

**(Maestría En Políticas Sociales
ICASE – PANAMA
Curso 1999-2000)**

El Planeamiento Estratégico Situacional (PES) en síntesis

Luis Carlos Castillo¹
1999

Presentación

En este artículo se presenta una síntesis muy apretada del enfoque de Planeación Estratégica Situacional que comienza a ser conocido más popularmente en América Latina con la sigla PES y en cuya construcción ha jugado un papel fundamental el economista chileno Carlos Matus.

Se señalan los antecedentes y crisis del planeamiento tradicional, el marco en el cual surge la perspectiva situacional hasta convertirse en una propuesta conceptual y metodológica que permite al planificador proveerse de un instrumento sólido para superar las crisis y deficiencias de la forma tradicional como se viene haciendo la planificación en nuestros países.

Se anotan las características más sobresalientes del PES haciendo énfasis en sus aspectos teóricos e instrumentales y a la vez que se desarrollan estos elementos, constantemente se realiza una comparación con el paradigma del planeamiento tradicional. Por otra parte, se presentan los autores y las fuentes teóricas más destacadas que han influido en la construcción de este enfoque de planeación.

Se mencionan, además, en forma resumida, las obras más destacadas escritas por el profesor Matus. En éstas se puede apreciar a lo largo de treinta años la forma como se va construyendo la perspectiva situacional, desde una crítica inicial de orden epistemológico a

¹ Luis Carlos Castillo - Sociólogo. Especialista en Planeación Estratégica Situacional.
Monitor de PES en Colombia,

la planeación tradicional (pero que no contiene una opción) hasta una propuesta que constituye una unidad coherente de método y teoría que se ha convertido en una alternativa al planeamiento normativo.

Esperamos que este artículo sea de interés para el público que comienza a interesarse en los temas del planeamiento moderno.

1. La planeación tradicional en América Latina

En la década de los años cincuenta los estudios de la realidad económica de los países latinoamericanos resaltaban la gran distancia que nos separaba del mundo desarrollado. Los análisis señalaban que en comparación con las naciones europeas, las desigualdades a nivel material eran muy grandes. En este contexto se admitía que para superar el subdesarrollo era necesario crecer rápidamente puesto que solamente a través de la aceleración del crecimiento era posible acortar las distancias.

En este marco de referencia surge la planeación del desarrollo económico y social concebida como el instrumento fundamental para superar las condiciones de atraso. **Este tipo de planeación encuentra en la teoría económica su fuente de inspiración conceptual.** De ello se deriva la creencia de que **el planeamiento es la herramienta de los economistas** y que la exploración del futuro es la herramienta del planeamiento, siendo éste reducido a una técnica de proyecciones en la cual se correlacionan coeficientes y variables con el ritmo de crecimiento.

Las categorías empleadas son de carácter macroeconómico: tasa de crecimiento, nivel de importaciones-exportaciones, términos de intercambio, relación capital-producto, matriz insumo-producto, aceleración, desaceleración, estrangulamiento estructural, etc. En consecuencia, **la planeación en América Latina no surge como un método para orientar la reflexión que precede y preside la acción sino como una técnica de exploración del futuro muy cercana a la futurología².**

Después de tres décadas de teoría y práctica de la planeación tradicional no se observan desarrollos relevantes ni en su cuerpo conceptual ni en su tecnología de planeamiento. Por el contrario, ante la agudización de los problemas que buscaba resolver y la baja capacidad de los Estados latinoamericanos - independientemente de la naturaleza del régimen político que prevalece en cada país - para aplicar políticas y dirigir procesos de cambios estructurales, se ha comenzado a señalar en los círculos académicos y en los medios gubernamentales que **el paradigma de la planeación tradicional se encuentra en crisis la cual se manifiesta en los siguientes aspectos:**

² Para profundizar en el surgimiento y crisis del planeamiento tradicional, véase: Matus, Carlos. Planeación Normativa y Situacional.

