

Adolfo Guzmán

División de Desarrollo Social, CEPAL
Programa de Planificación Social, ILPES

NOTAS PARA DISCUSION INTERNA

LA CAPACIDAD DE LA CEPAL PARA UN ENFOQUE UNIFICADO O MULTIDISCIPLINARIO
HACIA EL DESARROLLO: UN INTERCAMBIO DE OPINIONES

73-7-1414



Mr. Enrique V. Iglesias
Executive Secretary

1° March 1973

Marshall Wolfe, Chief
Social Development Division

JIU draft report on "The Capacity of the Regional
Economic Commissions for a 'Unified Approach to
Development'".

This report raises fundamental questions that deserve systematic discussion within CEPAL rather than hasty comments. In particular, what are the rigidities and weaknesses in the UN system that keep the formidable array of recommendations cited on pages 1-18 for the giving of more importance to the "social", adoption of a "unified approach", etc. from having more practical impact on methods of work and allocation of resources? To what extent do these recommendations represent verbal concessions to currents of opinion dominant in certain UN organs rather than the real weight of demands by Governments on the Secretariat? In view of the anti-economic bias of the report, comments by the CEPAL economists should be more interesting than mine.

The report states (para. 12) that what is important is not the bulk of work in the economic or social field but the unified approach to problems of development. It also states (para. 21) that the compartmentalized structure of the REC hinders integration even within the economic field. Elsewhere, however, the report accepts too readily the real existence of an "economic field" and a "social field" in competition with each other, and scolds CEPAL for having so few posts in the "social field" in comparison with the "economic field" (para. 16-17). While the problems of compartmentalization and lack of integration are very important, I think this formulation of it is misleading. A good deal of the work done in recent years in the Economic Development and Research Division, the Agricultural Division, the Statistical Division and the Centre for Economic Projections is not narrowly economic. It is not correct to say that CEPAL has only 7 posts for the social field, with the implication that all other posts are for the economic field. (The formulation is

even more misleading for ILPES, in view of the staff resources outside the social planning programme that are devoted to the health and regional development courses.)

The proposition that development analysis and policy should be approached as broadly as possible, without artificial distinctions between the "social" and the "economic" would now be generally accepted in CEPAL. The problem has been that the structure of the Divisions, along with the continual pressures to prepare documents for meeting deadlines, and the lack of systematic, continuing inter-divisional obligations to discuss, comment on drafts and organize multidisciplinary projects has prevented real integration of approaches. The present DD2 regional appraisal is a good example; the "social" and also the "unified approach" certainly receive as much emphasis as could be asked for, but there has been no opportunity for inter-divisional discussion of the main propositions in the report as an integrated whole. In principle, the reorganization of the CEPAL Secretariat now under way should remedy these deficiencies and correspond quite closely to the JIU proposals (para. 23). In practice, whether this will bring us any closer to a "unified approach" will depend on difficult changes in the methods of work to which we have become accustomed. Para. 25 of the JIU report sums up the problem quite well.

In its conclusions the report calls for "a more balanced distribution (economic v. social) in the permanent staff of the REC", and (citing an ECOSOC resolution) "increasing responsibilities ... in the operational field", the latter being linked with "multi-national inter-disciplinary development advisory teams." These proposals raise a number of questions that have never been systematically studied in CEPAL or at UN Headquarters. A "balanced distribution" of staff is not particularly relevant to the question of a unified approach to overall development policy. If the social side of the staff is to be very much expanded, the expansion should consist mainly not of sociologists but of generalists in social policy and specialists in different areas of social policy, capable of working in interdisciplinary advisory teams. But in which areas of social policy should the regional economic commissions undertake operational

responsibilities? Where can they find qualified generalists and specialists and how can they obtain their services as needed, in view of the rigidity and lethargy of the UN recruitment system? It would be extremely useful for the JIU to explore questions of this kind.

Up to the present, entry into social policy operational responsibilities has depended on separate pressures, the availability of extra-budgetary funds, the inertia of pre-existing staffing arrangements, etc. rather than on any unified criteria concerning priorities and capabilities. (Probably the same thing has been true on the economic side.) At various times this Division has had operational responsibilities in community development, social welfare and housing, and it now has such responsibilities in regional and urban development (this last an area where the dividing line between "economic" and "social" is particularly hard to draw). The Division has a potential operational role in population policy. In all cases, we have had to operate on a scale too small to have any relation to regional needs, we have had difficulties in harmonizing our point of view with those of the UN Headquarters units active in these areas, and above all we have had great difficulty in recruiting specialists combining a sound technical backing with the versatility and adaptability needed for effective work in the Latin American countries. Some "experts" have performed valuable services, others have contributed mainly confusion. Persons really qualified to work in multidisciplinary teams and give useful advice on the integration of social policies into overall development policy are extremely rare, there is considerable competition for their services, and we are not in a good competitive position to recruit them. The outposting of ESA headquarters staff proposed in para. 28 could meet a few specific needs, but I suspect that the proportion of this staff suited either to original policy-oriented research or to operational activities is pretty low.

