

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO
INST/S.6/L.16
Octubre de 1971
ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

Organizado conjuntamente con UNICEF - Oficina
Regional para las Américas

Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

PROBLEMAS DE LA POLITICA Y DE LA PLANIFICACION
SOCIAL EN AMERICA LATINA *

* Documento presentado por la Dirección de Planificación Social y Cultural de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, Caracas Venezuela.

71-10-2820
I-369-71-S

PROBLEMAS DE LA POLITICA Y DE LA PLANIFICACION
SOCIAL EN AMERICA LATINA

"Sin duda alguna, el progreso es más fácil de planificar, organizar y racionalizar cuando es elemental y persigue satisfacer necesidades claramente definidas. La difusión del progreso y el carácter inmanente que en cierta forma adquiere hoy hace de la definición de objetivos una tarea mucho más ardua, planteando los problemas de fondo de la civilización.....Impelido por el destino a cuestionarse, a decir lo que escoge y a comportarse en un ser cada vez más responsable, es natural que el hombre ceda a la tentación de romper el espejo en el cual se contempla - el plan por una parte, de evadir la elección, de huir de sus responsabilidades y de remitirse, como en el pasado, al azar -. El anti-azar y el libre arbitrio le producen vértigo. Es un problema de civilización y de destino".

Regis PARANGUE, "La Planification et la crise des institutions", en Esprit, N° 399, Janvier 1971, París, p. 155.

"....Lo auténtico en la planificación no es el remiendo dirigido a algún mejoramiento del funcionamiento del sistema económico y social existente, sino un cambio de sus mismos fundamentos, una reorientación de las energías y actividades de la sociedad. El propósito y sentido de la planificación sólo puede ser el logro de condiciones en las que la sociedad sea capaz de tomar decisiones conscientes acerca de los asuntos que afectan su existencia misma".

Paul A. BARAN. "The Longer View", Monthly Review Press, 1969.

I. PROBLEMAS DE LA POLITICA Y DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Las expectativas prevalecientes en América Latina respecto a las políticas de desarrollo y a las tareas correspondientes al proceso de planificación distan mucho, indudablemente, de aquellas de "moderado optimismo y de relativa claridad de planteamientos" que fueron dominantes hace aproximadamente diez años.

El esperanzado optimismo en la eficacia y efecto corrector de las políticas e instrumentos entonces concebidos ha sido sustituido por una desorientación, no exenta de angustia y por una relativa pérdida de confianza en la capacidad de lograr soluciones adecuadas a los problemas de la región.

Esta pérdida de confianza y el alto grado de frustración que ella conlleva se evidencia y se concretiza fundamentalmente en relación con la experiencia de planificación en América Latina. Se constata que la planificación ha sufrido "un proceso de deslavamiento en el cual tiende a perder parte de su contenido básico, así como de los atributos específicos de la actividad planificadora y de su misión fundamental en los países subdesarrollados" (ILPES, 1966).

No debe olvidarse sin embargo que la planificación del desarrollo es en última instancia un instrumento para impulsar y ejecutar políticas coherentes de desarrollo, expresadas en términos cualitativos y cuantitativos; por lo tanto los fracasos de la planificación son en gran medida fracasos en la definición y elaboración de políticas efectivas; cabe recordar, análogamente, que una planificación verdadera sólo adquiere sentido en el marco de una política que define sus objetivos y determina sus medios.

La constatación del fracaso antes mencionado, que se fundamenta en el análisis de la experiencia latinoamericana durante la última década ha conducido a dos tipos de conclusiones: los resultados insatisfactorios son atribuibles a que no se dieron condiciones propicias para aplicar con intensidad suficiente unas proposiciones y compromisos cuyo contenido

/esencial continuaría

esencial continuaría representando una política eficaz para los próximos años; la naturaleza misma de esas proposiciones no corresponde a una interpretación correcta de los problemas y posibilidades del desarrollo latinoamericano, lo que viene motivando nuevos esfuerzos por reconstruir el diagnóstico, acentuando en ello el carácter interdependiente de los problemas y procurando desentrañar la naturaleza de sus interrelaciones.^{1/}

En las dos últimas décadas, las ideas acerca de las orientaciones fundamentales que debía seguir el proceso de desarrollo en gran parte de los países de América Latina, justificadamente o no, estaban claramente definidas. Estas ideas acerca de las cuales existía un amplio consenso podrían resumirse en los siguientes puntos.

