

Versión preliminar
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, febrero de 1973

EL ENFOQUE UNIFICADO Y LA
PLANIFICACION SOCIAL*

* Documento preparado de acuerdo con las tareas programadas en el Convenio del Instituto con la Oficina de las Américas del UNICEF. Esta versión se halla sujeta a cambios de fondo y de forma.

73-2-342

1870

1871

Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	i
Capítulo I: ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	1
Capítulo II: LAS LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA	8
Capítulo III: LA CONCEPCION UNIFICADA DEL DESARROLLO	18
Capítulo IV: BREVE EXAMEN DE ALGUNOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO A LA LUZ DEL ENFOQUE UNIFICADO	30
Capítulo V: ALGUNOS PROBLEMAS TEORICOS Y TECNICOS DE LA PLANIFICACION SOCIAL EN EL ENFOQUE UNIFICADO	40
APENDICE: INVESTIGACIONES Y ESTADISTICAS PRIORITARIAS	66

INTRODUCCION

1. Este documento intenta analizar los principales problemas que plantea la aplicación al planeamiento del llamado enfoque unificado. En ese sentido, constituye una prolongación de las preocupaciones por los problemas de la planificación social que han sido centrales, sobre todo en los últimos tiempos, dentro del marco del Convenio del Instituto con el UNICEF. Ya en 1962, ambas instituciones iniciaron e impulsaron con carácter exploratorio y de promoción, investigaciones, seminarios y reuniones internacionales tendientes a reunir informaciones e interpretaciones acerca de la realidad social latinoamericana.^{1/}

2. De esta manera, se tuvo la base necesaria para poner en marcha un proceso que se ha concebido en tres etapas.

La primera, se inició con la firma del Convenio UNICEF-ILPES de 1970 y la realización de reuniones tales como el "Congreso Nacional sobre familia, infancia y juventud", el "Seminario sobre programación social para el desarrollo y la formación de la infancia y la juventud" y la "Conferencia sobre la familia, la infancia y la juventud de Centroamérica y Panamá".^{2/}

^{1/} Los resultados pueden encontrarse, particularmente, en las siguientes obras: Selección de documentos presentados en la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, auspiciada por la CEPAL, el ILPES y el UNICEF y realizada en Santiago de Chile del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965, Edimex, México, 1966; Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres y otros, Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI Editores, México, 1971; La Infancia y la Juventud en la Planificación del Desarrollo, edición preparada por Francisco López Cámara, Fondo de Cultura Económica, México, 1965; Alfredo Jaramillo J., Estructura familiar - estudio sobre los sectores populares de Quito-Ecuador, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973; Rolando Franco, Tipología de América Latina - Ensayo de medición de las discontinuidades sociales, Cuadernos del ILPES, 1973; Programa de Planificación del Desarrollo Social del ILPES, Problemas del Desarrollo Social en América Latina, (en prensa). Junto a lo anterior, cabe destacar los informes y documentos de todas las reuniones efectuadas, entre otras, la "Primera Conferencia Nacional sobre Familia, Infancia y Juventud" en Bogotá, 1970.

^{2/} Realizados, respectivamente en Asunción-Paraguay, septiembre de 1971; Santiago de Chile, octubre del mismo año y en la capital de Guatemala, agosto de 1972.

/Ante las

Ante las limitaciones de la planificación y de las políticas sociales existentes, se pensó en la necesidad de poner énfasis en la atención de las generaciones en formación, creando conciencia pública sobre el importante papel que la familia, la infancia y la juventud, juegan en los procesos de cambio, el que debería ser contemplado en una política social racionalmente concebida y concretada en los planes nacionales de desarrollo.

La segunda etapa es, precisamente, la que se intenta cubrir con este Seminario, para el cual se ha preparado el presente documento y otros elaborados con el mismo fin.

Las principales razones para la realización del Seminario se fundamentan en la notoria carencia de un cuerpo teórico y metodológico que haya resuelto el problema básico de las actuales formas de planificar. Tal problema se expresa en el hecho de que su enfoque unas veces ha sido estricta y exclusivamente economicista, olvidando los aspectos sociales; y otras, admitiéndolos pero de modo parcial y sectorializado, porque se ha considerado que el desarrollo y su planificación, pueden ser divididos en dos áreas distintas: la económica por un lado y la social por otro. O también, que el desarrollo social, —cuando ha sido admitida su existencia—, es tan sólo un subproducto del desarrollo económico, habiéndose puesto más énfasis en el análisis y elaboración de este último.

Una tercera etapa, posterior al Seminario, propone como metas, una vez ordenados y sistematizados los aportes resultantes de las dos fases anteriores, diseñar estrategias que sirvan para:

- a) Prestar asesoría en materia de planificación a los países del área que lo soliciten, de tal manera que se opere partiendo del supuesto fundamental de que el desarrollo es un proceso único e indivisible;
- b) Organizar la recolección y elaboración de estadísticas e informaciones cuantitativas y cualitativas básicas, referentes a planificación en general y a los aspectos sociales en particular, con miras a alcanzar un mejoramiento progresivo del proceso de planeamiento;
- c) Impulsar la realización de investigaciones tendientes a señalar aspectos prioritarios que en materia económica y social deberían ser atendidos e incorporados a los planes de desarrollo;

/d) Como

d) Como meta final, preparar personal calificado que se encargue de programar y planificar dentro de la nueva concepción integral que se sugiere.

3. La magnitud y ritmo de las transformaciones que sufren las sociedades contemporáneas han llevado a que, cuando todavía faltaba mucho para precisar el contenido de la planificación social y perfeccionar sus instrumentos, nuevas concepciones se han abierto camino para promover un enfoque unificado • integral que supere la distinción entre lo económico y lo social. Esta aspiración tiene, en definitiva, orígenes muy lejanos, pero enfrenta dificultades que están muy lejos de estar resueltas y que llaman más a la modestia y a la investigación futura, que al entusiasmo fácil.

Este documento sólo se propone plantear, para su discusión, los problemas principales que derivan de la aplicación del enfoque unificado y corresponde al primer punto del temario de la reunión.

Se ha creído conveniente recordar en el primer capítulo, con la mayor brevedad posible, los grandes problemas que enfrenta el desarrollo de América Latina. El segundo capítulo, analiza las potencialidades y limitaciones para enfrentarlos, de la planificación que ha estado y está todavía en boga. Ambos capítulos sirven de introducción al desarrollo de los objetivos centrales del documento.

Ante a las deficiencias y limitaciones constatadas que no son, por cierto, peculiares a América Latina, se ha pensado en superarlas a través del enfoque unificado. De sus principales características se ocupa el capítulo tercero. No se trata de una exposición completa, sino de poner de relieve los elementos nuevos que contiene respecto a las concepciones anteriores y los objetivos que pretende alcanzar.

Cabe plantearse entonces dos cuestiones. La primera, relativa a la medida en que los planes existentes en América Latina reproducen las maneras tradicionales de concebir la planificación social y hasta dónde han sido penetrados, si es que ello ha ocurrido, por la nueva perspectiva. Es el objeto del capítulo IV. La segunda, podría resumirse diciendo que debe determinar "el estado del arte", es decir, cuáles son los conocimientos e instrumentos que se poseen para llevar a cabo efectivamente el enfoque unificado y cuáles son las lagunas que obstaculizan tal logro. El último /capítulo, sugiere

capítulo, sugiere varias líneas de análisis y discusión relativas a este problema y al tratar de dar una idea de la distancia que separa las aspiraciones de las posibilidades actualmente existentes, puede ser útil para la discusión de las investigaciones necesarias para mejorar la situación actual. Algunas de ellas se consideran en el apéndice que acompaña el trabajo.

Capítulo I

ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

1. En un reciente informe de gran repercusión ^{1/} se ha señalado la necesidad de que en América Latina no se ponga tanto énfasis en los factores externos que obstaculizan su desarrollo, comenzando a analizar más profundamente la influencia con que operan los internos.

Esta afirmación no pretende ocultar el peso de las barreras que han frenado desde el exterior el desarrollo latinoamericano y si insistir, una vez más, en el mal aprovechamiento que la región ha hecho de su real capacidad de respuesta a esos escollos.

Mucho se ha escrito sobre los patrones de desarrollo prevalecientes en América Latina y sobre los principales problemas que plantean. Sería ocioso repetir en este documento el contenido de esos estudios, por lo que el presente capítulo se limita a señalar las cuestiones más decisivas que enfrenta la planificación del desarrollo en la mayoría de los países de la región.

Elas son:

i) una marcada rigidez de su estructura agraria, que deriva del sistema de tenencia de la tierra y del mantenimiento de una situación de dominación social tradicional. Esto explica no sólo el hecho de que el sector deba expulsar un elevado porcentaje de su población originaria, sino también que los que permanecen en él contribuyan de manera baja y decreciente al crecimiento del producto total. Esta rigidez se debe mucho menos a un problema de limitación natural de recursos que a uno de estructura social y de estructura del poder;

^{1/} Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

ii) en general, un acelerado crecimiento de las tasas demográficas que, unida a esa rigidez, se expresa dinámicamente en desplazamientos poblacionales, que se producen, generalmente, desde las áreas rurales a las urbanas y desde las menos hacia las más desarrolladas, dándose hacinamientos cada vez mayores en las ciudades con el consiguiente desajuste intersectorial de la población activa;

iii) un sector industrial constreñido a operar dentro de la estrechez del mercado nacional, y destinado a satisfacer una demanda principalmente dictada por los patrones de consumo de las clases altas y medias, fuertemente influidos por lo que ocurre en los países industrializados capitalistas.

El sector industrial acusa, además, un marcado desajuste entre la gran oferta de mano de obra y el tipo de tecnología que adopta, generalmente importada de países industrializados y no adecuada, por lo tanto, a la realidad social de los países latinoamericanos. En tal sentido no son frecuentes los intentos de controlar la transferencia de tecnología importada, ni tampoco la movilización de recursos creadores de una tecnología autóctona;

iv) como una consecuencia inevitable de las limitaciones de las estructuras agraria e industrial, el problema de empleo constituye uno de los más fundamentales del desarrollo societal latinoamericano. Son frecuentes las altas tasas de desocupación abierta y mayores, quizás, las de desocupación disfrazada, cuyo resultado final es un bajísimo producto por hombre ocupado, que se hace especialmente crítico en algunas ramas del sector terciario, refugio final de los grupos que no pueden ser absorbidos por los otros sectores;

v) las diversas formas de desempleo significan en gran medida una escasa o nula percepción de ingresos. La distribución de éste en América Latina presenta un marcado carácter regresivo. En un documento preparado conjuntamente por el ILPES y el CELADE,^{1/} se presentan cuatro

^{1/} Véase, Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, Inst/S.4/L.2º, 7 de julio de 1969.

categorías de individuos, determinadas en función del grado de incorporación al mercado estable de trabajo, del grado de participación en el consumo de manufacturas, de las formas que adquieran las estructuras de demandas y de los niveles de ingreso.

Una primera categoría, agrupa un 40 por ciento de la población total, que percibe sólo un 8.8 por ciento del ingreso personal total regional. Se trata de la población que trabaja en sectores de baja tecnificación, y escasa organización, con niveles muy bajos de productividad y que prácticamente se encuentran fuera del mercado estable de trabajo. Se halla en elevada proporción en la agricultura.

Una segunda categoría engloba a obreros de la industria fabril con grado moderado de calificación, comerciantes detallistas con cierto nivel de organización, y parte del personal administrativo de los sectores público y privado (industria y comercio). Comprende un 20 por ciento de la población, que percibe un 10.2 por ciento del ingreso personal total.

La tercera categoría, 35 por ciento de la población, abarca a obreros altamente calificados, la parte más alta del personal administrativo de los sectores público y privado, el comercio independiente organizado, técnicos y profesionales del sector industrial y profesionales independientes, percibiendo un 49.7 por ciento del ingreso personal total.

La categoría superior, que agrupa fundamentalmente a los sectores ligados a la propiedad de los recursos productivos, corresponde a un 5 por ciento de la población regional y absorbe casi un tercio del ingreso personal total (31.3 por ciento);^{1/}

^{1/} Véase el documento citado, capítulo II, cuadro 18, p. 47. (datos para 1960).

vi) un acelerado crecimiento de la concentración urbana que hace de América Latina la más urbanizada de las áreas consideradas subdesarrolladas en el mundo. Entre los países latinoamericanos, sin embargo, hay grandes variaciones en lo que se refiere al momento histórico en que comienza el proceso y al grado de urbanización alcanzado. Argentina, Uruguay y Chile, al mismo tiempo que son casos de urbanización relativamente más temprana con respecto de los demás países de la región, figuran entre los países más urbanizados del mundo.

Los dos primeros países, ya en 1890, se contaban entre los de más alta concentración urbana del globo. Venezuela, Brasil, Honduras, Colombia, Ecuador, y Perú, por ejemplo, han alcanzado las tasas más elevadas de crecimiento urbano en la década de 1950-1960.^{1/} Con respecto al grado de urbanización alcanzado, Argentina, Chile y Uruguay muestran, en 1960 los siguientes porcentajes de población urbana (habitantes en localidades de más de 20.000 personas): 59.7, 49.4 y 57.5, respectivamente, mientras que ~~los~~ cinco países centroamericanos y Panamá, conjuntamente, presentan un 17.3 por ciento.^{2/}

En general, la urbanización se adelanta respecto al proceso de desarrollo económico, y ocurre con mayor celeridad, en comparación con los países actualmente desarrollados. Sin embargo, en lo que a la industrialización se refiere, si bien es cierto que el crecimiento de la mayoría de las ciudades no ha dependido de la ampliación del empleo industrial que ha absorbido sólo una proporción limitada y declinante de la fuerza de trabajo, también ocurre que el aumento de la producción industrial ha contribuido a acrecentar el empleo en el sector de los servicios. Sin esto, las ciudades no habrían alcanzado su actual tamaño y poder de atracción. Pero la capacidad de crecimiento de las ciudades latinoamericanas para proporcionar empleo es, generalmente, inferior a la oferta de

^{1/} Véase Gino Germani, Crecimiento demográfico y desarrollo económico y social, Ponencia presentada a la 1a. Conferencia sobre Familia, Infancia y Juventud en el Desarrollo Nacional, mayo de 1967.

^{2/} Datos proporcionados por la División de Desarrollo Social de CEPAL.

mano de obra, y a este fenómeno se vincula buena parte de la llamada insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano;

vii) en los países desarrollados la distribución de la educación es más favorable que la del ingreso, aunque para calcularla se atribuya un mayor valor a los años superiores. Trabajos muy recientes ^{1/} indican que en América Latina la regla es la inversa; la educación está peor distribuida que el ingreso como lo muestra el siguiente cuadro. ^{2/}

Cuadro 1.