Thus, in spite of my presumed vested interest as Chief of a "Social Development Division" I am not in favour of a rapid expansion in the number of social posts accompanied by more varied operational

responsibilities. The fact that the social problems are urgent and that we are going to confront increasing demands for painless "miracle" solutions to them should not induce us to promise what we cannot perform and take on improvised "experts" for this purpose. This would only divert us from the more urgent task of building up a genuinely integrated and multidisciplinary method of work within CEPAL. Meanwhile we should try seriously to find a small core of generalists with varied experience of social policy, really capable of making a strong contribution within multidisciplinary teams and planning agencies.

Sr. Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de
CEPAL y Director General Interino del ILPES

19 de junio de 1973
INST/5-10

Aido E. Solari,
Director Programa de Planificación Social

Sobre los problemas de la actividad inter y
multidisciplinaria en la CEPAL y el Instituto
y el informe sobre la capacidad de las comisiones
económicas para el enfoque unificado.

1. El JIU/REP/73/1 sobre la capacidad de las comisiones regionales para abordar el enfoque unificado del desarrollo abre la oportunidad de plantear una serie de consideraciones relacionadas con los problemas de la investigación inter y multidisciplinaria en la CEPAL y el Instituto. Por otra parte, el análisis que he tenido la oportunidad de hacer del Centro Brasileiro de Analise e Planejamento (CEBRAP), con motivo de haber integrado el Comité de Evaluación del mismo, me ha sugerido algunas reflexiones complementarias que pueden ser de interés para la discusión del tema, desde que el CEBRAP debe ser uno de los Centros más adelantados en América Latina en materia de trabajo multidisciplinario. El informe del señor Marshall Wolfe, del 1 de marzo de 1973, sobre el JIU/Report constituye, desde luego, una referencia obligada para la discusión de estos problemas, por más que estoy, en gran medida, en desacuerdo con él.

La necesidad de no alargar demasiado este memorandum me ha obligado a exponer mis ideas de una manera que puede parecer, a veces, un tanto dogmática, sin embargo, su objetivo es el de provocar dentro de nuestras instituciones una discusión amplia que me parece, sean aceptadas o rechazadas, un paso previo indispensable para orientar sus actividades en la dirección deseada.

2. Hay muchas concepciones del llamado enfoque unificado y, aunque parezca paradójal, no ha sido posible unificarlas hasta ahora. Sin embargo, todos los intentos de llegar a él tienen un elemento común: el enfoque multidisciplinario o, idealmente construido por encima de las divisiones en disciplinas científicas diferentes, de los problemas relativos

a la investigación del desarrollo y a la planificación del mismo. Por esta razón, no se entra en estas páginas a discutir esas concepciones, sino que su objetivo es analizar las condiciones para que esa base común a todas ellas pueda satisfacerse adecuadamente.

Por esta razón, el presente memorandum se preocupa de determinar cuáles son las tareas y actividades impuestas para crear las condiciones de un enfoque unificado o multi o interdisciplinario, o como se le quiera llamar, que implique un avance real sobre la situación presente en materia de investigación y planeamiento. Como pueden existir diversas maneras de ver acerca de esas condiciones, la que aquí se expone tiene la intención de suscitar un debate que parece indispensable, como esas condiciones son comunes usamos indiscriminadamente los términos enfoque unificado, etc., lo que no sería correcto en otros contextos. Por esa misma razón, los obstáculos y rigideces existentes, si bien son contemplados, no ocupan en este escrito un lugar principal por la obvia razón de que es necesario definir un marco verdaderamente apropiado primero y discutir, luego, cuáles son las condiciones reales para aproximarse a él y cuáles los obstáculos más notorios. Hacerlo al revés implicaría aceptar las dificultades existentes como normas a las que hay que ajustarse.

