)». Reiteradas aplicaciones a distintos casos han permitido ampliarlo y mejorarlo, tal y como hoy se presenta aquí.

Para explicarlo, he seleccionado como ejemplo el viejo conflicto que genera la invasión de reservas forestales en el país. Sin embargo, la aplicación se hará de manera extremadamente simplificada e hipotética, con el único objetivo de facilitar la comprensión del método; por lo tanto, ni la información manejada, ni los resultados obtenidos pueden ser tomados, bajo ninguna circunstancia, como válidos en un sentido estrictamente real, sino meramente indicativos de la realidad. En términos generales, los pasos iterativos, no lineales, del método que ahora llamo Actores-Relaciones-Entorno Ampliado (Marea), son los siguientes:

1. Descripción del conflicto: entre quienes, por qué, para qué, donde, durante cuánto tiempo.
2. Descripción de los actores, de acuerdo con las categorías de análisis de Lewis Coser.
3. Descripción del entorno, de acuerdo también con las categorías de análisis de Lewis Coser.
4. Descripción de las relaciones entre actores, de acuerdo con las categorías de análisis de Hubert Blalock.<sup>178</sup>
5. Planteamiento de posibles soluciones, en función de los puntos anteriores.

<sup>177</sup> Coser, Lewis. *El análisis de conflictos*. Editorial Amorrortu. 1972.

<sup>178</sup> Blalock, Hubert. *Power and Conflict: Towards a General Theory*. SAGE Publications. 1986.

6. Evaluación de la factibilidad de dichas soluciones, mediante el método de Calcagno, Sainz y De Barbieri, antes descrito.
7. Definición de los órdenes de preferencia de los actores, en relación a las opciones.
8. Cálculo de las diferencias en los órdenes de preferencia y definición de la opción con mayor grado de aceptación conjunta.

### *10.2.1 Definición del conflicto*

Muy esquemáticamente, puede decirse que tres tipos de actores sociales han venido invadiendo, durante décadas, varias de las reservas forestales del país:

- Explotadores de madera a gran escala (Madereros), para abastecer sus propias industrias o venderla a otros.
- Agricultores y ganaderos grandes y medianos, que deforestan, venden la madera e instalan sus propias actividades.
- Campesinos sin tierra que deforestan pequeños espacios cada uno, para una agricultura de subsistencia.

Por otro lado, al Ministerio del Ambiente en general y a la Guardia Nacional, en particular, les corresponde evitar que tales invasiones ocurran, difícil responsabilidad en la que, por distintas razones, han tenido poco éxito. Otros actores, como los gobiernos estatales y locales, han tenido una participación errática en el conflicto, denunciándolo a veces y propiciándolo otras, por lo que resulta imposible ubicarlos en un análisis global y no puntual como el presente.

Este largo proceso de invasión ha tenido momentos de violencia y ha sido continuamente denunciado por la opinión pública como una fuente de irregularidades y como muestra de la supuesta ineficiencia de las autoridades competentes.

### *10.2.2 Caracterización del conflicto*

La caracterización del conflicto incluye la definición de su dureza, en función de su solidez, soportes ideológicos, reforzantes y disparadores. La solidez del conflicto, por su parte, depende de su tipo, alcance, control, nivel de violencia, tipo de comunicación y naturaleza.

En cuanto al tipo de conflictos, estos pueden ser: reales, cuando se originan por la escasez de recursos o posiciones, con enfrentamientos en cuanto a los fines, los medios, los valores o los intereses; irreales, cuando

obedecen tan sólo a la necesidad de liberar tensiones, a la tradición, la ignorancia o el error; o inducidos, cuando inicialmente no se trata de ninguno de los dos casos anteriores, pero alguien los induce deliberadamente.

En relación al alcance, pueden referirse a la ruptura del marco conceptual, o simplemente a los medios para alcanzar objetivos específicos dentro de un marco conceptual sobre el cual existe acuerdo.

Desde el punto de vista del control, pueden ser: institucionalizados, cuando existen reglas explícitas que los controlan, permitiendo que los comportamientos sean previsibles y continuos; o no institucionalizados, cuando tales reglas no existen y el comportamiento puede ser imprevisible y discontinuo.

Los conflictos, por otra parte, pueden ser más o menos violentos; funcionar mediante comunicaciones primarias entre actores, es decir, cara a cara, o mediante relaciones secundarias o interpuestas.

Finalmente, en lo que atañe a su naturaleza, pueden ser: culturales, cuando implican diferencias en torno a rasgos de la cultura inmaterial, es decir, valores, costumbres y normas; ideológicos, cuando los rasgos culturales en disputa pertenecen al nivel superior que sirve de guía permanente a la vida humana; o simplemente sociales, en cuanto implican relaciones entre personas y grupos, sin diferencias significativas de tipo cultural general o ideológicas.

En suma, un conflicto real, que rompe los marcos generales de referencia, no está institucionalizado y es violento, primario y de índole ideológica, será extremadamente sólido y, por tanto, difícil de solucionar. Como puede verse en el cuadro siguiente, el caso analizado: es real, rompe marcos de referencia, está institucionalizado, es violento, es cara a cara y es, por último, de naturaleza tanto cultural como ideológica; todo lo cual conduce a una calificación de 5 puntos sobre 5; es decir, se trata de un conflicto sumamente duro.

### *10.2.3 Soportes ideológicos del conflicto*

Se califican aquellos valores o creencias que puedan estar sirviendo de soporte al conflicto: la supremacía racial, el invocar mandatos divinos, la supuesta maldad del oponente, la supuesta obligación de proteger a otros, el apelar a derechos históricos y otros propios de cada conflicto en particular. En el caso considerado, pareciera que un solo factor está medianamente presente: el alegato de derechos de antigüedad sobre determinadas zonas de las reservas.

Cuadro 10.1  
**Caracterización del conflicto invasión-solidez**

<b>Características</b>	<b>Solidez</b>
<b>Tipo</b> El conflicto es muy real, ocurre por solape de intereses concretos en relación a bienes concretos.	5
<b>Alcance</b> En buena medida los actores se manejan dentro de marcos de referencia distintos: la conservación, el lucro legal, la corrupción, la justicia social, el populismo. No se trata de simples diferencias sobre los medios dentro de marcos comunes.	4
<b>Control</b> El conflicto tiene controles tanto institucionalizados como no institucionalizados. Por un lado, las leyes y reglamentos en la materia; por el otro, la amenaza y el soborno.	5
<b>Violencia</b> Se trata de un conflicto con un altísimo potencial permanente de violencia, que brota fácilmente en distintos momentos.	5
<b>Comunicación</b> La comunicación entre los actores es predominantemente primaria, cara a cara, usualmente sin intermediarios.	4
<b>Naturaleza</b> El conflicto responde a una mezcla de elementos simplemente sociales, culturales e ideológicos.	5
<b>Promedio</b>	5

Cuadro 10.2  
**Soportes ideológicos del conflicto**

<b>Características</b>	<b>Solidez</b>
Influencia de lo étnico	0
Mandato divino	0
Maldad del oponente	0
«Obligación» de proteger a otros	0
Los derechos históricos	3
<b>Promedio</b>	<b>0,6</b>

### 10.2.4 Factores reforzantes del conflicto

Se califican aquí: la forma como el sistema educativo en general refuerza o no la ideología subyacente y los comportamientos, la intensidad y tipo de la propaganda involucrada, la forma como se excluye a los disidentes, la forma como se premia a los adeptos y a los denunciantes y la existencia de normas formales e informales que acentúan o mitigan el enfrentamiento. Consecuentemente, los soportes, en promedio, con 3,3 puntos sobre 5.

Cuadro 10.3  
Factores reforzantes

Factores	Notas
Sistema educativo	0
Propaganda: en distintos momentos, distintos voceros han apoyado públicamente la necesidad de solucionar el conflicto, a favor de uno u otro de los actores.	3
Exclusión de disidentes: en los distintos grupos en conflicto, aquellos que disienten del conflicto suelen recibir presiones muy fuertes de todo tipo, incluidas distintas formas de violencia.	5
Premio a los adeptos: en cada grupo en conflicto, quienes muestran lealtad son premiados con tierra, con bosques o, al menos, con promesas.	5
Premio a denunciantes.	0
Existencia de normas formales: toda la legislación ambiental y sobre la soberanía nacional.	5
Existencia de normas informales: en cada grupo existen y se cumplen normas sobre el comportamiento en el conflicto.	5
<b>Promedio</b>	<b>3,3</b>

### 10.2.5 Disparadores del conflicto

Se califica el grado de presencia de aquellos factores que pueden disparar el conflicto: el hecho de ubicarse en un período de transición, la evaluación negativa de uno o varios actores, lo subordinado de sus status, el comportamiento de los medios de comunicación y la solidez y determinación de los liderazgos en pugna.

Cuadro 10.4  
**Disparadores del conflicto**

<b>Disparadores</b>	<b>Nota</b>
Período de transición: desde un modelo socio político menos populista a otro más populista, con poca claridad, además, sobre la forma en que la propiedad de la tierra debe ser entendida y manejada.	5
Evaluación negativa de un actor: los campesinos, los productores grandes y medianos y los concesionarios, califican a la Guardia Nacional como corrupta y al Ministerio del Ambiente como muy ineficiente.	5
Status subordinado de un actor.	0
Comportamiento de los medios.	2
Liderazgo: sólo el liderazgo de los Concesionarios, del Ministerio del Ambiente y de la Guardia Nacional son claros. El de los demás grupos en conflicto es mucho más difuso.	3
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>

En el presente caso, pues, los disparadores son poderosos: el país se encuentra, como casi todo el mundo, en un período de importantes transiciones en todos los órdenes; pesa mucho la evaluación extremadamente negativa que un amplio sector de la población hace de tres actores clave; y ambos bandos cuentan con líderes medianamente capaces de continuar el conflicto, independientemente de su coherencia.

### 10.2.6 *Los actores*

Los actores involucrados en el conflicto son los siguientes:

- El Ministerio del Ambiente (MARN), obligado por ley a conservar, en el sentido amplio del término, la capacidad de los bosques para prestar los servicios de protección de otros recursos y abastecimiento de materias primas mediante su explotación racional.
- La Guardia Nacional, quien debe vigilar que las normas ambientales se cumplan.
- Los Madereros, invasores ilegales organizados con el propósito de sacar el mayor provecho en el menor tiempo posible. Aquellos campesinos a quienes pagan para deforestar, se incluyen en este grupo.
- Los Concesionarios, empresas que han recibido permisos para explotar racionalmente ciertos bosques, mediante planes de manejo.

- Los agropecuarios, agricultores y ganaderos que han ocupado tierras dentro de las reservas y han establecido actividades útiles y rentables permanentes.
- Los Campesinos, agricultores menores independientes sin tierra, que desean establecerse en pequeñas parcelas para sobrevivir.

La caracterización de estos actores se refiere a su poder, a la coherencia con que son capaces de manejar ese poder, a la posibilidad de que permanezcan en el conflicto y al tipo e intensidad de relaciones entre ellos. La calificación del poder y la coherencia será trasladada después a la evaluación de la viabilidad sociopolítica de las posibles soluciones del conflicto, con el método Calcagno, Sainz, De Barbieri.

### 10.2.7 El poder de los actores

En cuanto al poder, se califican sus posibles fuentes: dinero, prestigio, apoyo político, apoyo popular, base legal, organización, información, acceso a medios y fuerza. Luego, se calculan promedios que pueden ser simples o ponderados, según se atribuya importancia igual o diferente a dichas fuentes.

De acuerdo con este cuadro, el mayor poder, es decir, la mayor capacidad para obligar a otros, la tienen el Ministerio y la Guardia, independientemente de la coherencia con que manejen ese poder, característica que es analizada a continuación.