CONCENTRACION DE LA EDUCACION Y DEL INGRESO ^{3/}

Países	Años	Coefficiente de concentración de ingresos 1965	Coefficiente de concentración de educación Hombres
Argentina	1947	0.48	0.45 (de 20 años y más)
México	1960	0.53	0.68 (de 30 años y más)
Brasil	1950	0.57	0.78 (entre 25 y 59)
Colombia	1964	0.57	0.84 (entre 15 y 59)

^{1/} David Barkin, "La educación: ¿una barrera al desarrollo económico?" en el Trimestre Económico, Vol. XXIII (4), México, octubre-diciembre 1971, Núm. 152, pp. 951-993; David Barkin, "Acceso a la educación superior y beneficios que reporta en México" en Revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. I, 3er. Trimestre Núm. 3, 1971, pp. 47-74; Miguel Urrutia Montoya, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia", en la misma revista, Vol. II, 1er. trimestre, Núm. 1, 1972, pp. 32-59; David Barkin, Comentarios al artículo de Urrutia Montoya y Miguel Urrutia Montoya, Réplica a David Barkin, en la misma revista, Vol. II, 2º trimestre, Núm. 2, 1972, pp. 85-91.

^{2/} Adaptado de Urrutia Montoya, Ibid., p. 43. En el mismo cuadro el autor da coeficientes de concentración de la educación, pero no del ingreso para otros países de América Latina. Son los siguientes: Chile .54 (1960) y Guatemala .80 (1957).

^{3/} Se utiliza el coeficiente de concentración de Gini. Este varía entre 0.0 y 1.0. El primero significa la igualdad perfecta; el segundo, la concentración total o desigualdad perfecta.

/La única

La única excepción que aparece en los cuatro países considerados es Argentina. En el cálculo se han ponderado los años distribuidos de modo que en tanto que los primeros se calculan en 0.75, los últimos se valoran en 2.5 unidades. Barkin encuentra para México que el coeficiente Gini para la distribución de la educación es .62 por años de educación; .61 ponderado por uso de recursos educativos y .85 ponderado por rendimiento de la educación para todas las personas mayores de 30 años de edad.^{1/} Es notable que en Colombia^{2/} en el grupo de edad de 20-24 años, que representa una situación relativamente reciente del sistema educativo, en las ciudades cabeceras de departamento el 1 por ciento recibió el 31.4 por ciento del total de la educación distribuida. En las otras localidades el 1 por ciento que recibió más educación absorbió el 76.5 por ciento de la educación distribuida. Barkin demuestra, a su vez, que en 20 años de altas tasas de crecimiento económico en México, con una gran expansión del sistema educativo, la concentración del ingreso se hizo más grande y la de la educación prácticamente se mantuvo. Nótese, por otra parte, que algunos de los coeficientes citados se acercan mucho a la desigualdad perfecta.

Si se considera que en América Latina siempre se ha dado por supuesta la influencia favorable de la educación sobre la movilidad social y sobre la distribución del ingreso, no parece necesario insistir sobre la importancia de construir, para todos los países, indicadores de este tipo;

viii) uno de los rasgos significativos de la estructura política latinoamericana es la presencia de notorias desigualdades en la distribución y ejercicio del poder. Ellas se encuentran relacionadas estrechamente con las existentes en la estructura social. Así, los índices de urbanización e instrucción formal, la ocupación en la agricultura, la industria o los

^{1/} P. 958. Hay que recordar que en América Latina las diferencias de costos entre los diferentes niveles son mucho más grandes que en los países desarrollados.

^{2/} Urrutia, Ibid., p. 55.

servicios, las escalas de distribución de los ingresos, etc., señalan las transformaciones que se operan en la estructura de poder.^{1/}

Las diferencias aludidas se expresan especialmente en:

a) poca o muy baja participación organizada de grandes masas urbanas y rurales en las decisiones y procesos políticos;

b) como contrapartida de lo anterior, la existencia de formas elitarias de gobierno, más o menos tradicionales o modernas.

Otro de los rasgos predominantes que pueden anotarse en la estructura política de la región es la inestabilidad y debilidad institucionales, manifestadas por formas de sucesión y ejercicio del poder, que demuestran las profundas diferencias existentes entre lo que es el poder formal y como se da efectivamente el poder real;

ix) la aparición de nuevas formas de influencia externa, particularmente el actual carácter de las inversiones extranjeras y el papel de las empresas multinacionales. En el pasado esas inversiones tendieron a dirigirse a las materias primas y a los servicios públicos. En el presente, sin abandonar necesariamente ese campo, se dirigen a la industria, produciéndose un creciente fenómeno de desnacionalización de la industria nacional;

x) los problemas provocados por las rigideces precitadas, se agravan por el hecho de que es cada vez más marcada la brecha entre las aspiraciones al consumo y los niveles reales de vida de toda la inmensa masa crecientemente urbanizada, que no halla un status ocupacional estable ni un ingreso decoroso. La marginalidad no da signos de disminuir, ni las causas que la provocan ceder en el próximo futuro.

Los problemas que se acaban de enunciar no se dan aislados, como es obvio. Se interrelacionan, produciendo configuraciones y patrones que, aunque con variaciones en las distintas regiones de América Latina, tienen ciertos caracteres comunes y plantean dificultades que requieren, en alguna medida, soluciones análogas.

^{1/} Una interesante exposición al respecto, puede encontrarse en la obra de Jorge Graciarena, Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1967.

Capítulo II

LAS LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

1. Problemas de la naturaleza de los que se acaban de resumir rápidamente pueden mantenerse largo tiempo con escasos cambios, como lo demuestra la experiencia latinoamericana. Tampoco es inevitable que sean enfrentados por la planificación, lo que también surge de la misma experiencia.

Muy variadas causas de hecho y diferentes argumentos llevaron, conjuntamente, a la convicción de que sólo el planeamiento podía dar una respuesta satisfactoria a esos problemas cuya solución requería grandes transformaciones sociales.

En ese sentido, cabe distinguir entre la idea de la planificación, o si se quiere la ideología en que se sustenta, y la disciplina de la planificación misma como hace Myrdal.^{1/} La ideología en que la planificación se basa es esencialmente racionalista en el enfoque e intervencionista en sus conclusiones. Lo primero, la adecuación de los medios actualmente disponibles para provocar un proceso de cambios hacia la sociedad a la que se quiere llegar, requiere, necesariamente, una visión de conjunto de la situación en el punto de partida. Es obvio que los hombres no pueden enfrentar problemas por el hecho de que existan, es necesario que sean capaces de percibirlos y plantearseles. Los problemas enumerados en el capítulo anterior, son los datos básicos que enfrenta la planificación en América Latina, pero su proposición, conocimiento y sistematización han sido posibles, en gran medida, gracias a la planificación misma. Uno de los efectos más importantes que la toma de conciencia de la importancia de la planeación ha producido en América Latina ha sido, justamente, el proveer de un conocimiento que no existía antes que ella se diera. Ese conocimiento muestra, a su vez, que nuevas formas de planeación son necesarias y cuando éstas se apliquen darán luz a conocimientos y problemas nuevos para los que será necesario crear otras formas de planeamiento y así sucesivamente.

^{1/} Gunnar Myrdal, Asian Drama, Penguin Books. Ltd. Harmonds Worth, Middlesex, England, 1968.

Por otra parte, el hecho de insertar en los cuadros burocráticos, estrechamente asociados a la política tradicional, nuevos equipos de funcionarios y nuevas organizaciones, que aunque limitadas en cuanto a su poder de decisión propio han ido ganando progresivamente influencia y predicamento en la toma de decisiones políticas, es una contribución al proceso de racionalización política en América Latina. Es muy posible que el conocimiento técnico de los planificadores haya sido, en una etapa en la cual comienzan a surgir conflictos sociales muy agudos en algunos países, un factor en el cual intentaron apoyarse los elencos políticos para incorporar prestigio técnico a sus intentos de mantenimiento de los sistemas vigentes. Podría hablarse quizá desde este punto de vista de una manipulación del prestigio técnico de la planificación por parte de equipos cuya preocupación principal radica en la solución de los problemas a corto plazo. Sin embargo, inevitablemente esta misma instrumentalización con fines de conservación del poder imperante ha dado un fruto inesperado o —en lenguaje sociológico— ha cumplido una función latente: permitió que, por primera vez, los planificadores señalaran con el respaldo de su capacidad técnica y de su relativa prescindencia de compromisos políticos algunos problemas del desarrollo que, de haber sido planteados por grupos políticos opositores al sistema, no hubieran sido atendidos. Aunque esta tarea persuasiva, hecha por personas que por último son funcionarios del régimen y no pueden ser sospechados de ninguna desviación del punto de vista oficial, no haya tenido la espectacularidad que poseen las acciones políticas de protesta abierta, seguramente ella ha pesado muy positivamente en la modernización de los criterios de las élites, provocando en éstas deliberaciones e incluso en algunos países modificaciones importantes en relación con el comienzo de cambios en las estructuras vigentes.

Por último, la difusión de la planificación ha contribuido a poner cada vez más de manifiesto las opciones reales que pesan sobre el desarrollo latinoamericano, a mejorar el grado de racionalidad de la discusión política, por más que una actividad no pueda confundirse con la otra, como se verá más adelante.

/Si sería

Si sería un error exagerar esas funciones positivas de la planificación, mayor sería ignorarlas. Muchas veces se las deja de lado porque se da privilegio exclusivo a las llamadas limitaciones, las cuales exigirían un proceso de evaluación mucho más afinado, por cierto, del que tenemos hasta ahora.

2. Las discusiones recientes sobre el significado de la planificación no deben hacer olvidar que los primeros planteamientos acerca de ella la concebían como un instrumento de cambio social profundo y no meramente como una técnica para aumentar el producto nacional.

Si en lugar de mantener ese sentido fue adquiriendo, en los hechos, uno mucho más limitado fue por una serie de factores.

En primer lugar, toda planificación tiene dificultades que derivan de que necesariamente pone en interrelación, a la burocracia, a los planificadores y a los políticos. La planificación no puede prescindir de la burocracia, porque no puede dejar de usar el saber acumulado por ella, ni de los mecanismos de ejecución ya existentes y de eficacia probada. A su vez, la burocracia tiende a introducirse en la planificación, a reducirla a una forma más de su actividad, a prescindir, en última instancia, sino de la planificación misma, de los planificadores, o a someterlos, al menos, a sus normas. Esta pretensión es errónea. "El saber de hechos es un supuesto de la actividad administrativa, pero otro todavía más fundamental estriba en la detenida regulación a que está sometido su análisis. La administración tiene que sujetarse a normas de contenido y de procedimiento: estatutos, reglamentos, el derecho administrativo en suma. Toda instancia administrativa, burocrática, dentro de su 'prescrita competencia', aplica ciertas regulaciones a los hechos que conoce o que va descubriendo sobre la marcha. Resulta así que la nota esencial de su racionalidad consiste en la naturaleza de su peculiar competencia —en la aceptación de capacidad—, es decir, en el manejo de los procedimientos necesarios. Es, por consiguiente, una racionalidad en la actuación de un proceso." ^{1/}

^{1/} Discurso sobre política y planeación, José Medina Echavarría, p. 119, Editorial Siglo XXI, México, 1972.

Se trata pues, en el caso de la burocracia, de una racionalidad formal, en tanto que la planeación supone otro tipo de racionalidad que se basa en alguna medida en la demostración científica que se supone es del dominio del experto llamado planificador.

La tarea misma de éste, plantea otros problemas. Como se aduce con razón en la obra recién citada: "En el tipo de racionalidad que subyace al desempeño del tecnócrata suele continuar vigente, en principio, la separación entre el consejo o propuesta científica y la decisión definitiva; o si se quiere, la distinción entre el político y su consejero, el último de los cuales no pretende en modo alguno eliminar o sustituir al primero. Por lo demás, sigue abierta la posibilidad de la colaboración burocrática como fuente importante de información."

Muy distinta es, sin embargo, la situación que no sólo pudiera imaginarse sino que ha ocurrido de hecho en los últimos tiempos. Si el saber del tecnócrata pareciera apoyarse en procedimientos de investigación y cálculo rigurosamente seguros —más seguros e indiscutibles que todos los demás—, ese saber aun sin quererlo, tendería a tomar un carácter absoluto. El tecnócrata no valdría meramente como la expresión de un conocimiento personal de carácter científico, sino como la más completa exteriorización de la ciencia misma en su cabal impersonalidad. De ahí que la pretensión al predominio tome en este caso un carácter muy diferente, y en igual medida la relación del tecnócrata con el político y el burócrata.^{1/}

Como en alguna medida es inevitable que cada grupo tienda a llevar al máximo sus pretensiones y como sus roles respectivos están interrelacionados, se produce un conflicto latente entre el planificador, el burócrata y el político en cualquier sistema social. Este conflicto explica las dificultades que, en casi todos ellos, se encuentran para integrar debidamente el proceso planificador con el de las decisiones políticas y viceversa, tantas veces señaladas en América Latina. A pesar de haberse insistido reiteradamente en la necesidad de que la planificación debe

1/ Discurso sobre política y planeación, José Modina Echavarría, pp. 124 y 125, Editorial Siglo XXI, México, 1972.

comprometerse con las orientaciones y objetivos básicos de los centros políticos de decisión,^{1/} tal cosa no ha ocurrido en la medida de lo deseable.

Lo que no está claramente dilucidado es el problema de cuáles son los factores específicos, más allá de los genéricos recién señalados, que dan características propias al fenómeno en América Latina. Se ha propuesto, por ejemplo, la idea de que la diferente formación intelectual, las diversas metas y las distintas mentalidades de los elencos políticos y de planificación sea factor importante. Sin duda es así, pero este hecho ocurre en todas las sociedades y, en buena medida, es otra manera de subrayar lo analizado más arriba.

Parecería más bien que los elementos específicos de la situación latinoamericana habría que buscarlos en otras direcciones. La planificación adquiere prestigio, en primer término, en los círculos académicos, porque aparece como la única manera de enfrentar problemas de la naturaleza de los resumidos en el capítulo primero y de producir los grandes cambios que su solución requiere. Los organismos internacionales y particularmente CEPAL, difunden y apoyan esa idea, pero no hay que olvidar que ésta sólo es aceptada formalmente por los elencos políticos cuando ello aparece como un mecanismo indispensable de acceso al financiamiento externo a través de la Alianza para el Progreso. La primera vinculación efectiva entre planeación y política se hace entonces, a través de un lazo intermedio que poco tiene que ver con la naturaleza de esa vinculación y que es más externo que interno. Esa no fue, por cierto, ni la experiencia de la Unión Soviética cuando inició su planificación, ni la de Francia cuando hizo lo mismo con la suya.

^{1/} ILPES, Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto, la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Síntesis preliminar de las discusiones, Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972.

Aunque sea imposible entrar en este documento en una discusión pormenorizada de los orígenes de la planificación en América Latina y de las actitudes de los diferentes grupos sociales hacia ella, no parece que aquéllos sean indiferentes a sus avatares posteriores, como ya se demostró por las reacciones que produjo la Alianza para el Progreso cuyos administradores se mantuvieron durante algún tiempo firmes con el intento de "lograr algunos cambios básicos, como la redistribución de ingresos y de la propiedad de la tierra, industrialización y planeación, por lo menos en la escala necesaria para articular los proyectos" ^{1/} que iban a ser financiados por dicha Alianza.

