

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para las Américas (UNICEF), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Santiago de Chile, 5 de marzo al 13 de abril, 1979

PLANIFICACION SOCIAL.INTERESES Y TECNICAS ▲/

Eugen Pusić

▲/ Este documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, ha sido tomado de Revista PLERUS, Vol. 1, Nº 2, Diciembre 1967, Puerto Rico.

79-1-93

PLANIFICACION SOCIAL

Intereses y Técnicas¹

Por Eugen PUSIC²

I. INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre planificación social frecuentemente se asemejan a las de Don Quijote y Sancho Panza. Los molinos de dificultades existentes se transforman en gigantes de principios. Entonces, en lugar de luchar por resolverlas, las declaramos invencibles, o con cierta dejadez señalamos que fue otro quien debió hacerles frente originalmente. A lo mejor nos defendemos usando alguna palabra mágica.³

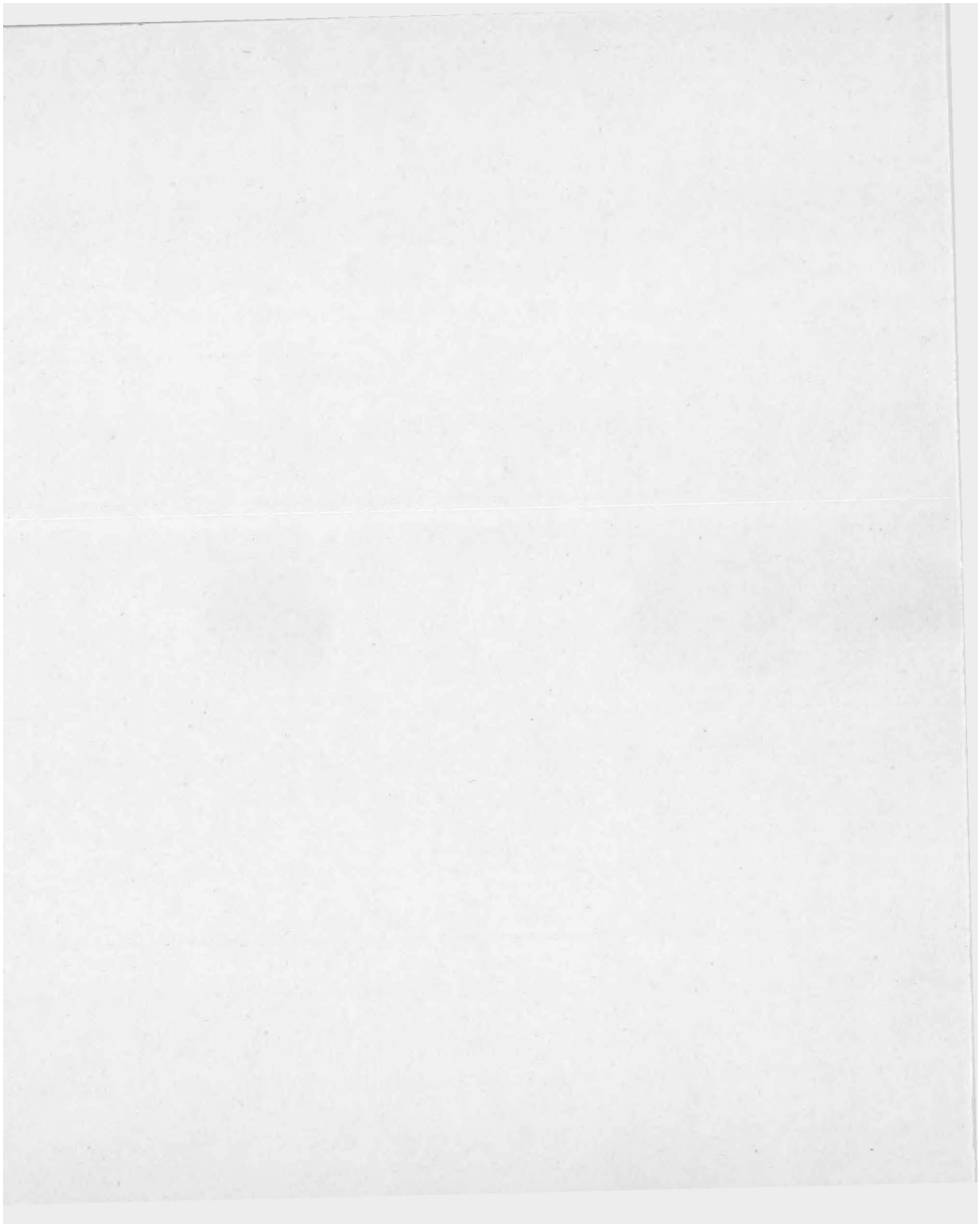
En síntesis, el argumento suele ser el siguiente:

En la planificación social —según se le distingue de la planificación económica— carecemos de normas y unidades uniformes de medición; no

¹ Ponencia presentada ante la Conferencia de Planificación Social auspiciada por el Programa Graduado de Planificación, Universidad de Puerto Rico, en julio de 1965. Traducción del inglés por Ana Laura Cadilla de Delgado.

² Profesor de la Universidad de Zagreb, Yugoslavia.

³ Tal como llamarle "el método complementario" al proceso de reflexionar si es que tenemos suficiente dinero para lo que queremos hacer. Cuando nos damos cuenta de que hemos errado en nuestro enfoque y nos vemos forzados a limitar nuestras metas o a buscar recursos adicionales, con palabras altisonantes hablamos de "aproximación en serie".



se pueden comparar algunos objetivos con otros, en forma efectiva, y decidir entre ellos es cuestión de selección libre, basada en orientación de valores y criterios personales insondables.

Por lo tanto, la planificación social no es realmente planificación en el sentido técnico; es la política de formulación de decisiones. Como tal, no es responsabilidad de los planificadores, sino de los políticos.

Aunque un poco exagerado, este argumento es persuasivo. Lo que lo hace convincente es la parte de verdad que encierra. Resulta fácil pasar por alto la deformación de la perspectiva, lo parcial que no concierne, y la exageración que conlleva la parcialidad. Nos parece pertinente tratar de explicar nuestras suposiciones básicas con relación a los dos conceptos: "el económico" y "el social".

Casi nadie desea fábricas o ferrocarriles, minas de carbón o pozos de petróleo, plantaciones de tabaco o bancos, por lo que son, porque sean bellos o buenos o deseables en un sentido esencial o fundamental. Por lo general, nuestra actitud hacia ellos es instrumental-racional (o en la terminología de Max Weber, "zweckrational"). Los vemos como fuentes, directas o indirectas, para satisfacer nuestros deseos y necesidades, para procurarnos alimentación o albergue, para proteger o recuperar la salud, para edificar ciudades, comunicarnos unos a los otros, pagar por la educación de la juventud, proveer para nuestros congéneres ancianos o incapacitados, y para llevar a cabo los otros miles de intereses que ha adquirido el hombre en la sociedad moderna. Por lo tanto, resulta equivocado hablar de desarrollo o planificación "económico" o "social" como si fuesen semejantes entre sí.

La conservación y el mejoramiento de nuestra condición humana, individual y socialmente es, a nuestro juicio, el *fin* de casi todos nuestros esfuerzos y actividades, tanto sociales como personales; es el desarrollo de nuestra sociedad, es el desarrollo social. Como un *medio* para lograr ese fin, tenemos que manipular y expandir recursos escasos y usarlos con el mayor provecho; a esto le podríamos llamar economía y desarrollo económico. En un mundo de escasez, casi todos los fines sociales tienen un aspecto económico o monetario.

Esta relación fundamental implica ciertas consideraciones y diferencias que, por lo menos en parte, constituyen el problema que nos ocupa de "lo económico vs. lo social".

Las personas pueden discrepar en cuanto a los fines y objetivos que se persiguen y en cuanto a la sociedad que ellos preferirían. Pueden no estar de acuerdo en cuanto a la importancia relativa de algunas metas, a los sacrificios que están dispuestos a hacer para alcanzarlas, a la inadecuación de los medios para lograr los fines ya acordados, o en cuanto

a todas estas cosas juntas. Las diferencias de opiniones resultan difíciles de manejar. Por lo tanto, a veces preferimos comenzar con la presunción de que hay un acuerdo universal y ver la planificación como una actividad puramente técnica, el campo del especialista, del profesional.

Algunos recursos son más o menos de fácil medición cuantitativa. Por ejemplo, es más fácil medir cuantitativamente las inversiones que se expresan en términos monetarios que medir en forma parecida la movilización del deseo de trabajar. Somos reacios a considerar las gentes como cosas útiles o como "capital" y, por lo tanto, pensamos en la producción de drogas como una actividad económica, mientras no consideraríamos como tal el adiestramiento de médicos. En resumen, a veces aplicamos el término "social" a actividades que están directamente relacionadas con las gentes; otras veces denominamos igualmente a los campos donde encontramos dificultades para establecer normas comparables de medición.⁴

Mientras más escasos sean los recursos, más importancia se da a aumentarlos. En estas situaciones se tiende a concentrar la atención en la formación de capital, en expandir la producción total, y todo lo que cueste dinero y no pueda convertirse en forma visible e inmediata en productos de mercadeo o servicios vendibles; viene a ser considerado como cosa secundaria, "residual" o "social". La "productividad" ("profitability") se convierte por derecho en un fin primordial, paralelo a "necesidad". A la vez, escapan a la atención los gastos antieconómicos los cuales son igualmente importantes.