Cuadro 10.5  
Fuentes de poder por actores

Fuentes de poder	1 Marn	2 Guardia Nacional	3 Concesio- narios	4 Madereros G	5 Agrope- cuarios	6 Campe- sinos
Dinero	5	3	3	4	3	0
Prestigio	2	3	2	1	1	2
Apoyo político	2	2	1	1	2	2
Apoyo popular	3	2	1	1	1	3
Base legal	5	5	5	0	0	3
Organización	3	4	5	5	4	2
Información	5	5	5	5	5	4
Acceso a medios	3	2	1	0	1	1
Fuerza	5	5	1	1	2	1
Poder	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
Coherencia	4,3	4,7	3,1	3,1	3,3	2,7
Poder y coherencia	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>

### 10.2.8 Coherencia de los actores

Para cada actor involucrado en el conflicto, se califican los factores que determinan su mayor o menor coherencia: liderazgo, comunicación interna, claridad de objetivos, calidad del reclutamiento de nuevos miembros, sistema de premios y castigos, costo que significa para los miembros dejar el grupo y satisfacción que sienten esos miembros por pertenecer a él. Se calculan los promedios simples o ponderados correspondientes a cada actor.

Cuadro 10.6  
Coherencia de los actores

Factores de coherencia	1 Marn	2 Guardia Nacional	3 Concesio- narios	4 Madere- ros G	5 Agrope- cuarios	6 Campe- sinos
Liderazgo	5	5	2	2	3	2
Comunicación interna	4	5	2	2	3	2
Claridad de objetivos	5	5	5	5	4	3
Calidad de reclutamiento	4	5	5	4	4	3
Sistema premios y castigos	4	5	3	3	3	3
Costo de dejar el grupo	5	5	2	3	3	3
Nivel de satisfacción	3	3	3	3	3	3
<b>Promedio</b>	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>2,7</b>

Como puede verse, también en este caso el Ministerio y la Guardia resultan más coherentes que el resto de los actores.

### 10.2.9 Solidaridad en el conflicto

El conocimiento de la solidaridad posible dentro de cada grupo actor es fundamental para el diseño de las estrategias y negociaciones en torno al conflicto. Ella depende de los siguientes factores: la coherencia del grupo según el punto precedente, el grado de independencia de cada miembro en relación al grupo, el costo de dejarlo, la eficiencia del control interno, la duración del conflicto, la probabilidad de éxito, el grado de anomia o de identificación de los actores dentro del conflicto (a mayor anomia, mayor

solidaridad y viceversa), la concreción de la amenaza (a mayor concreción, mayor solidaridad) y la cercanía de la amenaza (a mayor cercanía, mayor solidaridad).

Cuadro 10.7  
Solidaridad o posibilidad de permanecer en el conflicto

Factores de solidaridad	1 Marn	2 Guardia Nacional	3 Concesio- narios	4 Madere- ros G	5 Agrope- cuarios	6 Campe- sinos
Coherencia	4,3	4,7	3,1	3,1	3,3	2,7
Dependencia miembros	5	5	1	1	1	2
Costo abandonar conflicto	2	2	5	5	5	5
Eficiencia del control	3	5	3	3	3	3
Duración del conflicto	1	1	1	1	1	1
Probabilidad de éxito	1	2	3	5	5	5
Grado de anomia	1	1	1	2	2	3
Concreción de la amenaza	5	5	5	5	5	5
Cercanía de la amenaza	5	5	5	5	5	5
<b>Promedio</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>

Como puede verse, la posibilidad de que todos los actores permanezcan en el conflicto, es significativamente alta.

#### 10.2.10 Relaciones entre actores

Las relaciones entre actores pueden ser positivas o negativas y más o menos intensas, en la escala de cinco que venimos utilizando. Por otra parte, a los fines del conflicto, serán más o menos importantes dependiendo del poder de los actores involucrados en cada relación. Precisamente, en el cuadro siguiente el indicador de relacionamiento ponderado es calculado como la suma de los productos del valor de cada relación por el poder del actor implicado.

Obviamente, la mayor o menor capacidad de relacionamiento determina, junto con el poder, la coherencia y la solidaridad, la posibilidad de que un actor pueda llegar a prevalecer en el conflicto. En este caso, la Guardia Nacional y los Campesinos muestran los mejores indicadores de relacionamiento en el conjunto.

Cuadro 10.8  
Relacionamiento entre actores

Actores	1 Gobierno	2 Fuerza Armada	3 Concesio- narios	4 MADERE- ros	5 Agrope- cuarios	6 Campe- sinos	Relacio- namiento ponderado	Relacio- nes positivas	Relacio- nes negativas
Poder	4,0	4,1	3,1	2,6	2,7	2,4			
Ministerio		5	2	-4	-2	2	0,66	3	2
Guardia	5		4	2	2	4	2,61	5	0
Concesionarios	2	4		-5	-5	-5	-0,13	2	3
Madereros	-4	2	-5		4	4	-0,76	3	2
Agropecuarios	-2	2	-5	4		3	-0,30	3	2
Campeños	2	4	-5	4	3		1,66	4	1

Continuamos ahora el tema introduciendo la tipología de Blalock resumida a continuación. Si al poder de un actor A sobre otro actor B lo denominamos X; y al poder del actor B sobre el A lo denominamos Y, podemos decir que:

$$\text{Dependencia Mutua} = (X + Y)/2$$

$$\text{Dependencia Relativa} = X - Y$$

La Dependencia Mutua expresa la medida en que cada uno de los actores depende del otro; y la Dependencia Relativa expresa la diferencia entre los poderes del uno sobre el otro. A partir de estos dos conceptos, Blalock plantea la siguiente tipología de relaciones.

En el primer cuadrante, Esclavitud, los actores dependen fuertemente el uno del otro, pero uno de los dos tiene mucho más poder. En el segundo cuadrante, Negociación, ambos actores dependen también fuertemente el uno del otro, pero su poder es similar. En el tercer cuadrante, Indiferencia, los actores, ni dependen mucho el uno del otro ni hay diferencia de poderes entre ellos. Y en el cuarto cuadrante, Agresión Latente, no dependen el uno del otro, pero uno de los dos tiene más poder.

Dentro de cada cuadrante, por supuesto, la situación descrita ocurre en mayor o menor medida. En los vértices, son situaciones extremas; pero, a medida que nos acercamos a los ejes, la situación tiende a parecerse más a la de los cuadrantes vecinos. El cuadro siguiente muestra los distintos tipos de relaciones entre los actores del ejemplo, de acuerdo con esta tipología:

Cuadro 10.9  
**Tipología de relaciones entre actores**

		Dependencia mutua					
		1,0	2,0	2,5	3,0	4,0	5,0
Dependencia mutua	5,0	Negociación			Esclavitud		
	4,0						
	3,0						
	2,5	Indiferencia			Agresión		
	2,0						
	1,0						

Cuadro 10.10  
**Relaciones entre actores según la tipología de Blalock**

Actores	Poder del actor sobre otros	Poder de otros sobre el actor	Dependencia		Tipo de inter-dependencia
			Mutua	Relativa	
			Promedio	A-B	
<b>Gobierno</b>					
Fuerza Armada	5	4	4,5	1,0	n+
Concesionarios	5	0	2,5	5,0	a+
Madereros	3	1	2,0	2,0	i-
Agropecuarios	4	1	2,5	3,0	a-
Campesinos	4	2	3,0	2,0	i-
<b>Fuerza Armada</b>					
Concesionarios	4	1	2,5	1,0	i+
Madereros	5	3	4,0	2,0	n-
Agropecuarios	4	2	3,0	2,0	n-
Campesinos	4	2	3,0	2,0	n-
<b>Concesionarios</b>					
Madereros	0	2	1,0	-2,0	i-
Agropecuarios	2	1	1,5	1,0	i+
Campesinos	3	2	2,5	1,0	i+
<b>Madereros</b>					
Agropecuarios	1	1	1,0	1,0	i+
Campesinos	3	0	1,5	3,0	a-
<b>Agropecuarios</b>					
Campesinos	3	1	2,0	2,0	i-

### 10.2.11 Síntesis del conflicto y sus actores

En suma, un conflicto será más difícil o duro en la medida en que: sea muy sólido, el poder de los actores y su coherencia sean grandes, estén presentes soportes ideológicos y factores reforzantes fuertes, los actores sean muy solidarios, y funcionen con facilidad los disparadores del conflicto. En el ejemplo, la dureza resultante del conflicto ha sido de 3,2 sobre 5, es decir, relativamente alta.

Cuadro 10.11  
Síntesis de características del conflicto analizado

Características	Calificación
Solidez	5,0
Soportes ideológicos	0,6
Factores reforzantes	3,3
Disparadores	4,0
Dureza del conflicto	<b>3,2</b>

En cuanto a las características de los actores, la mayor posibilidad de prevalecer en el conflicto la tienen el Ministerio y la Guardia. Sin embargo, la diferencia en este sentido con los demás actores no es demasiado grande.

Cuadro 10.12  
Síntesis de las características de los actores

Actores	Poder y coherencia	Solidaridad	Relación	Posibilidad de prevalecer
<b>Pesos</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	
Gobierno	4	3,0	0,66	3,0
Fuerza Armada	4,1	3,4	2,61	3,6
Concesionarios	2,9	3	-0,13	2,3
Madereros	2,6	3,3	-0,76	2,1
Agropecuarios	2,7	3,4	-0,30	2,3
Campesinos	2,4	3,5	1,66	2,6

### *10.2.12 Las soluciones aparentes del conflicto*

En los puntos anteriores han sido descritos el conflicto, su entorno, sus actores y las relaciones entre ellos. Este conocimiento da pie para sugerir las siguientes salidas:

- La Guardia Nacional expulsa a todos los invasores.
- La Guardia Nacional expulsa a los Madereros y el Ministerio condiciona a los demás ocupantes.
- La Guardia Nacional expulsa a los Madereros y el Ministerio condiciona a los Productores Agropecuarios y muda convenientemente a los Campesinos.
- Permitir que todo continúe igual.

### *10.2.13 El análisis de factibilidad de las salidas aparentes*

Las salidas arriba enunciadas serán evaluadas ahora en su posible factibilidad mediante el método de Calcagno, Sainz y De Barbieri. Este método insume, para cada actor y salida, los siguientes «datos»: el interés positivo o negativo del actor en la salida, en una escala que va del -1 al 1; el Control de Hecho del actor sobre la salida y el Poder del actor, ya no sobre la salida específicamente, sino en general en la sociedad. Los dos últimos factores se califican entre cero y uno. Con estos datos, se calculan los siguientes indicadores:

1. El Valor Social de la salida: un promedio de los intereses que despierta entre los actores, calculado como la suma de los cuadrados de dichos intereses, dividida por el número de actores.
2. La Factibilidad de Hecho de la salida: la posibilidad de que sea realmente implementada, calculada como la suma de los Controles de Hecho de los actores sobre la salida, incluyendo solamente aquellos actores con interés positivo.
3. La Solidez de la salida: su capacidad para resistir las presiones, positivas y negativas, que ejercerían sobre ella los actores después de iniciada. Se calcula como la suma de las Presiones de los actores, calculadas a su vez como el producto del Valor Social de la salida por el Interés y por el Poder.
4. La Estabilidad de la salida: la posibilidad de que permanezca en el tiempo, independientemente de su solidez. Se calcula como la suma de los productos del interés por los controles de hecho.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

Cuadro 10.13  
**Viabilidad socio-política de las salidas aparentes mediante el método  
Calcagno, Sainz y De Barbieri**

Salidas		Valor social	Factibilidad de hecho	Solidez	Estabilidad
1	Expulsión total	0,67	0,57	-0,123	-0,448
2	Condicionamiento	0,67	0,84	0,213	0,480
3	Condiciones y mudanza	0,59	0,59	0,227	0,802
4	No hacer nada	0,68	0,93	0,249	0,433

Las conclusiones más importantes que pueden derivarse del cuadro son las siguientes:

1. Las cuatro salidas aparentes generan un interés social significativo, aunque no muy alto.
2. Lo más factible es no hacer nada, seguido por la expulsión de los Madereros y el condicionamiento del resto.
3. Ninguna resulta sólida, es decir, ninguna resistiría el juego de presiones positivas y negativas a que se vería sometida, una vez iniciada.
4. La única realmente estable en el tiempo sería la expulsión de los Madereros, acompañada del condicionamiento de los Agropecuarios y la mudanza ventajosa de los Campesinos. Sin embargo, esta opción tiene una factibilidad un tanto débil.

#### *10.2.14 Los vectores de preferencia de los actores*

Es necesario ahora definir el orden de preferencia de los distintos actores por las distintas salidas aparentes. Para ello hemos utilizado una matriz para cada actor, con los que pudieran ser los criterios que los guiarían en su jerarquización. Cada criterio ha sido ponderado y cada salida calificada en función de cada uno de ellos; así, la calificación total de éstas viene dada por el promedio ponderado de sus parciales.

