

ESTUDIOS Y CONFERENCIAS

Función del planificador

Howard R. STANTON*

* Doctorado en la Universidad de Chicago. Profesor de Planificación Social, Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico. Ha desempeñado cargos directrices en las universidades de Chicago, Columbia, Puerto Rico y el Colegio Bryn Mawr. Sus estudios abarcan aspectos del Caribe y Centroamérica, registrando una amplia gama de intereses psicosociales.

Tierra de ilusiones. Escenario de obras mágicas. Tal la esfera del planificador. Algunos trabajos moldean datos. El nuestro desconcierta la mente.

Decir que el planificador crea ilusiones no significa que se deba prescindir de él. Todo lo contrario. Dice una máxima sociológica: "lo que es real por definición, es real en sus consecuencias". En realidad, la parte más humana del ser consiste de ilusiones. Puede decirse que la sociedad vive de ilusiones. Por ejemplo: los valores son "sagrados"; las recompensas se vuelven expectativas; la autoridad parece ser "legítima". La civilización se explica precisamente en términos de esas ilusiones. Al convertirse en hechos, estas convenciones sirven para coordinar "espontáneamente" la actividad humana.

Todo buen planificador es un planificador social, en el sentido de que produce ilusiones sociales. Pero el planificador, como muchos especialistas no disfruta necesariamente de esta parte de su función. Al dejar la escuela y empezar a practicar su profesión, el maestro, médico, sacerdote o abogado experimenta, a menudo, la sacudida súbita de la realidad. Su papel es menos independiente, más burocrático, menos técnico, más humano.

El estudiante de planificación creará que al reunir información, analizar alternativas, catalogar, distribuir y economizar recursos, "planifica". Puede que en su primer empleo le impacienten las reuniones, cargos y tareas editoriales y relacionistas. Pueden desalentarle las técnicas "simples", la imposibilidad de instrumentar planes y la "invención" precipitada de datos para cumplimentar formularios. La preocupación de su organización con su imagen de legitimidad, sus expectativas burocráticas, su autoimportancia sagrada en perjuicio aparente del bien público, pueden indignarle. El estudiante de planificación puede resentir que le digan que el planificador *quo* planificador no tiene ningún poder, excepto el poder de persuadir. Cuanto más, él es un auxiliar en el equipo ejecutivo de una organización formal grande —poco más que un acólito. Pero, aunque el Papa no tenga divisiones militares, y aún si Dios no existiera, ¿deja por ello de ser útil un acólito? Debería criticarse a la Iglesia por no invertir en experimentos controlados para verificar la proposición: la plegaria piadosa propicia el cumplimiento. Exigir semejante "prueba", sería malinterpretar las cosas.

Pocas organizaciones y aún menos planificadores se preocupan por confirmar sus pretendidos aumentos de eficiencia y eficacia. ¿No es cierto que los planificadores aceptan sus éxitos ciegamente o achacan a otros sus fracasos? ¿Acaso debería actuar de otra manera? Juzgar mezquinamente el producto del planificador es poco entender el propósito de la planificación.

La función del planificador consiste en ayudar a las grandes organizaciones a producir las ilusiones que exige una sociedad compleja.

¿Qué ilusiones ayuda a crear? ¿Cómo se crean y sustentan estas definiciones de la realidad? En lo que sigue, se relacionan dos tipos de planificación con dos clases de fenómenos sociales interesantes, aunque "irreales": el drama y el juego. Una organización requiere un plan, como el drama un guión y el juego un libro de apuntes.

PLANIFICACION NORMATIVA

El sentido de drama que un plan crea es la primera ilusión que un planificador aprende a producir, el primer truco que se le enseña. Bajo esta categoría caen la mayoría de las cosas que hace un planificador. De tipo normativo son la mayoría de sus planes.

Este plan normativo es semejante al guión de una película, a la partitura de una sinfonía. El guión ofrece una lista de los personajes, indica cuándo deben entrar y salir de escena, cómo vestirse y qué decir, cómo sentir y pensar y que impresión causar en el auditorio.