- a) Un tratamiento convencional de la incertidumbre que lleva a que los planes queden rápidamente desfasados cuando el curso de los eventos no se desarrolla dentro de lo que fue predicho.
- b) Una pérdida creciente de poder de los organismos de planificación en favor de instancias más poderosas de los gabinetes gubernamentales tales como: Ministerios de Finanzas y Presupuesto, y Ministerios de Hacienda, entre otros.
- c) Una baja tasa de implantación de la mayoría de los planes, los cuales regularmente van a engrosar los estantes de las bibliotecas.
- d) Una incapacidad conceptual y técnica para introducir los problemas del conflicto.
- e) La reducción de la planificación a la producción de planes a menudo voluminosos y discursivos.
- f) Una separación artificial entre la planificación, la tarea de los técnicos, y la ejecución, la tarea de los políticos.
- g) El uso de una tecnología de planeamiento primitiva para enfrentar la complejidad de los sistemas sociales.

¿Dónde radican las causas de esta crisis? ¿Qué ha originado que no sea el planeamiento un instrumento potente para orientar la acción y la toma de decisiones del gobernante?

Se podría señalar que las causas de la crisis de la planeación tradicional se encuentran en las deficiencias de su paradigma teórico epistemológico y en el tipo de herramientas con que opera. En consecuencia, a continuación se señalan los postulados teóricos más relevantes del planeamiento tradicional y en los cuales se puede encontrar parte de la explicación de su crisis³.

2. **Supuestos teóricos del planeamiento tradicional**

Primer postulado:

El planificador es diferente de la realidad que planifica.

³ Sobre el desmonte epistemológico de la planeación tradicional y de sus postulados centrales, véase: Matus, Carlos. Estrategia y Plan. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

Tal vez éste es el postulado teórico más relevante del planeamiento tradicional. Señala que **el planificador es diferente de la realidad y se encuentra, por tanto, por fuera de ella: planificador y realidad son dos cosas totalmente diferentes.**

Del supuesto de que el planificador es diferente de la realidad planificada se deriva, en la planeación tradicional, **la concepción de que solamente el Estado planifica y por tanto en la sociedad no existen otros actores (instituciones, partidos, gremios, fuerzas sociales) capaces de hacerlo.**

Segundo postulado:

Hay sólo una explicación verdadera y objetiva de la realidad.

En el ejercicio de la planificación el planificador debe, en primer lugar, realizar el diagnóstico. **Este consiste en la búsqueda de una verdad objetiva y científica. En este sentido solamente hay una y única explicación de la realidad. A cada planificador corresponde un diagnóstico que es único, absoluto y verdadero. No existen, por tanto, otras explicaciones de la realidad de otros actores.**

Tercer postulado:

En la sociedad priman los procesos repetitivos.

Este postulado supone que **la sociedad está regida por leyes. Lo que impera en el mundo de lo social son los procesos repetitivos-, es decir, los hombres no son creativos. En consecuencia la realidad social puede ser explicada mediante el diseño de “modelos analíticos” que se basan en relaciones de causa efecto.** La potencia del método descansa en su capacidad de predecir, la cual a su vez se basa en el conocimiento de las leyes que rigen la sociedad.

Cuarto postulado:

La certeza domina el sistema social.

Si la sociedad se rige por leyes que tienen su expresión en los comportamientos repetitivos de los hombres, entonces la certeza predomina en los sistemas sociales. **La realidad planificada no tiene actores sociales capaces de producir acciones creativas e inimaginables, sino agentes económicos sujetos a comportamientos previsibles. El futuro es la continuación no creativa del pasado, por lo que el planificador puede fundar el cálculo en su capacidad de predicción del futuro.**

3. La tecnología del planeamiento tradicional

El paradigma epistemológico del planeamiento tradicional no permite que éste sea una herramienta potente. Su tecnología es demasiado primitiva para enfrentar la complejidad de los sistemas sociales.

La tecnología del planeamiento tradicional se centra en la elaboración del Plan-libro. Este se asume como una investigación en el que se manejan grandes volúmenes de información que hacen este proceso lento en el tiempo. Regularmente el Plan-libro se desfasa ante el cambio de la realidad, por lo que el dirigente o el planificador quedan sin herramientas para la toma de decisiones.

La planeación tradicional solamente hace uso de un recurso de cálculo, el de predicción, por lo que no cuenta con métodos para enfrentar la incertidumbre y para lidiar con las sorpresas. Por otra parte, no posee sistemas de soporte para la toma de decisiones. Por esta razón el dirigente se ve enfrentado regularmente a la improvisación en la conducción del gobierno.

