

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



(VIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

ESTUDIO METODOLOGICO PARA LA
PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL
DEL DESARROLLO DE LA ARTESANIA ECUATORIANA
LIC. ANGELA PAZMIÑO JARA

1990 - 1991

INDICE

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
PRESENTACION	I
INTRODUCCION	III
C A P I T U L O I	1
1. ASPECTOS CONCEPTUALES	1
1.1. LA ARTESANIA MANUFACTURERA : DEFINICION . . .	1
1.1.1. Etimología	1
1.1.2. La artesanía como forma de produc- ción	2
1.2. PLANIFICACION TRADICIONAL Y PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL: FUNDAMENTOS Y DIFE- RENCIAS	3
1.3. CONCEPTOS E INSTRUMENTOS METODOLOGICOS DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL . . .	10
1.3.1. Los recursos de cálculo de la pla- nificación y el gobierno de situa- ciones	10
1.3.2. Los actores sociales planifican .	12
1.3.3. Teoría de la acción estratégica .	14
1.3.4. El concepto de situación	15
1.3.5. El proceso de producción social .	17
1.3.6. El cálculo social interactivo . .	24
1.3.7. El concepto de estrategia	27
1.3.8. Utopía, situación objetivo y esce- narios	28
1.3.9. Los momentos y el proceso de plani- ficación	33

C A P I T U L O	II	36
2.	BASES PARA LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL DEL DESARROLLO DE LA ARTESANIA ECUATORIANA .	36
2.1.	MOMENTO EXPLICATIVO	36
2.1.1.	Definición	36
2.1.2.	Valoración y selección de problemas	37
2.1.3.	Explicación situacional de los problemas	39
2.1.4.	Apreciación de la situación global	49
2.2.	MOMENTO NORMATIVO	51
2.2.1.	Definición	51
2.2.2.	El Programa	52
2.2.3.	Direccionalidad del plan y el Programa Direccional	53
2.2.4.	Nudos críticos, operaciones, acciones y subacciones	65
2.2.4.1.	Las operaciones como módulos del programa direccional	66
2.2.4.2.	Requisitos de la estructura modular del programa direccional	75
2.3.	MOMENTO ESTRATEGICO	77
2.3.1.	Definición	77
2.3.2.	La viabilidad del programa direccional	77
2.3.3.	Estrategias de construcción de viabilidad	79
2.3.4.	El proceso de construcción de viabilidad	85
2.3.4.1.	La viabilidad política en el conflicto	92
2.3.4.2.	La viabilidad económica del	

programa direccional	105
2.3.4.3. La viabilidad organizativa	106
2.3.5. Análisis de síntesis de la viabili-	
dad del programa direccional	108
2.4. MOMENTO TACTICO OPERACIONAL	110
2.4.1. Definición	110
2.4.2. Submomentos del momento táctico	
operacional	112
2.4.3. Principio organizador básico del	
momento táctico operacional	113
2.4.3.1. Concentración en los problemas	
y operaciones estratégicos	114
2.4.3.2. Flexibilidad táctica	116
 C A P I T U L O I I I	 120
 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 120
3.1. CONCLUSIONES	120
3.2. RECOMENDACIONES	125
 BIBLIOGRAFIA	 128

PRESENTACION

Se ha dicho que la planificación es uno de los más nobles actos de libertad del hombre, ya que representa la voluntad, decisión y acción que empeña en la conducción de sus esfuerzos hacia la realización de los fines que anhela. Por eso, los adelantos en el campo de la planificación constituyen, en esencia, aportes a la construcción de la nueva sociedad de bienestar colectivo que todos deseamos.

Bajo estos criterios y en cumplimiento de un pedido expreso del Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía -CENAPIA-, Institución a la que me honro en representar, he elaborado el presente Trabajo de Investigación Individual (TII), que pretende ofrecer una visión somera de la Planificación Estratégica Situacional con un enfoque al campo del desarrollo de la artesanía ecuatoriana.

La teoría de la Planificación Estratégica Situacional pertenece al doctor Carlos Matus, experto internacional de larga trayectoria y reconocidas contribuciones a la planificación para el desarrollo. Lógicamente, las obras del doctor Matus son las principales fuentes de consulta a las que se remite el TII, pero sirvieron también otros cuerpos teóricos sobre Planificación Estratégica y Prospectiva, que permitieron enriquecer el resultado final.

En la primera parte, el TII se ocupa de establecer las nociones fundamentales tanto del espacio de atención : la artesanía, como del método de planificación en estudio.

La segunda parte está dedicada al desarrollo mismo del nuevo proceso planificador, enfocando el caso específico de la artesanía y considerando, implícitamente, las limitaciones que el proceso enfrentaría en una etapa inicial. En esta

parte solo se enuncia, se expone someramente, el trabajo necesario para aplicar al campo de la promoción artesanal el método de la Planificación Estratégica Situacional, pues, la precisión y el detalle de pasos y procedimientos supera muy ampliamente los términos del TII.

La tercera parte del TII comprende las conclusiones del estudio realizado en relación con su objetivo y las recomendaciones consecuentes.

El desarrollo de la artesanía y la Planificación Estratégica Situacional son asuntos de gran alcance, profundidad y complejidad, por lo tanto, el TII que se somete a consideración no intenta ser mas que un avance preliminar en la enorme tarea de combinar productivamente los dos asuntos.

Angela Pazmiño Jara

INTRODUCCION

Recorrer el Ecuador significa, simultáneamente, reconocer que la artesanía continúa siendo en nuestro país un renglón destacado de ocupación; pues en toda ciudad o poblado, con mayor o menor frecuencia, se encuentran pequeñas unidades económicas manufactureras que producen bienes para el uso o consumo popular, dentro de particulares condiciones de organización, tecnología, relaciones de producción, etc., tales son los talleres artesanales.

Según cálculos del CONADE¹ más de un millón de ecuatorianos dependen de la artesanía como medio de vida, dato que, por sí solo, justificaría un alto interés en el desarrollo de este estrato productivo; sin embargo, se puede añadir que la producción que él genera está directamente relacionada con la satisfacción de necesidades básicas de la población de bajos recursos, que es la mayoritaria en el país, y además, que la creación de puestos de trabajo en la artesanía plantea demandas de inversión mucho menores que en cualquiera de los restantes estratos del sector manufacturero nacional, por lo tanto, constituye una fuente importante de empleo, particularmente para la mano de obra no calificada que tenemos en abundancia.

Por estas y otras razones más se considera la promoción de la artesanía como pilar o condición fundamental para el mejoramiento de la capacidad productiva del país, con los consecuentes beneficios sociales; así se lo ha venido declarando en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo de la última década, que han contemplado secciones específicas dedicadas al tratamiento del asunto artesanal con políticas,

¹Meyer Peter - Pita Edgar, Artesanía y Modernización en el Ecuador (CONADE - Banco Central, Quito, 1985), p.72.

estrategias y programas de apoyo técnico y financiero principalmente.

Mas, la situación actual de la artesanía es prueba irrefutable de que esos propósitos y planes no se convirtieron en realidades, se quedaron como aspiraciones, en documentos prolijamente elaborados -contentivos de acertadas visiones sobre la artesanía y su papel en el futuro nacional, verdaderamente- pero no ejecutables a juzgar por los resultados. Se han mencionado, entre las causas de este hecho, la falta de recursos, de decisión política, de capacidad operativa en los organismos ejecutores, el sobredimensionamiento cuantitativo y cualitativo de lo previsto ante lo realmente factible, etc.; como haya sido, lo cierto es que la planificación resultó inútil para producir los adelantos deseados en la artesanía.

El problema señalado, aunque puede ser uno de los casos mas críticos, no es un fenómeno aislado dentro de los trabajos de planificación que se han cumplido en procura del desarrollo del país; al contrario, muchos de ellos se han visto frustrados ya en el plano de la práctica.²

Es por esto que el CONADE, máximo organismo responsable de la planificación en el Ecuador, a través de su Secretaría Técnica ha emprendido la revisión y el perfeccionamiento de su actividad, tarea en la que una parte relevante es la definición de nuevos métodos, de nuevos caminos que permitan a la planificación cumplir eficazmente como instrumentos para la conducción de los esfuerzos nacionales hacia los cambios sociales que se necesitan. A ese fin responde la utilización

²Ver Salvador H. Galo, La planificación en el Ecuador (CONADE, Quito, 1987).

Ver Salvador H. Galo, Algunos aspectos relativos a la evolución socioeconómica y la planificación del desarrollo del Ecuador (CONADE, Quito, 1987).

que, en varios de sus proyectos, está haciendo el CONADE de la Planificación Estratégica Situacional, que es, a no dudarlo, uno de los mayores avances teóricos en el campo.

La Planificación Estratégica Situacional propone concepciones, técnicas y procedimientos innovadores que se orientan a la identificación del proceso planificador con la dinámica y condiciones de la realidad social en tratamiento, relación a la que se considera clave para alcanzar la eficacia que se busca.

El nuevo método ha sido concebido para servir a procesos de cambio en sistemas sociales complejos; de difícil reproducción; que tienen en su seno fuerzas de peso que trabajan por la reforma o transformación del sistema pero bajo propios criterios e intereses; que mantienen con otros sistemas conflictivas relaciones de dominación o dependencia; etc.. En estos casos la planificación económica es totalmente insuficiente porque no se trata solo de guiar el comportamiento de centros productivos, sino, en lo fundamental, de conducir esfuerzos de cambio contando con la acción de fuerzas sociales opuestas; es cuando surge indispensable la integración de la planificación política al proceso, que es lo que promueve el nuevo método que está usando el CONADE en varios trabajos.

El desarrollo de la artesanía ecuatoriana, tanto por su trascendencia en el contexto socioeconómico nacional, como por las características particulares del sistema social comprometido, aparece como campo propicio para aplicar la Planificación Estratégica Situacional, que es lo que interesa al CENAPIA y es a lo que se dirige, como aporte modesto, el presente TII.

ESTUDIO METODOLOGICO PARA
LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL
DEL DESARROLLO DE LA ARTESANIA ECUATORIANA

C A P I T U L O I

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

1.1. LA ARTESANIA MANUFACTURERA : DEFINICION

1.1.1. Etimología

En el Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, de J. Coraminas, se define al arte como "el conjunto de preceptos para hacer bien algo" (del latín artis=habilidad, profesión).

El mismo Coraminas, en la obra citada, indica que la palabra artesano vendría del Italiano "artigiano" o servidor del arte.

Según estos dos conceptos, se entendió a la artesanía como el ejercicio de habilidades, de destrezas apreciadas, con el fin de producir bienes materiales.

A partir del siglo XVIII, con el desarrollo tecnológico que fue alcanzando el capitalismo, la artesanía pasó a segundo plano y su concepto, así como el de artesano, adquirió connotaciones peyorativas al ser relacionado con una actividad u ocupación poco avanzada, de menor importancia e inclusive obstaculizante para procesos acelerados de desarrollo.

A través de los años tal concepción se ha mantenido implícitamente en la sociedad y en sus medios directivos; es sólo

desde mediados del presente siglo que políticas gubernamentales de los países del tercer mundo tratan de mostrar a la artesanía como una alternativa de desarrollo, por su vinculación estrecha con capacidades y necesidades nacionales.

1.1.2. La artesanía como forma de producción

El modo de producción de bienes materiales es la **unidad** de las fuerzas productivas (sujeto, medios, y objeto de la producción) y las relaciones sociales de producción, unidad que determina las características y la dinámica de la sociedad.

... Un modo de producción es un tipo específico de relaciones de producción **unidas y perfectamente congruentes** a ciertos niveles y peculiaridades de las fuerzas productivas.

Por ello, una sociedad concreta en un momento dado de su historia no posee un sólo modo de producción, sino varios restos de modos anteriores, un modo fundamental y rasgos del modo de producción futuro.³

La artesanía es un modo de producción en el campo de la manufactura, que en países como los de Europa fue reemplazado por el desarrollo de la industria; diferente es lo ocurrido en países como el nuestro donde las dificultades del desarrollo industrial, que imposibilitan reeditar el proceso de industrialización europeo, han permitido la pervivencia de la artesanía junto con modernas manifestaciones capitalistas de producción de bienes.

³Bartra Roger, Breve diccionario de sociología marxista (Editorial Grijalvo, Colección 70), p.110.

Esta realidad obliga a que en el Ecuador, dentro de los esfuerzos para el adelanto económico y social, se contemple en forma muy especial el tratamiento de la artesanía, porque si bien es un elemento que presenta características problemáticas para los afanes de un acelerado crecimiento de la economía en el contexto del sistema vigente en el país, no es menos cierto que un acertado aprovechamiento de sus capacidades puede ofrecer interesantes oportunidades al desarrollo nacional.

Con tal fin, debe tenerse claro que la artesanía es un modo de producción inserto en el esquema mayor del capitalismo dependiente al que responde nuestra economía, y es en este contexto que debe ser pensado, visualizado y planificado el progreso de la artesanía, en función del adelanto nacional y con el máximo de creatividad para lograr reales cambios trascendentes.

1.2. PLANIFICACION TRADICIONAL Y PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL: FUNDAMENTOS Y DIFERENCIAS

Es esencial en los seres humanos el anhelo por un futuro mejor; todos, con mayor o menor conciencia, trabajamos y en definitiva vivimos en función de lograr ese anhelo; para eso nos preparamos, organizamos, y empleamos nuestras capacidades. Esta realidad individual se repite en el plano social donde el Estado, a través de sus diversos organismos, visualiza las aspiraciones colectivas y dirige los esfuerzos para su logro, apoyándose, mejor dicho, sirviéndose de la planificación que no es sino el instrumento que permite gobernar el curso de los acontecimientos y dirigirlos a los resultados deseados.

Pero si todo esto es así, ¿por qué el Ecuador ahora ni vive las transformaciones socioeconómicas que se previeron hace

veinte años y para cuyo logro se planificó la acción nacional? ¿por qué hoy nos aquejan problemas antiguos agravados, otros que antes ya fueron anunciados y nuevos problemas que pudimos evitar?

Es obvio que nuestro presente no es el resultado de lo planificado, sino del juego de las circunstancias que han arrastrado al país hacia donde no quería el pueblo.

La planificación no ha desempeñado su rol, y, como ya se anotó en la introducción varias son las razones que se esgrimen para ello; no puede negarse la existencia de esas razones, pero esto mismo demuestra que la planificación no supo preverlas ni responder ante ellas, no se ajustó a la realidad del sistema social, y aquí parece estar el motivo fundamental del fracaso.

Para explicar lo afirmado, nos remitiremos al análisis que realiza Carlos Matus sobre el problema de la planificación tradicional⁴ y de él podemos extraer las siguientes puntualizaciones :

- La planificación tradicional supone la exclusiva participación de un sujeto planificador, generalmente el Estado, y un objeto pasivo de la planificación, la realidad socioeconómica. No reconoce que en la sociedad otras fuerzas también planifican y que sus objetivos y acciones, usualmente, entran en conflicto con los del Estado.

Para la planificación tradicional el objeto planificado no contiene actores sociales capaces de acciones estratégicas, sino sólo agentes económicos de comporta-

⁴Ver Matus Carlos, Adiós, señor Presidente (Editorial Pomaire, Venezuela, 1987), p. 55 a 62.

mientos predecibles, que se ajustan a relaciones mecánicas de causa-efecto y no producen relaciones iniciativa-respuesta.

- Su teoría de base es la economía, por eso el análisis técnico que efectúa se concentra en las relaciones económicas implicadas en lo que se planifica. Valora y trata únicamente la escasez de recursos económicos mientras descuida la potencia y habilidad de los medios seleccionados para la realización de los objetivos.

- Es meramente normativa porque se limita al plano del debe ser; o sea, al diseño de como debe ser la realidad o la situación y el trabajo para alcanzarla, lo que materializa en el "Libro Plan" amigo de tantos archivos.

La planificación tradicional no aborda el puede ser, que es el cálculo de posibilidades de realizar el diseño considerando las fuerzas sociales que a ellos se oponen y la incertidumbre respecto a sus acciones. De aquí que, si no siempre, al menos muy frecuentemente la planificación tradicional no ha pasado de ser un ejercicio teórico refinado pero infructuoso.

- Si no reconoce oponente, lógicamente, la planificación tradicional sólo prevé problemas simples de no concurrencia de recursos, inobservancia de tiempos y calidad de acciones. No existen para ella los problemas cuasiestructurados, complejos, de múltiples variables que, normalmente, se producen en el enfrentamiento de fuerzas creativas.

En consecuencia, la planificación tradicional limita la incertidumbre únicamente a la probabilidad de que ocurran las acciones previstas y den los resultados

esperados, cuyas posibilidades tiene bien definidas y calculadas. No medita en el comportamiento de variables que no controla el planificador porque no reconoce en ellas una inteligencia creativa que las conduzca a objetivos diferentes. Cuando se suscita dicho comportamiento, los planes simplemente dejan de cumplirse "por factores adversos extraños, impredecibles".

- Deja fuera el análisis de la viabilidad política del plan; el poder político es algo exógeno a su método, mejor dicho, lo presupone siempre favorable a lo planificado, en el entendido de que es único y totalmente del Estado, invariable y no expuesto a presiones determinantes. Las actuaciones del poder político del Estado contrarias a lo planificado se toman como inconsistencias inmanejables.
- El Estado, sujeto planificador, diagnostica la realidad objeto de la planificación para conocerla y trabajar sobre ella, la estudia buscando la "verdad objetiva" que, en consecuencia, debe ser única. Pero el diagnóstico como fotografía de la realidad es un mito; cada observador la interpreta según sus propios criterios, intereses, prejuicios, conocimientos, etc.. Entonces, la planificación tradicional se levanta sobre una concepción particular, unilateral de la realidad: la visión que el planificador obtiene desde su posición externa a la realidad, pero le otorga la categoría de verdad objetiva de acuerdo con la cual define propósitos, programas y medios.

A la primera incoherencia entre el tratamiento, la enfermedad y el enfermo, surgen elaboradas explicaciones pero no el reconocimiento de las limitaciones del diagnóstico y del error de no haberlas tomado en cuenta.

- En la planificación tradicional no se preparan planes alternativos que sirvan a la continuidad del ejercicio directivo consciente y eficaz. Los cambios en lo planificado se convierten simplemente en incumplimientos y dan lugar a la acción improvisada que no llega a los objetivos esperados.

Cualquier mediano conocedor de la planificación tradicional, no se diga los expertos, reconocerá la verdad de las deficiencias anotadas; pero no por ello puede negársele toda validez, al contrario, la planificación tradicional ha desarrollado técnicas y procedimientos que aplicados bajo una nueva concepción del quehacer planificador serán de gran utilidad para la marcha del proceso.

Se impone la comprensión clara de la problemática fundamental señalada en los puntos anteriores y la definición de principios que permitan superarla, con visión realista y pragmática pero comprometida con el cambio social; este nuevo camino se abre con la Planificación Estratégica Situacional, que entre sus postulados considera:

- El "sujeto" que planifica está comprendido en el "objeto planificado", es decir no es un elemento ajeno, que está fuera o sobre la realidad en tratamiento; al contrario, forma parte constitutiva de ella y en ella interactúa con otros sujetos que también planifican; en consecuencia, ninguno de los actores sociales que planifican tiene asegurada su capacidad de controlar la realidad planificada porque esto depende de la acción de los otros.
- Cada actor que planifica ve y entiende la realidad de acuerdo con su inserción particular en ella, según sus condiciones e intereses; entonces, no es posible el

diagnostico único y la verdad objetiva; sólo cabe la explicación que el planificador puede hacer de la situación que vive, con miras a lo que se propone lograr y consciente de las otras explicaciones de los otros actores.

III La existencia de otros actores oponentes, inteligentes, creativos y que también planifican, plantea la necesidad del cálculo interactivo o juicio estratégico dentro de la planificación, indispensable para definir y conducir acciones ante otras fuerzas no controladas que hacen imposible la predicción y sólo dan lugar a la previsión.

Al comportamiento estable sujeto a leyes definidas, que caracteriza a los agentes económicos, se suma la acción consciente y dirigida de los actores sociales, y ambos, comportamiento y acciones, se entrelazan dentro de la realidad; por lo tanto para comprenderla y adquirir capacidad de previsión de su evolución futura a más de los modelos analíticos basados en relaciones de comportamiento, se requiere recurrir a la simulación humana de procesos, que permita comprender y proyectar la interacción entre acciones estratégicas y acciones comportamiento.

III La misma existencia de actores oponentes exige a la planificación abarcar el problema de vencer o sortear la resistencia de los otros al plan propio. Entonces, no basta el diseño normativo del debe ser en que se queda la planificación tradicional, se requiere también cubrir el puede ser o sea las posibilidades de realización del plan tomando en cuenta las voluntades opuestas y sus capacidades de acción. El contexto del plan es un continuo entre conflicto, concertación y consenso en el que actúan fuerzas o actores sociales que luchan por

objetivos propios; así, existen varios planes en competencia y el final está abierto a los posibles resultados de ella. Por eso, sistematizar el cálculo político y centrar la atención en la coyuntura resultan inevitables en la planificación.

Los problemas políticos no deben ser considerados sólo como datos restrictivos de lo económico. Es preciso que se los reconozca por medio de variables políticas endógenas de lo planificado.

- La planificación económica es sólo un ámbito de la planificación sociopolítica que está plagada de incertidumbres precariamente definidas, resultado de la participación de otros actores en conflicto. Siendo así, el problema de cumplir un plan no radica simplemente en la manipulación de variables económicas, sino que obliga a derrotar el plan de otros o a ganar a los oponentes para el plan propio. Por esta razón y por responder a realidades dinámicas y cambiantes, la Planificación Estratégica Situacional trabaja con problemas cuasiestructurados, en cuyo tratamiento juega papel primordial la creatividad; esto, necesariamente, deja de lado las utópicas soluciones óptimas y apunta a soluciones satisfactorias que reconozcan la continuidad de los conflictos sociales en el tiempo.

Concluyendo, la planificación tradicional está lejos de la realidad, y en este desajuste se encuentran las razones de las limitaciones y problemas en su aplicación. En cambio, la Planificación Estratégica Situacional aborda con realismo el proceso de gobierno del cambio social, pero como no corresponde a nuestra experiencia metodológica en el campo y demanda importantes remozamientos de mentalidad, su aplicación aparece complicada; no obstante, siendo imposible

preocindir de la planificación eficaz en el propósito de construir el futuro se debe avanzar en el camino de conocer y aprovechar la Planificación Estratégica Situacional

1.3. CONCEPTOS E INSTRUMENTOS METODOLOGICOS DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL

1.3.1. Los recursos de cálculo de la planificación y el gobierno de situaciones

La Planificación Estratégica Situacional para enfrentar la incertidumbre frente al futuro, propia de los sistemas sociales, contempla cuatro recursos de cálculo que fundamentan y orientan su desarrollo. Estos recursos son:

- Capacidad de predicción
- Capacidad de previsión
- Capacidad de reacción veloz ante la sorpresa
- Capacidad de aprendizaje de los errores

Capacidad de predicción

O sea de visualizar el futuro, en un solo esfuerzo. Si se trabaja con sistemas sujetos a leyes y, por lo tanto, de comportamiento regular, la capacidad de predicción es alta, pero si se trata de sistema creativos, complejos, como los sociales, las oportunidades de predicción son muy limitadas; es cuando la planificación tiene que abordar el segundo recurso de cálculo:

Capacidad de previsión

O de explicar posibilidades según la ocurrencia de determinadas condiciones : si X, entonces Y (optimista), pero si Z,

entonces Plan P (pesimista). Entre la posición optimista y la pesimista queda el espacio de posibilidades que se reconoce a futuro, lo que también es una predicción aunque menos vulnerable que la anterior, pero no libre de ser superada por la fuerza de la incertidumbre; en este caso, entra en juego el tercer recurso de la planificación;

Capacidad de reacción veloz ante la sorpresa

Es decir la redefinición inmediata de esfuerzos y la aplicación de correctivos cuando la realidad se aleja de lo esperado, situación nada inusual en sistemas creativos cargados de incertidumbre. Si este recurso falla se rompe la planificación y hay que pagar el costo del error pero sobretodo aprender de él que es el espacio del cuarto recurso de cálculo.

