

INT-0468

O DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento B/8

11/71

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Santiago, 2 de agosto a 12 de noviembre de 1971

LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION DE LAS METAS
SOCIALES Y ECONOMICAS EN LA PLANIFICACION *

Rubén D. Utría **

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ha sido preparado especialmente por su autor para el mismo.

** El autor es Asesor de las Naciones Unidas en Aspectos Sociales de la Política y la Planificación del Desarrollo Regional, adscrito a la CEPAL, pero las ideas y expresiones vertidas en el presente trabajo son de su responsabilidad personal.

71-8-2240

LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION DE LAS
METAS SOCIALES Y ECONOMICAS

La incorporación racional y metódica de las variables sociales del desarrollo en los modelos y metodologías vigentes de planificación nacional y regional, constituye por ahora más bien una aspiración que una posibilidad técnica. Esta aseveración es válida no sólo en el caso concreto de los países latinoamericanos, sino también en el de los industrializados tanto capitalistas como socialistas. Esta situación obedece a numerosas causas y de diversa índole.

Una de ellas - y quizá la fuente generadora de muchas otras - parece ser la profunda complejidad del proceso de desarrollo y el limitado y precario conocimiento que se tiene hasta ahora sobre su naturaleza, su dinámica y el papel que desempeñan en él el hombre y sus instituciones. En efecto, se han logrado avances significativos en algunos aspectos parciales o "sectores", particularmente en aquellos en que es más fácil - aunque sólo sea a manera de ejercicio econométrico - hacer abstracción de la participación directa de la sociedad, o de reducirla a la condición de "factores exógenos" o de "índices de empatía". Pero no hay duda sobre el hecho de que se carece de una concepción global e integrada y de un conocimiento satisfactorio y útil del conjunto de fenómenos involucrados en el proceso de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional y local.

Como resultado de esta situación y en algunos casos como reflejo de los valores que sustentan y orientan los sistemas socio-políticos, la mayoría de los modelos de planificación actualmente en uso giran básicamente en torno al manejo del aparato productivo, con una implícita prescindencia del universo social. Ello parece haber dado origen a dos fenómenos igualmente limitantes. Por una parte, a una infortunada parcelación entre "lo económico" y "lo social" que no sólo contradice la naturaleza unitaria del desarrollo, sino que otorga en la práctica al primero de estos campos el carácter de área motriz y de fin supremo de todos los esfuerzos involucrados en dicho proceso. Por otra - y como corolario de lo anterior - "lo social" viene a jugar un papel secundario que se expresa en el carácter residual y apendicular que tienen los llamados "programas sociales" en la mayoría de los planes de desarrollo y los correspondientes modelos que le sirven de base.

Otra probable causa es la falta de antecedentes. Las anteriores limitaciones podrían ser obviadas en parte en el caso de los países latinoamericanos

/si pudiera

si pudiera echarse mano de la experiencia acumulada por los países que hoy ostentan un alto nivel de industrialización. Sin embargo, al analizar el proceso histórico del desarrollo de tales países se tiene la sensación de que los altos índices de bienestar social de que hoy disfruta la población no surgieron paralela y simultáneamente con el crecimiento industrial. Por el contrario, y en cuanto se refiere a los países capitalistas, hay indicios de que primero se cumplió un profundo y sostenido proceso de acumulación de capital y de industrialización. Posteriormente, y con base en ese desarrollo económico, tuvo lugar paulatinamente el proceso de elevación del nivel de vida, estimulado particularmente por la presión reivindicatoria de las masas de trabajadores industriales desplegada tanto en el plano sindical como en el político. En los países socialistas - y concretamente en la Unión Soviética - hasta hace más de un decenio los esfuerzos en el campo del desarrollo estuvieron principalmente consagrados a la generación acelerada de un desarrollo económico básico acompañado de esfuerzos sustanciales fundamentalmente en educación y salud. Al parecer sólo en los últimos años, cuando una nueva y poderosa estructura económica estaba en marcha y rindiendo frutos, se intensificó la elevación sistemática del nivel de vida. En ninguno de los dos casos parece existir evidencias de una preocupación por disponer de y perfeccionar un instrumental metodológico especial para la integración de las metas sociales en los programas de gobierno. Todo parece indicar que el manejo de este problema estuvo determinado por fenómenos y decisiones eminentemente políticas y no propiamente metodológicas.