4. LA BUSQUEDA DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE PLANEAMIENTO

Ante esta crisis del planeamiento tradicional se requiere pensar en propuestas alternativas. Sin embargo, las aproximaciones doctrinarias demuestran que generan dogmatismos y dificultan la cooperación interdisciplinaria. Aportes como los de Fais Borda en Colombia, Carlos Matus en Chile y Venezuela y John Friedman en Estados Unidos, son opciones de primer orden para la construcción de propuestas alternativas de planificación. En consecuencia, en este artículo se desarrollan una serie de elementos conceptuales y metodológicos provenientes del enfoque estratégico situacional, el cual busca hacer del planeamiento un método potente para la conducción, el gobierno y la solución de problemas, como opción a la planeación tradicional.

5. LA PLANEACION ESTRATEGICA SITUACIONAL (PES)

La Planeación Estratégica Situacional (PES) ha sido desarrollada por el profesor Carlos Matus, economista chileno. Es una variante de la Planeación Estratégica que introduce consideraciones de tipo político al planeamiento y que pretende sistematizar la reflexión antes y durante la acción.

A lo largo de los últimos treinta años, el profesor Matus, en un gran esfuerzo de síntesis, ha ido estructurando un cuerpo conceptual y metodológico que hoy se vislumbra en América Latina como la opción más sólida para superar las debilidades y deficiencias del planeamiento tradicional.

El primer trabajo de importancia en la construcción de este cuerpo conceptual lo constituye el libro "Estrategia y Plan", cuya primera edición fue publicada en el año 1972. En el prólogo, escrito por el fallecido Raúl Prebisch, se señala:

"El presente libro sobre Estrategia y Plan es fruto de la formación del autor como economista y de su dilatada experiencia en el campo de la planificación. Refleja con imaginación y hondura los grandes problemas de ésta: su relación con el sistema económico; su evolución, velocidad y dirección, las necesarias vinculaciones entre el político, los técnicos y la burocracia; su formalización institucional; sus supuestos básicos. Asimismo, en cuanto a las estrategias de desarrollo y sus métodos, la compatibilidad entre cambio intelectual y cambio material, la previsión de la conducta en los grupos sociales, la participación, los proyectos sociales básicos y su evaluación, la reformas de estructura, etc. Aunque el tratamiento de estos temas se desenvuelve en un plano teórico, trasmite en él con frecuencia la fuerza de una experiencia vivida, de un conocimiento práctico que se incorpora eficazmente al juego dialéctico de los conceptos⁴.

Este primer trabajo se centra en un cuestionamiento a los supuestos teóricos que sustentan el planeamiento tradicional. Es un desmonte crítico de su estructura epistemológica. Sin embargo, no se encuentra todavía aquí una propuesta alternativa que ponga en consideración una tecnología de planeamiento para enfrentar más eficazmente el cambio de la realidad. Pero se introducen **los conceptos de estrategia y trayectoria**, traídos de la teoría de la guerra, y que serán posteriormente básicos en el PES.

El segundo trabajo de importancia lo constituye la obra "Planificación de Situaciones" escrita desde la cárcel y publicada por el Fondo de Cultura Económica en el año 1977⁵. A juicio del autor, este libro lo escribió para hacerse claridad conceptual⁶. Al igual que Estrategia y Plan, Planificación de Situaciones se mueve en un terreno eminentemente teórico con un alto nivel de abstracción conceptual. Apoyándose en diferentes líneas de pensamiento, el autor desarrolla el concepto de situación, sus estructuras componentes y lo que significa la planificación de situaciones. Por oposición al diagnóstico, como la explicación verdadera y objetiva de la realidad, se señala que **una situación puede tener más de una explicación verdadera y objetivos dependiendo del lugar en que está inscrito el actor**.

"Situación es donde está situado algo; ese algo es el actor y la acción. **Acción y situación conforman un sistema complejo con el**

⁴ Matus, Carlos. Estrategia y Plan. México: Siglo XXI Editores, Octava edición, 1988.

⁵ Carlos Matus fue ministro de Economía del presidente Salvador Allende. Una vez consumado el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, fue detenido por las fuerzas golpistas y encarcelado. Durante un año fué confinado en la isla Dawson y otro año en el campo de concentración de Ritoque.

