

INT-1910

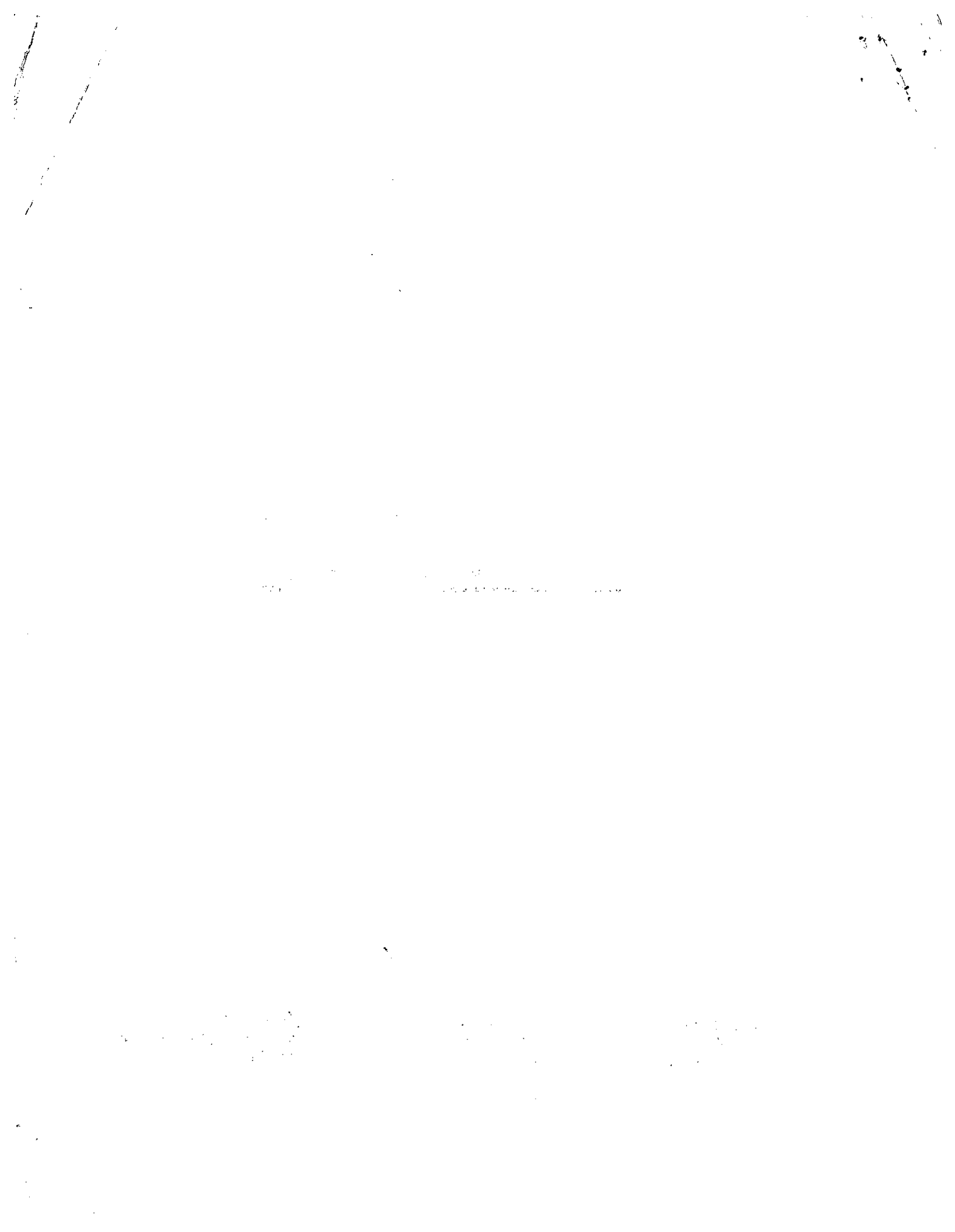
~~CEPAL (1910)~~

VI CONGRESO PANAMERICANO DE SERVICIO SOCIAL  
Caracas, 15 al 22 de junio de 1968

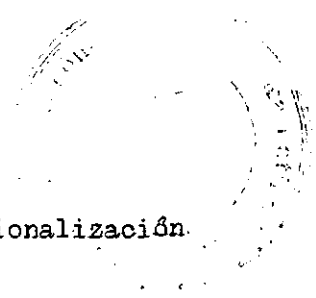
LA PLANIFICACION COMO TECNICA DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

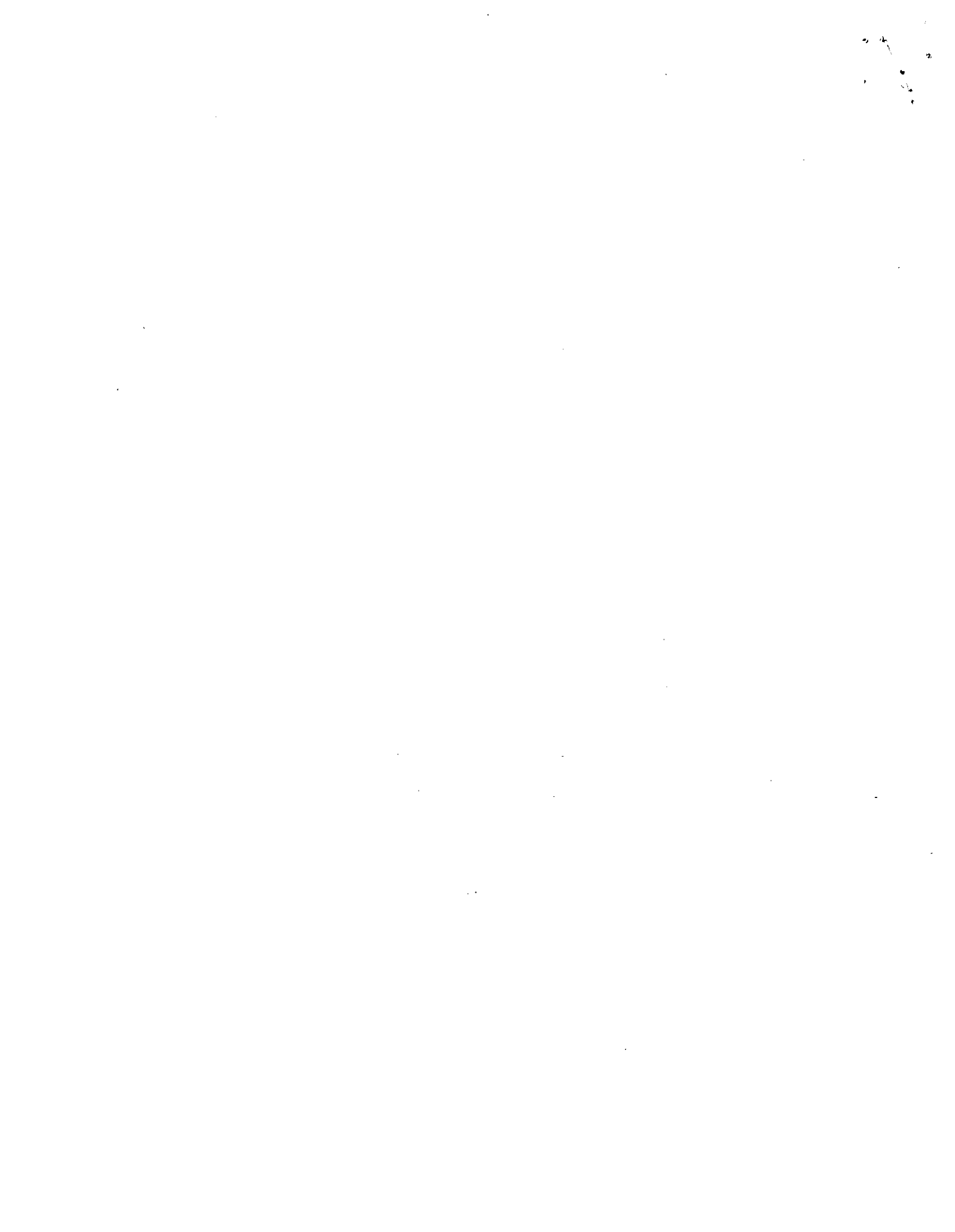
POR Rubén D. Utría\*

\* Aun cuando el autor es funcionario de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL, las opiniones expresadas en este documento son de su propia responsabilidad.



## I N D I C E

- 
- I. NATURALEZA Y ALCANCES DE LA PLANIFICACION
    1. La planificación como instrumento de racionalización de decisiones.
    2. Implicaciones del carácter instrumental de la planificación.
  