Las mejoras en salud y en educación son, por ejemplo, prácticamente valores fundamentales. El que estos se traduzcan en mayor poder de adquisición o producción resulta una cuestión secundaria muy interesante. Sin embargo, verlos exclusivamente desde ese punto de vista es más bien consecuencia inesperada de la "fascinación económica" característica de la época.

La práctica y la teoría de la planificación se ocupan de que los fines humanos se realicen al óptimo. Tienen que comenzar, simultáneamente, con los objetivos seleccionados y con los recursos disponibles. Por lo tanto, la planificación incluye tanto los fines como los medios, es a la vez social y económica,⁵ es a todo lo largo una actividad tanto política como técnica.

⁴ El término "social" se usa a veces en planificación y programación con referencia a objetivos (la protección inmediata de las condiciones de vida de la población general o de grupos rezagados o vulnerables); otras veces se usa con referencia a métodos (enseñanza escolar, servicios de salud, trabajo social, desarrollo comunal, etc.) *Methods of Determining Social Allocations*, Publicación de NN.UU./SOA/ESPWP/EG/ Rep 4-1963, p. 21 ff.

⁵ "En otras palabras, el criterio económico es sólo un patrón de conducta que se puede adoptar en diversas condiciones..." Godofredo Zappa: "Concepts of Social Planning and Economic

La planificación es, esencialmente, una nueva forma de conducta humana. Las lagunas que hay en los conocimientos teóricos y en las destrezas prácticas son considerables. Al igual que en otros campos, el progreso proviene de concentrar en las lagunas, en dirigir los esfuerzos hacia los puntos de menos conocimientos. En mi opinión, algunas de esas lagunas ocurren, especialmente, en el campo de la planificación social:

1. ¿Qué papel juegan las situaciones existentes de interés en los individuos y en los grupos y cómo influyen estas situaciones en la posibilidad de efectuar mejoras sociales?

2. ¿Cuáles son los procedimientos técnicos que podrán aumentar las posibilidades de que el consumo de recursos traiga resultados óptimos, en términos de objetivos sociales?

3. ¿Qué afinidad existe entre ciertas estructuras y condiciones sociales, por un lado, y la probabilidad de lograr ciertos objetivos sociales específicos, incluyendo, por otra parte, la expansión de recursos?

4. ¿Cuáles son en el futuro las tendencias probables en el desarrollo de intereses y técnicas y cuáles podrían ser las consecuencias de ese desarrollo para la planificación?

II. NECESIDADES E INTERESES

Un enfoque frecuente a la planificación, especialmente la planificación social, es el de ponderar la necesidades. Pero con igual frecuencia se evidencian dificultades al tratar de definir el concepto de "necesidades sociales". Por ejemplo, leemos: "Las necesidades sociales... son—por definición—aquellas necesidades que no se satisfacen en forma adecuada por el proceso de mercadeo o por la producción doméstica". En la misma página del mismo texto dice: "Aunque frecuentemente la literatura menciona única y sencillamente la satisfacción de 'necesidades' como la base de la política social, desde el punto de vista psicológico, esa pauta resulta ambigua ya que los individuos pueden sentir necesidades apremiantes por objetos—joyería, automóviles deportivos—que están bastante fuera del ámbito del interés público. La expresión 'necesidades sociales' se refiere aquí a las necesidades relativas a los componentes básicos del nivel de vida que se consideren como asunto de interés nacional e internacional".⁶

Esas dos definiciones no cubren la misma extensión del fenómeno. A menos que haya que ver... "la necesidad social como un término algo

Planning—Similarities and Differences", en *The Problems and Methods of Social Planning*, cit. Publicación de NN.UU., p. 36.

⁶ *Methods of Determining Social Allocations*, cit. Publicación de las NN.UU., p. 43.

relativo. Tal vez pueda definirse en sentido negativo, esto es, como carencia de bienestar social en los individuos, los grupos y las comunidades que no llegan a satisfacer realmente sus necesidades para lograr una vida fructífera que vaya, por supuesto, al compás de las normas sociales establecidas". Después de señalar que "no es fácil valorar la norma de bienestar de una comunidad" y que "es mucho más difícil luchar con lo inmaterial de las necesidades sociales", el autor concluye que "las necesidades sociales" son "realidades sociales relativas y difíciles de comprender".⁷

Tales dificultades resultan sorprendentes ante lo extenso de la literatura que se dedica al concepto de "necesidad" en economía, psicología, sociología, y hasta en la filosofía si consideramos, por ejemplo, el "sistema de necesidades" de Hegel. En mi opinión, la preocupación por las necesidades sociales se puede reducir a los puntos siguientes:

a. Conceptualmente, las necesidades no son problemáticas mientras se las considere como subjetivas, a veces se las llama "carencias"⁸ y en otras, en forma algo ambigua, "necesidades sentidas".⁹ Los problemas son, en la práctica: cómo hallar lo que son necesidades subjetivas, qué hacer con ellas si no parecen razonables, si son intempestivas o si se desvían de las normas obligadas del que las tiene. Las dificultades surgen cuando empezamos a hablar de necesidades objetivas o "reales". La cuestión fundamental estriba en: ¿quién establece las normas, quién determina cuáles son las necesidades objetivas de cualquier individuo o grupo?

b. Mientras sean subjetivas, las necesidades son individuales. Sólo se pueden experimentar a través de la conciencia individual. ¿Qué se quiere decir con "necesidades del grupo" o "la extensión de la necesidad"?¹⁰

c. Mientras sean subjetivas, las necesidades están unidas a la persona y, por lo tanto, son substancialmente incomparables. No se puede medir su tamaño o "intensidad"¹¹ con una escala corriente. El fenómeno de la elasticidad diferencial de las necesidades —que mencionan Engels y otros— se relaciona con su motivación imprevisible. Al clasificar necesidades hay que hacerlo con la reserva explícita de que no se implican pronósticos sobre los efectos que los motivan.¹² A cada paso se notan incon-

⁷ Willem, A. C. Zwanikken: "Measuring Social Needs", en *The Problems and Methods of Social Planning*. cit. Publicación de las N.N.U.U., p. 38 ff.

⁸ *Report on the European Seminar on the Problems and Methods of Social Planning*, Publicación de las NN.UU./SOA/ESWP/1964/3-Geneva, 1965, pp. 22-23.

⁹ Zwanikken, *op. cit.*, p. 40 ff.

¹⁰ *Methods of Determining Social Allocation*. cit. Publicación de las NN.UU., p. 43.

¹¹ *Loc. cit.*

¹² Paul-Henry Chombart de Lauwe and Marie-Jose Chombart de Lauwe: "Changing Needs

sistencias en la motivación, tales como la tendencia a comprar "cosas insignificantes"¹³ o el fenómeno de la oferta creando la demanda.¹⁴

d. Las necesidades de los individuos y de los grupos no son forzosamente compatibles. La presunción de armonía, implícita en conceptos tales como el de utilidad de Bentham y el concepto general de bienestar, ocultan una dimensión vital del complejo de fines y medios.

Estas dificultades no son ciertamente irreparables, son cuestión de definición. El concepto básico requiere examen cuidadoso, para que retenga el alcance real de "necesidad" y para darle esta mayor connotación. Sugiero otro término, sencillamente, por no inmiscuirme con los significados y las connotaciones que ya ha adquirido la palabra "necesidad".

El término que sugiero es "interés". Yo defino el interés objetivo como una situación mundial —independiente de la conciencia de nadie— que tiende a ponderar hasta el máximo un valor socialmente aceptado en relación con un individuo o un grupo de individuos. El interés subjetivo se entiende, sin embargo, como un estado demente que consiste en la creencia de que existe una situación mundial-real que tiende a ponderar al máximo el valor individual de dicho asunto. El interés subjetivo coincidiría con la idea de "carencia" o "necesidad sentida". El criterio del interés objetivo radica en la escala de valores que predomine en el momento en una comunidad específica, asunto al cual regresaremos en breve.

Los intereses del grupo se definen por el número de individuos que se hallen en la misma situación de interés objetivo o que comparten la misma creencia en cuanto al interés subjetivo. La importancia o el tamaño de un interés se puede determinar en forma objetiva por el lugar que ocupe el valor respectivo en la escala social de valores, conjuntamente con la distancia entre la situación del momento y la norma socialmente aceptada, y subjetivamente, por determinado nivel de correlación entre las contestaciones que ofrezcan una pluralidad de respondedores.

El conflicto de intereses se define, en forma objetiva, como una situación real-mundial en la que no se puede realizar un interés o defenderlo, sin perjuicio de otro; y, en forma subjetiva, como la creencia de que existe un conflicto de intereses objetivo.

El concepto decisivo de este sistema, la escala social de valores, se

and the Dynamic Concept of the Family", en *Social Policy in Relation to Changing Family Needs*, Publicación de las NN.UU./SOA/ESWP/1961/3-Geneva, 1962, p. 45 ff.

¹³ Ellen Winston: "The Contribution of Social Welfare to Economic Growth" 3rd. Annual Forum, National Conference on Social Welfare, USA, 1966, p. 8.

¹⁴ "Planning of Social Development in ugoslavia", en *The Problems and Methods of Social Planning*, 1963, cit. Publicaciones de las NN.UU., p. 100.

presume que se puede hallar analizando el contenido pertinente de las manifestaciones públicas de una comunidad específica. Admito que hoy día va en aumento la convergencia internacional en la escala social de valores, que el objetivo general de "superar al máximo el bienestar de la humanidad"¹⁵ está ganando internacionalmente un equivalente operacional comparable. Se sugiere como ilustración la lista que sigue, tomada de publicaciones de las Naciones Unidas y de otras fuentes similares, aunque los distintos campos, o los ejemplos de los diversos campos que se mencionan no aparecen en su orden de importancia.