Capacidad de aprendizaje de los errores

El costo de los errores no permite multiplicarlos, hay que detectar sus causas, estudiarlas y tomar las debidas precauciones para evitar que vuelvan a producirse.

El aprendizaje de los errores dependerá de la calidad de los cálculos que se hayan hecho para guiar las acciones, si estos fueron sistemáticos, claros y explícitos, será fácil cotejarlos con lo ocurrido e identificar donde estuvieron las equivocaciones y qué las ocasionó.

La Planificación Estratégica Situacional no es sino el esfuerzo humano consciente para transformar las realidades actuales en busca de un futuro deseado; no sólo apunta a resolver los problemas existentes, también comprende la prevención de problemas posteriores y la construcción de las bases que sustentarán las nuevas situaciones convenientes;

por estas razones el dirigente, el planificador, debe atender con la misma importancia los hechos dados como los indicios de hechos venideros y las oportunidades de cambio.

Un gobierno eficaz exige una permanente, estrecha y bidireccional relación entre cálculo y acción : los efectos de las acciones sobre la situación condicionan el cálculo planificador siguiente y este precede y preside las nuevas acciones. Ahora bien, el presente, la situación de hoy, es el único espacio de la acción, no se puede actuar en el pasado o en el futuro, se actúa sólo en el presente; en consecuencia, tanto en el proceso de gobierno como en el de planificación manda el presente y es lo que los identifica los une y los confunde.

Así, gobernar es convertir en acción el cálculo de la planificación conduciendo los hechos hacia los propósitos concretados dentro de la situación presente del día a día.

En definitiva, se gobierna situaciones, pero para asegurar que lo que se hace en el presente gaste viabilidad y eficacia a las acciones futuras, es indispensable simular el futuro mediante planes anuales, de mediano y largo plazos. Estos planes deben apoyar, deben enmarcar la labor de planificación en la coyuntura del tiempo en curso : la situación de hoy.

1.3.2. Los actores sociales planifican

Los actores sociales son personalidades, organizaciones o agrupaciones humanas que en forma estable tienen capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en una situación.

Los actores sociales o fuerzas sociales dice Carlos Matus

Existen en la medida que representan y organizan una parte de la población en torno a objetivos comunes. De este modo, las fuerzas sociales son una intermediación entre la población y las instituciones ... Una fuerza social es una entidad de capacidades distintas a la mera agrupación de sus adherentes. Presenta una imagen de cohesión, es capaz de actuar en bloque y constituye un instrumento de acción del hombre colectivo.

...

Los medios por los cuales una fuerza social mantiene su unidad e identidad diferenciable de otras fuerzas sociales son variados. En unos casos puede ser un dogma, la fe o el carisma de un caudillo; en otros, puede ser una ideología, un proyecto de defensa de intereses particulares, un proyecto nacional de reproducción del sistema o un proyecto de transformación social. La cohesión de una fuerza social reside en una combinación muy particular de los elementos señalados.

En esta definición son fuerzas sociales los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones gremiales, las iglesias, las Fuerzas Armadas, ...²

Estos actores sociales viven sus propias realidades, tienen sus propios objetivos e intereses y de acuerdo con ellos planifican su acción, aunque con distintos grados de formalidad y sistematicidad, según cuenten con cuerpos ideológicos, teóricos y metodológicos que fundamenten y orienten el

²Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, 1987), p.287.

cálculo que precede y preside sus acciones.

Dentro de una sociedad, la presencia de diversos actores que planifican de una u otra manera, determina que las limitaciones para gobernarla no provenga solamente de la escasez de recursos sino, en buena medida, del papel que juegan en su interior los actores oponentes. En este modelo de conflicto o poder compartido, las acciones principales son estrategias, se fundan en juicios estratégicos, y sólo algunas responden a comportamientos determinables.

1.3.3. Teoría de la acción estratégica

La Planificación Estratégica Situacional enfoca las acciones humanas intencionales y reflexivas que son emprendidas para lograr resultados esperados, dentro de situaciones de cooperación o conflicto con otros. Estas acciones pueden, en ciertos casos, corresponder a un comportamiento, pero de ninguna manera todas las acciones posibles en la interacción humana se ajustan a comportamientos.

La acción adquiere significado según la situación en la que se produce y de acuerdo con el pensamiento e intención del autor. En otras palabras, la acción es susceptible de varias interpretaciones por los distintos actores sociales que se relacionan con ella. Por ejemplo, la acción de elevar los impuestos prediales es una solución al problema financiero del Municipio, pero es la generación de un problema económico para los hogares de bajos y medianos ingresos. En conclusión, la acción sólo es concreta en una situación concreta y allí se precisa con distintos significados para los diversos actores sociales.

Las acciones intencionales y reflexivas son de dos tipos :

- Acciones sociales interactivas, y
- Acciones sociales no interactivas

Las que interesan principalmente a la Planificación Estratégica Situacional son las primeras, en las que se produce el cálculo interactivo entre dos o mas sujetos actores, que intercambian movimientos y significaciones. El actor X produce la acción A, mientras que el actor Y produce B; los dos actores estudian la situación, analizan las posibles acciones y reacciones del oponente y deciden el paso inmediato.

Estas acciones sociales interactivas pueden ser :

- Estratégicas conflictivas o
- Estratégica cooperativas.

A mas de las acciones estratégicas, la planificación trata también, pero fuera del esquema visto, con acciones reguladas que se refieren a procesos repetitivos y con reacciones que son propias de alteraciones en el ritmo del cambio situacional objeto de la planificación.

1.3.4. El concepto de situación

Conocer la realidad es una tarea que el hombre se ha impuesto desde siempre; para cumplirla ha abordado separadamente el estudio de sus diversas manifestaciones, lo que ha dado lugar a las ciencias: economía, sociología, politología, historia, etc.. La planificación no podía sustraerse a la tendencia y ha venido trabajando con una realidad dividida en sectores económicos: salud, vivien-

da, agricultura, industria, etc.

Pero la realidad es una, indivisible, y ante la inexistencia de una teoría generalmente aceptada que la aborde como tal y permita definir acciones en correspondencia, aparece conveniente el concepto de **situación** que rompe los compartimentos contruidos por las ciencias sociales en su intento de explicar la realidad.

La situación es una apreciación de conjunto hecha por un actor en relación a las acciones que proyecta producir para preservar o alterar la realidad en que vive.

...

El que aprecia o explica una situación es quien está en ella, luchando por conquistar objetivos que cambien la situación explicada.

Esta explicación, para ser eficaz, tiene que acceder a nuestra mente como una totalidad relevante para la acción.⁶

Quando un actor genera un hecho identificado principalmente con el aspecto económico, provoca también efectos en lo social, lo político, lo cultural, lo ecológico, etc.. Las ciencias sociales no hacen posible la comprensión de lo ocurrido en su totalidad, ni evaluar e intentar gobernar las múltiples consecuencias del hecho. Pero el hombre de acción, el hombre práctico de genio, cubre los vacíos de las ciencias parciales con su experiencia condensada en una intuición de totalidad; esta intuición totalizadora no excluye el aporte

⁶Matus Carlos, Planificación de Situaciones (IVERPLAN, 1982), p.126

científico, al contrario, lo articula dentro del enfoque de una situación precisa.

Se debe tener claro que el concepto de situación se refiere a la explicación de una realidad desde dentro de ella, reconociendo que habrá tantas explicaciones cuantos actores las realicen y que es necesario conocerlas pues, de no hacerlo, nuestra explicación será incompleta, desligada de su contexto situacional.

La situación así definida, constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y de ellos, en interacción con el escenario que nos envuelve a ambos.⁷

La Planificación Estratégica Situacional se fundamenta o parte de una explicación de la realidad comprendida en un espacio de relaciones de producción social, explicación hecha por un actor o una fuerza social en función de su acción y de la lucha con otras fuerzas similares, y con el propósito de actuar sobre dicha realidad para alterarla con miras al logro de objetivos previstos.

1.3.5. El proceso de producción social

Hoy por hoy, en el mundo, el concepto de producción está relacionado con bienes y servicios, y se lo entiende propio del ámbito económico distinguido por la ciencias sociales.

Pero el hombre produce mucho más que eso: las mismas cien-

⁷Matus Carlos, Planificación de Situaciones (IVERPLAN, 1982), p.130.

cias, las ideologías, las instituciones sociales, el poder político, etc., todo esto es fruto de un esfuerzo humano de producción a base de recursos escasos, por consiguiente, se creó la economía para identificar un tipo de actividades pero se ve que sus características se extienden globalmente planteando la necesidad de comprender un concepto de producción social y teorizar esta realidad. Hay que insistir en este término realidad, porque es la que existe única e indivisible, pero a la vez en su interior es múltiple, variada, compleja y diversa, interrelacionada e interdependiente, pero una realidad de producción social dentro de la cual la producción económica identifica sólo un espacio particular.

Es cada vez más evidente la interrelación o intercondicionamiento que, en diverso grado, existe entre fenómenos de variado orden: ecológico, económico, político, cultural, ideológico, etc., en la realidad concreta. En esa virtud, la situación real de un proceso de tipo económico, por ejemplo, no puede ser comprendida cabalmente si reducimos el análisis a los aspectos que configuran su inmediata esfera de relaciones.⁶

No existe tal teoría de la producción social⁷ mas, es irrefutable que se avanza hacia ella; muchos altos pensadores coinciden y han coincidido en el imperativo mundial de

⁶Vélez Sergio, Cultura, Ciencia y Tecnología en el Ecuador (CIPAD - Publicaciones Tercer Mundo, 1988), p.89.

⁷El Marxismo, no en sus interpretaciones dogmáticas, constituye un aporte sustancial en orden a definir una teoría de producción social. Dice Marx "junto a la actividad productiva material y en subordinación a las regularidades de esta surgen también otras formas de apropiación de la naturaleza (incluida la naturaleza del hombre) y otros tipos de producción humana. La religión, la familia, el Estado, el derecho, la moral, las ciencias, el arte, etc. no son sino modos particulares de la producción y caen bajo su ley general". Marx Carlos, Manuscritos Económico-Filosóficos (Alianza Editorial, Madrid, 1974), p.144.

crearla y se ha trabajado y se trabaja en eso; mientras tanto, no queda otro remedio que adecuar caminos con lo que se tiene, y así lo hace Carlos Matus que declara que la producción social puede ser vista como un circuito donde la producción realizada por un actor social supone, inevitablemente, el uso de recursos económicos, de recursos de poder, la aplicación de valores y la aplicación de conocimientos. A su vez, toda producción social revierte hacia el actor productor como acumulación social (o desacumulación) de nuevos recursos económicos, recursos de poder, reafirmación, cuestionamiento o surgimiento de nuevos valores y acumulación de nuevos conocimientos.

A falta de una teoría de la producción social que permita captar la complejidad del proceso total, conocer las relaciones que se dan dentro de él y las reglas que las determinan, Matus propone seguir un camino práctico-inductivo, asimilando el proceso de producción social a un juego muy especial, conflictivo y creativo.

En todo juego, la situación cambia según cambian las acciones de los jugadores; los recursos que estos poseen aumentan, disminuyen o varían en calidad, dependiendo de los aciertos o errores; los movimientos o jugadas son los medios que los jugadores emplean para cambiar sus acumulaciones, motivados por intereses de ganancia que, obviamente, son conflictivos pues si un jugador gana el otro, necesariamente, pierde.

Todo juego, asimismo, tiene reglas que lo fundamentan, Matus las llama "genoestructuras" que prohíben, permiten, inhiben o estimulan las acciones, con lo que definen un "espacio de variedad de lo posible".

Las reglas básicas o genoestructuras otorgan identidad específica al juego.

Las capacidades para producir jugadas son denominadas por Matus como "fenoestructuras", que generan "flujos de producción" de jugadas.

Volviendo al campo de la producción social, las genoestructuras son los valores esenciales de la comunidad, las leyes y regulaciones que rigen su vida, el acervo cultural, etc.. Estas genoestructuras delimitan el espacio dentro del cual pueden darse las prácticas de producción e identifican el proceso en general.

Las fenoestructuras constituyen las capacidades de producción de hechos políticos, económicos, organizativos, cognitivos, etc.. Los actores sociales tienen capacidades de producción, pero a la vez son capacidades de producción y dirección; por lo tanto, son fenoestructuras humanas que poseen y se relacionan con otras fenoestructuras.

Las capacidades de producción de los actores sociales no son estáticas, se desarrollan en el proceso a través de la acumulación de conocimientos, habilidades y destrezas en relación a las actividades, uso de medios, la relación con otros actores, la captación de oportunidades, la asunción de riesgos, la maximización de la eficacia.

Los flujos de producción son las acciones que cambian las realidades, que llevan a la acumulación o desacumulación de los recursos sociales.

Dentro de la producción social:

- ⊕ Los flujos de producción permiten a los actores acumular recursos o provocan su desacumulación;
- ⊕ Luego de cada acción cambia la situación general y las

de cada actor social en forma distinta.

- ⊕ Las capacidades de producción de los actores sociales condicionan la variedad de sus acciones;
- ⊕ Las genoestructuras, las fenoestructuras y los flujos de producción de un problema particular responden a los mismos elementos de la producción social mayor en que se inscribe tal problema particular, por eso, para estudiarlo y tratarlo se debe tener en cuenta el espacio general al que pertenece;

En el proceso de producción social existe una determinación jerárquico-espacial: lo que ocurre en el espacio general caracteriza los sucesos en los espacios particulares.

- ⊕ Las acumulaciones que tienen lugar en el proceso de producción devienen gradualmente en el cambio de las relaciones de poder y de sus resultados: los que antes ganaron pueden perder luego y viceversa.
- ⊕ Aunque las genoestructuras limitan las prácticas sociales, no quiere decir que estas no puedan impulsar cambios en aquellas, logrando así una transformación que eleve la cualificación de la producción social;
- ⊕ Los flujos de producción responden a capacidades acumuladas en el sistema, o sea, a las fenoestructuras; pero también los flujos de producción, en la parte que no se consumen en la práctica social, aportan a la conformación de las fenoestructuras, pero los flujos de producción no pueden sobrepasar las capacidades o fenoestructuras.

- ⊕ Las relaciones de fuerza entre los actores sociales manifiestan las dimensiones del apropiamiento, por parte de cada uno de ellos, de otras fenoestructuras como : capital, organizaciones, tecnología, medios infraestructurales, conocimientos, poder político, etc.

- ⊕ Las genoestructuras y las relaciones de fuerza fundamentadas en las fenoestructuras se refuerzan mutuamente : las genoestructuras o reglas básicas definen el espacio de variedad de las relaciones de fuerza, y estas condicionan el espacio de variedad de las genoestructuras posibles .

Los conceptos de genoestructuras, fenoestructuras y flujos de producción, y la comprensión de sus relaciones son de primera importancia en la explicación de situaciones y en la planificación.

Frecuentemente se cometen errores de tratar problemas en el plano de los flujos de producción cuando sus causas esenciales están en las fenoestructuras, o se definen objetivos que rebasan el espacio de las genoestructuras, o se intentan cambios genoestructurales que no permiten las capacidades fenoestructurales.

La clave de la solución de problemas está en la correcta identificación de los flujos de producción, las fenoestructuras, las genoestructuras y en cuál de estos planos están las causas.

Además, en el análisis de una realidad, es indispensable reconocer diversas relaciones:

- Relaciones al interior de una situación, entre los planos genoestructural, fenoestructural y de flujos de

producción:

Fenoménicas: Son interacciones que se establecen entre hechos sociales, políticos, económicos, etc., ejemplo: las interacciones entre demanda y oferta, entre pobreza y bajo nivel de educación.

De fenoestructuración: Se refieren a la acumulación de hechos que resulta en una capacidad de producción social, ejemplo: los aciertos de una organización política van acrecentando su poder de acción.

Una inversión de capital refuerza una actividad productiva y eleva su capacidad de producción.

De condicionamiento: Las que guardan las fenoestructuras con los flujos de producción. Las primeras definen las reales posibilidades de los segundos.

De dominación: Las fenoestructuras pueden definir el espacio de variedad posible de las genoestructuras en la situación. La acumulación considerable de capacidades sociales y su acción dirigida consigue alterar las reglas fundamentales de la situación.

De genoestructuración: Cuando hechos especiales conducen a cambios en las reglas fundamentales de la producción social.

De determinación: Se refiere a la determinación que las genoestructuras ejercen sobre lo político económico y social.

■ Relaciones entre la situación nacional y el escenario internacional.

De intercambio: Hechos que circulan entre la situación nacional y el escenario internacional; en lo económico:

importaciones y exportaciones y el condicionamiento sistemático que estas relaciones mantienen. En lo político: influencia mutua o no de hechos políticos. En lo ideológico: intercambio de ideas, valores.

De articulación fenoestructural: La asociación de capacidades nacionales y similares internacionales.

De inserción genoestructural: La influencia de fuerzas de clases dominantes nacionales identificadas con valores, objetivos y sistemas de vida extranjeros, con el propósito de reproducirlos en el ámbito interno.

1.3.6. El cálculo social interactivo

Se anotó anteriormente que la realidad social es altamente compleja, que guarda en su interior una amplia y profunda variedad de elementos y aspectos y que dentro de ella actúan fuerzas muchas veces contrapuestas o, al menos, de intereses disímiles; sin embargo, todo esto concurre al mantenimiento de un cuerpo social y a su avance.

Planificar en este contexto es una tarea que exige mucho más que la simple definición de objetivos y el ordenamiento de medios para su logro. Los actores sociales que buscan alcanzar situaciones mejores se ven obligados a estudiar, a analizar las capacidades y posibles acciones de los otros actores, para definir espacios de acción propia que permitan aprovechar adecuadamente los recursos y realizar los objetivos en grado satisfactorio. Este esfuerzo constituye el cálculo social interactivo.

Matus cita a Clausewitz que dice: "mientras no haya derrotado a mi adversario debo temer que él pueda derrotarme. Ya no soy, pues, dueño de mí mismo sino que él fuerza mi mano como

yo fuerzo la suya."

Esta es la esencia del cálculo interactivo. Las decisiones y acciones de un actor social están sujetas a las de otro u otros actores que guardan con el primero la misma relación.

La dificultad mayor del cálculo interactivo radica en el desconocimiento o la incertidumbre sobre las variables involucradas; no se cuentan con un universo teórico de posibilidades conocidas que facilite el cálculo; por el contrario, el oponente puede actuar de muchas maneras, en tiempo no preciso, con diversas prioridades e intensidades, etc. Es, sin duda, una tarea difícil el cálculo interactivo, pero indispensable en la planificación.

En realidades sociales conflictivas, donde es amplio el margen de creatividad y el universo de movimientos posibles es una incógnita, la planificación puede valerse del **juego simulado** como un medio para transformar un problema de universo teórico desconocido en otro de universo práctico conocable.

A través del juego o la simulación humana de procesos es factible llegar a tener cierto conocimiento de los planes del oponente en distintas circunstancias, para lo cual se requiere diseñar reglas que procuren reproducir artificialmente la realidad en estudio, y especializar a un jugador que represente el papel del oponente. En varios juegos con estas bases se arribará a un universo práctico de las posibilidades de acción del actor oponente, y en relación con ellas podrán imaginarse y ensayarse las respuestas que se vean más eficaces. Pero debe entenderse que en las condiciones siempre cambiantes de las realidades sociales, tal universo práctico conocable tiene cierto valor probabilístico.

La técnica de juegos o simulación humana de procesos, reconoce Matus, está en desarrollo y tiene un fundamento teórico débil, su validez como experimentación social simulada no está bien probada, por lo que, al momento, si bien es una herramienta poderosa, es también muy peligrosa para quienes no están conscientes de sus debilidades.¹⁰

El juego es útil para el análisis que necesita la planificación, pero es inseguro como todo lo que se haga en afán de calcular el futuro de un proceso social; en tal caso, mucho ayudará un buen seguimiento de la situación y la constante revisión de los planes.

El otro grave problema que enfrenta la técnica de juegos es el tiempo que absorbe su realización, lo que deberá ser abordado en el desarrollo teórico base de la técnica; esta tarea constituye una necesidad imperiosa porque el juego o simulación humana es casi la única posibilidad de cumplir con el cálculo interactivo ineludible en procesos de universo teórico desconocido.

Matus explica las razones por las que el juego es una buena herramienta para tratar con problemas de planificación conflictiva entre oponentes.

- i) Porque la variedad del espacio de posibilidades analizado como plan no depende en el juego de la voluntad de un hombre, sino de varios hombres "entrenados" para representar posiciones opuestas;
- ii) Porque permite la interacción viva entre oponentes y ello estimula la exploración del

¹⁰Matus Carlos, Elementos de Planificación Estratégica (CORDIPLAN, 1982), p.96.

espacio de posibilidades para cada uno de ellos ante las exigencias, tensiones y rupturas que se producen en la simulación humana;

- iii) Porque obliga a la explicación situacional como explicación autorreferencial;
- iv) Porque rompe con la solución determinista y cerrada de los problemas e incursiona en los modelos de final abierto;
- v) Porque es un método de experimentación social, que es repetible y en consecuencia permite el aprendizaje de los planificadores.

Por todas estas razones, el juego, como simulación humana, es uno de los instrumentos más ricos de que dispone la Planificación Estratégica situacional.¹¹

La simulación del cálculo interactivo se complementa con la simulación de comportamientos estables, que también están presentes en una situación social de conflicto. Para esta segunda simulación son útiles las técnicas estadísticas y la modelística matemática.

1.3.7. El concepto de estrategia

En un sistema social es inevitable la presencia de oponentes que interactúan, que luchan constantemente por sus fines particulares en medio de situaciones de alta variabilidad, sumidas en la incertidumbre y, por ello, abiertas a muchas posibilidades.

¹¹Matus Carlos, Elementos de Planificación Estratégica (CORDIPLAN, 1982), p.105.

Los oponentes, previa la evaluación de alternativas en relación con sus intereses, asumen riesgos razonados y realizan cualquiera de esas posibilidades, dando lugar a nuevas situaciones y nuevas posibilidades que continúan el proceso. Este esfuerzo premeditado que apunta al cambio de realidades adversas en otras favorables a los fines que se buscan, dentro de un sistema social con todas sus características propias, constituye el concepto de estrategia que maneja la Planificación Estratégica Situacional.

Muy relacionada con la estrategia está la táctica y en el campo de la planificación que se estudia se entiende la táctica como la forma de usar los recursos escasos para alcanzar cambios situacionales inmediatos; entonces, la estrategia es el uso de tales cambios situacionales inmediatos para realizar la situación objetivo global. Así, la sucesión de operaciones tácticas tienen que construir la viabilidad de la estrategia.

1.3.8. Utopía, situación objetivo y escenarios

Estos tres conceptos guardan íntima relación como se verá de inmediato.