3. Un enfoque multidisciplinario, o que implique un esfuerzo de superar las diferentes disciplinas a través de la creación de un lenguaje y una teoría común supone, como punto de partida, una distribución razonable de los recursos humanos provenientes de diferentes disciplinas a los que se suman los que, vagamente, puede llamarse "generalistas". Cuáles son o deben ser esas diferentes disciplinas es un punto que se discutirá más adelante.

4. Es obvio que una distribución razonable no significa igualdad de representación de las diferentes ciencias sociales. Hay varias combinaciones posibles que pueden ser satisfactorias. Además, el punto puede ser referido ya a la capacidad instalada permanente de la institución, ya a una investigación o trabajo determinado. Si se le refiere a la primera, parece evidente que cualquiera sea la opinión que se tenga acerca de la distribución adecuada, la actualmente existente no lo es y el JIU/Report tiene toda la razón a este respecto. Tan inadecuada

es la distribución actual que se hace innecesario discutir el problema para cada investigación o actividad, puesto que, en general, sería imposible formar equipos balanceados dada esa deficiencia básica.

5. Cuando se trata de medir, en sus grandes líneas, como lo hace el Report, la distribución de las diferentes disciplinas en relación con el enfoque unificado, los indicadores que el documento usa me parecen adecuados, en lo que me permito discrepar con la opinión del señor Wolfe. Es un hecho imposible de negar, por ejemplo, que sobre una planta de 50 personas aproximadamente, el Instituto tiene 4 dedicados a la sociología, ni que tales proporciones no son mucho mejores en el caso de CEPAL. Es obvio, que los no economistas deberían ser genios proteicos para que pudieran funcionar intentos inter o multidisciplinarios dotados de cierta seriedad. Se ha esgrimido el argumento de que en la CEPAL hay economistas que realizan trabajos que no son estrechamente económicos, lo que es verdadero, pero doblemente refutable. Primero, porque también en las divisiones sociales existen sociólogos que hacen trabajos que no son estrictamente sociológicos, para usar el mismo lenguaje; con lo que las bases de la comparación no se alteran. En segundo lugar, porque lo más importante y lo que está justamente en discusión es si el que los sociólogos o los economistas se "ascmen" a puntos de vista más amplios que los habituales es el mejor procedimiento institucional para llenar las condiciones de un enfoque unificado. Parece evidente que no lo es.

6. Otro argumento formal que se ha adelantado es el de las dificultades de reclutamiento. Actualmente, sin embargo, y esto será cada vez más fuerte en el futuro, las dificultades de reclutamiento, que son un problema muy grave, no son demasiado diferentes en las distintas disciplinas.

7. Un análisis de las condiciones que pueden llamarse "de fondo" de un enfoque inter o multidisciplinario permite comprender que, además, los argumentos formales mencionados, nada dicen con relación a ellas. Conviene recordar por más que parezca obvio, que un enfoque unificado, es decir, en cualquiera de sus concepciones, un enfoque multidisciplinario, no puede consistir, meramente, en la reunión de personas de espíritu abierto hacia el lenguaje y conclusiones de otras disciplinas diferentes a las que comúnmente practican y a ciertos problemas generales. Tales condiciones constituyen los caracteres mínimos que debe revestir la interrelación entre los integrantes del personal técnico para que pueda servir de base

a tal enfoque, pero están muy lejos de ser suficiente. Son, además, necesarios, muchas otras entre las cuales no es ocioso recordar las siguientes:

a) La realización de intentos sistemáticos por avanzar en la integración teórica y metodológica de las disciplinas existentes.

Tales disciplinas se dan como separadas, tienen lenguajes y tradiciones académicas diferentes, parten de perspectivas teóricas distintas, etc. Todas estas diferencias no puedan desaparecer por la simple decisión de emprender un enfoque unificado o multidisciplinario. Tal ilusión tendría presupuestos voluntaristas imposibles de justificar. La integración teórica y metodológica no es ni fácil ni rápidamente alcanzable; supone por el contrario, un largo y penoso esfuerzo que empieza porque los diferentes especialistas se entienden realmente, por el intercambio constante de ideas aunque muchas veces no sean claros los resultados inmediatos. Los avances que son el objeto de este acápite suponen, por lo tanto, a su vez:

- i) Investigaciones en el plano teórico;
- ii) Investigaciones relacionadas con la praxis y los resultados de los enfoques multidisciplinarios.

b) Una segunda condición es la realización de estudios interdisciplinarios y multidisciplinarios sobre los problemas del desarrollo que se determinen como más esenciales. A su vez, tales investigaciones, deben ser diseñadas, desde el comienzo, en forma multidisciplinaria y deben ser ejecutadas siguiendo fielmente el diseño hecho de esa manera. Es común, en las Naciones Unidas, querer agregar a una investigación que ha sido diseñada por economistas y con propósitos esencial o puramente económicos ciertas consideraciones de tipo social. Este procedimiento no solo no es realmente multidisciplinario, sino que es infecundo, lo que es más grave por una parte y enmascara, además, la verdadera naturaleza del trabajo a realizar.