  - II. ELEMENTOS PARA UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO
    1. Limitaciones del marco actual de referencia
    2. El Desarrollo como proceso de transformaciones estructurales.
    3. La interrelación y la coherencia de los cambios
    4. El papel del hombre y la comunidad en el proceso de desarrollo
  
  - III. LA PLANIFICACION COMO TECNICA DEL DESARROLLO
    1. Significado de una concepción amplia del desarrollo
    2. Los nuevos compromisos de la planificación



## I. NATURALEZA Y ALCANCES DE LA PLANIFICACION

### 1. La planificación como instrumento de racionalización de decisiones

En su concepción más elemental la planificación es sólo la aplicación objetiva de las facultades de la inteligencia y la sensatez en los procesos de toma de decisiones. Cuando se trata de la planificación del desarrollo nacional su marco de referencia se amplía significativamente para abarcar y combinar racionalmente una amplia gama de factores o "variables" de índole social, económica, cultural, política, geográfica y espacial, entre otras.

El sujeto de la planificación del desarrollo lo constituye la percepción objetiva y racionalizada de la realidad nacional y el conjunto de problemas y perspectivas que afectan ésta. A su vez, el objeto lo constituye la formulación sistematizada de un diagnóstico y un conjunto articulado y coherente de soluciones concretas, así como los elementos de doctrina o política y una estrategia para orientar la acción.

En torno a su objetivo central - la racionalización de las decisiones- la planificación cumple ciertas funciones específicas. Por una parte asegura la objetividad en la interpretación de los fenómenos del desarrollo y sus proyecciones. Por otra, define una base unitaria de orientación para cada uno de los esfuerzos en los diferentes sectores y niveles del desarrollo. Al mismo tiempo, suministra elementos para la sincronización y coordinación de los diferentes procesos operativos y administrativos. Simultáneamente permite un uso coordinado y eficiente de los recursos disponibles . 1/

Para el logro de sus funciones y objetivos la planificación cuenta con una serie de medios básicos y complementarios, de carácter flexible y de uso alternativo. Algunos de estos medios son los criterios o condicionantes del proceso de planificación, ciertos instrumentos conceptuales, metodológicos y político-administrativos que definen y accionan el marco de referencia y de operación, y el método de trabajo que ordena el proceso de las diferentes fases del trabajo de planificación.

Entre los primeros -los criterios- podrían mencionarse algunos relativos a la objetividad, la integralidad, la coherencia, la consistencia y la operatividad que deben tener los planes, programas y proyectos específicos.

1/ Véase ILPES. Discusiones sobre planificación. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, México, 1968; CEPAL: La planificación en América Latina, E/CN.12/772, Marzo de 1967. Duodécimo período de Sesiones, Caracas, 1967. Jorge Ahumada: Teoría y programación del desarrollo económico. Cuaderno del Instituto Latinoamericano de Planificación, Serie I, N°1, Santiago 1967. Pedro Vuskovic: El modelo de insumo-producto, Editorial Universitaria, Santiago, 1961. Carlos Matus; Los sistemas de planificación y vigencia en América Latina, CEPAL, ST/ECLA/CONF.20/L.13, Nov. 1965, Santiago, Chile.

La objetividad permite una percepción cada vez más ajustada a la realidad económica, social, cultural y política del contexto de referencia y, por tanto, una selección más apropiada de los instrumentos y técnicas necesarias para la interpretación y el manejo más eficiente de la problemática del desarrollo. Persigue con ello disminuir la influencia que el subjetivismo y los prejuicios individuales tienen generalmente en todos los procesos de toma de decisiones.

La integralidad asegura la inclusión del mayor número de factores o "variables" que directa o indirectamente inciden en el proceso de desarrollo. El desarrollo de un país constituye un cierto modo una unidad, como resultado de la influencia que todos los factores sociales, físicos, económicos y políticos ejercen mutua, recíproca y simultáneamente. Por eso no puede hablarse con propiedad a nivel nacional de "planificación económica", o "planificación social", o "planificación física", etc., como actividades aisladas y autosuficientes. Es necesario establecer una visión de conjunto que abarque la totalidad de las actividades de la comunidad nacional, ya que los problemas que deseamos prever y resolver a través del proceso de planificación no se generan por sí solos y en forma aislada, sino que son la resultante de una gestión colectiva y de la acción de un complejo de causas de naturaleza, orígenes, intensidades y efectos diversos. Como se verá más adelante, el proceso de desarrollo de un país constituye en cierto modo un complicado e ingenioso sistema de vasos comunicantes cuyo equilibrio sufre alteraciones al impacto de cada iniciativa importante ya sea ésta individual o colectiva, interna o foránea, por acción u omisión. Cada gestión en la política del desarrollo y cada nueva obra de infraestructura implican un impacto relativo -positivo o negativo- para el desenvolvimiento de la comunidad y se reflejan en la economía, el desarrollo regional y urbano, en la cultura, en la estructura de poder y en todos los aspectos de la vida colectiva. Por esta razón, en cada problema económico, político o social nos encontramos ante un complejo de causas y de interacciones que necesita ser tratado integralmente y en función de una comunidad en permanente proceso de mutación o desarrollo. Esta concepción dinámica de la sociedad y sus problemas lleva a los planificadores a asumir, como actitud fundamental, una visión de conjunto y a formular unas soluciones de carácter integral. El tratamiento y el desarrollo de sectores y aspectos aislados sólo pueden conducir a desajustes de la economía, el orden político y social y de todos los demás frentes de la vida del país, porque en general la comunidad nacional nace y se desarrolla como un organismo vivo y actuante que requiere un ritmo armónico de crecimiento y de progreso.

La coherencia se relaciona con el grado de vertebración e interrelación que tanto las interpretaciones como las soluciones deben tener como resultado de la acción mutua y recíproca que ejercen entre sí todos los factores que intervienen en el proceso de desarrollo. Ello permite prever y probablemente morigerar los efectos adversos que

ciertos impactos benéficos para un sector producen en otros. Este es el caso, por ejemplo de ciertos modelos de industrialización a base de tecnologías de capital intensivo que si bien aseguran altos márgenes de productividad también pueden desplazar mano de obra -generalmente abundante- y drenar significativamente capitales y divisas escasos. Otro es el caso de la concentración de las inversiones en torno a los grandes mercados que si bien permite un uso intensivo de la infraestructura también puede aclarar y concentrar la urbanización.

La consistencia se refiere a la vinculación de causa y efecto que debe existir en todos los aspectos del diagnóstico y la programación para que las soluciones tengan validez. La falta de consistencia generalmente induce a concentrar las soluciones mas en los efectos que en las causas. Este es el caso de muchas políticas y programas sociales que apuntan básica y simultáneamente hacia soluciones subsidiadas para unas cuantas familias en vez de orientarse hacia la ampliación sistemática de los frentes de empleo y los correspondientes niveles de ingreso.

Y la operatividad hace relación con el realismo y el carácter de procesos operativos que deben imprimirse a todos los programas y proyectos a fin de que sean viables. Como es bien sabido, en latinoamérica una buena parte de los programas y proyectos de desarrollo no pueden ejecutarse o encuentran muchas dificultades en su realización debido a que los aspectos operativos no han sido suficientemente estudiados con anticipación.

Los instrumentos son de diversos tipos. Los teórico-conceptuales están constituidos por una serie de hipótesis de trabajo sobre la naturaleza y la dinámica del desarrollo y sus principales factores económicos, políticos, sociales, geográficos, etc. A la luz de estas hipótesis son analizadas las condiciones y requerimientos del desarrollo y se formulan las correspondientes soluciones. Los metodólogos son un conjunto de abstracciones que permiten identificar, medir y combinar racionalmente diversos factores y procesos del desarrollo. Estos "indicadores", "variables" y "modelos" hacen posible la prognosis y la programación. Las técnicas específicas son el conjunto de conocimientos tecnológicos convencionales que la planificación emplea a fondo en el tratamiento de cada sector y proceso específico. Los mecanismos político-administrativos son el conjunto de recursos legales y organismos técnicos y administrativos destinados a institucionalizar y permitir la puesta en marcha de los procesos de planificación a todos los niveles.

Cualquiera que sea la orientación de la planificación su proceso operativo sigue generalmente una secuencia o método que parcela el trabajo en cuatro etapas principales. Una de investigación destinada a identificar los problemas, sus tendencias, sus alcances y sus causas

y que generalmente se le denomina diagnóstico. La segunda está consagrada a la proyección en el futuro de los principales fenómenos del desarrollo pasado y presente a fin de prever el curso alternativo que pueden tomar los diferentes problemas y, con base en tal previsión, extraer conclusiones en materia de política y estrategia para la ejecución de los planes y programas. Esta etapa es conocida generalmente como prognosis. La tercera está destinada a la concreción de tratamientos y soluciones alternativas para los diferentes problemas y requerimientos del desarrollo. De ella deben derivarse el "plan", los diferentes "programas" sectoriales, los "proyectos" específicos, y también las políticas y estrategias necesarias para que éstos puedan ser realizados. Esta etapa es conocida como programación y constituye la fase culminante de todo el proceso planificador. Finalmente, es necesario observar en forma sistemática el curso seguido por tales tratamientos y soluciones concretas, su grado de aplicación, su impacto sobre la realidad nacional y el cumplimiento de las predicciones. Esta etapa es conocida como evaluación y constituye un proceso constante de observación y control de los programas, proyectos y políticas en marcha destinado a permitir la introducción de los ajustes y cambios que resulten necesarios en la práctica.