Cuadro 10.14  
Proceso de jerarquización de salidas por actores

	Criterios y pesos			
	Poder	Legal	Paz	Total
<b>Gobierno</b>	0,3	0,2	0,5	1,0
Expulsa a todos los invasores	1	5	1	1,8
Expulsa madereros y condicionar ocupantes	4	4	4	4,0
Expulsa madereros, condicionar p y mudar c	5	3	3	3,6
Permitir que todo continúe igual	5	0	5	4,0
<b>Fuerza Armada</b>	<b>Poder</b>	<b>Legal</b>	<b>Paz</b>	<b>Total</b>
	0,5	0,2	0,3	1,0
Expulsa a todos los invasores	2	5	1	2,3
Expulsa madereros y condicionar ocupantes	3	4	4	3,5
Expulsa madereros, condicionar p y mudar c	3	3	3	3,0
Permitir que todo continúe igual	5	0	5	4,0
<b>Concesionarios</b>	<b>Dinero</b>	<b>Bienes</b>	<b>Paz</b>	<b>Total</b>
	0,6	0,1	0,3	1,0
Expulsa a todos los invasores	5	3	5	4,8
Expulsa madereros y condicionar ocupantes	3	5	4	3,5
Expulsa madereros, condicionar P y mudar C	4	4	4	4,0
Permitir que todo continúe igual	0	4	1	0,7
<b>Madereros</b>		<b>Dinero</b>	<b>Paz</b>	<b>Total</b>
	0,0	0,7	0,3	1,0
Expulsa a todos los invasores		0	0	0,0
Expulsa madereros y condicionar ocupantes		0	0	0,0
Expulsa madereros, condicionar P y mudar C		0	0	0,0
Permitir que todo continúe igual		5	5	5,0
<b>Agropecuarios</b>		<b>Dinero</b>	<b>Paz</b>	<b>Total</b>
	0,0	0,6	0,4	1,0
Expulsa a todos los invasores		0	0	0,0
Expulsa madereros y condicionar ocupantes		4	4	4,0
Expulsa madereros, condicionar P y mudar C		5	5	5,0
Permitir que todo continúe igual		3	3	3,0
<b>Campesinos</b>		<b>Subsis.</b>	<b>Paz</b>	<b>Total</b>
	0,0	0,6	0,4	1,0
Expulsa a todos los invasores		0	0	0,0
Expulsa madereros y condicionar ocupantes		4	4	4,0
Expulsa madereros, condicionar P y mudar C		5	3	4,2
Permitir que todo continúe igual		3	3	3,0

### 10.2.15 Las salidas más satisfactorias y posibles

El cuadro siguiente resume al anterior y muestra el orden de preferencias de cada actor, en la escala del 1 al 5, en relación con las salidas posibles.

Cuadro 10.15  
Jerarquización de salidas aparentes por los actores. Resumen

Actores	Salidas			
	Expulsión	Condiciones	Condición y mudanza	No hacer nada
Ministerio	1,8	4,0	3,6	4,0
Guardia Nacional	2,3	3,5	3,0	4,0
Concesionarios	4,8	3,5	4,0	0,7
Madereros	0,0	0,0	0,0	5,0
Agropecuarios	0,0	4,0	5,0	3,0
Campesinos	0,0	4,0	4,2	3,0
Promedio	1,5	3,2	3,3	3,3
Desviación típica	1,9	1,6	1,7	1,5
Promedio/desviación	1,3	0,5	0,5	0,4
Factibilidad (*)	0,6	<b>0,8</b>	0,6	<b>0,9</b>

Para cada salida, se muestran, además:

1. El promedio simple de estas calificaciones, entendiendo que un mayor promedio revela mayor calificación en conjunto.
2. La desviación típica de dicho promedio, como un indicador del nivel de coincidencia entre los actores en cuanto al orden de preferencias.
3. La relación desviación/promedio, que comprueba el nivel de validez de dichos promedios, es decir, combina las calificaciones de las salidas con la coincidencia entre actores.
4. La factibilidad de hecho de acuerdo con el método CSD, aplicado más adelante.

### 10.2.16 Conclusión

La expulsión de todos los invasores es la alternativa menos preferida por la mayoría de los actores y su factibilidad es relativamente baja. Las

otras tres tienen un grado similar de preferencia conjunta. De ellas, dos muestran indicadores de factibilidad altos: el condicionamiento y el no hacer nada. Esta última, después de todo, es la que se ha impuesto durante décadas en la realidad; sin embargo, parece altamente inconveniente que el Estado la adopte explícitamente como política, razón por la cual prevalecería la expulsión de los Madereros aquí descritos y el condicionamiento del resto de los ocupantes.

Para finalizar, debemos recordar que se trata de un ejemplo hipotético, alimentado con supuestos provenientes de algunas muy pocas personas. Debe estar muy claro que, de hacerse el ejercicio sobre el terreno y con otros opinantes, los resultados pudieran ser distintos. En todo caso, lo importante es ver este método, al igual que todos los instrumentos y técnicas de planificación, como una posibilidad para estructurar y simular situaciones complejas, facilitando su análisis y su solución en algún sentido.

### 10.3 EL MÉTODO DE HIPPEL Y FRAZER<sup>179</sup>

En este método se dan los pasos siguientes:

Definición del conflicto: sobre qué, por qué y cuáles son los antecedentes pertinentes.

Definición precisa de los actores involucrados y de su posición en el conflicto.

Definición de las opciones realistas de cada actor dentro del conflicto.

Matriz de salidas teóricas al conflicto. Una salida teórica constituye una columna de unos y ceros que indican la adopción o no de cada una de las opciones por cada uno de los actores. Consecuentemente, habrá tanto como  $2^n$  salidas teóricas, siendo  $n$  el número de opciones, lo cual significa un número enorme para cualquier conflicto real.

Exclusión de salidas no factibles: las que suponen dividir bienes o servicios indivisibles; las que suponen adoptar conductas incompatibles en el mismo lugar y momento; y las excluidas a priori por razones específicas.

Definición de los vectores de preferencia de cada actor, ordenando de más preferida a menos preferida de todas las opciones. Durante el juego, es decir, durante el desarrollo del conflicto, los actores tratarán de moverse de derecha a izquierda en sus respectivos vectores.

Definición de movimientos unilaterales, aquellos que puede hacer un actor sin que la posición de los demás se modifique.

---

<sup>179</sup> Hippel y Frazer. *Conflict Analysis and Resolution*.

Definición de puntos individuales de equilibrio. Existen cuatro tipos de ellos. Primero, el racional, aquel punto en el que un actor no tiene movimiento unilateral posible. Segundo, el secuencial, aquel punto en el que si un actor se mueve, el otro u otros se moverán de forma tal que el primero termine en posición desventajosa. Tercero, el inestable, en el que puede ocurrir alguna o varias de las siguientes cosas: si un actor se mueve, otro u otros no tienen movimiento unilateral posible; si un actor se mueve, otro u otros ganarán algo también; y si un actor se mueve, el otro u otros no tienen como perjudicado. Cuarto, el secuencialmente sancionado, que puede darse cuando un resultado o salida es inestable para dos jugadores al menos, en cuyo caso la acción simultánea por parte de más de un actor podría causar un resultado menos preferido y, por tanto, inducir estabilidad en un resultado previamente considerado como inestable.

Definición del punto de equilibrio general, definido como aquella salida factible que sea racional o secuencial, o una mezcla de ambas cosas, para todos los participantes. De existir varios puntos de esta naturaleza, cada actor preferirá aquel que esté más a la izquierda en su vector de preferencias. El método no habrá logrado entonces una solución clara y total pero, al menos, la habrá acotado considerablemente.

La aplicación manual de este método es imposible. Por lo tanto, hemos utilizado una versión computarizada denominada *Decision*.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Fraser, N.M., y Hippel, K.W. *Waterloo Engineering Software*. Waterloo. Canadá. 1986.

## CAPÍTULO XI

# PLANIFICANDO BAJO PRESIÓN

*Camarón que se duerme, se lo lleva la corriente.*<sup>181</sup>

La necesidad de contar con una planificación muy flexible, muy rápida y muy participativa, capaz de acompañar la toma cotidiana de decisiones, ha ido generando formas simplificadas de ella que tienden a generalizarse y a enriquecerse bajo la denominación, todavía un tanto imprecisa, de «planificación bajo presión». Dentro de ellas se inscriben el método SODA (Strategic Option Development and Analysis) y el método RA (Robustness Analysis), que serán descritos a continuación.

### 11.1 EL MÉTODO SODA

El método de planificación conocido como Strategic Choice Development and Analysis (SODA), o Selección Estratégica (Strategic Choice) abreviadamente, fue presentado formalmente por primera vez, hasta donde sabemos, por John Friend como parte del libro *Rational Analysis in a Problematic World* (Análisis racional en un mundo problemático), compilado por Jonathan Rosenhead y editado por John Wiley and Sons en 1989. Posteriormente, el mismo John Friend y Allen Hicklin escribieron el libro *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach* (Planificando bajo presión. El enfoque de selección estratégica), el cual fue publicado por Pergamon Press como volumen 37 de la Serie sobre Planificación Urbana y Regional. En este segundo trabajo, los autores complementan y afianzan la versión original y el término «planificación bajo presión»

---

<sup>181</sup> Refrán popular.

comienza a difundirse como una alternativa a formas más convencionales y lentas de la misma.

El presente capítulo constituye una aplicación libre y totalmente heterodoxa del SODA, a partir de experiencias universitarias semihipotéticas y de otras derivadas del proceso de elaboración del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

### *11.1.1 Visión general del método*

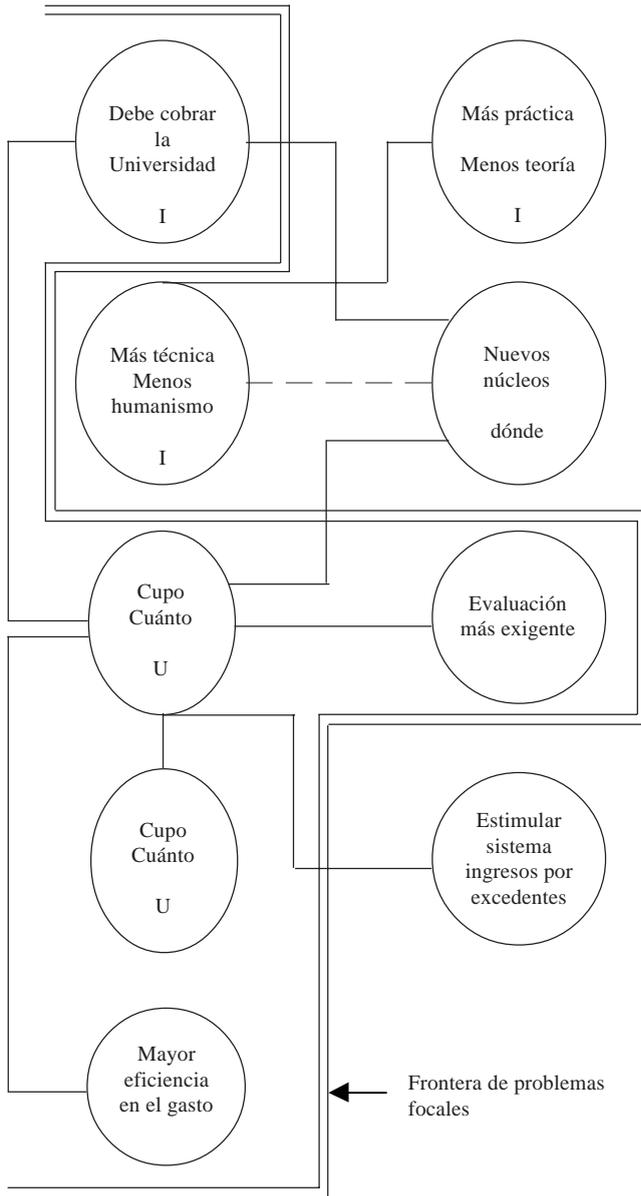
En términos generales, el método consiste en ir reduciendo sucesiva y rápidamente una realidad compleja y más o menos difusa a sus elementos más centrales, facilitando la toma de decisiones. Dado un cierto contenido a ser planificado se siguen, a grandes rasgos, los pasos siguientes:

1. Selección de áreas temáticas sobre las cuales es necesario tomar decisiones.
2. Clasificación de dichas áreas en: importantes (I), urgentes (U) y aquellas que son menos importantes y/o urgentes.
3. Dentro de cada área, definición de opciones para la decisión a tomar.
4. Identificación de incompatibilidades entre las opciones de las diferentes áreas.
5. Construcción de esquemas de decisiones, entendiendo por tales un conjunto integrado por una opción de cada área.
6. Identificación y exclusión de esquemas de decisiones no factibles, por presencia de incompatibilidades.
7. Preselección estratégica de esquemas de decisiones factibles, mediante su calificación en función de criterios predefinidos.
8. Selección final de esquemas, comparando los preseleccionados.
9. Definición de un Paquete de Propósitos, distinguiendo: las decisiones que deben ser tomadas en el presente y las que pueden ser diferidas.