⁶ Matus, Carlos. Planificación de Situaciones, México: Fondo de Cultura Económica. 1977. Pág. 55.

actor. La realidad aún quiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de éste. Por eso una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su acción... De manera que la situación es todo aquello relevante para la acción, el nicho ecológico de ésta. Y, lo que es relevante para la acción de actores distintos con distintos objetivos es naturalmente diferente. Adelantemos, sin embargo, que no se trata sólo de una apreciación diferente efectuada por diversos actores de la misma realidad que persiguen objetivos distintos, sino que objetivamente la realidad es diferente para los distintos actores"⁷.

En Planificación de Situaciones se concibe que, como los fenómenos sociales no son determinísticos, sólo en raras excepciones son predecibles. En consecuencia, el planeamiento no puede operar solamente con la predicción sino que debe introducir la previsión como el recurso de cálculo más importante para el planeamiento.

Refiriéndose a esta obra, el profesor Noel McGinn, de la Universidad de Harvard, señala:

"El segundo tipo-ideal de planeación puede ser llamado planeación situacional, de final abierto (open ended), o planeación interactiva. La planeación situacional asume que muchos de los aspectos importantes del funcionamiento de las organizaciones humanas no son predecibles, excepto en el muy corto plazo. Esto es así porque dichas organizaciones son dirigidas por personas cuyas percepciones de lo que es posible y deseable cambian en relación con la situación en que están insertas.

La principal preocupación del planeador deber ser, en consecuencia, no la predicción de o la preparación para el futuro, sino más bien la conformación del presente.

Los planeadores entrenados en las técnicas de investigación de las ciencias sociales, especialmente en sociología y economía cuantitativa, pueden tener dificultad para concebir un mundo no determinístico, no lineal y no racional"⁸.

⁷ Matus, Carlos. Planificación de Situaciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1977. Pág.55.

⁸ Noel McGinn. "Themes and Issues in the Use of Research for Educational Planning". Russel G. Davis (comp.), Issues and Problems in the Planning of Education in Developing Countries. Cambridge, Mass, Center for Studies in Education and Development, Harvard University, 1980, pp. 105-138.

El tercer trabajo lo constituye "Política, Planificación y Gobierno". La versión preliminar fue publicada en el año 1987 con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La última edición, de la cual están circulando en Colombia un reducido número de ejemplares, se publicó con el patrocinio del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social).

"Política, Planificación y Gobierno" constituye la síntesis conceptual y metodológica de la Planificación Estratégica Situacional. A diferencia de las obras anteriores, aquí se presenta un sólido desarrollo teórico articulado a una propuesta de tecnología de planeamiento que se constituye en una opción a la crisis del planeamiento tradicional. Por qué los hombres no deben renunciar al planeamiento; en dónde residen las causas de la crisis de la planeación tradicional; por qué **la planeación debe ser concebida como una mediación entre el conocimiento y la acción, como una reflexión que precede y preside la acción; cómo planificar en situaciones de poder compartido; cómo conducir y gobernar.** Todas estas preguntas, fundamentales en el PES, son desarrolladas a lo largo de las ochocientas páginas del libro.

Los dos últimos trabajos están constituidos por: "Adiós, Señor Presidente" y "El Líder sin Estado Mayor". En el primero de éstos se desarrolla la hipótesis de que la crisis y desprestigio de los gobiernos latinoamericanos se encuentran en la forma de hacer política de los partidos. Estos, convertidos en clubes electorales, acceden a la conducción del Estado y reproducen la improvisación y la falta de métodos para conducir que los caracterizan. Sin una tecnología para la conducción y el gobierno, los partidos y sus dirigencias enfrentan el desprestigio y la incredulidad por parte de la población.

"El Líder sin Estado Mayor" constituye la recopilación de cinco trabajos realizados en distinta época: El Plan como apuesta; Planificación, libertad y conflicto; Sobre el análisis estratégico; El Líder sin Estado Mayor y el PES en la práctica. De éstos destacamos, en primer lugar, Sobre el Análisis Estratégico en el cual se aborda el complejo problema de la táctica y la estrategia en el juego político y la manera de analizar el proceso de construcción de viabilidad del Plan.

En segundo lugar, El Líder sin Estado Mayor, en el que se demuestra la soledad y la falta de soporte que tienen los presidentes y dirigentes latinoamericanos. Es una crítica a la baja capacidad de gobierno y al desinterés y falta de conciencia que tienen las dirigencias de nuestros países sobre estos temas.