Asimismo, el plan normativo fija el itinerario de las actividades de una agencia, prepara un organograma, armoniza los roles ejecutivos, sincroniza sus funciones, establece el sistema para obtener fondos, facilidades, personal y clientes; finalmente, anuncia con fanfarronería el producto que se ha proyectado.

El libreto corriente proyecta condiciones actuales en un futuro en que han de lograrse exigentes criterios de calidad o eficacia. Dado el rezago con que se incorporan los datos, las "condiciones actuales" siempre son un resumen de años anteriores. Estas pueden incluir: 1) localización de actividades desglosadas por tipo y por relación o población; 2) volumen de actividades desglosadas por tipos y por relaciones de edad, sexo, localización y otras categorías demográficas; 3) número y distribución de recursos humanos entre facilidades y actividades; 4) tiempo envuelto en información de costos para varios niveles de conjunto de trabajo.

Hemos llenado la escena de posibles actores y actos potenciales, cuando describimos de esa forma los años anteriores. Podemos introducir la necesidad de cambio al empezar el guión del próximo año. Por ejemplo, debe cambiar de un año al próximo el número de trabajos y el número de personas por tipo de trabajo, a menos que la población del próximo año sea idéntica a la del anterior. Por consiguiente, el drama del pasado año no se repetirá el año entrante.

Al preparar el nuevo guión podemos utilizar ciertas informaciones. Por ejemplo, analizar las tasas de cambio que tuvieron los indicadores en períodos pasados. Podemos descubrir sobre los cambios de énfasis entre programas o categorías poblacionales. Podemos proponer normas de servicio que esperamos alcanzar e indicar cuán cerca nos llevará a esa meta el guión del año próximo. Describir por adelantado lo que pasará el próximo año, es el tema de este guión. Cuando se complete, ofrecerá

instrucciones detalladas y las mismas se validarán en la medida en que se deriven lógicamente de la política oficial de la agencia. De tener éxito el plan, la agencia crecerá en recursos y autonomía. Este plan se describe por y para la agencia.

Por lo general, los planes sociales normativos se presentan para sectores específicos, mayormente, educación o salud; pero, también para bienestar, recreación, defensa social, religión y cultura. Como el drama han de interpretarlo directamente los empleados de la agencia e indirectamente sus clientes particulares, los guiones presuponen su propia instrumentación. Se supone que la cooperación de los clientes ha de asegurarse con sólo distribuirse información, o si eso no resulta, mediante la propaganda, o, en última instancia, mediante sanción legal.

Obsérvese que la creación de una especie de control formal por la misma organización, es uno de los resultados de este plan. Vale decir, para cada unidad organizativa, líneas presupuestales u organogramas, se ha de especificar el número y clase de clientes a ser atendidos, el número y tipo de servicio que ha de ofrecerse, el costo de tales servicios, y la combinación de recursos que se empleará.

Con esto nos acercamos a lo que "realmente" hace el planificador. El guión sólo afecta la posición oficial sobre actividades de la agencia. Hemos desviado la atención del auditorio del mundo "real" a un mundo oficial. Se puede, por ejemplo, cubrir el puesto de un sociólogo empleando un trabajador social, pero el título de sociólogo seguirá siendo oficial. De ese modo, se instrumenta el plan.

En este sentido, se sigue el guión al pie de la letra, pero el drama es una representación de papeles en un escenario. El informe que se produce imita aproximadamente el guión oficial, dada la flexibilidad para categorizar acciones. Un equipo de rayos X costado por la clínica de tuberculosis puede utilizarse la mayor parte del tiempo para tratar huesos rotos, pero su costo se asigna a tuberculosis. Así se instrumenta el plan.

El elemento importante en esta secuencia es que sólo cuentan las acciones oficiales. Los planes normativos cobran sentido cuando el papeleo le parece a los participantes intenso, exitante y "real". El trabajo del planificador, en cualquier nivel de la planificación, agudiza este control oficial sobre los niveles subordinados. Se acepta porque los niveles inferiores lo acatan. Por ello se instrumenta el plan.