Por otra parte, y dejando de lado la inexistencia de experiencias aprovechables en materia de planificación económica y social integrada, debe tenerse presente que los países altamente industrializados de hoy lograron enfrentar con relativo éxito esos problemas claves del desarrollo en condiciones históricas y políticas particularmente favorables para ellos, tanto interna como externamente. Sería aventurado suponer que algún país latinoamericano pudiera contar con condiciones similares, particularmente en cuanto se refiere al plazo disponible para el enfrentamiento de las crecientes expectativas de la población.

Tampoco existen antecedentes aprovechables en cuanto respecta a latinoamérica. Lo que tradicionalmente se ha llamado "programas sociales" constituye casi siempre un simple conjunto de proyectos específicos de índole sectorial,

/generalmente sin

generalmente sin coherencia entre sí y de carácter esporádico o sin adecuada continuidad. Tal es el caso de los programas de salud, educación y vivienda, y de institucionalización y puesta en marcha de algunos servicios de seguridad social. En los últimos diez años se ha progresado bastante en la introducción de técnicas y criterios de racionalidad para la formulación de programas de inversión pública en salud, educación y vivienda. Sin embargo, tales técnicas no incluyen la integración de los tres sectores entre sí, ni entre cada uno de éstos y el resto de los sectores del desarrollo económico y social. Esta situación y otros condicionantes no permiten contar con los elementos de referencia indispensables, ni extraer experiencias sobre la dinámica de tales programas sectoriales y su impacto sobre los niveles y tendencias del desarrollo general.

Otra de las probables causas es la naturaleza misma de "lo social". Se trata de un campo amplio y complejo, difícil de definir y cuantificar y, además, no susceptible de las abstracciones y manipulaciones estadísticas y metodológicas propias de los modelos de planificación. Por otra parte, por su naturaleza y sus proyecciones en el plano político, la formulación y la ejecución de las metas sociales escapan en la práctica al control de los planificadores y quedan en la práctica a merced del juego de intereses y presiones entre los diferentes grupos de poder.

Como resultado y como causa de toda esta situación tampoco se cuenta con información estadística. En general, la que se tiene adolece de limitaciones que la hacen inadecuada e insuficiente para cualquier ejercicio serio de diagnóstico y programación. Una de sus principales deficiencias es su falta de actualidad puesto que la mayoría de la estadística social proviene de los censos y éstos se realizan sólo cada diez años y se requieren varios años para su procesamiento al cabo de los cuales la información tiene poca relación con la realidad social que describe. Ello es especialmente válido en el caso latinoamericano, el cual se caracteriza en términos generales por un ritmo acelerado de cambios sociales y culturales. Otra es su falta de discriminación o su carácter macro-métrico que si bien permite establecer ordenes de magnitud del déficit de los servicios o de algunos fenómenos sociales, no permite una interpretación detallada de las diferentes situaciones específicas y, por tanto, una programación de tipo operativo. Otra es la falta de estadísticas eficientes sobre algunos aspectos claves como la distribución del ingreso, la ocupación, el nivel de bienestar, el costo de vida, el presupuesto familiar, las actitudes y expectativas de la población y muchos otros aspectos.