Utopía

En el mundo actual, soñar el futuro es cada vez más tarea de los gobernantes, pues la simple ocupación de resolver y mejorar lo presente es fórmula segura de estancamiento; hay que transformar para avanzar.

En la Planificación Estratégica Situacional, eso pretende la utopía, que no es el planteamiento de imposibles sino la visualización de una realidad superior sí pero factible y sobre todo necesaria; factible porque aunque prevé un futuro

ideal se sustenta en el sistema existente, y necesaria porque debe enmarcarse como requisito, en el proyecto mayor del desarrollo nacional.

La utopía es, de esta manera, la aspiración máxima de cambio de la realidad social objeto de la planificación, en términos de lo razonablemente posible. Su propósito es guiar el proceso de planificación y gobierno hacia las situaciones más convenientes, hacia la transformación social y no solo a su mejoramiento.

La utopía orienta el propósito de "construir el presente partiendo del futuro, en lugar de considerarlo como secreción del pasado".¹²

En la planificación tradicional la definición del futuro deseado se basa en los estados actuales y pasados de la realidad, en un empeño de asegurar resultados por la experiencia. En la Planificación Estratégica Situacional, la definición de la utopía, también llamada situación objetivo ideal, consiste en determinar visionariamente el futuro deseado sin someterlo a las limitaciones de hoy y de ayer.

Situación objetivo

Si la utopía plantea una realidad ideal que se anhela lograr, la situación objetivo, en cambio, sin perder la visión de la utopía, define la realidad posible de alcanzar en el tiempo del plan, tomando en cuenta los problemas, limitaciones y potencialidades de la situación inicial. Es decir que la situación objetivo responde a la utopía, se enmarca en la direccionalidad que esta determina y constituye una fase de su realización, fase cuyo plazo de ejecución es el horizonte

¹²Berger Gastón, La Prospectiva (Editorial Grijalvo, España, 1974), p.458.

de tiempo del plan.

La situación objetivo marca la direccionalidad del plan -a diferencia de la planificación tradicional que sólo determina objetivos del plan sin dilucidar la situación en que ellos se plasmarían.

A su vez, la direccionalidad (qué) y el alcance (cuánto) de la situación objetivo están marcados por variables terminales que son los objetivos que se esperan alcanzar con la ejecución del plan. Las condiciones situacionales en cuanto a genoestructuras, fenoestructuras y flujos de producción, que son necesarias para que se obtengan esos objetivos, completan la situación objetivo.

Por lo tanto:

$$\begin{array}{l} \text{Situación} = E (GE, FEN, FLU) \longrightarrow \text{VRS} \\ \text{Objetivo} \end{array}$$

En donde :

E = Espacio en que se explicita la situación objetivo, que puede ser general, particular o singular, de acuerdo con el ámbito de la problemática tratada en el plan.

GE = Genoestructuras.

FEN= Fenoestructuras.

FLU= Flujos de producción social.

VRS= Vector de resultados sociales que configuran los objetivos del plan.

La diferencia entre objetivos del plan y situación objetivo, a más de evidenciar la correspondencia entre estos elementos de la planificación, es medular en las pruebas de consistencia del diseño normativo del plan.

El carácter y propiedades de la categoría situación objetivo se comprende a través de los siguientes aspectos :

- ⊕ Su dimensión es totalizante y no incremental. No se refiere a mejoras o cambios puntuales en la situación inicial, sino a una nueva visión global de la realidad deseada.
- ⊕ Tiene que ser diseñada como un conjunto más difuso y más general que la explicación de la situación inicial, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.

Cualitativamente la situación objetivo expresa calificaciones normativas a las que se aspira, obviamente, no pueden ser exactas; cuantitativamente solo llega a establecer rangos numéricos, no indicadores puntuales.

- ⊕ Es flexible, es una guía de referencia móvil, condición indispensable si se trata de la planificación de un proceso social cambiante; si fuera un espacio estático de llegada, rápidamente perdería validez por la dinámica variable del punto de partida.

Matus explica la necesidad de que sea una referencia móvil porque:

- * El tiempo real transcurre tanto para la situación inicial como para la situación objetivo.

- * El cambio situacional cambia los problemas, resuelve algunos, agrega otros, crea nuevos problemas, hace inviables ciertas soluciones, abre posibilidades a otras, etc. Frente a todo ese cambio real la situación objetivo debe ser reactualizada como referencia direccional de la acción.

- * La situación objetivo puede y debe alterarse en aras de su propio cumplimiento, ya que pese a todos los cálculos originales para su diseño, desde el comienzo de la ejecución del plan pueden aparecer nuevos factores que apunten hacia su inviabilidad política o económica.¹³

Escenarios

Definir el futuro deseado exige, complementariamente, determinar el camino que conducirá a él a partir de la situación base que es la que se quiere cambiar. El futuro y la ruta o trayectoria para realizarlo constituye un escenario; a su vez, la ruta o trayectoria no es sino la parte propositiva del plan, o sea, el programa de acción.

Pero se sabe que el futuro deseado es sólo uno entre varias otras posibilidades, cualquiera de las cuales puede suceder dependiendo de la marcha de los acontecimientos; de aquí la necesidad de construir varios escenarios que otorguen al planificador la capacidad de enfrentar contingencias, en lugar de que estas anulen sus esfuerzos.

Un escenario se construye considerando los factores constan-

¹³Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, 1987), p.307.

tes y las variables críticas fuera del control del planificador, los movimientos previsibles de las variables y el tiempo probable en que esto ocurrirá; con estos elementos se puede prever las opciones de acción pertinentes al cumplimiento de una situación objetivo que pertenezca al ámbito del futuro deseado.

Sin duda la mayor limitación que se enfrentará en esta labor será la dificultad para imaginar los movimientos de las variables y como en este campo la probabilidad de error es amplia, la única solución está en revisar y ajustar constantemente los escenarios según convenga al desarrollo del cambio situacional.

1.3.9. Los momentos y el proceso de planificación

Planificar, como antes se dijera, es el esfuerzo consciente empeñado en conducir el devenir de los acontecimientos hacia un futuro esperado; es, en definitiva, modelar el presente para construir el mañana previsto. Pero ¿cómo hacerlo, de tal manera que se llegue a lo deseado?

Si los procesos de desarrollo económicos se inscriben en realidades concretas cuya ley de existencia es el movimiento permanente, es muy difícil definir en ellos comienzo y término fijos; entonces, planificar con acierto cuando el objeto es una realidad social exige adoptar un método que interprete la característica dinámica de ésta, y así lo hace la Planificación Estratégica Situacional, que se sirve de un proceso conformado por **momentos**.

Los momentos son instancias, actos u ocasiones que se encadenan y complementan mutuamente, formando circuitos repetitivos cerrados que no tiene principio ni fin claramente

delimitados; por lo tanto, ningún momento es, en rigor, el primero o el último, cada uno domina transitoriamente en cualquier orden, pero siempre comprendiendo a los demás.

Los momentos son :

- El Momento Explicativo : Qué fue, qué es, qué tiende a ser la realidad objeto de la planificación.
- El Momento Normativo : Lo que debe ser la realidad.
- El Momento Estratégico : Lo que puede ser la realidad según las fuerzas sociales interventoras.
- El Momento Táctico Operacional : La acción, la ejecución.

Por ejemplo, en el desarrollo de un plan, el proceso puede centrarse coyunturalmente en el momento explicativo que será el dominante o el de importancia decisiva, pero al mismo tiempo estarán presente los otros momentos, necesariamente, porque explicar la realidad objeto de la planificación, sus problemas, y las oportunidades con que cuenta implica hacer referencia a una situación norma (utopía o situación objetivo) predefinida (momento normativo) y esta norma obedece a criterios preliminares de factibilidad (momento estratégico), además, demanda considerar los resultados de acciones anteriores (momento táctico operacional).

Es evidente que en estricto sentido, sólo puede hablarse del dominio coyuntural de uno cualquiera de los momentos, pues en cada uno de ellos siempre habrá la participación, el apoyo de los restantes.

Por otro lado, la apreciación de la realidad, que es el propósito del momento explicativo, es una actividad que no cesa nunca, se cumple repetidamente en el proceso planificador; igual ocurre con el diseño, que compete al momento normativo; con el cálculo estratégico, del momento estratégico, y con el cálculo que precede y preside la acción, que es el objeto del momento táctico operacional. Así, la permanente interacción y aplicación de los cuatro momentos, hacen posible que el plan siempre esté listo y siempre se esté haciendo, lo que coincide con la realidad social y con el ejercicio del gobierno de situaciones.

C A P I T U L O I I

2. BASES PARA LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL DEL DESARROLLO DE LA ARTESANIA ECUATORIANA

2.1. MOMENTO EXPLICATIVO

2.1.1. Definición

El momento explicativo comprende la apreciación, la explicación, que el actor planificador hace de la realidad pertinente para su acción, es decir, de la situación en que vive y sobre la que actúa para cambiarla, de acuerdo con los fines que le sean convenientes.

La Planificación Estratégica Situacional no concibe realidades estáticas. La situación inicial de un plan siempre es cambiante y es siempre la situación de hoy. Hoy es la línea de partida para calcular la acción futura y es el único tiempo en que la acción es posible.

En el momento explicativo:

- Se reconsidera la validez del conjunto de problemas relevantes con referencia a los que se ha estado conduciendo la intervención sobre la realidad social;
- Se identifican y valoran los nuevos problemas que han surgido en la realidad social;
- Se analiza y comprende el proceso de interrelación entre los problemas para tener una visión de síntesis del sistema que los produce;
- Se elaboran hipótesis sobre procesos de generación de

los problemas;

- Se precisa el valor que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales y la población en general. El valor de un problema es la importancia que tiene en el proyecto de cada actor social.

Recuérdese que el momento explicativo es inseparable de los otros tres momentos, pues todos ellos tienen una dimensión explicativa de la realidad : se explican los fundamentos del diseño normativo (MN), las dificultades para construirle viabilidad al diseño (MES) y se explica también lo que pasa con la ejecución de las decisiones tomadas (MT-D)

2.1.2. Valoración y selección de problemas

Un problema es una situación que no responde a lo que se necesita para lograr lo deseado. Lo deseado es, en primera y básica instancia, la utopía o situación objetivo ideal que cada actor social tiene definida y es la que guía su quehacer en el sistema.

El valor de un problema siempre se mide en relación a la importancia que se le otorga respecto a la realización de la situación objetivo ideal, y considerando la capacidad de que se dispone para solucionarlo así como las posibilidades de hacerlo frente a la intervención de fuerzas opositoras.

Con estos tres factores fundamentales pueden analizarse los problemas de la realidad objeto de la planificación -que para los fines del presente Trabajo es la artesanía ecuatoriana- y reconsiderar su validez como centros de la acción planificada del CENAFIA en favor de la promoción de dicho estrato productivo.

Entonces, el CENAPIA debe estudiar:

- a. Cuál es la real importancia que tienen los problemas artesanales sobre los que se viene trabajando, y los nuevos que se hayan detectado en relación con la situación objetivo ideal definida en el Plan Nacional de Desarrollo;
- b. Cuál es la capacidad política, económica e institucional con que se cuenta para enfrentarlos;
- c. Qué posibilidades de éxito existen, teniendo en cuenta la reacción y el poder de las fuerzas oponentes.

Del estudio, los resultados positivos, es decir los problemas cuya validez ha sido confirmada o establecida, constituyen el campo de acción del CENAPIA, su espacio direccional.

Similar ejercicio debe hacerse, a través de equipos de expertos o de simulación humana, para vislumbrar los espacios direccionales de las fuerzas oponentes y, con esta base detectar, a un primer nivel, los puntos de posibles acuerdos y acciones coordinadas o los que generarán conflicto.

Definido el espacio direccional del CENAPIA hay que seleccionar los problemas que serán atendidos en el tiempo del Plan, considerando fundamentalmente los siguientes aspectos :

- La prioridad de los problemas en relación con los beneficios que reportaría su ejecución para el artesano y para la Entidad;
- La conveniencia de concentrar efectos para impulsar la autogeneración del desarrollo en grupos artesanales;

- Los problemas que con pocos recursos ofrecen resultados de impacto, necesarios para motivar apoyos sociales que faciliten la continuidad de los programas;
- Los problemas que pueden ser resueltos dentro del periodo del plan.
- La coherencia de los problemas abordados, de tal manera que no se dé lugar a una atomización de frentes de trabajo.
- La cooperación requerida y la factibilidad de su consecución.
- El alcance o repercusión de los problemas : nacional, regional o local y los planos situacionales en que se inscriben : genoestructuras, fenoestructuras, y flujos de producción.

El análisis combinado de estos diversos aspectos, bajo las premisas de la situación objetivo ideal, permitirá la adopción de las decisiones institucionales.

2.1.3. Explicación situacional de los problemas

La planificación tiene que sustentarse en un análisis profundo de los problemas que se intentan resolver; con ese fin, Matus propone emplear el método de explicación situacional que posibilita reconstruir simplificadaamente los

"procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos problemas aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales

problemas y de sus características particulares."¹⁴

Es importante en la aplicación del método combinar la solvencia técnica en la explicación situacional con una buena experiencia en el problema tratado, porque las personas expertas en el método pero que no conocen el problema no llegarán a resultados útiles. En cambio, quien cree dominar un problema, a través de un ejercicio de explicación situacional descubre la cantidad de aspectos importantes que dejó de ver.

El método de explicación situacional se expresa gráficamente en flujogramas situacionales.

Para facilitar la comprensión del desarrollo de un flujograma situacional, se empleará el ejemplo del trabajo de un equipo de técnicos o expertos centrado en la explicación situacional del problema que es el desfinanciamiento crónico que afecta a la artesanía:

El primer paso en que se empeña el Equipo es ubicar con precisión el problema a través de lo que Matus llama el "vector de definición del problema" (VDP). No siempre es posible, en un esfuerzo grupal, concertar una sola definición del problema, por lo que en el ejemplo se asumirá que los expertos han convenido en expresarlo por medio de tres elementos constitutivos o descriptores:

- a. Todas las empresas artesanales acusan serias limitaciones de recursos para financiar el desenvolvimiento de sus actividades;

¹⁴Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, 1987), p.370.

- b. La insuficiencia de recursos da lugar a una reducida producción que revierte en escasos ingresos, todo lo cual conforma un círculo vicioso que impide el crecimiento de las empresas artesanales;
- c. Los artesanos ven poco eficaces los programas crediticios de fomento, por su concentrada cobertura real y por las dificultades en la concesión de créditos.

Este es el vector de definición del problema que debe ser explicado a partir de sus orígenes.

Inicialmente los expertos establecen como causas del vector de definición del problema que los artesanos venden sus productos a precios muy bajos, lo que no les permite obtener justas rentabilidades. Además, que la agudización de los problemas de la economía nacional van empobreciendo cuantitativa y cualitativamente la producción artesanal, lo que afecta directamente a los ingresos que esta genera. Por otro lado, los artesanos, por sus propias condiciones y las de sus empresas, no son considerados sujetos de crédito por parte de las instituciones financieras de fomento, situación que deviene en desconfianza del artesanado en el apoyo gubernamental y provoca en él una sensación de abandono que coharta sus esfuerzos.

Esta primera explicación aborda el plano de la producción de los hechos.

Pero surgen inmediatamente las preguntas : ¿Por qué las empresas artesanales ofrecen bajos rendimientos? ¿Por qué en los medios estatales no se atienden debidamente las necesidades de la artesanía?

Al intentar respuestas a estas preguntas se descubren

situaciones causales mucho más complejas, más elaboradas, que son acumulaciones o desacumulaciones sociales. Por ejemplo, la agudización de los problemas económicos nacionales no solo impide el crecimiento de las empresas artesanales, sino que va dando lugar a que la informalidad, característica de la artesanía, se conforme como un sistema de vida, como una realidad que se acumula en la sociedad.

Se puede apreciar que los artesanos han desarrollado muy escasas aptitudes gerenciales, de conducción empresarial, que viabilicen el mejor uso de los recursos para más convenientes resultados, situación que tiene raíces profundas.

Los artesanos por su solo interés y decisiones no pueden cambiar la situación que les es adversa, porque sus posibilidades de acción son limitadas y esto, a su vez, se debe al poco peso político del artesanado. Es lugar común en el país que el artesanado no tiene voz.

Estas acumulaciones o desacumulaciones **producen** los hechos. La agudización de los problemas económicos nacionales, el empobrecimiento constante de la producción artesanal, la baja productividad empresarial, la desatención de las necesidades de la artesanía, etc. son productos del avance de la informalidad como medio de vida, de la inadecuada capacidad empresarial de los artesanos, del débil (o inexistente) peso político del artesanado.

Fero también los hechos, frecuentemente, refuerzan las acumulaciones que los causan: La agudización de los problemas económicos refuerza la informalidad como modo de vida, el empobrecimiento de la producción artesanal impide el desarrollo de habilidades gerenciales y refuerza la incapacidad empresarial, las limitaciones para motivar la atención de los organismos oficiales de fomento refuerzan la falta de peso

político del artesanado, etc.

Avanzando en la explicación el equipo de técnicos llega, inevitablemente, a las inquietudes relacionadas con las geneoestructuras, con las reglas fundamentales de la situación ¿por qué la informalidad se está constituyendo en una forma de vida? ¿a qué responde la deficiente capacidad empresarial del artesanado? ¿por qué la artesanía, que representa más del 80% del sector manufacturero nacional, no tiene peso político si el sistema es democrático? ¿cuáles son las condiciones del manejo de la riqueza en nuestro país?

Es obvio que se está apuntando a las reglas básicas del sistema económico - político - social, que producen las acumulaciones negativas enfocadas.

Durante los debates surgen otros diversos elementos que tienen que ver con el problema, pero que de ser abordados diluirían el enfoque. En efecto, algunos miembros del Equipo señalan que la desatención del gobierno a las necesidades del artesanado se origina en deficiencias de la administración pública, pero este aspecto, siendo también cierto, debe ser ubicado fuera del espacio del problema, como un nudo condicionante.

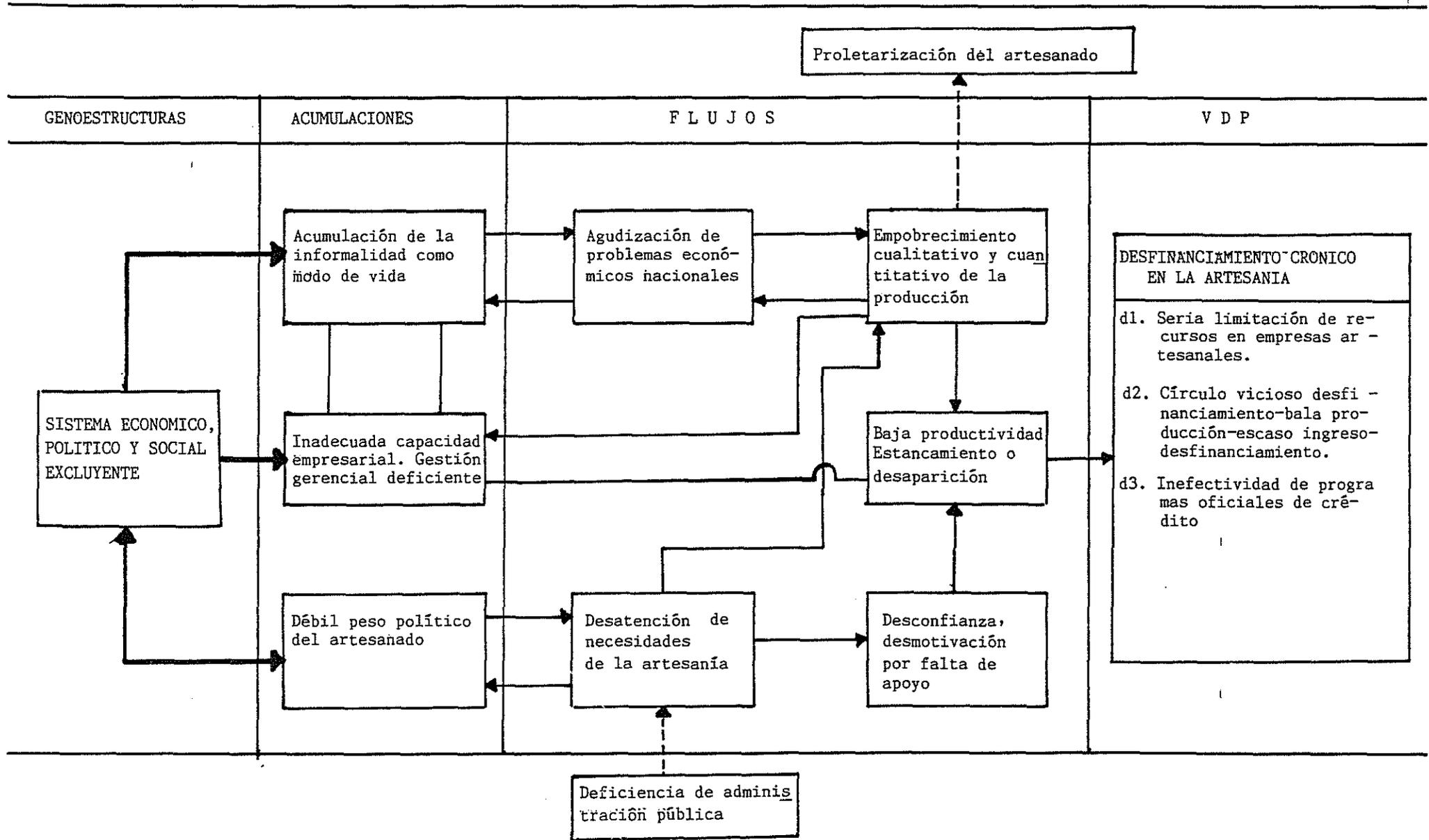
También se menciona que el empobrecimiento de la actividad artesanal provoca que se la abandone como ejercicio independiente y que aparezca la proletarización del artesanado; pero este es un asunto que si bien se relaciona con lo tratado, es claramente distinto, por lo que se deja constancia de él, fuera del espacio del problema, como un nudo condicionado.

Lo importante es delimitar con nitidez el espacio preciso del problema. Los nudos condicionantes y condicionados quedan como cabos transitoriamente sueltos, pues otros equipos de

técnicos tendrán ocasión de enfrentarlos.

Con los elementos identificados y sus relaciones, los expertos elaboran el flujograma situacional que aparece en el gráfico siguiente:

FLUJOGRAMA SITUACIONAL SOBRE EL PROBLEMA DEL DESFINANCIAMIENTO CRONICO EN LA ARTESANIA



Se ha llegado a una aproximación primaria a la complejidad del problema. El flujograma muestra solo lo esencial para la comprensión del sistema que produce los hechos enunciados en el vector de definición del problema.

El primer borrador del flujograma es sometido a debate para comprobar el consenso. No es raro que aparezcan nuevas posiciones, en este caso conviene formar subgrupos que desarrollen las explicaciones situacionales que correspondan; más adelante se verán los acuerdos.

En la búsqueda de soluciones el debate se intensifica; de planteamientos sobre medidas coyunturales como el incremento de fondos públicos para financiamiento de fomento, se pasa a la necesidad de transformar el sistema socio-económico-político que genera las injustas desigualdades; otros creen que el problema del financiamiento en la artesanía es un asunto de cada empresa y que ellas tienen que saber actuar en una economía de mercado que exige desarrollar cualidades competitivas, a base de esfuerzos propios.

Paulatinamente se van concretando posiciones y se desemboca en la necesidad de estudiar más a fondo el diseño de las soluciones al problema del desfinanciamiento en la artesanía, a través de acciones coordinadas que puedan ser efectivas.