Todo este conjunto de criterios, instrumentos y métodos involucrados en el proceso de planificación está destinado a facilitar la interpretación y el manejo de la problemática del desarrollo. Su aplicación resulta necesaria y conveniente para los países latinoamericanos en razón de dos consideraciones principales. En primer lugar, los problemas que plantea el desarrollo son graves y requieren urgente solución. A diferencia de lo que acontecía en la región hace unas cuantas décadas, las rígideces y los obstáculos que el desarrollo encuentra en cada país están generando conflictos más agudos y explosivos que requieren urgente tratamiento. La fuerte discrepancia entre la dimensión y la naturaleza de los problemas y las respuestas que estamos dando a través de la política convencional constituye un factor de conflicto y frustración que está llevando en muchos casos a situaciones insostenibles. Los altos niveles de vida y de condición social -y aún las exigencias de un mayor incremento de éstos- que exhiben los países industrializados producen en latinoamérica "efectos de demostración" que contribuyen sistemáticamente a acelerar la demanda de reivindicaciones y la frustración de los sectores populares y medios.

En segundo lugar, los recursos de que disponen los países latinoamericanos para acelerar significativamente su desarrollo son escasos. Lo son en proporción al tamaño de los déficits acumulados hasta ahora y lo son también en razón de la compleja naturaleza de los problemas y requerimientos que plantea específicamente el caso del desarrollo latinoamericano. Esto significa que la mejor manera de utilizar tales recursos escasos es obtener el mayor rendimiento a base de un uso racionalizado y eficiente de ellos. En tercer



lugar, la aceleración del desarrollo resulta indispensable e inaplazable para disminuir la "brecha" que separa a los países latinoamericanos de aquellos que han logrado un alto nivel de industrialización y desarrollo. No se trata de un propósito romántico de competencia sino, por el contrario, de un hecho vital para el presente y el futuro del desarrollo latinoamericano. En la medida en que tal brecha aumenta, aumenta también la dependencia de nuestros países en relación con los países industrializados y, con ello, se alejan las posibilidades de acelerar nuestro propio desarrollo. Esta penosa y frustrante situación no puede ser superada sino mediante un esfuerzo responsable y sistemático por parte de los propios países latinoamericanos.

La planificación como técnica destinada a facilitar la racionalidad de las decisiones constituye indudablemente eficaz y necesario el logro de estos tres objetivos. Sin embargo, debe tenerse presente que debido a su carácter eminentemente instrumental la planificación no tiene por sí misma la función y la fuerza suficiente para inducir las transformaciones y poner en marcha los procesos que la aceleración del desarrollo implican. Tales funciones corresponden en general al Estado y tienen unas implicaciones políticas o institucionales que trascienden mucho más allá del estricto terreno tecnológico en que opera la planificación.

## 2. El carácter instrumental de la planificación y sus limitaciones

A pesar del auge logrado por la planificación en América Latina durante más de una década, la definición de su naturaleza y sus funciones es algo que todavía suscita - y probablemente seguirá suscitando - discusión intensa y frustraciones. En general estas definiciones varían de contenido y profundidad en la misma forma en que lo hace el contexto al cual están referido. Es decir, según la índole económica, política, física o social; según el nivel nacional, regional o local; y aun según el sector específico, sea este agrícola, industrial, hidráulico o de cualquier otro tipo. A pesar de ello todas tienen un denominador común. Reconocen el carácter de medio o instrumento y muestran una tendencia a identificar su función racionalizadora de decisiones con las funciones rectoras del estado. En este último aspecto pueden identificarse dos tendencias principales: Una que concibe la planificación como instrumento político, y en tal carácter, comprometido ideológicamente con doctrinas y sistemas socio-políticos. La otra la concibe como instrumento operativo, y como tal con características de instrumento doctrinariamente neutro.

En la primera tendencia se observan dos matices también definidos que reflejan básicamente la actitud y los intereses de los dos grandes sectores de opinión en cuanto al carácter y el manejo de la problemática del desarrollo. Para los partidarios del status-quo, la planificación es un instrumento coordinador y armonizador del sistema destinado a consolidarlo y a liberarlo de ciertas rigideces operativas. En este sentido la planificación cumple esencialmente una función consolidadora del orden social existente. En desarrollo de tal función no encuentra resistencia de fondo y por tanto no precisa ser compulsiva. En este marco de referencia la planificación se confunde en la práctica con el ejercicio de la buena administración. Para los partidarios de las transformaciones estructurales, en cambio, la planificación constituye un instrumento revolucionario destinado a introducir y ejecutar los cambios estructurales e institucionales. En este contexto su misión fundamental es transformar

el sistema para lo cual se plantean también diversas alternativas en torno a los medios, el ritmo, el plazo y la estrategia para lograr tal objetivo. En este caso la planificación entraña un constante desafío al orden social y, por tanto está expuesta a toda suerte de resistencia.

En la segunda tendencia - como instrumento operativo- la planificación constituye simplemente un instrumento destinado a racionalizar las decisiones. Es por este carácter que ella puede ser utilizada indiscriminadamente por todas las ideologías, todos los sistemas y todos los procesos y, como corolario, para todas las causas. La planificación surge en este contexto simplemente como una técnica y su empleo como una tecnología que, igual que todas las demás, no tiene por qué estar forzosamente comprometida con las actitudes y las motivaciones con los cuales se maneja y orienta la problemática del desarrollo. Esto significa que la planificación como técnica puede ser empleada indiscriminadamente por países capitalistas y socialistas, por los industrializados y los subdesarrollados.

Independientemente de la opinión de los planificadores ubicados en ambos bandos, la experiencia cumplida en aquellos países y procesos en los cuales la planificación ha sido empleada con cierto rigor deja en evidencia un hecho incontrovertible; en la práctica cada gobierno y cada institución la usa para racionalizar sus decisiones relativas al cumplimiento de sus propios objetivos y metas, de acuerdo con su ideología, sus motivaciones y sus intereses. Es decir -la historia reciente lo confirma- que mediante racionalización sistemática de las decisiones para afrontar los problemas del desarrollo es posible apuntalar un sistema de tipo capitalista o construir un sistema socialista; y además -la historia también lo demuestra- es posible organizar un país para la guerra y la destrucción, o para la paz y la reconstrucción. Así, volviendo al tema inicial, la planificación puede servir independientemente para consolidar el status-quo o para impulsar o consolidar las transformaciones estructurales.

Al analizar objetivamente el problema se tiene la sensación de que en la práctica la controversia no tiene sentido, porque la connotación política o ideológica no es razonablemente inherente a la planificación como técnica sino más bien al régimen de gobierno o a la autoridad específica que la aplica. Ello no quiere decir que el tema de "la planificación del desarrollo" no lleve envuelto el problema ideológico. Por el contrario es un tema profundamente ideológico. Lo que sucede es que el contenido ideológico no es consustancial con la planificación sino más bien con el concepto de desarrollo. Es en la naturaleza y los objetivos del proceso de desarrollo económico y social- y no en las técnicas de planificación- en donde debemos buscar el trasfondo político.

En efecto, si concebimos el desarrollo de América Latina simplemente como un proceso de fortalecimiento paulatino del aparato productivo y de las instituciones y procesos operativos que se derivan de éste, la planificación sólo tiene una función coordinadora no compulsiva, y, por tanto las implicaciones políticas son casi imperceptibles. Esta concepción, conocida en la literatura económica como "institucionalista", parte básicamente de la idea de que el desarrollo es el resultado de innovaciones tecnológicas y ajustes institucionales de tipo operativo. Indudablemente ella tiene bastante validez en el contexto de los países ya industrializados, en los cuales la problemática del desarrollo gira fundamentalmente en torno a mantener las tasas de crecimiento de la productividad y la activación del mercado. La planificación en este caso se realiza básicamente a través de la administración de empresas mientras que el sector público tiene un papel esencialmente coordinador. La planificación adquiere así un carácter "indicativo".

