
PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO

Carlos Matus

Economista de la Universidad de Chile.



Tomado de Carlos Matus, *Adiós, señor Presidente*, Editorial Pomaire, Caracas, 1987. El autor ha sido docente de política económica en los cursos de postgrado de la Cepal y el Ilpes y director de varias misiones de asesoría en países latinoamericanos.

La planificación general de la acción de un Gobierno es útil sólo en la medida en que se transforma en un cálculo que precede y preside la acción del mismo en el día a día. Es decir, llega a ser un proceso práctico.

Sin embargo, la más superficial observación de los procesos de Gobierno en los países latinoamericanos nos muestra, con distintos matices e intensidad, un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes.

Me propongo argumentar que esta ineficacia de la planificación general facilita y estimula un estilo de gobierno dominado por la cotidianidad intrascendente y la imprevisión, donde las muestras más significativas de vitalidad se identifican con reacciones espasmódicas tardías para enfrentar los problemas que explotan ante nuestra vista. Este cálculo improvisado en la coyuntura se convierte en una alternativa superficial a la planificación formal.

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

Creo que es de la mayor importancia desentrañar la naturaleza de esta divergencia entre Gobierno y Planificación, porque ella, más allá

de las ideologías que sustentan los distintos proyectos políticos de gobierno, genera ineficacia en la acción y un déficit de credibilidad de la población en sus dirigentes que, en última instancia, amenaza al sistema democrático. La población latinoamericana tiene cada vez menos confianza en la capacidad de los partidos políticos y los Gobiernos que de ellos nacen para solucionar o al menos aliviar los problemas. Observa con asombro que los programas electorales no constituyen un compromiso o una palabra dada para ser cumplida, constata que los planes se apartan de las promesas electorales y que la acción práctica de gobierno se distancia, a su vez, de los planes. Cada vez es más común escuchar en la voz de la calle que los partidos políticos son capaces de ganar elecciones pero incapaces de gobernar con eficacia.

La ciudadanía castiga a los Gobiernos después de un período de espera restándoles adhesión y, en última instancia, votando por la oposición en las contiendas electorales donde se decide el cambio de Gobierno. Pero ese castigo no renueva las prácticas de gobierno, los dirigentes políticos no aprenden de la historia reciente e insisten en los mismos errores. Por esta vía, el voto-castigo en las elecciones presidenciales es un juicio de eficacia que no produce mayor eficacia y, en cambio, genera a la larga desaliento y desconfianza. ¿Cuánto puede durar un sistema que al final termina por garantizarnos como principal beneficio la libertad de observar en paz cómo los problemas se agravan? ¿Cuánto durará esa paz sin eficacia, justicia y empleo, pero con hambre?

En la explicación de esta divergencia, nosotros, los planificadores de profesión, tenemos casi igual cuota de responsabilidad que los dirigentes políticos y los gobernantes.

Los procesos de ganar elecciones, hacer planes de desarrollo a la manera tradicional y producir acciones durante el Gobierno responden a dinámicas de distinta naturaleza, guiadas por distintos críticos de eficacia, en contextos situacionales muy diversos y protagonizadas por actores bien diferenciados.

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

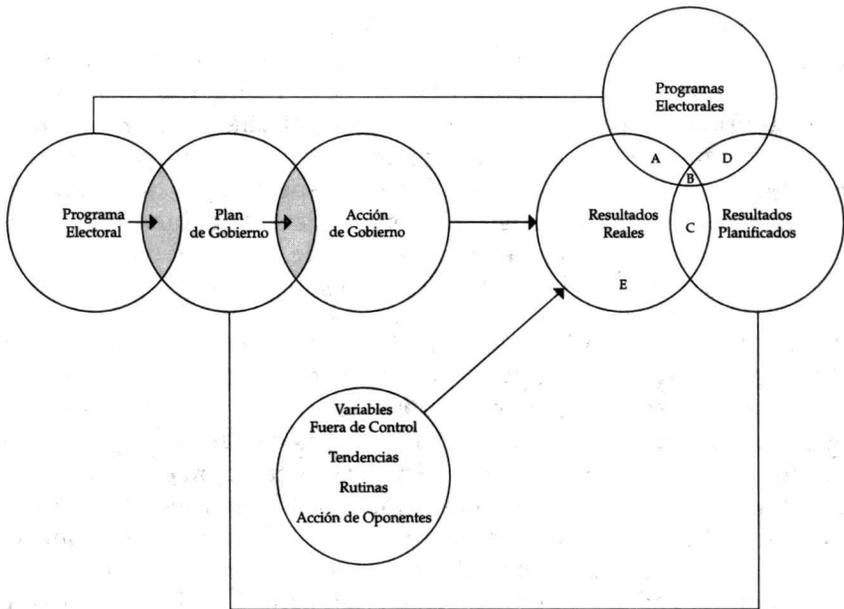
La ciudadanía sigue un proceso paralelo, pero como espectadora. En la empatía del proceso electoral se ilusiona, premia y castiga a los partidos políticos y sus líderes, pero luego la realidad de las promesas incumplidas y la repetición de la misma abulia incapaz de dominar las fuerzas tendenciales de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