Normas Generales de Vida:

1. Mejoras continuas y estables en las normas de vida, en términos de ingresos reales de las familias.
2. Descenso progresivo del número de familias cuyos ingresos caen bajo la denominada "línea de la pobreza".

Seguridad:

1. Logro de estabilidad creciente en los principales indicadores económicos relacionados con normas de vida.
2. Logro de empleo para todos.
3. Logro de seguridad general con relación a los riesgos comunes en la vida, tales como pérdidas debido a enfermedad, accidentes, desaparición o muerte del proveedor de familia, vejez, etc.
4. Aumento en forma constante y estable en la calidad de los servicios que se prestan en situaciones de emergencia social, como en casos de desastre, de colapso familiar o individual, etc.
5. Mejoramiento continuo en el clima de las relaciones internacionales y el logro de la paz universal.

Libertad e Igualdad:

1. Mayor garantía contra la violación arbitraria en el ámbito del individuo y de los derechos humanos, por cualquier individuo, organización o poder.

¹⁵ Jan Tinbergen: "Social Aspects of Economic Planning", en *Social Progress Through Social Planning — The Role of Social Work — Proceedings of the XIIth International Conference of Social Work*, Athens, 1964, p. 63.

2. Mayores oportunidades para la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad.
3. Mejoras consistentes en la igualdad de condiciones y en la participación general por todos los miembros de una comunidad de sus recursos y beneficios.

Salud:

1. Aumento constante en el promedio de vida.
2. Reducción progresiva de la mortalidad infantil.
3. Mejoramiento continuo en la nutrición a base del consumo diario de calorías y del consumo diario de alimentación proteica animal o con escaso contenido de proteínas, etc.
4. Disminución y erradicación eventual de las enfermedades que sean evitables.
5. Mejoramiento en forma regular y continua en las normas de salud.
6. Mejoramiento de las facilidades de salud, a base de médicos por cada 1,000 habitantes, camas por cada 100 casos de maternidad, camas en hospitales por cada 1,000 habitantes, etc.

Educación:

1. Reducción constante del analfabetismo.
2. Mejoramiento constante de las normas educativas y culturales.
3. Mejoramiento de la asistencia escolar.
4. Aumento progresivo en el porcentaje correspondiente al grupo en edad de educación superior.
5. Mejoramiento en el adiestramiento vocacional.
6. Mejoramiento en las facilidades educativas en términos de números de asientos en salones de clase, en talleres de adiestramiento, en escuela con internado y en casas de huéspedes, etc.

Condiciones de trabajo:

1. Mejoramiento progresivo de las condiciones de trabajo.
2. Reducción en forma progresiva y constante del número de accidentes del trabajo.

Vivienda:

1. Reducción constante en el hacinamiento.
2. Mejoramiento continuo en las condiciones de vivienda a base del porcentaje de la población que habita en viviendas, del promedio de personas por cada habitación, del por ciento de viviendas con agua corriente y servicios sanitarios, etc.
3. Reducción continua de las rentas y del costo de las contribuciones.

Bienestar Social:

1. Reducción y prevención del abandono y la indigencia de los menores.
2. Reducción continua y regular de la criminalidad y la delincuencia.
3. Mejoramiento en la atención a los ancianos.
4. Mejoramiento en el cuidado a los impedidos y a otros grupos vulnerables, a base de número de sitios en casas cunas, jardines de la infancia, hogares e instituciones, etc.

La aceptabilidad general y la aceptación total de una lista como ésta resultaría ilusoria en la actualidad. La escala social de valores es un instrumento de medición y no una declaración de armonía. En la vida real sucede que, dada la limitación de recursos, los postulados que aparecen en la lista de valores sociales no son logrados por todos equitativamente.¹⁶ La pregunta tradicional de "quién consigue qué, cuándo y cómo", generalmente se contesta en el mundo contemporáneo en tres formas principales: 1) por mecanismos autorreguladores como el mercado; 2) por intervención consciente a través de medios tales como el de un plan central, o 3) por una combinación de los dos métodos antedichos.

La historia nos dice que las soluciones iniciales extremas han dejado mucho que desear. El mecanismo de mercadeo da margen a toda clase de obstrucciones ficticias, creando posiciones favorables para una minoría de agentes. A veces tiende a la concentración del consumo pero bajo ciertas circunstancias, especialmente en la transición del "Agrarismo en la Indus-

¹⁶ "Esta falta de claridad del 'concepto de bienestar' económico tiende a estimular también otra debilidad hacia la cual los gobiernos democráticos están propensos inevitablemente. Es la renuencia a admitir la realidad de que hay intereses que confligen y la tentación de defenderse de alternativas y decisiones políticas embarazosas, tratando de conseguir expertos que produzcan contestaciones 'objetivas'". T. W. Hutchinson: *Positive Economics and Policy Objectives*. George Allen and Unwin, London, 1964, p. 167.

tria", inhibe el proceso de concentración de las fuerzas productivas.¹⁷ En los países desarrollados los valores de justicia y seguridad social son los que generalmente causan los movimientos que limitan el mercado.¹⁸ En los países en desarrollo es más frecuente que el argumento gire en torno a los utópico o ineficiente que pueda resultar desde el punto de vista de un crecimiento acelerado y continuo, aunque no es infrecuente oír manifestaciones de que "el desarrollo no debe ser solamente para una minoría."¹⁹

Por regla general, la intervención consciente de parte del Estado puede corregir las limitaciones del mercado, pero las formas extremas de esa intervención tienden a crear sus propios defectos. Frecuentemente se da énfasis exagerado a la acumulación de fondos o al ahorro en detrimento del consumo, se inhibe la iniciativa económica y social, y hay una tendencia hacia la superconcentración burocrática del poder político.

Con el fin de evitar los defectos de soluciones extremas, se están desarrollando e introduciendo cada vez más, un mayor número de medidas. Todas estas disposiciones, desde la contribución sobre ingresos hasta la administración por los obreros mismos, se calculan para corregir las consecuencias socialmente inaceptables de un "juego libre de fuerzas" y, a la misma vez, para restringir lo menos posible las actividades y la iniciativa de los individuos y los grupos. Un sistema coordinado de tales medidas de hecho implica planificar en el sentido técnico. Del otro lado, ello también implica la política, en el sentido de la conducta social en su relación con los conflictos de intereses.

Con el fin de hacer un ajuste en los posibles conflictos de intereses, estas medidas tienen el propósito de hacer que se redistribuyan las oportunidades que existan para satisfacer el interés. La redistribución se efectúa:

¹⁷ La influencia negativa que ejerce el mercado en la personalidad humana se describe usualmente como enajenamiento en el sentido técnico, legal, social y político. Pero aparentemente algunos fenómenos tales como el de que "la ejecución de tareas, en cuanto a su ritmo y contenido se refiere, resulta cada vez más independiente de las características personales del trabajador..." nace de la estructura tradicional de las organizaciones industriales y es independiente del mercado. Por el contrario, es realmente cierto que "la mayoría de las diversas necesidades y requisitos que tienen las personas sólo pueden ser satisfechas por el sistema cuando éstas pueden expresarse en términos reales de demandas económicas, lo que significa que ninguna necesidad puede ser satisfecha por el mercado a menos de que se pague por ella". G. Zappa, *op. cit.*, p. 32.

¹⁸ Cf. Elizabeth Liefmann-Keil: *Oekonomische Theorie der Sozialpolitik*/Springer Verlag, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1961, pp. 2 y 13, en las que la autora sostiene que la justicia no se puede definir en forma categórica, pero sí tiene que ver con igualdad en el trato.

¹⁹ *Methods of Social Allocations*, *cit.*. Publicación de las NN. UU., p. 9.

- entre diferentes grupos de la población,²⁰
- entre diferentes clases de desembolsos,
- entre unidades de tiempo,
- entre unidades de espacio geográfico.²¹

Los instrumentos de redistribución son medidas de:²²

política financiera, como son los impuestos directos e indirectos, las contribuciones, el seguro social y otros beneficios, la forma de apropiar los fondos públicos, los impuestos y las asignaciones especiales, etc.

política económica, como la legislación sobre salarios mínimos, niveles de precios, primas de indemnización y exportación, adaptación de escalas móviles, reglamentación de precios máximos y de inventarios mínimos, etc.

política social —en el sentido restrictivo— como el máximo de horas laborables, la protección en el empleo a los grupos vulnerables, los servicios de bienestar social, las restricciones y los privilegios en el uso de las facilidades públicas para ciertos grupos, etc.

Mientras más pequeño sea el total del ingreso nacional que hay que distribuir, menos importancia tienen las medidas para su repartición. Se puede conseguir un verdadero avance en la satisfacción que deriven todos los intereses existentes en la comunidad, aumentando los desembolsos para la administración de servicios públicos y haciéndolos accesibles a todos. En este contexto es de importancia saber si los recursos dedicados al financiamiento de esos servicios se utilizan con el mayor provecho y si tales desembolsos han de promover o retardar el mejoramiento general y el desarrollo de capacidades.