Además, conviene, desde el inicio, disipar el error muy común de suponer que la sola presencia de un sociólogo en un equipo de economistas significa un avance positivo. En tanto que los aportes de cada disciplina no puedan ser hechos en un real plano de igualdad, faltan las bases de un enfoque como el que se discute aquí.

c) En tercer lugar, la aspiración última de un enfoque unificado es referirse a planes, proyectos y programas preparados multidisciplinariamente. El ILPES ha hecho ensayos en ese sentido desde hace largo tiempo los que pueden considerarse relativamente exitosos. Sin embargo, los progresos realizados en los últimos años han sido escasos. La falta de personal que no sean economistas establece rigideces y limitaciones insalvables. Es particularmente muy difícil, en esas condiciones, ayudar a los países a implantar ellos mismos el enfoque deseado.

Estas tres condiciones básicas que involucran tantas actividades complejas, están íntimamente relacionadas entre sí. Los avances efectivos en materia de integración teórica y metodológica se harán mucho más, aunque no exclusivamente, a propósito de la discusión del diseño de una investigación sobre problemas del desarrollo que en forma abstracta. Los intentos de formular un proyecto de investigación multidisciplinaria o los de formular planes unificados plantearán los problemas que deben ser discutidos en el área de la integración teórica y metodológica, etc. Es cierto que así como no hay asesoría ni capacitación sin investigación, tampoco hay investigación sin teoría y sin metodología. La hay con mala teoría y con mala metodología, que es lo que tiende a ocurrir, cuando se soslaya u omite la importancia de los problemas de ese nivel, pero no la hay sin ella. Es interesante notar, por otra parte, que los diversos tipos de actividades que se mencionan suponen diferentes distribuciones entre las diferentes disciplinas. Por ejemplo, en las consideradas bajo el rubro a) la igualdad o casi igualdad de personas de diferentes disciplinas que intervengan en casi indispensable, el papel de los llamados generalistas, es probablemente, muy mínimo. En las nombradas en c), en cambio, el papel de los generalistas es mucho mayor.

8. Si se aceptan estas ideas, que por cierto pueden y deben ser discutidas, puede hacerse un análisis más acabado de las condiciones de la CEPAL y del Instituto para avanzar en el sentido adecuado hacia un enfoque multidisciplinario. Creo que, en términos generales, las condiciones actualmente existentes son más negativas que positivas a ese fin.

En primer lugar, dentro de los recursos humanos disponibles, dejando de lado toda cuestión relativa a la distribución de los mismos, hay carencias básicas. Ni la CEPAL ni el Instituto disponen de historiadores, ni de antropólogos ni de filósofos de las ciencias y creo que éstas ausencias merecen una mención especial.

Con o sin enfoque multidisciplinario la comprensión de los problemas del desarrollo de América Latina exige, casi constantemente, la presencia de un enfoque histórico. La mejor prueba podría encontrarse en una buena parte del trabajo producido por ambas instituciones. La CEPAL ha explicitado, claramente, una manera de ver la historia económica de América Latina sin la cual serían incomprensible las posiciones principales que ha sostenido. Hacer historia resulta inescapable. Con la historia, como con la prosa para Jourdan, lo más que puede ocurrir es que se haga sin saberlo, pero este último no parece un buen método. Nadie negaría, creo, que hay excelentes páginas de historia económica en muchos documentos de CEPAL, pero también es cierto que todo permite creer que hubieran ganado mucho si hubieran contado con el auxilio de un historiador profesional. El peligro que amenaza constantemente a la ciencias sociales cuando se preocupan, y no pueden dejar de hacerlo, por la comprensión histórica, es la construcción de una historia ad hoc, creada para justificar la tesis de las que se parte. Por ello y por otras razones que podrían darse la ausencia de historiadores es absolutamente injustificables.