Una vez hecha esta apretada síntesis de las obras más destacadas del PES, a continuación se presentan sus aspectos teóricos más relevantes.

6. La concepción epistemológica de la planeación estratégica situacional

En primer lugar se presentan los postulados epistemológicos sobre los cuales se construye el edificio conceptual del planeamiento situacional. Estos, como se verá, reconsideran los postulados de la planeación tradicional.

Primer postulado:

El planificador no es diferente de la realidad que planifica.

Planificador y realidad hacen parte de la misma situación. Este principio es una de las piedras angulares sobre las cuales se sustenta la planeación situacional y es tal vez la diferencia teórica más importante con la planeación tradicional.

En otras palabras esto significa que quien planifica no es el técnico sino que diferentes actores (instituciones, gremios, partidos, fuerzas o grupos sociales) planifican, inmersos en la realidad que desean transformar mediante su acción.

Segundo postulado:

Hay más de una explicación verdadera

Este postulado sostiene que la realidad tiene diferentes explicaciones verdaderas dependiendo de la situación en que está inserto el actor que explica. En este sentido, en el proceso de planificación no hay una única y absoluta explicación de la realidad tal como la planeación tradicional sostiene que es el diagnóstico. En consecuencia, la planeación estratégica situacional antes que una explicación objetiva pretende que ésta sea rigurosa y precisa.

Tercer postulado:

Los agentes sociales adelantan procesos creativos en un sistema social que sólo en parte sigue leyes

Este postulado sostiene que los actores sociales estructuran sistemas en los cuales desarrollan procesos creativos, a diferencia de los sistemas físicos que se caracterizan por los procesos repetitivos. Si los actores sociales se encuentran involucrados en sistemas que solo en parte adelantan procesos repetitivos, esto significa que la planeación tiene una baja capacidad de predicción, por lo que debe, ante todo, prever y emplear la técnica de escenarios como instrumento de absorción de incertidumbre.

Cuarto postulado:

La incertidumbre domina el sistema social

Este postulado es consecuencia del anterior. Si los sistemas sociales sólo en parte siguen leyes y sus agentes adelantan procesos creativos, entonces lo que prevalece en la sociedad es la incertidumbre y no las relaciones determinísticas. Reconocer la incertidumbre implica utilizar la previsión en vez de la predicción.

7. Características generales de la

planeación estratégica situacional

Las características más generales del planeamiento estratégico situacional pueden ser resumidas como sigue:

- **La Planeación como un proceso que precede y preside la acción**

Para el PES el planeamiento es un proceso de reflexión que precede y preside la acción. Es el procesamiento tecnopolítico de una realidad que se llama problema. En consecuencia, para el PES planeamiento no significa solamente cálculo técnico. Dado que se coloca en la cabeza del dirigente, del presidente de la República o en la cabeza de un ministro, introduce la dimensión política en la toma de decisiones. La planeación situacional no se reduce a cálculos escritos: los análisis y cálculos orales expresados en reuniones de trabajo y discusiones, que pueden ser objeto de sistematización, son también considerados como planificación.

- **Todos los actores planifican**

Si el planeamiento es definido como todo cálculo que precede y preside la acción, entonces todos los actores planifican, pero con diversos grados de sistematicidad. En este sentido, el empleo de cuerpos teóricos e ideológicos y el uso de diseños metodológicos que apoyan el cálculo que precede y preside la acción, diferencian la planificación de la improvisación.

- **Introduce las consideraciones de tipo político**

Si se acepta que otros actores sociales también planifican y que poseen proyectos que pueden converger o divergir con los míos, es necesario entonces introducir la dimensión política en la planificación y pensar en términos estratégicos. Es en este sentido que la Planeación Estratégica Situacional introduce la dimensión política al considerar que existen otros actores con poder.

La planeación debe ayudar a definir lo que se debe y puede hacer en vista de las reacciones de otros actores, diferenciando lo deseable de lo posible. Se requiere, por tanto, además de la viabilidad económica con la cual opera básicamente la planeación tradicional, introducir la viabilidad política. En este sentido la planeación es considerada fundamentalmente como un proceso político.

- **El económico no es el único recurso escaso**

A diferencia de la planeación tradicional, que considera como único recurso escaso los de orden económico (desviación economicista debido al origen de la planeación pública en los enfoques convencionales keynesianos y neoclásicos de la ciencia económica), la planeación situacional propone una concepción más amplia del uso de los recursos en el proceso de planificación.