Pero volviendo a estos asuntos, cabe recordar que los mismos sólo tienen significado dentro del marco de referencia para la solución de, o

²⁰ En este contexto tienen una importancia extraordinaria las categorías del consumo "privado" y "público" de asignaciones individuales y sociales. Al transferir para dispendios sociales una parte del ingreso real de la población, proveniente de fondos individuales, es posible encauzar el presupuesto familiar en dirección más a tono con sus intereses objetivos. Pero además de reducir las partidas "no esenciales" del presupuesto familiar y canalizar los gastos hacia fines más indispensables, los desembolsos de la sociedad pueden ser usados para un sinnúmero de fines poco prácticos tales como ostentación burocrática, y especialmente para propósitos nocivos de guerra y armamentos.

²¹ Cf. Liefman-Keil, *op. cit.*, p. 19.

²² Cf. E. Liefmann-Keil, *op. cit.*, pp. 94-95, y *Methods of Determining Social Allocations*, cit. Publicación de las NN.UU., pp. 33-35.

más bien, para la solución continua de los conflictos de intereses que surgen constantemente.

III. OBJETIVOS Y RECURSOS

Técnicamente, la planificación es un procedimiento para lograr una relación óptima entre los objetivos y los recursos, incluyendo los resultados de la actividad futura.²³

Este no es un esfuerzo por añadir otro ejemplo a las múltiples definiciones de planificación ya existentes. La intención es la de indicar la opinión de que nuestras técnicas actuales de planificación son una elaboración de ideas básicas muy sencillas que han sido usadas tradicionalmente por todas las culturas habidas, desde el hogar del aldeano hasta en la estrategia militar. Por lo visto, en lo que a planificación se refiere, vivimos aún en la era prenewtoniana, aunque posiblemente a su margen exterior.²⁴

En la actualidad el desarrollo de técnicas de planificación se caracteriza por un movimiento convergente: de lo general a lo específico y en dirección contraria, de lo detallado a lo general. Los métodos que han

²³ Las definiciones de planificación, por lo general, incluyen varios pasos en orden lógico o cronológico. Invariablemente, esos pasos se pueden relacionar con el título de "lo que se va a hacer" o con el epígrafe de "por qué medios". Sirvan de ejemplo dos formas bastante marginales de planificación: la planificación de la política social y la planificación del desarrollo.

En la planificación de la política social se pueden identificar los siguientes pasos:

1. estimados sobre el futuro desarrollo de la población;
2. estimados sobre el desarrollo futuro del ingreso nacional;
3. estimados sobre el costo futuro de los planes de política social que estén funcionando en la actualidad;
4. decisiones en cuanto al tamaño de la proporción de los ingresos sociales que se transferirán al ingreso nacional;
5. distribución de la proporción disponible del ingreso nacional para nuevos planes de seguridad social entre diversos propósitos.

Pekka Kuusi: *Social Policy for the Sixties — A Plan for Finland*, Kuppio, 1964, p. 104.

A manera de resumen, se puede decir que la planificación implica:

- a. analizar la economía, su dotación de capital, trabajo, recursos nacionales, instituciones;
- b. identificar las dificultades estructurales, los embotellamientos, etc.
- c. establecer objetivos o metas precisas para toda la economía y para cada sector;
- d. establecer la maquinaria necesaria para ejecutar el plan.

Methods of Determining Social Allocations, cit. Publicación de las N.N.U.U., p. 16.

²⁴ Los diseños y refinamientos metodológicos en el esfuerzo elemental básico de ajustes no ha llegado al mismo nivel en todas partes. En ocasiones hasta se nos advierte que no debemos inclinarnos mucho ni muy rápidamente hacia el paralogismo, especialmente en vista del factor tiempo, de la necesidad apremiante de acción "...un prorrato aproximado puede ser, en muchas ocasiones, la forma más sensata. *Methods of Determining Social Allocations*, cit. Publicación de las N.N.U.U., p. 44.

evolucionado de la planificación de macrorelaciones sociales y los que comenzaron con la microplanificación de proyectos sencillos se están moviendo hacia un término medio en el cual se encuentran ambos niveles y se complementan uno al otro.²⁵ Esta convergencia se debe a experiencias negativas al aplicar cualquiera de uno de los dos métodos en detrimento del otro. En la macroplanificación suelen acumularse errores en detalles, los cuales no se anulan entre sí, a tal punto que se arruina el pronóstico global. La microplanificación sola ofusca la dirección general del desarrollo y sucesos a niveles más generales pueden desviar el propósito del proyecto en particular.

1

En la práctica los *objetivos* resultan menos problemáticos que lo que parecen ser en teoría o cuando se habla de ellos en términos generales.

Los objetivos básicos en una comunidad se hallan implícitos en su estructura socioeconómica y en las condiciones existentes. Rara vez si acaso se toma una decisión consciente de ellos. Por ejemplo, en un país en que grandes terratenientes se hallen firmemente establecidos en la cima de la pirámide social, un plan basado en la presunción de una reforma agraria radical podrá tener gran significado como proclama política pero muy poco como instrumento técnico.

A igual conclusión se llegaría en cuanto objetivos cuyos resultados son más inmediatos y más fáciles de medir, los que se suelen llamar "económicos" y también en aquellos cuyos resultados tardan en hacerse visibles o en los que solamente los costos son los que se pueden medir en

²⁵ La misma idea se halla con frecuencia en los textos sobre planificación. Opino que coincide, por ejemplo, con la diferenciación que hace *Tinbergen* de dos métodos principales de planificación: el método complementario y el método de valoración del proyecto, aunque él habla de lo macro y microcomplementario. Esto ya me parece que son resultados de la convergencia mencionada. Cf. Jan Tinbergen, *op. cit.*, 65-67. Yo interpreto en la misma forma la clasificación que hace *Warren* de los métodos de planificación, de abstracto y racional por un lado y concreto y social por otro, aunque esta diferenciación parece estar contaminada con un juicio de valores generalizado. Cf. Roland L. Warren: *Two Models of Social Planning*, Brandeis University — preliminary draft.

Es lo mismo que sugiere la diferenciación entre los análisis de utilidades "globales y específicos", *Planning of Social Development in Yugoslavia*, cit. Publicación de las NN. UU., p. 113.

Resulta en sí un problema, hasta qué punto las condiciones objetivas pueden determinar de primera intención cuál de los métodos puede parecer más útil. El concepto de densidad social y económica trata de explicar las actitudes diferentes a este respecto. Cf. por este autor: "The Interdependence Between Social and Economic Planning, with Social Reference to Yugoslavia", en J. Ponsioen, *et. al. Social Welfare Policy Contributions to Theory*. Mouton et Co. 's-Gravenhage, 1962.

unidades materiales obvias. El énfasis en consumo inmediato, en comparación con la posposición de satisfacciones para economizar e invertir, sólo se puede conseguir a distintos niveles de desarrollo por presiones tan fuertes que no se pueden ignorar. Tales situaciones se pueden lograr a niveles bajos cuando las masas hambrientas, o las nuevas clases "hambrientas" y agresivas imperantes se hallan muy impacientes y todos los excedentes se canalizan hacia el consumo, con o sin plan, por medios que pueden ser o no justos y honrados. También puede ocurrir a niveles medianos cuando las consecuencias de mal funcionamiento debidas a inversión excesiva o a exceso de concentración han producido fuertes tensiones y han comenzado a derrotar los propósitos sociales fundamentales en el desarrollo. Finalmente, cuando la producción total ha crecido lo suficiente y se puede sostener el ímpetu o momentum necesario en la inversión productiva, sin hacer esfuerzo especial consciente ni establecer restricciones en otros sectores, se pueden afianzar más preferencias de interés a largo plazo.²⁶

En otras ocasiones se da prioridad a la expansión de recursos, los cuales suelen llamarse "económicos". La razón puede ser la presunción correcta de que los proyectos tienen que estar respaldados por capacidades si van a ser realistas, o por la presunción incorrecta de que la expansión económica, con su concomitante de industrialización y urbanización, redundará en bendiciones absolutas. De hecho, el desarrollo puede comenzar en cualquier punto, según parece. La evidencia actual no excluye las presunciones a este respecto.

El esfuerzo desinteresado de los partidarios de la ilustración educativa y del mejoramiento social general en Europa, y especialmente en la

²⁶ La dependencia de la planificación en la dimensión de tiempo, i.e., en niveles de desarrollo, y en los hechos fundamentales de la estructura y las condiciones en una comunidad, se reconocen ya universalmente: Dankowski hace hincapié en la "planificación social", *op. cit.*, p. 63. "Ya no existe duda de que la tendencia general y la escala de programas y medidas sociales para crear las condiciones favorables para su implementación, varían de país en país, dependiendo del grado de desarrollo económico y social y de las condiciones socioeconómicas y políticas prevaletentes".

A la vez y con frecuencia se indica que los "planes sociales" tienden a engranarse a periodos de tiempo más prolongados que los "planes económicos". Cf. Dankowski, *loc. cit.* o *Administrative Aspects of Social Planning*. Publicación de las NN.UU., núm. 64-40342, Paris, 1964, p. 5. En mi opinión, la impresión de una duración más prolongada la crea la incertidumbre en cuanto a cómo medir los resultados. Los teóricos del "crecimiento sin balance" me afianzan en esta opinión, especialmente Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1958. Tan pronto como la relación automática entre la inversión del "capital para gastos generales" y la producción directa no se establece, la inversión en un sistema de energía eléctrica es tan "a largo plazo" como el establecimiento de una escuela de idiomas o un instituto de investigación física.

