



CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA

CENTRO LATINOAMERICANO DE DOCUMENTACION
ECONOMICA Y SOCIAL

CLADES

RESTRINGIDA

E/CEPAL/CLADES/R.14

6 de mayo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

EL PROCESO DE PLANIFICACION, LA DOCUMENTACION QUE GENERA
Y LA PROBLEMÁTICA DE SU CLASIFICACION

(Primera parte)

Documento preparado para el 2º Curso-seminario de Capacitación
para operar el Sistema INFOPLAN

11 - 29 de mayo de 1981

Santiago de Chile, 1981

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
A. EL PROCESO DE PLANIFICACION	3
B. CLASIFICACION DE LA DOCUMENTACION DE PLANIFICACION: SU PROBLEMATICA	5
CUADRO SINOPTICO	9

EL PROCESO DE PLANIFICACION, LA DOCUMENTACION QUE GENERA Y LA PROBLEMÁTICA DE SU CLASIFICACION

INTRODUCCION

Dada la problemática del proceso de planificación y la diversidad de documentos producidos en él, hemos creído necesario entregar un marco de referencia como apoyo a la labor del documentalista o analista de información documental. Se intenta describir algunos de estos problemas, y cómo afectan a la creación de un sistema de información para que sea capaz de responder a las necesidades de información de los profesionales involucrados en el proceso de planificación.

El primer problema que se destaca por su mayor complejidad, es el concepto mismo de planificación sobre el que no existe un consenso, creándose en consecuencia problemas de comunicación, ya que la planificación presupone, como dice Boissier^{1/} "la estructuración de un lenguaje que permita que las representaciones simbólicas de las ideas transmitan idénticos conceptos para distintos interlocutores". Si esto no se ha logrado en el campo de la planificación no es sólo por problemas semánticos sino fundamentalmente porque la planificación involucra contenidos valorativos distintos según la concepción de la sociedad, y en particular, según el rol que se asigne al Estado. Si a ello se agrega la naturaleza interdisciplinaria de la planificación, nos enfrentamos a diferentes interpretaciones y concepciones en su aplicación a la realidad existente en cada país. De ahí que la documentación que se genera al expresar tanto los puntos de vista teóricos, como la descripción de las acciones del proceso mismo, reflejan esta diversidad dificultándose el control documentario, su clasificación o tipología y por ende, su procesamiento y recuperación.

Para ilustrar esta afirmación, y planteándola en términos extremos, se puede distinguir entre los partidarios de utilizar el mecanismo del proceso económico que le asigna al Estado un rol fundamentalmente subsidiario y aquellos donde el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional a través de un sistema central de planificación. Sin embargo, en forma creciente aunque bajo concepciones distintas, los países han aceptado las bondades de la intervención racional e informada del Estado en la sociedad y su rol en el proceso económico a través de variadas formas de planificación.

^{1/} Boissier, Sergio. Diseño de planes regionales. Colegio de Ingenieros de Caminos, Madrid, 1976.

En este sentido, es importante acotar que la labor de la CEPAL, a través de sus organismos especializados ha producido en la región, entre otras cosas, una tendencia hacia la normalización en el tratamiento teórico analítico de la planificación, buscando un enfoque integrador que podría definirla como un proceso continuo que guía un sistema social hacia un objetivo deseado, lo que supone superar las restricciones actuales a través del uso del conocimiento técnico.

Si la CEPAL cumplió un rol normalizador del concepto de "planificación" a través del ILPES, CLADES por su parte - en el campo de la información y documentación - ha llevado a cabo estudios para formular hipótesis e identificar problemas que constituyen serios obstáculos a la transferencia de información económica y social, y que dificultan el proceso de desarrollo.

Como resultado de estos estudios, se ha intentado crear sistemas de información que faciliten la transferencia del conocimiento y las experiencias habidas como es el caso de INFOPLAN.

Es sobre esta base que se sustenta la concepción del Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN) y se propicia su implementación futura, considerando ciertamente la complejidad que supone la generación de documentos por parte de una actividad originada en un pensamiento de relativo consenso y que se expresa esencialmente en documentos no convencionales y atípicos.