Se coincide en que trabajar para el cambio de las genoestructuras sería mera ilusión por la falta de fuerza para lograr resultados positivos; lo que se requiere es atacar el problema allí donde es posible. Para ello se entra en el análisis de cómo cambiar los hechos del vector de definición del problema alterando los nudos explicativos del flujograma, que nos son sino los subproblemas.

Surge entonces la conveniencia de verificar cuáles nudos

explicativos son más importantes que otros, aplicando juicios, experiencia y conocimientos en el análisis de sensibilidad del vector de definición del problema ante cambios en los nudos explicativos, esto posibilitará distinguir entre ellos los más importantes que son los nudos críticos.

El Equipo, durante la difícil y controversial tarea, se da cuenta de que a veces hay cadenas de nudos estrechamente relacionados y que algunos nudos de dichas cadenas son mucho más difíciles de cambiar que otros. A base de estas nuevas realidades se seleccionan algunas cadenas de nudos y se eliminan aquellas que no podrán ser cambiadas en el tiempo del plan. Con esta selección se vuelve a hacer el análisis de sensibilidad del vector de definición del problema para concluir en la siguiente relación:



Viene enseguida la reflexión sobre ¿cómo o con qué acciones se pueden cambiar las características de los nudos críticos?

Las soluciones son fáciles en varios casos, pero en otros se producen estancamientos en las discusiones, y es cuando se identifica que él o los nudos críticos de solución polémica son subproblemas de suficiente complejidad como para aplicarles la misma técnica de explicación situacional usada en el problema base.

El ejemplo descrito permite puntualizar las principales ventajas del método de explicación situacional:

a. **Sistematicidad**

El flujograma situacional ofrece facilidad a cualquier analista para ubicar fácilmente los elementos explicativos e identificar sus interconexiones, así como los vacíos en estos aspectos.

b. **Visión de Conjunto**

La sistematicidad permite una visión de conjunto de la red sistémica causal. Además, expresa las relaciones y las variables que el actor usa en su razonamiento para explicar el problema. El flujograma facilita, asimismo, mantener al día el análisis según la velocidad de cambio de la realidad.

c. **Precisión de los Niveles Situacionales en que Existen las Relaciones**

Las relaciones de los nudos explicativos no son precisas si no se indica si esos nudos pertenecen a genoestructuras, acumulaciones sociales o a flujos de producción social.

d. **Análisis de la Dificultad en las Soluciones**

Como las relaciones sistémicas interconectan los espacios de las genoestructuras, las fenoeestructuras y los flujos de producción social, es posible evaluar la dificultad técnica, económica y política para lograr soluciones a través de la alteración de las características de un nudo.

e. **Confrontación de Distintas Explicaciones**

La sistematicidad del flujograma situacional facilita la confrontación de explicaciones situacionales diversas sobre un mismo problema, cuestión que es una necesidad inherente a la explicación situacional a partir de distintos puntos de vista.

2.1.4. Apreciación de la situación global

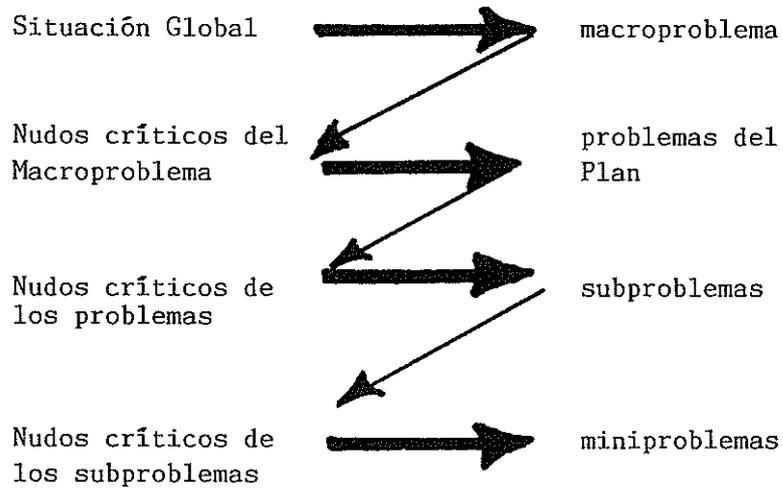
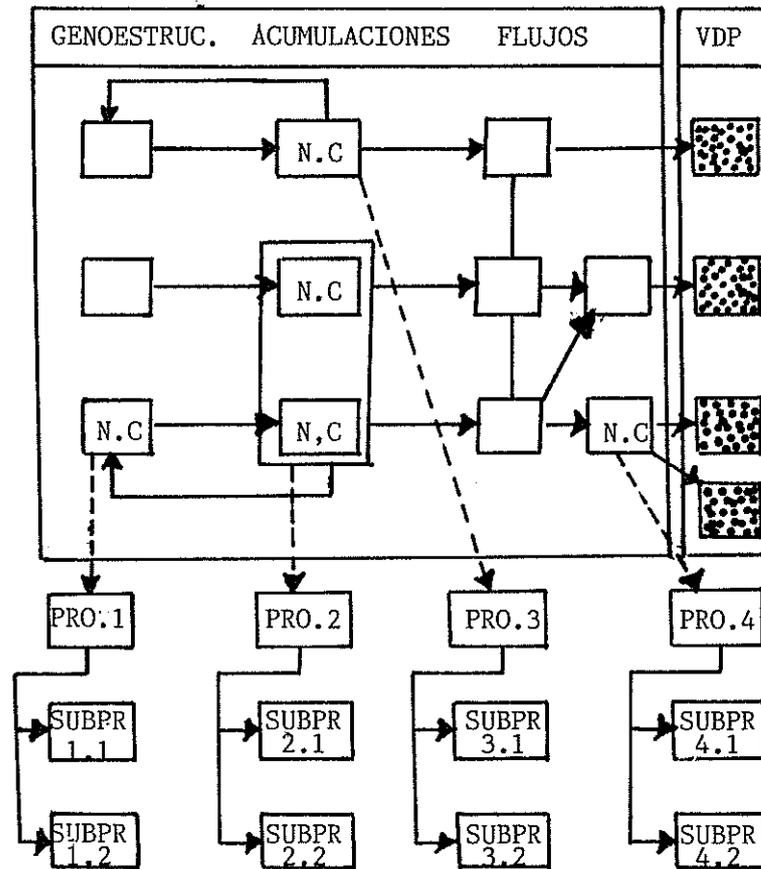
El sistema social que genera los problemas, los produce también como un sistema. Unos problemas causan otros y estos últimos refuerzan o aminoran los primeros.

Por lo tanto, en la planificación hay que considerar la interrelación de los problemas y conformar una síntesis general o **apreciación de la situación global** que es la explicación del **macroproblema** en la que se muestra la interrelación sistémica del conjunto de problemas seleccionados.

Con el mismo método usado para el análisis de un problema se debe seleccionar los **nudos críticos del macroproblema**. Los nudos críticos del macroproblema son los problemas que van a ser atendidos por el plan; de estos problemas anteriormente se hizo la explicación situacional, en la que se identificaron también nudos críticos que en el plan vienen a ser los subproblemas.

Un flujograma situacional global, facilitará la comprensión del proceso.

FLUJOGRAMA DE SITUACION GLOBAL
MACROPROBLEMA



2.2. MOMENTO NORMATIVO

2.2.1. Definición.

Se define al momento normativo como la instancia de diseño del contenido propositivo del plan, que precisa como debe ser la acción sobre la realidad para la solución de los problemas que la aquejan.

Pero el diseño normativo también aparece en la construcción de la estrategia (MES); en el cálculo de decisiones para la acción y en la ejecución del plan (MT-D), y se hizo presente en el diseño de la situación objetivo ideal que sirvió para la explicación de la situación presente (MEX) y para la elección de problemas. De esta manera, aunque el centro del momento normativo es el debe ser del contenido del plan, todos los otros momentos coparticipan.

La Planificación Estratégica Situacional, dentro del diseño del plan, comprende cinco diversos niveles de generalidad y especificidad.

- a. El Programa, que contiene lineamientos y criterios.
- b. El Programa Direccional, que precisa globalmente proyectos de acción.
- c. La Matriz General de Problemas - Operaciones, que desagrega el plan.
- d. Los sub-planes o Módulos de Operación - Problema.
- e. Acciones y Subacciones

Estos niveles no constituyen una secuencia necesaria de cumplimiento rígido en el diseño normativo; habrá operaciones que sean previas al programa direccional, acciones que se distinguen antes que las operaciones, etc. lo importante es que en cada instancia del proceso de cálculo se logre

coherencia global y creatividad descentralizada.

2.2.2. El Programa

Es la oferta social, el planteamiento general de desarrollo que el CENAPIA presenta a la artesanía y al país para motivar la adhesión y el respaldo a los esfuerzos institucionales.

El Programa tiene que expresar la direccionalidad que el CENAPIA quiere imprimirle al cambio de la situación presente, pero sin precisiones de acción ni dimensionamientos rigurosos; es una declaración de aspiraciones, de voluntad de servicio y compromiso de realizaciones.

El Programa debe expresar la visión directiva superior del CENAPIA acerca de los problemas de la artesanía que serán contemplados con prioridad, y los esfuerzos que se desplegarán para superarlos. Será una declaratoria de intenciones para conducir la acción institucional, y tiene como fin generar un debate del que resulten mayores aportes y el apoyo para realizarlas.

Como instrumento comunicacional que convoca a la acción, el Programa no requiere precisión, rigurosidad, uniformidad; por el contrario, admite gran flexibilidad en la amplitud y profundidad con que se expresan los diversos asuntos, pero debe ser capaz de motivar la adhesión de los destinatarios: usuarios de los servicios institucionales, autoridades gubernamentales, personal del Centro, etc. y marcar la direccionalidad viable que guíe el proceso de planificación.

Pero no se trata de elaborar una pieza de retórica impresionante, de ninguna manera, es un trabajo serio que debe reunir sinceridad: al expresar el verdadero proyecto de la cúpula

Ese camino se va creando y recorriendo con la ayuda de la estrategia que indicará como sortear obstáculos, qué rodeos dar, y qué situaciones intermedias tendrán que ser alcanzadas para mejorar las condiciones que permitan seguir avanzando hacia la situación objetivo. Pero el esfuerzo exige un elemento orientador o base referencial que evite desvíos, ese es el papel del arco direccional y del programa direccional.

La direccionalidad es el aspecto normativo del plan, se ocupa de fundamentar y definir el **debe ser** partiendo de la voluntad de cambiar la realidad actual y sus tendencias. Es el nivel en que se precisa hacia dónde queremos ir, qué tipo de situación buscamos construir, cuáles son los objetivos y metas razonablemente alcanzables en el periodo del plan. Estas cuestiones subsumen problemas económicos, sociales, políticos, culturales, ideológicos, legales, etc., y no existen fórmulas científicas que los resuelvan, sólo se puede ser lo mas riguroso posible en la aplicación de ideologías y valores, buscando las soluciones más convenientes y, a más de apelar a las ciencias, que no son suficientes, aprovechar la experiencia que se posee y desarrollar intuición.

Debe estar claro que las decisiones sobre el programa direccional determinan costos alternativos en todos los órdenes, porque elegir un camino en lugar de otro implica, necesariamente, dejar de lado opciones que no pueden ser cubiertas por limitaciones de capacidad.

Cualquier opción direccional que se adopte en el campo de la promoción de la artesanía ecuatoriana tendrá importantes costos alternativos, políticos, económicos y sociales; las características del estrato y de su inserción en el desarrollo lo hacen inevitable. Si, por ejemplo, se decide concentrar esfuerzos en el avance tecnológico de ramas escogidas, el empleo se verá afectado, crecerá la marginalidad, etc.,

aunque se logren otros resultados favorables y trascendentes.

Si, como hasta el momento, se decide no enfrentar el problema artesanal como lo exigen los requerimientos del estrato y el progreso nacional, para evitar los conflictos previstos, las consecuencias se pagarán mañana con mayores sacrificios para los mas débiles.

En la direccionalidad intervienen tres variables :

- La selección de problemas
- La selección de medios políticos, económicos y organizativos para enfrentar lo problemas
- Los resultados esperados

El programa direccional articula las tres variables porque se sustenta en la explicación de la situación inicial de la que se seleccionaron los problemas, determina los proyectos de acción que son los medios políticos, económicos y organizativos para enfrentar los problemas y precisa la situación objetivo que se alcanzaría como efectos de la ejecución de los proyectos de acción.

La **Matriz Proyectos de Acción - Problemas** sintetiza la direccionalidad del plan, pues muestra las áreas problema de la realidad sobre la que se trabaja y los proyectos elegidos para alterarlas.

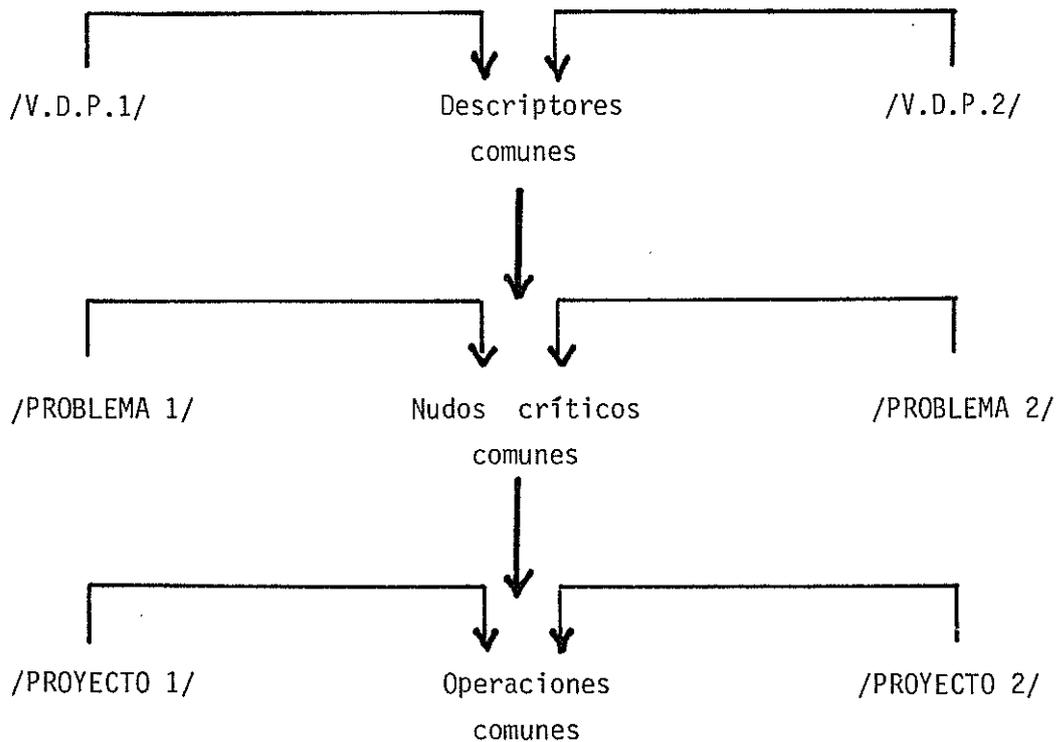
MATRIZ PROYECTOS DE ACCION-PROBLEMAS

problema Proyecto	PROBLEMA 1	PROBLEMA 2	PROBLEMA 3	...	PROBLEMA J
PROYECTO 1	* N1, N2 N4	-	-	...	N4, N5
PROYECTO 2	-	*N6, N7 N10, N11	-	...	N5, N8
PROYECTO 3	N2, N4	N10, N11	-	...	-
...
...
PROYECTO K	N2	N6	*N12; N13	...	*N8, N4, N5

N = NUDOS CRITICOS DEL PROBLEMA

Los casilleros de la matriz contienen los nudos críticos que enfrentan los proyectos de acción. La marca (*) indica que el proyecto de acción correspondiente se concibió para afectar precisamente ese problema, por lo que en la celda de la marca se anotan todos los nudos críticos que explican el vector de definición del problema. En sentido vertical, frente a los otros proyectos de acción relacionados con el problema 1, se anotan él o los nudos críticos atendidos y que deben estar tomados en cuenta en el casillero de la marca.

Horizontalmente constan las intersecciones entre los nudos críticos afectados por un mismo proyecto y que son comunes a varios problemas. Esto ocurre por que los problemas se superponen entre si.



Los problemas tienen nudos críticos comunes, por consiguiente, los proyectos de acción correspondientes tienen operaciones comunes que atienden esos nudos críticos comunes; la ejecución de las operaciones produce impactos de diverso signo o del mismo signo sobre los descriptores del vector de definición del problema (nudos críticos comunes corresponden a descriptores comunes).

Por ejemplo, desarrollando el gráfico, las operaciones comunes del proyecto 1 y el proyecto 2 pueden referirse a capacitación empresarial de artesanos, que se dirigen a eliminar el nudo crítico de la falta de preparación gerencial presente en el problema 1 de escaso desarrollo tecnológico en las empresas artesanales y también en el problema 2 de empirismo en la comercialización; obviamente, los descriptores del vector de definición del problema van a ser similares, pero atender el problema 1 implicará no abordar por ese momento, el problema 2, lo que arrojará impactos de diverso signo en los descriptores comunes; mas también es posible desarrollar programas integrales de capacitación que atiendan los dos problemas, en ese caso, los impactos serán de igual signo y se reforzarán.

Cada problema tiene un propio programa direccional que está compuesto por él o los proyectos concebidos para solucionarlo, y todos los programas direccionales de los problemas deben integrar el programa direccional del macroproblema, cuidando el balance entre los efectos de distinto signo que puedan existir cuando hayan operaciones, nudos críticos y descriptores comunes.

No es fácil llegar a una relación de los programas direccionales de los diversos problemas, de tal manera que su ejecución desemboque en una situación resultante igual a la situación objetivo prevista, ya que pone en juego el uso

acertado de recursos limitados, la oportunidad de las acciones, la elección correcta de la trayectoria en cada proyecto y la real posibilidad del escenario definido.

En el momento estratégico se complementará y clarificará la condición de la elección correcta de la trayectoria en cada proyecto, aquí, valga solamente decir que el programa direccional implica numerosas trayectorias de los proyectos de acción, así, puede decidirse ejecutar primero algunos proyectos o parte de ellos y después otros o parte de otros; pero debe considerarse que no todas las secuencias son factibles, además, que unas serán muy costosas o riesgosas y que tal vez la combinación de algunas atente contra el logro de la situación objetivo. En conclusión, la situación resultante es igual a la situación objetivo sólo para ciertas trayectorias de los proyectos.

En un plan estratégico el programa direccional jamás es estático y definitivo por siempre, es flexible y cambiante. Si se altera la situación presente, la del día a día, hay que revisar si corresponde con la situación objetivo definida; de no ser así, procede la readecuación del conjunto de proyectos seleccionados.

Imagínese, como ejemplo sencillo, que se simula la acción de dos actores oponentes quienes formulan sus programas direccionales según sus propias visiones de la realidad, de la siguiente manera.

DESDE LA PERSPECTIVA DEL ACTOR A - GOBIERNO DEL PAIS X

Situación Inicial

El país X está en recesión económica, la inflación ha alcanzado altos índices y el aparato productivo industrial a

pequeña escala presenta debilidades alarmantes, en circunstancias que se avecina una apertura de mercados en la región a la que pertenece el país X.

Situación objetivo

El actor A elabora un programa direccional que considera necesaria y posible la elevación de la capacidad competitiva de la producción industrial a pequeña escala, a niveles que aseguren una participación activa en el mercado regional. Plantea como resultado alcanzable un buen grado de reactivación y racionalización de la industria nacional a pequeña escala con aceptables costos económicos y sociales.

Proyectos de acción

Proyecto 1 : Evaluación de la industria a pequeña escala dentro de ramas principales.

Proyecto 2 : Apoyo financiero y técnico importantes para la modernización de actividades económicas seleccionadas.

Proyecto 3 : Agresiva campaña promocional para la captación de mercados externos.

DESDE LA PERSPECTIVA DEL ACTOR B - INDUSTRIALES DEL PAÍS Y

Situación inicial

Favorables condiciones para captar espacios productivos y de consumo en el extranjero.

La industria a pequeña escala del país X no muestra fuerza competitiva y el gobierno está retrasado en la adopción de

programas de apoyo. Será bastante difícil que a corto plazo dicha industria alcance condiciones apropiadas para enfrentar el desarrollo industrial externo.

Situación objetivo

Ganar espacios económicos en el país X. Durante el proceso, motivar mayor interés y decisión en el empresariado del País Y para extender capacidades industriales y de comercio mas allá de las fronteras y establecer, a nivel oficial y gremial en el país X, lazos que sustenten una presencia duradera industrial de Y.

Proyectos de acción

Proyecto 4 : Identificar, con claridad, precisión y amplitud los espacios económicos que interesa captar.

Proyecto 5 : Establecer relaciones a nivel oficial y con gremios empresariales del país X, como base de acciones futuras.

Proyecto 6 : Diseñar y proponer al país X proyectos de cooperación económica que adelanten el ingreso de las capacidades productivas de Y.

Los problemas que preocupan al actor A son oportunidades para el actor B y viceversa, como se ve en el cuadro siguiente :

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA A	PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA B
PR 1. Debilidad alarmante de la producción industrial a pequeña escala.	OP 2.1. Espacios económicos de fácil captación en el país X.
PR 2. Recesión económica, inflación, desempleo.	OP 2.2. Altas probabilidades de apertura a la inversión externa.
PR 3. Situación favorable, durante buen tiempo, para la acción económica de Y.	OP 2.3. Difícil mejoramiento a corto plazo de capacidad industrial del país X.
OP 1.1. Incentivo al esfuerzo industrial interno acelerará reactivación.	PR 4. Poca decisión de rebasar el simple comercio por los industriales de Y.
OP 1.2. Mayor afluencia de recursos financieros de organismos internacionales.	PR 5. Necesidad de extraer de la actividad económica mayores recursos para financiar expansión industrial internacional.

Cada actor tiene sus datos y previsiones, diseña una matriz proyectos de acción - problemas, como las de los cuadros siguientes. En las celdas de estas matrices se colocará el signo del impacto que cada actor atribuye a sus proyectos de acción dentro de sus programas direccionales. Tratándose de las oportunidades se indica con (+) el aprovechamiento de ellas y con (-) su desaprovechamiento.

A C T O R A

PROYECTOS	PROBLEMAS			OPORTUNIDADES	
	Pr 1	Pr 2	Pr 3	Op1/Pr4	Op2/Pr5
1	+	0	0	-	+
2	+	+	-	+	+
3	+	0	-	+	0

A C T O R B

PROYECTOS	OPORTUNIDADES			PROBLEMAS	
	Op1/Pr1	Op2/Pr2	Op3/Pr3	Pr4	Pr5
1	+	0	+	-	-
2	+	-	-	-	+
3	+	+	+	+	+

Es evidente, por estas matrices, que lo normativo siempre está penetrado por lo estratégico. El actor A no puede dejar de pensar en el actor B cuando diseña su programa direccional y es igual a la inversa. Los dos programas direccionales se oponen por que los problemas de un actor son oportunidades para el oponente y los proyectos de acción de A se constituyen en problemas u oportunidades para B, aunque caben problemas que permiten cooperación.

Definido el programa direccional es indispensable probar su consistencia, que no es otra cosa que verificar si cada proyecto seleccionado es causalmente necesario para alcanzar la situación objetivo, y si el conjunto de los proyectos es suficiente para revertir las tendencias situacionales y desatar una nueva dinámica que permita materializar el arco direccional situación inicial \rightarrow situación objetivo. No se trata de averiguar la viabilidad del programa direccional, lo que es materia del momento estratégico, sino únicamente de analizar la pertinencia y potencia de los proyectos seleccionados.