En este sentido, el foco de atención, el tiempo, el poder político, la experiencia, el conocimiento, la capacidad organizativa institucional o individual, los recursos naturales, son también recursos escasos. Los recursos económicos son muy importantes pero muchas veces pueden ser los menos relevantes. Un actor puede tener los recursos económicos que demanda una operación pero puede no poseer el poder político para implantarla.

El PES resalta los recursos de poder y tiempo en el *proceso de planificación*. El tiempo es quizás el recurso más escaso de todos los recursos, porque es irrecuperable. No tiene, además, el mismo valor a lo largo del proceso de ejecución de una operación.

El Planeamiento Situacional, al considerar la planificación como un proceso eminentemente político, releva el uso de los recursos de poder como un factor asociado con la viabilidad política. Si el poder es considerado como un recurso escaso esto significa que en su ejercicio se pierde o se gana poder. Es diferente el poder que posee un presidente, en los primeros seis meses de su mandato, cuando ha llegado con un amplio apoyo popular a la presidencia, al que posee al término de su período, cuando entrega el país con una economía con problemas de inflación, recesión y desempleo.

↳ **El Problema: concepto central del Planeamiento Situacional**

La planeación tradicional ha operado con el concepto de sector, lo que ha llevado a compartimentalizar la realidad social como los Departamentos de una Universidad, convirtiendo las diferentes disciplinas en saberes que operan como compartimientos estancos.

Sin embargo, la realidad no se asemeja a los Departamentos de una Universidad sino que ésta es una totalidad, una síntesis de múltiples determinaciones, donde se conjugan factores económicos, políticos, éticos, culturales y sociales. En este sentido la planeación situacional recomienda el uso de la noción de problema, que es considerado como una discrepancia entre el ser y el debe ser o como una situación insatisfactoria para un actor o un conjunto de actores.

Los problemas que se enfrentan en el proceso de planificación son los llamados problemas cuasi-estructurados, en los cuales no podemos conocer todos los elementos que los componen, ni todas las relaciones entre las variables, y solo parcialmente siguen leyes. La planeación situacional trabaja con problemas cuasi-estructurados⁹.

Una de las críticas que se hace al planeamiento tradicional es que éste enfrenta la realidad social a través de sus técnicas de análisis (observación objetiva, comparación, hipótesis, repeticiones, conclusiones), como si ésta estuviera formada por problemas estructurados en

⁹ Véase: Mitroff, I. "The Subjective Side of Science", Elsevier, 1974.

los cuales, a diferencia de los cuasi-estructurados, conocemos todos los elementos que los componen y sabemos con seguridad todas las relaciones entre las variables. El pecado original del planeamiento tradicional es reducir todos los problemas a un solo tipo: los estructurados.

- **El concepto de Momento**

A diferencia del planeamiento tradicional que emplea la noción de Etapa, como secuencia lineal direccionada que comienza por el diagnóstico, pasa por el diseño, aprobación, ejecución y termina con la evaluación del plan; el PES hace uso del concepto de *momento* entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido.

Se diferencian cuatro momentos:

Momento 1: Explicativo

Es la instancia de la explicación desde la perspectiva de un actor de la realidad que se busca transformar. Comprende los tiempos verbales "fué", "es" y "será".

Momento 2: Normativo

Es la instancia del diseño del Plan. En este momento se hace uso de la técnica de escenarios como instrumento de absorción de incertidumbre, de los planes de contingencia para enfrentar las sorpresas y de análisis de confiabilidad del plan. Comprende el tiempo verbal "debe ser".

Momento 3: Estratégico

Análisis del otro y diseño de la estrategia para hacer viable las operaciones de conflicto. La pregunta central que se hace en este momento es, qué puede ser del deber ser, por lo que se mueve en el tiempo verbal "puede ser".

Momento 4: Táctico Operacional

Los momentos anteriores son de producción de conocimientos, es el cálculo previo que solamente se concreta en la práctica. En consecuencia, el momento táctico operacional es la mediación entre el conocimiento y la acción. Es el hacer. Para conducir planificadamente, el PES propone un sistema de dirección estratégica que esté conformado por cinco subsistemas:

- (a) de Planificación en la coyuntura;
- (b) de Gerencia por Operaciones,
- (c) de Petición y rendimiento de cuentas,
- (d) del Presupuesto por Programas y
- (e) de Emergencia en Sala de Situaciones.