- a) Papel fundamental del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones.
- b) Necesidad de la integración económica entre los países de la región para impulsar y reforzar dicho proceso.
- c) Realización de esfuerzos intensos en materia de educación y salud.
- d) Llevar a cabo algunas transformaciones estructurales básicas principalmente mediante la reforma agraria.

Análogamente, la concepción dominante entonces, concebía a las sociedades latinoamericanas como "sociedades duales", en las cuales, al lado de una sociedad "tradicional" rural coexistía una sociedad "moderna" urbana.

Partiendo de estas orientaciones básicas la tarea de la planificación consistía en implementarlas y ella era particularmente encomendada a los economistas.

En el marco de esta concepción del desarrollo la definición de una política y estrategia social reviste una importancia secundaria y casi irrelevante. En efecto, implícita o explícitamente se supone que a un

^{1/} Véase Pedro Vuskovic B., Observaciones para el debate latinoamericano; Concentración y marginalización en el desarrollo latinoamericano. CENDES. Universidad Central de Venezuela, Caracas, octubre 1969 (mimeografiado).

ritmo creciente y autosostenido de industrialización, de expansión económica y de modernización estará aparejado un incremento sustancial en los niveles de vida y un mayor "progreso" y "justicia social".

Es fácil advertir aquí lo que Marcos Kaplan denomina "el modelo subyacente" en su ensayo "Aspectos políticos de la planificación en América Latina". Este modelo que se expresa en la teoría y práctica de planificación latinoamericana bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática, supone la exclusión apriorística de opciones alternativas de desarrollo y refleja por lo tanto una actitud de reformismo conservador.

Las características básicas de dicho "modelo" merecen una consideración detallada en virtud de las implicaciones que conllevan para la política y la planificación social.

En primer lugar el modelo se fundamenta en una concepción simplista y mecanicista del proceso de desarrollo en cuanto asume la posibilidad de imitar pari passu el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental haciendo abstracción del contexto histórico-político y social.

En segundo lugar, propone una concepción parcializada del desarrollo y del subdesarrollo en términos economicistas tradicionales, no tomando en cuenta los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones dinámicas y evadiéndose toda aproximación a dichos procesos como fenómenos sociales globales.

En tercer lugar no se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquél y que se busca como proyecto histórico no aparecen por ninguna parte.

Estas características determinan en gran parte el contenido y naturaleza de la planificación en general e inciden específicamente en la planificación social. Si bien hoy en día puede afirmarse que el discutir si la planificación es o no necesaria es algo históricamente superado, no es menos cierto, como lo expresa Kaplan, que "su aceptación formal ha ido acompañada de una falta de efectiva determinación de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen. La planificación opera e incide sólo en

/relación a

relación a niveles, aspectos, y fenómenos parciales, y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Constituye esencialmente una respuesta a posteriori frente a cambios producidos sin que se haya jugado un papel decisivo en ellos y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados sectores".

En gran parte debido a una concepción simplista que postula la suficiencia del desarrollo económico para resolver en sus determinantes básicas la problemática social, y en parte debido a la índole misma de lo social que hace difícil su aprehensión metodológica y expresión programática, los temas de naturaleza predominantemente social son entonces definidos por oposición a lo económico (= no económicos), y su tratamiento, en términos del Plan mismo, adquiere un carácter accesorio, si no marginal.

