

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



29/11  
LIMITADO  
INST/S.6/L.17  
Octubre de 1971  
ORIGINAL: ESPAÑOL

17)  
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

ALGUNOS ASPECTOS DEL PROBLEMA DE LA  
ENSEÑANZA DE LA PLANIFICACION \*

Ricardo Cibotti \*

\* El autor es Profesor a cargo del Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en Santiago de Chile, pero las ideas expresadas en este documento son de su responsabilidad personal.



## ALGUNOS ASPECTOS DEL PROBLEMA DE LA ENSEÑANZA DE LA PLANIFICACION

1. El presente documento no pretende realizar un análisis exhaustivo de los diferentes problemas que atañen a la enseñanza de la planificación económica y social. El campo es muy vasto y excede con largueza los alcances de este trabajo.

Las reflexiones que aquí se hacen surgen de la experiencia acumulada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social tanto en la enseñanza como en la práctica de la planificación en América Latina. Muchas de estas reflexiones están contenidas en otros documentos del ILPES y por la naturaleza misma de las actividades de este Instituto están más vinculadas a la planificación económica, pero, no obstante, se estima que tienen vigencia para algunos de los problemas del área social. Se reconoce desde el comienzo que la distinción entre lo económico y lo social no es nítida y aunque tal vez tenga sólo sentido analítico pesan sobre su mantenimiento hábitos, costumbres y el ejercicio de disciplinas diversas.

En los primeros puntos de este documento se discute en forma general - y tal como se los observa en la actualidad en América Latina - algunos aspectos de la planificación que por sus características tienen relación con la formación de planificadores. Principalmente se hacen referencias al proceso de planificación como empresa interdisciplinaria y a los diferentes cometidos que se le puede asignar a la planificación. A partir del punto 5 se abordan temas más específicos vinculados con la planificación social.

2. En la medida en que se acepta a la planificación como un proceso interdisciplinario, su enseñanza o la formación de planificadores se torna más difícil, puesto que no se resuelve el problema yuxtaponiendo disciplinas en el ámbito de un curso o de una actividad docente, sino intentando una síntesis de las interacciones existentes entre los factores que definen la calidad interdisciplinaria del proceso. Esta síntesis no está aún lograda a plenitud y son muchos los vacíos que se advierten en el conocimiento

/teórico y



900013644 - BIBLIOTECA CEPAL

teórico y práctico de las relaciones entre la ciencia política, la economía, la sociología y muchas otras ciencias y disciplinas que deben intervenir en el proceso de planificación. Más aún, debe destacarse que se trata de una síntesis orientada hacia la adopción de decisiones y hacia la acción, es decir que está estrechamente vinculada con una realidad y con un tipo de transformación de la misma, que por tanto rebasa el plano exclusivamente académico.

Las interacciones que en la realidad presentan fenómenos que se ubican en diferentes disciplinas son mucho más complicadas y numerosas, que las que se analizan teóricamente. Se conoce con precisión por ejemplo el tipo de incidencia que sobre el nivel de salud de una región tienen algunos factores del ambiente físico. Se puede prever la repercusión que sobre la tasa de morbilidad tendrán acciones destinadas a eliminar pantanos e insectos que transmiten el paludismo. La epidemiología ha estudiado intensamente este problema. Pero la precisión se pierde cuando se trata de relacionar la influencia que un medio ambiente social ejerce sobre el nivel de salud. Se sabe que el mejoramiento de ese medio tenderá a elevar el nivel sanitario, pero el resultado no aparece tan claro cuando se trata de indagar en qué medida o en qué forma se manifestará tal influencia.

Cuando se adoptan decisiones que se enmarcan dentro de la política económica y social para asignar recursos, fijar prioridades, orientar conductas, etc., se le solicita a la planificación que asesore "técnicamente" para mejorar la calidad de las decisiones; no obstante, en muchos casos ese asesoramiento no puede basarse en un conocimiento cabal del problema, simplemente porque éste no ha sido objeto preferente de estudio de parte de la ciencia o disciplina básica que lo comprende. La planificación en estos casos carece del apoyo del conocimiento teórico y a veces, si lo tiene, es muy general y no específico respecto de la realidad donde tiene que operar. Surge aquí uno de los principales problemas que afectan a la planificación en forma directa, y a la enseñanza de la misma, de manera considerable: la interrelación entre la planificación económica y social y las disciplinas en que se apoyan.