Europa Occidental durante el siglo XIX y las primera décadas del siglo XX, no son un ejemplo muy alentador. Sus campañas para propagar la literacia, sus actividades higiénicas y culturales, no lograron conseguir un cambio fundamental en la forma de vida de las masas pobres de campesinos. Su énfasis en los valores morales y sociales de esta vida no cambiaron en forma apreciable la posición social de estas clases ni su *status* en la pirámide socioeconómica. A los críticos del enfoque de "las luces" les gusta señalar los logros espectaculares que ha tenido el desarrollo "primordialmente económico", dando como ejemplos a Japón, a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, (U.R.S.S.) o a los Estados Unidos de América. La respuesta obvia a esto es hacer la pregunta filosófica de ¿quiénes están realmente mejor?, y la no tan filosófica sobre ¿cuáles son los costos sociales de la industrialización explosiva? El verdadero argumento, no obstante, parece girar alrededor del verdadero carácter del crecimiento acelerado. ¿Será éste posible sin que inicialmente ocurra un rompimiento social, una experiencia traumática de expansión geográfica o de límites sociales que movilicen las masas del pueblo hacia esfuerzos y sacrificios extraordinarios? La realidad es que el aspecto "social" y el "económico" del desarrollo no se pueden separar ni siquiera para fines de análisis.

Con frecuencia también ocurre que los objetivos parecen obvios porque son legitimados por la escala social de valores aceptada —como se puede juzgar por el ejemplo de tal escala dado anteriormente. Más a menudo, la cuestión radica en cómo y cuán pronto éstos se pueden realizar y no en si se debe luchar por conseguirlos.²⁷ La decisión entre ellos puede ser política en el verdadero sentido de que sea el resultado de una posición de interés o ajuste, pero a veces es "política" en el sentido exclusivo de que se basan en impresiones que no se pueden sustanciar muy bien.²⁸

²⁷ "Sin embargo, yo creo más en la realidad de que en la mayoría de los países las alternativas de selección son relativamente limitadas y la elección está más bien relacionada con el ritmo relativo y la dirección determinada en que se mueven las condiciones políticas, económicas y sociales, que con las direcciones alternativas en que se pueden mover". Gerhard Colm: *Certain Aspects of Planning as a Tool for Social and Economic Development*. Publicación de las NN.UU. núm. M-7849, 4-13-64, Paris, 1964, p. 18.

²⁸ Esto, por supuesto, es también cierto aún prescindiendo del carácter de los valores y del carácter del proyecto en cuestión. Aun cuando se pudiese admitir que "no es tan fácil deducir las asignaciones sociales de datos técnicos y de fórmulas, como lo serían las asignaciones económicas". *Methods of Determining Social Allocations*, p. 37, eso no quiere decir que "involucran un gran número de decisiones sin valor técnico". *Ibid.*, según parece implicar el texto citado. Una conclusión de datos a valores es lógicamente inadmisibles. Si nuestros datos técnicos son escasos, nuestro juicio no podrá sustentarse, por lo que quedará como juicio de hecho y por la misma razón no podrá ser un juicio de valor. Los juicios de valores se hacen en forma explícita o implícita en cualquier decisión y mientras más general sea el nivel, mayor

Sin embargo, con el tiempo se elaboraron ciertos refinamientos en el avalúo técnico de los objetivos de planificación, como respuesta a los nuevos problemas que aparecían en la práctica.

a. El problema de *información* se fue haciendo cada vez más importante al notarse que en la planificación los objetivos adquieren un significado concreto sólo en comparación con la situación actual. Por definición, los datos para que el planificador pueda juzgar la situación nunca serán suficientes. Sin embargo, fuera de esta propensión psicológica, la falta de datos esenciales suele atormentar a aquellos países donde una planificación coordinada de esfuerzos hacia el desarrollo de todo el país sería más necesaria y donde, de hecho, es más ampliamente aceptada como un *modus operandi*.²⁹

b. El traducir objetivos a *metas* concretas, lo cual se consigue comparando la situación actual con las *reglas y normas fijas* establecidas, representa un paso hacia adelante en la metodología de la planificación. El problema estriba en establecer una relación empírica válida entre los objetivos y las metas, y un problema adicional de conservar la reglas fijas y las normas dentro de las posibilidades existentes y a la misma vez darles la suficiente elasticidad para que puedan revisarse en forma vertical según vayan mejorando las capacidades.³⁰

tiende a ser el elemento de valores. A este respecto las decisiones fundamentales sobre inversiones, industrialización, énfasis sobre industria pesada, importaciones y exportaciones, no sólo están más cargadas de valor sino que de hecho son posiblemente más controversiales que las decisiones que tienen que ver directamente con la realización de intereses sociales aceptados, tales como la extensión de servicios de salud gratuitos, etcétera.

²⁹ Cf. *Preliminary Report on Targets of Social Development*. Publicación de las NN.UU., núm. E/CN/5/394-1965, p. 19 ff. En la mayor parte de las economías menos desarrolladas, a saber, preempresarial "competitiva", pero con discontinuidad marcada en los precios, o con "planificación de proyectos", y en todas las economías socialistas, el problema de la información es de capital importancia por lo que ya se ha dicho de la inadecuación de los precios y por la necesidad de recopilar datos sobre proyectos individuales. Michel C. Kaser: "The Analysis of Costs and Benefits of Social Programmes", *The Problems and Methods of Social Planning*, cit. Publicación de las NN.UU., p. 52. Cf. también "Planning Social Development in Yugoslavia", *op. cit.*, p. 111.

³⁰ Se puede causar mucho daño al desarrollo si se establecen normas sociales tan imposiblemente altas que no pueda hacerse nada para lograrlas. Esto no quiere decir bajo ningún concepto, que la gente en los países más pobres necesiten menos doctores, escuelas, viviendas, etc., que la de los países más ricos. De hecho, necesitan más médicos porque tienen más enfermedades. Lo único que esto quiere decir es que, para fines prácticos de desarrollar programación y políticas, las normas sociales de adecuación, y otros objetivos planificadores relacionados, deben formularse en términos manejables". *Methods of Determining Social Allocation*, p. 47. La experiencia parece llevarnos a la conclusión de que las metas deben estar bastante definidas con relación a los objetivos. El tratar de matar muchas moscas de un solo cantazo por lo general hace que todas huyan. "En tanto que los programas sociales sean guiados

c. El problema de la *comparabilidad* de situaciones y objetivos surge cuando la atención se desvía de un país o región a un escenario más amplio, nacional o internacional. El nivel de realización de un objetivo específico, que se establece mediante comparación inter-regional o internacional, representa cierta garantía de la realidad de la norma adoptada. Por otro lado, se puede objetar que lo que se compara en estas comparaciones no tiene punto de comparación. Por ejemplo, el mismo por ciento de ingreso nacional que se use para fines educativos no significa lo mismo, obviamente, en un país rico y en uno pobre, en el que el ingreso total es menor y las necesidades educativas son mayores. Además, el hecho de que el promedio internacional de gastos para servicios preventivos de salud haya llegado a un bajo nivel no debe ser conclusión decisiva para un país donde la erradicación de la malaria deba ser la primera condición como punto de partida en cualquier plan.

El comparar los objetivos internacionalmente hasta se describe como un método aparte y de por sí en la planificación.³¹

d. El problema de las *prioridades* es inherente a la selección entre los objetivos de valores y más aún entre metas instrumentales que lleven, supuestamente, al mismo objetivo. Este aspecto resultó apremiante y a la vez de mayor significación cuando las relaciones indirectas entre los objetivos y las metas se pudieron entender mejor. El trazar actividades de segundo orden y de orden de mayor influencia, dirigidas hacia un objetivo, hizo posible no sólo que se apreciase más ampliamente lo que se iba a hacer, pero también que se seleccionase entre los puntos alternativos de partida sobre la fuerza de los efectos laterales comparables.

De la cruda alternativa inicial entre la planificación "económica" y la "social", las técnicas planificadoras se están moviendo cada vez más hacia la consideración de las consecuencias secundarias o a otras más remotas que un curso de acción pueda causar en cualesquiera disposición de objetivos. Existen ya más conocimientos sobre las tensiones que se crean por el exceso de inversiones o por la inflación que causan los programas de expansión excesivamente forzados, y sobre las influencias positivas de la seguridad en la productividad del trabajo.³² De todos modos, una vez

seriamente por consideraciones económicas, éstos no podrán reportar simultáneamente los ideales de justicia social... A la vez los proyectos económicos particulares que van dirigidos hacia objetivos sociales inmediatos pueden, y a veces fallan, por la misma razón". *Methods of Determining Social Allocations*, p. 11.

³¹ Cf. Donald V. Mc Granahan: "Problems of Target-Setting in Planning for the Needs of Children", en *Planning for the Needs of Children in Developing Countries*. UNICEF, 1964, p. 178.