De ahí que la metodología seleccionada para enfrentar el problema del análisis de esta documentación, haya sido el de seguir el proceso mismo de planificación, ya que es en éste y en cada una de sus etapas donde se produce la mayor generación de documentos teóricos y prácticos, y donde se requiere también, el mayor acopio de información adicional para concretar la solución de los problemas cualquiera que sea el concepto de planificación que se aplica.

A continuación, se presentan algunas notas referentes al proceso de planificación, como una forma de integrar las tareas documentarias en una óptica compatible con el esfuerzo normalizador de CEPAL/ILPES en el campo de la planificación, aunque estamos conscientes, por lo ya dicho, que esta concepción no siempre permitirá clasificar fácilmente la información generada por alguna de las modalidades de planificación mencionadas anteriormente.

A. EL PROCESO DE PLANIFICACION

La planificación del desarrollo, desde su nacimiento, es entendida como aquel proceso que pretende racionalizar y regular - parcial o totalmente - la organización del esfuerzo de una sociedad para lograr los objetivos del desarrollo económico y social que ésta se ha fijado.

Este proceso de planificación, tiene su origen en una situación referencial deseable de alcanzar dentro de determinado horizonte temporal llamada también imagen-objetivo. Esta corresponde a un modelo, y como tal, a una simplificación selectiva de la realidad, que expresa la situación futura deseada por los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones. En ella se hace referencia a un cierto modelo de crecimiento o de desarrollo y, por lo tanto, implica una proposición sobre la estructura y el funcionamiento del sistema durante el período establecido. Esta imagen-objetivo es la que guía la formulación y la ejecución del plan.

1) La formulación del plan comprende, de acuerdo a la tradición, las etapas del diagnóstico, determinación de objetivos y metas, diseño de la estrategia y especificación de políticas. A su vez, la ejecución del plan implica la selección de los instrumentos de política y el control y evaluación del mismo.

a) Diagnóstico y prognosis: En la formulación de un plan, la etapa de diagnóstico y de prognosis tiene por objetivo central, presentar a los planificadores un cuadro claro con la descripción de la situación existente, las causas que la explican y las tendencias del cambio. La prognosis, por otra parte, consiste básicamente en una extrapolación de la situación actual a alguna fecha futura; se trata de proyectar las tendencias detectadas en el diagnóstico bajo el supuesto que se mantendrán las fuerzas que en el pasado han determinado dichas tendencias.

b) Objetivos y metas: Los objetivos y las correspondientes metas se insertan dentro de la situación referencial a futuro conocida como imagen-objetivo. Un objetivo en la planificación es el estado en que aparece una variable en el modelo e imagen-objetivo. El valor de dicho estado es una meta, en la medida en que dicho valor se asocie a una trayectoria temporal.

c) La estrategia: Una estrategia de desarrollo es un conjunto de decisiones importantes que, teniendo en consideración las posibles reacciones del medio, tiene por propósito principal, maximizar los cambios necesarios en un sistema y, al mismo tiempo, minimizar las reacciones adversas que estos puedan despertar. Este conjunto limitado de decisiones, se expresa mediante una secuencia de combinaciones de opciones alternativas denominadas - principios guías o lineamientos estratégicos - que definen el marco de referencia en donde se insertan las políticas específicas.

d) La especificación de políticas: Con los antecedentes reunidos en el diagnóstico, la definición de objetivos y metas y el diseño de la estrategia - que apunta a establecer las acciones fundamentales que deberían ser introducidas durante el proceso de planificación para cerrar la brecha entre la situación presente en el diagnóstico y aquella planteada en la imagen-objetivo - es posible especificar las políticas para el desarrollo. Se habla de una política de desarrollo cuando ésta refiere a los principios por medio de los cuales un gobierno usa de su autoridad para regular el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos, los cuales deben realizar, con los recursos del Estado, las acciones planteadas en los objetivos, metas y estrategia.