En otras palabras, el planificador crea el libreto y ordena que sus subordinados le informen que el mismo se ha instrumentado. Los que se pasen de listos no tendrán mejores guiones el año próximo. Con relación a los niveles superiores ocurre lo mismo: el planificador preparará sus documentos para satisfacer las demandas de arriba y de esa forma maximizar los recursos que se le adjudicarán en el futuro. Esto es así, en parte, por el éxito que ha tenido en instrumentar sus planes.

Una organización emplea planificadores cuando cree que éstos le pueden defender más convenientemente. Ocurre así, a menudo, cuando otras organizaciones —influyentes en términos de recursos y autonomía— exigen que se sometan planes estimulando el reclutamiento de planificadores. Se explica la demanda de estas organizaciones por el hecho de que es más fácil sostenerse con una documentación dramática cuidadosamente redactada y controlada. Eludimos la formalidad y la apatía al imprimirle un sentido dramático al trabajo, como en la “lucha contra” la enfermedad, la ignorancia, el crimen, la pobreza o el compromiso, y al hacer más interesante las reuniones y los informes con la atracción y prestigio que da esa lucha. De esa forma, el planificador acepta la ley de Parkinson y hasta hace interesante el trabajo insignificante.

PLANES OPTIMIZADORES

Muchos planificadores aspiran a desarrollar una ilusión más difícil que la del drama: la ilusión del juego. Hay una diferencia notable entre ambas ilusiones. El drama especifica los caracteres y sus acciones. Los juegos especifican un sistema de puntuación y un libro de reglas. Cualquiera puede jugar. El libro explica cómo los adversarios pueden ganar o perder puntos, pero no les dice qué tienen que hacer.

Los planificadores han trasladado el conflicto al papeleo, conservando, a la vez, parte de la intensidad que trae la participación. Por ejemplo, los competidores Plan A vs. Plan B, pueden ser meramente ficticios. El mismo árbitro puede decidir por cada uno y determinar quién triunfa.

El valor del plan optimizador radica en las ilusiones de juego que crea. Existe también la expectativa general de que dichos planes producirán un servicio burocrático más eficiente o eficaz. ¿No explica esto el prestigio que tienen el análisis de sistemas, PPBS, la programación lineal y otras técnicas de maximización?

Debe considerarse esta pregunta a la luz de la afirmación de que los planes son hechos por y para la organización. Vista desde dentro, la eficacia organizativa depende primordialmente de la supervivencia, de la organización y de esas características que influyen en la supervivencia como los recursos y la autonomía. Por consiguiente, si el planificador mejora la posición de la organización, será considerado un planificador eficaz. Si el bienestar de la organización coincidiera con el bienestar de sus clientes, no habría discrepancia. No obstante, para la organización es importante que tal relación permanezca tenue. En otras palabras, es preferible que “lo que es bueno para la organización” sea irrelevante para los clientes. Si no hay conflicto entre la supervivencia organizativa y la necesidad de los clientes, la organización podría hacer las decisiones con arreglo a sus necesidades, sin amenazar el bienestar de los demás.

El éxito de los planes optimizadores de MacNamara llevó a la mayoría de las agencias de Washington a una búsqueda intensa de técnicas de juego similares. El efecto real que tienen estos planes en los servicios prestados, no es en verdad importante. Sin embargo, como es parte del mito de que los juegos incrementan la eficacia, el planificador sensato no debería contradecir tal mito.

Podríamos argumentar que la incumbencia de MacNamara como Secretario de Defensa no fue la mejor en la historia de Estados Unidos. Piénsese en las decisiones sobre el TEX y ABM; piénsese sobre Viet Nam y el Mediano Oriente. La eficacia de los juegos optimizó más el poder de Johnson y de MacNamara que la solución de los problemas de defensa nacional. Otras agencias querían seguir el "juego" de MacNamara, porque les maravillaba el poder que producía y no porque les maravillara el tipo de defensa eficiente y eficaz que se lograba.