Para el efecto, se proyectan los efectos probables de ejecutar el programa direccional y se obtiene la situación resultante, de ella se deduce su vector de definición del problema y si este coincide o se aproxima en buen grado a los términos de la situación objetivo ideal, se puede afirmar que el programa direccional, que el conjunto de sus proyectos, es el necesario y suficiente para materializar el arco direccional, situación inicial \rightarrow situación objetivo ideal, o para lograr un avance determinante en su realización. Cuando se trata de este último caso, la situación resultante de ejecutar el programa direccional pasa a ser la situación objetivo, no ya ideal, pues se ha superado este plano para llegar a la enunciación concreta de una realidad factible de alcanzarse en el horizonte de tiempo del plan.

La utopía o situación objetivo ideal continuará jugando su papel de máxima guía de la planificación y a ella siempre deberá responder la situación objetivo precisada cuando deba sufrir ajustes por la misma dinámica del proceso de cambio.

En el avance del diseño de la situación objetivo se habrá considerado la fuerza y acción de los otros actores sociales que intervienen en la problemática tratada, se habrá perfilado sus situaciones objetivo y determinado los posibles campos de alianza y acuerdo, así como los de conflicto.

2.2.4. Nudos críticos, operaciones, acciones y subacciones

Se vio en el momento explicativo que la apreciación de la situación global o macroproblema abarca la interrelación sistémica del conjunto de problemas seleccionados como contenido del programa direccional, y que estos problemas son los nudos críticos del macroproblema.

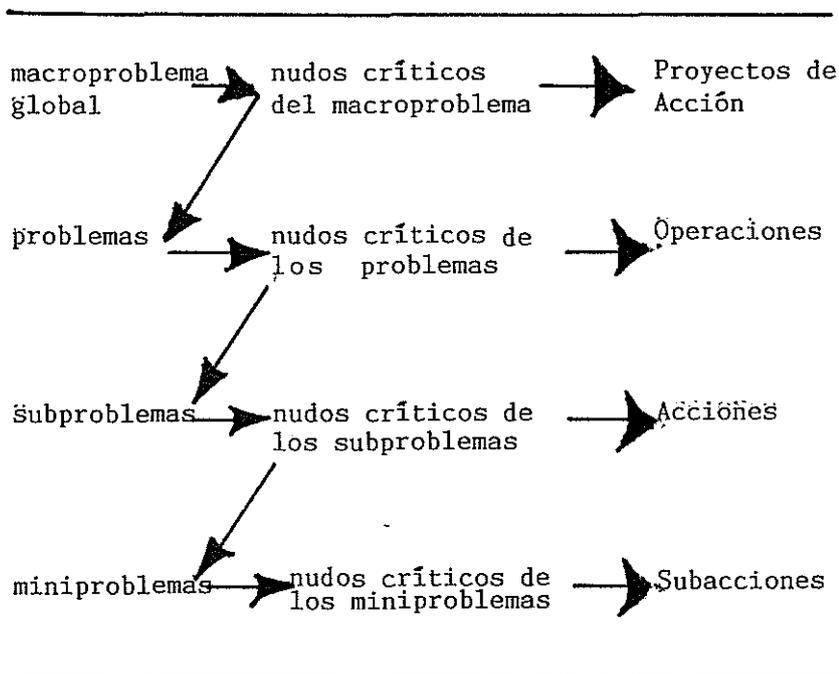
Pero los problemas también tienen nudos críticos que dan lugar a los subproblemas, y los nudos críticos de los subproblemas identifican los miniproblemas.

Estos módulos explicativos de la situación global permiten, asimismo, una estructura modular del programa direccional en la cual el diseño de los proyectos de acción se fundamenta en los nudos críticos del macroproblema, es decir, en los problemas del plan; en los nudos críticos de los problemas, o sea en los subproblemas, se fundamentan las operaciones; en los nudos críticos de los subproblemas, que son los miniproblemas, se fundamentan las acciones, y los nudos críticos de los miniproblemas fundamentan las subacciones.

Así se articulan los módulos del programa direccional, como

un sistema recursivo donde los proyectos se descomponen en operaciones, las operaciones en acciones y éstas en subacciones.

Los módulos explicativos de la situación global o macroproblema guardan estrecha correspondencia metodológica con los módulos del programa direccional.



2.2.4.1. Las operaciones como módulos del programa direccional

Las operaciones son la base modular del programa direccional, porque una operación :

- Es el módulo de máxima agregación a nivel operacional.
- Es un ámbito de actividad organizada con agentes responsables bien definidos para su diseño, ejecución, evaluación y control.
- Es un acto de producción donde el recurso escaso mas exigido es variable (recursos económicos, poder, conocimientos, etc.) y sus efectos pueden fenoeestructurarse, perturbar los flujos de producción social, y genoestructurarse afectando diversos dominios situacionales (lo económico, lo político, lo ecológico, etc.).
- Es una unidad modular flexible cuyo diseño, dimensionamiento y formas de articulación con otros módulos es ajustable según los escenarios del plan y el cambio situacional.
- Es un módulo articulable con las categorías del sistema de presupuesto por programas. Se identifican generalmente con un producto terminal de una institución.
- Es una agrupación consciente y reflexiva de eventos, y por consiguiente, el único medio inteligente de alterar la situación.

La Planificación Estratégica Situacional es un instrumento de organización para la acción descentralizada y participativa; establece como principio básico que los planes se expresen íntegramente en **operaciones o módulos de acción**, que garantizan la continuidad metodológica entre las directrices y los requisitos prácticos de la planificación operacional descentralizada.

El plan puede entenderse como una estructura comunicacional conformada por aserciones, expresiones, declaraciones, directivas, y compromisos de acción.

Las **aserciones** provienen de la explicación situacional y son afirmaciones sobre la realidad artesanal objeto del plan, que

en la práctica se verifican o se comprueba su equivocación.

El CENAFIA, en el plan, califica los hechos mediante frases adjetivas o **expresiones** que aceptan, rechazan y jerarquizan las aserciones, por ejemplo, en el momento explicativo podría felicitarse la organización artesanal alcanzada en ciertos casos para la solución de problemas comunes, o se condenarían ciertas situaciones al calificar de inaceptables los niveles de vida en determinados medios artesanales y se priorizarían problemas y operaciones afirmando que el mejoramiento de la comercialización es más urgente que el desarrollo administrativo.

Las **declaraciones** son las designaciones o la fijación de responsabilidades de diseño y ejecución de las propuestas del plan.

El plan contiene **directivas** porque ordena a los designados por las declaraciones el cumplimiento de precisas obligaciones.

Y, finalmente, contiene **compromisos de acción**, o sea las propuestas operacionales del plan, que son compromisos que asume el CENAFIA ante el artesanado y el país.

Entonces, el ámbito propositivo del plan se compone exclusivamente de operaciones que dan como resultado el producto terminal; los otros elementos: aserciones, expresiones, declaraciones y directivas no constituyen el propósito terminal del plan, pero son necesarias dentro del sistema comunicacional que es el plan.

Una operación es un compromiso de acción, pero ¿qué acción?

Se reconoce como acción al efecto que, mediante la utiliza-

ción de ciertos medios se desata en el sistema de producción social y que motiva otras acciones, construye y altera capacidades de producción social o modifica las reglas de producción social. La acción es el instrumento del hombre para cambiar la situación.

Una operación o compromiso de acción debe cumplir los siguientes requisitos :

- a. Definir claramente el responsable directo de cumplirla y los destinatarios de los beneficios o sacrificios.
- b. Precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos.
- c. Prever en dimensión y alcance los resultados esperados en relación a los nudos componentes del vector de definición del problema que intenta enfrentar.
- d. Exigir una aplicación de recursos sean de poder o económicos o de ambos tipos.
- e. Establecer el horizonte de tiempo en que deben ejecutarse y se propone alcanzar los resultados.

En definitiva, la categoría de operación puede definirse como un compromiso para producir acciones, que asume un actor definido, en este caso el CENAPIA, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias coincidirán significativamente con los resultados esperados.

En tal sentido, una operación se designa de acuerdo con el compromiso claro y concreto de hacer: me comprometo a hacer

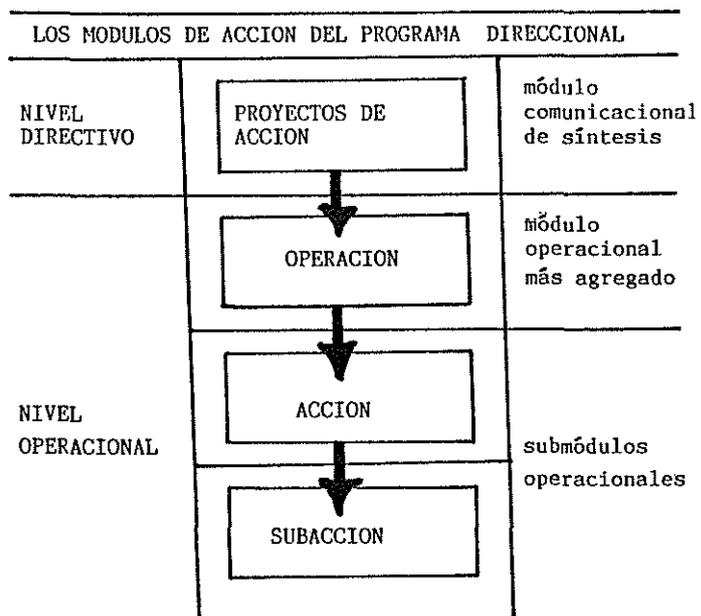
...

Por lo tanto, no son títulos propios de una operación aquellos como:

- Mejorar la condiciones de vida de los artesanos (no precisa un quehacer concreto, sólo enuncia un criterio de acción: el mejoramiento)
- Definir los aspectos positivos de un avance tecnológico acelerado en la producción artesanal de alimentos (sólo indica una recomendación)
- Reactivar la artesanía (es más bien un objetivo y no alude a los medios para lograrlo)

Las operaciones deben tener un diseño elástico para que respondan a las variaciones previsibles, así, cuando se requiera algún ajuste por incremento o decremento de recursos económicos o por ampliación o restricción del uso del poder, será posible ajustar modularmente el programa direccional. Los módulos del programa direccional son:

- Módulos comunicacionales, y
- Módulos de acción operacional



Las operaciones, desde el punto de vista estratégico, pueden dividirse en dos clases :

- a. **Operaciones directas:** Son hechos políticos, servicios, inversiones, etc., relacionados con uno o varios problemas bajo la responsabilidad central y directa del actor planificador. Para el CENAPIA, operaciones directas serían eventos políticos como movilizar la opinión pública alrededor de un proyecto de desarrollo artesanal, establecer acuerdos con otras fuerzas participantes, etc. En el caso de los servicios y las inversiones cabrían la asistencia técnica y los aportes de capital para el progreso de actividades artesanales.
- b. **Operaciones de regulación social:** Son cambios en las reglas genoestructurales y fenoeestructurales. Estas operaciones atienden indirectamente un problema mediante la búsqueda de reglas que permitan, descentralizadamente, una solución por la acción propia de los mismos afectados, por ejemplo, la intervención artesanal organizada para la promulgación de una ley de fomento eficaz.

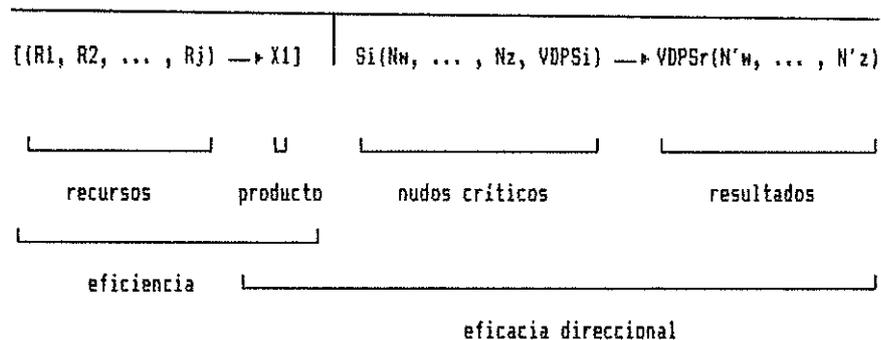
No se excluye la posibilidad de proyectos que abarquen las dos clases de operaciones.

Las operaciones implican la combinación compleja o simple de recursos escasos muy diversos. Por lo general, las operaciones que se refieren solo a procesos de regulación social, priorizan los recursos de poder y los económicos casi no cuentan; las operaciones directas, en cambio, consumen recursos económicos y combinan recursos de poder y, en ciertos casos, sólo demandan recursos económicos.

Las operaciones tienen que estructurarse como una relación

recursos \rightarrow producto \rightarrow resultados, precisados en calidad y cantidad, y siempre de acuerdo con el impacto esperado en el vector de definición del problema, a través del cambio de las características de uno o varios nudos críticos de la explicación situacional.

Entonces, una operación típica se estructura de la siguiente manera:



Por ejemplo, si tratamos con una operación del CENAFIA para alterar los índices de rentabilidad económica en empresas artesanales identificadas, su estructura sería:

R_1 = [recursos] = diagnósticos empresariales específicos

R_2 = [recursos] = proyectos de asistencia técnica específicos

N_w, N'_w = nudos críticos = características del nudo crítico W antes y después de los efectos de la operación (la relación costo de producción/ingresos por ventas).

N_z, N'_z = nudos críticos = características del nudo crítico Z antes y después de los efectos de la operación (grado de desarrollo tecnológico integral).

X_1 = producto = alcance y calidad de los servicios de asistencia técnica efectivamente brindados a las empresas artesanales.

VDP_{m1} = Vector de definición del problema en la situación inicial = las empresas artesanales identificadas presentan índices de rentabilidad económica que no garantizan la continuidad de la actividad productiva.

VDP_{mr} = Vector de definición del problema en la situación resultante después de la aplicación del producto X_1 (las nuevas condiciones empresariales luego del aprovechamiento de los servicios de asistencia técnica)

En este ejemplo, la eficiencia económica se expresa en la relación entre el costo de los servicios de asistencia técnica y el alcance y calidad de ellos, o sea el producto X_1 .

La eficiencia política se precisa en la relación entre el peso político usado en la toma de decisiones y el valor político del producto X_1 para el CENAPIA, en un horizonte de tiempo determinado.

Estas dos eficiencias se subordinan a la eficacia direccional que relaciona el producto X_1 con los bajos índices de rentabilidad económica de las empresas artesanales identificadas; es decir la relación entre el producto X_1 de la

operación y sus resultados sobre el vector de definición del problema.

Los mismos requisitos y estructura de las operaciones son aplicables a las acciones y subacciones.

En la selección y diseño de operaciones es indispensable distinguir entre eficiencia de producción y eficacia direccional.

La **eficiencia** en la producción de una operación se basa en la relación **recursos** \longrightarrow **producto** dentro de la cual se procura o minimizar los recursos para lograr el producto o alcanzar el máximo producto con un conjunto dado de recursos. En el ejemplo visto, la operación será mas eficiente si se reduce el costo de los servicios de asistencia técnica pero sin disminuir su alcance y calidad.

La **eficacia direccional**, en cambio, relaciona **producto** \longrightarrow **vector de definición del problema**, y aborda la capacidad o potencia del producto de la operación para alterar favorablemente el vector de definición del problema. Volviendo al ejemplo utilizado, los costos de los servicios de asistencia técnica pueden reducirse y ampliar su alcance efectivo, pero los índices de rentabilidad económica de las empresas tratadas pueden continuar bajos e incluso disminuir; en este caso, la eficacia direccional de la operación es nula aunque se la haya ejecutado eficientemente.

Lo expuesto fundamenta la necesidad de que la forma (procedimiento) como se diseña y ejecuta una operación tenga igual importancia que su contenido y propósito. Muchas veces la eficacia procesal se logra con un adecuado modo de diseñar, ejecutar y controlar, que impulse la descentralización participativa en el análisis del problema, en el diseño de

operaciones para enfrentarlos y en la organización para controlar su ejecución.

2.2.4.2. Requisitos de la estructura modular del programa direccional

Diseñar un programa modular demanda reglas precisas para su funcionamiento:

- a. Recursividad
- b. Plenitud
- c. Intersección bien definida
- d. Responsabilidad institucional definida
- e. Coordinación para las intersecciones

Según la regla de recursividad, los módulos comprenden submódulos y todo el sistema modular del programa sigue la estructura de un árbol taxonómico cuyas primeras ramas son los proyectos.

La regla de plenitud obliga a no dejar en el universo del plan, espacios indefinidos o superpuestos ambiguamente, toda propuesta de acción incluida en el programa debe ser un módulo o un submódulo.

La regla de intersección bien definida se refiere a que las intersecciones entre módulos deben ser precisas, lo que obliga a identificarlas con algún submódulo.

La regla de responsabilidad institucional definida establece que cada módulo o submódulo debe tener un responsable.

La regla de coordinación para las intersecciones plantea la necesidad de que un submódulo que es parte de dos o mas módulos debe tener un mecanismo de coordinación intra o

interinstitucional.

La estructura modular del plan facilita su ajuste en atención al cambio situacional; hace posible revisar rápidamente el plan alterando su composición por problemas y operaciones si a ello obligan contingencias que afectan el cuadro de restricciones que pesan sobre el actor que planifica, ya por que amplía sus recursos, ya por que los disminuye.

Los ajustes del plan modular por operaciones tienen las siguientes vías :

- a. Ajuste de recursos asignados a cada módulo y de la dimensión de sus productos. Es un ajuste por redimensionamiento. Si se incrementa la eficiencia, el nivel de producción se mantiene o crece, pero si esto no es posible, hay que proporcionar el nivel de producto a las nuevas asignaciones.
- b. Ajuste del diseño de los módulos y de sus relaciones de enlace. Es un ajuste cualitativo, aplicable cuando cambian las circunstancias que fundamentaron el diseño de las operaciones y se requiere mantener o incrementar su eficacia. Este ajuste generalmente se relaciona con cambios en los nudos críticos que causan los problemas.
- c. Ajuste del número de módulos. Es un ajuste drástico por el cual se suprimen o crean operaciones según exigencias del cambio situacional.
- d. Ajuste de la secuencia de ejecución de los módulos. Es un ajuste dinámico fundado en el hecho de que la viabilidad de la situación y el efecto de las operaciones sobre los problemas no es independiente del lugar que ellas ocupan en la trayectoria o cadena temporal de

producción de eventos. Si la situación cambia, puede ser necesario alterar las trayectorias planificadas.

2.3. MOMENTO ESTRATEGICO

2.3.1. Definición

La viabilidad del programa direccional del plan es el cometido del momento estratégico; es decir, buscar y definir los caminos o formas que hagan posible realizar el **debe ser concebido**.

Pero el **puede ser** no se impone al diseño por que no se trata de ajustar los propósitos a las disponibilidades y posibilidades, sino de analizar y utilizar modos de manejar esas disponibilidades y posibilidades para que sirvan a los propósitos.

En el momento estratégico están presentes los otros momentos, pues en el cálculo para establecer la viabilidad del programa direccional (MN) se analiza la viabilidad de la coyuntura que es campo del MT-0 y lo que pudo o no ser viable en la situación inmediata anterior, que es parte del MEX. Por lo tanto, la cuestión de viabilidad se considera en todos los momentos del proceso de planificación, pero es dominante en el momento estratégico.

2.3.2. La viabilidad del programa direccional

El momento estratégico calcula la viabilidad política, económica y organizativa de los proyectos que conforman el programa direccional, contemplando tres planos :

- a. Capacidad de **decisión** sobre la producción de cada proyecto.
- b. Capacidad para **hacer** que cada proyecto **opere** eficazmente en la realidad, y
- c. Capacidad para hacer que la operación de cada proyecto **tenga una duración** eficiente en relación con el propósito que persigue.

Entonces, la viabilidad atiende a tres dimensiones : política, económica y organizativa, y se cumple en tres planos: decisión, operación y permanencia; el cruce de dimensiones y planos de la viabilidad se expresa en el siguiente cuadro.

DIMENSIONES Y PLANOS DE LA VIABILIDAD			
planos dimension	viabilidad de decisión	viabilidad operacional	viabilidad de permanencia
viabilidad política	X	X	X
viabilidad económica	NO	X	X
viabilidad organizativa	NO	NO	X

El signo X en la matriz indica la pertinencia de las pruebas de viabilidad y la palabra NO, los espacios en que aquellas pruebas no tienen sentido, por ejemplo, en una decisión cabe solo verificar su viabilidad política ya que no tiene sentido los conceptos de viabilidad económica u organizativa de una decisión. Tampoco tiene sentido la viabilidad operacional inestable, basta con probar que la organización es capaz de brindar permanencia y estabilidad en el cumplimiento eficaz de un proceso.

El cálculo estratégico es necesario porque la situación impone restricciones de recursos, frente a ellas los actores sociales pueden optar por cualquiera de tres posiciones: **aceptar** las restricciones y limitarse a lo que es viable con lo que se dispone hoy, **superar** las restricciones incrementando los recursos escasos o **ignorarlas** actuando como si no existieran (claro que hay casos en que no es posible construir viabilidad por el peso de las restricciones).

En el primer caso, el actor social pasivo se somete a las tendencias situacionales, en el segundo, el actor social con voluntad de cambio construye la viabilidad del programa direccional mediante una estrategia política, económica y organizativa; el tercer caso es el de al aventura política, de los desequilibrios económicos y de la impotencia organizativa.

2.3.3. Estrategias de construcción de viabilidad

Una vez firme la voluntad de cambio el actor social enfrenta el problema de como vencer las restricciones que le impiden realizar su programa direccional. Es el momento de concebir estrategias y ellas son posibles en tres espacios :

- Cooperación con otros actores sociales : implica negociaciones para la adopción de vías comunes de acción, a base de la cesión parcial de intereses en beneficio de un resultado conveniente para las partes.
- Cooptación de otros actores sociales : si un actor gana en favor de su propia posición la voluntad de otros actores, sea por su liderazgo político, por el peso de su argumentación o por la fuerza de su ideología.
- Conflicto con otros actores sociales: cuando, en ausencia de las anteriores posibilidades, se hace necesario resolver las controversias según el peso relativo de la fuerza de los actores.

En cada proyecto y ante los diferentes actores sociales que participan, el planificador tiene que definir si adopta estrategias de cooperación, de cooptación o de conflicto.

CENAPIA		
ACTORES	A1	A2
ESTRATEGIAS		
Cooperación	Pry 1	Pry 3
Cooptación	Pry 2	-
Conflicto	Pry 3	Pry 1 Pry 2

La elección de una estrategia a través de un cálculo racional exclusivamente es imposible, siempre en la decisión del planificador entran en juego también factores ideológicos, culturales, emotivos y circunstanciales.

Además, el planificador debe tener en cuenta que según la

estrategia seleccionada cambiará la situación objetivo porque la cooperación y la cooptación pueden llegar a un mismo resultado particular, pero no a la misma situación objetivo; pues las relaciones entre actores que han cooperado y han cedido intereses no son iguales a las que se producen cuando el oponente apoya sin condiciones la posición del otro actor; es necesario, entonces, considerar el impacto de cada estrategia en la situación objetivo; mas aún si se elige el conflicto que apunta a vencer al actor oponente.