/Esta interrelación

Esta interrelación no es equilibrada. En algunos campos el desarrollo de la ciencia básica es aceptable, en otros insuficiente; este desequilibrio se traduce en una reducción de las posibilidades prácticas de aplicación de la planificación. Es cada vez más necesario que la interrelación mencionada se torne activa, en el sentido que de las experiencias de planificación y del trabajo de los planificadores surjan líneas de investigación que orienten el camino que deben recorrer las ciencias básicas para robustecer los fundamentos teóricos de la planificación y favorecer su aplicabilidad.

3. Por otro lado los procesos de planificación en América Latina se han venido diversificando y especializando, tanto por los requerimientos que se le han hecho como por efecto de su propia evolución. Cuando aquéllos se instalaron, la gran mayoría a fines de la década de los cincuenta, se ocupaban preferentemente de aspectos globales de la planificación económica. Su acción se concretaba en planes de mediano plazo donde se aseguraba la consistencia de las principales variables macroeconómicas, se diseñaban las líneas básicas de inversión, se estimaban los requerimientos financieros y en líneas generales se orientaba el papel que los principales sectores económicos debían cumplir para asegurar el logro de las metas de desarrollo.

Posteriormente se sintió la necesidad de profundizar el análisis y la programación de los sectores económicos considerados estratégicos, abarcar otros, e incluir los sectores sociales. Asimismo, se diversificaron los plazos de los planes y se abordó la formulación de planes de corto plazo para hacer más operativo el proceso y vincularlo mejor con la política económica. Los países advirtieron la importancia de introducir instrumentos que hicieran más efectivo el manejo del presupuesto, el diseño y la programación de la inversión pública, la selección y evaluación de proyectos, etc. Todo ello no significó, sin embargo, el abandono de planteamientos globales; por el contrario, aparecieron como indispensables estudios que hicieran explícitas las estrategias de desarrollo y el análisis de grandes opciones de política, en el contexto de situaciones que desbordan el campo de lo estrictamente económico y se sitúan en ámbitos socio-políticos y culturales, etc.

/Lo anterior

Lo anterior sólo pretende mostrar, aunque muy ligeramente, que la planificación en América Latina abarca en la actualidad una temática muy compleja, que requiere de conocimientos diversificados y actitudes que no son coincidentes para todos sus aspectos. Esto repercute sobre la enseñanza en el sentido de que es difícil abarcar en un sólo curso o asignatura una diversidad como la señalada. Téngase presente por ejemplo que para muchos de los aspectos indicados existen técnicas muy complejas que constituyen especialidades en sí mismas, pese a tener lógicamente raíces comunes.

Lo ideal sería poder organizar cursos de larga duración que abarcaran una temática tan extensa como la sugerida, profundizando en los aspectos técnicos de cada problema y que al mismo tiempo los ubicaran dentro de los contextos políticos y sociales que les son pertinentes. Esto requeriría, como se dijo, cursos más largos, dos o tres años y a nivel de post-grado, para evitar tener que suministrar conocimientos básicos sobre economía, sociología, ciencias políticas, etc., y sus respectivas especialidades. Pero aún así, se estima que la persona formada tendría ya algún grado de especialización bien por la profesión original de donde parte, bien por el tipo de preocupación que manifieste. La formación de un generalista es más un problema de síntesis que el de abarcar un campo muy extenso y diversificado.

Por tales motivos se cree conveniente que la enseñanza de la planificación debería tener dos planos bien diferenciados, el del generalista y el del sectorialista. Ambos planos no son totalmente indiferentes entre sí, dado que existen vinculaciones entre ellos. Un problema que siempre aparece al diseñar cursos de planificación es la dosificación de lo sectorial que debe intervenir en lo general y viceversa.