Lo primero traduce una especie de alienación economicista y refleja una visión falseada de la universalidad del conocimiento económico. Gran parte de las teorías económicas, y consecuentemente, los modelos que en ellas se basan, toman como datos las variables más relevantes del comportamiento humano (v.g. la estructura social, los hábitos y actitudes de la población, las instituciones políticas, etc.).^{2/} Este tipo de suposición, que implica la creencia en que tanto las actitudes de la población como sus instituciones sociales han sido racionalizadas y estandarizadas,

^{2/} Hasta hace poco tiempo resultaba común la aceptación de la opinión de B. Higgins en el sentido de que "los economistas tienen plena conciencia de los efectos que los hábitos, las costumbres, los conflictos entre grupos y diversas instituciones producen sobre la conducta económica (sin embargo) consideran estos factores como datos previos ajenos a su estudio; a ellos les interesan únicamente los efectos de la conducta económica y no se consideran obligados a estudiar la forma en que surgen esos fenómenos". Citado en UNESCO: Aspectos sociales del desarrollo económico, vol. II, p. 153, (los subrayados han sido agregados). Afortunadamente la adhesión a este punto de vista, como el propio Higgins lo ha reconocido posteriormente, tiende a debilitarse progresivamente.

y están adaptadas (o pueden ser adaptadas) al progreso económico,^{3/} suele introducir un exceso de simplificación e irrealismo en dichos modelos, con el resultado de restringir fuertemente el valor predictivo de los mismos.

Análogamente, la incorporación y uso, en condiciones acríicas del cuerpo de doctrinas y del instrumental de políticas de la Economía convencional, básicamente diseñada a partir de las experiencias de los países occidentales desarrollados, ha tenido como resultado en muchos casos la formulación y adopción de políticas inadecuadas para alcanzar los propósitos perseguidos.^{4/}

No son éstos, por supuesto, los únicos factores responsables del tipo de tratamiento predominante en la "planificación social". Así, existen limitaciones inherentes a la índole misma de lo social que hacen difícil una adecuada integración de los aspectos sociales en una formulación comprensiva de los planes de desarrollo. Sin embargo, aunque difíciles y de gran complejidad, dichos problemas no son insuperables.

Enfrentarlos con éxito presupone una alteración sustancial en los patrones de la investigación social tal como comúnmente se la concibe y realiza en la actualidad en la región. Pero por sobre todo implica la ruptura definitiva con las concepciones ideológicas responsables de la parálisis de la investigación social. El acercamiento a la realidad circundante sin un a priori, es decir, desprovistos de compromisos con una cierta ordenación previa de los factores sociales, parece implicar la primera exigencia metodológica en el camino señalado.

3/ Ver Gunnar Myrdal, Asian Drama, Pantheon, Nueva York 1968, especialmente Vol. II, parte 4, "A third world of planning".

4/ A estas alturas es claro que fue olvidada la inteligente afirmación de Myrdal, en el sentido de que "los países subdesarrollados pueden disponer libremente del legado de la teoría económica; no obstante ... estos países debieran tener en cuenta el hecho particular de que la teoría es en gran medida una racionalización de los intereses que predominan en los países industrializados, en donde aquélla se inició y fue desarrollada más tarde. Teoría económica y regiones subdesarrolladas. F.C.E.

II. PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION SOCIAL SECTORIAL

En parte reflejando las debilidades del proceso global de planificación, pero también expresando sus propias limitaciones, la planificación social sectorial no ha escapado a los problemas que dan contenido a la frustración antes señalada.

En un intento por caracterizar las fallas más importantes de la planificación social sectorial tal como ella se practica actualmente en gran parte de los países de América Latina, procederemos en esta segunda parte, a identificar y calificar los problemas básicos que se presentan en las cuatro etapas que usualmente conforman el proceso operativo de la planeación.

A nivel del diagnóstico, es decir, del análisis teórico, encaminado a identificar los problemas culturales, sociales, económicos, políticos, etc., así como sus tendencias, alcances y factores causales, incide toda la problemática de la investigación relativa al desarrollo económico-social de América Latina y cuyas características pueden resumirse en los siguientes puntos.