- **El Tratamiento de la Incertidumbre**

Como en los sistemas sociales no predominan las relaciones determinísticas sino la incertidumbre, **el planificador debe contar con instrumentos para enfrentar la incerteza.** El PES recomienda la técnica de construcción de escenarios (conjunto de condiciones y supuestos en que se ejecutará el plan) con lo cual la planificación descansa menos en la capacidad de predicción y más en las técnicas de previsión.

8. Fuentes teóricas de la planeación estratégica situacional

La Planeación Estratégica Situacional logra sintetizar muchos de los desarrollos teóricos logrados por otras disciplinas y por otros autores para construir un cuerpo conceptual y metodológico que le permite al planificador comenzar a superar la crisis del planeamiento tradicional. A continuación se señalan varias de estas corrientes de pensamiento.

- El trabajo clásico del general prusiano Karl von Clausewitz "De la Guerra", inspira la **concepción política y estratégica.** De este trabajo se toman los conceptos de táctica y estrategia. **El primero definido como el uso de las armas y los recursos para lograr el objetivo de los encuentros, y el segundo entendido como el uso de los encuentros para lograr el objetivo de la guerra.** La planeación situacional asimila la táctica al uso de los recursos escasos para lograr un cambio situacional, y la estrategia al uso del cambio situacional para lograr la situación objetivo. En este sentido se relativiza el concepto de eficacia táctica puesto que la estrategia se concibe como una secuencia de tácticas y ésta, en consecuencia, solamente tiene sentido respecto a la estrategia.
- Los trabajos de Antonio Gramsci, ideólogo del Partido Comunista italiano del primer cuarto del siglo, son también fuentes de referencia en la construcción del concepto de estrategia en la planeación situacional.
- Los desarrollos modernos de la teoría de sistemas, en particular los trabajos de Von Ludwig Bertalanffy, inspiran la concepción que la realidad debe entenderse como una totalidad interrelacionada en la cual se deben distinguir causas y consecuencias. La distinción entre sistemas abiertos y cerrados que introduce Bertalanffy tiene una aplicación práctica en la planeación situacional. Igualmente se hace uso de la tipología de sistemas creativos y repetitivos para distinguir la manera como operan los sistemas sociales y naturales.
- Los avances de la cibernética, en particular los aportes de Stanfford Beer y Ashby sobre teoría de la organización y manejo de la información. Los desarrollos de estos autores son fuentes para la construcción de una tecnología de planeamiento, en especial en el diseño de sistemas de monitoreo de operaciones en contextos de grandes volúmenes de información que requieren reducción de variedad.
- La teoría de los juegos, que surge desde la década de los años treinta con un fuerte contenido matemático, son desarrollos teóricos aplicados a la concepción de la sociedad y

del planeamiento como un juego. Esto implica que la sociedad es un tipo particular de juego (un juego con historia) en el cual participan actores que desarrollan acciones de cooperación y de conflicto. Si el planeamiento se concibe como un juego entonces hay que considerar que el otro también juega y en consecuencia se requiere de una estrategia para lidiar con él, porque también tiene planes.

- La Planeación Estratégica Situacional postula que las acciones sociales generalmente no operan con los principios de causa-efecto (relación determinística), sino de iniciativa respuesta (relación no lineal) y que en la sociedad los actores sociales desarrollan acciones a veces inimaginables e impredecibles. Al ser este uno de los atributos más sobresalientes del mundo humano se considera, también, a la teoría de los juegos como un instrumento potente para comprender las posibilidades que crean los actores sociales en un sistema social creativo que solo en parte sigue leyes.
- Los desarrollo de la filosofía del lenguaje de autores como Ludwing Wittgenstein, J.L. Austin y John Searle, inspiran el uso de los actos de habla (speech act) en la construcción de sistemas de monitoreo, de petición y rendimiento de cuentas para apoyar la toma de decisiones del dirigente.

Todos estos elementos: fuentes teóricas, propuesta epistemológica y de tecnología de planeamiento estructuran un cuerpo coherente que comienza a conocerse en América Latina con la sigla PES.