2) La ejecución del plan

a) La selección de los instrumentos de política: Corresponden a aquellos instrumentos específicos que apoyan la ejecución de las grandes decisiones de política de tal manera que, al permitir, prohibir, estimular o desalentar los comportamientos de determinados agentes en ciertas circunstancias, favorecen la acción coordinada en algunas áreas o sectores. Estos instrumentos pueden agruparse en: finanzas públicas, instrumentos monetarios y crediticios, tasas de cambio, instrumentos de control directo como la capacidad del Estado para fijar precios, valores o cantidades, instrumentos institucionales que afectan al sistema básico dentro del cual actúan los otros instrumentos, proyectos específicos, etc. En este grupo se incluyen también los programas y proyectos que determinan, con mejor grado de precisión, la forma y oportunidad en que deben realizarse ciertas actividades.

b) Control y evaluación del plan: Constituye la última etapa del proceso de planificación. Sin embargo, cabría hacer notar que ésta es también la primera que dará nacimiento a un nuevo flujo de información, pues la planificación no tiene una línea claramente definida de su inicio como tampoco de su fin, ya que responde a un proceso circular continuo. El control envuelve, naturalmente, una cuestión de verificación, de medición y abarca tanto horizontes temporales como otros elementos muy disímiles a ser medidos.

Para el control y evaluación del corto plazo, normalmente se utilizan:

- i) las partidas del presupuesto por programa y el correspondiente flujo de caja, que permite seguir el desarrollo de cada proyecto desde el punto de vista financiero;
- ii) el control físico del avance de obras, y
- iii) un conjunto de indicadores coyunturales que permiten un control global.

Para el control y evaluación del largo plazo, se utilizan los datos proporcionados por las cuentas nacionales a objeto de dar respuesta a interrogantes como: cambio en la composición del producto, cambio en la distribución del ingreso, etc.

B. CLASIFICACION DE LA DOCUMENTACION DE PLANIFICACION: SU PROBLEMÁTICA

Como se ha dicho y reiterado anteriormente, la documentación generada por y durante el proceso de planificación es diversificada, heterogénea e indudablemente difícil de tipificar y clasificar. Sin embargo, todo sistema de información debe - desde su primera concepción y diseño - enfrentar ya sea creando o adaptando las metodologías existentes, la construcción de un esquema de clasificación lo suficientemente general que permita una ordenación primera de grandes rasgos pero claramente distinta en cuanto a diferencias y similitudes de formas y contenidos.

Dentro de la literatura estudiada para apoyar la construcción de un esquema de clasificación para planificación se eligió el esquema clasificatorio del DEVSIS^{2/} (Development Science Information System) que fue creado para satisfacer las necesidades de información provenientes de las acciones en pro del desarrollo.

^{2/} DEVSIS, Grupo de Estudio. DEVSIS: diseño preliminar de un sistema internacional de información para las ciencias del desarrollo. Ottawa, CIID, 1976. 271 pp.

A través de él, DEVSIS propone una innovación significativa, cual es la de sugerir un esquema clasificatorio de la documentación de acuerdo a su propósito en relación con la misión (del desarrollo)^{3/} en lugar de las clasificaciones temáticas por áreas de conocimiento conocidas tradicionalmente. Esta misma condición de "misión" de la planificación fue la que hizo lógico el adoptar el esquema DEVSIS, ya que INFOPLAN concibe el mismo propósito respecto a la documentación generada por la planificación. Por otra parte, la adopción de este esquema posibilitaba la compatibilidad del sistema INFOPLAN con los sistemas de información del área del desarrollo propiciados por DEVSIS. Sin embargo, fue necesario realizar un serio estudio de las categorías propuestas por DEVSIS para el proceso del desarrollo para encontrar sus equivalencias con el lenguaje del proceso de planificación.