También cabría recordar que los modelos que se consideran como ejemplos de la integración mutua entre planeación y política —cuyo éxito no conviene exagerar— parten de condiciones muy diferentes a las que se dan en América Latina. En un caso, el de la Unión Soviética y el de los países socialistas, el primado de lo político y los rasgos esenciales de su orientación están definidos y no son objeto de controversia, en el momento en que se empieza a recurrir a la planificación y este rasgo se mantiene, en lo fundamental, a lo largo de su historia. En otro caso, el de Francia y la planificación indicativa, si la controversia política subsiste, las líneas esenciales del tipo de desarrollo están muy definidas y corresponden mucho más al desenvolvimiento de potencialidades existentes que a una tarea de transformación profunda de la sociedad en el corto plazo. Una combinación muy especial y no bien conocida de estabilidad en ciertas esferas de la sociedad y de necesidad de producir cambios es lo que parece garantizar una soldadura adecuada entre planificación y política. Es posible, que un examen comparado, mucho más profundo del que se ha hecho y del que, obviamente puede hacerse aquí, demostraría que una parte de la magnitud del fracaso que se le atribuye a la planeación en América Latina en este punto, tenga mucho más que

^{1/} Véase, por ejemplo, el análisis de Jorge Graciarena en Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1967, p. 22.

ver con expectativas desmedidas, producto del traspaso de situaciones muy distintas, que con lo que cabría y cabe esperar, de las las características de las sociedades latinoamericanas.

3. En segundo lugar, la planificación en América Latina, ha tropezado con el problema del tratamiento diferencial de "lo económico" y "lo social". A menudo se hace notar, que la planificación "social" tiene un carácter residual frente a la planificación económica. Aunque hay algo de verdad en esta afirmación, conviene recordar, como se ha señalado acertadamente que "los planificadores económicos de América Latina no pueden resolver por sí mismos la magnitud y la distribución de las asignaciones sociales. Y la posición residual de los programas sociales en la mayoría de los planes de desarrollo que se publican, tampoco significa que su participación en la distribución real de los recursos públicos sea siempre igualmente residual. Las distintas fuerzas de presión e inercia que influyen en estos programas los sustraen en gran medida al control, no sólo de los planificadores, sino también de la mayoría de las autoridades ejecutivas nacionales. En muchos países de la región, los servicios de educación y salud han crecido tanto, que su personal y su clientela pueden formular demandas para obtener mayores asignaciones con tanto vigor como otros reclamantes de recursos públicos. En varios países se recolectan y redistribuyen proporciones extraordinariamente altas del producto nacional a través de los sistemas de seguridad social, con poca o ninguna intervención de los planificadores o autoridades ejecutivas nacionales, por lo menos mientras los sistemas no demuestren ser impracticables desde el punto de vista financiero. Sólo en algunos de los países más pobres y pequeños los programas sociales más importantes ocupan una posición claramente residual; pero en esos países los programas económicos no se hallan en mejores condiciones".^{1/}

^{1/} Naciones Unidas/C.E.P.A.L., El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Nueva York, 1969, p. 155.

4. En tercer lugar, se ha señalado, que una de las limitaciones más graves de la planificación en América Latina, ha sido constituida por la naturaleza de los supuestos de los que parte. En general, ciertas condiciones sociales se dan como existentes e invariantes a lo largo del plan y, se supone, que el funcionamiento de un modelo de tipo económico producirá los supuestos esperados por la planificación. Cuando los mismos no ocurren, se tiende a considerar a lo "social" como un conjunto de obstáculos o de barreras. En alguna medida, la "racionalidad económica" se enfrentaría a una serie de irracionalidades de la sociedad. Conceptualmente, tal manera de razonar es insostenible, si los supuestos de la teoría económica son correctos, y entonces los factores sociales considerados como invariantes, no podrían aparecer como obstáculos, o estos se constituyen en tales y entonces habría que adoptar otros supuestos.

5. Los puntos de partida anteriores han llevado a una cuarta consideración relativa a que generalmente, la planificación "social" se ha reducido a proposiciones de tipo sectorial (educación, salud, vivienda, etc.), sin incorporarse a los planes, la problemática social total de los países en vías de desarrollo. En lugar de planificar el desarrollo societal, la planeación se habría limitado a un conjunto sistemático de medidas económicas para hacer crecer el producto nacional y a algunas medidas referentes a los sectores sociales.

6. En quinto lugar, se ha planteado una limitación que está, por cierto, relacionada con los problemas que se acaban de mencionar: el énfasis, a veces exclusivo, con las cuestiones cuantitativas y la inadecuada atención que se presta a las diferencias cualitativas. Muchas de las relaciones que son de fundamental importancia para moldear la respuesta de las sociedades a las oportunidades económicas que se les ofrecen, no son posibles de una medición precisa, o por lo menos, no son susceptibles de ser expresadas en términos cuantitativos comparables con los que comúnmente usan los economistas y los planificadores económicos. Intentar hacerlo implicó, a menudo, aplicar técnicas uniformes no corregidas a nuevas áreas que hubieran requerido un análisis en términos propios y no trasplantados de la economía. Esto puede verse, por ejemplo, en algunos

/programas educacionales

programas educacionales, en los que la cuantificación de los insumos en términos monetarios acentuó la preocupación por demostrar que la educación se integraba en las inversiones productivas, lo que si bien es cierto, no puede hacer olvidar la importancia de otros factores.

En todos los campos las técnicas contables aplicadas a los insumos sociales permitieron comparaciones en términos objetivos, por ejemplo entre "educación" o "salud", por un lado, e "industria" o "agricultura" por el otro. Sin embargo, la calidad es tan vital como la extensión de los servicios educacionales y mucho más difícil de cuantificar.

7. Otra de las limitaciones que más se ha destacado en los últimos tiempos tiene que ver con el hecho de que la planificación fue concebida, hasta hace muy poco, como nacional y que se dejaron de lado los problemas de la planificación regional como medio de corregir las desigualdades internas existentes en los países.

8. Por último, se constata muchas veces el desequilibrio entre las exigencias de los recursos requeridos por los planes y la disponibilidad efectiva de los mismos para los objetivos propuestos. Por una parte, la capacidad del sector público de captar ingresos, es a menudo mucho menor que la supuesta en los planes. Por otra parte el sector público, tal como lo ha señalado Naciones Unidas "se ve debilitado habitualmente por la distracción de recursos en construcciones ostentosas, el mantenimiento de una burocracia excesiva y la fragmentación de fondos en proyectos de poca importancia —que a menudo quedan sin terminar— en prueba del deseo de satisfacer presiones locales".^{1/}

9. Como puede apreciarse las limitaciones enunciadas, que no son todas las que se han mencionado en diversos trabajos, pero si de las más importantes, corresponden a diferentes planos del análisis y a distintos aspectos de la teoría de la planificación. En algunos casos, nos enfrentamos con limitaciones que existen en todas partes, pero que tienen calidades y magnitudes específicas en América Latina. Por otro lado, hay problemas

^{1/} Naciones Unidas/CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Nueva York, 1969, p. 154.

relacionados con la naturaleza misma del proceso de planificación, como el de su integración con las decisiones políticas; con el ámbito espacial de aplicación de la planificación (nacional, regional); con adecuación de las técnicas a los objetivos que la planificación debería perseguir, (cuantitativos o cualitativos) y cuestiones relativas a las disponibilidades y al mal uso de recursos.

Como es obvio, estas limitaciones no se dan con la misma importancia en los distintos países de la región, pero aparecen en todos y han creado una insatisfacción bastante generalizada con las posibilidades de la planificación, de enfrentar efectivamente los problemas descritos en el capítulo anterior, salvo que se la conciba de una manera más amplia. En ese sentido, la naturaleza de los problemas y las limitaciones de la planificación han llevado a concebir nuevas formas de encararla para poder producir las grandes transformaciones sociales que un auténtico desarrollo requiere.

Capítulo III

LA CONCEPCION UNIFICADA DEL DESARROLLO

1. Como su nombre lo indica, la concepción unificada del desarrollo afirma la necesidad de unir o integrar aspectos o elementos que han solido ser considerados —a su juicio, inadecuadamente— como separados o desvinculados de ese proceso. Surge y se afirma en la crítica a otra concepción a la cual tiene por estrecha y unilateral y, además, pretende reemplazar.^{1/}

¿Cuál es esta concepción a la cual se juzga inadecuada? Esquemáticamente es aquella que concibe el desarrollo como crecimiento económico y, en consecuencia define "el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento"^{2/}. Los que sostienen este punto de vista prestan especial atención a los problemas vinculados con el incremento de la acumulación y la inversión y, asimismo, a los modos apropiados de asignar esos recursos para lograr el ritmo previsto de crecimiento del producto. En las palabras de otro autor, el desarrollo así entendido "es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate".^{3/}

1/ Aun a riesgo de caer en repeticiones con lo ya afirmado en páginas anteriores parece imprescindible volver en principio a aquella a la cual se critica para, sobre esa base, brindar los lineamientos de la concepción unificada.

2/ O. Sunkel y P. Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Textos del ILPES, Siglo XXI, México, 1970, pp. 29-30. Las páginas 15 a 40 de este libro son especialmente pertinentes para el tema que aquí se trata.

3/ José Medina Echavarría, Filosofía, Educación y Desarrollo, Textos del ILPES, Siglo XXI, 1967, p. 12. La primera y la tercera partes de este libro contienen múltiples sugerencias útiles, algunas de las cuales serán consideradas en las páginas siguientes.

El que esta concepción tenga muchos adeptos en la actualidad no significa que sus orígenes sean recientes. Más bien esa adhesión se explica por el hecho de que el desarrollo pensado como crecimiento económico está en el centro, en la esencia de las dos experiencias históricas modernas —capitalista y socialista— de cambio social. No es del caso reseñar aquí las muchas diferencias que existen tanto en la ideología como en la práctica histórica de ambas concepciones, sólo basta retener que para ellas la creación de excedente y su inversión con el objeto de ampliar la capacidad productiva y elevar el nivel general del sistema económico eran, y son en gran parte todavía, el punto focal de su interés.

Esta raigambre histórica fundamental de la concepción del desarrollo como crecimiento tiende a no ser percibida con claridad por los que apoyan la concepción unificada del desarrollo. Por ejemplo, en el Informe de una reciente reunión de expertos en política y planificación social^{1/} se mencionan como causas de la difusión de aquel enfoque las siguientes^{2/}:

a) la presencia de escuelas de pensamiento económico que conciben con criterio estrecho el proceso de desarrollo ya que se basan en "modelos econométricos simplistas con variables de un carácter demasiado general" y "fáciles de cuantificar como el producto nacional bruto, la inversión de capital, las exportaciones e importaciones...";

b) la "compartimentación de la Administración Pública" que se expresa no sólo —como las escuelas de pensamiento antes citadas— a nivel de los países sino también en el interior de la Organización de las Naciones Unidas;

c) "el predominio de los economistas entre los especialistas en ciencias sociales, así como el desarrollo anterior y la cuantificación más fácil de sus conceptos".

1/ Este Informe de la Reunión celebrada en Estocolmo en septiembre de 1969 aparece bajo el título "Política y planificación social en el desarrollo nacional" en la Revista Internacional de Desarrollo Social, núm. 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1971, pp. 5-18.

2/ Ibid., pp. 5 y 6.

No cabe duda de que estas causas son importantes para comprender la solidez del enfoque del desarrollo como crecimiento económico pero, a su vez, ellas mismas deben ser explicadas. ¿Qué es lo que esté detrás del surgimiento y afirmación de cierto modo de pensar económico? ¿Qué es lo que explica que se haya producido una diferenciación institucional en la cual las instituciones económicas se especializan y predominan sobre las demás, provocando a su vez la primacía de los economistas en el ámbito de la ciencia social?

En la raíz de estos fenómenos está la difusión de un modo de concebir la organización y dinámica sociales que privilegia a los valores económicos por sobre todos los demás y se expresa de múltiples maneras. Surgen ideologías de considerable peso como el liberalismo económico y el socialismo soviético; se reorganizan las matrices institucionales para adecuarse a los nuevos objetivos en las sociedades concretas donde se plasman estas ideologías y, en suma, todo el actuar humano se reacondiciona allí donde penetran los vientos de la nueva concepción. Y se puede llamar nueva porque sus inicios históricos se encuentran en los comienzos del capitalismo en Occidente.

Así planteada la cuestión parecería que el enemigo que el enfoque unificado pretende derrotar es prácticamente invencible; pero no es en verdad así ya que la propia dinámica de ese proceso fue creando los anticuerpos en los cuales ha encontrado seguro sostén el enfoque unificado. En otras palabras, esos anticuerpos surgen y se consolidan al calor de la presión que ejercen los grupos sociales postergados —pero, asimismo, creados por el proceso de crecimiento— con el objeto de participar en la dirección y los beneficios del mismo.

Pero antes de llegar a este punto conviene llamar la atención sobre el peligro que encierra la actitud contraria —a la que son proclives los sustentadores del enfoque integrado— de caricaturizar a sus oponentes, suponiendo simplemente que se trata de adeptos a puntos de vista obsoletos que se escudan en una organización institucional que los favorece. Desde el punto de vista teórico es fácil criticar un enfoque que deliberadamente se ha descrito de manera simplista, pero haciéndolo así, los muertos que

/mata el

nata el enfoque unificado seguirán gozando de buena salud. Sólo una crítica radical y profunda del enfoque del desarrollo como crecimiento podría brindar una base sólida a la perspectiva integrada.

En este campo de consideraciones cabe también plantear una cuestión conexas: muy a menudo la pugna entre los dos enfoques es concebida —otra vez de manera simplista— como siendo entre determinados especialistas dentro de las ciencias sociales. La fortaleza del desarrollo como crecimiento económico sería defendida por los economistas y atacada por sociólogos, demógrafos, politólogos, antropólogos, etc. No hay duda que muchos economistas se sitúan dentro de la fortaleza pero también es cierto que muchos otros han contribuido y están contribuyendo a resquebrajarla en medida muy considerable.^{1/}

2. En el trabajo ya mencionado, José Medina Echavarría^{2/} contrapone al desarrollo entendido como crecimiento el desarrollo "integrado"; en una sociedad organizada de acuerdo con este principio los valores económicos están subordinados a otros (religiosos, morales, estéticos, militares, etc.) y los excedentes generados tienden a no invertirse necesariamente en nuevas actividades productivas. Sociedades de este tipo han existido y existen y han llenado toda la historia humana sin oposición hasta el advenimiento del capitalismo occidental. Por lo tanto, raíces históricas no le faltan tampoco al enfoque integrado. Pero, también se debe señalar que, así concebida, se convierte en una categoría muy amplia que incluye a todas las perspectivas que subordinan los valores económicos o pretenden integrarlos estrechamente a otros no-económicos.

En los párrafos iniciales se afirma que el enfoque unificado es aquel que sostiene que el desarrollo concebido como crecimiento debe ser unido a o integrado con otros aspectos que son relevantes al desarrollo y

1/ Buen ejemplo de esto es el libro ya citado de G. Myrdal.