En este tipo de plan, el planificador da a los participantes del juego un libreto que no tienen los actores corrientes. En el intento de vencer a sus adversarios, el participante compite siguiendo el libreto de reglas. Acepta de antemano las reglas y el sistema de puntuación. El arte del planificador radica en encontrar el modelo que habrá de influir sobre un número suficiente de jugadores diestros para que entren al juego.

Comienza con una medida que relaciona las metas de la organización con la utilidad pública de la actividad. Los juegos necesitan este indicador de interés general —una característica específica medible objetivamente— para servir de meta a los contrincantes. Cada jugador ha de comenzar con iguales recursos y oportunidades; además, se diseña un obstáculo que compense cualquier desventaja inicial.

Hay varias alternativas para determinar quién gana: 1) el de mayor puntuación hasta la fecha; 2) los competidores que sobrepasan un patrón fijo; 3) todos los competidores, excepto los que hayan violado las reglas del juego.

COMPARACION

¿Qué diferencia existe entre las ilusiones del "drama" y las del "juego"? Sectores como educación, salud, bienestar, religión y recreación desean, por lo general, seguir proveyendo en escala cada vez mayor (quizás con un personal más digno y mejor pagado) la misma clase de servicios. Pueden hacer hincapié en nuevos servicios, si al personal de la agencia le parece más conveniente y digno. Esta es la razón por la cual la ilusión dramática es importante. Esta define la inercia conservadora como un reto incitante, define el egoísmo como un sacrificio y a los burócratas como defensores de sus semejantes.

El tipo de competencia que introduce la ilusión del juego sólo se da en los planes de sectores cuando hay centros importantes de decisiones que compiten por el servicio del sector, digamos, el oligopolio en vez de

monopolio. Cuando, por ejemplo, la controversia entre las escuelas públicas y las parroquiales se vuelve un asunto político que no puede resolverse por un pacto entre las oficinas que compiten, puede introducirse la "contabilidad". Tales indicadores, como los resultados de pruebas de realización, ponderados por líneas de admiración o porcentajes de deserción, pueden representarse gráficamente, en contraste con recursos disponibles, a nivel de los estudiantes que comienzan, en vías de producir índices comparativos de efectividad para usarse en la asignación de futuros contratos. Por supuesto, esto no funciona, a menos que las partes en disputa acepten de antemano el libro de reglas y jueguen, como compitieron los manufactureros de armazones de aviones por el contrato del SST.

Rara vez, se desarrolla esta clase de competencia mutua en los planes por sectores. Tenemos el ejemplo de la lucha entre el servicio médico privado y el de tipo público en Estados Unidos. La dificultad de desarrollar juegos optimizantes se debe a lo difícil que resulta renovar la competencia continuamente. Vale decir, un plan puede obtener jugadores más fácilmente, si hay la posibilidad de que se ganen algunos juegos, aunque se pierdan otros. Como diría una de las partes envueltas en una lucha por contratos: "No conseguiré todos los contratos, pero agarraré mi parte". Si se amenaza con eliminar a los perdedores en forma permanente, pocos jugadores estarán dispuestos a participar.

Aquí puede ser revelador considerar el llamado dilema de la distribución entre sectores. El problema, como se formula típicamente, es el siguiente: ¿A cuánta educación equivale un mes de salud? ¿Evitar un mes de enfermedad, es más valioso o menos valioso que un año que se gana en educación? (suponiendo que cuestan lo mismo en términos de recursos). De determinarse una puntuación común, las agencias de salud y educación podrían someterse a pruebas repetitivas y a base de los resultados alcanzados, obtener las recompensas que les corresponden.

La dificultad de diseñar un juego optimizador no se debe, como se cree a menudo, a dificultades técnicas. No es, técnicamente hablando, más difícil de medir que el éxito de una política exterior. Tales medidas son limitadas, rígidas, artificiales y equivocadas. Si para medir el éxito de una política exterior podemos usar el conteo de cuerpos, no será tan difícil encontrar una medida igualmente adecuada para determinar el éxito de los servicios sociales.

Por otra parte, es obviamente absurdo tomar la ganancia de una empresa como índice de contribución pública de la empresa productiva. Pero se acepta, porque es una ilusión deseable para ese grupo de participantes.