La metodología seguida consistió en primer lugar y a través de una muestra, en identificar las características de los documentos que se generaban en cada etapa del proceso de planificación, cuál era su contenido sustancial y cuál era la forma de presentación de este contenido, cuáles eran las instituciones dentro del sistema agencial de planificación que los generaban con mayor frecuencia. Como resultado de este examen, se logró tipificar tres tipos de documentos:

- i) documentos que presentan habitualmente una estructura y contenido similares, como por ejemplo, los planes nacionales de desarrollo;
- ii) documentos que si bien no presentan una estructura permanente tienen, sin embargo, un contenido similar, como por ejemplo, los estudios integrados de recursos naturales;
- iii) documentos con una estructura y contenido variables, por ejemplo, estudios teóricos, relacionados con la concepción de una política económica aplicada en la formulación de un plan de desarrollo, artículos de divulgación, información sobre expertos, equipo o instrumentos, etc.

A continuación y como segunda etapa se intentó establecer, a la luz de esta tipificación, la vinculación que pudiera existir entre el contenido de cada grupo de documentos y el contenido y definición de cada categoría del esquema del DEVSIS, encontrándose que eran asimilables; más aún, algunos presentaban una clara equivalencia. La siguiente etapa consistió en realizar el

^{3/} DEVSIS, Grupo de Estudio. *Ibit.*

análisis de información de la muestra, agrupándola según las categorías y someterlo a determinados planificadores para obtener su opinión tanto respecto a la utilidad de una presentación de esta índole para detectar información relevante generada en el proceso de planificación, como para comprobar si la ordenación de los documentos según las categorías, respondía a la secuencia del propósito de la planificación.

La respuesta fue positiva en términos generales pero fue necesario realizar mayores ajustes y profundizar en la línea de experimentación que se había iniciado. Este trabajo ha continuado y se ha llegado a concluir que la aplicación de las categorías DEVSIS como esquema de clasificación para la literatura de planificación resulta eficaz y permite además, la ordenación física de una colección especializada en el tema, y su uso como un mecanismo de control para la selección de documentos que ingresan al sistema.

En este curso-seminario se pretende ahondar en esta materia a objeto de lograr un criterio común para el uso y aplicación de las categorías DEVSIS como herramienta normalizadora de la clasificación de la literatura de planificación, de la selección de la documentación pertinente al proceso de planificación y de los servicios de información que se esperan del sistema INFOPLAN.

A continuación se presentan las categorías DEVSIS y un cuadro sinóptico de las equivalencias de éstas y el proceso de planificación.

La clasificación DEVSIS comprende siete grandes áreas:

A) Hechos, tendencias y análisis: agrupa toda la información descriptiva y analítica de la situación existente.

B) Prescripciones para adoptar decisiones: agrupa toda la información relativa a recomendaciones concretas para modificar la situación existente.

C) Políticas, planes, programas y arreglos oficiales: para la documentación referente a la formalización en previsiones y decisiones para modificar la situación existente.

D) Acciones para el desarrollo: experiencias con las operaciones: para la documentación que recoge la información referente a las acciones concretas realizadas como solución a los problemas del desarrollo.

E) Consecuencias y evaluación: para la documentación que registra la información de seguimiento y evaluación de las acciones concretas llevadas a cabo.

F) Recursos e instrumentos para el desarrollo: categoría que agrupa la información periférica o de apoyo a las acciones de las categorías anteriores, tales como: metodologías, guías bibliográficas, etc.

CUADRO SINOPTICO

Proceso de Planificación

Categorías DEVSIS

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION EXISTENTE

CATEGORIA A: Hechos, tendencias y análisis



DEFINICION DE LA IMAGEN-OBJETIVO

CATEGORIA B: Prescripciones para adoptar decisiones.



FORMULACION DE ESTRATEGIAS, POLITICAS, PLANES Y PROGRAMAS

CATEGORIA C: Políticas, planes, programas y arreglos oficiales



EJECUCION Y CONTROL DEL PLAN

CATEGORIA D: Experiencia con las operaciones



EVALUACION DEL PROCESO

CATEGORIA E: Evaluación *Observación, descripción, análisis, síntesis, conclusión, recomendación*
Proyecto de desarrollo ambiental

ELEMENTOS E INSTRUMENTOS DE APOYO AL PROCESO DE PLANIFICACION

CATEGORIA F: Recursos e instrumentos para el desarrollo

Indicadores, datos, información, métodos, técnicas, recursos, apoyo y proceso de planificación.