Por el contrario, si debido a las precarias condiciones de la economía y otros aspectos claves de la sociedad, el desarrollo nacional entraña cambios acelerados de las estructuras básicas la planificación -y con ella todos los demás instrumentos que se apliquen al proceso- tendrán un carácter decisivamente orientador y compulsivo. En este caso el contenido y el impacto político de las reformas se verá reflejado sobre la planificación. Esta caracterización de las funciones de la planificación esta implícita: en casi todos los trabajos de los llamados "estructuralistas", cuya concepción del desarrollo ha venido tomando forma paulatinamente en América Latina en las dos últimas décadas 2/

---

2/ "Las contribuciones positivas de los estructuralistas consisten en un intento pragmático de diagnóstico de los problemas de la región latinoamericana, el reconocimiento de los estrangulamientos que tienen bases estructurales e institucionales; y la lucha por introducir cambios importantes en las políticas que deben aplicarse a estas enfermedades" "Desde el punto de vista conceptual, los estructuralistas se conocen mejor por sus diagnósticos de las "deficiencias estructurales", por los "obstáculos" o "embotellamientos" y por los "desajustes internos" que, según ellos creen, explican el retraso del desarrollo de América Latina. Algunos miembros de esta escuela difieren en cuanto a la importancia relativa que conceden a los respectivos factores, pero todos ellos están de acuerdo en que son fundamentalmente de dos clases: Obstáculos originados en el exterior de los países interesados, como en el caso de la adversa relación de intercambio y la limitada capacidad para importar; y los que ocurren en el interior, como el crecimiento acelerado de la población, la urbanización prematura y la expansión de los sectores de servicios, el retraso de la producción agrícola, la magnitud limitada de los mercados nacionales, los sistemas fiscales ineficaces y los cambios políticamente importantes de la estructura de clase. Los estructuralistas no se han presentado con una lista común de desajuste u obstáculos estructurales, puesto que las circunstancias varían de un país a otro y a través del tiempo, pero las enfermedades que describen son recurrentes". JAMES H. STREET en El Trimestre Económico, Vol XXXIV (4); México, Octubre-Diciembre N° 136 pags. 564 y 578 respectivamente.

Las anteriores consideraciones refuerzan la opinión de que el contenido ideológico y político que generalmente rodea a la planificación no es inherente a ella, sino más bien a la interpretación de la problemática del desarrollo que le sirve de marco. Esta circunstancia obliga a definir previamente el contexto conceptual y político del proceso de desarrollo siempre que se quiere establecer con precisión el contenido y los alcances de las técnicas de planificación. Sólo dentro de tal marco de referencia ellas adquieren fisonomía concreta y capacidad instrumental.

## II. ELEMENTOS PARA UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

### 1. Limitaciones del marco actual de referencia.

En la medida en que se avanza en el conocimiento y el manejo de la problemática del desarrollo latinoamericano se aprecia la necesidad de ampliar y perfeccionar los instrumentos conceptuales y metodológicos con los cuales viene operándose. Esta consideración adquiere aun mayor validez en la medida en que ciertos aspectos del desarrollo han llegado a fases críticas y las políticas y estrategias convencionales para afrontarlos no responden a la complejidad y la urgencia de los problemas planteados ni a las crecientes demandas populares. En cierta medida las limitaciones del enfoque del desarrollo nacional como marco de referencia están contribuyendo a desorientar los esfuerzos y a aplazar los intentos en la aplicación de correctivos más adecuados.

La concepción del desarrollo y sus problemas en Latinoamérica en los últimos veinte años ha girado en torno a tres modelos o escuelas principales.<sup>3/</sup> El primero de ellos ha sido formulado en torno al concepto de "crecimiento" según el cual el desarrollo se define en términos del ritmo de crecimiento del ingreso per-cápita. Así, el sujeto del desarrollo lo constituye casi exclusivamente el proceso productivo y los incrementos de la productividad. Para tal efecto esta escuela ha elaborado modelos matemáticos que permiten un manejo racionalizado de las relaciones entre la inversión y el producto y que, en esencia, constituyen también los instrumentos básicos del proceso de planificación. Dentro de esta concepción del desarrollo la preocupación fundamental de los planificadores gira en torno a la ampliación de las inversiones y su impacto sobre el producto y la ocupación. En este marco de referencia los aspectos sociales, políticos y especiales del desarrollo tienen muy poca o ninguna connotación. Al mismo tiempo, surge como meta implícita el tránsito del país hacia una fase de capitalismo maduro.

El segundo modelo concibe el desarrollo como una sucesión de etapas a través de las cuales el país avanza de estados primitivos a fases progresivamente modernas.<sup>4/</sup> Dentro de este marco los esfuerzos de la planificación deben centrarse en torno a la racionalización y la modernización de los procesos operativos. Las inversiones y la importación de bienes de capital y de alta tecnología constituyen un factor dinámico decisivo. Y la meta explícita de tales esfuerzos la constituye llegar a una sociedad industrial en los términos en que se la concibe en el mundo contemporáneo.

<sup>3/</sup> Sobre este tema véase una interesante síntesis elaborada por Pedro Paz y Octavio Rodríguez bajo la dirección de Osvaldo Sunkel: Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, abril 1968. Preliminar.

<sup>4/</sup> Véase W. Rostow: Las etapas del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México.

El tercer modelo, conocido como "estructuralista", concibe el desarrollo como incorporación progresiva de los diferentes sectores de la población al sistema de producción y de distribución del ingreso y hace énfasis en la transformación de aquellas estructuras políticas y sociales que obstaculizan tales objetivos.<sup>5/</sup> Tal concepción destaca el papel decisivo del estado como rector e impulsador del desarrollo, y hace énfasis en la influencia que las condiciones del mercado internacional tiene como dinamizador o como escollo del desarrollo de los países de la región. Debido quizás a que este modelo estructuralista se encuentra aun en proceso de formulación, no aparece explícita la imagen de sociedad que se persigue, aun cuando todos sus propulsores coinciden en que no tiene que ser forzosamente de tipo capitalista.

Para el cabal logro de sus funciones y objetivos, la planificación como técnica del desarrollo requiere un modelo o una imagen definida de este proceso y de su correspondiente dinámica, que le sirva de marco de referencia. La experiencia acumulada en la región en las últimas dos décadas en materia de planificación y política del desarrollo inducen a pensar que los dos primeros modelos - el de crecimiento y el de sucesión de etapas - ofrecen serias limitaciones para la interpretación y el tratamiento de los problemas del desarrollo latinoamericano. El último - el estructuralista - responde en forma más adecuada en el análisis de la problemática y permite una mayor claridad conceptual en el diseño de las políticas y estrategias. Por esta razón, antes de analizar las implicaciones que tiene la planificación cuando se la

5/ Véase Raúl Prebisch: Hacia una Dinámica del Desarrollo de América Latina. Fondo de Cultura Económica: México 1963. José Medina Echavarría; Consideraciones sociológicas del desarrollo latinoamericano, CEPAL, Santiago, 1963, y Filosofía, Educación y Desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, México, 1967. Osvaldo Sunkel: El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo. Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, Santiago, 1967. Fernando Cardoso y Enzo Faletto: Dependencia y desarrollo en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Edición preliminar, Santiago, octubre de 1967. Pedro Paz y Octavio Rodríguez: Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Versión preliminar, Santiago, 17 de abril de 1968. Rubén D. Utría: Introducción a los aspectos sociales del plan general de desarrollo de Colombia, Depto. Administrativo de Planeación, Bogotá, noviembre, 1961; y Desarrollo nacional y participación popular, notas de clase, CREFAL, Pátzcuaro, México, 1968.

adopta como técnica del desarrollo valdría la pena hacer un intento exploratorio destinado a concretar un poco más lo que desde un punto de vista estructuralista podría constituir un modelo de desarrollo para el presente momento histórico de América Latina. Naturalmente tal empeño tropieza generalmente con serios escollos debido principalmente a las deficiencias del instrumental de análisis sociológico, particularmente en cuanto respecta a la integración de valores y la dinámica de la sociedad nacional.<sup>6/</sup>

## 2. El desarrollo como proceso de transformaciones estructurales.

En su concepción más amplia el fenómeno del desarrollo nacional - particularmente referido a países latinoamericanos-<sup>7/</sup> podría identificarse como el proceso de transformaciones y perfeccionamiento de las estructuras básicas de la sociedad destinado a llevar a ésta hacia adelante. Se trata de un intenso, complejo y auto-sostenido proceso social a través del cual el hombre y su comunidad superan sus condiciones de supervivencia y se proyectan activa, organizada y conscientemente hacia la conquista de nuevas y mejores formas de existencia. Dentro de esta concepción el sujeto del desarrollo lo constituye el proceso continuo y acelerado de transformaciones del hombre y su comunidad, de las estructuras creadas por ellos, del orden de relaciones sociales, políticas y administrativas que rigen a éstas y del sistema de apropiación y beneficio de los frutos de tales transformaciones. Y su función la constituye la creación y el acondicionamiento de la atmósfera de tránsito y permanente superación que requieren el hombre y su comunidad para la conquista ininterrumpida de su propio destino, del progreso social y la realización humana tanto en términos individuales como colectivos.

<sup>6/</sup> A este respecto José Medina Echavarría dice "... El sociólogo podría construir el modelo buscado, análogo en su naturaleza al económico, si dispusiera de un sistema de hipótesis precisas sobre los mecanismos que hacen posibles las mencionadas relaciones de interdependencia y sobre los mecanismos que tienen - según se afirma - a producir asimismo relaciones de equilibrio. En tales circunstancias las variables conjugadas en el modelo podrían manejarse en auténticas "funciones", haciendo viable, junto con la predicción rigurosa, la posibilidad de operar prácticamente partiendo de cualquiera de ellas. Sin embargo, y sin ánimo alguno de polémica, se impone confesar que no se posee por el momento un saber semejante y que la precisión conceptual que a veces presentan las teorías sociológicas de carácter funcional se debe a una tautología subyacente". Filosofía, educación y desarrollo, Textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1967.