Cuando preguntamos si es factible la optimización entre sectores, no preguntamos si podría diseñarse técnicamente. La respuesta es afirmativa. Lo que queremos saber es si las organizaciones envueltas en

actividades sectoriales —salud o educación— querrían o necesitarían la ilusión de competir sectorialmente entre ellas por fondos públicos bajo condiciones previsibles. La respuesta es que sí competirían, si con ello creen que se podría aumentar la escala e independencia de ambos sectores.

¿Cuándo preparan planes de optimización los planificadores sociales? Hasta ahora, se han hecho en áreas de colaboración con análisis económicos y físicos a niveles nacional y metropolitano.

Los países vencedores en el juego del INB (Ingreso Nacional Bruto) no tienen necesariamente la mejor planificación económica. Los mismos economistas han comenzado a dudar de la utilidad de sus asesoramientos. Algunos economistas han ampliado sus miras para perfeccionarse en análisis social. Otros han incorporado analistas sociales a sus equipos, desarrollándose así una demanda creciente por planificadores socialistas. En esta tarea de colaboración, el planificador social trabaja con programas económicos nacionales para conseguir tal puntuación que represente la ilusión del juego. Son tan excitantes algunos de los nuevos juegos que difícilmente se aceptan los viejos modelos.

El plan físico es la segunda área de colaboración que permite a los planificadores sociales participar en el juego de optimización. Aquí pueden incluirse las agencias de desarrollo de recursos urbano-regionales, las cuales invitan a los planificadores sociales a participar cada vez más. El incremento de esta demanda ha sido secuela del brote de conflictos urbanos y sociales. Los planes de optimización se preparan, generalmente, bajo condiciones de oligopolio, en que los competidores se benefician del juego de ilusiones. Se pueden aprovechar de esta ilusión, porque los más poderosos de ellos no están seguros de ganar y/o porque, a falta de esta ilusión, podría emplearse alguna forma más amenazante de competencia. Cuando los planificadores sociales se unen a equipos de trabajo para planificación económica y física, se envuelven más en la preparación de planes de optimización.

CONCLUSIONES

Al discutir lo que “realmente” hace el planificador social nos hemos referido al plan normativo que las agencias de sectores sociales usan para desarrollar la ilusión de drama. Hemos hablado de planes de optimización en que el gobierno emplea planificadores sociales en colaboración con planificadores económicos y físicos para desarrollar una ilusión de juego. Indicamos que esas ilusiones de drama y juego son, tal vez, lo más provechoso que hace el planificador. Indicamos que las supuestas ventajas de catalogar las decisiones en los sectores de servicios públicos y las decisiones eficaces u óptimas en los planes de colaboración, rara vez se constatarán mediante investigación y nunca con financiamiento sustancial. La necesidad e interés que tiene la

organización por los planificadores no se debe "realmente" a que éstos le ayudan a hacer mejores decisiones, sino a que pueden contribuir a la ilusión de mejores decisiones.

Tal interés y necesidad por planificadores no surge de las metas de la organización como tal, sino a la necesidad misma de la organización de controlar sus propias sub-unidades y defender sus recursos y autonomía en un ambiente burocrático. Sostenemos que la configuración de organizaciones en grande escala con actitudes monopolísticas eficaces propicia el desarrollo y proliferación de planes normativos. También dijimos que con menos frecuencia se exige del planificador social la preparación de planes óptimos. Pero el mercado para estos planes no depende de si hay o no técnicos para prepararlos. Dichos planes florecen cuando un oligopolio de organizaciones encuentra que una ilusión de juego en particular es más cómoda que las presiones alternativas.

Cuando las naciones empezaron a imitar a las empresas económicas, se multiplicaron los organismos nacionales para la planificación económica.

El desarrollo de la planificación en Puerto Rico ofrece un ejemplo de la planificación como ilusión. Después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación se popularizó entre los sectores económicos del país. La imagen de Puerto Rico y de los puertorriqueños era, según las encuestas, bastante negativa entre los inversionistas potenciales de Estados Unidos. En el lapso de unos pocos años se invirtió tal imagen y llegó a creerse que en Puerto Rico se planificaba el progreso y los planes se hacían realidad.