4. Aparte del problema de dosificación recién señalado existe otro que se estima conveniente destacar. Todo proceso de planificación tiene un aspecto estrechamente vinculado con el "que hacer" político de una comunidad y por otra parte le son inherentes actividades que caen dentro del ámbito de la técnica. Si en alguna medida no se contempla estos requisitos el proceso de planificación no es tal. Se trata de un proceso que debe

/tener por

tener por resultado el asesoramiento para la adopción de decisiones a nivel político y por lo tanto tiene que estar vinculado a ese nivel no sólo en forma esporádica o circunstancial, sino debe pertenecer de algún modo a este proceso político, dado el carácter dinámico que generalmente asume. Todo ello es más pertinente cuando se trata de aspectos de la planificación que hacen relación a opciones de política de desarrollo, a marcos generales de referencia para asignación de recursos, a la modificación de ciertas trayectorias definidas por los planes frente a acontecimientos de coyuntura, etc.

Pero este asesoramiento a nivel político es requerido desde un ángulo muy especial. No se trata de ofrecer alternativas para las decisiones según lo dictamina el buen sentido del hombre práctico, ni tampoco la presunta genialidad del hombre político. Si bien lo que debe ofrecer el planificador no debe estar reñido con el buen sentido y es conveniente que posea cierto grado de inspiración genial - si existe efectivamente genio para ello - lo que no puede dejar de contener es un fundamento científico. Las alternativas que presenta el planificador son generalmente llamadas "alternativas técnicas", lo que significa, en último término, que se deducen de la aplicación de métodos rigurosos de análisis y previsión. Lo que individualiza y caracteriza más propiamente a un planificador es el conocimiento y habilidad en el uso de técnicas. Estas no pueden estar ausentes de la enseñanza de la planificación en cualesquiera de sus aspectos. ¿Pero hasta qué punto puede reducirse esta enseñanza a la de las meras técnicas?

Como ya se insinuó, la solución a este problema dependerá en gran parte del aspecto de la planificación que se considere sustantivo en un determinado curso y de la posición que se espera ocupe el egresado en los mecanismos de planificación. En la medida que se trate de aspectos más generales o que abarquen el problema de la planificación con mayor grado de integralidad, o que se suponga que el egresado va a ocupar una posición de responsabilidad en el mecanismo de planificación a nivel central o sectorial, los aspectos políticos adquieren mayor importancia. En estos casos el análisis de los mecanismos políticos, de los grupos de presión, de la importancia relativa de los mismos en la adopción de diversos tipos de decisiones,

/el comportamiento

el comportamiento esperado de los diferentes estratos sociales, de los empresarios, gremios obreros, etc., se hace muy necesario.

Si el curso es de relativa corta duración el problema de la dosis de los aspectos extraeconómicos se torna importante. Pero más importante aún es tener un conocimiento sobre esta temática extraeconómica con algún grado de especificidad para que realmente constituya un complemento útil del análisis y de las técnicas y no una apreciación muy general sobre las actitudes y comportamientos mencionados. Es este uno de los aspectos más complicados y menos resueltos en la enseñanza de la planificación.

Se dijo anteriormente que la enseñanza de la planificación debe ser una actividad de post-grado. Esto no implica la eliminación absoluta de este tema en las carreras universitarias pertinentes; allí deberían analizarse los aspectos básicos y hacer referencias a los principales problemas técnicos que trae aparejados.

Sin embargo, existen importantes razones que abonan la posición aludida. La principal de ellas es que muchos temas y aspectos de los procesos de planificación sólo pueden ser cabalmente comprendidos si se cuenta con experiencias acumuladas en el sector de que se trate o en la administración pública en general. Más aún, es opinión entre los profesores de los cursos del ILPES, que los participantes que más aprovechan la enseñanza son aquéllos que durante algunos años han trabajado en ministerios, agencias públicas, empresas del Estado, etc., de modo tal que puedan relacionar los métodos y técnicas de la planificación y el contexto socio-político en el que se aplican con problemas específicos de selección de alternativas de acción y con las condiciones bajo las cuales se deben desarrollar las previsiones.

Las preocupaciones sobre aspectos socio-políticos, por su naturaleza misma, concitan significativamente el interés de los participantes en este tipo de cursos, relegando un tanto el interés por las técnicas y metodologías en general. Conseguir compatibilizar la atención que se presta a ambos tipos de aspectos, sólo es el resultado de sostenidos esfuerzos en este sentido.