<sup>7/</sup> Se alude particularmente a los países latinoamericanos y a los subdesarrollados en general, en los cuales la problemática del desarrollo tiene un carácter estructural profundo. El concepto no es válido totalmente para el caso de los países industrializados en los cuales los problemas del desarrollo son de índole más institucional y operativa.

El ingrediente clave de este amplio proceso de cambios lo constituyen aquellas energías potenciales que tienen el hombre y la comunidad, no sólo para perpetuarse en el espacio y en el tiempo, sino principalmente para imprimirle a la existencia humana un sentido de calidad y proyectarlo permanentemente hacia nuevas conquistas. Se trata de aquellas fuerzas latentes capaces de impulsar permanentemente a la humanidad hacia el progreso económico y social y que, liberadas y puestas en marcha al estímulo de ciertas coyunturas, has sido el motor constante de la historia.

El concepto de transformaciones estructurales trasciende mucho más allá de las modificaciones incidentales que sólo afectan a procesos operativos u organizacionales, y aquellas que pueden operarse en forma más o menos artificial en algunos sectores o áreas aisladas.<sup>8/</sup> Se refiere más bien a aquellas modificaciones permanentes y de fondo que afectan procesos vitales del orden social. Tales transformaciones deben implicar un proceso de expansiones tanto cuantitativas como cualitativas suficientes para modificar y capacitar a las estructuras e instituciones para responder a nuevas y constantes exigencias sociales, y para dinamizar el desplazamiento acelerado y sostenido de la comunidad hacia nuevos y mejores niveles de vida y de condición social.

Para que tales transformaciones sean auténticas y se consoliden plenamente el proceso de desarrollo debe operarse en ciertas condiciones. Una de ellas es el dinamismo que deben tener los cambios para que sean capaces de imprimirle a la sociedad un movimiento acelerado y una trayectoria progresiva. Otra es la coherencia o la armónica interrelación que debe existir a través de toda la amplia gama de hechos económicos, políticos y sociales involucrados en el desarrollo. En este sentido debe agregarse que los distintos cambios deben ser complementarios entre sí. Otra es su autogeneración, es decir que se produzcan como culminación de un proceso interno de situaciones favorables a tales cambios y no simplemente como resultado de situaciones artificiales o de impulsos y motivaciones ajenas al esfuerzo mismo de la comunidad.

Tal proceso dinámico, coherente y autogenerado de cambios sociales afecta simultáneamente a todos los aspectos claves de la sociedad; la economía, la estratificación social, la cultura y las instituciones políticas. Y con ello también al conjunto de imágenes, actitudes, motivaciones e instituciones derivadas de tales estructuras. Se trata de un intenso y vertebrado proceso o secuencia de hechos sociales íntimamente interrelacionados en los cuales cada uno es al mismo tiempo

<sup>8/</sup> Se hace alusión aquí especialmente a las llamadas "enclaves económicas" que constituyen emplazamientos industriales que operan a base de alta tecnología y que generalmente son de propiedad extranjera como explotaciones mineras, plantaciones agro-industriales y otros.



efecto y causa y todos ejercen entre sí una acción mutua y recíproca. La simultaneidad y la complementaridad de estos cambios no significa que todos ellos se produzcan en la misma unidad de tiempo sino dentro de un proceso histórico de mediano a largo plazo.<sup>9/</sup>

#### A. Los cambios en la economía

En el plano de la economía los cambios se producen en los aspectos básicos del aparato productivo y están orientados a producir cada vez más y mejor en busca de una mayor acumulación de excedentes.<sup>10/</sup> Transformaciones en la estructura de la producción que afectan las formas tradicionales de organización y producción, el tipo de bienes y servicios producidos, el origen y la manipulación de los insumos, el manejo del mercado. Cambios de las tecnologías primitivas y artesanales por otras semi-industrializadas o industrializadas; tránsito de una producción predominantemente de materias primas a la semi-elaboración o a la industrialización de éstas; de productos simples a productos complejos; de pequeñas inversiones individuales al concepto de grandes inversiones colectivas; del uso de recursos exclusivamente internos a la incorporación de recursos externos; de pequeños mercados locales a amplios mercados internacionales. Es decir, toda la estructura de la producción es sometida a un proceso intenso de mutaciones destinadas a ensanchar y perfeccionar la capacidad productiva y a incorporar nuevos recursos humanos, económicos y tecnológicos.

A cada cambio en el proceso productivo corresponde un cambio simultáneo en la estructura de la ocupación. Cada nueva tecnología requiere un nuevo profesional; cada nuevo proceso organizativo requiere una nueva actitud y una nueva capacitación; y en la medida en que se amplían y complican los frentes de producción la ocupación va ampliándose y tornándose más compleja.

- <sup>9/</sup> Los ejemplos más recientes y conocidos de este proceso integrado de transformaciones son el de Estados Unidos, que cubrió un lapso aproximado de 200 años y el de la Unión Soviética cuyo lapso fué alrededor de 50 años.
- <sup>10/</sup> Este es quizá el aspecto de la dinámica del desarrollo nacional mejor conocido. Tanto los autores "institucionalistas" como los "estructuralistas" han centrado su atención en el proceso histórico y la dinámica del desarrollo económico. Entre los latinoamericanos véase, por ejemplo: Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963; Aníbal Pinto, Chile: Una economía difícil, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964; Celso Furtado: Formacao Económica de Brasil, Editora Fondo de Cultura, Río de Janeiro, 1961; Osvaldo Sunkel: El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano, en El Trimestre Económico, México, Vol. XXX, N° 4 (Oct. Dic. 1963).

Simultáneamente, y como resultado de tales cambios, se producen también transformaciones de fondo en la estructura del ingreso: la ampliación de los frentes de trabajo incorpora a nuevos sectores al proceso de distribución del ingreso; el aumento de la productividad facilita el incremento de los salarios; el aumento del ingreso personal crea las condiciones para un proceso de redistribución a través del sistema impositivo y las inversiones públicas. Y como resultado de la progresiva incorporación al proceso de distribución del ingreso aumenta la capacidad de compra de los sectores populares y con ello se genera una expansión de los mercados. Esta situación genera al mismo tiempo posibilidades reales para volver a ampliar el sistema productivo, con lo cual el proceso de incorporación de nuevos sectores de la población a la economía queda asegurado.<sup>11/</sup>

Todos estos cambios requieren, además, una condición fundamental: que la economía funcione esencialmente como un instrumento del desarrollo nacional. Esto significa, en primer lugar, la superación de las condiciones de dependencia externa típica de las economías subdesarrolladas, que hacen que los resultados del esfuerzo económico nacional sean drenados hacia países de alto desarrollo. En segundo lugar que el desarrollo económico siga modelos y estrategias favorables al desarrollo social, cultural y político. En ciertos casos, por ejemplo, el modelo y la estrategia de industrialización puede favorecer la consolidación de la dependencia externa, o ser excluyente de mano de obra, o generador de bienes y servicios de poco acceso a los sectores populares, o concentrador del espacio económico. Es posible también que un momento dado el proceso de acumulación de excedentes sirva de base a la concentración del ingreso o a la fuga de capital.

En esta atmósfera de cambios sucesivos e interrelacionados el desarrollo económico adquiere su "momentum". En la medida en que una economía está incorporando más población, está produciendo más y mejores bienes y servicios y esa producción está traduciéndose en una adecuada y más conveniente distribución y redistribución del ingreso, la comunidad está en pleno proceso de desarrollo en cuanto a las estructuras económicas se refiere.

#### B. Los cambios en la estructura social

Paralelamente - y como efecto y causa de los cambios en la economía - la estructura social se afecta significativamente. En primer lugar, la estratificación social es objeto de un proceso de movilidad social tanto horizontal como vertical. El campesino aferrado a su economía de subsistencia que se incorpora a procesos de producción semi-industrial o industrializada, y el marginado y subempleado urbanos que se vinculan a frentes de mediana y alta productividad, están siendo objeto de un proceso de ascenso social. El obrero calificado que a través de las reivindicaciones sociales y de un aumento paulatino y sostenido de su ingreso va

<sup>11/</sup> Véase Celso Furtado: Desarrollo y subdesarrollo, Cap. III "El proceso histórico del desarrollo." Eudeba, 1964.

educando a sus hijos y modificando sus patrones de vida está en franco proceso de escalamiento social. El profesional que puede incrementar su nivel de vida y al mismo tiempo ahorrar y adquirir progresivamente un pequeño patrimonio está en proceso de movilidad social.