La respuesta usual a estas interrogantes apunta al hecho cierto de los intereses diversos y contrapuestos de las fuerzas sociales. Se nos dice que tales procesos de gobierno no son ineficaces para todos y que benefician a una minoría dominante. Detrás de las fallas para muchos, hay éxitos para unos pocos. Esta argumentación es cierta, pero no explica todo el problema. Las minorías dominantes pueden ser, además, ineficaces y pagar un alto costo por sus éxitos. ¿No conocemos acaso situaciones donde los mismos empresarios reclaman políticas económicas que deprimen sus mercados, trabajadores que luchan por proyectos que limitan el empleo y concentran el ingreso? ¿No es parte de la historia reciente la constatación de prácticas de gobierno que destruyen su base de sustentación política con la pasividad, la apreciación errada de las situaciones, la ineficacia burocrática, la desinformación, la incoherencia de sus acciones y la tardanza en reaccionar frente a la agudización de los problemas? ¿Es cierto que esos Gobiernos son eficientes para unos y deficientes para otros o más bien distribuyen las deficiencias de su acción cargándole la mano a las mayorías sin peso político? ¿Existe o no un problema procesal de técnicas de gobierno que afecta a los Gobiernos de las más distintas ideologías y bases de sustentación política?

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

Esta obra destaca la necesidad imperiosa de *crear capacidad* de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad y crear o adoptar técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad del sistema social gobernado.

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



- A: Promesas electorales cumplidas que no son parte del Plan.
- B: Promesas electorales cumplidas que forman parte del Plan.
- C: Planes realizados que no forman parte del Programa Electoral.
- D: Promesas electorales no cumplidas a pesar de que forman parte del Plan.
- E: Resultados alcanzados que no corresponden al Programa Electoral ni al Plan.

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

Desgraciadamente, el *nivel tecnopolítico* es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no comprenden ni se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el *político convencional* y el *técnico convencional*. El resultado de tales conversaciones es obvio: el acuerdo es imposible salvo que se funde en la fe mutua. Así, un problema teórico complejo de interacción entre ambos dominios sociales se transfor-

	1 INSTANCIA ELECTORAL	2 INSTANCIA DEL PLAN ECONÓMICO	3 INSTANCIA DE LA ACCIÓN
A. PERSONALIDAD DE LOS ACTORES	EL POLÍTICO EN LA SUMA DE VOTOS	EL TÉCNICO EN LA FORMULACIÓN DE UN DISEÑO ECONÓMICO RACIONAL	EL ADMINISTRADOR ABRUMADO POR LA COYUNTURA Y LA RUTINA
B. RESTRICCIÓN DOMINANTE	ADHESIÓN POPULAR	RECURSOS ECONÓMICOS	CAPACIDAD GERENCIAL
C. CRITERIO DE EFICACIA	GANAR LA ELECCIÓN	RACIONALIDAD ECONÓMICA	SATISFACER DEMANDAS INMEDIATAS Y CUMPLIR LAS NORMAS BUROCRÁTICAS
D. MEDIO FORMAL	PROGRAMA ELECTORAL	PLAN ECONÓMICO	GERENCIA
E. INSTITUCIONES	PARTIDOS POLÍTICOS	EQUIPOS TÉCNICOS DE LAS OFICINAS DE PLANIFICACIÓN	FUNCIONARIOS Y EJECUTIVOS DEL APARATO ESTATAL
F. RESISTENCIAS	-COMPETIDORES ELECTORALES -APATÍA ELECTORAL	EL INMEDIATISMO DE LA CULTURA POLÍTICA	LA RUTINA BUROCRÁTICA Y LA INEFICACIA ORGANIZATIVA

ma en la práctica política en otro de confianza entre personas. El dirigente político tiene *confianza* en algunos economistas y no tiene confianza en otros, pero no entiende el problema económico.

Es como un paciente que descansa en los conocimientos de un médico y no puede juzgar por sí mismo. La confianza es la única posibilidad de entendimiento. La gravedad de la situación adquiere plena complejidad si, por su parte, el economista no entiende el problema político, bajo el supuesto no siempre verificable que domina realmente el problema de su especialidad. Naturalmente, ese diálogo no es creativo y no conduce al fondo de los problemas, al mismo tiempo que incita a políticas superficiales. La explicación económica no ilumina la explicación política, y lo mismo ocurre en el sentido inverso. Entre ambos interlocutores es imposible una apreciación profunda de la situación; sólo es posible una mera agregación de conocimientos y experiencias, sin cambio de calidad en la naturaleza de la explicación.

Nuestra principal tarea hoy es crear esa capacidad tecnopolítica a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido. Esto no se logra formando *gerentes públicos* como algunos creen equivocadamente, sin perjuicio de reconocer que dichos gerentes también son imprescindibles, siempre que la naciente teoría de la organización se desarrolle en proporción a las exigencias que

demanda urgentemente la práctica. En todo caso, el gerente es conductor de un ámbito operacional y situacional limitado, que actúa bajo *restricciones previamente establecidas de direccionalidad* y con *recursos asignados* para cumplir su misión; su entrenamiento se refiere a resolver problemas en casos donde los objetivos superiores están previamente establecidos por la dirección política o la planificación directiva.