5. Hasta aquí se han hecho reflexiones sobre el tema que surgen de un enfoque más vinculado a la planificación económica; se intentará ahora incursionar más particularmente en el campo de la planificación social.

Si para la planificación social se admite que existen el plano del generalista y el del sectorialista, como se ha insinuado para la económica, se estima conveniente comenzar por este último. En este caso, el problema de la enseñanza de la planificación tiene aspectos que se asimilan al de la planificación de un sector económico, específicamente aquéllos que pueden tratarse como si fuera exclusivamente un sector productor de un servicio.

Podría afirmarse que existen para los sectores sociales típicos como educación y salud, aspectos de su planificación que caen en el campo de la planificación económica. Entre otros se distinguen la fijación de metas cuantitativas, la organización de los recursos según normas de productividad, la extensión y cobertura de los servicios, etc. Muchos de estos aspectos están razonablemente bien estudiados y existen métodos y técnicas que permiten resolver los principales problemas de planificación en lo que a ellos se refiere. En el ILPES se han dictado cursos sobre estos sectores donde el enfoque ha sido predominantemente el indicado.

Sin embargo, el asunto es sólo aparentemente sencillo pues los criterios básicos para orientar la estructuración y el desarrollo de estos sectores no son únicamente económicos, sino más bien deben ser aquéllos que se derivan de los postulados del desarrollo social de los países. Un tratamiento sólo "economicista" de los sectores sociales es muy peligroso pues puede llevar a desvirtuar la esencia de los mismos. Se arriba así a un aspecto crucial de la planificación social. Esta no sólo puede referirse al diseño y evolución de los llamados sectores sociales sino que debe dar un marco de referencia amplio que contenga los elementos que permitan definir los objetivos de tales sectores y, tan importante como ello, que faciliten la estructuración de cambios del sistema económico que se desenvuelve dentro de una comunidad cuyos atributos sociales también cambiarán.

/No escapa

No escapa a las consideraciones del autor, el grado de ambigüedad incluido en lo afirmado en el párrafo anterior. No se ha pretendido definir el contenido de la programación o planificación social, sino más bien plantear que para que la planificación económica lleve a cabo su cometido a un nivel aceptable de viabilidad, la planificación social no debe remitirse solamente a aquellos "aspectos sociales del desarrollo" o a descubrir cuáles son los principales efectos que sobre la conducta de los grupos sociales tendrán las medidas de carácter económico que se propongan. Se trata en definitiva de un proceso de planificación donde lo económico y lo social estén realmente integrados como que son aspectos de una misma realidad. Que en la actualidad esto no constituya una forma común de encarar los procesos de planificación debe considerarse más un defecto que una imposibilidad. Esta surge, como otras tantas, del escaso conocimiento que se tiene sobre aspectos sociales de nuestros países. De ahí que gran parte del problema se podrá solucionar cuando la investigación, encarada con un sentido que condiga con lo expuesto, vaya proveyendo de los conocimientos que actualmente no se poseen.

Todas las reflexiones y aclaraciones que se hagan al discutir los primeros items del tema 4 del seminario servirán para enriquecer estos planteos y hacer más efectiva la enseñanza de la planificación social.

6. Esta enseñanza debe comprender, como se hace en los cursos que a este tema se dedican, al análisis y discusión del desarrollo social en sus variados aspectos tanto conceptuales como los que se refieren a indicadores del desarrollo social, a tipologías de países, etc. Tiene que abarcar también, por lo menos en sus aspectos básicos, los criterios, métodos y formas de operar de la planificación general económica y mostrar las interconexiones que existen con los aspectos sociales de las decisiones de política. Un tema central de esta enseñanza es el papel del sociólogo en un proceso de planificación, su ubicación en los mecanismos de formulación y ejecución de planes, en los trabajos de diagnóstico y en los planteamientos fundamentales de estrategias. Se podrán así ubicar los temas de investigación sociológica que sean más necesarios para perfeccionar los procesos de

/planificación tanto

planificación tanto en lo que concierne al conocimiento de aspectos de la realidad de los países, como los relativos a los instrumentos propios de la planificación social. Tampoco la temática de la planificación de los sectores sociales puede estar ausente, aunque más no sea en sus aspectos generales ya que en otros dicha temática se transforma en problemas propios de especialista en esas materias.