³² El primer argumento y el de mayor peso es el de que la política social puede movilizar nuevos recursos humanos con propósitos de producción. Segundo, la política social tiende

que se establecen prioridades, la confusión inicial sobre los objetivos correspondientes a las necesidades o a los valores fundamentales desaparecen y la planificación se hace verdaderamente técnica. Entonces el planificador se confronta con requerimientos, i.e., con la faena de compendiar todas las tareas que fluyen, como consecuencias directas o indirectas, de las selecciones iniciales.

e. Finalmente, viene el descubrimiento de las *diferencias*. Ninguna otra expresión puede ser mejor, (pues la planificación, con la inclinación que tiene dentro de sí hacia la armonía, tuvo dificultad en aceptar), al nivel de la planificación de operaciones técnicas, primero, el hecho de que pudiese haber más de un objetivo y que estos objetivos no fuesen necesariamente compatibles, y luego, para mayor inconveniencia, que muchas de las personas dedicadas al proceso planificador o íntimamente relacionadas con él, pudiesen tener distintos puntos de vista en cuanto a los objetivos que se habrían de perseguir. No es que tuviesen diferencias en cuanto a opinión técnica, sino que se hallaban en lados opuestos en el cerco de los intereses existentes.³³ Este descubrimiento ha resultado tan importante porque ha obligado a los planificadores a pensar en operar con más de una escala de preferencias y aún así obtener resultados técnicos prác-

a estabilizar la actividad económica... Como tiende a aumentar y a estabilizar el consumo, la política social también contribuye a estimular el reemplazo y la expansión de la maquinaria productiva. La política social por lo general tiende a aumentar el consumo y parece ser uno de los factores que contribuyen a la extensión gradual en la esfera de inversiones públicas". P. Kuusi, *op. cit.*, pp. 86-89. Por otra parte, el dispendio social puede tener también consecuencias negativas para la economía. En términos generales: "La política social es capaz de movilizar los recursos humanos y ayudar a estabilizar el consumo, pero a la vez la propensión a economizar puede declinar un poco y el valor monetario bajar en cierto grado". *Ibid.*, p. 90.

Existe casi un consenso general en la opinión de que el incremento en el consumo personal real aumenta la productividad del obrero. Por otro lado, el aumento en productividad es la condición primordial para el logro de intereses aceptados por la comunidad.

Cualquier actividad, productiva o de otra naturaleza, tiene requisitos fundamentales en cuanto a la calidad y cantidad de las personas que la ha de llevar a cabo. "Varias medidas programadas durante el curso del desarrollo, están a veces interrelacionadas en el sentido de que la viabilidad de una es la condición requerida para el éxito de la otra". Eugen Pusic: *Reappraisal of the United National Social Service Programme*. Publicación de las NN.UU., núm. E/CN.5/A.C.12/L.3/Add. 1-New York, 1965.

³³ Aun al nivel de la teoría más abstracta hay una diferencia considerable entre las autoridades en la materia, aunque tienden a repetirse objetivos tales como "libertad", "paz", "justicia", "seguridad", "crecimiento económico", "progreso", "democracia", Hutchinson, *op. cit.*, pp. 168-169, ha hecho una lista impresionante de estas opiniones. El punto, sin embargo, no es sobre cuánto es el acuerdo o el desacuerdo entre las personas. El descubrimiento esencial es que esos valores diversos, hasta donde se les pueda adjudicar un significado operacional, pueden y de hecho se contradicen unos a los otros. "El crecimiento económico" sólo se puede comprar arriesgando la seguridad o restringiendo la libertad. Y la justicia para un individuo puede ser la violación de la paz del otro, y así sucesivamente.

ticos.³⁴ Partiendo de la presunción aún dogmática de la teoría económica sobre el comportamiento del mercado bajo condiciones perfectas de competencia, oligarquía, monopolio —los científicos sociales y los planificadores se hallaron de inmediato precisados a usar, en vez de las formas prescriptivas y normativas, la forma indicativa y el lenguaje empírico. Hasta la fecha los resultados parecen ser más confiables y prácticos en sistemas comparativamente cerrados, tales como las organizaciones en las que las teorías de la conducta parecen correlacionarse, no muy mal, con los hechos observables.³⁵ En campos más despejados, como el de la planificación social, sólo estamos en los comienzos de la etapa experimental, usando la teoría de juego y de recursos derivados. Hoy día, las fronteras pueden hallarse alrededor de ese punto.

2

Los *recursos*, dentro del significado que tiene nuestra definición de planificación, implican todos los medios. Incluye la materia prima y los demás recursos "en su estado natural", al igual que los que se expresan en la actividad humana actual y potencial. Lo que el planificador se propone hacer puede, por tanto, acomodarse en el mismo término, para fines prácticos y lógicos.

El ajuste entre los recursos y los objetivos se hace, tradicionalmente, por medio de dos métodos elementales, correspondiendo a las dos orientaciones originales de macro y micro-planificación:

Uno es el método de comparar los macro-flujos de los recursos de una comunidad, los cuales se pueden llamar en formas varias, desde equilibrio hasta contabilidad nacional. Lo que al principio fueron comparaciones aproximadas, se han ido refinando gradualmente y se han hecho más complejas al incorporarle la planificación detallada por sectores, a través del uso de modelos, de teoría matriz y del uso de equipo de cálculo electrónico.

El otro es el método que se utiliza para hacer un estimado de los recursos necesarios para proyectos individuales, al cual se le llama tasación o valoración del proyecto o programa y en sus formas más avanzadas se

³⁴ De hecho, partiendo de una articulación "pluralista" de objetivos se puede estimular la exploración de la norma política en términos empíricos, fragmentados o "incrementados", partiendo de las condiciones actuales y demostrando los costos de cada mejora en la realización de un objetivo, en términos de los otros que le hayan precedido. Esto es, sería útil dilucidar, dondequiera que fuese posible, las funciones preferentes que por lo menos indiquen aproximadamente las tasas marginales de sustitución. Hutchinson, *op. cit.*, p. 178.

³⁵ Cf. por ejemplo, Richard N. Cyert y James C. March: *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1963.

conoce como análisis de costos y de beneficios.³⁶ En este método se puede observar el mismo movimiento de lo aproximado a lo refinado, según se van alcanzando mejores operaciones en el concepto de la utilidad y según sistemas completos de causa y efecto y de interrelaciones funcionales se coordinan dentro de tablas del insumo-producto.

Al converger ambos métodos —de lo cual el insumo-producto es un buen ejemplo—, suben los niveles de sofisticación, aumenta a la vez el conocimiento de los problemas; y no debe sorprender que las dificultades corran paralelas con las que surgen en los objetivos:

a. La disponibilidad de *información* y datos en el momento oportuno es aún más crucial con relación a los recursos que en cuanto a la valoración de la "situación-cero" al comienzo del período de planificación. La planificación se comprende cada vez más como previsión combinada con preparación elástica para ajustarse a lo inesperado. Ya que es esencial el funcionamiento del circuito de regeneración (feedback) de datos a su debido tiempo.³⁷

b. El problema de *comparabilidad* en relación con los recursos es a la vez más complejo y más concreto que con relación a los objetivos. En vez de tener que comparar una categoría de partidas, varios objetivos, hay dos clases que pertenecen a recursos: los desembolsos y las ganancias de cualquier cometido, o los costos y beneficios.³⁸ Esto significa que la comparación se hace, primero, entre los costos y los beneficios de una alternativa específica, luego, entre varias alternativas y, posiblemente, luego se consideren también otras dimensiones.³⁹ Por otra parte, las comparaciones son menos hipotéticas que lo que resultan con frecuencia los objetivos mayormente figurados. Para poder siquiera empezar a comparar, las distintas magnitudes deben estar sustancialmente presentes. La ten-

³⁶ "El alcance del análisis de costos y beneficios puede definirse así como la disposición lógica de los beneficios que se acumulan de alguna actividad económica y los que resultan de alguna otra actividad factible en la que ninguno de los grupos que se beneficia se halla sujeto a acción fortuita o estrategia competitiva". Kaser, *op. cit.*, p. 49.

³⁷ "En economías menos desarrolladas en el sistema mencionado, la falta de conocimientos de los recursos, de un catastro experto de conocimientos tecnológicos y de presión de beneficiarios, presenta limitaciones a la validez de los costos de ocasión". Kaser, *op. cit.*, p. 52. Y esto, ¡suavizándolo un poco!

³⁸ "Por beneficios y costos, en su sentido más amplio, queremos decir las contribuciones positivas y negativas para el bienestar general por todos sus cauces; esto presupone una valoración del sistema sobre las diversas influencias que se ejercitan". Tinbergen, *op. cit.*, pp. 65-66.

³⁹ Todas las actividades deben ser al nivel que exalte al máximo el bienestar de la nación por un período de tiempo. Eso implica que las utilidades marginales netas que de ellas resulten deben equipararse entre las unidades de tiempo y entre estas actividades. Otra consecuencia es que, por ejemplo, el nivel debe ser tal que los beneficios marginales y los costos marginales sean iguales". Tinbergen, *op. cit.*, pp. 64-65.

dencia primordial en el esfuerzo por lograr y facilitar la comparación es en la dirección de la estandarización. Las normas se expresan en números absolutos, calculados a un promedio o por un "tipo ideal", o en la forma de por cientos, especialmente en el prorrateo entre las distintas clases de gastos típicos para cada proyecto.⁴⁰

Por regla general es más fácil definir los costos que los beneficios. Eso lleva a la falacia de hacer caso omiso de todos los beneficios, a excepción de aquellos que se pueden expresar fácilmente en unidades comparables, generalmente monetarias, y a la equivocación consiguiente de hablar de los proyectos en los cuales no se pueden comparar los beneficios, como proyectos "no provechosos".⁴¹

c. El problema de la *medición* está íntimamente asociado con la comparabilidad y por lo general se tratan conjuntamente. El progreso alcanzado en este campo viene del entendimiento de que la medición no se halle restringida, *prima facie*, a magnitudes cuantitativas. El juicio concertado de árbitros o jueces imparciales puede dar resultados que, para todos los propósitos prácticos, sean equivalentes a medidas, por ejemplo, en pati-

⁴⁰ Dankiows opina sobre Polonia: "El análisis estadístico del costo de los programas sociales ha demostrado que, del total montante de gastos en el período de 1955-60, los desembolsos por concepto de personal fluctuaron entre 48.0% y 44.8%; los gastos en material rodante entre 35.2% y 37.9%, y otras partidas como la de reparación del capital, becas y subvenciones, entre 17.3% y 16.8%. Estas cifras, por supuesto, no representan ningún precepto inflexible; pero se pueden aceptar como una guía aproximada para otras situaciones similares a las de la República del pueblo de Polonia". *Op. cit.*, p. 71.