/Como resultado

Como resultado de la combinación de éstas y otras causas no se dispone actualmente de instrumentos teórico-conceptuales y metodológicos para la integración racional y sistemática de las metas sociales dentro de una planificación unitaria del desarrollo económico y social. Más aún, no parece todavía superada la controversia académica sobre la relación que estos dos tipos de metas deben tener en los esfuerzos para acelerar el desarrollo. Y aún cuando se habla reiteradamente de desarrollo económico y social, es bien sabido que tanto los planes como los criterios y metodologías que les sirven de base sólo en la práctica conducen a la formulación de programas de inversión en sectores considerados reproductivos, con apéndices dedicados a algunos programas relativos al nivel de vida. Se desconoce casi completamente el tipo de relaciones entre las metas "económicas" y las "sociales", es decir, las mutuas relaciones de efecto y causa que existen entre ellas o la inter-influencia ejercida por los diferentes factores dentro de dicha combinación. Por otra parte, mientras los economistas han logrado en el último decenio aparente acceso al poder y controlan formalmente los organismos y técnicas de planificación y han desarrollado todo un arsenal instrumental de base estadístico-matemática, los sociólogos y especialistas sociales han permanecido más bien escépticos y relativamente al margen de estas actividades. Y, aún cuando resulte extraño, la mayoría de las incursiones de los especialistas sociales en materia de planificación de los sectores sociales parece poner en evidencia más bien una propensión a trasladar al campo social las concepciones y criterios económicos y matemáticos de los economistas. Obviamente, como sucede en toda consideración del desempeño profesional, en este caso hay también honrosas excepciones.

Estas ventajas de los economistas, si bien han servido para introducir nuevos conceptos de racionalización y de búsqueda de eficiencia en la toma de decisiones administrativas, han contribuido de diversas maneras a profundizar las distancias que ya existían en materia de integración de las metas sociales y económicas en la planificación del desarrollo. Estas consideraciones de ninguna manera entrañan un cargo a los economistas, sino simplemente el señalamiento de un fenómeno real y el reconocimiento de una de las dificultades enfrentadas en la búsqueda de la integración racional de las metas sociales y económicas.

/Todas estas

Todas estas y otras limitaciones han impuesto a la planificación limitaciones similares. En efecto, al analizar los esfuerzos y las experiencias logradas hasta ahora en materia de planificación, política y estrategia del desarrollo se observa que éstos han estado centrados principalmente en: a) La formulación de diagnósticos sectoriales y generales sobre la economía nacional; b) la definición de políticas y estrategias de desarrollo económico, particularmente en relación con sustitución de importaciones, industrialización, integración y mercado internacional; c) la formulación de programas sectoriales y planes globales de desarrollo; d) la instauración de algunos mecanismos de desarrollo económico; e) el entrenamiento y la capacitación profesional en planificación global y sectorial. Además de estos temas principales se han venido realizando esfuerzos adicionales en otros campos específicos, tales como algunos aspectos sociales (vivienda, educación y recursos humanos, desarrollo de la comunidad y otros) y político-administrativos (presupuesto público, tributación y otros). Al mismo tiempo, aún cuando todos estos temas tienen un alcance nacional, el interés de la planificación ha estado casi exclusivamente consagrado al sector público.

Desde un punto de vista conceptual y metodológico todos estos esfuerzos y experiencias han estado basados principalmente en: a) una concepción del desarrollo nacional básicamente como proceso de crecimiento del PNB, particularmente en referencia a algunos sectores productivos considerados estratégicos; b) una actitud defensiva del sector externo para garantizar las condiciones de expansión interna de los sectores estratégicos, que se traduce en una política de sustitución de importaciones y de lucha por el mejoramiento de los términos de intercambio; c) un manejo racional y una intensificación sistemática de las inversiones, particularmente en el sector público y en los sectores considerados estratégicos; y d) un tratamiento "residual" y muy simplificado de los servicios relativos al bienestar social.