2/ En realidad, por comodidad de exposición, se han cambiado los términos que utilizó este autor aunque se ha respetado el sentido que a ellos otorga. Estrictamente, el contrapone el "sistema económico puro" al "sistema económico integrado" considerándolos tanto categorías teóricas como históricas.

que éste tiende a ignorar o minimizar. Es obvio, y así se lo mostraré más adelante, que estos aspectos son muchos y de la más variada especie y, en consecuencia, es muy probable que una detallada investigación teórica mostrara la existencia no de uno sino de muchos enfoques unificados cada cual privilegiando algunos aspectos por sobre otros y proponiendo distintos modos de unificarlos o integrarlos a los propiamente económicos. El rasgo que los une a todos ellos es la oposición al desarrollo como crecimiento pero las divergencias comienzan apenas se empiezan a colocar los cimientos del nuevo enfoque integrado. De todos modos es fundamental encontrar algunos elementos comunes entre ellos que puedan servir en la interpretación del desarrollo y en la acción renovada que sobre el quiera ejercerse.

Son dos los ámbitos analíticamente distinguibles en los cuales el enfoque unificado propone sugerencias importantes: a) en cuanto los objetivos que deben orientar el desarrollo y el modo en que debe llevarse a cabo; b) en lo concerniente a los elementos (aspectos, variables, factores) que deberían ser considerados en la interpretación del mismo. Estos dos ámbitos se influyen mutuamente y de modo complejo y el distinguirlos analíticamente cumple sólo la función de facilitar la exposición.

A. Objetivos del desarrollo y modo de llevarlo a cabo. A manera de ejemplo de los objetivos que el enfoque unificado propone para ser integrados con los económicos considérense los presentados en el Informe de la reunión de expertos antes citada y que fueron suscriptos por Resoluciones tanto del Consejo Económico Social como de la Asamblea General de las Naciones Unidas^{1/}. Esos objetivos generales, que a juicio de los expertos deberían "servir de guía para las políticas internacionales y nacionales en el próximo decenio" son los siguientes:

a) "No dejar ningún sector importante de la población fuera del alcance de los cambios y del progreso y, en particular, integrar en el

^{1/} Véase la Resolución 1494 (XLVIII) del Consejo Económico y Social y la Resolución 2681 (XXV) de la Asamblea General que figuran como Anexos del Informe. En lo fundamental estos objetivos fueron asimismo recogidos en la Resolución N° 2626 (XXIV) de la Asamblea General que establece la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio. Ver CEPAL, E/CN.12/900, 1971.

proceso de desarrollo a los sectores o regiones llamados tradicionales, marginales y de subsistencia, tanto rurales como urbanos, a los que en la actualidad no alcanza dicho proceso y van quedando atrás sin beneficiarse de él";

b) "Tener por objetivo principal activar a vastos sectores de la población y promover su participación en el proceso de desarrollo; a este fin, sería también indispensable, además de tener presente las cuestiones ya examinadas, tales como el "cambio social sistematizado" y la "animación":

i) contar con políticas estructurales y tecnológicas orientadas hacia el empleo;

ii) iniciar grandes campañas y reformas educativas, que tengan por objeto establecer la educación primaria universal y organizar la educación de los adultos, y un cambio en el contenido de la enseñanza secundaria y superior a fin de adaptarlo a las necesidades del desarrollo económico y social";

c) "Reconocer que la equidad social es importante desde el punto de vista moral y como factor del aumento a largo plazo de la eficiencia económica, y tener como propósito lograrla; en particular, el principio de la equidad debe entenderse como:

i) la seguridad de condiciones de vida mínimas para los grupos de menos recursos;

ii) la reducción de las disparidades económicas entre los diversos grupos sociales, regiones, sectores, etc., mediante la aplicación de políticas adecuadas de inversión y de empleo, el desarrollo de los servicios públicos, la adopción de medidas financieras apropiadas, incluida la tributación progresiva, etc."

d) "Atribuir alta prioridad al desarrollo de las potencialidades humanas, en especial las de los niños, previniendo la malnutrición durante las etapas iniciales del desarrollo mental y corporal, y suministrando servicios sanitarios e iguales oportunidades de educación en conformidad con las dotes y la inteligencia de cada uno".

En principio debe señalarse, como lo hace el grupo de expertos, que estos objetivos son generales no sólo porque brindan amplios lineamientos

/sin entrar

sin entrar en detalles de política sectorial sino también porque cada país debe adecuarlos a su propia realidad. Pero no cabe duda de que ilustran de manera ejemplar las sugerencias provenientes del enfoque unificado en cuanto a los objetivos que deben considerarse, junto a los económicos, para tener una visión integral de las metas del desarrollo.

Cuando se hizo referencia a los objetivos económicos en sentido estricto se los resumió en la noción de crecimiento económico en el convencimiento de que ese modo esquemático se captaba lo medular de ellos. ¿Cabría acaso hacer lo mismo con los objetivos que propone el enfoque unificado que se acaba de presentar, señalando la idea central que los orienta? No cabe duda de que ello es posible y, además, cuando esa idea central sale a luz se ve que dista de ser novedosa y más bien al contrario, ha sido una de las más pertinentes preocupaciones humanas desde hace muchos siglos. Para decirlo en una sola frase: el enfoque unificado pretende integrar a la idea de crecimiento económico la de democratización. Y se trata de una democratización entendida en un sentido amplio, como lo hacía De Tocqueville hace casi siglo y medio cuando la definía como "igualdad de condiciones".^{1/}

En los objetivos presentados es evidente la preocupación por la desigual distribución de lo que Raúl Prebisch llama "los frutos del progreso técnico"; desigualdad entre regiones, clases, sectores de población, etc., en la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Es que ya es muy sabido que sin crecimiento económico no existe posibilidad de lograr un bienestar general pero puede haber crecimiento sin distribución equitativa de sus beneficios, y es a este último fenómeno al que pretenden corregir los objetivos del enfoque unificado orientando las políticas —de distribución de ingreso, empleo, educación, salud, consumo, seguridad social, etc.— hacia este fin fundamental.

Debe asimismo subrayarse el hecho de que entre los objetivos planteados aparece uno que se destaca por su carácter de medio para lograr el desarrollo: se trata de la participación de la población no sólo en el

^{1/} Alexis De Tocqueville, La democracia en América, F.C.E., México, 2a. ed., 1963.

sentido pasivo de receptores de beneficios sino como agente activo del desarrollo, ¿caso no es este el sentido preciso que encierra todo proceso de democratización política?

Es innegable que en todas las experiencias históricas en que sociedades concretas se organizaron asumiendo como objetivo central el del crecimiento económico muy pronto se asistió al conflicto de éste con los ideales de la democratización y a la necesidad de buscar ajustes, de "integrar" de algún modo a ambos. Conocidas son las polémicas ideológicas y las experiencias concretas en los diversos países del área socialista sobre este punto crucial. No tan divulgadas, pero asimismo importantes, son las transformaciones que se producen a este respecto en los países capitalistas industriales hacia el fin del siglo pasado y los modos concretos que asume el proceso integrativo de ambos objetivos hasta ir plasmando en el llamado "estado de bienestar".^{1/} En suma, siempre se trata de unir el objetivo del crecimiento económico el de la democratización económica, social y política.

Pero, obviamente, las orientaciones contenidas en los objetivos planteados por las Naciones Unidas sugieren el que del desarrollo, poco dicen sobre el como y nada sobre el cuando (a excepción de la esperanza general

^{1/} T.H. Marshall, el conocido sociólogo inglés presenta la evolución del proceso de democratización en su país bajo el término de "desarrollo de la ciudadanía" y es interesante constatar los puntos de contacto que tiene con los objetivos antes planteados. A juicio de este autor la ciudadanía está compuesta por tres elementos: 1) el elemento civil, que se refiere a los derechos individuales (de palabra, reunión, a la justicia, etc.); 2) el elemento político, que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político, y; 3) el elemento social, que se relaciona con los derechos tanto al bienestar y a la seguridad económicos como a participar de la herencia cultural y a vivir una vida civilizada. Consultar Citizenship and Social Class, Cambridge University Press, 1950. Asimismo importante en este contexto es el libro de R.H. Tawney, La Igualdad, F.C.E., México, 1945.

referida a este decenio). Y no puede ser de otro modo ya que es tarea de cada país el responder de manera precisa a esos interrogantes.^{1/}

B. Nuevos elementos ha ser incluidos en la interpretación del desarrollo.

Previamente se ha afirmado que pueden existir diversos tipos de enfoques unificados cada cual con la pretensión de unir al enfoque económico strictu sensu su peculiar conjunto de elementos. Esto vale para los objetivos pero es particularmente cierto en lo que se refiere a los aspectos a tomar en cuenta en la interpretación del desarrollo. Este fenómeno deriva en buena medida de que las diversas disciplinas sociales no-económicas —tales como la sociología, ciencia política y de la administración, demografía, psicología, antropología, etc.— otorgan primacía en sus enfoques a aspectos diferentes de la realidad social y, además, al hecho adicional de que cada una de ellas contiene dentro de sí subenfoques que suelen presentarse como profundamente antagónicos.

Si se reuniera a un conjunto de especialistas de las mencionadas disciplinas para que determinen los aspectos a incluir en la interpretación del desarrollo se concluiría con una enorme lista. No dejarían de entrar en ella aspectos tales como: los grupos sociales y sus relaciones, las instituciones sociales, el aparato estatal con toda su diversidad, las actitudes y valores de la población respecto a los más variados temas, la estructura y dinámica demográfica de la población, la estructura del poder económico y político con sus aspectos regionales y nacionales, las relaciones internacionales, el acceso de la población a los beneficios del

^{1/} En otro simposio reciente realizado para debatir estos problemas algunos participantes vinculados directamente con la responsabilidad de la planificación pidieron directrices precisas orientadas hacia la acción a lo cual "otros participantes respondieron que la elaboración de directrices tan concretas no era en ese momento factible, dados tanto el estado de retraso de los conocimientos acerca de la dinámica social y las muy diversas condiciones que imperaban en los diferentes países. Para ese grupo, un manual de planificación que fuera aplicable en general —comparable, por ejemplo, al Merck's Manual, que indica a los médicos las medicinas adecuadas para afecciones físicas determinadas— era prácticamente impensable". Ver "Aspectos destacados del Simposio sobre Política y Planificación Social", Copenhague, junio de 1970, en Revista Internacional de Desarrollo Social, núm. 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1971.

desarrollo y el problema de la marginalidad, el papel de los jóvenes y las mujeres, los movimientos y partidos políticos, las ideologías, etc., etc.

Es difícil sostener que alguno de esos aspectos no sea importante para la comprensión del desarrollo pero, es asimismo cierto que la misma magnitud de la lista suele producir en los planificadores el efecto contrario al esperado: son tantos los aspectos nuevos a considerar y tal el volumen de problemas teóricos que implican que ellos tienden a refugiarse en el campo de lo conocido y manejable que les brinda el desarrollo concebido como crecimiento económico.

Aquellos no-economistas que trabajan en contacto estrecho con planificadores económicos han notado en los últimos años que la pregunta crucial con respecto a las sugerencias del enfoque unificado tiende a no poner en tela de juicio la significación que ellas encierra; se trata más bien de la cuestión de como incluir esos aspectos, por dónde empezar la tarea integrativa ya que es evidente que no puede llevarse a cabo en bloque y de una sola vez. Y debe, lamentablemente, admitirse que muchos de los intentos de los adherentes al enfoque unificado han sucumbido ante la incapacidad de contestar este interrogante de una manera simple, precisa y coherente con las necesidades teóricas y prácticas de la planificación.

Sin desmedro de que estos temas sean tratados con mayor amplitud en el Capítulo V, conviene adelantar ahora algunas sugerencias. La principal de ellas es que los elementos que el enfoque unificado proponga para mejorar la interpretación del desarrollo deben fluir directamente de los objetivos que el mismo ha planteado. Ellos son la fuente imprescindible de la cual aquellos deben surgir. Al hacerlo así se evita el error tradicional que se comete en estos casos y que consiste en tomar desde el inicio de la interpretación las sugerencias de tal o cual enfoque teórico al cual se adhiere.

Considérese el asunto de una manera más concreta y práctica. En la interpretación del desarrollo se pueden distinguir dos momentos: por un lado, el de la descripción de la situación, que consiste en la fotografía más detallada posible de los aspectos que se consideran pertinentes;

/responde a

responde a la pregunta ¿cuál es la situación de determinada sociedad en un momento dado del tiempo en tales y cuales aspectos significativos? Por otro, el de la explicación, en el cual se intenta determinar las causas por las cuales la situación anteriormente descrita es como es; o sea, ¿cuáles son las causas que explican la existencia de esa situación?

La primera forma en la cual la penetración del enfoque unificado se puede manifestar es en la descripción de la situación del país en aquellos aspectos a los cuales apuntan los objetivos: la distribución de los beneficios del desarrollo entre los diferentes grupos sociales y regiones incluyendo el acceso a los servicios sociales, al ingreso, al empleo, etc.; la situación social de los grupos y zonas más deprimidas tanto urbanos como rurales; el grado y modo que presenta la participación social, económica y política entre los diferentes grupos, etc. El hecho de que esta descripción se incluya en los planes puede representar para algunos un escaso avance del enfoque unificado pero no hay duda que significa un paso adelante, y no fácil, a juzgar por el hecho de que son pocos los planes formulados en América Latina que los toman en consideración.

El momento de la explicación, a diferencia de la descripción, obliga a buscar apoyo en la teoría que emana de las distintas ciencias sociales ¿a qué se debe que haya una dada distribución de la riqueza y del ingreso? ¿qué explica la existencia de una desigual participación económica y política entre los distintos grupos sociales? Cualquiera que haya penetrado alguna vez en el estudio de la teoría sociológica y política sabe que hay distintas respuestas y no es posible en este informe presentarlas y menos tomar partido por alguna de ellas. De todos modos se abundará un poco más sobre el tema en el último capítulo.

Falta mencionar una última e importante cuestión. Hasta ahora se ha hablado de incluir nuevos elementos junto a los que el enfoque económico corriente considera en cuanto a los objetivos y la interpretación del desarrollo. Esa inclusión puede parecer más una yuxtaposición que una verdadera integración, pero, a decir verdad, no hay que tener muchas pretensiones con respecto a esta última en el futuro inmediato ya que las

/dificultades teóricas

dificultades teóricas y prácticas son enormes. Se ha avanzado en los últimos años^{1/} pero queda mucho camino por delante. Sin embargo, la experiencia práctica de la planificación demuestra que el avance sólo es posible cuando hay un abierto y franco diálogo interdisciplinario sobre la base de un conjunto de objetivos de desarrollo plenamente compartidos.

^{1/} En el campo teórico es recomendable consultar los estudios del Instituto de Desarrollo Social de las Naciones Unidas con sede en Ginebra y las obras recientes de O. Varsavsky, en particular Proyectos Nacionales, Planteo y estudios de viabilidad, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1971.

Capítulo IV

BREVE EXAMEN DE ALGUNOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO A LA LUZ DEL ENFOQUE UNIFICADO

1. El examen de algunos planes nacionales de desarrollo a la luz de las sugerencias del enfoque unificado recién tratado, da margen al planteamiento de una serie de consideraciones acerca de la medida en que las orientaciones de dicho enfoque se han materializado en aquéllos. Siguiendo la línea de razonamiento expuesto en el capítulo anterior, se hará referencia al grado en que los objetivos de tal enfoque han sido incluidos en los planes y a las distancias o desajustes que se producen en términos de la enunciación de los objetivos, de los elementos, aspectos o variables tomados en cuenta en el diagnóstico, y con respecto a las alternativas de política propuestas.