El caso de los antropólogos parece tan claro como el anterior. Existe una insatisfacción general, particularmente en sociología, sobre los resultados que se pueden obtener, estudiando ciertos problemas con las metodologías habituales, y comienza a generalizarse la convicción de que es indispensable su complementación por ciertos métodos antropológicos. En este terreno también la CEPAL ha hecho intentos, en los que, con la mejor buena voluntad y a veces con relativo éxito se ha utilizado el punto de vista antropológico, pero qué es lo que hace razonable prescindir de un antropólogo? Por qué es más válido que un economista o un sociólogo se ensaye en antropología que el que un antropólogo se ensayara en sociología o en economía? El optar por la exclusión de los

antropólogos evidencia que hay ciencias sociales consideradas de primera categoría y otras de segunda, que es el punto de partida exactamente inverso al que requiere cualquier enfoque unificado.

He dejado para el final, al filósofo de las ciencias o, si se quiere, al metodólogo, - aunque ambas cosas no son exactamente idénticas -, porque es, quizás la figura que aparece como más incongruente en la concepción tradicional de la distribución del personal de CEPAL y del Instituto. Sin embargo, es clave en todo intento serio de enfoque unificado se le conciba de la manera que sea. Efectivamente, la posibilidad de un trabajo multidisciplinario depende, en primer lugar de la capacidad de los diferentes especialistas interesados en él para construir un lenguaje común o, lo que es lo mismo, la capacidad de que el lenguaje propio de cada una de las ciencias sea traducido al de las otras y viceversa. Este trabajo no es nada fácil. Un ejemplo notable, tomado de mi experiencia tanto en la CEPAL como en el Instituto, es la dificultad de los economistas para entender un análisis que parta de los presupuestos metodológicos de Max Weber, particularmente del tipo ideal. Sin embargo, el tipo ideal es un instrumento que los economistas usan generalmente más que los integrantes de cualquier otra disciplina. Una función básica del filósofo o metodólogo es ayudar a esa obra de "traducción", lo que implica, simultáneamente, poner de relieve cuáles son las diferencias reales, aquéllas verdaderamente irreductibles por que derivan no tanto de la existencia de disciplinas diferentes como de teorías básicas muy distintas acerca de la naturaleza de la realidad social y del desarrollo. Esa no es, por cierto, la única función del filósofo de las ciencias o del metodólogo. A ella se agrega la de que en un grupo de trabajo, es el especialista que tiene las condiciones técnicas necesarias para poner constantemente de relieve los problemas que tienen que ver con la metodología y con la fidelidad de la marcha de los trabajos respecto a los diseños concebidos previamente.

Estos tres personajes están conspicuamente ausentes del personal de nuestras instituciones. Decir que son indispensables no implica adelantar nada acerca de cuál debería ser el número de cada uno de ellos, punto que sólo valdría la pena considerar una vez que se avanzara más en la discusión sobre el trabajo interdisciplinario. En ciertas condiciones uno de cada

especialidad sería, quizás, bastante; en otras, un mayor número se haría imprescindible.

9. En general, se considera un progreso el hecho de que se admita comúnmente tanto en CEPAL como en el Instituto, la idea de que el análisis del desarrollo deba hacerse sin distinciones artificiales entre lo social y lo económico. Sin embargo, tal aceptación tiene y puede tener dos funciones y de cuál sea la principal depende que se la pueda calificar o no de progreso. Puede tener la función, y la tiene para muchas personas tanto economistas como sociólogos, de darles la buena conciencia de compartir los puntos de vista más en boga, de reconocer la necesidad de superar las limitaciones de sus respectivas disciplinas, etc. Pero si esto se vuelve un homenaje teórico a un ideal que se realizará algún día o si se acompaña de la idea de que es posible entrar en otros campos del saber con éxito, simplemente, porque los límites tradicionales son inaceptables, las funciones del referido consenso envuelven más daños que beneficios. Sin duda es absurdo que un investigador se detenga porque está entrando en un campo que en algún programa o concepción académica pertenece a otra disciplina que la que le es familiar; pero es esencial, también, que tenga presente que en ese campo nuevo para él hay, generalmente, una larga elaboración que puede conocer mejor y más completamente en el contacto sistemático con los que cultivan las otras disciplinas. Si la convicción de la necesidad de eliminar las barreras artificiales lleva a esto, tiene una función positiva, pero no en el caso contrario. Lo más importante realmente, y lo único que hace verdaderamente positivo el aceptar que hay que trabajar sin considerar las tradicionales barreras es, disponerse efectivamente al trabajo interdisciplinario, con todas las dificultades a superar que implican, puesto que recién empieza la tarea.