### *11.1.2 Selección de áreas de decisión y de opciones*

El gráfico 11.1 contiene un caso semihipotético desarrollado, como ha sido dicho, en un taller interfacultades en la Universidad del Zulia. Se definen allí nueve áreas sobre las cuales es necesario decidir:

Gráfico 11.1  
Enfoque de selección de estrategias (SC)



I = Decisiones más importantes  
U = Decisiones más urgentes

1. ¿Debe cobrar o no la Universidad?
2. ¿Los contenidos de la educación que se imparte, deben ser más técnicos y menos humanistas?
3. ¿Debe continuar el sistema de cupos para los estudiantes? ¿Cuánto debe ser ese cupo?
4. ¿Se deben construir edificios rentales, cuántos y cuándo?
5. ¿La educación que se imparte debe ser más práctica y menos teórica?
6. ¿Es necesario establecer nuevos Núcleos de la Universidad. ¿Cuántos y dónde?
7. ¿La evaluación de los profesores y de los estudiantes debe ser más exigente que la actual?
8. ¿Es necesario y posible estimular el sistema de ingresos por excedentes?
9. ¿Cómo lograr más eficiencia en el gasto de los recursos financieros?

Obsérvese que en el gráfico las áreas consideradas como más importantes son marcadas con (1) y las más urgentes con (U); se trazan líneas entre las que guardan mayor relación; y se delimita con una doble línea (Frontera) el conjunto formado por las que finalmente se seleccionan para ser analizadas (Problemas Focales).

En el gráfico 11.2 aparecen las opciones posibles dentro de cada área de decisión:

Cobrar: sí, no; cobrar y becar a los estudiantes de menores ingresos.

Edificios rentales: ya y posponer.

Evaluación: nota mínima, evaluación continua y evaluación final.

Cupo: 40.000, 30.000 o 20.000 estudiantes.

Eficiencia: motivación y mano dura.

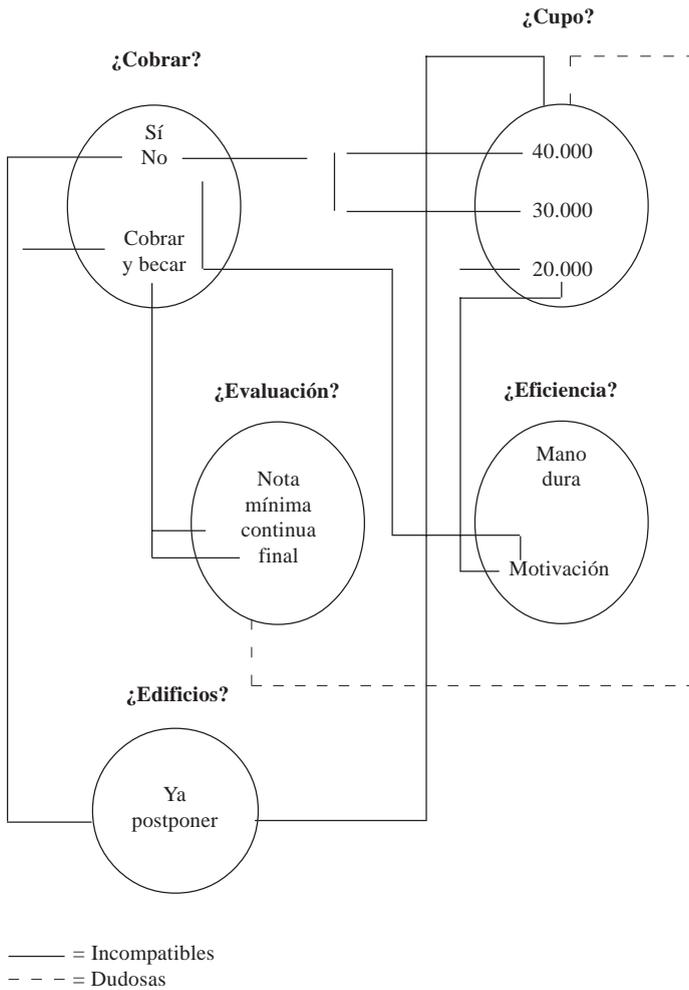
Obsérvese que las incompatibilidades entre opciones han sido señaladas con una línea continua, en tanto que aquéllas sobre las que existen dudas han sido marcadas con una línea discontinua.

### *11.1.3 Esquemas factibles de decisiones*

Para definir los esquemas factibles de decisiones, el cuadro 11.1 ha sido organizado de la manera siguiente:

1. Las cinco primeras columnas se refieren a cada una de las áreas de decisión previamente seleccionadas.
2. En cada fila aparece una combinación (esquema) de opciones, una por cada área. Por ejemplo: sí cobrar, cupo de 40.000 estudiantes, edificio

Gráfico 11.2  
Gráfico de opciones incompatibles



rental ya, mano dura para aumentar la eficiencia y exigencia de nota mínima para aprobar.

- En la sexta y última columna se identifican los esquemas no factibles, por incompatibilidades entre opciones, con una (X); al resto de los esquemas se les identifica con una letra (A, B, etc.).

Cuadro 11.1  
**Esquemas factibles de decisiones**

<b>Áreas de decisión</b>					
<b>Cobrar</b>	<b>Cupo</b>	<b>Edificio</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Evaluación</b>	<b>Esquemas</b>
Sí	40.000	Ya	Mano dura	Nota mínima Continua Final	A B C
			Motivación	Nota Continua Final	X X X
		Posponer	Mano dura	Nota mínima Continua Final	D E F
			Motivación	Nota mínima Continua Final	X X X
	30.000	Ya	Mano dura	Nota mínima Continua Final	G H I
			Motivación	Nota mínima Continua Final	X X X
		Posponer	Mano dura	Nota mínima Continua Final	J K L
			Motivación	Nota mínima Continua Final	M N O
	20.000				
No	40.000				
Cobrar y becar, etc.					

x = No factibles por presencia de incompatibilidades

#### 11.1.4 Selección de esquemas por restricciones

El cuadro 11.2 contiene una muestra del proceso mediante el cual se seleccionan esquemas de acción por restricciones; funciona de la manera siguiente:

Cuadro 11.2  
**Selección estratégica**  
**Selección de esquemas de acción por restricciones**

Esquemas factibles	Paz profesores	Paz estudiantes	Calidad de educación	Esquemas seleccionados
A	60	(10)	80	
B	40	100	70	
C?	50	30	60	C?
D	60	(10)	60	
E	(40)	80	60	
F?	50	30	50	F?

Paz profesores > 60 Paz estudiantes > 30 Calidad educación > 50			Restricciones
<b>Esquema C</b>	<b>Área de decisión</b>	<b>Esquema F</b>	Comparación entre esquemas seleccionados
Sí	Cobrar	Sí	
40	Cupo	40	
Ya	Edificio	POS	
MD	Eficiencia	MD	
FI	Evaluación	F	
50	Paz profesores	50	Criterios
30	Paz estudiantes	30	
60	Calidad educación	50	

1. En la primera columna del cuadro superior aparece una lista de los esquemas factibles y en las columnas siguientes tres criterios de selección: Paz profesores, Paz estudiantes y Calidad de la educación.
2. Las restricciones establecidas son las siguientes: la calificación de los esquemas en función del grado de Paz profesoral que generen debe ser mayor de 60 puntos, en una escala subjetiva de 100; la calificación en

función de la Paz estudiantil, superior a 30; y la calificación en función de la Calidad de la educación, superior a 50. Cuando un esquema no cumple con alguna de estas restricciones, la calificación correspondiente es encerrada en un paréntesis. Se hace evidente que, en este ejemplo hipotético, la mayor importancia es atribuida al mantenimiento de la paz entre el profesorado, muy por encima de la calidad de la educación y de las actitudes que pudieran tomar los estudiantes.

3. Finalmente, sólo dos esquemas cumplen, aunque precariamente, con las condiciones, los esquemas C y F, los cuales son comparados detalladamente en la parte inferior del cuadro 11.2 con el propósito de decidir entre ellos, mediante una discusión que es ahora muy concreta, a diferencia de las discusiones iniciales cuando la problemática lucía demasiado vasta y compleja.
4. Manualmente, este proceso resulta bastante tedioso si el número de áreas y opciones pasa de un límite. Consecuentemente, existen softwares comerciales para ello, aunque resulta relativamente fácil construirse uno mediante una hoja electrónica de cálculo cualquiera.

#### *11.1.5 Paquete de propósitos*

El cuadro 11.3 contiene lo que se denomina «Paquete de propósitos», el cual funciona de la manera siguiente:

1. En la primera columna aparecen las áreas de decisión con que se ha venido trabajando.
2. En las dos columnas siguientes, las decisiones que se toman ya, divididas en acciones y exploraciones. Así, en el presente ejemplo hipotético las acciones a emprender ya serían: cobrar poco, establecer un cupo de 40.000 estudiantes, empezar a construir dos edificios rentales, aumentar progresivamente el control de la eficiencia y continuar igual en los procesos de evaluación de profesores y estudiantes. Por otra parte, se empezaría a explorar un posible aumento en la matrícula, qué hacer con los estudiantes rechazados, un estudio de mercado para más edificios rentales, soluciones a los posibles conflictos como resultado de las medidas e iniciar una investigación exhaustiva sobre los sistemas de evaluación.

Cuadro 11.3  
Selección estratégica  
Paquete de propósitos

Áreas decisión	Acciones	Explorar	Diferir	Contingencia
Cobrar	Sí Poco	Posible aumento	Aumento	Ampliar becas
Cupo	40.000	Qué hacer Estudiantes rechazados	Nuevos núcleos tecnológicos	
Edificio	Dos ya	Estudio Mercado	Dos más	Fundación pro Universidad
Eficiencia	Aumento progresivo Control	Posibles conflictos	Sanción	Bonos pro eficiencia
Evaluación	Continua Igual	Investigación		

### 11.1.6 Áreas de incertidumbre

Durante el tipo de proceso descrito en los puntos precedentes casi siempre surgen incertidumbres que entorpecen más o menos la toma de decisiones. El gráfico 11.3 es una muestra de ellas, señalando además la forma de eliminarlas:

1. ¿En qué medida están dispuestos realmente los profesores a sacrificar sus ingresos o su bienestar personal, en aras de la calidad de la educación en Venezuela?
2. ¿De qué manera afectaría el hecho de decidirse por un esquema u otro, las campañas electorales de los decisores?
3. ¿Cuál es la capacidad real de la Universidad para auto-transformarse?
4. ¿Cuál será la reacción del profesorado y el estudiantado frente a las medidas que serán tomadas?
5. ¿Es cierta la afirmación según la cual a la mayoría de los estudiantes sólo les interesa graduarse?

Algunas respuestas pueden esperar; otras, por el contrario, deberán ser dadas antes de tomar cualquier decisión con probabilidades buenas de éxito.

En términos generales, el método resulta muy valioso para enfrentar situaciones complejas sobre las que es necesario decidir con prontitud; sin

embargo, creemos que su parte más crucial, la selección final de esquemas factibles, puede ser mejorada mediante la utilización de Matrices Multi-criterios y del Proceso Analítico Jerárquico (PAJ), descritos en el Capítulo VIII, a propósito de la evaluación y jerarquización de instrumentos.