- a) La escasez y común irrelevancia, en términos de la formulación de políticas y de la planificación social, de gran parte de los conocimientos alcanzados en materia de economía, política, sociología, psicología del desarrollo.
- b) La presencia, en muchos países de la región, de condiciones políticas que han dificultado la investigación libre e independiente, mientras tienden a favorecer la dedicación al análisis de temas "políticamente incontrovertibles o socialmente asépticos".
- c) Las divisiones existentes entre los miembros de las comunidades intelectuales latinoamericanas y las dificultades de comunicación de éstos con investigadores del resto del mundo.
- d) Las limitaciones derivadas de la ostensible escasez e inadecuación de la información (no sólo estadística) disponible y del escaso conocimiento de la especificidad histórica de cada país.

/Casi como

Casi como pauta general, las investigaciones en economía, sociología, política y psicología se han efectuado conforme a la tradicional división de las ciencias sociales y se caracterizan por intentos de aislar y analizar separadamente variables significativas para algunas de las múltiples facetas del proceso de desarrollo. Comprensiblemente, este tipo de investigación resulta en última instancia "ejercicios intelectuales banales y engañosos".^{5/}

En gran parte, tal desviación debe imputarse a la ausencia de un cuerpo teórico que permitiera aprehender y explicar la complejidad del proceso de desarrollo y conocer la especificidad de las formaciones socioeconómicas que conforman las realidades concretas de América Latina. Igualmente, y en medida no desdeñable, traducen la utilización no crítica de pautas de investigación inducidas por los centros universitarios europeos y norteamericanos.^{6/}

Afortunadamente, es mayor cada día el número de investigadores y científicos sociales latinoamericanos que toman conciencia de los riesgos y limitaciones de esa orientación. Esta toma de conciencia ha conducido a una evaluación crítica de las teorías del subdesarrollo, y cuya aproximación teórica ha fortalecido el empleo de enfoques interdisciplinarios y la necesaria inclusión de la dimensión histórica. Simultáneamente, como efecto y consecuencia se postula en América Latina la formación de una ciencia social "rebelde" comprometida con las transformaciones de la región y la consiguiente reconsideración del rol y de la formación de los científicos sociales.^{7/}

5/ Miguel S. Wionczek, "Los problemas de la investigación sobre el desarrollo económico-social de América Latina", en Revista del Banco Central de Venezuela, Caracas, julio-diciembre 1969, pp. 11-34.

6/ Un lúcido examen de las condicionantes ideológicas que han lastrado la investigación social en América Latina, así como de las implicaciones negativas que este fenómeno significa para la formulación de políticas puede verse en el libro de Antonio García, La estructura del atraso en América Latina, Editorial Pleamar, Bs.As. 1969, especialmente pp. 62-85.

7/ Véase al respecto, Oscar Varsavsky, Ciencia, política y científicismo, Centro Editor de América Latina, Bs. As., 1968; igualmente Orlando Fals Borda, Ciencia propia y colonialismo intelectual, Ed. Nuestro Tiempo S.A. México, 1970.

Obviamente, no está en nuestra intención afirmar que la modificación sustancial en los patrones y objetos de interés de la investigación social sea suficiente para garantizar el adecuado diseño de políticas y estrategias. A contrario sensu, empero, poca duda cabe que la elaboración de diagnósticos "menos descriptivos y más comprensivos" de la realidad social concreta que permita derivar de ellos conclusiones significativas para la política y la planificación social, pasa por una cabal determinación y efectiva realización de la investigación pertinente.