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

El tecnopolítico debe ser un verdadero cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, capaz de comprender que la acción no espera el desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del sociólogo que se deleita exclusivamente en el pasado, alerta para comprender que los economistas, con raras excepciones, tienden a razonar unidimensionalmente a partir de una función de producción económica donde existe un solo recurso y un solo criterio de eficacia: el económico. La escasez de poder, de conocimientos, información, liderazgo, capacidades organizativas, etcétera, no entran en las cuentas del economista. También debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos, para lo cual debe evitar las desviaciones en que cae, a veces, el cientista político. La médula teórica del politólogo debería estar en el cálculo que precede y preside la acción práctica. Si éste se refugia exclusivamente en la historia de las ideas políticas, en técnicas parciales de análisis político, en el uso de lo peor de la microeconomía para alimentar una microteoría de las políticas públicas o en las concepciones cerradas, mecánicas y racionalistas de la teoría de las decisiones, *elude* el problema central de su ciencia y la empobrece como herramienta al servicio del hombre de acción. En realidad, ese politólogo no distingue entre *procesos abiertos y cerrados, repetitivos y creativos*, y por ello adopta a veces teorías y técnicas de decisión sólo

pertinentes en el caso de procesos cerrados y enumerables, más típicos de algunos sistemas físico-mecánicos. En el sistema social se vive una práctica donde las posibilidades *no existen*, sino *se crean por nosotros* o por *otros*, y por consiguiente, no son simplemente enumerables ni se puede decidir por ellas con criterios unirracionales.

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

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

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

TESIS 1

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

La planificación económica normativa que fundamenta la práctica común de la planificación en América Latina es una camisa de fuerza impotente para abordar la complejidad de los procesos sociales creativos y apoyar al hombre de acción situado en una realidad indivisible y cercado por múltiples recursos escasos. No distingue la existencia de actores sociales a los que confunde con los agentes económicos, no reconoce la existencia de oponentes, asume que el sistema social es un sistema que sigue leyes y no es creador de leyes, identifica escasez de recursos con recursos económicos, opera con un criterio de eficacia dominante: la eficacia económica, se aleja de los problemas reales para analizar la realidad con la categoría del sector, se aferra al concepto poco riguroso de *diagnóstico* para explicar la realidad del sistema en que opera, ya que, al no distinguir oponentes, no existe para ella el *yo* y el *otro* que planifican desde distintas situaciones, hace de su preocupación central el futuro y se aparta de la coyuntura presente. Por esta vía, confunde *planificación* con *diseño*. Es una suerte de arquitectura económica cuya vista está en el mediano plazo y excluyentemente en el plano normativo del *debe ser*. Con esta estrechez y rigidez no puede ser de utilidad a la dirección política del Gobierno. La teoría de la planificación situacional pretende resolver este problema.

TESIS 2

Los métodos de *Gobierno* del Estado y de *gobierno* de los partidos políticos y las fuerzas sociales son igualmente primitivos e ineficaces.

La democracia se desmorona y debilita si somos ineficaces para gobernar nuestras organizaciones políticas, gremiales y empresariales, porque después reproducimos inevitablemente esa ineficacia en el Gobierno del Estado. La democracia flaquea si aceptamos como males necesarios y naturales los problemas sociales que ofenden nuestra dignidad de hombres. Nada es más mortal para la democracia que la rutina inmovilizante y el sometimiento de sus líderes a los males que nos rodean en la vida diaria. Cien años de desigualdades son cien años de problemas. El tiempo no transforma los problemas en datos de la realidad ni los convierte en norma aceptable. Los

problemas que tienen cien años son problemas viejos y no realidades nuevas que debemos aceptar.

Gobernar no es administrar las cosas, es *resolver problemas* actuales o potenciales. La pobreza, la marginalidad social, la desigual distribución del ingreso, la concentración del poder político, la falta de participación, la congestión urbana, la degradación ecológica, los barrios miserables, la ineficacia del aparato del Estado y nuestra propia ineficacia para gobernar, *no son males necesarios* de la democracia. Si así fuera, no podríamos deseársela, defenderla o luchar por recuperarla. Esos problemas subsisten *porque no sabemos o no tenemos la voluntad* de resolverlos. Y ambas cosas facilitan el proceso por el cual nuestros gobiernos se *distraen* en lo intrascendente.

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

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

Creo que los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será imposible.

Creo que el drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos asumidos democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizá continúe creciendo por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar nuestros países. Los electores de hoy, y el mundo físico en general, tienen la misma complejidad que hace millones de años atrás, pero nuestros países conforman hoy sistemas sociales infinitamente más complejos. El sistema social no sólo es mucho más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una complejidad *creciente* y de *distinta* naturaleza. El sistema social no sólo sigue leyes, sino *crea* leyes. Es un sistema

creativo. Pero el hombre ha concentrado su esfuerzo de investigación en el desarrollo de teorías que mejoran cada vez más su capacidad de gobernar lo más simple, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias. Pero de unas ciencias capaces de abordar los *procesos creativos*, donde *conocer* no siempre es sinónimo de encontrar *leyes* que rigen los procesos. Es la incapacidad creciente de gobernar el sistema social la que termina por descontrolar las relaciones del hombre con la naturaleza. No son principalmente las investigaciones sobre el ambiente ecológico las que nos permitirán su mejor manejo, sino las investigaciones sobre las ciencias y técnicas de gobierno de los sistemas sociales.