⁴¹ Al mencionar la definición de beneficios, Kaser los compara por medio de dos dimensiones, de las cuales a la primera él llama "la perspectiva del beneficiario" y en la cual él distingue tres formas "en las que el que hace las decisiones ve los beneficios": 1. "Beneficios sociales empíricos reales", 2. "Beneficios asumidos por los que hacen las normas", y 3. "Beneficios privados empíricos reales". La segunda dimensión es "el tiempo del consumo del beneficio" en el que la inversión y el consumo se interpretan como puntos distintos en la misma escala continua del tiempo. *Op. cit.*, pp. 54-56.

Los autores que interpretan los beneficios sólo dentro de los límites estrechos e injustificables de ganancias monetarias, hablan con frecuencia en forma general de "los proyectos sociales no productivos". Esto parece erróneo, por lo menos en dos formas. Pasar por alto beneficios no-monetarios en un proyecto que también tiene beneficios que pueden medirse rápidamente en dinero, desvirtúa la situación en la misma forma que si se considerase solamente la "viabilidad" y lo "económico" de proyectos en los que no se puede usar en forma alguna la medida monetaria. El considerar sólo las ganancias de las inversiones de capital en una factoría y no sus efectos en la estructura social, en el cambio de patrones ocupacionales, en el aumento de movilidad, etc., es como hablar de una escuela, un museo, o un instituto de investigación como un "mero desembolso" sin provecho alguno. Además, la comparabilidad no es el resultado de la existencia de un criterio sino su aplicación correcta. En este aspecto ningún proyecto es prueba contra la capacidad del juicio. Una fábrica de acero sin un mercado apropiado para sus productos no resulta en forma alguna mejor que una escuela que adiestre personas para empleos que no hacen falta.

naje artístico en el hielo o en zambullidas desde un trampolín. Este método tiene la ventaja adicional de hacer posible que se agreguen medidas en escalas bastante distintas.⁴² La teoría matemática ha provisto un instrumento potente para extender la escala de medición.

De nuevo, resulta casi tradicional igualar lo "social" con lo inmensurable. Y aquí corresponde la misma contestación que se ofreció en el caso de la comparabilidad. El medir solamente aquello que pueda medirse rápidamente y declarar todo lo demás, en forma explícita o implícita, como no-existente porque no haya una medida visible, resulta igual que no medir cosa alguna y dejarse llevar de impresiones. De todos modos, qué es lo que se puede medir y qué es lo que no se puede medir es cuestión de hechos y ningunos pronunciamientos generales conducirían a algún sitio en este contexto. Según se amplía el alcance de la medición, la afirmación truculenta de "que no se puede medir todo" nos hace recordar el juicio de R. H. Tawney: "Es como utilizar la imposibilidad de hacer una limpieza perfecta como pretexto para verter un carretón de estiércol".⁴³

d. Dentro de los confines del desarrollo actual de las técnicas de planificación está el problema de la *probabilidad*. El evaluar las probabi-

⁴² "Esto es, el instrumento de medición debe ser el individuo humano, que es capaz de comparar partidas y valores que no son comparables en forma técnica y llegar a selecciones y decisiones de por sí. Esto se hace constantemente en la vida diaria; es un aspecto familiar de la administración pública, como en el reclutamiento para el servicio civil, donde variables tan dispares como la inteligencia, la experiencia y el carácter se toman en consideración para llegar a una decisión sobre un nombramiento a un nivel de salario determinado. Es esencial que tal juicio en el campo de la planificación sea (a) entendido, y (b) desinteresado". Mc Granahan, *op. cit.*, p. 182.

Es corriente ver comparaciones de costos y beneficios como los siguientes: "En 1961, el ingreso nacional montó a 53,000 zlotys por persona empleada. Si comparamos esta cifra con el costo de dar adiestramiento total para capacitar trabajadores en ciertos establecimientos de enseñanza—incluyendo el costo de adiestramiento en escuela secundaria para aquellos trabajadores plenamente adiestrados que provienen de instituciones de educación superior—parece ser que una vez comienzan a trabajar, los operarios totalmente adiestrados reponen los fondos que se utilizaron en su educación con la forma en que contribuyen a la producción del ingreso nacional. Los que se adiestran en escuelas de enseñanza vocacional reponen la suma invertida en cinco meses, los de adiestramiento en escuelas secundarias en diez meses, y los de instituciones de enseñanza superior en poco más de dos años". Dankowski, *op. cit.*, p. 73.

Esta forma de medición me parece errónea no sólo porque funciona mayormente a base de promedios que muy poco dicen, según se suele conceder, porque encubre posibles incongruencias en el patrón de enseñanza, mucho adiestramiento de una clase y no el suficiente de otro, porque impide evaluar la calidad de la enseñanza, porque esquiva el aspecto de los beneficios totales, tanto individuales como sociales de la enseñanza y, finalmente, porque encierra el principio peligroso de que el individuo que recibe el adiestramiento está, por tanto, en alguna forma endeudado con una entidad abstracta, la comunidad.

⁴³ Citando a Hutchinson, *op. cit.*, p. 192.

lidades de obtener distintos resultados, que yo sepa, se usó por primera vez en la investigación de las operaciones militares, pero se está extendiendo también a otros campos de la planificación.⁴⁴

La incertidumbre o la falta de control en las operaciones planificadoras causan rigidez. Mientras menos pueda ser previsto, más se tiene que ajustar a las reglas —para poder “absorber la incertidumbre”— y, paradójicamente, entonces se está menos en libertad para ajustarse a los imprevistos.⁴⁵

IV. PERSPECTIVAS

En el transcurso de la historia, los métodos de cooperación han experimentado varias transformaciones e igualmente, la forma de conducirse en situaciones conflictivas han tenido cambios fundamentales. Dos perspectivas principales en este desarrollo resultan pertinentes. Una es el enfoque filogenético del desarrollo de la especie humana en general, y el otro es la expectativa “polito-genética” en la comunidad individual emergente. Al igual que en la filogénesis y en la ontogénesis biológica, esta segunda es, hasta cierto punto, una repetición de la primera, y la del momento, por tanto, una muestra de cortes transversales del pasado. Sería un buen estímulo para la discusión el darle un vistazo primero a una y luego a la otra.

1

Las asociaciones del hombre comenzaron sobre bases *personales*: la familia, la horda, el clan, la tribu. El factor social decisivo siempre fue el individuo que pertenecía al grupo, el vínculo principal de la lealtad al

⁴⁴ “El planificador o el que toma decisiones no puede actuar racionalmente a menos que tenga pronósticos sobre el desarrollo que se puede esperar en su línea de planificación”. *European Seminar on Problems and Methods of Social Planning*, cit. Publicación de las NN.UU., página 8.

“El uso de proyecciones es un aspecto indispensable en cualesquiera de estos métodos para determinar las asignaciones sociales, especialmente cuando la distribución se hace dentro del contexto de la planificación”. *Methods of Determining Social Allocations*, p. 41.

⁴⁵ “Eckstein señala que la falta de control lleva a los planificadores a distintos tipos de conducta adaptiva: 1. El uso de la rutina y las reglas estereotipadas, 2. Exceso de simplificación, 3. Rigidez e inercia, 4. Política en vez de decisiones lógicas, y 5. Centralización de la administración. Señala él, que estas formas en que se adapta la conducta traen por consecuencia el que disminuya el área de la formulación lógica de la toma de decisiones o que se recurra a formas ilógicas de conducta”. R. Warren, *op. cit.*, p. 12, refiriéndose al análisis que hace Eckstein de los Servicios de Salud de Gran Bretaña.

grupo, y la forma principal de funcionamiento del grupo era la relación cara a cara de sus miembros. La rivalidad entre los grupos era natural y no existía una autoridad que pudiese arbitrar conflictos entre ellos.

Los cambios fundamentales en las condiciones tecnológicas de la vida del hombre demandaron luego nuevas instituciones sociales. Al convertirse el suelo en la fuente decisiva para la subsistencia, en el medio principal de producción, el *territorio* se convirtió en la base de la estructura social, un conjunto definido y limitado de tierra, sobre el cual un grupo reclamaba autoridad exclusiva, en una relación que más tarde vino a conocerse como soberanía. El grupo en sí se fue identificando más y más con el territorio; los lazos personales fueron gradualmente perdiendo importancia.⁴⁶ Sin embargo, los límites territoriales de por sí no fueron suficientes para asegurar la cohesión necesaria de la comunidad. El poder político, i.e., un monopolio legalizado de coerción, de violencia física en una comunidad específica, fue la nueva institución social que proveyó la materia de enlace para el grupo de personas comparativamente extrañas que se hallaban bajo la misma soberanía territorial.