La revisión de algunos planes nacionales de desarrollo;^{1/} escogidos por ser recientes o estar, incluso, en vigencia y por haber sido elaborados en sistemas sociopolíticos diferentes, permite algunas constataciones de interés.

Este intento no pretende ser comparativo, pues no debe olvidarse que los planes están inspirados en realidades societales diferentes, tratándose sólo de ilustrar con ejemplos concretos lo que en la materia arriba señalada, se ha realizado en los planes de algunos países de la Región.

2. Una primera aproximación en el sentido indicado lleva a concluir que a nivel de la enunciación de los objetivos generales, los planes incluyen en mayor o menor grado la idea de "democratización" que resume los objetivos del enfoque unificado. De aquí que el objetivo final de algunos planes sea el de llegar a conformar "una sociedad más justa, sin privilegios,

^{1/} Tres correspondientes a los países centroamericanos, Nicaragua, Honduras, El Salvador y dos a los sudamericanos, Perú y Venezuela.

exenta de marginación y discriminación económica, social, política o cultural....." ^{1/} de la obligación que tienen las autoridades de "asegurar a los habitantes el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social". ^{2/}

Sin embargo, la forma más o menos parcial en que los objetivos del enfoque unificado son incorporados en los diferentes planes, da una idea de la medida en que se ha tratado de unir o integrar, al objetivo del crecimiento económico, otros de diferente naturaleza. Hay casos en que los objetivos del enfoque unificado se hallan incorporados en toda su extensión y otros en donde parece aún predominar la confianza en el crecimiento económico como el medio más eficaz para elevar el nivel de desarrollo del país. Es decir, en algunos planes aquellos objetivos están en un plano de igualdad con los económicos e, inclusive, aparecen estos últimos subordinados a los primeros. En otros, la dependencia de los objetivos sociales a los económicos, es evidente.

3. Las diferencias que pueden resultar del tratamiento más o menos privilegiado o igualitario de los factores económicos sobre los sociales o viceversa, se acentúan cuando se examinan las grandes alternativas para el logro del desarrollo.

Podría decirse que así como en la base de la concepción del desarrollo como aumento de la riqueza está la idea de la del crecimiento económico, medio fundamental para el logro de aquél, en la concepción del desarrollo como democratización real de la sociedad está la de la participación popular como el instrumento más efectivo para su consecución.

Dos grandes líneas parecen, entonces, prevalecer como medios básicos para alcanzar el desarrollo. Una que enfatiza el crecimiento económico y otra que, sin negar la importancia de éste, subraya la necesidad de promover la participación popular.

^{1/} República peruana, Presidencia de la República, Plan Nacional de desarrollo para 1971-1975, Vol. I: "Plan Goblal". Lima, 1971, p. 14.

^{2/} Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Plan de la nación para el desarrollo económico y social 1965-1969, El Salvador, 1964, p. 131.

Acerca de la necesidad de la participación popular, los planes examinados difieren en la magnitud en que incorporan esa idea y en la concepción que la sustenta, lo cual se refleja en el nombre que le asignan (desarrollo de la comunidad, promoción popular, etc.). Unos la enuncian relacionándola con la forma en que los distintos grupos tienen acceso a la distribución de los bienes de toda índole producidos por la sociedad. Otros, la refieren principalmente a la intervención de los miembros de una sociedad en el proceso de toma de decisiones políticas.

Ilustran lo expresado los planes de El Salvador, Venezuela y Perú.

En el primer caso, la participación está integrada por lo que se ha denominado "desarrollo de la comunidad", cuyo "objetivo básico es el logro de cambios significativos en la actitud de la gente, inspirando en ella la necesidad de mejorar sus propios niveles de vida, sus capacidades, su esfuerzo productivo y sus niveles de ingresos".^{1/}

En el Plan de Venezuela, bajo el nombre de "promoción popular" se expresa que ésta "constituye un conjunto de esfuerzos integrados, destinados a estimular transformaciones en el sistema socioeconómico y cultural que permitan la incorporación y la participación deliberada y consciente del hombre como sujeto de todos los procesos y fines del desarrollo".^{2/}

Para el Plan del Perú, la participación descansa en la idea de la "movilización social", entendida como un proceso político-social que tiende a transformar la estructura tradicional del poder. La participación "implica una real transferencia de poder político, principalmente aunque no de modo exclusivo hacia los obreros y hacia los marginados urbanos y rurales que constituyen la mayoría nacional".^{3/}

1/ Obra citada, p. 786.

2/ Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, IV Plan de la Nación 1970-1974, Caracas, 1971, p. 193.

3/ Obra citada, p. 29.

4. A menudo, la inserción de las sugerencias del enfoque unificado en los planes pone de manifiesto algunas incoherencias internas de éstos. Así pueden notarse algunos desajustes a nivel de la interrelación y correspondencia que debería haber entre los objetivos de los planes, los elementos tomados en cuenta por su diagnóstico y las políticas enunciadas para la consecución de los primeros. Tales incoherencias se expresan, principalmente, en dos casos:

a) Cuando el diagnóstico no ha tomado en consideración los elementos o aspectos sociales relevantes desde la perspectiva de los objetivos propuestos, dando como resultado un conocimiento parcial de la sociedad y haciendo obviamente, imposible la formulación de políticas respecto a ellos.

b) Cuando, pese a que han influido sobre el diagnóstico, los objetivos constituyen meras declaraciones de principio que no se reflejan, o lo hacen en medida insuficiente, en las alternativas de política propuestas.

En cualquiera de los casos el producto final obtenido al elaborar los planes, será distinto del que la planificación se propuso obtener.

Para ilustrar lo dicho puede señalarse que en algunos planes se enuncia como objetivo prioritario la redistribución de la riqueza, lo que en el diagnóstico debería traducirse en la descripción de la distribución actual de la misma y en el análisis de las causas que la producen. Sin embargo, en algunos casos, el tratamiento de estos problemas no aparece o es insuficiente y como el conocimiento que proporciona el diagnóstico provee las bases para el diseño de las políticas correspondientes, las deficiencias de aquél, deben normalmente expresarse en políticas de acción inadecuadas y por lo mismo menos eficaces.

En otras palabras, es frecuente que existan en los planes una relativa incoherencia, que varía según los casos considerados, pudiendo ir desde los objetivos hacia el diagnóstico de la situación a la que ellos se refieren, desde los objetivos hacia las alternativas de política que se proponen, o en ambas direcciones a la vez.

5. En la medida que es más total la incorporación de las orientaciones y sugerencias del enfoque unificado a los planes, aparece en éstos una concepción de la política social que supone superar la sectorial tradicional.

/Dicha noción

Dicha noción, que fluye de la esencia misma del mencionado enfoque, tiene que ver con el ámbito y las interrelaciones que el área social debería abarcar.

La anterior idea, de que la suma de las diferentes actividades incluidas en los sectores sociales, conforman el marco propio de lo que sería la política social es reemplazada por otra, más global y amplia, en la que se intentaría compatibilizar los objetivos y medios de la economía con las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

El Plan de Venezuela por ejemplo expresa:

"Los objetivos y medios de la política social se identifican con los de la política y la estrategia del desarrollo nacional y, además, no pueden circunscribirse a los servicios de salud, educación y seguridad social. En primer lugar, porque no hay acceso real a tales servicios si un empleo productivo, no genera un ingreso familiar adecuado y si una economía sólida no garantiza la cantidad y calidad del conjunto de bienes y servicios sociales requeridos. En segundo lugar porque tal acceso y tal estabilidad económica no pueden considerarse plenamente garantizados si la población no toma parte activa, consciente y organizada en todos los procesos de desarrollo tanto en sus niveles de ejecución como en la toma de decisiones".^{1/}

El ámbito que la política social puede abarcar, depende, en gran medida, de la mayor o menor intensidad con que se trata de alcanzar la compatibilización antes aludida. Al respecto puede señalarse a título ilustrativo, el Plan del Perú. Este señala tres líneas específicas de acción que se requerirían para transformar sustancialmente la organización social. Una dirigida a afectar la esencia misma del poder económico y hacer posible su transferencia a los grupos mayoritarios. Otra, consistente en estimular y promover la participación popular. Y una tercera, encaminada a lograr que el Estado asuma el papel de orientador en la transferencia del poder político económico y social.

Al mismo tiempo, se afirma la necesidad de crear un nuevo sistema de comunicación social que se constituya en la vía de difusión de nuevos valores de cambio. Paralelamente, se manifiesta que la política social

^{1/} Obra citada, p. 183.

deberá caracterizarse por la reorientación de las actividades tradicionales del Estado en los sectores de salud, educación, vivienda y seguridad social, para dirigirlos preferencialmente a resolver los problemas de los grupos marginados.

Es evidente entonces que algunos planes han comenzado a considerar dentro del territorio del "area social" nuevos aspectos de la realidad societal. De este modo, los límites entre "lo social" y "lo económico" constituirían meras diferencias analíticas, ya que todas las acciones tendientes al logro del desarrollo deberían ser concebidas en términos del "objetivo final del verdadero desarrollo, que es el de ofrecer a cada ser humano las máximas oportunidades para su realización mental y física",^{1/} lo que en esencia resume los objetivos del enfoque unificado.

6. El contenido del área social de los planes puede también examinarse desde la perspectiva que concibe a ésta como compuesta por una serie de aspectos y actividades públicas que, como denominador común, comparten el objetivo de contribuir directamente a elevar el nivel de vida humano.^{2/}

El cuadro presentado a continuación toma como indicadores de tal área, los componentes del "nivel de vida" aceptados internacionalmente e incluidos en los planes de los países considerados. Tales componentes propuestos en un documento de Naciones Unidas,^{3/} son: salud; consumo de alimentación y nutrición; educación; empleo y condiciones de trabajo; vivienda; seguridad social; vestido; esparcimiento (o recreación), libertades (o derechos) humanos.^{4/}

1/ Naciones Unidas, "Informe de la reunión celebrada en Estocolmo", en Revista Internacional de Desarrollo Social, N° 3, N° de venta S.71.IV.9, 1971, p. 13.

2/ Este sentido es el mismo que se expone en El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Naciones Unidas, N° de venta S.71-II-G.3, Nueva York, 1969, p. 171.

3/ Naciones Unidas, Definición y medición internacional del nivel de vida. Guía provisional. N° de venta 60.IV.7, Nueva York, 1961, p. 4.

4. En el paréntesis se ha puesto la palabra con la que se ha traducido el componente en la obra El cambio social y la política de desarrollo en América Latina y que se usará en los cuadros de este trabajo.

Cuadro 2

CONTENIDO DEL AREA SOCIAL DE ALGUNOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Países	Educ.	Salud	Vivienda	Vestido	Cons.			Der. humano.	Seguridad social
					alim. y nutric.	Recreac.	Empleo		
Nicaragua ^{a/}	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Honduras ^{b/}	X	X	X	-	-	-	-	-	-
El Salvador ^{c/}	X	X	X	-	X	-	X	X	-
Venezuela ^{d/}	X	X	X	-	-	-	X	X	-
Perú ^{e/}	X	X	X	-	-	-	X	X	X

Fuentes: ^{a/} Consejo Nacional de Economía, Oficina de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Nicaragua 1965-1969, Managua D.N., febrero, 1965.

^{b/} Secretaría del Consejo Superior de Planificación Económica, Resumen del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1969, Honduras, C.A.

^{c/} Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969, El Salvador, diciembre 1964.

^{d/} Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, IV Plan de la Nación 1970-1974, Caracas, marzo, 1971.

^{e/} Instituto Nacional de Planificación, Plan del Perú para 1971-1975, Lima, 1971.

6.1 Los planes nacionales de desarrollo si bien coinciden en la denominación y forma de trato de algunos de aquellos componentes, por ejemplo: salud, educación, vivienda, difieren en cuanto a otros, así: "libertades (o derechos humanos)" bajo cuyo nombre se engloban "las medidas destinadas a fomentar la participación popular en las actividades de decisión política".^{1/}

6.2 Otras dificultades aparecen en la determinación de la "seguridad social" debido a los distintos sistemas y formas nacionales de su prestación y organización, que asignan a este componente vaguedad e imprecisión, pues en algunos casos se lo identifica únicamente con programas de salud, como construcción de hospitales, visitas domiciliarias, etc., cuando en realidad comprende una serie de medidas tendientes a asegurar al individuo o a su familia la mantención de un mínimo nivel de vida ante contingencias y riesgos como accidentes, enfermedades, desempleo, etc.

6.3 Pese a la importancia del rubro "consumo de alimentos y nutrición", los planes considerados, no se refieren a él, quizás porque lo consideran tácitamente involucrado en el de "salud", como acontece en los planes de Nicaragua y Venezuela. La excepción está constituida por el de la República de El Salvador, quizás influido por el peso de la densidad de la población en dicho país.

6.4 En lo relativo a "recreación", puede señalarse que en América Latina los programas públicos a ella referidos son escasos y de alcance reducido, tratándose de uno de los aspectos menos explorados entre los que merecerían atención en una política sectorial de carácter social.^{2/} En los planes examinados, podría entenderse que algunos de ellos han hecho alusión a la "recreación" de modo indirecto, ligándola a formas de participación popular o incluyéndola en programas de la industria turística.

^{1/} Obra citada, p. 174.

^{2/} Obra citada, p. 174.

6.5 En cuanto al rubro "vestuario", en vista de la variedad de las medidas de carácter público que lo afectan, y que la satisfacción de las necesidades derivadas de aquél componente, se ha dejado en manos de la familia o del individuo, podría explicarse la ausencia de este rubro en los planes examinados.

6.6 El cuadro muestra, entonces, que hay componentes del nivel de vida que a pesar de que son expresión de necesidades básicas de la población, no han recibido específica y prioritaria atención en la mayoría de los planes analizados, así, el consumo de alimentos, la nutrición y el vestido. La estratificación social latinoamericana que entre otros rasgos, se caracteriza por la existencia de amplios sectores de población excluidos del acceso al consumo de bienes y servicios básicos, hace cada vez menos postergable la obligación por parte del Estado de Planificar la producción y la distribución de ellos adecuándolas a las necesidades y a la capacidad de consumo de los integrantes de aquellos sectores.

6.7 Sin embargo y paralelamente al déficit en la atención de los rubros anotados, la acción de los gobiernos sufre la presión de constantes y crecientes demandas sociales en relación también a nuevas áreas de atención que deberían ser tenidas en cuenta por la planificación. En efecto, así ha ocurrido y puede observarse en los planes de algunos países. Tal es el caso de la inclusión de programas relativos a cultura, ciencia y tecnología, defensa social y últimamente, (aunque no tomado en cuenta en los planes examinados) saneamiento ambiental, rubros éstos, de actual e indiscutible impacto en el nivel de vida de los pueblos latinoamericanos.