10. Otros obstáculos a la implantación de un enfoque multidisciplinario en la CEPAL y en el Instituto tienen que ver con la ausencia, con la intensidad suficiente, de ciertas condiciones básicas del trabajo multidisciplinario. En primer lugar, la crítica interna sistemática de los trabajos rara vez se hace. Es un rasgo conocido de la mentalidad latinoamericana el de la dificultad de los autores para aceptar las críticas de sus trabajos y la tendencia a la creación de círculos de elogio mutuo. Ni la CEPAL ni el Instituto escapan a ese problema.

En segundo lugar, no se realizan seminarios internos que son un instrumento indispensable para un real trabajo intra e interdisciplinario.

11. La necesidad de un enfoque que supere las divisiones tradicionales de las disciplinas no solo ha sido establecida en las numerosas resoluciones de las Naciones Unidas que cita en JIU/Report, se está convirtiendo en una verdadera ideología que gana, rápidamente, círculos cada vez más amplios y que, todo permite pensarlo, muy pronto penetrara en los gobiernos de la región. Un peligro grave es unirse a esa corriente pero dando una solución puramente burocrática a los problemas que plantea la afectiva realización de sus postulados. En ese sentido, el problema más importante es crear la conciencia de las graves dificultades que lleva consigo todo esfuerzo de esta naturaleza, del largo tiempo que requiere y del hecho de que muchos fracasos son necesarios para alcanzar resultados positivos.

12. Sugerencias respecto a medidas concretas de realización inmediata.

La nueva estructura que se está implantando en CEPAL, de definir programas de trabajos más allá de la tradicional separación por Divisiones es un paso positivo importante. Sin embargo, es insuficiente porque no supera la mayoría de los obstáculos que se han mencionado aquí.

Parecería una buena política contratar un consultor de alto nivel, (solamente para que se tenga presente qué tipo de consulta y qué nivel, menciono, por ejemplo, a Mario Bunge), dedicado a filosofía y metodología de las ciencias, pedirle un documento básico de discusión sobre los problemas de la integración multidisciplinaria, organizar un seminario interno con él sobre la base de este documento y hacer que el consultor participara en el diseño de dos o tres trabajos en colaboración con el personal de CEPAL y el Instituto que participara en ella. De ese modo, si el consultor estuviera aunque sea dos o tres meses, se echarían bases muchos más firmes y concretas para terminar el curso a seguir en el futuro.

Mr. Enrique V. Iglesias
Executive Secretary

4 July 1973

Marshall Wolfe, Chief
Social Development Division

Rejoinder to Mr. Aldo Solari's memorandum of 19 June,
"Sobre los problemas de la actividad inter y multidisciplinaria:
en la CEPAL..."

My memorandum of 1 March stated that the JIU "Report on the capacity of the regional economic commissions for a unified approach to development" raises fundamental questions calling for systematic discussion within CEPAL, the JIU attack on the predominance of economists in CEPAL particularly calling for a reaction from that quarter. I am delighted that the memorandum stimulated Mr. Solari to begin the discussion. Let us hope the economists will eventually be heard from.

My memorandum addressed itself to the problems of change in an institutional setting that is, on the one hand, stubbornly resistant to planned reform and concentration of efforts and, on the other, continually generating pressures to embark on additional specialized activities and vaguely defined "new approaches". From a sociological viewpoint, it seems to me, this setting and the character of the pressures must be taken into account from the beginning in devising a strategy for change rather than dealt with as "obstacles" once an ideal scheme has been decided on. (See Solari memorandum para. 2.) Mr. Solari as well as other sociologists have in the past justifiably criticized the predisposition of economists to think in terms of "social obstacles" to the implementation of ideal economic development plans, and this criticism is just as relevant to a discussion of the capacity of an international bureaucracy for a "unified approach".

What the JIU members had in mind by a "unified approach" and a "balance" between economic and social posts is probably quite different from what Mr. Solari has in mind by a "multidisciplinary approach" and the balancing of CEPAL-ILPES staff by recruiting more sociologists, anthropologists, historians, etc. In a good many UN quarters that have taken up the "unified approach" as a slogan, the latter kind of proposal would trigger an automatic denunciation of the "theoretical" and the

"academic" and a demand for "practical action" to "meet urgent human needs". I agree with a good many of Mr. Solari's arguments, although his emphasis on the unique contributions to be expected from specific "disciplines" leaves me skeptical, and although I think a clearer distinction is needed between the "sociological" and the "social". I certainly do not argue that the present balance of posts in CEPAL or ILPES is satisfactory. I take it for granted that the "social" side should be expanded and diversified, but only at a rate at which certain conditions can be met. We should be careful that attempts to redress the balance do not lead to new forms of rigidity, compartmentalization, dispersal of resources, and struggles to "unify" the irrelevant.