Esta concepción de la problemática del desarrollo y su manejo parece llevar implícitas una hipótesis de trabajo sobre la dinámica del proceso de desarrollo y una metodología para el diagnóstico y la planificación, cuyas principales características podrían resumirse así: En el primer caso, el

/carácter eminentemente

carácter eminentemente económico del desarrollo y el papel preponderante del incremento de las inversiones y de la productividad como motores o factores motrices de éste. Desde un punto de vista no econométrico, ello lleva involucrado en cierto modo una relativa subestimación de otros factores dinámicos, como la participación popular a todos los niveles, los intereses y la dinámica regionales y locales, y muchos otros aspectos culturales, administrativos y políticos. En el segundo caso, parece entrañar el manejo principalmente macro-métrico o global de la economía, y el consiguiente curso de "lo global" a "lo sectorial" como método básico de desagregación. Ello constituye en cierta medida una relativa subestimación de la dinámica propia de los procesos y microprocesos operativos a nivel regional y local y su decisiva influencia en la economía nacional.

Estas limitaciones de tipo conceptual y metodológico se traducen en el limitado instrumental teórico-conceptual de que se dispone en la mayor parte de los países subdesarrollados, particularmente los del área llamada "occidental". Y en cierta medida ellas reflejan el estado del pensamiento de los economistas y estrategias del desarrollo en los dos decenios de la postguerra.

El resultado de esta combinación de factores y circunstancias desfavorables ha sido que la formulación de las metas sociales y la política social en general en los países latinoamericanos ha quedado en la práctica a merced de la improvisación. La presión incontenible de los conflictos sociales, la acción de los grupos de poder o las conveniencias electorales constituyen conjunta o alternativamente los factores decisivos en la definición formal de éstas, dejando en la práctica al margen a los planificadores. Esta circunstancia, y la falta de criterios claros sobre la naturaleza de la política general del desarrollo en ciertos sectores políticos y populares permite en muchas ocasiones que la política social siga caminos no sólo inoperantes, sino perjudiciales tanto para los sectores populares en particular como para el desarrollo nacional en su conjunto. La proliferación de instituciones y programas de bienestar social que carecen de financiamiento y que, por tanto, no representan ningún beneficio directo a la población y antes bien distraen recursos de inversión a través de la

/ampliación innecesaria

ampliación innecesaria de la fronda burocrática, constituyen ejemplos del primer caso. La ampliación continua immoderada de las conquistas sociales sin que ellas correspondan a aumentos reales de la producción y la productividad ni a sistemas efectivos de redistribución del ingreso, que conducen generalmente a procesos inflacionarios, constituyen ejemplo del segundo caso.

Esta situación preocupa cada vez más a los planificadores y estrategas del desarrollo en varios países y diversos esfuerzos han venido realizándose en este campo. También ha sido preocupación de algunos organismos internacionales. En este sentido es que las Naciones Unidas decidieron crear en 1966 el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) con sede en Ginebra, y cuya misión es investigar sobre los "problemas de las políticas de desarrollo social y las relaciones entre los diversos tipos de desarrollo económico y social en diferentes etapas de crecimiento económico".^{1/} Otro tanto vienen haciendo en el ámbito latinoamericano la CEPAL y el ILPES a través de sus respectivas Divisiones de Asuntos Sociales y Desarrollo Social, así como algunos centros universitarios y profesionales privados. A pesar de los progresos logrados en la clarificación conceptual en muchas áreas oscuras de la problemática del desarrollo, estos esfuerzos no han permitido hasta ahora suministrar a los planificadores luces suficientes sobre las

^{1/} Véase UNRISD, Boletín de Investigaciones N° 2: Crónica de los estudios recientes y actuales del Instituto. Naciones Unidas, Ginebra, julio 1969. En desarrollo de un amplio programa de trabajo dicho instituto ha concluido ya algunos estudios y adelanta otros agrupados en cinco áreas principales:

- 1) La interdependencia del desarrollo social y del desarrollo económico;
- 2) La metodología de la planificación social;
- 3) La introducción del cambio social y de la innovación;
- 4) Desarrollo regional; y
- 5) El banco de datos relativos a los indicadores del desarrollo.