Otro aspecto de los cambios en el plano social son las transformaciones relativas a la distribución demográfica. En la medida en que se robustece la economía urbana y las ciudades se convierten en focos dinámicos de desarrollo industrial la atracción sobre las masas campesinas se hace más intensa. Por otra parte, en la medida en que se mecaniza la agricultura la mano de obra va siendo desplazada y con ello se acelera el proceso de éxodo rural. Desde el punto de vista de los cambios sociales la urbanización constituye fundamentalmente un proceso de modernización en la vida de los campesinos y en cierto modo crea las condiciones para una más rápida incorporación a la economía y a la vida nacional. <sup>12/</sup>

Naturalmente este tránsito no es siempre fruto de un desarrollo económico. El puede ser producido por situaciones negativas en la estructura agraria, tales como las rigideces en la estructura de la tenencia y el tipo de relaciones sociales primarias. Ello puede generar el fenómeno de expulsión de la población rural hacia los medios urbanos sin que el país esté preparado para recibirla; y esto es precisamente lo que acontece en los países de la región. <sup>13/</sup> En tales circunstancias, lejos de producirse un ascenso social lo que se produce es un estancamiento o un paso atrás en cuanto a las condiciones de vida, de integración a la comunidad y al sistema productivo y a la vida política. Las condiciones de integración a la estructura de la economía se tornan así tan difíciles en el medio urbano como en el rural. Por el contrario, cuando el proceso de desarrollo se produce en términos de transformaciones coherentes y sostenidas, la urbanización opera como un proceso de modernización ampliamente favorable.

Otra de las transformaciones características de un proceso de desarrollo es el cambio en los niveles de vida. Estos constituyen el conjunto de respuestas de una comunidad o de los diferentes individuos y familias a cada una de las necesidades vitales de subsistencia y a las necesidades sociales en general. Como es bien sabido los principales

<sup>12/</sup> Véase Anibal Quijano; El proceso de urbanización en América Latina, CEPAL División de Asuntos Sociales, Santiago, 1967 y Urbanización y cambio en la sociedad rural en América Latina, 1967.

<sup>13/</sup> Véase Marshall Wolfe, Some Implications of Recent Changes in Urban and Rural Settlement Patterns in Latin America (WPC/PP/66), documento presentado a la Conferencia Mundial de Población (Belgrado, 30 de agosto de 1965); Rubén D. Utría: Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina, en Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, Vol. XI, N° 2, octubre de 1966, Nueva York.

componentes del nivel de vida son la salud, la alimentación, la vivienda, la educación, la seguridad social, la recreación y otros. Uno de los cambios más significativos en este plano es aquel según el cual cada vez mayores sectores de la comunidad van elevando sistemática y sostenidamente sus niveles de vida en tales aspectos: Disminuye el número de analfabetos; se intensifica el proceso de acceso a la educación secundaria, universitaria, técnica y media; se amplían los servicios sanitarios y de salud; se incrementan las condiciones habitacionales; cada vez nuevos sectores se incorporan al régimen de seguridad social; etc. Es decir, se produce un tránsito paulatino de bajos hacia mejores niveles de vida y de condición social.

Paralelamente, - y también como causa y efecto del desarrollo - se producen cambios relativos a las relaciones entre las clases sociales. En la medida en que un país se encuentra en una etapa de mayor subdesarrollo las relaciones entre los diferentes grupos sociales son más precarias y generalmente deprimentes. Y en la medida en que se van produciendo transformaciones en la economía, en el orden social, en el orden político, en el orden cultural, estas relaciones mejoran significativamente.<sup>14/</sup>

### C. Los cambios en el plano cultural

Las transformaciones en este plano son también muy variadas y complejas y constituyen uno de los aspectos focales del desarrollo. En esto hay tanto acuerdo que prácticamente todos los teóricos de la problemática del desarrollo lo señalan como un factor clave. A manera de ilustración se pueden mencionar algunas. Una de ellas son las relativas a las nuevas tecnologías; otras son las relativas a las profesiones y oficios derivados de esas tecnologías; y otras las referentes al conjunto de preocupaciones intelectuales y emocionales que informan en un momento dado el clima cultural de una comunidad, de un país o de una sociedad en su conjunto.

<sup>14/</sup> La relación que existe entre el señor feudal y su siervo, que corresponde a una etapa de subdesarrollo, son bastante primitivas y el señor tiene todos los derechos sobre el siervo. Pero en la medida en que ese siervo se convierte en un campesino libre las relaciones son mucho mejores y el campesino recibe un tratamiento más positivo. En la medida en que ese mismo campesino se convierte en obrero agrícola, por ejemplo en una plantación agrícola rural, se convierte en un elemento amparado por la ley y respetado por su patrón en la medida en que él tenga capacidad para hacer valer sus derechos. En el medio urbano sucede lo mismo, en la medida en que los obreros van incorporándose a procesos industrializados en empresas más grandes, las relaciones entre éstos y sus patrones operan en un plano en el cual los intereses de trabajadores pueden ser mejor defendidos y mejor planteados dentro del proceso de relaciones obrero-patronales.

Como ya se anotó, los cambios producidos en la economía general son en buena parte resultado de cambios tecnológicos. En la medida en que se produce más y mejor se introducen nuevas tecnologías. Por ejemplo, del trabajo manual se pasa al arado, del arado manual al arado con tracción animal, y de éste al arado mecánico. Esta sucesión de cambios requiere actitudes y destrezas diferentes. Cada vez que la estructura de la producción cambia se mejoran las calidades o se produce en mayor escala y se van produciendo paralelamente y como condición sine-qua-non cambios fundamentales en las tecnologías. Estas nuevas tecnologías implican, naturalmente, nuevos tipos de operarios y técnicos. Por este camino el orden cultural está siendo afectado permanentemente y a fondo por los cambios tecnológicos. Simultáneamente, con los cambios en los procesos de producción, la técnica y la cultura se modifican para adaptarse a dichos cambios.

En este marco de referencia, como causa y como resultado de las nuevas tecnologías y de los cambios en las profesiones y oficios se van produciendo también en el hombre y la comunidad nuevos valores, actitudes y motivaciones que constituyen factores claves para el desarrollo. Como se verá más adelante, los individuos y la comunidad juegan el papel de actores fundamentales del desarrollo y, por tanto, la sustitución de las imágenes, las actitudes y las motivaciones tradicionales propias de las condiciones limitadas del subdesarrollo, deben ser sustituidas por otras más propensas al progreso y al desarrollo en general.

#### D. Los cambios en la estructura política

Como consecuencia de la movilidad social, los progresos en la educación y la presencia de nuevos grupos sociales, surgen en el plano político nuevas imágenes y motivaciones en torno a los crecientes intereses de estos nuevos grupos. Por una parte, no son iguales el conjunto de valores, actitudes y motivaciones políticas de un campesino marginal y las de un obrero agrícola; tampoco lo son las de un marginal urbano y las de un obrero industrial sindicalizado. Por otra parte, en torno a las preocupaciones de los nuevos grupos en ascenso surgen nuevos líderes, nuevos partidos y nuevos métodos de acción política. También hacen su presencia en el plano político nuevos grupos organizados como los sindicatos de trabajadores, las organizaciones gremiales del capital y las asociaciones cívicas.

La sustitución progresiva de los líderes y partidos tradicionales y la presencia de nuevos grupos de presión representan inequívocamente una transformación actual o potencial de la estructura de poder y un cambio importante en las reglas del juego político. Este proceso de cambio se agiliza en la medida en que la movilidad social producida por las transformaciones en la economía y en la cultura permiten en la pirámide social una ampliación significativa de los estratos de ingresos medios a expensas de una reducción progresiva de la base proletaria y marginal y un descenso sistemático de los estratos ubicados en la cúspide. Al mismo tiempo, con el acceso de los sectores populares y medios en la estructura de poder se crean condiciones potenciales para un manejo más acelerado de las transformaciones que requiere el desarrollo. La economía puede orientarse más fácilmente hacia modelos y

estrategias que aceleren los procesos de incorporación de la población al aparato productivo y a un sistema más adecuado de distribución del ingreso nacional.

### 3. La interrelación y la coherencia

Como es fácil advertir a través de la descripción anterior de los cambios específicos, existe una íntima relación entre las transformaciones que se producen en la economía, la estratificación social, la cultura y las instituciones políticas. Cada cambio específico va ligado a cambios simultáneos o previos en los otros aspectos, de tal manera que el proceso de desarrollo opera en la práctica como un complejo sistema de "vasos comunicantes" en el cual todo cambio en la economía repercute en los órdenes social, cultural y político y viceversa.