El cuadro que sigue, contiene además de los nuevos componentes citados en el anterior, los últimamente referidos; aunque de ninguna manera pueda considerársela exhaustiva y aunque su determinación y prioridad dependen de cada realidad societal, sirve tanto para ilustrar la respuesta que hasta ahora se ha dado a las crecientes demandas y presiones sociales, como la amplitud de lo que se ha denominado área social y la complejidad de los problemas que debe encarar la planificación social.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COMPONENTES DEL NIVEL DE VIDA

Países	Educac.	Salud	Vivienda	Vestido	Cons.		Recreac.	Empleo	Der. human.	Seg. social	Defensa social	Cult. b/ cienc. y tecnol.	Sanea- miento amb. c/
					alim. y nutric.								
Nicaragua	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El Salvador	X	X	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-	-
Venezuela	X	X	X	-	-	-	-	X	X	-	X	X	-
Perú	X	X	X	-	-	-	-	X	X	X	-	X	-

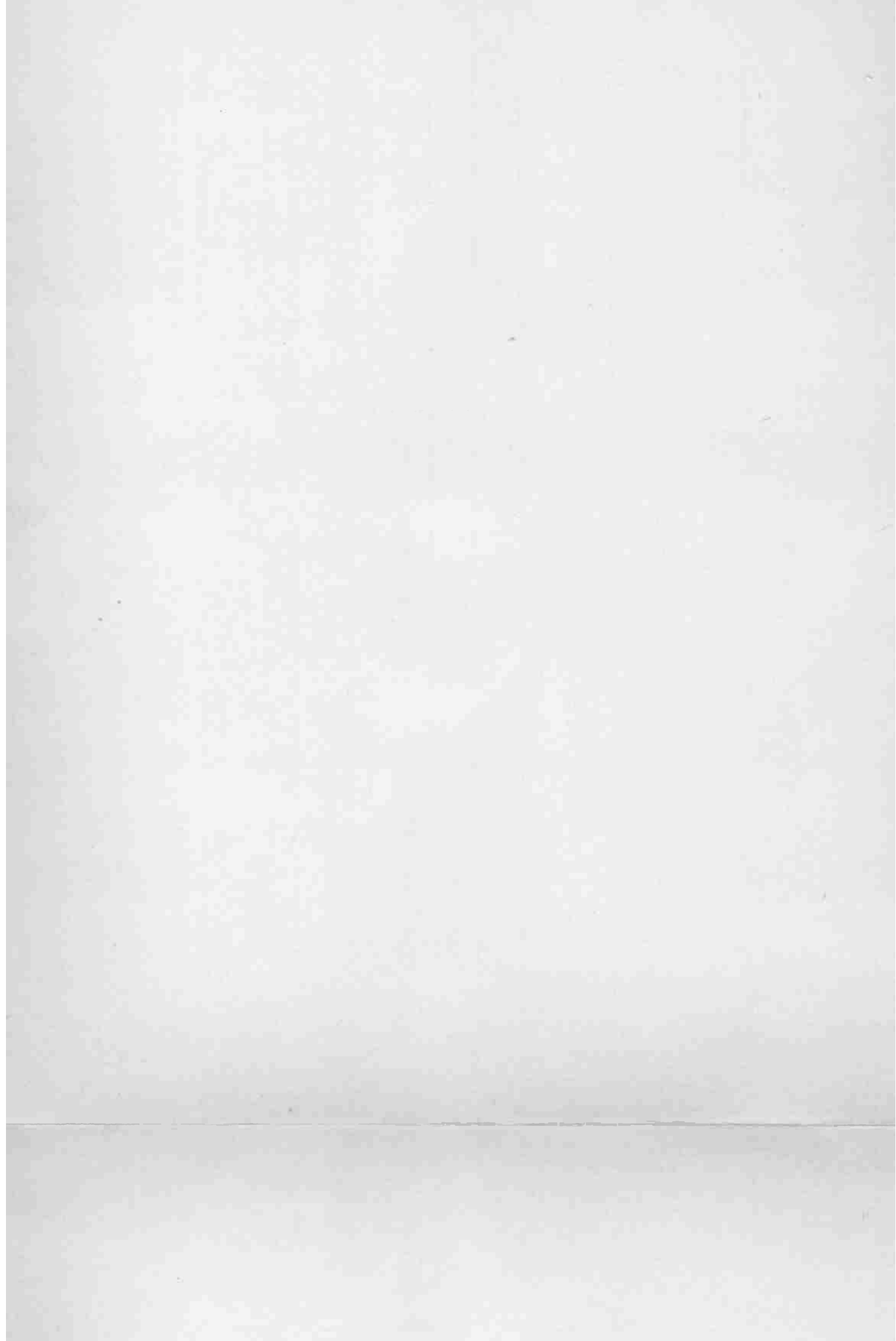
Fuente: Los planes nacionales del Desarrollo que sirvieron de base para la elaboración del cuadro anterior.

a/ Abarca programas destinados a prevenir y combatir los distintos tipos de delincuencia, según el Plan Nacional de Venezuela. Aunque en sentido más amplio comprendería también otras formas de comportamiento antisocial que sin embargo no llegan a constituir conductas delictuales, tales como la vagancia, el alcoholismo, la mendicidad.

b/ El análisis del criterio de "cultura", implica --de acuerdo a lo dicho en el Plan de Venezuela--: "la ciencia y la tecnología, el arte, los valores, símbolos, imágenes y elementos ideológicos, así como el sistema de vida de una sociedad dada en su especificidad y concreción histórico-estructural". La estrategia del Desarrollo cultural abarca transformaciones en materia: educacional, de comunicación social, recreación, etc. (obra citada, p. 239).

El Plan del Perú, aceptando como objetivo del Desarrollo la investigación científica y tecnológica al permitir una mejor utilización de los recursos productivos del país ha programado acciones en este sentido, por ejemplo con respecto a los recursos del mar.

c/ Está definido por la "Estrategia Internacional de Desarrollo" (p. 20), como el conjunto de esfuerzos nacionales e internacionales dirigidos a contener el deterioro del medio humano y las medidas tendientes a mejorar las condiciones de ese medio, del cual depende la supervivencia y el nivel de vida del hombre.



Capítulo V

ALGUNOS PROBLEMAS TEORICOS Y TECNICOS DE LA PLANIFICACION SOCIAL EN EL ENFOQUE UNIFICADO

Este último capítulo tiene por objeto presentar, de manera sucinta, algunos de los principales problemas que enfrenta la planificación social en el enfoque unificado; varios de ellos ya han sido señalados en las páginas anteriores y otros —como el de los indicadores sociales y el análisis de sistemas— son tratados por primera vez. En conjunto, permiten mostrar la magnitud y la complejidad del desafío que supone la aplicación de aquel enfoque a la planificación del desarrollo.

1. Determinación de los objetivos. En principio, conviene recapitular sobre los problemas de la unificación a nivel de los grandes objetivos, que constituyen lo que se ha dado en llamar "imagen-objetivo" o "estilo preferido de desarrollo";^{1/} o sea, el tipo de organización social que se pretende lograr. Como es obvio, esta faz normativa del concepto de desarrollo involucra un conjunto de juicios de valor que orientan la acción y se usan como criterios para comparar una situación real con otra, deseada. En consecuencia, ninguna concepción del desarrollo que implique la postulación de objetivos —cualquiera sea la naturaleza de éstos— está exenta de juicios de valor.

Sin embargo, la concepción del desarrollo como crecimiento económico ha solido estar unida a la idea de que a ella le era ajena esta toma de posición axiológica. Es probable que la haya inducido a caer en este error el hecho de proponer objetivos que, por compartidos, parecían estar más allá de los juicios valorativos. Pero, como es evidente, el que un

1/ El concepto "imagen-objetivo" es propuesto por Carlos Matus, Estrategia y plan, Textos del ILPES, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1972. El de "estilo preferido de desarrollo" es usado en United Nations, Preliminary report on unified approach to development analysis and planning, UNRISD/72/C.66, octubre 1972.

objetivo sea nacional e incluso internacionalmente compartido no elimina que, en última instancia, se base en lo que se considera justo o deseable.

Esta idea de la posibilidad de una concepción normativa del desarrollo "libre de valores" ha estado unido a aquella que propone la práctica de una planificación ajena a lo político. Esta última afirmación es, también errónea. Como subraya G. Myrdal,^{1/} "un plan es esencialmente un programa político que requiere una secuencia de claras decisiones políticas". Aún más, si se entiende el proceso político a la manera de D. Easton^{2/} como la "asignación de valores a la sociedad", la acción planificadora es propiamente política.

En consecuencia, toda concepción normativa del desarrollo, -y la planificación a ella ligada- no puede evitar tomar en consideración los valores que la orientan y los aspectos políticos que le son conexos.

El enfoque unificado, a diferencia de la concepción del desarrollo como crecimiento, subraya y explicita lo político y ello sucede, en buena medida, porque afirma objetivos que suelen no ser tan socialmente compartidos como los del crecimiento económico lo que lo obliga a prestar mayor atención a la estructura política en general y a la distribución social de los valores en particular.

La unificación de los objetivos que orientan un plan de desarrollo debe satisfacer una variada gama de "coherencias", una de las cuales, y no la menos importante, es la que puede denominarse coherencia social. Los valores, y su expresión en los "estilos preferidos de desarrollo", tienen su soporte social; es decir, encarnan intereses y demandas de los grupos sociales y de esa manera penetran en el proceso político. A la diversidad de grupos sociales que presenta toda sociedad suele corresponder una diversidad de "estilos preferidos de desarrollo" y ésta es tanto mayor cuanto más grande sea el número de objetivos que en éstos se introduzcan.

1/ Asian Drama, op. cit., Vol. II, cap. 15, pág. 731.

2/ A Systems Analysis of Political Life, John Wiley and Sons, New York, 1967.

La unificación social de los objetivos del desarrollo se refiere entonces al mínimo de consenso necesario entre los grupos sociales para que un plan sea políticamente viable.

La definición de un estilo preferido de desarrollo con la intención de plasmarlo en un Plan -o sea, una peculiar unificación social de objetivos- no es tarea que incumba sólo a los planificadores sino que es estrictamente una tarea política. Y sólo en casos extremos esta labor es cumplida por un estado omnipotente; en la mayoría de los casos se basa en un acuerdo entre algunos grupos sociales cada uno de los cuales tiene -con grados diversos de claridad y coherencia- su propio estilo preferido de desarrollo.

Esta definición de objetivos y su implementación no puede evitar tampoco el conflicto social: todo estilo de desarrollo tiene sus beneficiarios y sus perjudicados y el enfoque unificado insiste en la necesidad de determinarlos con la mayor precisión posible. En suma, la unificación social de los objetivos del desarrollo es una de las tareas políticas más importantes que toda sociedad debe enfrentar y en ella puede colaborar mejor una planificación orientada por el enfoque unificado.

La preferencia dada a los objetivos, en cuanto orientadores de la interpretación del desarrollo, no debe llevar a pensar que la planificación es una operación de estricta racionalidad formal basada en leyes causales donde a cada objetivo corresponde un conjunto de medios para lograrlo. En la práctica, la relación entre medios y objetivos es más compleja: a veces un objetivo es medio para lograr otro objetivo; en otras, la relación entre medios y objetivos es de mutua influencia. Asimismo, en la acción planificadora siempre existen políticas cuya implementación produce efectos inesperados y, además, siempre hay ámbitos no controlables para el planificador.

Todas estas dificultades se señalan con el objeto de que se advierta que la unificación entre medios y fines dista de ser simple. En el

/citado informe

citado Informe de Naciones Unidas,^{1/} se mencionan dos sugerencias para enfrentar este problema:

a) que los objetivos y los medios deberían ser estudiados en conjunto y que la calidad y accesibilidad de estos últimos deberían servir de criterio para reconsiderar los primeros y que, ambos por igual, tendrían que ser continuamente reevaluados en el curso del proceso de planificación;

b) que los objetivos y los medios deberían descomponerse en sus elementos constitutivos para encontrar en ese nivel elemental los nexos operacionales que los unen.^{2/}

2. Objetivos y diagnóstico. Otro de los problemas relevantes que enfrenta este enfoque es el de la unificación a nivel de la interpretación del desarrollo, es decir, la descripción y explicación del proceso de cambio contenido en el "diagnóstico" o en el también llamado "estilo real de desarrollo".³ A diferencia del uso normativo del concepto en este caso se apunta a lo que realmente sucede y ha sucedido en una sociedad; o sea, se entiende el desarrollo como un proceso empírico de cambio.^{4/}

Las sugerencias del enfoque unificado en cuanto a este tema son claras y están reiteradas en todos los informes que lo tratan: debe lograrse una interpretación "total" o "global" del desarrollo superando las versiones parciales que brindan las disciplinas particulares. Se insiste en ellos en la necesidad de concebir la sociedad como una "estructura" o "sistema" compuesto de partes interdependientes cuya influencia mutua determina el proceso de cambio.

Si se acepta este punto de partida se enfrenta la siguiente disyuntiva: o se admite como adecuado uno de los múltiples esquemas teóricos

1/ Preliminary report p.65.

2/ Estas relaciones entre medios y objetivos y entre realidad y proyecto son centrales al concepto de estrategia. Véase la obra mencionada de C. Matus, especialmente el Cap. III, "La concepción de estrategias de desarrollo".

3/ Este último término es usado en el Preliminary report ... de las Naciones Unidas ya citado para contrastarlo, como es evidente, con el "estilo preferido de desarrollo".

4/ Esta diferencia también es señalada en Nancy Baster, "Development Indicators: an Introduction", The Journal of Development Studies, London, Vol. 8 N° 3, Abril 1972.

"totalizadores" que ofrecen las ciencias sociales o se orienta la tarea unificadora en la búsqueda de nexos particulares entre las diferentes ciencias sociales en problemas específicos.

El primero de los criterios es tentador, a veces parece inevitable, y siempre encierra considerables peligros. Es tentador porque representa el modo más accesible de ordenar una realidad que a primera vista se presenta como sumamente compleja y hasta caótica; a veces resulta inevitable, en la medida en que ese ordenamiento es no sólo requerido por una ansiedad cognoscitiva sino exigido perentoriamente por aquellos que deben usarlo como orientador de una acción impostergable. Pero conlleva peligros, el mayor de los cuales es el de usar el esquema teórico elegido como una clave que todo lo explica y no como un conjunto de hipótesis a ser puestas a prueba por la práctica de la investigación y la planificación.

El segundo criterio es sin duda más prudente y científicamente más aconsejable; pero ¿puede esperar la acción planificadora que se acumulen los millones de horas de investigación interdisciplinaria necesarias para alcanzar esa unificación? Indudablemente no. Por ello que en la práctica parece recomendable usar a la vez ambos criterios. Por un lado, un enfoque totalizador que sirva como conjunto de hipótesis para orientar la interpretación, pero sin considerarlo dogmáticamente como una verdad inmutable.^{1/} Por otra, insistir en la búsqueda de nexos conceptuales entre las distintas ciencias sociales e, incluso, entre distintos enfoques dentro de una misma disciplina.

Ahora bien, si el enfoque normativo debe contestar la pregunta ¿a los valores de quiénes responde el estilo de desarrollo propuesto? el enfoque empírico debe zanjar la cuestión de qué enfoque totalizador se elegirá como orientador de la interpretación. La respuesta a este último problema ya ha sido esbozada en páginas anteriores: la guía para la elección debe estar dada por los objetivos o, mejor aún, por los problemas que surjan de la comparación entre la situación real y aquella que se desea alcanzar.