Este es el principal reto que nos plantea gobernar en democracia. Nuevamente surgen aquí interrogantes:

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

Sin embargo, no existe en toda América Latina un centro de formación de alto nivel para los jóvenes que desean desarrollar científicamente su vocación política o político-técnica. No existe en toda América Latina un centro donde los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos. No tenemos en toda América Latina una *Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno*. No tenemos un centro donde los venezolanos puedan reunirse con los chilenos, los peruanos, los ecuatorianos, los brasileños, abierto a todos nuestros países, para que nuestros jóvenes se formen en el dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, fortalezcan sus

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

TESIS 3

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

La gran política y la planificación se refieren a la solución de los *problemas terminales* del sistema social. Tales problemas son los frutos

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

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

El político convencional vive atrapado, preocupado y enredado en la maraña de relaciones que se presentan a él como el mundo de su práctica de lucha, proyectos, obstáculos y éxitos. Se mueve en un mundo de inmediateces de las que él se *ocupa*, pero que en realidad ocupan el espacio de su conciencia sobre los grandes problemas del sistema social. Para él los grandes problemas sociales son un constante universal dentro de la cual vive la variedad tensa y creativa de su práctica cotidiana. No puede elegir entre preocuparse por los problemas terminales del sistema social y sumirse en la cotidianidad de los problemas intermedios del sistema político. El sistema elige por él. Para sobrevivir en esa lucha política agobiante, debe absorberse en la cotidianidad y postergar la reflexión sobre su gran proyecto político. De hecho está muy ocupado, sin tiempo, interrumpido constantemente por reuniones y llamadas telefónicas, esclavi-

zado por las exigencias de sobrevivir en el duro mundo de la política. Y así descubre que la política es hacer política y no intentar resolver los problemas terminales del sistema social. Estos últimos son sólo el ambiente de su práctica, pero no el objeto de sus preocupaciones.

TESIS 4

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

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

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

TESIS 5

La clave del éxito de un sistema de planificación radica en la articulación de la *planificación directiva* con la *planificación operacional*. Si la planificación directiva al nivel del Presidente de la República en Consejo de Ministros no tiene vigencia, no puede tener eficacia práctica la planificación operacional al nivel de los ministerios y jefaturas de los organismos públicos. Lo contrario es igualmente cierto, aun-

que la falla principal en Latinoamérica es la inexistencia en unos casos y la debilidad en otros de la planificación directiva. Donde ella no existe, reina la improvisación fundada soberbiamente en la llamada *experiencia política* que, en más de algún caso, es simple experiencia en lidiar con problemas intermedios del sistema político e inexperiencia para tratar con los problemas terminales del sistema social. La soberbia de algunos poderosos políticos prácticos, por un lado, y la mediocridad de otros, es la principal barrera a la tecnificación del proceso de gobierno.

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

En este sistema reinante, el Presidente de la República vive enfermo de cotidianidad, al margen del control de los hechos trascendentes, continuamente sorprendido por las circunstancias y dedicado a la solución de problemas intermedios menores.

En consecuencia, los Gobiernos no dan *directivas* a sus oficinas de planificación, las que se debaten entre la opción de autodefinírselas invadiendo el campo de la política superior; o permanecer relegadas al rol de centros de cálculo al servicio de acciones inmediatistas, parciales y sin rumbo definido.