A nivel de la prognosis, la planificación social confronta también serias dificultades en parte ya mencionadas. La proyección en el futuro de los fenómenos del desarrollo pasado y presente, la previsión de diferentes alternativas y con base en tal previsión extraer conclusiones en materia de política y estrategias para la ejecución de los planes y programas resulta condicionada por las limitaciones inherentes a los "diagnósticos". Por otra parte, si bien existe un consenso acerca de la necesidad de considerar que todo plan o estrategia de desarrollo económico y social debe ubicarse dentro de un marco global a largo plazo (en otras palabras una imagen futura, un proyecto de civilización en el cual estén incluidos los objetivos nacionales), con frecuencia dichos objetivos suelen resumirse en indicadores tales como la tasa de crecimiento, el nivel de ingreso per cápita, pleno empleo, educación para toda la población. En esta forma se elude la dilucidación, discusión y definición de los aspectos cualitativos y no se intenta responder a planteamientos fundamentales tales como: Crecimiento de qué y para qué fines, qué modelo de sociedad se pretende alcanzar, ingresos para ser gastados por quién y en qué cosas, qué estilos de consumo deben estimularse o frenarse, qué tipo de educación y para qué. Igualmente se omiten otros aspectos relevantes principalmente de orden socio-político e ideológico.

El problema parece ser aquí de nuevo que la imagen futura se plantea en términos relativos a situaciones o procesos de otros países denominados "industrializados" o más avanzados, sin cuestionamiento alguno y sin comprobar si ello es factible. La hipótesis implícita asumida es que "el desarrollo consiste en un progreso lineal a partir de la pobreza, hasta

/alcanzar la

alcanzar la situación que poseen determinados países de elevados ingresos a los que se califica de "desarrollados". Aunque esta hipótesis no puede sostenerse hoy ya que "la debilidad de la base productiva, la escasa magnitud de los mercados internos, las elevadas tasas de crecimiento demográfico y el tamaño de los estratos de la población que participan sólo marginalmente en las nuevas formas de producción y de consumo demuestran que las consecuencias de esos factores y las estrategias necesarias para superar las dificultades han de ser muy diferentes de las correspondientes a los países de elevados ingresos, esta hipótesis sin embargo parece todavía subyacer en muchas de las formulaciones de imágenes "societales".^{8/}

Cada día, en efecto, se toman decisiones en todos los niveles que en cierta forma configuran apriorísticamente la imagen futura. Si esas decisiones están destinadas a lograr parecerse a algún tipo de país, en realidad pueden estar alcanzando efectos contrarios, y si con ellos se intenta otra cosa, tampoco hay garantía de que estén produciendo los resultados esperados.

Por otra parte, cuando no hay consideración del largo plazo, se tiende a olvidar que muchas decisiones tienen efectos perdurables o se imprimen definitivamente en el proceso histórico para condicionar el futuro, generando múltiples decisiones complementarias y acumulativas que paulatinamente pueden restringir aún más el margen de libertad para "construir el futuro".

Si una estrategia de desarrollo se formula con base en la construcción del futuro, en vez de intentar adivinarlo es importante que se la describa tan concreta y exhaustivamente como sea necesario para seleccionar la estrategia óptima para alcanzarlo. De lo contrario ninguna estrategia elegida podrá considerarse racional, en el sentido que no habría seguridad alguna de su compatibilidad con ese futuro. Tampoco sería racional elegir una estrategia sin antes haberla evaluado con los criterios normativos y

^{8/} Véase al respecto, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Naciones Unidas, 1969, pp. 159 y 160.

de viabilidad disponibles. Pero esa evaluación no se puede efectuar si no hay alternativas para comparar. Se pecaría entonces por omisión siguiendo una trayectoria o estilo de desarrollo sin cuestionarlo y sin averiguar si existen otros.^{9/}

Lograr concretar los objetivos nacionales, prever la evolución de las necesidades, el surgimiento de otras nuevas, conocer los procesos de génesis y de transformación de las aspiraciones sociales y humanas, no constituye una tarea fácil. Sin embargo, ello no puede eludirse y debe ser enfrentado con "imaginación sociológica" por parte de los científicos sociales.

La etapa de prognosis de la planificación social sectorial adolece también de los problemas derivados de la imprecisión y del débil contenido operativo de los objetivos sociales que pretenden lograr lo cual limita a su vez la posibilidad de diseñar estrategias coherentes y funcionales en torno a dichos objetivos. Ocurre frecuentemente que los objetivos que se le asignan explícita o implícitamente al desarrollo de los sectores sociales son por regla general múltiples, heterogéneos y difíciles de aprehender, aún más resulta casi imposible reducir una política dada a un objetivo dominante.