^{1/} Un excelente ejemplo de enfoque de este tipo es el que presentan F.H. Cardoso y E. Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1969. Véase especialmente el cap. II "Análisis Integrado del desarrollo".

3. Problemas generales de la implementación. Un enfoque integrado, lo mismo que cualquier otro, debe resolver el problema de cómo pasar de sus puntos de partida básicos y del establecimiento de los objetivos a su instrumentación en un plan. Un enfoque integrado no implica desconocer la existencia de dimensiones diversas en la sociedad (políticas, económicas, culturales), ni áreas de acción distintas (educación, salud, etc.), ni de grupos que presentan problemas específicos individualizables que parecen requerir medidas especiales. Por el contrario, partiendo de la existencia de esa complejidad, trata de integrar la acción racional sobre sus distintos componentes dentro de una concepción global.

La ejecución efectiva de este propósito plantea dificultades que están lejos de ser resueltas. La llamada planificación social comienza, como es sabido, por ser sectorial, lo que es considerado generalmente como un enfoque que debe ser superado, como se ha visto en capítulos anteriores. El numeral siguiente de este capítulo se ocupa, específicamente, de los problemas que plantea esa superación. Debe señalarse aquí, sin embargo, que la existencia de la planificación sectorial, indeseable o no, ha producido una serie de consecuencias. Ciertos sectores, como educación y salud, han avanzado enormemente en el perfeccionamiento de sus técnicas, en su capacidad para resolver problemas, etc. Otros han ido menos lejos. Es obvio que sean cuales fueren los inconvenientes que se le atribuyan a la planificación sectorial, sería absurdo perder la acumulación de conocimientos que su propia existencia ha producido.

Otro de los obstáculos prácticos que enfrenta el enfoque unificado es el que deriva de las divisiones administrativas, propias de todo aparato estatal, que tienden a dispersar su acción ejecutora. Los problemas de esta división institucional se asemejan a los ya considerados en relación a la especialización de las ciencias sociales. El proceso de especialización institucional es consustancial con la modernización de la sociedad ya que es provocado por la cada vez mayor complejidad de ésta, del mismo modo que la especialización académica acompaña el progreso de las ciencias sociales. Asimismo, tanto en un caso como en el otro, la especialización encierra el

/peligro de

peligro de la compartimentalización de las nuevas unidades -disciplinas académicas o instituciones- en cotos cerrados que son defendidos celosamente de intromisiones ajenas que puedan llevar a la pérdida de poder o de prestigio. Desafortunadamente, la experiencia muestra que esta deformación del proceso de especialización es mucho más común de lo que sería deseable. Tan es así que toda necesaria diferenciación institucional que se realizara debería ir acompañada de esfuerzos conscientes y sistemáticos tendientes a evitar la compartimentalización. ¿Qué planificador no podría citar muchos ejemplos en los cuales toda la acción se paraliza ante la imposibilidad de lograr una unificación intersectorial de los ministerios y organismos públicos y privados implicados?

Con respecto a este problema no hay soluciones de validez general, pero pueden esbozarse algunas sugerencias. Ya se ha señalado que la elección de marcos teóricos debe ser guiada por los problemas que surjan de la comparación entre la situación real y aquella que se desea alcanzar. Es a su vez la interpretación del desarrollo -al vincular la situación actual con sus orígenes- y los grandes objetivos del estilo preferido de desarrollo propuesto, los que permiten destacar las "áreas estratégicas" hacia las cuales se orientará la acción transformadora (por ejemplo, el desempleo, la desigualdad en la riqueza y el ingreso, la marginalidad social, etc.).

Estas áreas estratégicas requieren casi siempre de una acción intersectorial unificada. No debe buscarse, por lo tanto, una integración institucional en abstracto sin basarla en los requerimientos concretos de las áreas de acción estratégica elegidas. Esa unificación concreta mostrará las insuficiencias institucionales y servirá para su modificación.

Una forma práctica de identificar las interrelaciones sectoriales de un área estratégica consiste en analizar las vinculaciones existentes entre todos los proyectos que a ella se refieren tratándolos de una manera conjunta en sus objetivos, medios y consecuencias.^{1/}

^{1/} La utilidad de este procedimiento es subrayada en United Nations, Preliminary report ..., op. cit., pp. 71-72.

Es a este tipo de soluciones que es necesario tender porque ni la planificación sectorial ni la llamada cross-sectorial, ni el planeamiento de los aspectos sociales del desarrollo económico que son, como es sabido, tres de las formas que ha asumido la llamada planificación social satisfacen totalmente los requerimientos de un enfoque unificado. Este supone una planificación socio-económica integral que sea algo más que la yuxtaposición de dimensiones sociales y económicas en sentido amplio, que partiendo de objetivos integrados desarrolle los medios adecuados para lograrlos sea cual fuere el carácter que se les preste. Los objetivos tanto económicos como sociales están interrelacionados, los instrumentos para el logro de un objetivo determinado (sea económico o social) pueden ser económicos, sociales o políticos y un determinado instrumento puede contribuir al logro de objetivos diversos. Un ejemplo de esa interrelación se encuentra en la lista de objetivos de mediano plazo, justificaciones de los mismos e instrumentos para implementarlos, contenida en el libro de las Naciones Unidas ya citado.^{1/}

4. Enfoque unificado, planeación sectorial y para grupos especiales. Estas consideraciones no pueden ocultar, sin embargo, que en el estado actual de los conocimientos es imposible prescindir totalmente de lo sectorial e instrumental, efectivamente, una concepción unificada de la planificación. Así como el capítulo IV ha mostrado la distancia que media entre los planes existentes y las exigencias del enfoque integral, no es ocioso señalar que sólo en términos muy generales, tenemos una concepción instrumental de como superarlas. Algunos comentarios, a partir de como el Curso de Planificación Social de la UNRISD, que parte de la aceptación del enfoque unificado y trata de desarrollarlo, resuelve el problema de la planificación para los sectores sociales y para los grupos especiales, sirven de punto de partida útil para ilustrar esta cuestión.

Bajo la designación mencionada el Curso distingue:

- a) Población;
- b) Bienestar social;
- c) Recursos humanos y empleo;
- d) Salud;

^{1/} Páginas 162-168.

/e) Educación;

- e) Educación;
- f) Vivienda;
- g) Niños y jóvenes.

Como se ve, sólo en el último item se entra en la planificación para grupos especiales. El problema es, sin embargo, más complejo. De hecho, en cualquiera de los sectores mencionados podría hacerse planificación para grupos especiales. Por ejemplo, el plan de educación podría comprender una sección especial para niños retardados o medidas compensatorias para los niños de estratos más bajos. A esto se agrega que la determinación de cada área está lejos de ser clara en el Curso. Así, dentro del Bienestar Social, se distingue el planeamiento para ciertos estratos de la población (niños, jóvenes, ancianos, mujeres); para minorías vulnerables (migrantes urbanos de bajos ingresos, grupos particularmente expuestos a la delincuencia) y los llamados programas específicos de bienestar social (programas juveniles, autoconstrucción, desarrollo de la comunidad, etc.).

Estas vacilaciones están relacionadas con el hecho de que la planificación puede estar orientada, en última instancia, por los bienes sociales, en el sentido más amplio del término, a distribuir, es decir por la asignación de valores sociales (educación, salud, etc.) o por sus beneficiarios (toda la población o grupo o categorías especiales).

Consideradas en abstracto, ambas cosas son complementarias, constituyen dos caras de un solo proceso. Planificar la educación significa determinar cuáles serán los beneficiarios y hacer distinciones aún dentro de la población escolarizable.

Lo que ocurre, en todas las sociedades es que existen categorías o grupos que difícilmente acceden a algunos de los bienes o valores sociales que se trata de distribuir, que reciben poca educación, poca alimentación, etc., lo que lleva a pensar en una planificación especial para ellos que promueva una política coherente de posibilidad de acceso a esos bienes. Es obvio, que esto sólo tiene sentido cuando las deficiencias se dan en varias dimensiones, como en el ejemplo propuesto, porque si el déficit sólo fuere en educación sería un problema exclusivo del plan sectorial. En abstracto,

/también, la

también, la planificación para grupos especiales tendría como antecedentes y condicionamiento necesario la planificación sectorial. En efecto, las medidas educativas, sanitarias, etc., referidas a una minoría vulnerable deberían estar, a su vez, contempladas en cada uno de los planes sectoriales. Por último, y en el mismo plano de abstracción, si las planificaciones sectoriales funcionaran perfectamente, para toda la población, no habría necesidad de planificación para grupos especiales. Como por otra parte, puede hacerse notar que toda la planificación económica y social influye sobre lo que le ocurre a cualquier grupo (niños, mujeres, ancianos) se llega a la conclusión, por algunos, de que la planificación debe ser global y que no hay lugar para planes para grupos especiales.

Puede sostenerse, sin embargo, la idea contraria. Si se quieren alcanzar efectivamente los objetivos, particularmente los sociales, es necesario partir de la realidad de que la situación de los grupos es muy distinta, que sus posibilidades de acceso son harto diferentes y que es de la visión de las necesidades y deficiencias de cada uno de la que debe partir la planificación.

Este punto de partida común puede conducir a dos concepciones muy diferentes. En la más extrema, se llega a negar la legitimidad de la planificación estatal, al menos cuando es exclusiva. Paralelamente a ella, sin ella e, incluso, contra ella, debería existir una planificación no oficial. Los grupos más desvalidos deberían definir ellos mismos sus necesidades e intereses, articular sus objetivos e instrumentarlos en un plan que rigiera su comportamiento y fuera uno de los medios básicos de superar la situación en que se encuentran. De otro modo, nunca lograrían salir de ella. Esta es, en lo esencial, la concepción que algunos han llamado, en los últimos tiempos, advocacy planning y que no es más que la traducción al planeamiento de muy viejas ideologías políticas.

En la otra manera de ver, si bien la transformación de la sociedad implica la transformación de la situación estructural de ciertos grupos, el planeamiento para grupos especiales sería complementario y, en definitiva, también estatal.

/Tendría dos

Tendría dos funciones fundamentales: a) al nivel de diagnóstico, determinar las consecuencias efectivas que para ciertos grupos tienen la política y los planes existentes; b) al nivel del plan propiamente dicho corregir y completar la planificación general.

Esta última manera de ver es, pues, complementaria con la concepción más generalizada. La diferencia que existe entre ellas es que una parte de una concepción general que es necesaria en todo proceso de planificación y la otra de los resultados concretos de la misma que es también un ingrediente necesario del proceso. No parece que pudiera haber planificación para grupos especiales sino existiendo un plan general y sectorial, pero tampoco parece que ésto pudiera dejar de evaluarse y corregirse en función de los efectos o de la falta de efectos sobre ciertos grupos. Si para lograr los objetivos que el enfoque unificado propone es preciso confeccionar un plan especial para determinado grupo o complementar el plan general o sectorial con programas especiales para él, es un punto que sólo puede resolverse en función de las condiciones específicas de cada sociedad.

Parece claro que en sociedades como las latinoamericanas planes o más frecuentemente, programas especiales integrados para ciertos grupos o categorías tendrán una gran importancia si se quieren alcanzar los objetivos globales que el enfoque unificado se propone.

También parece cierto que para que esto sea posible se hace necesaria, además, una participación activa de esos grupos, a la cual, por otra parte, todos los doctrinarios del enfoque unificado, convocan. Es respecto a este punto que adquiere una relevancia especial el punto de vista de los sostenedores de un planeamiento no oficial, que surja de los propios grupos más postergados en la sociedad. Ello ocurre, porque aunque no se comparta la solución propuesta, ésta trata de dar respuesta a uno de los problemas más graves que enfrenta el enfoque unificado. Esos grupos deberían participar en la planificación pero dos cuestiones se plantean de inmediato: ¿Están dispuestos a hacerlo? ¿Están en condiciones de hacerlo?

Para que estén dispuestos a participar parece necesario que intervengan efectivamente en la definición de los objetivos, al menos en cuanto los

/afectan directamente

afectan directamente, que los comprendan, que no les aparezcan como algo impuesto desde fuera. Para que estos requisitos se reunan, es indispensable, a su vez, que los grupos cuenten con ciertas condiciones básicas. Es raro que las tengan en América Latina. Ni aún las organizaciones sindicales más grandes de la región poseen las bases necesarias para intervenir realmente en las cuestiones técnicas del proceso de planificación. ¿Qué decir de la condición de los marginales, por ejemplo, para participar en la definición de los objetivos que los afectan?

Si la planificación o la programación para grupos o poblaciones especiales tiene el carácter paradójico de que su éxito completo sólo se produciría en el momento en que dejara de ser necesaria, es decir, cuando hubiera logrado eliminar las deficiencias específicas de sus destinatarios y éstos estuvieran en la misma condición que los demás grupos respecto a la planificación general, hay que confesarse que en América Latina se está muy lejos de ese ideal.

Para acercarse a él, es necesario que la aceptación del enfoque unificado y sus objetivos coloque en primer plano, respecto a los programas integrados, que son los que más posibilidades tienen de ayudarlos a superar su condición, la cuestión de sus objetivos propios y de cómo se vinculan coherentemente con los de aquél.

En otras palabras, frente a un programa integrado dirigido a algún grupo es necesario desagregar y concretar los objetivos de tal manera que se adecúen verdaderamente a los fines generales que el enfoque unificado supone. Por ejemplo, en un programa integrado para poblaciones marginales o minorías desvalidas es necesario preguntarse cuál es el objetivo final. ¿Lograr que la población beneficiada adopte pautas de conducta análogas a las de las clases medias? ¿Alcanzar una transformación por la cual su acceso a ciertos bienes sociales se acompañe de un proceso de afirmación de una base propia de organización capaz de defender autónomamente aspiraciones que sus mismos integrantes sean capaces de definir? ¿Lograr, simplemente, que los pobres sean menos pobres y gracias a eso, por sobre todo, buenos pobres? En este, como en casi todos los campos de la planificación social,

/no hay

no hay recetas fijas, lo más que puede señalarse es la necesidad de hacerse estas y otras preguntas de manera de responder a la cuestión esencial de si el programa corresponde o no a los objetivos generales que se dicen haber aceptado. Es obvio de que el hecho de que un programa sea integrado no lo hace, automáticamente, un instrumento de transformación social, sus objetivos reales pueden ser justamente integrar una batería de medidas para conservar mejor la estructura social existente.

5. Los indicadores y sus problemas.^{1/} La preocupación por el problema de los indicadores se justifica por tratarse de instrumentos esenciales en todas las etapas de la planificación, desde el diagnóstico hasta la evaluación. De ahí los reiterados esfuerzos que se han hecho en los últimos tiempos para sistematizar los indicadores en general y, particularmente, los que hacen relación con la planificación social.^{2/}

1/ A partir de este punto se ha creído conveniente ilustrar con algunos ejemplos los problemas que se mencionan, dado el carácter más concreto de éstos. Como elegir en diferentes campos esos ejemplos hubiera hecho menos sistemática la exposición y como los problemas que se enfrentan son muy análogos en las diferentes áreas de la planificación, se ha preferido limitarse, en casi todos los casos, a usar, la de la educación.