TESIS 6

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

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

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

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

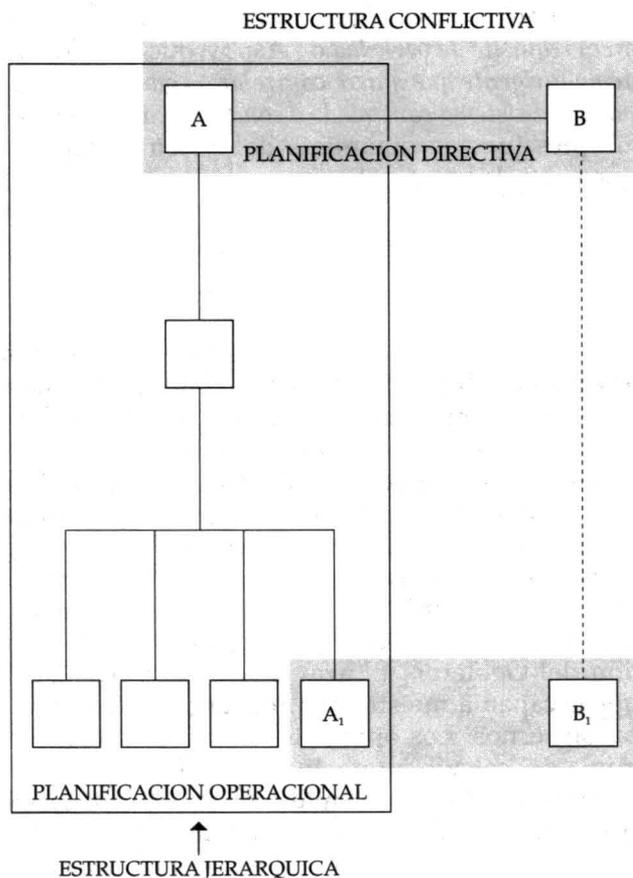
TESIS 7

La *planificación económica* debe convertirse en *planificación de la acción de gobierno*. Para ello debe abandonar su concepción arquitectónica que la lleva a identificar *plan* con *diseño* e ignorar el problema político de la escasez de recursos de poder. El diseño de lo que *debe ser* es apenas el comienzo del problema de la planificación. El plan siempre se hace en un medio resistente o en un medio estimulante, pero nunca en un medio neutro. La resistencia o el estímulo puede ser activo o pasivo. Las fuerzas sociales usan su peso político persiguiendo objetivos parcialmente conflictivos. La rutina se convierte en plan anónimo. Las tendencias vigentes tienen a veces más fuerza que la acción del Gobierno. El azar que entra por la puerta de las variables que escapan a nuestro control carga su mano para contrariarnos o favorecernos. Los oponentes introducen la incertidumbre humana propia del cálculo interactivo. La naturaleza nos sorprende con *variantes* inciertas. El mundo internacional que nos rodea refuerza o contradice el signo de las *variantes* nacionales. La planificación no puede ser una camisa de fuerza que expresa sólo *nuestra* voluntad

ignorando la voluntad de los *otros* actores sociales, la voluntad de la naturaleza o del mundo internacional que nos condiciona. La planificación no puede ser sólo *normativa*, tiene que ser *estratégica y situacional*. Tiene que articular eficacia política con eficacia económica.

TESIS 8

La planificación en un medio resistente o en situaciones de poder compartido no puede concebirse simplemente como la planificación de las acciones que ejecuta una *estructura jerárquica*, sino como la planificación de una *estructura conflictiva* que se intersecta con una *estructura jerárquica*.



En una estructura conflictiva, ningún actor tiene poder decisivo sobre los otros y, en consecuencia, el plan de un actor sólo puede tener éxito en la medida que vence la resistencia de los oponentes. Por consiguiente, el éxito del plan de unos exige la derrota del plan de otros. En cambio, al interior de una estructura jerárquica, la dirección superior emite *directivas* de planificación que son de cumplimiento *imperativo* para los organismos subordinados. La grave simplificación que comete la planificación normativa tradicional consiste en asumir que ella se realiza al interior de una estructura jerárquica y sobre un sistema social que sigue leyes. Por ello, algunos de esos técnicos planificadores, los más ciegos, añoran las condiciones de una *planificación imperativa*. Un teórico del conflicto extremo, como Clausewitz, sonreiría ante la idea de hacer obligatorio para el enemigo el plan de guerra propio. La planificación imperativa es una ilusión, sólo existen actores con mayor o menor poder, pero siempre ese poder es limitado, aun en el sistema socialista de poder más concentrado.

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

- a. Comprende procesos creativos y repetitivos, cualitativos y cuantitativos. El sistema social, en parte, *sigue leyes* y puede ser explicado limitadamente por modelos matemáticos, pero principalmente *crea leyes*. Los procesos creativos sólo pueden ser abordados por medio del cálculo interactivo, al servicio del cual tenemos algunas herramientas tales como los juegos, los ensayos, las maniobras, las técnicas de negociación, el juicio de expertos y la consulta política directa. Por otra parte, el proceso social contiene aspectos de calidad y cantidad que debemos respetar en su jerarquía de significaciones. Lo que interesa en el análisis social es la *precisión* de las proposiciones, y dicha precisión es en parte una cuestión de rigor en el empleo de las *variables lingüísticas* y sólo en parte un problema de *medición*. Si no reconocemos el concepto de precisión como un nivel más amplio que el de medición, podemos caer fácilmente en la cuantificación de los secundario y en la indiferenciación de la calidad de las situaciones.
- b. Asume los métodos de una planificación operacional al interior de la estructura jerárquica. En la *planificación operacional* existen también una estrategia y una táctica, pero aquí los objetivos son dependientes de las directivas superiores y, en consecuencia, son más rígidos, la planificación es más técnica, los actores son comandos de unidades operacionales dependientes de la autoridad superior, los oponentes están circunscritos a fracciones de fuerzas en

un dominio situacional limitado y los medios para realizar el plan son asignados desde arriba.

- c. En el ámbito de la estructura conflictiva, la *planificación directiva* requiere de una planificación estratégica y situacional. Cuando hay actores en un conflicto de planes, cada actor desarrolla estrategias para intentar vencer a su oponente y cada estrategia se apoya en la situación propia y en la situación del oponente. Así, comprendemos que la realidad que nos envuelve a ambos es *distinta* para cada uno de nosotros. Sin el concepto de *situación* es imposible una teoría de la estrategia. La planificación directiva tiene objetivos flexibles, es más política, se realiza por una dirección superior, tiene un mayor grado de libertad para elegir los oponentes y los aliados y no tiene a quién solicitarle medios o recursos, sólo puede crearlos en el proceso mismo del conflicto.
- d. Exige el desarrollo del *cálculo interactivo* para tratar la incertidumbre proveniente de las relaciones entre los actores sociales. Cuando los planes de los distintos actores son conflictivos, *mi* plan más eficaz depende del plan del *otro* y el plan más eficaz del *otro* depende de *mi* plan. Así surge el cálculo interactivo que nos mueve a considerar el plan como un *juego* entre actores sociales. Ese juego es la esencia de los procesos creativos en el sistema social, porque fuerza nuestra imaginación y creatividad al servicio del juicio estratégico.
- e. Requiere de la categoría de *situación* para explicar la realidad, ya que los distintos actores sociales viven realidades distintas según la posición que ocupan en el sistema social. El concepto de *diagnóstico* elude el problema de las distintas explicaciones de los actores sociales y busca una verdad única y absoluta que oscurece el entendimiento de la realidad. El concepto de situación facilita el entendimiento del conflicto y la posibilidad del consenso. En efecto, ambos suponen conocer la explicación del oponente y del potencial aliado. Nuestra visión del mundo es una visión *particular* relativa a *nuestra posición* en el sistema social, y si tomamos conciencia de esta unidimensionalidad cada vez que nos encontremos en contradicción u oposición con otros hombres u otras fuerzas, podremos aprender a convivir con ellos. Si nuestra actitud no se aferra a lo que vemos desde nuestro propio punto de vista a nuestra propia *situación* y reconocemos que otros ven la realidad según la situación o el mundo en que viven y esa visión puede ser tan válida como la nuestra, aunque nos parezca *indeseable*, estaremos más dispuestos a conversar y comprender. Y si