A nivel de la etapa de programación propiamente dicha inciden acumulativamente los problemas ya planteados y a ellos se agregan otros de índole teórico-conceptual y metodológica.

La metodología más común en planificación establece una separación de tipo sectorial entre lo social y lo económico; presume que "cada actividad social ha de depender de alguna variable económica" y tiende a definir a los "sectores" sociales por su carácter de "servicios mantenidos por la economía".^{10/}

9/ Véase, Estilos de desarrollo, Análisis comparativos de políticas a largo plazo. CENDES. Universidad Central de Venezuela, Caracas, junio 1971. (Versión inicial sujeta a revisión - mimeografiado).

10/ "...la actividad de determinados sectores sociales será objeto de desarrollo en proporción a la expansión de la producción tanto en su vertiente general como en sus formas específicas". Jan Tinbergen; La planificación del desarrollo, McGraw Hill Editors, México, 1969, p.116.

/Naturalmente, una

Naturalmente, una aproximación metodológica de este tipo no es estéril en sí misma; sin embargo, se ha mostrado altamente simplificadora y tiende a establecer una relación unilateral entre los fenómenos económicos y los "no económicos", lo que impregna al plan de una excesiva compartimentalización de sus programas.

Desde el punto de vista de su estructura formal, el plan tipo presenta en lo que a "planificación social" se refiere un capítulo de Educación, uno de Salud, uno de Desarrollo de la Comunidad, etc.

Bajo tal aproximación, los nexos principales entre lo social y económico en el plan son los de naturaleza técnica, en especial los que aluden a la coherencia en términos de los recursos financieros y de personal requeridos para materializar las metas propuestas.

Esto, que constituye una instancia necesaria pero no determinante en el proceso de planificación se sustituye a la consideración de otros aspectos que deberían tenerse como esenciales en una planificación verdadera.

Esta compartimentalización de la planificación traduce, más que una limitación de naturaleza técnica, un problema de indefinición de la política y estrategia en aquellos aspectos básicos para la transformación estructural de la sociedad. Este punto puede plantearse, en forma interrogativa, de la siguiente manera: ¿Por qué aspectos tales como la ocupación, desocupación y subempleo de la fuerza de trabajo, la distribución personal y familiar de los ingresos, la calidad de la enseñanza impartida, los niveles de vida de la población, etc.: no son expresados en su integralidad y tomando en cuenta las interrelaciones dinámicas en su total diversidad?

Evidentemente, intentar una respuesta a la pregunta anterior, implica de hecho explicar los límites mismos de la planificación conforme se le ha aplicado en la región.

Hasta el presente - y respecto a esto no parece haber discusión - la planificación no se muestra comprehensiva, en el sentido de abordar los fenómenos sociales en su totalidad, sino que aparece fragmentaria y parcial.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, en la planificación latinoamericana y no obstante su gran importancia - poco o nada se ha hecho para precisar qué clases y grupos de la sociedad pueden, actual o potencialmente, promover y asegurar un proceso - global y continuo de desarrollo; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; la formulación y articulación de sus motivaciones, actitudes e ideologías. Análogamente, no se ha determinado qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Tales "omisiones" son claves para comprender la disociación existente entre el desarrollo y los cambios sociales en la región. Igualmente informan por qué los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de factores que da cuerpo al statu quo no son promovidos y parecen más bien temerse:^{11/}

Estas observaciones apuntan más a la concepción y organización del plan mismo que a la consideración de los efectos de su realización. Es obvio que, aun bajo los términos de la concepción predominante, las repercusiones sociales derivadas de la programación son importantes. Sin embargo, lo que aquí se quiere poner de relieve es justamente que en tales condiciones las resultantes de naturaleza social tienden a ser indeterminadas, y lo que es peor, contradictorias al objetivo originalmente concebido.