There are two main questions:

1) To what extent should CEPAL assume responsibilities in specialized areas of social policy, in particular the activities for which "decentralization" from UN Headquarters is under consideration? In UN parlance, the "social field" covers an extraordinarily heterogeneous collection of activities pursued by persons originating in any discipline or none - community development, housing, social welfare, crime prevention, equality of the sexes, rehabilitation of the handicapped, youth organization, welfare of the aged, family planning, etc. The only logic behind this combination of worthy social causes is that they fall outside the terms of reference of the specialized agencies dealing with the "major" sectors of social policy - education, health, social security, nutrition - and with such inherently multidisciplinary questions as rural development and employment. It is now obvious that CEPAL has taken on a wider range of specialized economic activities than it has been able to control or integrate within a coherent approach to development, and we shall be under continual inducements to do the same thing, in the name of "decentralization", on the social side. It is this kind of activity of direct services to governmental sectoral programmes that the JIU Report wants to build up and "unify". I do not rule out the desirability of undertaking some relatively specialized and mainly advisory activities, but the attainment of a satisfactory balance for the "social", within a unified approach to development analysis and policy and within the capacity of CEPAL for effective co-ordination, does not mean matching the number of posts or the range of activities that the JIU Report classifies as "economic".

2) Is a multidisciplinary approach really what is needed?

If so how many "disciplines" are called for, and what will be their specific contributions as disciplines? Possibly the only practicable way to reach an approach "idealmente construido por encima de las divisiones en disciplinas científicas diferentes" is through contributions from the "disciplines" now existing, but these contributions need not be accepted at face value, and we should take care that the effort does not bog down in interminable attempts to integrate different brands of jargon and research methodologies. This might well happen if the procedure recommended in para. 7 a) of Mr. Solari's memorandum is followed literally between typical representatives of the disciplines. I question whether the only alternative to a formalistically "multidisciplinary" approach is a "solución puramente burocrática".

As to the selection of disciplines, Mr. Solari mentions anthropology, history, and scientific methodology or philosophy of the sciences, in addition, presumably, to a large increment in the number of sociologists. Other disciplines that might be expected to make broad contributions to thinking about development include demography, political science, and social psychology. (The first two are already represented in CEPAL, the third not yet.) Among the disciplines more oriented to professional practice, law, medicine, architecture, social work, education, and nutrition would have plausible claims to inclusion, along with hybrid disciplines as regional development planning and urban development planning. This range of relevant disciplines would present formidable problems of mutual understanding and co-operation in research projects and advisory teams even if CEPAL were able to recruit freely among the social scientists and professionals best qualified for multidisciplinary work.

What do the social science "disciplines" as such contribute toward our central objective of more adequate understanding of Latin American development processes and policy alternatives? Within each discipline, several different theoretical interpretations, research methodologies and terminologies are in competition. The validity of the more "orthodox" theories and methodologies have come under attack from certified practitioners

of the disciplines. In Latin America, in particular, denunciation of the biases imparted to the different disciplines by their origins in the dominant countries have become commonplace. It cannot be assumed that recruitment of a formally qualified sociologist or historian will result in a contribution definable with the same precision as the contribution of a physicist to a space exploration programme. (The presence of a professional historian might curb the tendency to construct histories ad hoc to support a given economic thesis, as Mr. Solari suggests, but Latin American historians seem to disagree among themselves as much as economists and sociologists, and with similar lines of cleavage, particularly between Marxists and non-Marxists.) In the case we are considering, the validity of the contributions of representatives of the different disciplines will have to be assessed by representatives of other disciplines, and the greater the number of disciplines included, the more complex become the problems of doing so objectively. In practice, the finding of common ground might depend on mutual acceptance of an approach to reality not identified with any of the existing disciplines, such as Marxism.

Certain research methods important in most of the social disciplines are hard to utilize effectively within the resource limitations of CEPAL. Field investigations involving interviewing of samples of families make real but modest increments to understanding of developmental phenomena. If they are undertaken on a scale and with a meticulousness guaranteeing significant results they are fairly expensive and quite time-consuming. We have had the experience of becoming bogged down in this kind of investigation, owing to over-optimistic initial assumptions and reliance on promises of external co-operation. An increase in the number of representatives of social disciplines on hand would undoubtedly bring about an increase ⁱⁿ demands for involvement in field investigations and in negotiations to obtain external resources for such investigations. This is quite legitimate in itself, and I do not want to belittle the importance of field investigations. However, we need to set clearer criteria for the circumstances under which CEPAL should sponsor field investigations. In most cases, it will probably be preferable to leave the carrying out of such investigations to research institutions better equipped for this, even at the cost of gaps and imperfect adaptation to the specific needs of CEPAL researchers.