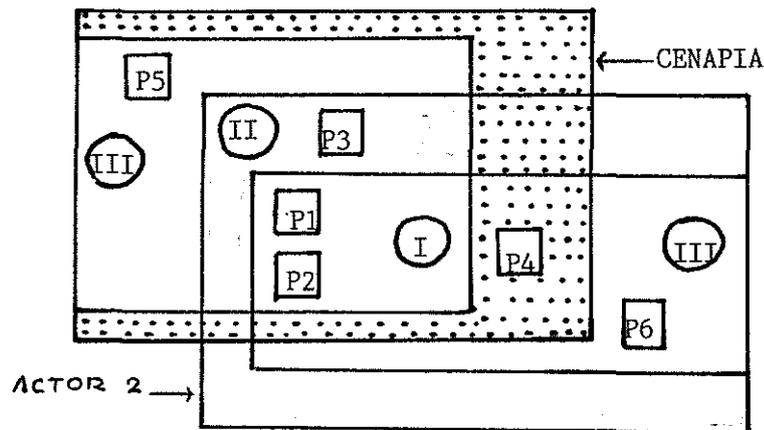
Las estrategias, claro está, no son distintos caminos para llegar a una misma situación objetivo. Por esto, no es posible comparar la eficacia relativa de ellas.

La elección de una estrategia depende de :

- La decisión de cumplir el plan en el plazo determinado a pesar de los conflictos que genere;
- La intersección entre los espacios direccionales de los actores que pesan en la situación, y
- La ubicación de los proyectos de mayor valor para los actores relevantes, en las intersecciones de los espacios direccionales o en espacios direccionales exclusivos.

La voluntad fuerte de cumplir un plan audaz y transformador casi siempre implica una cierta rigidez normativa que menosprecia la concertación y, por lo general, provoca conflictos. La rigidez normativa no es conveniente, sí lo es la firmeza estratégica que también responde a una fuerte voluntad de cumplir el plan, pero con la debida flexibilidad para negociar y realizar rodeos tácticos evitando, en lo posible, conflictos.

Un programa direccional describe un espacio direccional, y es normal que en una situación dada los espacios direccionales de los actores sociales se crucen. El CENAPIA debe prever los espacios direccionales de los principales actores oponentes a sus proyectos y las intersecciones probables con el suyo, así como la ubicación que en dichas intersecciones tienen sus proyectos y los probables proyectos de los otros actores considerados más importantes.



En el gráfico, los proyectos 1 y 2 son de consenso porque pertenecen a un espacio direccional coincidente y preciso; para estos proyectos es preciso adoptar una estrategia de cooptación que no demandará mayor esfuerzo por la identificación entre ellos.

Los proyectos 3 y 4 se ubican en las fronteras difusas de los espacios direccionales del CENAPIA y del actor oponente; para ello se abren caminos de cooperación, pues no son equivalentes.

Los proyectos 5 y 6 son conflictivos ya que están en espacios

direccionales de exclusivo interés para cada actor y, en primera instancia, parecen requerir estrategias de conflicto.

Pero no siempre se pueden tener simultáneamente o en secuencia estrategias de cooperación, cooptación o conflicto, esto depende de la valoración que los actores asignan a los proyectos, de acuerdo con la cual hay lugar para tres casos: el primero de tendencia al conflicto, el segundo de tendencia a la cooperación y cooptación, y el tercero de tendencia a estrategias mixtas.

El caso de tendencia al conflicto se produce cuando los proyectos de mayor valor para los actores se sitúan en las zonas direccionales privativas de cada actor. El segundo caso en que prima la tendencia a la cooperación o cooptación resulta de que los actores den mayor valor a los proyectos de consenso que se ubican en zonas direccionales coincidentes y precisas; esta situación facilita grandemente la cooperación para otros proyectos que no plantean conflicto.

El caso tercero aparece si los actores, por mutua conveniencia, deciden aislar las estrategias de conflicto de las de cooperación y cooptación, porque los proyectos de consenso tienen alto valor para los actores y este valor es similar al de los proyectos de conflicto.

Continuando con el ejemplo anterior, la zona III del CENAPIA y del actor oponente son espacios donde las posiciones ideológicas y los intereses son completamente divergentes, y allí se sitúan los proyectos 5 y 6 a los que ambos actores consideran de mayor valor. El dominio de la zona III y la intensidad del conflicto generado impiden la concertación en las zonas II y I, que en condiciones mas favorables hubiera sido posible.

Valor de los proyectos	I	II	III
	Consenso	Negociacion	Conflicto
Alto			P5 P6
Medio		P3 P4	
Bajo	P1 P2		

La tendencia a la cooperación y cooptación primaria si la zona dominante fuera el cuadrante I porque los dos actores consideran de mayor valor los proyectos 1 y 2. Los proyectos conflictivos 5 y 6 tendrían poco valor y el conflicto de baja intensidad que implicarían sería compatible con estrategias de cooperación y cooptación.

Valor de los proyectos	I	II	III
	Consenso	Negociación	Conflicto
Alto	P1 P2		
Medio		P3 P4	
Bajo			P5 P6

La tendencia a estrategias mixtas se daría si el CENAPIA y el actor oponente llegan a un pacto que circunscriba el conflicto a los proyectos 5 y 6 y abra oportunidades de acuerdo para promover conjuntamente los proyectos 1 y 2, así como para negociar las diferencias respecto a los proyectos 3 y 4. Los proyectos 1, 2, 5 y 6 son los de mas alto valor para ambos oponentes.

Valor de los proyectos	I	II	III
	Consenso	Negociac.	Conflicto
Alto	P1 P2		P5 P6
Medio		P3 P4	
Bajo			

Sin duda, en la elección de estrategias también intervienen criterios de probabilidad de éxito, economía de tiempo, costo político y económico (evaluación de beneficios y costos en relación e la eficacia direccional) y seguridad, o sea evitar el riesgo de seguir un curso de acción sin alternativas en el caso del fracaso.

2.3.4. El proceso de construcción de viabilidad

La viabilidad de un proyecto está en función de la disponibilidad de los recursos necesarios para realizarlo. Pero que un actor en un momento determinado no

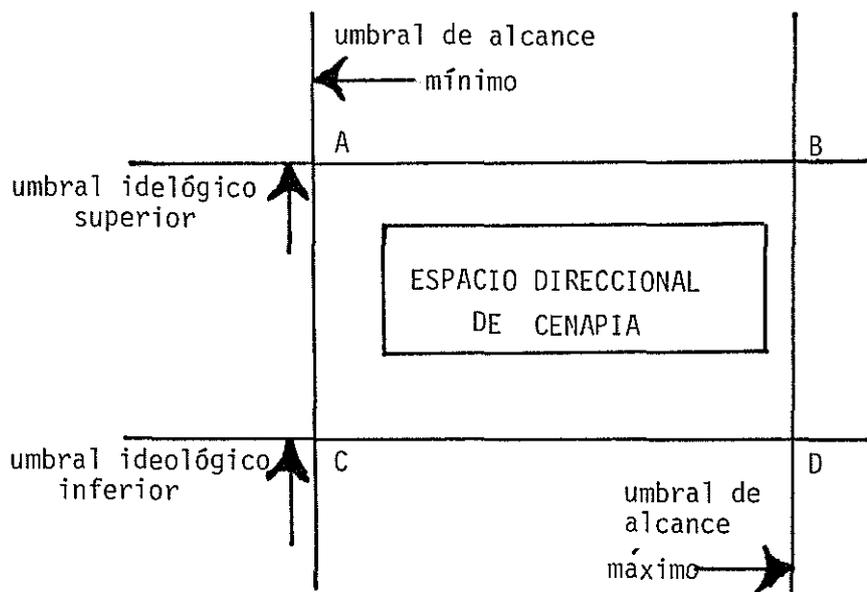
cuenta con suficientes recursos, no significa que tenga que abandonar su proyecto sino que debe trabajar para acumular lo que requiere a partir del análisis de posibilidades y a base del empleo de estrategias apropiadas.

La viabilidad de un proyecto de desarrollo no está dada, hay que construirla creativamente y con persistencia. Acumular recursos no es una tarea simple, por lo tanto, se precisa empeño, decisión para asumir retos, flexibilidad para los movimientos zigzagueantes que imponen las dificultades y fuerza para enfrentar los altibajos de éxitos y fracasos.

En ciertas situaciones, la presión de las circunstancias puede exigir cambios y adaptaciones de los objetivos, pero siempre dentro de la direccionalidad del proyecto; en todo caso, la adaptación de los objetivos a lo posible será una táctica coyuntural, pues el éxito radicará en la creación de posibilidades que construyan viabilidad a los objetivos perseguidos.

La construcción de viabilidad observa inicialmente, la precisión de la situación objetivo cuyo diseño avanzó en el momento normativo hacia su consolidación como referencia o guía de la acción planificada. Ahora es necesario que esa guía concrete una **dirección** del proceso de desarrollo social y un **alcance** o grado de avance en esa dirección.

El espacio de variedad de lo posible para un actor es un espacio de libertad cercado por restricciones o umbrales, que fijan las fronteras del proceso de acumulación del poder, de acumulación de capital y de tiempo necesarios para la acción, estos umbrales son de alcance e ideológicos.



En el cuadrante ABCD se sitúa el espacio direccional del CENAPIA que es el espacio de opciones para el diseño de la situación objetivo.

Los umbrales de alcance AC y BD se refieren a la necesidad de un mínimo y la limitación de un máximo posible de avance hacia la situación objetivo ideal o utopía.

El **umbral de alcance mínimo** es determinado por la respuesta mínima que podría darse a las demandas de la base social en atención, que para el caso del CENAPIA es la artesanía, de tal manera que la institución mantenga fuerza y presencia propias.

El **umbral de alcance máximo** representa los límites del avance que podría lograr el CENAPIA hacia la situación objetivo ideal, considerando las limitaciones de acumulación de poder,

acumulación económica y tiempo necesarios para la acción.

Los umbrales ideológicos AB y CD, definen el espacio de consenso ideológico del CENAPIA como institución y el la base social que la sustenta, el artesanado, respecto de la direccionalidad del plan, es decir, de la dirección que debe tener el proceso de desarrollo de la artesanía ecuatoriana.

Dentro del espacio ABCD pueden evaluarse diferentes situaciones objetivo que el CENAPIA puede realizar por sus propios medios. Pero cuando los propósito, los anhelos de cambio, demandan mayores disponibilidades, se impone que el CENAPIA procure superar sus limitaciones en alianza con otras fuerzas sociales, o sea, usando estrategias de cooperación y cooptación; para ello debe explorar los espacios direccionales de tales fuerzas sociales y detectar las coincidencias, los acercamientos y las divergencias para delinear la situación objetivo factible.

Entonces, el cálculo de la situación objetivo ya no solamente tendrá que contestar a ¿para lograr qué? ¿dentro de qué restricciones?, sino también a ¿con quién? ¿para qué? ¿con qué probabilidad de éxito?

Las respuestas a estas preguntas se condicionan mutuamente por medio de las siguientes relaciones significativas :

a. Relación de alianza - objetivo

La búsqueda de un objetivo de interés común para varios actores puede desviar el objetivo específico del CENAPIA, por que, como toda fuerza social, la de la posible alianza tendrá propios espacios direccionales e intereses que serán defendidos para que prevalezcan. En este contexto, además debe tenerse en cuenta que si es amplia la alianza es menor el espacio de consenso y esto

hace que sea poca la posibilidad de mantener la presencia específica de la institución.

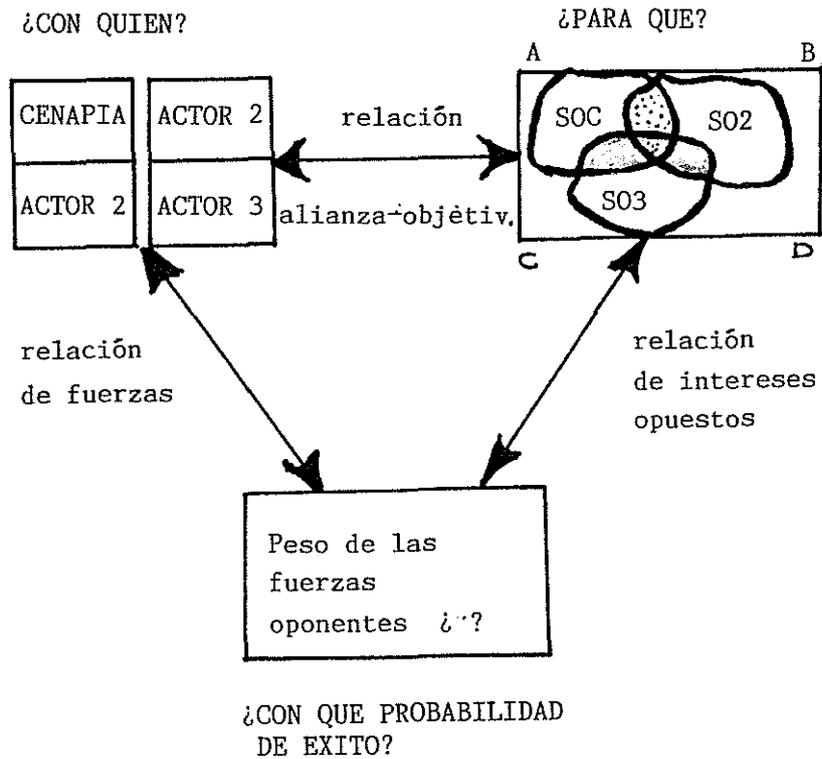
b. Relación de fuerzas

Si el CENAPIA diseña su situación objetivo lo mas próxima posible a la ideal o utopía, mayor será la suma de fuerzas opuestas al plan y menor la posibilidad de éxito, porque pretender llegar a un ideal implica, en buena medida, rigidez normativa y poca disposición para concesiones.

c. Relación de intereses opuestos

El afán de un amplio alcance de la situación objetivo provocará correspondientes resistencias de las fuerzas adversas por que los intereses de éstas se verán mas amenazados.

Teniendo en cuenta estas condiciones hay que evitar tanto el subdimensionamiento como el sobredimensionamiento de la situación objetivo; para esta evaluación ayudará considerar que en el plano interno las estrategias del CENAPIA deben procurar mantener la cohesión institucional y desarrollar su capacidad. En el plano externo, las estrategias supondrán la restricción de las posibilidades para la suma de fuerzas opositoras.



Diseñada la situación objetivo, procede entrar a verificar si los proyectos seleccionados, las operaciones y las acciones son política, económica, tecnológica y organizativamente viables. En este trabajo no se abarcará el estudio de la viabilidad tecnológica por que en el caso de la artesanía tiene un alto grado de especificidad, y, a la vez de complejidad, que exige un amplio y detenido tratamiento que, siendo inevitable, alteraría las dimensiones de la labor que nos ocupa.

Viabilidad Política

Se refiere a la administración de los escasos recursos del poder para aplicarlos eficazmente en la consecución de los objetivos. Se trata, por un lado, de producir operaciones y acciones que acrecienten los recursos de poder y, por el otro, de dimensionar el alcance y dirección de la situación objetivo de acuerdo con las relaciones de fuerzas que puedan lograrse en el horizonte de tiempo del plan.

Viabilidad Económica

Aborda la escasez de recursos económicos y financieros a fin de incrementarlos hasta que satisfagan los requerimientos de la situación objetivo; en caso contrario, habrá que ajustar esta a las restricciones económicas.

Viabilidad organizativa

Comprende las capacidades institucionales y de gestión de los actores implicados en el proceso de producción social objeto de la planificación.

Es indispensable que el programa direccional sea integralmente viable. En este sentido hay que considerar que :

- Si un proyecto es viable en un dominio situacional, el político, por ejemplo, no quiere decir que también sea viable en los otros dominios, el económico, el tecnológico y el organizativo.
- Por eso, el análisis de viabilidad demanda pruebas independientes por cada dominio, y un proyecto se calificará viable si pasa todas las pruebas.

- Pero la viabilidad en cada campo está estrechamente relacionada con la de los campos restantes y lo mismo sucede con la pruebas; por eso, se impone un análisis de síntesis donde las situaciones en uno de los dominios de la realidad sirvan de contexto situacional en el análisis de los otros.

2.3.4.1. La viabilidad política en el conflicto

El análisis de la viabilidad política del programa direccional consiste en la comparación del poder de las distintas fuerzas sociales participantes y en la simulación o previsión del cambio de tales relaciones de poder en el curso del cambio situacional. "Se trata, en consecuencia, de una comparación y una previsión muy compleja y de dudosa confiabilidad. Pero, es un análisis que debemos hacer en cada momento, superando la inmediatez de la coyuntura situacional y explorando el futuro"¹⁶

Analizar la viabilidad política incursionando simuladamente en el futuro facilita comprender las situaciones que podrían presentarse, las oportunidades con que se contaría y la forma como se debería actuar para aprovecharlas, el peso de los obstáculos que opondrán los actores sociales que persiguen otros planes, etc.. No es una labor de predicción porque ella es imposible en los procesos creativos, sino de exploración de escenario políticos posibles para estudiar anticipadamente la manera de construirle viabilidad política al programa direccional.

El punto de partida de este análisis está en el supuesto de que cada proyecto y operación puede ser realizado en una

¹⁶Matus Carlos, Planificación estratégica (Fondo de Cultura, México, 1982), p.32.

situación concreta, si el CENAPIA es capaz de doblegar, anular o hacer cambiar las intenciones de los actores que lo rechazan, o de lograr el apoyo de los actores indiferentes. Es obvio que la viabilidad política de un programa direccional es una cuestión que apunta a las relaciones de poder entre las fuerzas sociales, sean estas de cooperación, cooptación o conflicto.

Pero ¿qué entendemos como poder? Sintéticamente podría decirse :

Primero : Es un concepto multidimensional que se refiere a una forma de comprender toda la realidad y a una capacidad de hacer o de influir sobre lo que otros hacen.

La adhesión popular, un compromiso ideológico, las capacidades legales y administrativas para tomar decisiones, la disponibilidad de información, el control de recursos económicos, la capacidad de organización, etc., son elementos que pueden constituir el poder de un actor social.

Segundo : Es una relación social que implica oposición de fuerzas y siempre está referida a proyectos definidos, pero que tiene una dimensión de síntesis globalizante.

Aunque el poder de un actor se manifiesta concretamente en la oposición a un proyecto determinado de otra fuerza social, que es cuando se habla de poder específico, la divergencia fundamental que enfrenta a las dos fuerzas permite hablar de un poder general referido al conjunto de proyectos previsiblemente considerado en un horizonte de

tiempo mayor al de la coyuntura del momento.

Tercero : Es producto de una acumulación social, surge de la inversión o el consumo del poder previo en la producción de hechos, en la abstención sobre hechos producidos por otras fuerzas, o en el rechazo o apoyo a esas fuerzas en condiciones determinadas.

Cuarto : Se expresa en los distintos planos situacionales : en el genoestructural, como relaciones de determinación hacia toda la situación, cambiando las relaciones de poder en su misma base; en el fenoeestructural, como fuerza condicionante de la capacidad de producción de hechos por los diferentes actores sociales; en el de flujos de producción, los hechos reales o posibles expresan el uso o aplicación de poder.

Quinto : Es aproximada o probabilísticamente comparable porque el poder se puede caracterizar y precisar como un conjunto de recursos que dan a un actor social capacidad de acción frente a otros, respecto de determinados eventos en una situación concreta. En el conflicto, los oponentes seleccionan los recursos eficaces para lograr los objetivos, y esa eficacia permite encontrar una categoría y a veces una forma de medición homogénea que hace posible la comparación.

Sexto : Produce efectos cuando es usado y cuando no es usado, pero sí percibido. La forma en que el poder de un actor social es percibido por los otros actores pasa a ser un recurso de poder.

Para trabajar prácticamente con el concepto de poder, Matus lo reduce a una enumeración simple de capacidades de acción, para lo que utiliza el concepto de vector de peso de una fuerza o de un actor social "El vector de peso es un indicador del poder de un actor y se representa mediante la identificación del tipo de capacidades de producción social que tiene ese actor"¹⁷

Vector de peso = (C.P.S1, C.P.S2, C.P.S3, ... , C.P.Sn)
Actor X

donde cada elemento C.F.S representa una capacidad precisa de producción social en ámbitos bien determinados. Por ejemplo, en el caso de una organización artesanal, un gremio, su vector de peso podría estar conformado por capacidades de control del abastecimiento comunal de insumos, control de la comercialización colectiva de productos, control de la aplicación de programas gubernamentales en favor de las actividades de sus afiliados, acceso a niveles de decisión del gobierno, adhesión de otras organizaciones artesanales, etc..

Dos vectores de fuerza de actores diferentes son susceptibles de comparación si sus capacidades de producción social son expresadas y precisadas en la misma forma, para contar con elementos similares que permitan establecer relaciones.

Vector de peso = (C.P.S1.1, C.P.S1.2, C.P.S1.3, ... , C.P.S1.n)
Actor 1
$\begin{array}{cccc} \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ & & & \\ \Psi & \Psi & \Psi & \Psi \end{array}$
Vector de peso = (C.P.S2.1, C.P.S2.2, C.P.S2.3, ... , C.P.S2.n)
Actor 2

¹⁷Matus Carlos, Planificación estratégica (Fondo de Cultura, México, 1982), p.193.

Los principios que rigen el análisis de vectores de peso son:

- Las capacidades de producción social de un actor no pueden ser comparadas entre sí porque son heterogéneas, solo pueden ser jerarquizadas por su eficacia o pertinencia de aplicación a un proyecto determinado en una situación determinada.
- Los vectores de peso de distintos actores pueden ser comparados pero elemento a elemento, o sea, cada capacidad de un actor con la capacidad similar de otro actor, y en relación a un proyecto o a un conjunto de proyectos.
- Un actor, en la aplicación de uno o varios elementos de su vector de peso con el fin de producir u obstaculizar un proyecto, debe sopesar no solo el efecto que ello tendrá en el propósito perseguido, sino, además, las consecuencias de tal aplicación sobre el valor de los otros elementos del vector de peso.
- Los elementos del vector de peso de un actor no valen para cualquier propósito, pues cada uno tiene un campo o espacio eficaz de aplicación. Así, un actor que tiene un vector de peso en general débil, pero dentro de él un elemento fuerte en su campo eficaz de aplicación, es capaz de vencer la resistencia de un actor con un vector de peso fuerte pero con un elemento débil para ese campo particular.
- En el vector de peso de un actor, la adhesión de otros actores o fuerzas son también elementos o capacidades de producción.
- La acumulación o desacumulación de poder se expresa en

El programa direccional fue diseñado partiendo de un juicio preliminar sobre lo que parecía políticamente viable. Este juicio será realidad inmediata para algunos de los proyectos contemplados en el programa direccional, por ser ellos de consenso entre el CENAFIA y las otras fuerzas sociales, por ejemplo: desarrollo de formas alternativas de comercialización local de artesanías, rescate de tecnologías artesanales autóctonas, etc. Pero otros proyectos, por implicar contraposición de intereses entre los actores sociales participantes, serán conflictivos y requerirán que se construya su viabilidad política.

Hay que comprender que una es la fuerza suficiente para tomar la decisión de realizar un proyecto, otra es la fuerza necesaria para poner en vigencia tal decisión, y tampoco es la misma fuerza la que se requiere para mantener el proyecto en realización y culminarlo. Siendo así, para explorar la viabilidad política del programa direccional, un método consiste en simular el orden o secuencia en que se cumplirían los proyectos y las operaciones, o sea simular trayectorias y detectar sus posibilidades y consecuencias.