decidimos pelear, conoceremos mejor los motivos de nuestros oponentes.

- f. Plantea la existencia de *múltiples recursos escasos* y, en consecuencia, de *múltiples criterios de eficacia*. Es necesario asumir que cada actor social está restringido por un *vector de recursos escasos* que debe administrar con eficacia para alcanzar sus objetivos. Este vector de recursos escasos incluye elementos tales como poder político, recursos económicos, capacidad de producción de los recursos naturales, conocimientos e información, valores, etcétera. La producción de cualquier hecho social exige la aplicación de este vector de recursos y la eficacia de los hechos producidos revierte sobre el actor que los produce aumentando o disminuyendo las restricciones de tales recursos. Por consiguiente, no existe un *criterio de eficacia absoluto*, como suele presentarse la eficacia económica en la planificación normativa, sino múltiples criterios de eficacia cuya jerarquía depende de las características de la situación y de la naturaleza de los objetivos perseguidos. Así, podemos hablar de eficacia política, eficacia económica, eficacia ecológica, eficacia cognitiva, eficacia ideológico-cultural, etcétera, y no siempre es posible reducir una de ellas a los criterios de las otras.
- g. Desplaza el centro de la planificación al presente y al cálculo político situacional de última instancia que precede y preside las decisiones, en vez de concentrarse exclusivamente en el cálculo técnico parcial a mediano plazo. El futuro sólo se construye en el presente y ello marca el objeto terminal de la planificación. Sin embargo, las decisiones de hoy serán racionales no en relación a la situación presente, sino en relación a las situaciones futuras. De esta manera, los planes de mediano y largo plazo juegan un papel fundamental de guía direccional, pero no rematan su tarea si no se constituyen en un cálculo que precede y preside la acción presente.
- h. Sustituye el plan-libro por un inventario de *operaciones* listas para ser ejecutadas en las situaciones previsibles y en situaciones de contingencia; dicho inventario se renueva permanentemente en el cambio situacional.

En el texto de la planificación tradicional, las categorías de programas, políticas, proyectos, recomendaciones, criterios, etcétera, pueden ser ambiguas porque con ellas no se intenta *agotar el universo* de decisiones. Ellas no constituyen *módulos de acción* homogéneamente definidos. La planificación situacional, en cambio, establece como principio básico que el plan se expresa íntegramente en *operaciones o módulos de acción*. De esta manera, un *programa direccional* es una

forma de selección y articulación de las operaciones del plan. Por supuesto, esa selección y articulación sólo puede hacerse en relación a una *estrategia* de acción que le otorgue coherencia y dirección.

El plan puede mirarse como una estructura comunicacional que contiene un sistema articulado de distintos tipos de *actos de habla*. En realidad, comprende los cinco tipos que enuncia la *teoría de las conversaciones* (Searle y Flores).

Contiene *aserciones* o afirmaciones ya que, tanto el diagnóstico tradicional como la explicación situacional, se componen principalmente de aseveraciones sobre el proceso de producción de los problemas que deben verificarse o falsearse en la experiencia práctica o imputársele una veracidad o falsedad provisorias mediante la simulación de procesos.

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

Contiene *declaraciones*, ya que, por un lado, designa encargados o responsables del diseño y la ejecución de las operaciones que incluye y, por el otro, fija posición sobre diversos ámbitos de acción. Por ejemplo, priorizamos problemas y operaciones cuando afirmamos que, dentro de ciertos límites, el problema de la desocupación es más importante que el de la inflación.

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

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

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

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

El contenido propositivo del Plan situacional se compone exclusivamente de *operaciones* y de módulos de desagregación de éstas. Este requisito obliga a precisar con rigor qué es una operación para: i) impedir que los módulos del plan incluyan simples aserciones, expresiones o meramente directivas y declaraciones, y ii) verificar que la agregación de los módulos del plan cubra sin duplicaciones ambiguas el universo de la acción comprometida. Por supuesto, el plan es también un proceso comunicacional que contiene los *actos de habla* mencionados, pero ellos no constituyen su propósito central.