relaciones de interdependencia entre el desarrollo económico y el desarrollo social ^{2/} y, menos aún, el instrumental metodológico para una adecuada integración de las metas sociales y económicas en los planes de desarrollo.^{3/}

^{3/} A este respecto el UNRISD está estudiando nuevos métodos para el análisis cuantitativo del desarrollo a través de "un núcleo de indicadores económicos y sociales" y el establecimiento de "puntos de correspondencia" entre tales indicadores. Para tal efecto, fueron analizados datos de más de 60 países de diferentes niveles de desarrollo. Los primeros resultados reflejan hechos como éstos: "i) Las estructuras reales del desarrollo, tales como se desprenden de un estudio comparado relativo a varios países, no son necesariamente estructuras óptimas susceptibles de constituir un modelo y no corresponden necesariamente al proceso de crecimiento en cada país. Sin embargo, su conocimiento objetivo contribuye a elaborar medidas de desarrollo y de planificación..."; "ii) Datos como los del gráfico I (gráfico de líneas de correlación) pueden también ayudar a los responsables de la planificación a descubrir los desequilibrios existentes en su país entre diferentes factores de desarrollo; sin embargo, un simple examen de estos datos no permite concluir que existe un desequilibrio, pues éste sólo puede determinarse en el contexto nacional..."; "iii) El gráfico de los puntos de correspondencia no permite descubrir relaciones causales que revelen, por ejemplo, que los indicadores económicos son la causa y los indicadores sociales el efecto, o viceversa. El gráfico no indica tampoco las condiciones necesarias del desarrollo en diferentes niveles; por ejemplo, no indica que se necesita alcanzar cierto porcentaje de alumnos matriculados en la enseñanza primaria y secundaria para lograr un nivel correspondiente de consumo de acero por habitante, o viceversa. Precisamente porque un gráfico de correlación no presenta sino hechos, sin explicar las razones, es posible establecerlo de manera tal que sea compatible en todas las direcciones." (Véase UNRISD, Boletín de investigaciones. Crónica de los estudios recientes y actuales del instituto. N° 2, Ginebra, julio 1969.)

^{3/} A este respecto José Medina Echavarría dice: "El sociólogo podría construir el modelo buscado, análogo en su naturaleza al económico si dispusiera de un sistema de hipótesis precisas sobre los mecanismos que hacen posibles las mencionadas relaciones de interdependencia y sobre los mecanismos que tienden - según se afirma - a producir asimismo relaciones de equilibrio. En tales circunstancias las variables conjugadas en el modelo podrían manejarse en las auténticas "funciones", haciendo viable, junto con la predicción rigurosa, la posibilidad de operar prácticamente partiendo de cualquiera de ellas. Sin embargo, y sin ánimo alguno de polémica, se impone confesar que no se posee por el momento un saber semejante y que la precisión conceptual que a veces presentan las teorías sociológicas de carácter funcional se debe a una tautología subyacente". (Véase, Filosofía, educación y desarrollo. Textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, 1967. México,)

/En estas

En estas circunstancias no es mucho lo que puede hacerse por ahora en el caso latinoamericano y, por tanto, los esfuerzos deberían orientarse en este momento más que a la búsqueda de un instrumental metodológico para la integración racional de las metas sociales, a la definición de unos criterios básicos para compatibilizar empíricamente los esfuerzos que el gobierno hace simultáneamente en la economía y en la política social, con miras a un logro más directo y eficiente de las metas generales de desarrollo que los gobiernos persiguen. Aunque modesta, esta aspiración podría resultar extremadamente útil, particularmente en países en los cuales, durante los últimos decenios y por muchas y complejas razones, la política económica y la social parecen haber seguido caminos separados y, en ciertos aspectos, contraproducentes. Logrado este propósito podría resultar menos difícil en una fase subsiguiente intentar introducir empíricamente algunos elementos de racionalidad y de sensatez en la programación de las diferentes acciones que tanto en el plano económico como en el social afecten directa o indirectamente los aspectos sociales del desarrollo.