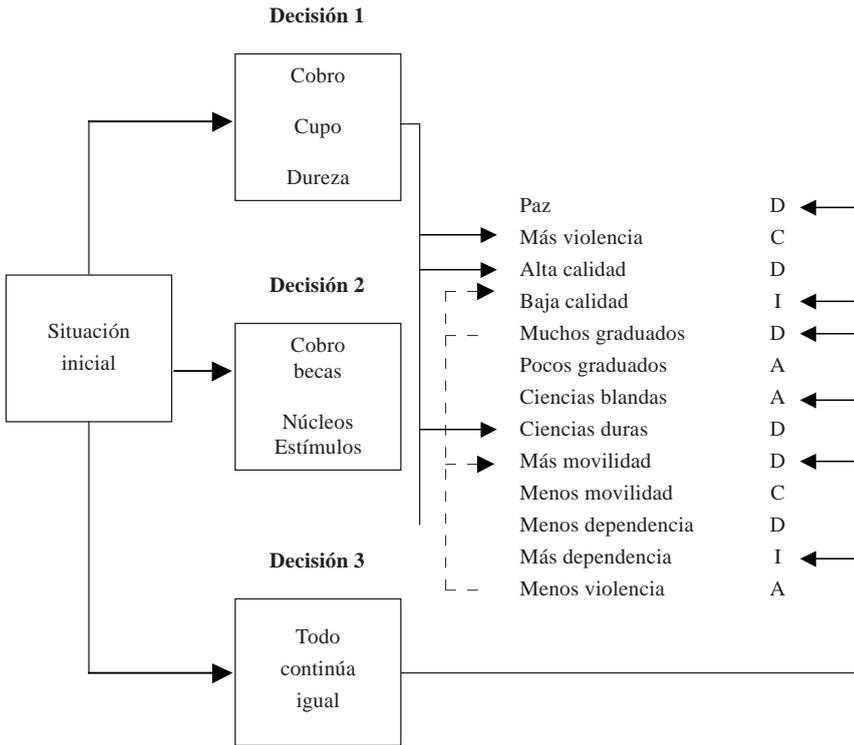
## 11.2 EL ANÁLISIS DE FORTALEZA

Con el método de selección estratégica descrito en puntos precedentes, la selección final de esquemas factibles se hace sin tomar explícita y formalmente en cuenta las consecuencias futuras correspondientes, lo cual significa una limitación importante. Los resultados alcanzarían mucha mayor calidad si se analizan los futuros posibles mediante dos técnicas: la de escenarios y el análisis de fortaleza. La técnica de escenarios ha sido descrita en el Capítulo VII y se refiere al conjunto de variables exógenas a la toma de decisiones en marcha que la determinan fuertemente.

El análisis de fortaleza, o de flexibilidad como también le traducen algunos (Robustness Analysis), ha sido presentado por Johnathan Rosenhead en su libro *Rational Analysis in a Problematic World*, antes mencionado. El gráfico 11.3 muestra la aplicación libre hecha para el caso hipotético de la Universidad del Zulia:

1. A partir de la situación inicial, aparecen tres esquemas factibles alternativos, uno de los cuales debe ser escogido.
2. Más a la derecha, una lista de posibles consecuencias futuras de esa escogencia, clasificadas como: deseables (D), aceptables (A), indeseables (I) y catastróficas (C). El número total de deseables y aceptables es 9; y el de indeseables y catastróficas 4.
3. A partir de cada esquema se trazan líneas hasta las consecuencias pertinentes. La decisión (esquema) 1 llegará a 4 futuros deseables o aceptables. Si se divide este 4 por 9, se obtiene un indicador de deseabilidad del esquema, 0,44. Por otro lado, llegará a 2 futuros indeseables o catastróficos por lo que su indicador de indeseabilidad es de  $2/4$ , igual a 0,5. El balance correspondiente, la resta de ambos indicadores, será de -0,66; en tanto que el balance de la decisión 2 es de 0,56 y el de la decisión 3, -0,06. Desde este punto de vista, la decisión correcta será la número 2.

Gráfico 11.3  
Análisis de fortalezas (RA)



D = Futuros deseables  
 A = Futuros aceptables  
 I = Futuros indeseables  
 C = Futuros catastróficos

Número de futuros deseables y aceptables = 9  
 Número de futuros indeseables y catastróficos = 4

### 11.3 EL MAPA COGNITIVO

Dentro de las técnicas de planificación bajo presión y de las tendencias a identificar la planificación en general como instrumento de la gerencia, los mapas cognitivos están adquiriendo una importancia creciente.

Estos mapas no son más que expresiones gráficas de un cierto discurso, que facilitan y orientan la discusión en torno a un tema cualquiera, evitando muchas de las limitaciones y peligros de la discusión puramente verbal: las

inconsistencias, la poca claridad intencional o no, los olvidos voluntarios o involuntarios, las negaciones sobre lo dicho o no dicho y la vaguedad.

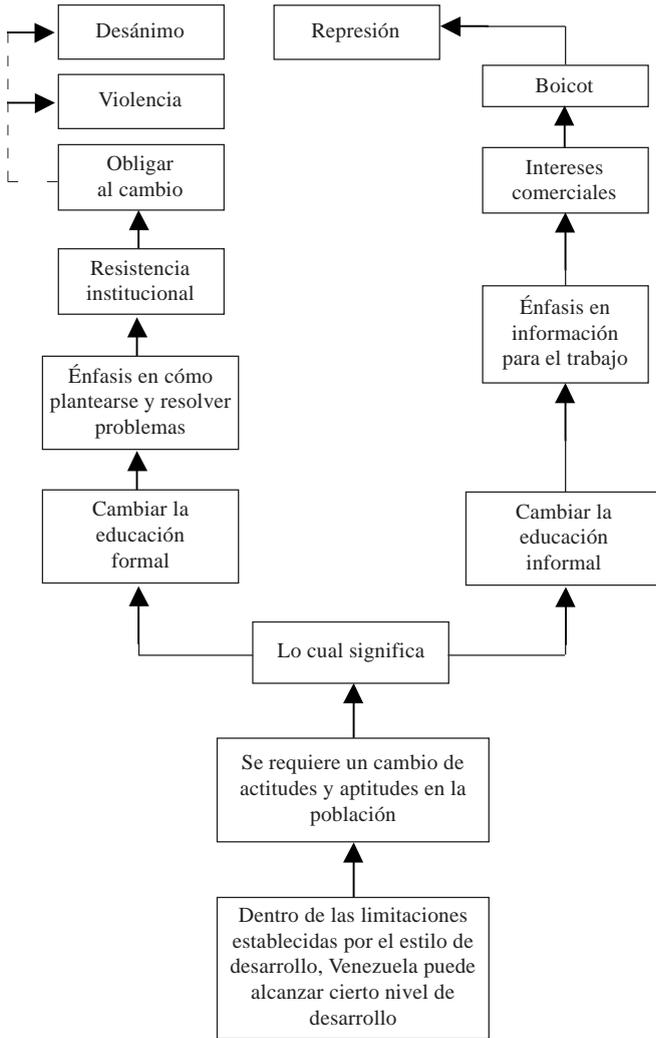
El gráfico 11.4 contiene un ejemplo. Dentro de un grupo, alguien ha afirmado, escribiéndolo de forma tal que todos lo vean, lo siguiente:

...dentro de las limitaciones establecidas por el estilo de desarrollo, Venezuela puede alcanzar cierto nivel de desarrollo; para lo cual se requiere un cambio de actitudes y aptitudes en la población, lo cual significa a su vez, dos cosas: cambiar la educación formal y cambiar la educación informal.

Cambiar la educación formal implica hacer énfasis en cómo plantearse y resolver problemas, lo cual tropezaría con resistencias institucionales, determinando la necesidad de imponer el cambio, generando desánimo, violencia y, consecuentemente, represión. Por otro lado, cambiar la educación informal significa poner el énfasis en información para el trabajo, lo que puede no coincidir con los intereses comerciales de los medios publicitarios; haciéndose necesario obligar al cambio, conduciendo, por un lado, a la violencia y la necesidad de represión y, por el otro, al boicot, mecanismo que también demandaría represión.

Al escribir este discurso de manera visible para todos, está ocurriendo lo siguiente: se hace necesario sintetizar, centrándose en lo más relevante; cada oyente exige aclaratorias con relación al significado de cada expresión; se piensa ordenadamente en la secuencia de causas y efectos; se ve la totalidad, no partes, de lo que se desea transmitir; no es ya posible negar que se dijo algo. En suma, la discusión se hace mucho más rica y precisa. Además, al dibujar los mapas de otros problemas al lado del primero, se captan relaciones y posibles inconsistencias, lográndose una totalidad sólida y coherente.

Gráfico 11.4  
Mapa cognitivo



## CAPÍTULO XII

### ESTRATEGIAS: CONSTRUYENDO LA VIABILIDAD DEL PLAN

*La táctica enseña el uso de las fuerzas en los encuentros y la estrategia el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra.*<sup>182</sup>

#### 12.1 INTRODUCCIÓN

Los Capítulos VIII, IX y X, dedicados respectivamente a la selección de instrumentos para lograr objetivos, el análisis de viabilidad socio-política y el análisis de conflictos se han ocupado, en buena medida, del problema de la construcción de la viabilidad de lo planificado, mediante enfoques y procedimientos que forman hoy parte integral del arsenal de la planificación. En el presente capítulo se añaden algunos elementos a manera de orientación sobre cómo empieza a ser y cómo podría ser esa construcción.

Como ya se dijo al principio de este trabajo, se rescata aquí el concepto de estrategia como el arte de ganar terreno y hacerlo perder al enemigo. En la práctica, el despliegue de ese arte se inicia desde el momento en que empiezan a ser delineados los objetivos a perseguir y prosigue a lo largo de todo el proceso iterativo de elaboración del plan. Desde el punto de vista estrictamente formal-metodológico, le corresponde el espacio final en la cadena.

Vista así, la definición de estrategias para construir la viabilidad de lo planificado está lejos aún de alcanzar la madurez y, en algunos aspectos, es francamente embrionaria todavía. Aquí nos limitaremos a señalar algunos aspectos resaltantes de su evolución y a lanzar un llamado sobre la necesidad

---

<sup>182</sup> Von Clausewitz, Karl. En *De la guerra*. 1832.

de concentrar los esfuerzos de investigación, teorización y praxis en la materia. Nada es más importante actualmente con relación a la teoría y el método de la planificación.

## 12.2 LA GUERRA Y LOS JUEGOS

Considerar la planificación como la búsqueda de equilibrios dinámicos entre fuerzas sociales divergentes, conduce rápidamente a echar mano de la teoría relativa a dos actividades en las que esa búsqueda ha sido largamente sistematizada: la guerra y el juego.

En cuanto a la guerra, y pese al largo tiempo transcurrido desde que fue escrito, el trabajo de Von Clausewitz<sup>183</sup> continúa dando la pauta en las escuelas militares de todo el mundo. La teoría de juegos, por su parte, tiene sus más destacados representantes en Luce y Raiffa,<sup>184</sup> cuyo trabajo avivó la imaginación de numerosos investigadores en las ciencias sociales durante el decenio de los sesenta, desapareciendo después casi totalmente de la escena por tres grandes razones complementarias: la incapacidad de la teoría para captar las complicadas sutilezas de los enfrentamientos reales, la escasa formación matemática de la gran mayoría de los científicos sociales y la escasa formación sociológica de la gran mayoría de los matemáticos.

Recientemente, los principios básicos de ambas disciplinas, guerra y juegos, parecieran encontrar caminos en el contexto del desarrollo de la teoría y las técnicas de la negociación modernas. De cualquier forma, continúan siendo un reto que vale la pena ser abordado con urgencia por los planificadores.

## 12.3 LAS TÉCNICAS DE NEGOCIACIÓN

La negociación es una palabra clave dentro de la planificación realmente estratégica y moderna. Se le requiere para conciliar objetivos, encauzar partidarios y neutralizar oponentes; y es por eso que su temática comienza a ser incluida sistemáticamente en casi cualquier curso básico para formar planificadores.