A la misma vez, el contacto cara a cara, como medio técnico de cooperación, resultó tener un alcance muy limitado, además de no resultar lo suficientemente adaptable para las tareas que se iban desarrollando en una comunidad territorial más grande. Esta fue reemplazada por la *organización*, la que combinando la división sistemática del trabajo con la construcción de una red, igualmente metódica, para coordinar continuamente las actuaciones de las gentes, resultó ser uno de los inventos más notables del hombre. Sin embargo, en la sociedad territorial y organizacional, que a través de experiencia unilateral hemos venido a identificar con la sociedad como tal los grupos territoriales, aunque más grandes y más inclusivos, continuaron oponiéndose uno al otro y negándose a reconocer ningún otro veredicto que los ligase en sus conflictos que el de una fuerza física superior. El poder político vino a ser en esa forma el fulcro alrededor del cual, en una sociedad territorial, se agitaba la posibilidad de resolver conflictos internos por el dominio de uno entre los intereses conflictivos sobre los otros, a la vez que la oportunidad de la supervivencia dentro del área de jungla de las relaciones interestatales.

El fenómeno social de los conflictos ha cambiado muy poco durante todo este tiempo; cuando un interés no puede satisfacerse sin perjuicio

⁴⁶ "Ha habido la tendencia... de desbaratar o refundir ciertas instituciones en las que han estado íntimamente integradas las funciones sociales y económicas, bajo un sistema de "paternalismo", por ejemplo, el tipo de estado feudal agrario, la compañía de negocios con subsidio territorial, el poblado de la compañía industrial". *Methods for Determining Social Allocations*, p. 7.

de otro, las alternativas son: la de dominar todos los intereses opuestos, la de abstenerse a satisfacer el interés en cuestión, o la de llegar a un entendido a base de una satisfacción parcial para los intereses en oposición. Las técnicas perfeccionadas de acción social han contribuido primordialmente, hasta la fecha, a facilitar el dominio continuo y sistemático de todos los intereses en favor de algunos, el de los que tienen el poder político.

Tal parece que al presente esta situación no es aceptable y tampoco es realmente necesaria. No es aceptable porque las armas de conflicto han llegado a ser tan destructivas que no podemos pagar el precio de choques entre poderes territoriales. Al mismo tiempo, las capacidades para la productividad económica, en lo que concierne a satisfacer las necesidades básicas de todos los pueblos han aumentado a un nivel al alcance de la discusión racional en términos tecnológicos. Debido a esto, el origen principal de conflictos a través de la historia, la causa principal de la existencia de grupos con intereses opuestos irreconciliables, i.e., la contienda por recursos escasos, tiende a perder terreno.

El nuevo cambio fundamental en la estructura de la sociedad, que está hoy día en evolución, se inauguró con la revolución industrial. El suelo perdió el sitio de importancia absoluta que ocupaba antes como medio de producción, y fue reemplazada por la organización orientada hacia el funcionamiento: la factoría, el taller, la institución, la agencia; organizadas en torno a una función, una meta, un objetivo y lógicamente independiente del suelo en que radicaba. Con la traslación de dominio del suelo como factor económico primordial, cesó también el territorio de ser el criterio que imponía la estructura de la sociedad humana. Y se están concibiendo otras formas globales de asociación humana que no sea la comunidad territorial con el denominador común del poder político.

Sin embargo, la organización también se está confrontando con una crisis. El aumento en la especialización causa mayores costos para la coordinación, en términos de tiempo y personal, perfilándose claramente el punto de rendimientos menguantes. Además, cada vez se hace más difícil reconciliar la independencia necesaria para que los especialistas puedan trabajar, con la jerarquía, la cual es el principio fundamental de la organización.

Todos estos desarrollos apuntan hacia una época por venir en que grupos semejantes de trabajo menos estructurados, tendrán que integrarse en agrupaciones progresivamente más complicadas, alrededor de objetivos sociales más comprensivos. Durante este proceso los problemas técnicos deberán resolverse a la misma vez que los asuntos de interés, la cooperación deberá adaptarse simultáneamente con los ajustes de conflictos. Uno no incluye al otro pero tampoco son ambos mutuamente exclusivos. Cada

uno es parte de la misma situación social analizada conscientemente y siempre cambiante. La unidad de estructura institucional del nuevo sistema podrá ser el grupo de trabajo funcional orientado hacia la ejecución de la tarea, siendo su método de operación la planificación.

2

El desarrollo, sin embargo, no es unidimensional. Los países se desarrollan o se estancan en formas diferentes. Dentro de las tendencias generales bosquejadas anteriormente, hay distintos variables que se pueden identificar y que pueden tener importancia al planificar.

a. El primero es el nivel de la *racionalidad*. La dicotomía de las formas de la sociedad "orgánica" y "mecánica" —desde el *status* y el contrato de *Maine* al *Gemeinschaft und Gesellschaft* de *Tönnies*, hasta la mecanización de *Mendieta y Núñez* y los patrones variables de *Parson*— se encuentra con tanta frecuencia en el pensamiento sobre la sociedad, que sugiere una fuerte relación con una realidad social casi universal. Más recientemente y con más frecuencia se está mencionando la idea de un *continuum*, una sucesión de formas cambiantes de interacción en la que más elementos emocionales y connotativos se enfatizan en las primeras etapas y factores más informativos y racionales prevalecen más tarde. El aumento en racionalidad, acompañado por el "desencanto del mundo" —de acuerdo con las palabras de *Max Weber*— son, en términos generales, una función del tiempo. Esto, sin embargo, son dos reservas importantes. El proceso prosigue a velocidades muy irregulares, dependiendo de diversas influencias difíciles de sistematizar —por ejemplo, el desarrollo de ideas religiosas, las contingencias de la historia local, etc. Y segundo, se pueden observar reincidencias frecuentes a etapas anteriores de desarrollo, bajo la influencia de acción social intensiva o por cualquier otra atmósfera social emocionalmente turbulenta.

b. Una segunda variable ya antes mencionada, y que se llama *densidad social*, se puede definir como la incidencia de actividad organizada de grupos secundarios, con relación a la disponibilidad total de los recursos potenciales.

En situaciones de baja densidad social, y con el propósito de acelerar su aumento, las medidas de intervención directa, dirigidas centralmente a puntos estratégicos, como por ejemplo, poder, acero, transportación, propenderán a producir resultados más amplios y rápidos. Al aumentar la densidad, la interacción directa tiende a dar paso a la reglamentación indirecta y la centralización en la toma de decisiones posiblemente parezca menos indispensable.

Aquí también las variaciones en la velocidad son frecuentes y se encuentran a menudo "irregularidades" en la secuencia de las etapas. Una densidad de organización muy baja ofrecerá a veces, como única alternativa, la descentralización; porque intentos más completos de control resultan irregulares, por ejemplo, desarrollo comunal. También podría ocurrir que sistemas completos de control social llegasen prematuramente, digamos, y fuesen reemplazados por otros sistemas que, lógicamente, debieron haber llegado antes.

c. Una tercera variable relacionada con los métodos aplicables a la planificación podría llamarse *transparencia*, la que se define como el número de personas y la cantidad de información pertinente a la que ellos tienen acceso; entendiéndose por accesos tanto la disponibilidad como la posibilidad de comprensión.

La efectividad de la participación depende de la transparencia. Además, la transparencia es esencial para reducir "falsos" conflictos de intereses que consumen el tiempo y la energía, los cuales provienen de falta de información en cuanto a la situación prevaleciente; a la vez que reduce el elemento de incertidumbre que hay generalmente en la toma de decisiones.

El desarrollo de la transparencia es atípico. En las primeras etapas hay gran transparencia por la simplicidad comparativa de las relaciones. Por otra parte, en estas etapas los que tienen el poder obstruyen con frecuencia y a propósito la transparencia, al reconocer el hecho de que el acceso privilegiado a información importante puede ser un instrumento decisivo de poder. Más tarde tal vez haya menos razón para retener información—cuando—y si los poderes centrales van siendo más numerosos, "contrarrestados" y controlados, los grupos de intereses más difusos, y la participación más general. Pero a la misma vez, el número de datos pertinentes y la complejidad de las situaciones van aumentando tanto que la transparencia efectiva no manifiesta claramente su tendencia en dirección alguna. Esto sigue siendo uno de los grandes problemas y tareas socio-técnicas de nuestros tiempos.

d. El cuarto variable importante es la *dispersión de interés*, el cual se define como el número promedio de intereses de un individuo que tienen, en principio, casi igual importancia en la motivación.

La dispersión de interés va aumentando como consecuencia de la creciente posibilidad de satisfacer necesidades materiales básicas y como consecuencia secundaria de una mayor complejidad de relaciones y el mayor número de situaciones que aparentemente han de satisfacer potencialmente una lista de necesidades cada vez más prolifera y variada. El resultado es que hay menos polarización de comunidades en agrupaciones

definidas con intereses opuestos, la expansión de situaciones intrapersonales, al compararlas con situaciones de divergencia de intereses; las situaciones intrapersonales siendo más complejas, menos fijas, y con menor motivación potencial.

En conclusión, podríamos volver a la realidad de la asociación inseparable entre los objetivos y los recursos de la planificación, de lo que queremos lograr, y los medios que tenemos para conseguirlos. Esta asociación probablemente es cierta para todas las fases de desarrollo y no se influye permanentemente por la constelación de los variables. El progreso en la planificación, por tanto, parece depender tanto de la clarificación de nuestros propósitos como de las consecuencias posibles de nuestras acciones.