La simulación de trayectorias considerando tanto sus condiciones de viabilidad en cada situación presente como sus efectos en la generación de situaciones siguientes, puede hacerse bajo la forma reglamentada de un juego o en trabajo de expertos que discuten y comparan sus juicios hasta llegar a una conclusión fundamental.

Para visualizar los problemas y la secuencia lógica de los pasos de un análisis de viabilidad política, supondremos un caso muy simplificado con las siguientes características :

- a. Existen dos actores sociales, el CENAFIA y el Actor B, que se suponen bien estudiados y caracterizados entre

sí.

- b. Las operaciones del programa direccional de cada actor son las siguientes :

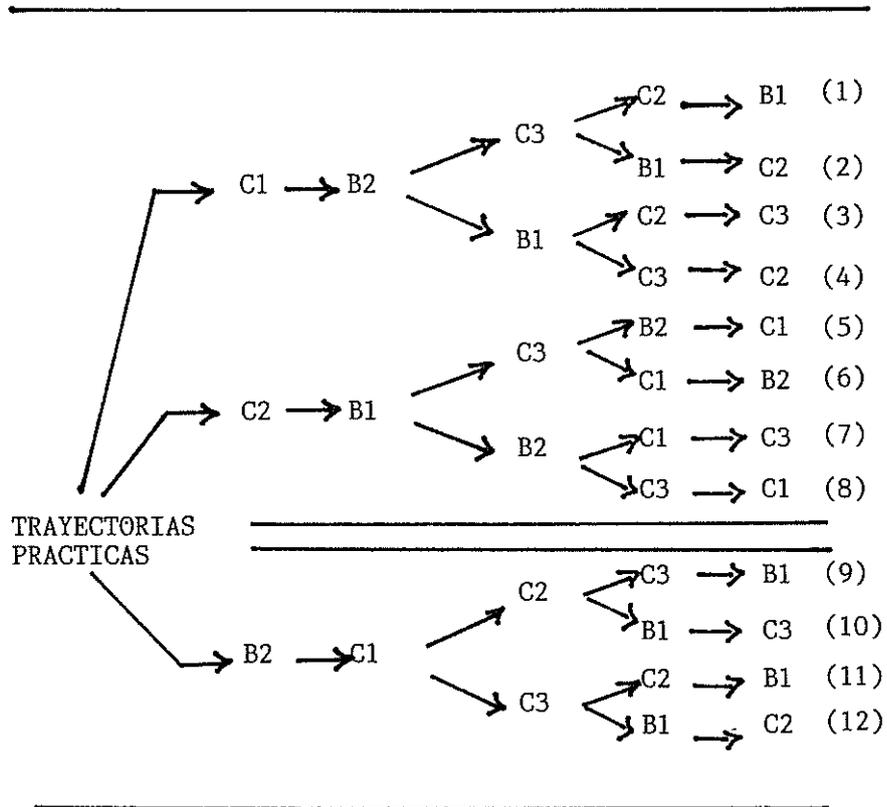
CENAPIA = C1, C2, C3

Actor B = B1, B2

Se supone que el conjunto de operaciones de cada actor es fijo en el sentido de que ante cada situación nueva no surge la necesidad de revisarlos.

- c. Cada actor tiene interés negativo o adverso por las operaciones de su oponente.
- d. Todas las operaciones son de alto valor para los actores en conflicto.

El grupo de expertos ordenan las tres operaciones del CENAPIA y las dos del Actor B según las conveniencias de los contendientes, de lo que resultan múltiples trayectorias. Se descarta la mayoría por imprácticas o ineficientes, las similares son fusionadas en trayectorias tipo y quedan sólo 12 trayectorias que los expertos juzgan merecedoras de una exploración en detalle y profundidad para definir una trayectoria. En el gráfico siguiente aparecen las 12 trayectorias escogidas.



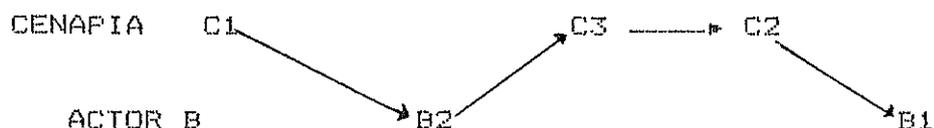
En la parte superior del cuadro se asume que el CENAPIA toma la iniciativa y en la parte inferior lo hace el actor B.

Seleccionadas las trayectorias prácticas procede estudiarlas una por una, comenzando la experimentación con las que se reconozca que van a permitir clarificar el tratamiento de las siguientes :

En el ejemplo, se supone que la primera trayectoria del gráfico es la más adecuada para comenzar la experimentación. Su secuencia es:

C1 → B2 → C3 → C2 → B1

En esta trayectoria, la interacción de los actores es :



El siguiente paso es definir si la operación C1 es viable en la situación inicial del Plan. En caso negativo, toda la trayectoria debe ser declarada inviable ya que su primer acto es imposible.

Si el resultado es positivo, se continuará con la identificación de los efectos que la materialización de la operación C1 produciría como nueva situación.

Para definir la viabilidad de la operación C1 los expertos simulan el juego de presiones que sobre ella ejercen el CENAPIA y el actor B, en la situación inicial; para el efecto, utilizan los siguientes conceptos :

- V = Valor de la operación, como coeficiente entre 0 y 1.
- i = Interés por la operación, precisable por los signos (+), (0) y (-).
- E = Expectativa sobre la presión del otro, valorizable en una escala entre 0 y 1.
- VP = Vector de peso.

Así, las presiones del CENAPIA y del actor B sobre C1 serán:

$$\text{Presión CENAPIA} = (VC \times EC \times VPC)iE \longrightarrow C1$$

$$\text{Presión Actor B} = (VB \times EB \times VPB)iB \longrightarrow C1$$

La operación C1 será viable si:

Presión CENAPIA (+) > Presión Actor B (-)

En las relaciones de presión el valor del factor VP corresponde al valor del elemento del vector de peso escogido para la confrontación de los actores; por lo tanto, no se trata de un valor correspondiente a todo el vector de peso de cada actor, que, como ya se vio, no es posible obtener porque entre los elementos de un mismo vector de peso no caben operaciones aritméticas. Los vectores de peso de las relaciones de presión se refieren al elemento similar contenido en los vectores de peso de los actores en conflicto y que ha sido escogido por su eficacia en la operación que se estudia.

En cuanto a la identificación de los efectos de la operación C1 se lo hará previendo la situación resultante después de realizar la operación C1 y en relación al problema en tratamiento. Esta situación será la realidad sobre la que se analizará la viabilidad de la operación siguiente en la trayectoria, que es la B2; entonces, la situación resultante después de realizar la operación C1 se convierte en la situación inicial para simular la viabilidad de B2.

En la nueva situación puede cambiar el valor del problema y de las operaciones para los dos actores como pueden cambiar sus intereses por las operaciones, pueden alterarse sus expectativas recíprocas de presión, puede cambiar el vector de peso de ambos. Si el CENAPIA logra que esos cambios le favorezcan, habrá logrado cerrarle viabilidad a la operación B2 de su oponente y construir viabilidad a la suya que sigue en la trayectoria y que es la C3.

Una trayectoria es viable si y solo si todas las operaciones son viables, la falla de cualquiera invalida toda la trayectoria.

El análisis de viabilidad de operaciones no es simple, sobre todo en los casos en que los criterios de éxito son más complejos y es más difícil establecer la relación de presiones. Por ejemplo, ¿cuál es la probabilidad de éxito de que la introducción de nuevos diseños en determinadas líneas de productos artesanales logre abrir nuevos mercados en otros países, si hay una alta competencia de producción artesanal latinoamericana y de otros continentes?.

Cada cambio situacional tiene que ser profundamente analizado y sopesado para fundamentar debidamente la simulación de la situación siguiente, y así elevar el grado de confiabilidad.

Comprobada la viabilidad de la primera trayectoria se pasará al análisis de la trayectoria 2, y así sucesivamente, porque no sabemos cuál es la mejor. El proceso termina con la selección del curso de acción que presenten mayor probabilidad.

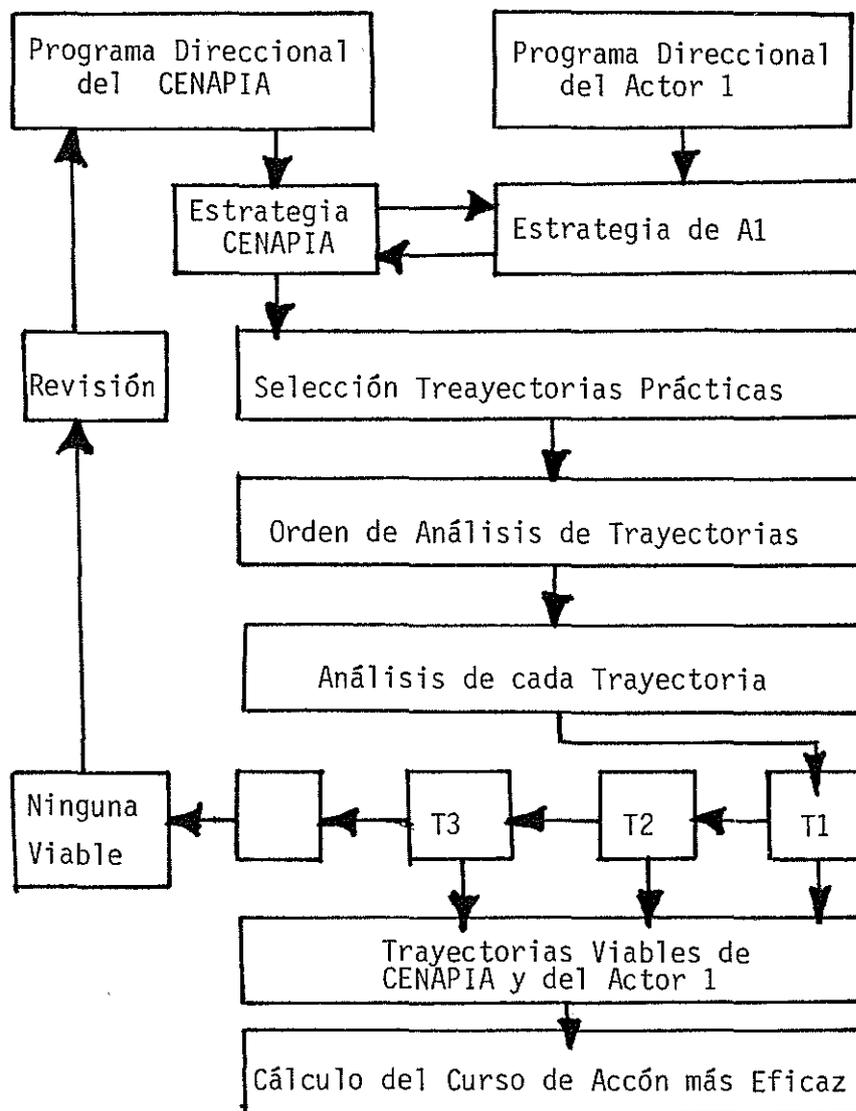
Según Carlos Matus, el análisis de viabilidad política supone, en síntesis :

- a. El diseño de situaciones y escenarios posibles, conformando trayectorias probables de cambio situacional, que tienen distintas probabilidades de éxito.
- b. El análisis de viabilidad política para las trayectorias prácticas.
- c. La selección de un curso de acción flexible y revisable, que sirva de guía para la acción.
- d. El diseño anticipado de algunos ingenios tácticos utilizables en el curso de acción

seleccionado.

- e. La revisión del programa direccional si el análisis dinámico de viabilidad así lo exige.¹⁰

ANÁLISIS DE VIABILIDAD POLITICA EN LA AUTORREFERENCIA CENAPIA



¹⁰Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, Washington, 1987), p.600.

2.3.4.2. La viabilidad económica del programa direccional

El programa direccional lleva, en su concepción misma, consideraciones básicas sobre la viabilidad económica de los proyectos contemplados, de aquí que, luego de definir la viabilidad política del programa, proceda a confirmar exhaustivamente su viabilidad económica, enfocando:

- La eficacia de las operaciones desde el punto de vista económico, y
- La compatibilidad entre los recursos económicos institucionales disponibles y los que exige el programa direccional.

En el primer aspecto se trata de evaluar los proyectos relacionando las inversiones o egresos que demandan y los resultados buscados. Algunos proyectos del CENAPIA entrañarán efectos sociales de difícil medición y no inmediatamente, como el caso de la capacitación gerencial verificable en el desempeño práctico del artesano capacitado, y en el mejoramiento empresarial que los cambios directivos vayan gestando. Igual sucederá tratándose de proyectos que promuevan las organizaciones del artesanado en pos de su desarrollo, donde los resultados reales sólo aparecen en el ejercicio de la actividad comunitaria y en los avances que a través de ellos se alcancen. En estos casos, la evaluación económica tendrá que observar parámetros como el universo de beneficiarios, la minimización de costos, etc.:

En el segundo aspecto se determinará la capacidad económica institucional para cubrir los proyectos, los renglones desfinanciados y las operaciones necesarias para la obtención

de los recursos faltantes.

2.3.4.3. La viabilidad organizativa

El análisis en este campo se concentrará en la revisión de las posibilidades organizativas del CENAPIA, tanto para realizar los proyectos del programa direccional como para lograr mejoramientos estructurales propios; las preguntas claves son :

- ¿Las capacidades organizativas actuales del CENAPIA permiten la realización de los proyectos del programa direccional? (capacidad operativa vigente).
- ¿Tiene el CENAPIA capacidades organizativas para organizarse mejor? (restricciones organizativas para reformar la estructura)
- ¿La nueva organización diseñada para cumplir el plan es viable y eficiente, es decir, es capaz de sobrevivir y cumplir satisfactoriamente su rol en el sistema? (Capacidad de la nueva organización para desplazar con ventaja a la vieja)

La primera pregunta se refiere a la verificación de la potencia actual del CENAPIA para producir las operaciones que exige el cumplimiento del programa direccional. Si tal potencia es menor a la requerida por el programa se tendrán que diseñar operaciones organizativas para elevarla.

La segunda pregunta llama a la capacidad autocrítica del CENAPIA para detectar y reconocer sus deficiencias organizativas y las posibilidades de acción para superarlas.

No es raro, en las instituciones, que se atribuya a deficien-

cias legales problemas que nacen en los procedimientos y hábitos burocráticos, en las debilidades de dirección o en la solvencia profesional del personal; por eso, los programas de reforma estructural frecuentemente naufragan en sus intentos.

Tampoco es inusual que se atribuya a otros deficiencias propias de organización como esos dirigentes que abominan la corrupción que ellos mismo generan con sistemas administrativos deficientes, la falta de información que ellos provocan con prácticas gerenciales primitivas y las resistencias al cambio y la burocracia, que en realidad se originan en la cúspide directiva que ejerce sus funciones con pragmatismo atrasado.

Por lo general, los organismos públicos y particularmente los niveles directivos, no son afectos a la autocrítica. El CENAPIA tiene que enfrentar esta situación y emprender la superación de sus restricciones organizativas a base de estrategias certeras, imaginativas, prácticas y persistentes.

La tercera pregunta apunta al análisis de las probabilidades de que el diseño organizativo sea eficaz y se imponga sobre los viejos procedimientos, vicios y hábitos burocráticos.

Estudios conocidos destacan características comunes en organizaciones exitosas : ellas han sabido defenderse del clientelismo político, son financieramente sanas y funcionalmente flexibles, operan con descentralización de capacidades y responsabilidades pero con un bien articulado sistema de dirección y planificación, son muy estrictas en la selección y promoción del personal pero reconocen remuneraciones mejores que el promedio, mantienen un alto grado de informalidad directiva que alienta la creatividad, e inspiran en su personal orgullo de pertenecer a ellas.

Las organizaciones exitosas, en la gran mayoría de casos, deben su situación a liderazgos fuertes e ilustrados; a que fueron conducidas bajo principios que llevan a una buena organización, evitando siempre dar lugar a los vicios que minan las estructuras y a la conformación de equipos de liderazgo organizativo, que sustentan y amplían la acción directiva superior en procura de realizar los fines institucionales.

Acercarse a las condiciones de las organizaciones de éxito es una tarea, si bien muy difícil, ineludible para cualquier entidad pública, ente las cuales el CENAPIA tiene ventajas que deben ser sopesadas.

No se debe olvidar que la viabilidad de una organización se construye dinámicamente, en la práctica, con pruebas, evaluaciones y ajustes que llevan a la armónica relación organizativa de

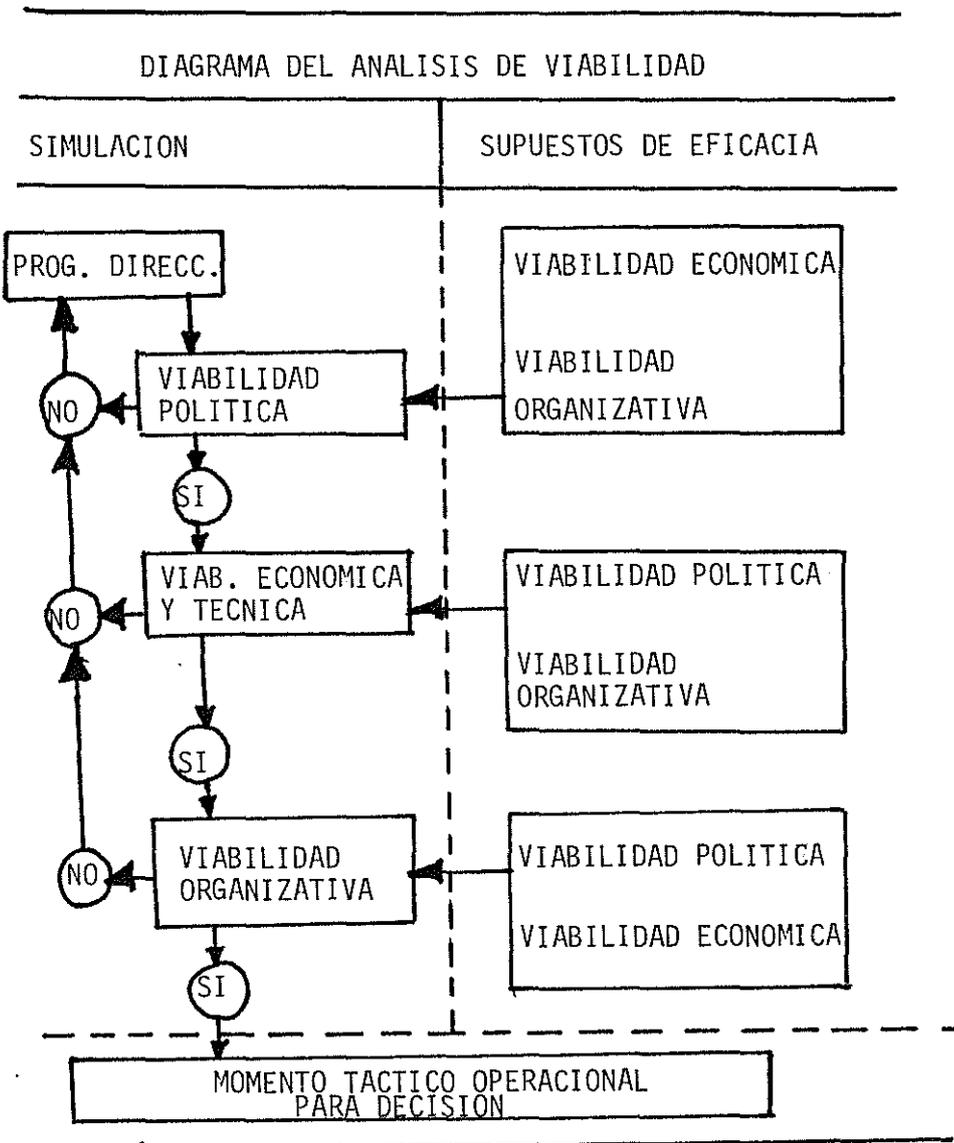
Recursos —————▶ Producto —————▶ Resultado

Cuando se pierde de vista esta relación, las instituciones se burocratizan, caen en el parasitismo.

2.3.5. Análisis de síntesis de la viabilidad del programa direccional

En cada análisis de viabilidad : política, económica y organizativa, el programa ha sido sometido a ajustes necesarios. Ahora es preciso abordar una fase de síntesis que permita conciliar la direccionalidad del programa y su viabilidad; así como resolver el problema de la coherencia entre las diferentes viabilidades, pues, al ser estas interdependientes, cualquier ajuste hecho en una de ellas puede exigir la revisión de la viabilidad de las otras.

En el gráfico siguiente se expresa la interdependencia entre la viabilidad política, la económica y la organizativa.



El análisis de viabilidad global se hace por aproximaciones sucesivas, hasta que el conjunto de las operaciones del plan sean viables en las tres dimensiones.

2.4. MOMENTO TACTICO OPERACIONAL

2.4.1. Definición

Se afirmó anteriormente que la dirección es tarea del presente y se cumple en la acción; asimismo, que la dirección es la planificación realizada, pero ¿cómo llega la planificación al presente y se convierte en acción? Pues a través del momento táctico operacional que se ocupa de la **mediación entre el conocimiento y la acción**, mediación que debe hacerse cada día.

El conocimiento se refiere tanto a la prealimentación, que es el futuro deseado y que nos permite encadenar direccionadamente lo que debemos y podemos hacer hoy para alcanzar mañana los objetivos definidos, como a la retroalimentación, que es la confirmación o el rechazo de la realidad a lo planificado, es la relación plan \longleftrightarrow realidad.

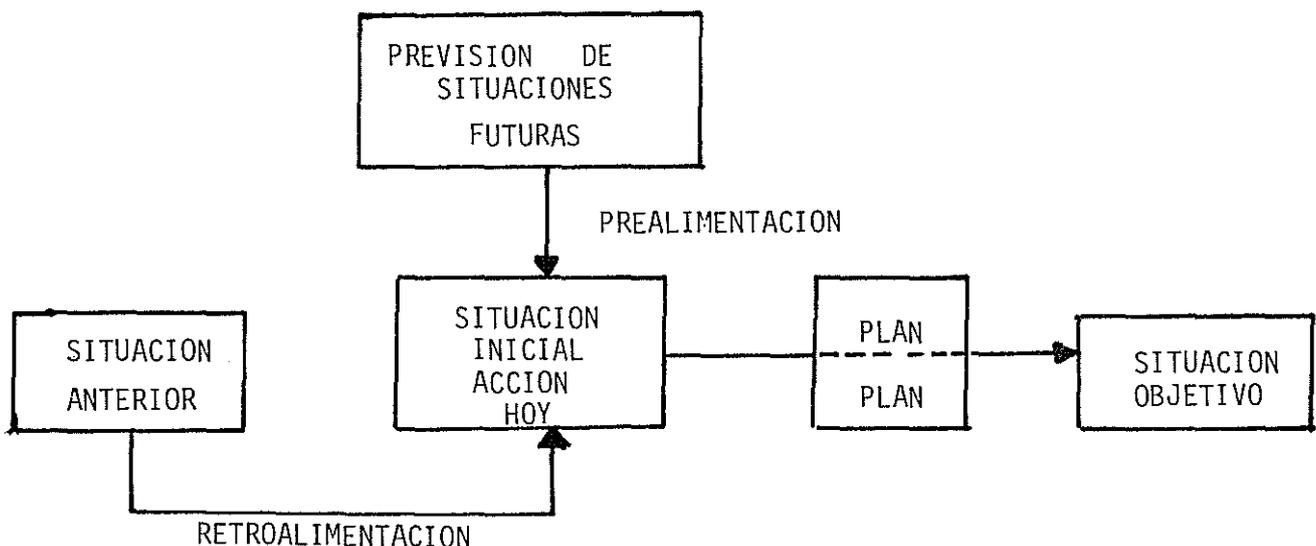
En el momento táctico operacional, la planificación se centra en el cálculo que precede y preside la acción, a base del conocimiento que aportan la prealimentación y la retroalimentación; pero si el problema central de la planificación es la coyuntura presente, surge un serio riesgo de asimetría entre la velocidad con que cambia la situación real día a día y la velocidad con que un actor puede hacer un plan para actuar sobre ellas; siendo la condición de éxito que la cadena Cálculo \longrightarrow Acción \longrightarrow Cálculo no tenga una velocidad inferior a la de la cadena Acción \longrightarrow Alteración de la situación \longrightarrow Acción. Esto no solo depende de la agilidad para el cálculo, sino también de la información oportuna o de

la previsión del cambio situacional.