Oviamente los fenómenos sociales no son susceptibles de una esquematización rígida y menos puede serlo el fenómeno del desarrollo que es un proceso eminentemente social. Esta visión de conjunto de la dinámica del desarrollo debe ser aplicada cuidadosa y objetivamente en la interpretación de cada realidad nacional y local. Por ejemplo, es posible que en algunos casos algunos aspectos se transformen más rápidamente que otros, pero ello será sólo posible en la medida en que tales transformaciones sean inducidas artificial y transitoriamente o que, por el contrario, ellas están sólidamente basadas en procesos de cambios aparentemente poco perceptibles.<sup>15/</sup>

Un corolario importante derivado de las anteriores consideraciones es que no es razonable esperar un intenso y sólido desarrollo económico sin un desarrollo social que le sirva de base y, a la inversa, no debe

<sup>15/</sup> En la discusión de este tema es frecuente escuchar la objeción de que en los países del cono Sur - Argentina, Uruguay y Chile - se ha producido una intensa transformación en el plano social sin que ésta sea el resultado de modificaciones positivas en la economía. Sin embargo, no debe olvidarse que los significativos progresos sociales logrados en tales países no son recientes. Ellos se produjeron precisamente en el período en el cual los mercados internacionales (para la carne, las lanas y otros productos agropecuarios en el caso de Argentina y Uruguay, y para el salitre en el caso de Chile) permitieron una fuerte expansión de la economía y una elevación significativa del ingreso nacional. Las perturbaciones y el estancamiento en el proceso de desarrollo en dichos países se presenta justamente en el momento en que dichos países pierden tales mercados. De todas maneras, este ejemplo confirma la hipótesis de la necesidad de que las transformaciones sean autogeneradas y consolidables para evitar que fenómenos externos puedan afectar decisivamente la trayectoria del desarrollo nacional.

esperarse progreso social real que no esté básicamente financiado por un sólido desarrollo económico. No es posible financiar un alto nivel de desarrollo social sin que exista una estructura económica capaz de financiar esos altos niveles de vida. Y éstos no se producen ni se sostienen, si no existen estructuras de producción, de ocupación y de distribución de bienes y servicios, capaces de generar los elementos y el financiamiento que ese alto nivel de vida requiere.

#### 4. El papel del hombre y su comunidad en el desarrollo

En el centro de este intrincado proceso de cambios estructurales está el hombre y su comunidad como ejes fundamentales del desarrollo y jugando el triple papel de sujeto, objeto y agente del desarrollo.

Como sujeto activo ellos constituyen el motor, la energía creadora, el eje en torno al cual se producen las transformaciones. Son los que transforman los recursos naturales y económicos y el trabajo del hombre en bienes y servicios. Son los que crean, modifican y perfeccionan las instituciones. Los que conciben y ponen en marcha los programas, las políticas y estrategias del desarrollo. Modifican las tecnologías e incrementan la productividad y consumen los bienes y servicios producidos. Son ellos los que se desplazan a través de la pirámide social en tránsito hacia nuevas y mejores posiciones; ellos modifican e incrementan los niveles de vida y mejoran su condición social. Se desplazan de las áreas rurales a las áreas urbanas en busca de mayores oportunidades y se capacitan para incorporarse al proceso productivo y a la vida nacional. Son también ellos quienes modifican las estructuras políticas, crean nuevos líderes, formulan nuevas ideologías, organizan nuevos partidos y grupos de presión y orientan las instituciones públicas. Finalmente, también, son el hombre y la comunidad quienes modifican la cultura y crean en torno a ellos un universo social, cultural e institucional acorde con sus concepciones, sus valores, sus actitudes, sus motivaciones y sus destrezas.

Por otra parte, como objeto del desarrollo el hombre y la comunidad son influenciados y transformados en su mente, en su sensibilidad y en sus capacidades a lo largo del amplio y complejo proceso de cambios involucrados en el desarrollo. Cada innovación tecnológica, cada nuevo producto, cada proceso organizativo, cada nueva institución, cada nueva preocupación, hace impacto y contribuye a modelar en él nuevas imágenes, motivaciones y actitudes. En este sentido su activa participación en el proceso es causa y efecto del desarrollo. Y en esta significativa circunstancia encuentra el proceso, el medio y la energía dinamizadora que requiere el desarrollo.

Simultáneamente, el hombre y la comunidad son el fin, la razón de ser de la aceleración del desarrollo. Todos los recursos involucrados, todos los esfuerzos desencadenados en tal proceso están dirigidos a beneficiar a ellos, a facilitar la conquista de nuevas y mejores condiciones de existencia. En este sentido el hombre y la comunidad constituyen los beneficiarios y destinatarios finales del proceso de desarrollo. Son ellos quienes se benefician del incremento del ingreso, de la ampliación de los servicios de educación, salud y seguridad social, del

mejoramiento de las condiciones habitacionales. Son ellos los usufructuarios de las nuevas conquistas en las relaciones sociales y en las instituciones y el comportamiento político.

En términos generales podría decirse que las transformaciones en la economía, en los niveles de vida y en todos los demás aspectos de la vida nacional no constituyen un objetivo en sí mismas, sino que son medios o instrumentos destinados a permitir el desarrollo del hombre y la realización de su destino humano. Por otra parte, para que se produzcan tales transformaciones en la economía, la política, la estructura social y la cultura es necesario que previa o simultáneamente se produzcan transformaciones en la mente y la sensibilidad del hombre y la comunidad. Esta consideración lleva a ampliar la definición del fenómeno del desarrollo y a plantearlo como un proceso de transformaciones estructurales realizadas por la propia comunidad y en torno a los cambios que ella experimenta en sus imágenes, sus actitudes y sus motivaciones.

Ello es así porque no hay cambios en la producción sin que haya un empresario, un productor, una organización, una capacidad técnica y una fuerza de trabajo disciplinada y calificada. El proceso no se pone en marcha si no existe una comunidad motivada y capacitada para el desarrollo. Pero no se trata de un hombre y una comunidad inertes, pasivos, sino por el contrario, con actitudes propensas, con profundas motivaciones y con una capacidad de acción desplegada y puesta en marcha. Hay ciertos insumos que pueden importarse ocasionalmente del exterior, tales como ciertos bienes de capital y algunos aspectos de la técnica; pero la dinámica necesaria para poner en marcha los procesos productivos tiene que ser forzosamente generada en el seno de la comunidad a fin de que los cambios constituyan un auténtico desarrollo. Este destacado papel del hombre y la comunidad como agentes de los cambios conduce al reconocimiento de que uno de los factores fundamentales del proceso de desarrollo es la participación popular.

El reconocimiento de este papel fundamental que el hombre y la comunidad desempeñan como ejes del proceso de desarrollo no constituye un lema político más. Es el resultado de un conocimiento cada vez más profundo sobre la problemática del desarrollo, particularmente referida a los países de la región. Hasta hace pocos años se consideró que la aceleración del desarrollo nacional podría ser obra de "hombres providenciales", o de élites empresariales. También se lo planteó como un simple problema de intensificación de ciertas inversiones consideradas estratégicas. Más recientemente aun, muchos círculos de políticos y técnicos hicieron depender el desarrollo de la instauración de sistemas de planificación y de la promulgación de planes nacionales. Sin embargo, ninguno de estos factores por sí solos han sido suficiente para producir la dinamización. En la búsqueda de las causas de la frustración de tales esfuerzos la falta de una auténtica participación popular en el proceso de formulación y ejecución de tales planes y programas ha constituido indudablemente un factor decisivo.

Este reconocimiento de la importancia de la participación popular en el proceso de desarrollo implica también un acto de fe en la capacidad de los pueblos latinoamericanos para construir su propio destino.



### III. LA PLANIFICACION COMO TECNICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

#### 1. Implicaciones de una concepción más amplia del desarrollo

Una concepción amplia del desarrollo como la que se propone lleva aparejada una ampliación sustancial del contenido y las responsabilidades de la planificación. Es este el motivo por el cual ella ha sido traída a cuenta en este Congreso de Bienestar Social.

Al analizar los esfuerzos realizados y las experiencias logradas hasta ahora en materia de planificación, política y estrategia del desarrollo latinoamericano se observa que éstos han estado centrados principalmente en:

- a) La formulación de diagnósticos sectoriales y generales sobre la economía nacional;
- b) La definición de políticas y estrategias de desarrollo económico, particularmente en relación con sustitución de importaciones, industrialización, integración y mercado internacional;
- c) La formulación de programas sectoriales y planes globales de desarrollo;
- d) La instauración de mecanismos nacionales de desarrollo; y
- e) El entrenamiento y la capacitación profesional en planificación global y sectorial.

Además de estos temas principales se han venido realizando esfuerzos adicionales en otros campos específicos, tales como algunos aspectos sociales (demografía, urbanización, vivienda, educación y recursos humanos, desarrollo de la comunidad, servicio social y otros) y político-administrativos (presupuesto público, tributación y otros).

Por otra parte, aun cuando todos estos temas tienen un alcance nacional, el énfasis en la programación y en la asistencia técnica ha estado en el sector público.