---

<sup>183</sup> Von Clausewitz, Karl. *De la guerra. Sobre la naturaleza de la guerra. La teoría de la guerra. De la estrategia en general*. Publicada por primera vez en 1832. Entre otras múltiples ediciones posibles puede citarse la de Editorial Diógenes. México. 1972.

<sup>184</sup> Duncan, Luce R. y Howard, Raiffa. *Games and Decisions*. John Wiley. Nueva York. 1967.

En esta materia es posible señalar dos grandes aproximaciones teórico-prácticas: las de naturaleza intuitiva y las de naturaleza matematizante y sistémica.

Como exponentes de las aproximaciones intuitivas, cabe apuntar a Fisher y Ury,<sup>185</sup> investigadores de la Universidad de Harvard, quienes han traducido sus minuciosas investigaciones a un conjunto de criterios y reglas sencillas para negociar adecuadamente, bajo toda una tipología de situaciones frecuentes, sobre todo a niveles empresariales privados. Y como exponente de las aproximaciones matematizantes y sistémicas, a Raiffa,<sup>186</sup> quien ha suavizado sus trabajos originales, extremadamente formales y abstractos, para hacer más accesibles sus ideas; aplicándolas sobre todo al dominio de los problemas públicos e internacionales.

#### 12.4 EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Para los pensadores que hacen de la planificación un momento particular de los procesos gerenciales para la toma de decisiones, lo estratégico es bastante más que un conjunto de criterios y técnicas a utilizar; se trata de toda una forma particular de pensar que es continua. Aunque con motivos, métodos y orientaciones muy distintas, se inscriben aquí, en nuestra opinión y entre otros, Testa y Mintzberg.

El denso trabajo de Testa,<sup>187</sup> que lamentablemente ha pasado casi desapercibido fuera de algunos círculos especializados en planificación de la salud, se divide en tres grandes partes: la primera se refiere al pensamiento estratégico, abordando sus implicaciones históricas y políticas, los escenarios, los actores, la puesta en escena y la dialéctica de la dirección y la acción; la segunda parte aplica los principios de la lógica a la programación; y la tercera teje la estrategia con la programación de actividades concretas.

Mintzberg,<sup>188</sup> por su parte, quien ha sido durante décadas una especie de gurú internacional de la gerencia, termina afirmando en su madurez que

---

<sup>185</sup> Fisher, Roger y Ury, William. *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder*. Compañía Editorial Continental S.A. México. 1981.

<sup>186</sup> Howard, Raiffa. *El arte y la ciencia de la negociación*. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

<sup>187</sup> Testa, Mario. Investigador del Centro de Estudios Sanitarios y Sociales de la Asociación Médica de Rosario, Argentina. «Pensamiento estratégico y lógica de programación». Con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y de la Organización Panamericana de la Salud. 1985. Mimeografiado.

<sup>188</sup> Mintzberg, Henry y Quinn, James Brian. *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México. 1991.

ésta, en su acepción estratégica, no es más que el sentido común organizado con un predominio total de la intuición sobre la formalización; abriendo una puerta enorme para nuevos rumbos en la planificación participativa y continua, sencilla y rápida, a la que se aspira como instrumento permanente de la toma de decisiones.

## 12.5 EL DISEÑO DEL CAMBIO

Todo plan propone un cambio desde una situación inicial a otra más deseable y/o más posible. La utilización del plan para lograr ese cambio: puede y debe ser, a su vez, planificada. En ese sentido, López<sup>189</sup> sugiere los siguientes pasos interactuantes:

### Preparación del cambio

Se requiere que un equipo, debidamente entrenado en el arte de gobernar, disponga de una visión compartida sobre los objetivos a alcanzar y los instrumentos a utilizar para ello.

### Planificación del cambio

Entender que la piedra angular del programa es la credibilidad y actuar en consecuencia.

Sustituir el enfoque fragmentario de las políticas por un mapa en el que se vea la interacción entre ellas, para cada etapa.

### Diseño del cambio

Definición de grandes políticas en el sentido de principios rectores que deben guiar el proceso en cualquier momento o circunstancia y son poco negociables.

Definición de las formas como estas políticas así delineadas deben interactuar en el tiempo.

---

<sup>189</sup> López, Jesús. *¿Qué deberíamos hacer?* Área Teoría y Método de la Planificación. Cendes. UCV. 1996. Esquema mimeografiado.

## Evaluación del cambio

Prever los impactos directos e indirectos de las medidas. Diseñar y aplicar indicadores que permitan su seguimiento.

### 12.6 LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS

La técnica de escenarios, el análisis de viabilidad socio-política del plan, el análisis de conflictos presentes o potenciales y lo expuesto en los puntos anteriores del presente capítulo, permiten acopiar criterios e información en torno a los siguientes aspectos: el futuro más probable, dificultades técnicas, administrativas, financieras y políticas enfrentadas por cada una de las propuestas; el interés, control institucional, control de hecho y poder de cada actor para cada una de esas propuestas; el valor social, la factibilidad institucional y real, la solidez y la estabilidad de cada una de ellas; los actores cuya ineficiencia amenazaría el éxito del plan; actores poderosos cuya oposición también amenazaría el plan; las mejores formas de plantear batalla, de negociar y de ganar a otros jugadores; y, finalmente, el uso constante, no circunstancial, del pensamiento estratégico.

Con toda esta masa de criterios e información debidamente sistematizada y con las herramientas necesarias para mantenerla permanentemente actualizada, es posible tomar las medidas proactivas que permitan: eliminar obstáculos al plan, canalizar los actores a favor y convencer o neutralizar a los opositores; es decir, diseñar estrategias para construirle viabilidad al plan.

Esa actividad tiene que ser, necesariamente, ágil, participativa y política.

## CAPÍTULO XIII

### EL PLANIFICADOR

*¿Un poeta frustrado? ¿Un carpintero a domicilio? No: una dosis de cordura e intuición en medio de la complejidad, la incertidumbre y el conflicto.*

*Anónimo*

No puede existir una nueva planificación sin un nuevo planificador. Por ello, este capítulo está dedicado a explorar qué cosa es, a final de cuentas, un planificador y qué puede hacer dentro del mundo complejo, incierto y conflictivo en el que le toca vivir y trabajar.

#### 13.1 ¿QUÉ ES UN PLANIFICADOR?

##### *13.1.1 Introducción*

El presente subcapítulo constituye una exploración preliminar sobre un tema de gran importancia para la comunidad planificadora, su propia identidad, la cual no ha estado suficientemente clara entre nosotros y menos actualmente cuando la naturaleza y las herramientas del oficio están cambiando a una velocidad tal que buena parte de nuestros conocimientos, criterios y creencias dejan de ser válidos, sin tener a mano todavía algo realmente sólido que los sustituya.

La respuesta que aquí se intenta dar a semejante inquietud es necesariamente limitada y sólo se aspira a iniciar búsquedas que deben ocupar mucho del tiempo de los planificadores durante los años por venir.

En el primer punto se hace una brevísima revisión de lo que suele entenderse por planificación y, consecuentemente, de lo que suele entenderse

por planificador; añadiendo después maneras poco convencionales de vernos a nosotros mismos y la manera como deberíamos vernos.

### *13.1.2 El planificador definido por su oficio*

Para todos los venezolanos la planificación pareciera ser algo extremadamente importante, a juzgar por las expresiones que continuamente relacionan su inexistencia o baja calidad con los más heterogéneos problemas. Desde la situación económica del país hasta el congestionamiento del tráfico, pasando por la inseguridad y el pésimo funcionamiento de los hospitales, todo se debería a la «mala planificación» y, consecuentemente, a los malos planificadores.

Subyacente en esta acusación colectiva se encuentra una definición peyorativa de planificación que la ubica vagamente como «manera ordenada de hacer las cosas». El planificador, entonces, sería una persona que, por su propia personalidad, por estudios especializados o por experiencia acumulada, resulta especialmente hábil para hacer las cosas ordenadamente; suponiendo que ello conduce invariablemente a la eficiencia y la eficacia. Semejante tipo de generalización sirve de explicación inicial a la crisis de identidad que ha afectado permanentemente a los planificadores. ¿Qué somos?, nos preguntamos desde hace mucho tiempo. ¿Qué es lo que en realidad hacemos?

Ya hemos visto al principio de este trabajo, que para intentar dar una respuesta, nada más frustrante que los diccionarios. Se dice en algunos de ellos que planificar es «someter a plan cualquier actividad»; plan, «intento o proyecto»; y proyecto, «plan y disposición que se forma para algo». Y en otros se dice que: planificación es la «acción y efecto de planificar»; planificar, «trazar los planos para la ejecución de una obra, hacer el plan o proyecto de una acción»; y plan, «intento, proyecto, estructura».

Frustrantes también son los manuales para la clasificación de cargos en la administración pública. De acuerdo a ellos, planificador es alguien que hace cálculos de algún tipo para que se cumpla alguna función; el hecho de haber tomado cursos formales en planificación o tener experiencia en el campo ayuda a ocupar el cargo, pero no es necesariamente imprescindible. Planificador, entonces, sería aquella persona «oficialmente» reconocida como tal.

Al recurrir a los expertos, la confusión no se aclara del todo, aunque se acota en cierta medida. Con numerosas variantes, la gran mayoría de estos

expertos están de acuerdo en que planificar es un proceso para alcanzar una decisión racional, que implica anticipar el curso de acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. El problema se traslada así al concepto de racionalidad, a la definición de lo deseable y a la selección de cursos de acción entre alternativas disímiles, muchas veces contrapuestas; todo lo cual continúa siendo una tarea formidable, dentro de un laberinto muy complicado. ¡Qué difícil continúa siendo para el planificador entender quién es y qué se espera que haga!

Cuando al método se añaden determinados contenidos, la confusión va in crescendo. Así, uno de los proyectos de ley de planificación generado en Cordiplan afirma que planificación es «la concepción y formulación de objetivos, políticas y estrategias, determinando los medios necesarios y la coordinación y control de ejecución de los planes, programas y proyectos *procurando un desarrollo armónico y equilibrado entre los diversos actores de la actividad económica y social, así como entre las distintas regiones del país*».

Evidentemente, Cordiplan utilizaba allí una definición apropiada a su contexto y funciones. Lo que importa aquí es que refleja la constante confusión entre *planificación a secas* y *planificación del desarrollo*, con dos consecuencias usuales: primero, considerar planificador por derecho propio a quien trabaja en problemas del desarrollo, así no aplique la planificación; y, segundo, excluir del oficio a quien sí la aplica, pero en campos diferentes. Tan es así, que estos últimos, para curarse en salud, frecuentemente utilizan expresiones como programar, proyectar o esquematizar, e incluso diseñar, para designar su oficio.

Más recientemente y dentro de los círculos especializados en el tema, se ha difundido en Venezuela otra definición más genérica aún, según la cual planificación es el cálculo que precede y preside la acción, con lo cual todo el mundo planifica continuamente; que si bien es de alguna manera cierto, contribuye a profundizar la crisis de identidad del oficio, desdibujándolo cuando ya empezaban a aparecer signos de un acuerdo sobre su significado, basados en las vivencias de su ejercicio.

Simultáneamente, en Europa y los Estados Unidos se acelera el crecimiento de algo que podemos llamar genéricamente «análisis racional en un mundo problemático», que intenta abordar sistemáticamente lo complejo, lo incierto y lo conflictivo de una manera muy rápida y muy participativa. Estos enfoques no se auto definen como planificación, bien sea porque están evolucionando a partir de raíces distintas o por rubor, por no declararse emparentados con una tradición cuyos defectos resalta la

mayoría, olvidando sus innegables aportes. Entre nosotros se discute si en realidad son evoluciones de la planificación o si son algo diferente, como algunos afirman ya, complicando más todavía la definición de planificador.

### 13.1.3 *Precisando la definición*

Toda la confusión resaltada en los párrafos precedentes proviene del desarrollo conceptual y operativo de un concepto relativamente nuevo, que intenta demarcar su lugar en el mundo como oficio reconocido; pero también tiene mucho que ver con la tendencia natural de los intelectuales a complicar las cosas. Por lo tanto y como conclusión de esta primera parte, es necesario en este momento «desbaratar encajes para llegar al hilo», como dice nuestro gran poeta Andrés Bello al final de su Renuncia.