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

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

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

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

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

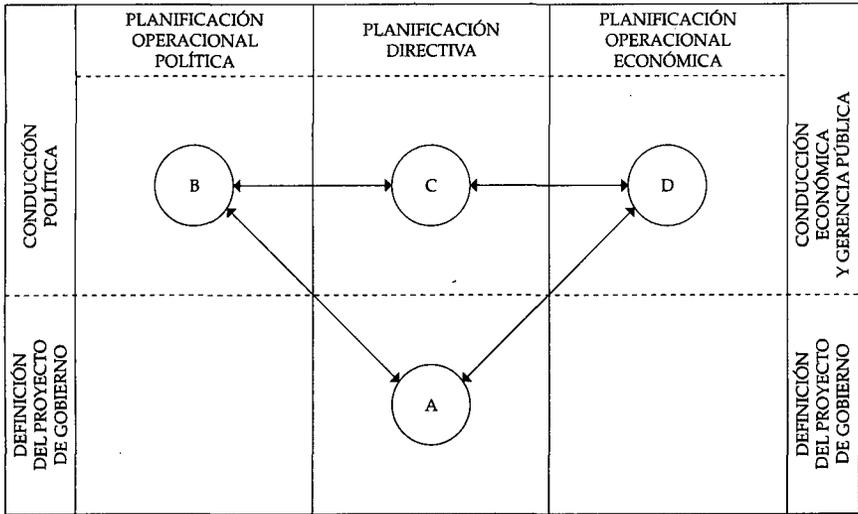
Una operación y una acción se distinguen claramente de otros actos tales como *recomendar*, adoptar *criterios de acción*, fijar una posición o anunciar cualquier evento de contenido proposicional vago o autor indefinido.

De esta manera, el texto vago del plan económico tradicional se sustituye por un conjunto preciso de operaciones.

TESIS 9

El programa de Gobierno, la gobernabilidad del sistema social y la capacidad de gobierno conforman un sistema de relaciones sobre las cuales descansa la eficacia del Plan de Gobierno. Pero, a su vez, el Plan de Gobierno sólo puede ser eficaz si se apoya en una planificación operacional política y económica, y la Dirección Superior del Gobierno ejerce activamente el liderazgo del proceso mediante directivas de planificación y un sistema incesante de seguimiento y evaluación de las situaciones. Por esta vía, Gobierno y Planificación se confunden en la coyuntura cotidiana de las decisiones.

La capacidad de gobierno es sólo un elemento de un *triángulo de liderazgo* que condiciona siempre a los conductores. La *gobernabilidad*



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

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

La baja capacidad de gobierno de una estructura política convencional es a veces suficiente para producir resultados exitosos, si la gobernabilidad del sistema es alta y el proyecto de gobierno es poco exigente. Por el contrario, la baja capacidad de gobierno resulta en un factor severamente limitante en el caso de sistemas poco gobernables por su escasez de recursos o por la naturaleza de sus estructuras políticas.

Naturalmente, la limitada capacidad de gobierno es más restrictiva cuando el líder intenta proyectos de transformación social muy exigentes.

En el cuadro adjunto se muestran los ámbitos diversificados del proceso de gobierno, así como el sistema unitario que los estructura.

En el espacio "A" se define por la Planificación Directiva el Proyecto de Gobierno. La transformación de ese Proyecto de Gobierno en acción práctica requiere en "C" de estrategias de acción y directivas políticas y económicas, que en "B" apuntan a la conducción política del Gobierno y en "D" a la gerencia pública y la conducción económica. La función sistemática de apoyo tecnopolítico es esencial en los cuatro ámbitos del proceso de gobierno. La gerencia pública descansa, a su vez, en el triángulo: plan modular, presupuesto por programas y gerencia por operaciones.

La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administración por objetivos. Es, por consiguiente, una gerencia por módulos de acción los que pueden y deben corresponder con los módulos del Plan. En este sentido, la gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno.

La Dirección de un Gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones económicas cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los *módulos del plan* (operaciones, acciones, subacciones, acciones de regulación) se articulan con los *módulos presupuestarios* (programas, subprogramas, actividades) y ambos corresponden a una actividad gerencial organizada para ejecutarlos (gerencia por operaciones, acciones, etcétera).

Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un gobierno funcione eficazmente, validando sus planes con hechos, reside en la existencia del sistema triangular: Plan Modular-Presupuesto por Programas-Gerencia por Operaciones. Naturalmente, el sistema de Gerencia por Operaciones exige, a su vez, un *Sistema de Dirección Superior por Operaciones*.

Este Sistema de Dirección Superior por Operaciones plantea el cambio de ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de Gobierno. Entre estos cambios merecen destacarse:

- a. Nuevas modalidades de funcionamiento del Consejo de Ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones.