Estos esfuerzos y experiencias han estado basados principalmente en:

- a) Una concepción del desarrollo nacional básicamente como proceso de crecimiento del PNB, particularmente en referencia a algunos sectores productivos considerados estratégicos.
- b) Una actitud defensiva del sector externo para garantizar las condiciones de expansión interna de los sectores estratégicos que se traduce en una política de sustitución de importaciones y de progresivo mejoramiento de los términos de intercambio.
- c) Un manejo racional y una intensificación sistemática de las inversiones, particularmente en el sector público y en los sectores considerados estratégicos.

- d) Un tratamiento "residual" y muy simplificado de los servicios relativos al bienestar social.

Esta concepción de la problemática del desarrollo y su manejo lleva aparejada una hipótesis de trabajo sobre la dinámica del proceso de desarrollo y una metodología para el diagnóstico y la planificación, cuyas principales características podrían resumirse así:

- a) En el primer caso, el carácter eminentemente económico del desarrollo y el papel preponderante del incremento de las inversiones y de la productividad como motores o factores dinámicos de éste. Ello implica en cierto modo una relativa subestimación de otros factores dinámicos, como la participación popular a todos los niveles, los intereses y la dinámica regionales y locales y muchos otros aspectos culturales, administrativos y políticos.
- b) En el segundo caso, el manejo principalmente macro-métrico o global de la economía y el consecuente curso de "lo global" a "lo sectorial" como método básico de desagregación. Ello implica en cierto modo la relativa subestimación de la dinámica propia de los procesos y microprocesos operativos a nivel regional y local y su influencia decisiva en la economía nacional.

Estas limitaciones de tipo conceptual y metodológico no son exclusivas de América Latina. En términos generales ellas caracterizan el limitado instrumental teórico-conceptual de que se dispone en la mayor parte de los países subdesarrollados, particularmente los del área capitalista. Y en cierta medida ellas reflejan el estado del pensamiento de los economistas y estrategias del desarrollo en las dos décadas de la postguerra. La posibilidad de ampliar tales conceptos e instrumentos mediante la introducción de nuevas variables ha surgido sólo recientemente como resultado de dos consideraciones:

- a) En la medida en que se han logrado progresos significativos y se han acumulado experiencias en el estudio y el manejo de la problemática del desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de reajustar y perfeccionar los conceptos y los métodos de trabajo en este campo.
- b) Buena parte de las políticas e instrumentos que en los primeros años de la postguerra fueron válidos para dinamizar el desarrollo interno de los países han cumplido ya sus objetivos, se encuentran agotados como recursos vigentes, o están encontrando serias dificultades debido a limitaciones y escollos estructurales. Tal es el caso de la política de sustitución de importaciones, la elaboración de planes nacionales de tipo macroeconómico, las reformas propuestas en la Declaración de Punta del Este, y la integración. 16/

Con base en las anteriores reflexiones, la posibilidad de introducir los factores sociales, políticos y espaciales en el marco de referencia de la planificación debería ser parte de un esfuerzo más amplio, orientado principalmente a:

---

16/ Véase Informe de avance sobre la formulación de una estrategia de desarrollo para América Latina, C. Matus, ILPES, (circulación restringida).

- a) Intentar un replanteamiento del concepto de desarrollo y su dinámica en América Latina, en el cual tengan cabida y adecuado tratamiento otras variables tales como:
- i) El papel que las estructuras básicas de una sociedad - su economía, su cultura, el orden social y la estructura política - juegan como factores dinámicos o como escollos del proceso de desarrollo. El conjunto de transformaciones estructurales - y la profundidad y la dinámica de éstas - necesarias para cada intento de acelerar el desarrollo.
  - ii) La región y la localidad como unidades básicas de desarrollo, y la dinámica propia de éstas como factor motriz del desarrollo nacional. La ubicación y la extensión territorial del espacio económico;
  - iii) El comportamiento del individuo y la comunidad como agentes del desarrollo. La participación popular consciente y organizada en los procesos de producción, de distribución y beneficio de la riqueza producida, y de toma de decisiones.
- b) Intentar la formulación de alternativas de metodología para el diagnóstico y la planificación del desarrollo a todos sus niveles - nacional, regional y local - que combinen adecuadamente el conjunto de variables económicas, sociales y territoriales.

Por otra parte, la planificación necesita en los países de la región contar con amplio y decisivo respaldo político. Como se argumentó en el primer capítulo, la planificación carece de fuerza propia para institucionalizarse y ponerse en marcha y mucho menos para entrar al terreno del cumplimiento de los planes y programas. Esta fuerza es inherente a los grupos que controlan la estructura del poder a través del estado. Sin esta fuerza la planificación se frustra como ha acontecido por más de una década en la mayoría de los países latinoamericanos que han instaurado formalmente sistemas nacionales de planificación y han confeccionado planes de desarrollo. Cuando se observa en forma sistemática el fracaso de estos esfuerzos se constata que si bien la planificación dejó de ser un "tabú" - como lo era al comienzo de la postguerra - para convertirse a comienzos de la presente década en panacea para todos los males del subdesarrollo, tal entronización en panorama latinoamericano sólo tuvo un carácter formal en la gran mayoría de los casos. Por este proceso de frustración la planificación ha venido desacreditándose ante la opinión pública con la consiguiente frustración de los técnicos y defensores de estas técnicas.

Al mismo tiempo, para que tenga plena validez la planificación requiere el concurso efectivo y organizado de los sectores populares, no sólo en términos de la ejecución de los planes sino también en los procesos de toma de decisiones y de coordinación y evaluación de resultados. Es necesario que la población comprenda los planes y programas y los haga suyos, no sólo para que les otorgue su respaldo político sino también para que ellos puedan ser cumplidos a través de los procesos claves como los de producción, consumo y ahorro. Ello es así porque, como ya fue señalado,

la participación popular constituye uno de los factores decisivos en el proceso de desarrollo.

Finalmente, esta amplia concepción deja al descubierto una mayor complejidad y profundidad de los problemas del desarrollo latinoamericano que hace más necesaria y urgente la adecuada orientación de los esfuerzos y el mayor rendimiento posible de los recursos disponibles. El enfrentamiento simultáneo de problemas de índole económica, política, social y geográfica exige mayor racionalidad que el simplificado manejo de algunos "sectores dinámicos" - generalmente manufactureros - que corresponde a concepciones más elementales del desarrollo. El creciente grado de convulsión y frustraciones que ofrece el panorama latinoamericano constituye una inequívoca expresión de que las actitudes, las motivaciones y los métodos para afrontarlos son inadecuados. Sobre este particular comienza ya a tomar cuerpo una conciencia colectiva en torno a que por este camino y con estos procedimientos no pueden afrontarse los problemas del presente y mucho menos los del futuro. Y todo esto entraña - al lado de las correspondientes decisiones políticas - un uso intenso y efectivo de la planificación.

## 2. Los nuevos compromisos de la planificación.

En este amplio marco de referencia la planificación se ve enfrentada a nuevos y complejos compromisos. En el campo económico, por ejemplo, los planes, programas, políticas y estrategias tienen objetivos mucho más amplios que el aumento de producto. Uno de ellos es el desarrollo de modelos de industrialización que superen las actuales condiciones de dependencia. Otro es la incorporación masiva y sistemática de la población al sistema productivo para lo cual deben ser ideadas y seleccionadas las tecnologías adecuadas. Otro es la instauración de adecuados mecanismos y procesos de distribución y redistribución del ingreso. Otro lo constituye la ampliación sistemática del espacio económico para facilitar patrones de asentamiento más favorables al desarrollo tanto en el plano económico como en el social.

Por su parte, los programas sociales deben adquirir un relieve muy significativo. En los países subdesarrollados tales políticas y programas se identifican en la mayor parte de sus objetivos y medios con la política y la estrategia general para el desarrollo. Ellos deben, por tanto, abarcar una amplia gama de frentes que supere el constreñido esquema de los "servicios sociales" conocido convencionalmente. Uno de tales objetivos debe ser proyectado sobre los individuos y la comunidad para motivarlos, capacitarlos, y organizarlos como agentes, objetos y beneficiarios del desarrollo. Otro consiste en actuar sobre las imágenes, las motivaciones y las actitudes tradicionales de la comunidad para sustituirlas por otras más favorables al desarrollo. Otro consiste en proyectarse a través de los individuos y la comunidad sobre las estructuras y las instituciones sociales para promover su transformación de acuerdo con los requerimientos del desarrollo. Otro se relaciona con la promoción de la movilidad social y el mejoramiento progresivo del nivel de vida y la condición social a través de adecuados procesos de distribución y redistribución del ingreso nacional. Otro está ligado a la generación de una imagen nacional y una conciencia colectiva en

torno a la realización de ésta a través de los esfuerzos sistemáticos en la aceleración del desarrollo. Otro se refiere al conjunto de fenómenos y circunstancias relativas a la realización individual y colectiva y a la salvaguardia de la dignidad humana.

Y en la concreción de estos objetivos de la política social, las técnicas de planificación cumplen un papel decisivo.