Sin negar lo que de cierto existe en todas las definiciones previamente señaladas, pero evitando las generalidades excesivas y sobre todo no operativas, creemos que, hasta hace poco, habría sido muy útil retomar una bastante más precisa según la cual *planificador sería aquel que sabe distribuir recursos relativamente escasos, entre fines múltiples y alternativos, minimizando costos y maximizando beneficios; entendiendo que los recursos, los costos y los beneficios no son sólo los financieros, sino también los humanos, los sociales, los culturales, los espaciales y los naturales.*

A lo largo del presente trabajo se ha insistido en que esa definición implica una determinada racionalidad optimizante tecno-económica, no del todo válida en la mayoría de las sociedades, incluyendo la nuestra, en las que se aceptan generalmente distribuciones no optimizantes de los recursos, pero capaces de mantener en equilibrio las diferentes fuerzas sociales involucradas. Por eso, la definición se amplía considerablemente al expresarla así: *... los espaciales y los naturales; y/o manteniendo en equilibrio dinámico a los actores sociales que poseen dichos recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga.*

Con esto, el significado del oficio queda tal vez más claro; pero paralelamente más difícil. Las herramientas que aprendimos a utilizar, las estadísticas y econométricas, la investigación de operaciones y tantas otras, cómodamente instaladas en numerosos textos, ya no bastan o simplemente no sirven para nada en muchas ocasiones. Nos adentramos en un mundo cada vez más complejo, más incierto y más conflictivo, casi a ciegas y con las manos semivacías. La pobreza instrumental, sobre todo predictiva, de la sociología, la psicología social y la politología, a las que estamos en-

tregando nuestras banderas, resulta sorpresivamente defraudante cuando se incursiona en ellas. Tan es así que cuando empezábamos a sentirnos bien como artesanos, nos vemos obligados a actuar como adivinos en un mundo cada vez más de feria, en el que se espera que seamos magos sacando soluciones de un sombrero.

#### 13.1.4 Otras maneras de vernos

Independientemente de las definiciones, resulta útil vernos a nosotros mismos desde dos puntos de vista complementarios: como solucionadores de problemas y como procesadores de información. En efecto, se nos dan objetivos o se nos pide que los precisemos en base a algún tipo de lineamiento, y que después diseñemos y evaluemos los instrumentos necesarios para alcanzarlos; lo cual hacemos acumulando y procesando datos de todo tipo, mediante ciertas técnicas.

En ese contexto, nos gusta pensar que la racionalidad lineal en torno a un objetivo justifica las acciones propuestas, cuando en realidad sabemos que las justificaciones son diversas y varían dentro de rangos muy amplios. Y manejamos la información como si los problemas estuviesen claramente definidos, los objetivos fueran claros y no existieran dudas en cuanto a las señales de error, lo cual obviamente no es así. En suma, creamos una cierta ilusión de orden que calma a muchos espíritus, incluidos los nuestros; pero esa ilusión, además, es útil en la medida en que contribuye a comprender el caos, al sentirnos obligados a compararla con la realidad y explicar por qué difieren.

### 13.2 EL PLANIFICADOR FRENTE AL PODER

#### 13.2.1 ¿Cómo debemos vernos?

Todas las definiciones y maneras de vernos expresadas en los puntos precedentes son ciertas en alguna medida. El problema es que han dejado fuera aspectos muy cruciales que Forester<sup>190</sup> no descubre, pero sí valoriza, sistematiza y presenta clara, ordenada y amenamente.

---

<sup>190</sup> Forester, John. *Planning in the Face of Power*. University of California Press. 1989.

En un primer nivel de observación de lo que un planificador hace en su vida cotidiana, es posible darse cuenta de que «apaga fuegos», atiende llamadas telefónicas aleatorias, debate con otros miembros de su organización, negocia prioridades, regatea, organiza e interpreta lo que verbalmente o por escrito expresan otros. Tomar conciencia de esta actividad a menudo febril, prepararse adecuadamente para ella y utilizarla como herramienta de poder, puede constituir un primer paso hacia un mundo en el que los planificadores sean algo más que carpinteros o plomeros por encargo.

Y es que en realidad, al hacer todas esas cosas, buscar soluciones para problemas y procesar información, el planificador va mucho más allá: «abre los ojos a los decisores, define y selecciona las retroalimentaciones en grupos específicos de discusión y decisión, observa nuevas oportunidades y enfrenta incertidumbres que no son rutinariamente vigilables. En suma, para citar a Forester, son más que navegantes que mantienen el curso de los barcos, están involucrados en la definición del curso. Resuelven problemas, no tanto mediante cálculos, sino más bien reformulándolos de forma tal que la acción sea posible. Para ello, y como quiera que las realidades suelen ser muy complejas, las simplifican y rearmen, llamando la atención hacia aspectos específicos de ella. De nuevo, tomar conciencia de esto es empezar a comprender que el planificador tiene fuentes de poder inexploradas e inexploradas.

Por otra parte, al acumular y procesar información construyen redes de comunicación, establecen coaliciones en torno a determinados temas, critican, generan responsabilidades y, muy importante, dispersan interrogantes cuya necesidad de respuestas determinará la ampliación o apertura de nuevos cauces de investigación y discusión.

### *13.2.2 Los retos que enfrenta el planificador*

Forester resume en cinco grandes preguntas los retos que enfrenta actualmente la planificación, coincidiendo con las inquietudes de los planificadores venezolanos:

En un mundo de pobre información y tiempo limitado para trabajar sobre problemas, ¿cómo es posible el análisis cuidadoso de futuras alternativas?

En un mundo de intereses conflictivos, definidos sobre la base de clases, lugar, raza, género, organización e individuo, ¿qué pueden hacer los planificadores para encontrar su camino?

En una sociedad estructurada por una economía capitalista y un sistema político nominalmente democrático, ¿cómo deben responder los planificadores a las demandas conflictivas cuando el beneficio privado y el bienestar social coliden?

Cuando a los planificadores se les exige mejorar la participación pública, aun si trabajan en organizaciones burocráticas que pueden ser amenazadas por tal participación, ¿qué se supone que hagan?

Cuando solucionar problemas depende en gran medida de los intereses, percepciones, dedicaciones y comprensión de los otros, ¿pueden los planificadores hacer converger las ideas, mostrar las consecuencias, exponer los peligros y abrir oportunidades fructíferas para la acción?

### 13.2.3 ¿Qué hacer entonces?

Evidentemente, no existen respuestas absolutas ni precisas a semejantes preguntas. Al fin y al cabo, la planificación no es una ciencia ni pretende serlo. Es un arte que combina un conjunto de recursos relativamente pobres, con inspiración, experiencia y sensibilidad. Consecuentemente, los puntos siguientes no constituyen una receta para el éxito instantáneo, sino un conjunto de ideas que puede contribuir a que hagamos lo mejor posible de nuestra artesanía.

#### Comprender la naturaleza del oficio y cambiar en consecuencia

Después de todo lo dicho y repetido, debe estar claro que la planificación no es sólo un ejercicio de optimización tecno-económica, es también un arte político que intenta mantener equilibrios dinámicos entre diferentes fuerzas sociales. Esto supone dos cambios básicos: el primero y más importante es el cambio en nosotros mismos; y, el segundo, el de las herramientas de trabajo.

El planificador típico, por vocación y formación, es fundamentalmente un investigador, capaz de hacer abstracciones de la realidad e intentar actuar sobre ella utilizando una forma particular de racionalidad ajena a la usual en las sociedades humanas, aparte de las organizaciones dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado. Por lo tanto, no es del todo caricaturesca la conocida expresión que suele atribuírsenos: *si la realidad no coincide con nuestro modelo, es culpa de la realidad.*

A este planificador, por regla general, no le gusta discutir con profanos ni con herejes; no quiere «perder tiempo» negociando. Lo más que suele hacer es exponer su «versión preliminar» del plan, tomar las opiniones que le gusten o le convengan y escribir su «versión definitiva». La discusión y la negociación con el resto del mundo donde abundan, según ellos, los irracionales y las «fieras» que deben ser alimentadas con papeles, es asunto de políticos, en el más peyorativo de los sentidos.

Por otro lado, aun queriendo, no sabemos cómo discutir, negociar y vender. Nadie nos enseñó a hacerlo y partimos del supuesto según el cual sólo se requiere mucha audacia y un toque de elocuencia, ignorando olímpicamente toda la vastísima tradición que respalda a ambas artes: el de la discusión y el de la negociación.

Tenemos entonces que cambiar. Salir del laboratorio. Aceptar que existen otras racionalidades tan válidas como la nuestra. Aprender a regatear como mercaderes y hacerlo sin rubores si nuestra causa es justa. Todo lo cual supone, primero que todo, revisar nuestra autoestima, tan lastimada por el constante rechazo de los decisores a nuestros esfuerzos. Convencernos de que *sí* podemos influir de alguna forma positiva en el curso de los acontecimientos, si elevamos la naturaleza y la calidad de nuestro oficio.

En cuanto a las herramientas, sin abandonar necesariamente las tradicionales, las nuevas deben ser capaces de funcionar en entornos complejos, turbulentos y conflictivos, lo cual implica, entre otras cosas, ser sencillas, rápidas y capaces de combinar variables cuantificables objetivamente con aquellas que sólo pueden serlo mediante apreciaciones subjetivas. Estas herramientas están ya en el mercado, aunque algunas de ellas necesitan ser probadas en nuestro medio.

### Utilizar conscientemente las fuentes de poder

Aparte del poder que pueda tener alguno en particular, como parte de status dentro de una organización, cualquier planificador dispone de las siguientes fuentes de poder:

- Conocimientos especializados que le permiten comprender hechos y proponer acciones que otros no pueden comprender o proponer.
- Monopolio total o parcial de la información que maneja la organización, lo cual permite dosificarla, distribuirla o filtrarla de acuerdo con sus objetivos.
- El rol de «portero» de esa información, en el sentido de poder facilitar o dificultar su acceso y su salida, desde o hacia grupos sociales, zonas

geográficas u organizaciones. Amplios contactos que llegan a integrar una red de la que generalmente no es consciente y que le permite o le permitiría consolidar en muchos frentes una determinada interpretación de la verdad.

- El regateo de la cooperación o el retardo de las acciones, mediante pretextos de naturaleza técnica. El manejo de la incertidumbre mediante la generación de imágenes de futuro, capaces de animar o inhibir las incursiones de los demás, de la misma forma en que lo hicieron los augures en la antigüedad.
- La selección de una definición del problema, lo cual conduce a una forma de solución.
- Trabajando con externos a su grupo, lo cual le permite alertarlo a tiempo sobre comportamientos de otra manera imprevisibles. Construyendo coaliciones cuando elabora diagnósticos o hace propuestas interdisciplinarias e interinstitucionales.
- Llamando la atención selectivamente a determinadas oportunidades o amenazas.

### 13.3 A MANERA DE CONCLUSIÓN

En suma, un planificador es, o debería ser, un experto en adoptar o definir objetivos y diseñar instrumentos que permitan alcanzarlos, minimizando costos, maximizando beneficios y manteniendo en equilibrio dinámico las fuerzas sociales que poseen esos recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga.

Tiene para ello las habilidades propias de un solucionador de problemas y de un manejador de información; está desarrollando las de gestor y negociador, para que su producto sea aceptado por la sociedad en que se mueve; y, finalmente, empieza a darse cuenta de lo trascendente que pueden ser sus visiones del futuro, que otros no se atreven a construir o no saben construir, para quienes deben adentrarse en la incertidumbre, necesitando, en ausencia de un faro y una brújula precisos, un buen adivino.

En el uso de esas habilidades, sus fuentes de poder son el conocimiento, la información y su permanente participación en grupos interdisciplinarios e interinstitucionales; todo lo cual le permite a menudo, sin darse cuenta muchas veces, decidir o contribuir a decidir lo que es o no importante, las causas determinantes de los problemas y, consecuentemente, las soluciones.

## CAPÍTULO XIV

### EL RETO CONTINÚA

*Pa'lante que atrás espantan.*<sup>191</sup>

En todos los capítulos precedentes ha quedado en evidencia el intenso proceso de cambio que experimenta actualmente la planificación como concepto y como oficio. Ese proceso está relativamente lejos todavía de lo que pudiera ser considerado un método realmente capaz de enfrentar poderosamente la complejidad, la incertidumbre y el conflicto, especialmente en épocas de transición de unos paradigmas a otros, como la que actualmente viven Venezuela y cada una de sus regiones.