Para que la velocidad del proceso de retro y prealimentación que sirve al cálculo que precede y preside la acción, sea mayor que la velocidad de cambio situacional en la coyuntura, el planificador no puede apoyarse en la realidad misma, sino en una previsión de ella, en una anticipación simulada de su acontecimiento, herramienta que será utilizada luego para cambiar las condiciones situacionales antes de que se produzca el acontecimiento, y así corregir el plan para aumentar la probabilidad de alcanzar la situación objetivo.

Entonces, la prealimentación para el cálculo que precede y preside la acción, comprenderá, a más de los términos del futuro deseado (situación objetivo), la previsión de la realidad venidera. El gráfico a continuación ilustra lo expresado.

LA PREALIMENTACION Y LA RETROALIMENTACION
EN LA PLANIFICACION ESTRATEGICA SITUACIONAL



La retroalimentación consiste en el examen del pasado reciente para redefinir la situación inicial antes de que nuevos cambios alteren la realidad; de esta manera se actuará conociendo la nueva situación inicial.

Es evidente que un plan a mediano plazo sólo puede mantenerse vigente si sigue la coyuntura y se renueva en función de ella. Por su parte, la planificación de la coyuntura, para que aporte a los propósitos buscados, debe responder a la direccionalidad que norma el plan de mediano plazo.

2.4.2. Submomentos del momento táctico operacional

La mediación entre el conocimiento y la acción, el cálculo que precede y preside la acción, se materializa como una relación dialéctica entre los dos submomentos del momento táctico operacional que son :

- La apreciación de la situación en la coyuntura; instancia del conocimiento, y
- La resolución sobre problemas y operaciones, que conduce a la acción.

Carlos Matus dice:

La apreciación situacional en al coyuntura es el juicio que permite captar y evaluar la realidad, apreciar el desarrollo inicial de nuevos problemas y evaluar la direccionalidad del proceso.

La resolución sobre problemas y operaciones es la vía de conección mutua entre el plan y la realidad, ajustándose el uno al otro según las circuns-

tancias mediante decisiones y acciones concretas. Estos ajustes pueden ser direccionales o coyunturales, según sea el juicio estratégico del dirigente.¹⁷

Los dos submomentos del momento táctico operacional se apoyan en los tres momentos anteriores, el explicativo, el normativo y el estratégico, y juntos hacen las vías para la acción que lleve a realizar las situaciones esperadas.

La apreciación situacional involucra una post evaluación, un juicio sobre lo hecho para comparar los efectos reales con los esperados de acuerdo con el plan. La resolución de problemas y operaciones implica una preevaluación de impactos, a fin de elegir el que más se identifique con los fines perseguidos.

Ambos submomentos demandan modelos para interpretar la realidad y simular los efectos de las operaciones, así como suficiente información para alimentarlos y corregirlos.

La post evaluación requiere, además, de indicadores representativos del grado de cumplimiento de las operaciones bajo los requisitos de calidad y eficacia propuestos en el plan.

Estas demandas operativas del momento táctico operacional descubren la necesidad de un principio organizador básico.

2.4.3. Principio organizador básico del momento táctico operacional

Este principio se fundamenta en dos criterios:

¹⁷Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, Washington, 1987), p.632.

- Concentración en los problemas y operaciones estratégicos (que es dominante), y
- Flexibilidad táctica (que es subordinado).

2.4.3.1. Concentración en los problemas y operaciones estratégicos

Este criterio contempla tratamientos diferenciados según la índole de los problemas y operaciones, en tal diferenciación se toma en cuenta las variables tiempo y tipo de problemas y operaciones.

El tiempo distingue los procesos **normales** que se cumplen a **ritmo pausado**, libres de tensiones, y los procesos **anormales** que siguen un **ritmo acelerado** y bajo fuerte tensión. Estos últimos requieren procedimientos especiales.

En cuanto a los tipos de problemas y operaciones, se tienen tres :

- Los estructurados, que obedecen a una normativa de procedimientos y a un cálculo estructurado que los resuelve repetitivamente sin necesidad de intervención directiva, salvo que se produzca una anomalía que quiebre la rutina.
- Los inestructurados, que no pueden ser sometidos a normas o procedimientos estructurados y requieren juicio situacional resolutivo del dirigente en cada caso, y
- Los semiestructurados, que son una combinación de los dos tipos anteriores, por lo que en parte responden a procedimientos establecidos y cálculos estructurados, pero en otra parte precisan individualmente para su

diseño y evaluación un juicio situacional resolutorio del dirigente.

Cruzando en una matriz las variables tiempo y tipo de problemas, aparecen, en síntesis, los procesos diferenciados que se necesita caracterizar el estudio del momento táctico operacional.

tiempo tipo Problemas	Ritmo Normal	Ritmo Acelerado
Estructurados	Procedimientos estructurados y preestablecidos	Igual, pero con posibilidades de descontrol
Semiestructurado	Combinación de juicio resolutorio y procedimientos estructurados	Tratamiento Especial en consejo técnico
Inestructurados	Juicio Resolutorio	Juicio Resolutorio en consejo técnico

Las operaciones estratégicas son aquellas que :

- Se refieren a problemas de alto valor para los actores sociales, y generalmente, inciden sobre nudos críticos que están en las acumulaciones o en las reglas básicas.
- Tienen fuerte incidencia en la direccionalidad del proceso de cambio situacional, porque afectan a nudos críticos comunes a muchos problemas que tienen que ver

principalmente con la relación producto ———> resultados de las operaciones, y

- Generalmente se refieren a problemas terminales inestructurados y semiestructurados (o cuasiestructurados), que no permiten la normalización para la definición del problema y el análisis de sus causas ni el cálculo estructurado para el diseño de las operaciones; por consiguiente, son operaciones que requieren juicio resolutorio de alcance estratégico para cada caso y en cada situación. Las operaciones estratégicas son muy consumidoras de tiempo e ingenio directivo.

Con estas definiciones y utilizando la matriz anterior, es posible conducir el momento táctico operacional seleccionando los problemas y operaciones estratégicos en los que se centrará la atención para mantener bajo control la direccionalidad del cambio situacional perseguida; anticipando al gestación de nuevos problemas; manteniendo en constante supervisión los problemas estructurados, y controlando los cambios de ritmo del cambio situacional con procedimientos especiales de conducción bajo tensión situacional.

Concentración estratégica es lo opuesto a distracción en lo secundario, es preocuparse de lo importante y delegar en otros la atención de lo menor, es usar selectivamente el tiempo del dirigente en los problemas y operaciones que marcan el rumbo.

2.4.3.2. Flexibilidad táctica

El cálculo que precede y preside la acción es planificación táctica cuyo acierto y eficacia están en función de la correspondencia con la estrategia definida.

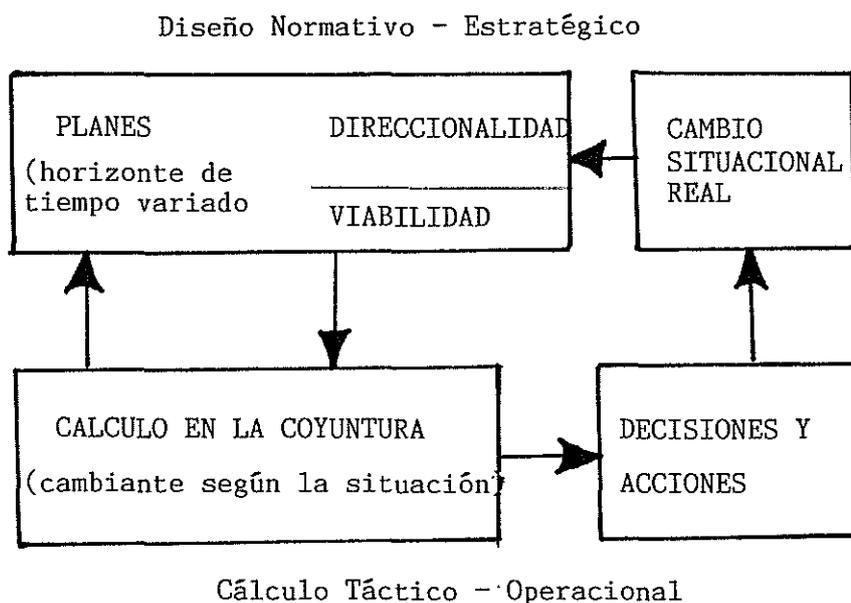
La planificación táctica se fundamenta en la evaluación permanente de la evolución del cambio situacional y de los resultados logrados luego de cada intervención programada del actor social. Esta medición procura asegurar la identificación del plan con la situación adaptándolo flexiblemente cada vez que esta cambie, y permite aprender con la experiencia comparando simulación y realidad, para mejorar la calidad de los cálculos siguientes.

La evaluación, a más de verificar lo previsto y lo real, se ocupa de chequear si el curso del siguiente movimiento planificado está en la dirección correcta, para lo cual se compara la direccionalidad que presenta la coyuntura con la direccionalidad del plan; cualquier diferencia exigirá decisiones de ajuste que, de una u otra manera, tendrán que ver con todos los momentos de planificación, el explicativo (apreciación situacional), el normativo (direccionalidad), el estratégico (viabilidad) y el táctico operacional (cálculo que precede y preside la acción). Estos momentos deben articularse de tal manera que conformen un sistema oportuno y eficaz de toma de decisiones y resoluciones.

La flexibilidad táctica del momento táctico operacional no significa un sometimiento del plan al presente, por el contrario, es indispensable evitar que los comportamientos de coyuntura construyan una direccionalidad propia exclusivamente dominada por las restricciones del presente; hay que evitar que la práctica se disocie de la estrategia dejando a esta en la simple elucubración y dando lugar a la improvisación o al pragmatismo inmediatista.

En un sistema maduro de planificación la experiencia, el pragmatismo y la creatividad inmediatista se combinan con el dominio teórico, el cálculo formal y la persistencia en el cumplimiento del

plan. Son prácticas que deben enriquecerse mutuamente en lugar de oponerse como extremos.²⁰⁰



El plan tiene que preceder y presidir la acción en la coyuntura acción que, con sus consecuencias, debe retroalimentar al plan; por lo tanto, el plan no solo se refiere a un diseño y una simulación sobre el futuro, sino, principalmente, a un cálculo sobre las decisiones presentes. La planificación situacional obliga a sistematizar y articular el diseño normativo con el diseño estratégico y a coordinar lo normativo - estratégico con lo táctico operacional; de esta manera, el diseño se hace dependiente del cambio situacional real y este responde en la coyuntura al diseño normativo estratégico.

En síntesis, el momento táctico operacional comprende la consideración de los dos submomentos de apreciación de la coyuntura y de resoluciones, el ritmo con que cambia la

²⁰⁰Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, Washington, 1987), p.639.

situación acompañado por el grado de tensión situacional y los tipos de problemas que componen el plan.

C A P I T U L O I I I**3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****3.1. CONCLUSIONES**

Las conclusiones que pueden obtenerse luego del estudio son las que se anotan a continuación :

- a. La necesidad de la planificación es indiscutible, como lo es el derecho de los pueblos al bienestar común, pero esta situación no resulta del azar sino de procesos deliberados de desarrollo integral, conscientemente dirigidos, continuos y sostenidos, que se producen únicamente a través de sistemas apropiados de planificación. Se ha dicho que la determinación y construcción del futuro deseado es una de las manifestaciones más altas de la libertad humana, y que, por consiguiente, la planificación es un instrumento de libertad.

Pero en el Ecuador (al igual que en muchos otros países como el nuestro), las experiencias sobre planificación para el desarrollo no coinciden con el citado principio; es más, según criterio ampliamente compartido, constituyen una cadena de desalientos que han minado la credibilidad, si no en la planificación misma, al menos en la forma como se la ha venido practicando.

Planes voluminosos no han pasado del papel, no se los ha realizado por diversas razones de tipo político, administrativo u operacional. Como siempre la planificación ha sucumbido ante esos obstáculos, es obvio que no hemos trabajado con acierto en este campo.

- b. El hecho de que, por lo general, los planes de desarro-

llo no se realicen o se realicen escasamente, siempre debido a desajustes en las áreas administrativa, operacional o política, evidencia que la falla se ubica previamente, es anterior a esos desajustes que vienen a ser consecuencias de tal falla.

Esto es lógico porque los aspectos administrativos y operacionales están dados y es norma de la planificación tradicional que los programas respondan a esas capacidades definidas, en consecuencia, normalmente no hay lugar para alteraciones de importancia en los planes, originadas en dichos aspectos.

Lo político, que en este caso se entiende como la acción o inacción en los niveles directores, sí tiene posibilidades de variaciones determinantes de la ejecución de los planes, pero aun esto es limitado por el carácter obligatorio del Plan Nacional de Desarrollo, lo que restringe el espacio de las decisiones únicamente a formas de hacer más no al cumplimiento de los propósitos.

En definitiva, la no realización de los planes tradicionales por razones políticas, administrativas u operacionales, solo podría ocurrir en situaciones excepcionales; así lo establece la teoría.

En la práctica sucede exactamente lo contrario: los planes para el cambio social siempre terminan lejos de las realidades previstas, esto significa que el inconveniente es de fondo, está en la base del quehacer planificador adoptado.

Carlos Matus descubre la falla en las concepciones fundamentales de la planificación tradicional (ver

Capítulo I, numeral 2.2), que causan el divorcio entre planificación y realidad, con los resultados conocidos.

En contraposición, los principios de la Planificación Estratégica Situacional propugnan la identificación del proceso planificador con la dinámica y condiciones de la realidad a cuyo desarrollo se aspira; pues, si se trata de guiar, de conducir cambios sociales, la planificación, que es instrumento indispensable para esto, tiene que corresponder a la situación en tratamiento, trabajar dentro de ella entendiéndola en su devenir y proyectándola hacia los fines buscados.

Pero todos sabemos lo que implica un sistema social y lo que exige efectuar en él transformaciones; entonces, la planificación bajo las nuevas concepciones propuestas por Matus enfrenta, en verdad, un gran desafío, acentuado por la carencia de una teoría sobre "producción social" como fenómeno global de múltiples manifestaciones, que es lo que existe en la realidad y con lo que debe trabajar la planificación, así como por la falta de medios técnicos suficientemente válidos para manejar la incertidumbre, propia de los sistemas sociales por la acción creativa del hombre.

La Planificación Estratégica Situacional ha procurado suplir, en alguna medida, las dos carencias anotadas, sin embargo, es preciso reconocer que sobre todo en el manejo de la incertidumbre, clave dentro del proceso planificador, se encuentran serias limitaciones.

- c. No puede negarse que la Planificación Estratégica Situacional es bastante complicada. El estudio efectuado, aunque somero, permite comprender la profundidad del trabajo que precisa, la dificultad de sus procedimientos

y las demandas tecnológicas que plantea; lógicamente, una práctica continua dará lugar a las habilidades necesarias para dominar el proceso planificador, pero, en etapas iniciales de aplicación, se requerirán grandes esfuerzos.

No obstante, si la planificación tradicional no es útil para los fines de desarrollo que interesan y como la Planificación Estratégica Situacional sí presenta capacidades para conducir la realización de esos fines, se vuelve un imperativo empeñarse en el aprovechamiento del nuevo método. A la vista no hay otra opción, si el propósito es acelerar y asegurar las transformaciones sociales que propicien realizar el bienestar común.

La Planificación estratégica Situacional más que un método diferente es una diferente manera de pensar, de entender la planificación y su rol en la construcción del futuro; por esto, lo primordial para adoptarla es la comprensión cabal de sus principios en los niveles de dirección y la conciencia de su necesidad. Sobre esta base el resto es viable, no fácil, pero sí realizable, como todo cambio trascendental.

La Secretaría Técnica del CONADE actúa con esas convicciones y avanza firme al perfeccionamiento de sus labores, dentro de lo que se cuenta la utilización de la Planificación Estratégica Situacional en varios trabajos, con el propósito de generar experiencias que sustenten aplicaciones cada vez mayores del método.

- d. La artesanía es, y muy probablemente continuará siendo por mucho tiempo, un elemento de especial importancia en el contexto socioeconómico nacional; por eso, su desarrollo es un asunto insoslayable que debe ser

pensado y trabajado seriamente, considerando las particularidades que caracterizan a este estrato productivo y la forma apropiada de su inserción en el esquema global del progreso nacional.

Varias décadas se llevan ya de propósitos gubernamentales de impulsar el adelanto de la artesanía, pero, lamentablemente, no han pasado de ser declaraciones líricas.

Esta situación tiene que cambiar porque un millón de ecuatorianos cuya vida depende de la artesanía lo exigen y porque el país lo necesita, ya que en la producción manufacturera de pequeña escala se encuentran valiosas oportunidades de crecimiento económico; así lo han demostrado varios países que, comprendiendo esta realidad, han llevado a cabo grandes proyectos nacionales de fomento a este tipo de producción y ahora gozan de sus beneficios.

La transformación de la artesanía en un espacio productivo que aporte significativamente a la riqueza nacional es una ardua tarea porque la solución de la complicada problemática que afecta al estrato requiere profundas convicciones y claras decisiones políticas, tanto como la inversión de no pocos recursos; pero esto será útil sólo si la tarea se somete a una planificación capaz de comprender los procesos socio-económico-político-culturales propios de la artesanía y de guiar constantemente los esfuerzos de forma que a través de avances sistemáticos se vayan alcanzando la realidad prevista.

Para ese fin se presenta idónea la Planificación Estratégica Situacional.

Es ambicioso el propósito de que se aplique el nuevo método de planificación al desarrollo de la artesanía, considerando el inveterado descuido al que este ha estado sometido, por falta de una conciencia cabal de su importancia en los medios gubernamentales; sin embargo, es hora ya de que se reconozcan las verdaderas prioridades nacionales que no están en las alturas concentradoras del poder económico, sino en la base del pueblo que es fuerza de trabajo, fuente de producción de los bienes que más se necesitan y el seguro actor del progreso colectivo.

3.2. RECOMENDACIONES

Si bien las conclusiones son generales, las recomendaciones por el fin del TII necesariamente deben ser específicas.

- a. Como aplicar la Planificación Estratégica Situacional no es, obviamente, sólo cuestión de disponer que se trabaje con el nuevo método, convendría que el CENAPIA y la Secretaría Técnica del CONADE, juntamente preparen un proyecto orientado a la planificación estratégica situacional del desarrollo de la artesanía ecuatoriana, que contemple dos partes : la primera, preparatoria, dedicada a la conformación de la estructura organizativa que asumiría la tarea definiendo sus componentes de recursos humanos, tecnológicos, materiales, etc., así como el esquema funcional apropiado, para concluir con la fase de entrada en operación de la unidad planificadora. La segunda parte abarcaría el desarrollo mismo del proceso de planificación, durante un tiempo que se juzgue mínimo indispensable para ofrecer como resultado un plan en marcha.

Recuérdese que en la Planificación Estratégica Situacional el proceso es ininterrumpido, el Plan siempre está listo y siempre se está haciendo, por lo tanto, no tiene término; por eso, para los efectos del proyecto, tendría que determinarse un tiempo prudencial que permita evaluar las capacidades logradas.

- b. Para la unidad de planificación que se sugiere conformar no sería necesario crear mas puestos de trabajo ya que en el CENAPIA existe el personal que, con la debida preparación, cumpliría la tarea.

La Secretaría Técnica del CONADE contribuiría con los servicios de sus especialistas desde la elaboración del proyecto y luego en su ejecución, tanto para la capacitación de los recursos humanos del CENAPIA, como para la asistencia técnica que se requeriría en la realización de las diferentes fases de las dos partes del proyecto.

- c. En la obra propuesta hay un factor negativo que podría afectarla decisivamente, y es que sobre el asunto artesanal se padece una gran escasez de información válida y no existe un sistema de información completo e integrado que permita superar a corto plazo el problema. Esto haría que la primera parte del proyecto, la preparatoria, sea muy larga, o muy costosa, si a favor del tiempo se opta por incrementar recursos; cualquiera de las dos opciones puede desanimar a quienes toman las decisiones y que siempre se ven urgidos por las exigencias sociales de resultados inmediatos. Sin embargo, cabe reflexionar, y hacer reflexionar sobre la verdad indiscutible de que si en el presente enfrentamos obstáculos como el señalado, es porque en el pasado no se hizo lo que se debía; el precio de las negligencias acumuladas es la multiplicación del trabajo y los

BIBLIOGRAFIA

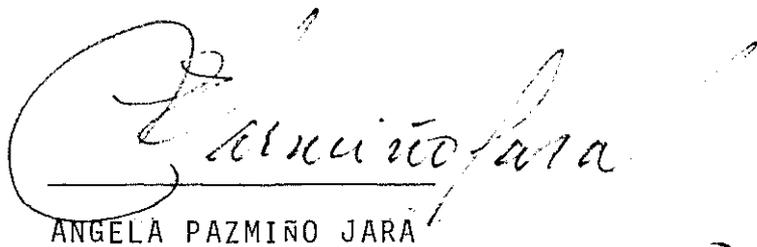
- Meyer Peter - Pita Edgar, Artesanía y Modernización en el Ecuador (CONADE - Banco Central, Quito, 1985)
- Salvador H. Galo, La planificación en el Ecuador (CONADE, Quito, 1987).
- Salvador H. Galo, Algunos aspectos relativos a la evolución socioeconómica y la planificación del desarrollo del Ecuador (CONADE, Quito, 1987).
- Bartra Roger, Breve diccionario de sociología marxista (Editorial Grijalvo, Colección 70).
- Matus Carlos, Adiós, señor Presidente (Editorial Pomaire, Venezuela, 1987).
- Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (ILPES, 1987).
- Matus Carlos, Planificación de Situaciones (IVERPLAN, 1982).
- Vélez Sergio, Cultura, Ciencia y Tecnología en el Ecuador (CIPAD - Publicaciones Tercer Mundo, 1988).
- Marx Carlos, Manuscritos Económico-Filosóficos (Alianza Editorial, Madrid, 1974).
- Matus Carlos, Elementos de Planificación Estratégica (CORDIPLAN, 1982).
- Berger Gastón, La Prospectiva (Editorial Grijalvo, España, 1974).

- Matus Carlos, Política y Planificación (CORDIFLAN - IVEPLAN, 1982).
- Matus Carlos, Planificación estratégica (Fondo de Cultura, México, 1982).
- Schelling Thomas, La estrategia del conflicto (Ed. Tecnos, Madrid, España, 1964).
- Drucker Peter, La Gerencia (Ed. Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1975).

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada

Quito, 8 de julio de 1991


ANGELA PAZMIÑO JARA