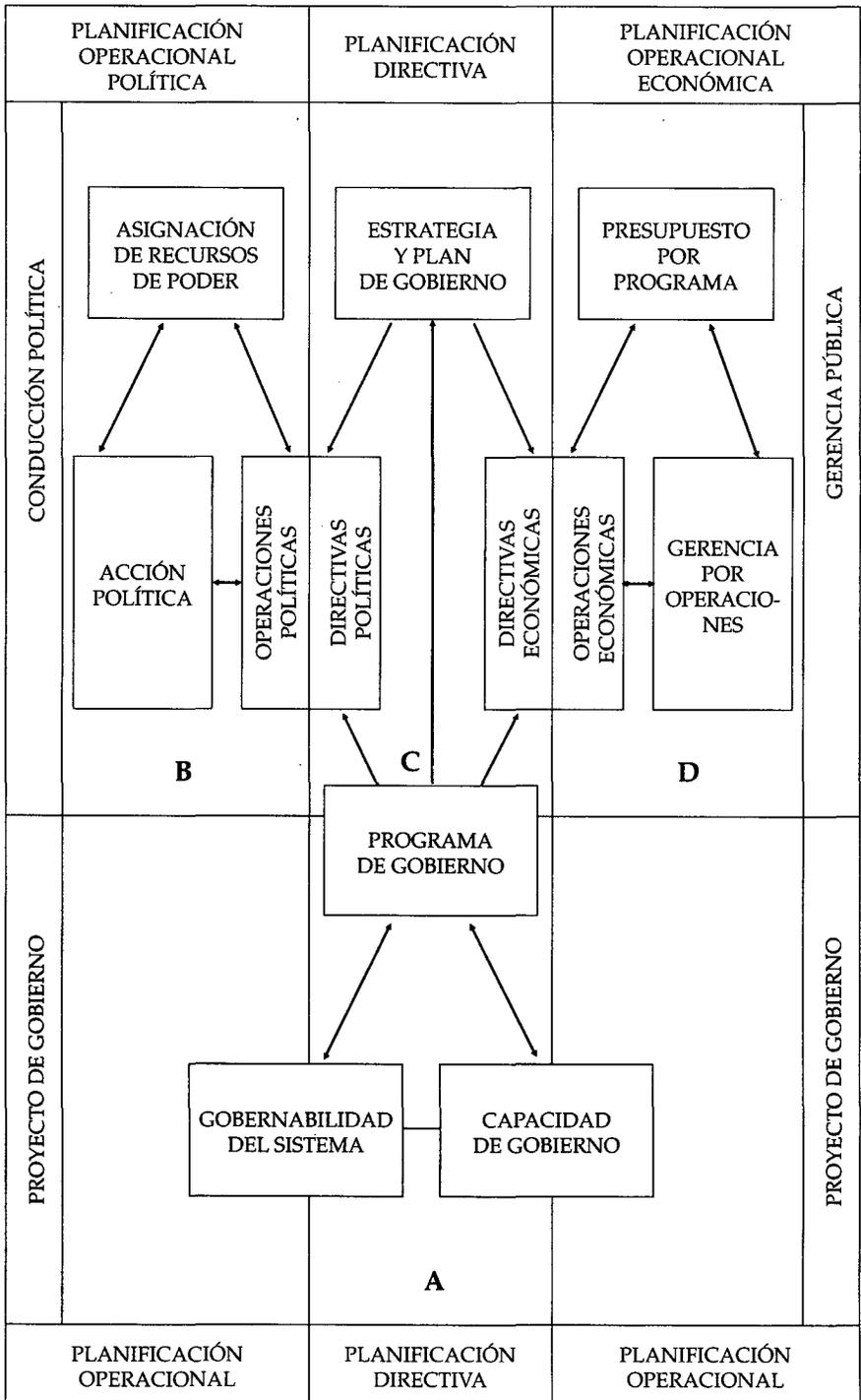
- b. Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los ministros sobre la marcha de las operaciones bajo su responsabilidad.
- c. Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el presupuesto por programas en el Congreso Nacional.
- d. Implantación de un sistema ágil y significativo de *seguimiento descentralizado* sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelvan descentralizadamente y sólo por excepción lleguen al nivel de ministros o del Consejo de Ministros.
- e. Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que amerita cada nueva situación.

Pero este Sistema de Dirección Superior sólo puede existir si se apoya en un sistema *recursivo* y descentralizado de gerencia por operaciones en los distintos niveles de las instituciones y organismos del sector público.

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

TESIS 10

En síntesis, las prácticas de gobierno fallan por los pies y por la cabeza. Si observamos con atención el esquema analítico propuesto, debemos concluir que la gran debilidad de las prácticas de gobierno en América Latina radica en la Planificación Directiva y en la Gerencia por Operaciones. La inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones deja sólo un espacio formal al sistema modular de planificación situacional por operaciones y al sistema de presupuesto por programas. Sin gerencia por objetivos, las *operaciones* del plan son letra muerta y los programas presupuestarios apariencias formales. La Planificación Directiva es la *cabeza* del sistema y la Gerencia por Operaciones los *pies* del mismo. El proceso de gobierno no puede ser eficaz si su cabeza es débil y tiene los pies pesados. La cabeza no



orienta ni produce directivas pertinentes para la solución de los problemas nacionales, mientras los pies caminan lentamente por su cuenta hacia cualquier rumbo. Este es el drama de la democracia. Por un lado, la cabeza tiene menguada su capacidad de autocrítica al extremo que declara ser incomprendida por el pueblo cuando pierde las elecciones. Por otro lado, los pies sólo pueden deslastrarse de su peso burocrático por un acto inimaginable de renovación autónoma impropio de las facultades de las extremidades inferiores. Es como intentar elevarse asido por los propios cabellos. Sólo el rescate profundo de la conciencia de la gran política en las capas dirigentes de la sociedad puede resolver este problema.