The characteristics of professional jargons, serving partly to enhance precision of discussion within a discipline, but partly also to support sentiments of disciplinary exclusiveness and to make commonplace ideas more impressive intensify the difficulty. Sociology has been defined as the "science of translating what everyone knows into a language no one understands" and similar characterizations of other disciplines - including, of course, economics - are easy to find. 1/

The conclusion seems justified that certain economists, sociologists, lawyers or architects will be able to contribute, on the basis of their professional training, to a unified approach, while others, with equal formal qualifications, will not. It is unlikely that CEPAL or ILPES will be able to recruit specialists in all the disciplines with a potential contribution to make and with ideal qualifications for making the contributions. The appropriate strategy then, would be, while diversifying the composition of the staff as far as practicable, to place the main emphasis on a) recruitment in function of the definable needs of the main areas or projects in the work programme; b) recruitment of true generalists, well-grounded in one or more disciplines but not wedded to their terminologies or methodologies, preferably with some real experience in policy formulation or planning.

The latter prescription coincides with an obvious trend toward confluence among students of development in Latin America, so that it is occasionally difficult in reading a given text to detect whether the author

1/ The following is a longer version of this definition that has just come to hand: "... las ciencias sociales en nuestro medio, pero no sólo en él, y en especial la sociología, enfrentan un curioso problema que puede ser casi una expresión patológica. Me refiero a ese amor por el oscurantismo, a esa verdadera pasión por lo esotérico, que plaga la mayor parte de los textos sociológicos de muchos 'maestros' mayores y menores de la disciplina y que hace de gran parte de la lectura sociológica un penoso caminar por los más increíbles vericuetos del idioma. "parecería que el reclamo al reconocimiento del carácter científico de la sociología fuese para muchos cuestión de hacerla cada vez más ininteligible." (Carlos Delgado, El proceso revolucionario peruano: testimonio de lucha (México, Siglo XXI, 1972, p 130)). The same source suggests study of the Latin American social novel as antidote to sociological aridity, and possibly novelists should also be considered eligible for inclusion in the team seeking a unified approach.

started from a background of economics, sociology, political science, or anthropology. Distinguishing an economist from a sociologist is sometimes like distinguishing a white cow with brown spots from a brown cow with white spots. This trend introduces an obvious danger of superficiality and improvisation, as Mr. Solari justly indicates, and is likely to be accompanied by dismissal of certain methodologies simply because of ignorance of their content and suspicion of their origins. However, the trend seems to me positive on balance, particularly for an institution such as CEPAL and for the objective of a "unified approach". The main way relevant to our institutional needs by which the negative aspects can be kept under control and a rigorous standard of work assured is through the kind of systematic mutual criticism proposed in para. 7 of Mr. Solari's memorandum. I also agree with his observation (para. 7 c)) that real advances in theoretical and methodological unification should be sought mainly through team planning of multidisciplinary investigations rather than in the abstract.

The organization of teams to assist countries in planning is a related but somewhat different problem. Obviously the addition of one sociologist to a team of a dozen economists for the insertion of "social aspects" is not a satisfactory solution. I suspect that the addition of half a dozen sociologists, anthropologists, political scientists, etc. would not bring the team any closer to a "unified approach". If generalist "social planners" really exist, they should be essential elements in the team, but the existence of social planning courses has not yet convinced me of the existence or relevance of "social planners" as such. Presumably the team should include several development-oriented social scientists other than economists, several development-oriented specialists in the main areas of social policy - education, health, etc., - and also specialists in the hybrid areas of regional development, urban development, rural development and public administration. Presumably such a team would have to maintain its organizational identity along with a process of self-selection

of members over an extended period before a satisfactory level of mutual understanding and common criteria could be expected. This suggests that the core of an advisory team should be maintained in being through a series of missions. One trouble may be that, while the economic planners purvey a product that is in demand and digestible by governments, whatever its degree of real relevance and applicability, the main contribution of the other social scientists might be to demonstrate that "development" cannot be attained within the range of policies that a given regime is willing and able to apply.