Como se ha dicho tantas veces, el éxito de la planificación comenzó cuando el gobierno retiró su capital de la fábrica de cemento, entre otras y lo convirtió en la construcción de un hotel que arrendó a una gran corporación. Esta gestión económica desafiaba la creencia de que los enormes costos de construcción de la post-guerra obligaban a fijar precios astronómicos por facilidades hoteleras. Tuvo éxito el peritaje en planificación. El Caribe Hilton sirvió de base a la cadena internacional de hoteles Hilton. Más importante aún, esto propició la inversión del capital privado de Puerto Rico en la pujante industria hotelera.

Este es uno de los muchos ejemplos del papel de la planificación económica en el desarrollo de Puerto Rico. Pero compárese con Hawaii. Hawaii no tenía ninguna agencia importante de planificación, ni interés alguno en una ilusión de planificar. Pero ese país ha tenido un ritmo de desarrollo tan rápido como Puerto Rico, logrando también una gran inversión privada en facilidades hoteleras. Otro caso de una economía no planeada que se ha desarrollado más rápidamente que la de Puerto Rico es de las Islas Vírgenes. Puerto Rico necesitaba más la ilusión que el plan.

La planificación económica de Puerto Rico era principalmente del

tipo de planes normativos. Se combinó el número de empleos, la inversión de capital que exigía cada empleo, la población proyectada, la fuerza obrera y los recursos humanos necesarios en indicadores que producían estimados para años futuros. Estos estimados se manifestaron en forma de una lucha dramática contra la pobreza. Se estipuló claramente el papel que los actores iban a desempeñar. Transcurrido el tiempo suficiente después de cada proyección, los datos recibidos se acomodaron a las proyecciones hechas. Luego se instrumentaron los planes. Al surgir inconvenientes, ya se habían escrito, el drama se llevó a cabo.

El observador que desee ver la vida como teatro, podría encontrar en Puerto Rico un elenco y una producción excitantes dirigido hábilmente por el Poeta en Fortaleza. Esto no significa que el ingreso **per-cápita** no aumentara en la realidad. El punto importante es el siguiente: el planificador social no sólo se inclinaría a decir que el ingreso **per cápita** aumenta dramáticamente sino que depende de que se lo perciba dramáticamente. El éxito del planificador en Puerto Rico no consistió en hallar alternativas más eficaces que las que habrían encontrado en otros lugares. Tanto la libre empresa como los asesores económicos o los planificadores socialistas disponen de alternativas eficaces. El éxito consistió en que los planificadores crearon, en un contexto de imágenes negativas y desconfianza, un sentido dramático de éxito, una ilusión de recompensas, antes de que éstas estuvieran al alcance de la mano.

Utilizando en parte un excedente de guerra forzado y una mayor autonomía política, los planificadores, literalmente, propusieron cientos de alternativas. Muchos fracasaron, incluso algunos de los que más se pregonaron en las campañas electorales. Pero los planificadores tenían el control y la flexibilidad para transferir recursos a las áreas más productivas, cuando lo exigía la situación. Esta transferencia de recursos, acompañaba siempre de los símbolos de la acción —Fomento, Operación Manos a la Obra— mantuvieron la ilusión de cambio planeado.

La ilusión de un cambio planificado creó confianza entre los inversionistas locales y extranjeros. Esta confianza aumentó las posibilidades de cambio y dirigió la atención mayormente hacia los planes que tuvieron éxito que hacia los que fracasaron. En el peor de los casos, lo que era Operación Manos a la Obra pudo haber sido Operación Adulación; sin embargo, en sus aspectos positivos, constituyó un foco de interés y preocupación.

En Puerto Rico —¿dondequiera?— la buena planificación ha sido planificación social— en el sentido de crear ilusión social, sentido de drama y juego. A fin de cuentas, la ilusión es la dimensión más humana del ser.