El gráfico 14.1 esquematiza las grandes debilidades de la metodología actual, como punto de partida para proponer tareas que permitan superarlas en los próximos años.

En el centro del gráfico aparece el método formal y ecléctico actual con su caja de herramientas y en pleno desarrollo, que ha sido descrito hasta este punto.

Se plantea de inmediato la necesidad de conocer mejor a los decisores, quiénes son exactamente y cómo deciden, para que el diseño del método pueda encajar en sus propios procesos y no ser, como hasta ahora, algo exógeno que pretende imponerse.

De manera similar, se plantea la necesidad de conocer mejor la sociedad venezolana actual sobre la que se pretende actuar, cuál es la estructura del poder y las relaciones entre poder y conflictos; considerando que los cambios ocurridos en el pasado decenio invalidan hoy casi todo el conocimiento acumulado al respecto.

Como quiera que muchas de las técnicas actuales de planificación insumen, más que cuantificaciones objetivas, apreciaciones subjetivas de

---

<sup>191</sup> Refrán popular venezolano.

grupos expertos, se requiere profundizar en la teoría y praxis de la opinática, de las variables cualitativas y, consiguientemente, en el problema de la medición de las mismas.

La presión por tomar decisiones complejas participativa y rápidamente, aumenta la necesidad de experticia en materia de dinámica de grupos, presentaciones y discusiones; y, sobre todo, eleva a un primer plano lo que se ha dado en llamar «pensamiento estratégico» continuo.

El propio planificador debe tomar conciencia de su poder potencial y replantear su rol en la sociedad, incursionando en las variables políticas y comprendiendo que contribuye no sólo a navegar, sino también a fijar el curso.

Es vital entender que el plan no basta. Se requiere el plan para aplicar el plan con éxito.

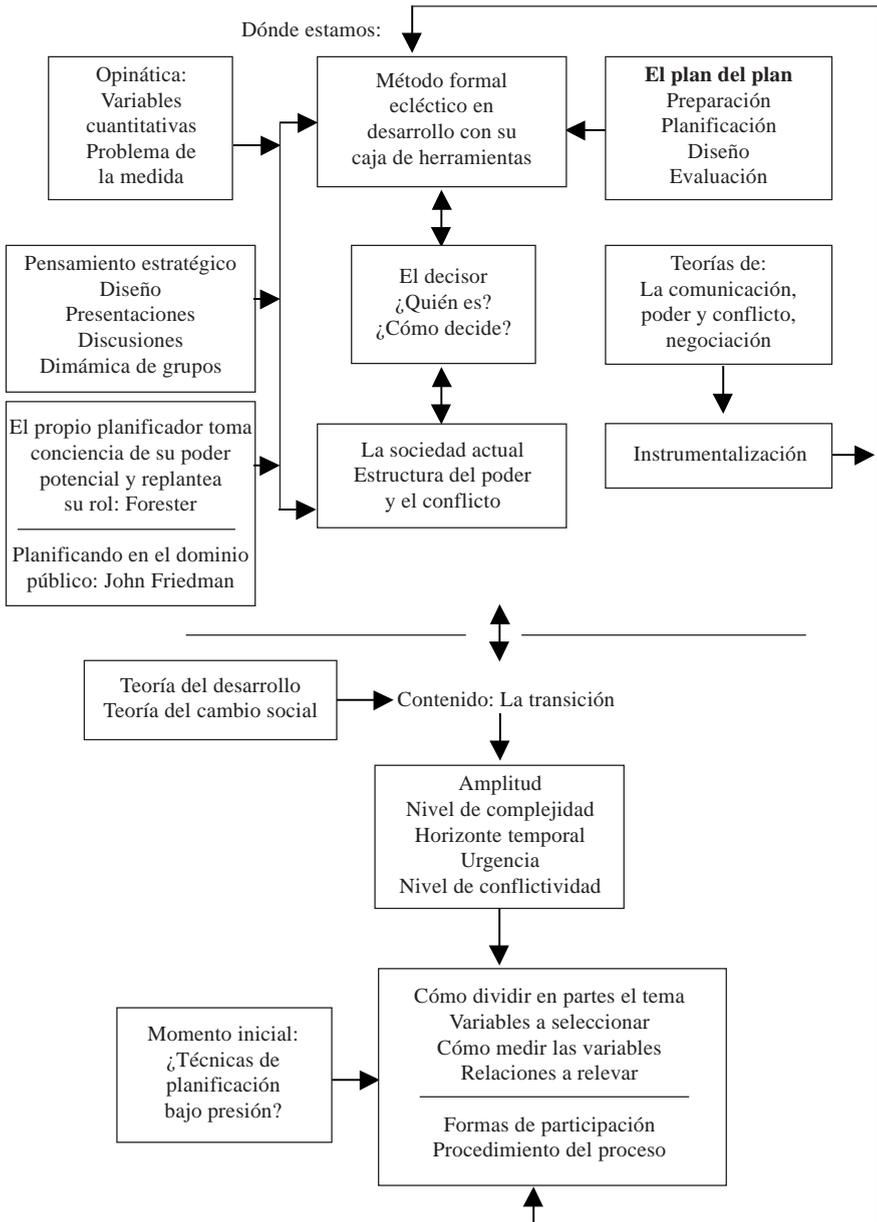
Tres grandes disciplinas deben ser manejadas e instrumentalizadas a los fines de la planificación realmente estratégica: la comunicación, el poder y el conflicto y la negociación.

En los contextos actuales, la palabra clave es transición. Transición de un modelo de desarrollo a otro. Consecuentemente, es imprescindible estudiar en qué consiste realmente esa transición y qué se espera de ella, con el objeto de poder definir la amplitud, el nivel de complejidad, el horizonte temporal, el sentido de urgencia y el nivel de conflictividad que deberán caracterizar el tipo concreto de planificación a utilizar. En este sentido, las teorías del desarrollo y del cambio social están siendo sometidas a duras pruebas, que deberán conducir a una mejor comprensión de lo que está ocurriendo.

Una vez caracterizado el tipo necesario de planificación hoy, será posible abordar mejor los problemas prácticos clásicos sobre: cómo dividir en partes el tema, la transición; cuáles variables seleccionar para ser estudiadas; cómo medir esas variables; cuáles relaciones entre ellas deben ser consideradas; cuáles serían las formas de participación en la elaboración del plan y en su ejecución; y cuáles serían los procedimientos para el proceso.

Finalmente, es posible que el abordaje inicial de estos problemas prácticos pueda hacerse mediante técnicas de planificación bajo presión, reduciendo la variedad de los múltiples campos involucrados en el diseño del nuevo oficio, precisando las opciones dentro de cada campo, definiendo claramente las relaciones entre esas opciones y permitiendo, por último, escoger los caminos más adecuados en una primera aproximación, que puede ser afinada después paulatinamente.

Gráfico 14.1  
El reto continúa



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada, Jorge (1964). «La planificación del desarrollo», *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, n° 1, Caracas.
- Ander-Egg, Ezequiel (1968). *Introducción a la planificación*, Buenos Aires, Humanitas.
- Artacho, Juan del Pino (1990). *La teoría sociológica. Un marco de referencia analítico de la modernidad*, Madrid, Tecnos.
- Barroso, Manuel (1987). *Autoestima, ecología o catástrofe*, Caracas, Editorial Galac.
- Barry, Levine (1992). *El desafío neoliberal*, Caracas, Grupo Editorial Norma.
- Blalock, Hubert M. Jr. (1989). *Power and Conflict Toward a General Theory*, California, SAGE Publications.
- Bunge, Mario (1983). *La investigación científica*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Calcagno, Eric; Sainz, Pedro y De Barbieri, Juan (1972). *Estilos políticos latinoamericanos*, Santiago de Chile, Ediciones Flacso.
- Caldera Pietri, Mireya (1984). *Introducción al estudio del subdesarrollo*, Caracas, Editorial Ariel.
- Callinicos, Alex (1993). *Contra el postmodernismo. Una crítica marxista*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Castellano, Amílcar (1977). *Estadística aplicada a la investigación*, Maracaibo, Fondo Editorial Irfes.
- Castellano, Hercilio (1991). *El oficio del planificador*, Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Castellano, Hercilio (1995). «La planificación en la encrucijada», *Cuadernos del Cendes*, n°s 29 y 30, mayo-diciembre.
- Castellano, Hercilio; Balza, María Auxiliadora; Urdaneta, Alberto (1995). «El futuro del Zulia, sus proyectos motrices y la conservación de su ambiente», *Temas para la Discusión* n° 31, Caracas, Cendes.

- Castellano, Hercilio y Giordani, Jorge (1996). *Planificación y viabilidad socio-política. Aplicaciones al caso venezolano*, Colección Jorge Ahumada n° 6, Caracas, Cendes-Vadell Hermanos Editores.
- Comision Económica para America Latina (Cepal) (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- Corredor, Julio (1992). *La planificación estratégica. Perspectivas para su aplicación en Venezuela*, Vadell Hermanos Editores.
- Coser, Lewis (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Covey, Stephen (1990). *Los siete hábitos de la gente eficaz. La revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Davis, Fred (1990). *La gerencia estratégica*, Legis, Serie empresarial.
- Drucker, Peter (1992). *Las nuevas realidades*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Deming, William (1982). *Out of the Crisis: Quality, Productivity and Competitive Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fabris, Aldo y Garbellano, Salvatore (1993). *Modelli manageriale emergente*, Torino, UTET Librería.
- Fisher, Roger y Ury, William (1981). *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder*, México, Compañía Editorial Continental.
- Forester, John (1989). *Planning in the Face of Power*, California, University of California.
- Fraser, N.M.; Niall M. y Hippel, K.W. (1984). *Conflict Analysis. Models and Resolutions*. North Holland, EE UU.
- Friend, John y Hickling, Allen (1987). *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*. Pergamon Press.
- Giordani, Jorge (1984). *La planificación como proceso social*, Valencia, Vadell Hermanos Editores.
- Godet, Michel (xxxx). *Prospectiva y planificación estratégica*, España, S6 Editores, S.A.
- Iveplan (1990). *Curso de planificación situacional*, Caracas.
- Mata Mollejas, Luis (1980). *Vías al desarrollo*, Caracas, Vinicio Romero Editor.
- Mata Mollejas, Luis (1994). *Un modelo para simular la economía venezolana (Seven)*, Cendes.
- Matus, Carlos (xxxx). «¿Qué es la planificación de situaciones?», *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* n° 147-149.
- Matus, Carlos (1984). *Política y plan*, Caracas, Publicaciones Iveplan.
- Matus, Carlos (1992). *Estrategia y plan*, México, Editorial Siglo XX.
- Mintzberg, Henry y Quinn, James (1991). *El proceso estratégico*, Prentice Hall.

- Molins Pera, Mario (1991). *Planificación, ciencia para la praxis colectiva eficaz*, Caracas, Editorial Carhel.
- Montes, Luis (1995). *El principio complejidad. Ciencia, epistemología y política*. USB.
- O'Connor, Joseph y Seymour, John (1992). *Introducción a la programación neurolingüística*, Barcelona, Ediciones Urano.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós.
- Ramos, José y Sunkel, Osvaldo (1991). *El desarrollo desde adentro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Raiffa, Howard (1992). *El arte y la ciencia de la negociación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenhhead, Jonathan (1989). *Rational Analysis for a Problematic World*, John Wiley and Sons.
- Saaty, Thomas (1980). *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill.
- Senge, Peter (1992). *La quinta disciplina*, Barcelona, Ediciones Granica.
- Testa, Mario (1985). *Pensamiento estratégico y lógica de programación*, Argentina, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales de la Asociación Médica de Rosario.
- Thomas, Peter y Waterman, Robert (1982). *In Search of Excellence. Lessons from American's Best Run Companies*, Nueva York, Harper and Row Publishers.
- Toffler, Alvin (1990). *La tercera ola*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.
- Toffler, Alvin (1990). *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.
- Von Clausewitz, Karl (1972). *De la guerra. Sobre la naturaleza de la guerra. La teoría de la guerra. De la estrategia en general, 1832*, México, Editorial Diógenes.