2/ Russett, Bruce, M., et al. World Handbook of Political and Social Indicators, Yale University Press, New Haven, Conn., 1964.
Bauer, R.A., Social Indicators, M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1966.
E. Sheldon and W.B. Moore, eds., Indicators of Social Change: Concepts and Measurement, Russell Sage Foundation, New York, 1968.
UNEP, Contents and Measurement of Socio-Economic Development, Report N° 70, 10, Ginebra, 1970.
United Nations, A System of Over-all Review and Appraisal of the Objectives and Policies of the International Development Strategy, E/5040, 28 mayo, Ginebra, 1971.
United Nations, International Development Strategy, New York, 1971.
Taylor, Charles Lewis, and Hudson, Michael C., World Handbook of Political and Social Indicators, (Second Edition), Yale University Press, New Haven, 1972.
The Journal of Development Studies, Measuring Development, Special Issue on Development Indicators, N° 3, Vol. 8, Londres, 1972.
Rolando Franco, Tipología de América Latina, Ensayo de medición de las discontinuidades sociales, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1973.

Todos ellos enfrentan algunos problemas básicos que pueden agruparse alrededor de tres cuestiones, las relativas a la disponibilidad de los indicadores, a su fidelidad y a los distintos factores de los que depende su significación precisa.

Los indicadores no son meramente datos, suponen la inserción de éstos en alguna teoría, pero de cualquier manera requieren datos. La situación ideal se daría cuando se tuvieran todos los datos necesarios y significativos dentro de una teoría dada, recogidos de acuerdo a las hipótesis implícitas en la misma. Tal situación es, sin embargo, muy rara. Los datos, recogidos en estadísticas públicas o privadas, derivan de la aceptación explícita o implícita de teorías o ideologías que normalmente escapan al dominio del que tiene que hacer uso de ellas para construir indicadores.

Esta es una de las causas que influye, a su vez, sobre los problemas de disponibilidad y dificulta su discusión en términos abstractos. A menudo se señala que hay insuficiente información, es decir, poca disponibilidad de indicadores en América Latina. Sin embargo, sería fácil mostrar que en casi todos los países existe una masa de información jamás utilizada. Más aún, generalmente es muy superficial el análisis que se hace de la información contenida en instrumentos tan disponibles como los censos, así como hay muchas oficinas de planeamiento de la educación que disponen de muchos más datos que los que son necesarios para formular un plan.

De modo, que así como es posible confeccionar una enorme lista de información de la que se carece, también lo sería elaborar una de los datos nunca utilizados. Probablemente, esta tendría más utilidad que la primera, porque la información que se requiere depende, como se verá, de una serie de factores que es difícil tomar en cuenta en una enumeración abstracta.

Si se acepta que los indicadores pueden dividirse en cuantitativos y cualitativos y en estructurales y de cambio, sería fácil demostrar que los cuantitativos y estructurales están mucho más disponibles que los cualitativos y de cambio o desarrollo. Como este hecho es la consecuencia de la aceptación de concepciones diferentes, la difusión del enfoque unificado está provocando la demanda, y la aparición, de nuevos datos y la construcción de indicadores más adaptados a sus exigencias.

/Las cuestiones

Las cuestiones relativas a la fidelidad se centran alrededor de los problemas de estandarización, de homologación lograda forzosamente, de falsamiento puro y simple en la fuente de los datos y de relación aleatoria entre el indicador y la dimensión a que se refiere.

Los primeros tienen que ver con la homogeneidad de la información que se utiliza. En planificación social es común, por ejemplo, tener datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con diferentes criterios y partiendo, de definiciones de la marginalidad más amplias o más restringidas. Como consecuencia, en unos datos están contenidas personas que no figuran en otros, con lo que no solamente la cobertura del plan se hace casi imposible de definir, sino la significación de las medidas que establece, puesto que grupos con comportamientos muy diferentes pueden estar incluidos.

A veces, la estandarización es forzada, los datos disponibles no entran en las clasificaciones en uso, particularmente internacionales, sino mediante algún artificio. Gracias a esto, se vuelven comparables, justamente cuando no lo son. Así algunos países han conocido la distinción entre primer año inferior y primer año superior en primaria, lo que implica realmente dos grados, pero a los efectos internacionales han hecho aparecer a todos los alumnos como matriculados en primer año, gracias a lo cual la deserción parecía monstruosa en un segundo año que era realmente un tercero.

En otras ocasiones el falseamiento de los datos se da en la fuente misma de su producción. Por razones de prestigio social, de manipulación de la opinión pública u otras, las cifras son más altas o más bajas que las reales.

El último problema se refiere a la exacta relación entre el indicador y la dimensión que se trata de medir. ¿Qué se mide, por ejemplo, a través de las calificaciones escolares? El supuesto es que se mide, entre otras cosas, el rendimiento de un sistema. Pero si ese juicio sólo puede emitirse en función de las decisiones que se toman dentro del sistema escolar mismo, su valor debe ser necesariamente relativizado. Cuando un maestro juzga a sus alumnos, en alguna medida se juzga a sí mismo, y además su juicio depende de una serie de factores de sentido muy diverso que pueden hacer muy dudosa su objetividad. En otras palabras, el sistema escolar tiende a constituirse en

un todo autosuficiente que sería muy importante poder analizar con criterios independientes de él. Así, numerosas investigaciones, muestran que cuando los alumnos son estudiados con técnicas que tienden a medir su capacidad de aprender y resolver problemas nuevos, por ejemplo, los resultados de tal análisis guardan una relación bastante escasa con las calificaciones que se les ha otorgado por sus maestros. Aún en pruebas pensadas dentro del sistema escolar y por personas que pertenecen a él, los resultados pueden no tener ninguna correlación significativa con las calificaciones que los alumnos habían tenido en el año escolar. Es lo que surge de una investigación realizada en Chile.^{1/} Con esto no quiere sugerirse como conclusión que las apreciaciones de los maestros o profesores son necesariamente las erróneas. Lo que importa subrayar es que la falta de indicadores elaborados con cierta independencia del sistema educativo hace dificultoso tener una idea cabal de las funciones que cumple o deja de cumplir, más allá de las que aparentemente realiza.

Sin duda, los problemas más trascendentales que enfrenta el uso de indicadores, deriva de que su significación depende de diversos factores. Por un lado, del contexto teórico conceptual. Un indicador sólo tiene sentido preciso dentro de la teoría en que se basa y no puede usarse más que en algún marco conceptual que sea compatible, al menos, con ella. Tómese como ejemplo el número promedio de alumnos por profesor primario o secundario. Tal dato, entre otros, es considerado, como un indicador de la calidad del sistema escolar y, desde ese punto de vista, cuanto más baja es la cifra más satisfactoria se considera la situación.

Para considerar ese dato como indicador de la calidad y la posible eficiencia del sistema escolar hay que partir de algún supuesto. Algunos pensarían que también podría partirse de la investigación empírica, pero no es el caso: el indicador ha sido usado antes de que la investigación empírica avalara la significación que se le presta. El supuesto parece ser, en general, que cuanto menos alumnos tiene el profesor, de más tiempo dispone para dedicarle a cada uno y más eficaz tiene que ser el resultado. Esta idea implica,

^{1/} Ernesto Schiefelbain y Joseph Farrell, Factores y resultados del proceso educativo chileno. Informe preliminar, Santiago, octubre de 1971.

a su vez, otro supuesto, que es realmente una ideología educacional, la que cree que la educación individual es superior a la colectiva, a partir de lo cual se infiere que la educación colectiva cuanto más individualizada sea, se torna más eficaz.

No interesa aquí discutir la validez de tales supuestos ni de la ideología subyacente a ellos, sino demostrar el proceso mental implícito mediante el cual un dato se convierte en un indicador. La demostración puede completarse en sentido contrario. Si se partiera de la suposición de que la educación colectiva es una estructura con características propias, irreductible a la simple suma de las interacciones de los alumnos con el maestro en un salón de clase, entonces el tiempo que el maestro puede dedicar a cada alumno individualmente no tendría, en principio, significación precisa. Para cambiar el dato en un indicador sería necesario o bien especificar más las significaciones de esa concepción estructural o determinar empíricamente la influencia del número de alumnos por maestro sobre el rendimiento de los primeros. A priori nada permitiría afirmar las ventajas de coeficientes bajos; podría ocurrir incluso, que el número fuera indiferente, que sólo tuviera significación dentro de ciertos límites, etc.

Por otro lado, la significación de un indicador depende de los cambios producidos en el sistema, subsistema o unidad al que se refieren. Para seguir con el caso de la educación puede ponerse como ejemplo el dato de el 90 por ciento de los que egresan de primaria ingresen a secundaria en dos países diferentes. El significado es totalmente distinto si uno de los sistemas en que se da el fenómeno es de muy baja penetración en la población escolarizable y el otro es de aquéllos en que la expansión es muy alta. Cuando la enseñanza primaria es muy selectiva, los pocos que egresan continúan casi en su totalidad la secundaria. Cuando un sistema de enseñanza primaria se hace universal en el doble sentido de captar y retener a toda o casi toda la población escolarizable ello se debe, al mismo tiempo, a que la condición de egresado de la enseñanza primaria es tan necesaria como insuficiente para casi todos. Esto significa que cuando se compara la evolución en el tiempo del coeficiente dentro de un mismo país, el coeficiente baja para subir después.

/Pero, es

Pero, es obvio que la variación no es puramente cuantitativa sino que el coeficiente ha cambiado su significación porque el carácter del sistema educacional mismo ha variado.

Estas y muchas otras consideraciones que podrían hacerse muestran que la adopción de una nueva teoría y una nueva manera de concebir la política y la planificación sociales como se da en los intentos del enfoque unificado, implica una profunda revisión de todas las cuestiones relativas a disponibilidad, fidelidad y contenido de los indicadores. Las preguntas acerca de qué es lo que estamos realmente tratando de medir, por qué y para qué se convierten en centrales y su respuesta depende del enfoque que se adopte y debe depender si es que se quiere realmente llevarlo a la práctica.

En anexo se presenta un cuadro que contiene no menos de 100 indicadores utilizados en diversas investigaciones. Muchos más podrían agregarse, pero la lista tiene la ventaja de mostrar cómo se combinan de diversa manera los mismos o distintos indicadores en variados esquemas técnicos.^{1/}

6. Algunas cuestiones relativas a las técnicas para el análisis de planes, programas y proyectos

De acuerdo al enfoque unificado, la distinción tradicional entre programas o proyectos "económicos" y "sociales" es bastante arbitraria desde que ambos tienen efectos económicos y sociales, sea cual fuere el carácter de su resultado principal. El análisis de programas y proyectos debe anticipar, pues, tanto el impacto económico como el social y viceversa; los objetivos primarios y secundarios deben ser examinados conjuntamente, comparados con los de otros programas o proyectos posibles, relacionados con otros dentro del mismo sector y fuera de él y con el conjunto del plan.

Un análisis de tal complejidad pone en primer plano la comparación entre fines y objetivos diferentes, entre el costo y el beneficio de diversos medios para determinar cuál es el programa o proyecto más deseable.

No es de extrañar, pues, la importancia que han cobrado, y que tiende a aumentar constantemente, las técnicas de costo-beneficio, de presupuesto

^{1/} Rolando Franco, Tipologías de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales. Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1973.

COMPARACION DE INDICADORES USADOS... (continuación 1)

	A
<u>Educación</u>	
Porcentaje de alfabetismo	X
Incremento anual	
Nivel de instrucción	
Enseñanza primaria: egresados	X
matriculados	
secundaria: egresados	X
matriculados	
Primaria y secundaria (5 a 19 años)	X
Universitaria: matrícula	
Porcentaje graduados universitarios	
Promedio alumnos por maestro	
Porcentaje maestros titulados	
Coefficiente retención primaria	
secundaria	
Porcentaje FBI en educación	
Su tasa de crecimiento	
Proyectos internos para mayor educación	
Tasa de escolaridad (años)	
<u>Urbanización y vivienda</u>	
Urbanización	X
Su tasa de crecimiento	
Índice concentración urbana	
Marginalidad urbana	
Porcentaje población en ciudades de más de 20 000 habitantes	
Población no agrícola (%)	
Porcentaje población por sectores P.E.A. por sectores	X
Adolescentes por sectores	
Población con servicio agua	
Población con luz eléctrica	
Población con alcantarillado	
Población de propietarios	
Promedio persona por vivienda	
Promedio persona por habitación	

COMPARACION DE INDICADORES USADOS... (conclusión)

A]

Consumo de papel de periódicos por habitante	
Consumo de productos laminados	
Exportaciones: porcentaje en PIB:	
Id. del principal producto de exportación	
Id. de manufacturas	
Tasa de crecimiento	
Comercio exterior por habitante	
Importaciones principal producto	
Efecto términos de intercambio	
Pagos factores del exterior	
Endeudamiento externo	
Impacto sector público en empleo e inversión	
Capacidad de planificación	
Seguro social: porcentaje cotizante	
Perceptores de más de 64 años viudas perceptoras	
Aptitud del sector público para ampliar seguros sociales	
<u>Indicadores sociopolíticos.</u>	
Desarrollo de gobiernos (1945-65)	
Participación población en votaciones	
Porcentaje sindicalizado	
Proyectos presf. interna para reformas	
Opinión organizada públicamente	
<u>Indicadores sociales</u>	
Porcentaje clases medias	
Porcentaje población integrada a la nación	
Porcentaje ocupaciones medias y altas en sector secundario	X
Porcentaje extranjeros	X
Porcentaje Indios y negros	X
<u>Indicadores físicos</u>	
Superficie	

presupuesto por programas y de análisis de sistemas, tanto en el proceso de decisión como en el de evaluación.

Como es sabido, el uso de dichas técnicas que comenzó en Estados Unidos y adquirió allí una enorme expansión en la década de 1960, es cada vez más frecuente en América Latina.

La naturaleza de este documento no es compatible con un estudio de los aspectos técnicos de los instrumentos que se acaban de mencionar. Sólo parece conveniente relevar algunos de los problemas básicos que su uso plantea dentro del enfoque unificado. Algunos autores distinguen entre costo-beneficio, costo efectividad y presupuesto por programas por un lado y análisis de sistemas por el otro. Este iría más allá que los otros, puesto que como instrumento inter e intrasectorial se utilizaría cuando los objetivos todavía no están totalmente determinados, mientras que las restantes técnicas supondrían la previa determinación de los mismos. Sin embargo, otros autores, llaman análisis de sistemas a todas las técnicas mencionadas e incluyen en ellas a otras, como las relativas al sistema de información y la construcción de modelos. Sin que eso signifique tomar posición, ni explícita ni implícitamente, sobre este problema, en lo que sigue se usará, por razones de comodidad, el término "análisis de sistemas" en el más amplio de los sentidos mencionados, salvo expresa mención en contrario.

Las primeras aplicaciones en gran escala del análisis de sistemas se produjeron en el dominio de la tecnología, luego en la planificación de organizaciones como el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, y, por último, a la solución de problemas económicos y sociales, aspecto que adquirió una gran significación con motivo de la llamada, en ese país, guerra contra la pobreza. Esta mención de los orígenes no es ociosa, desde que se ha discutido, y se discute mucho, acerca de la legitimidad de la transferencia de un dominio a otro. Se ha hecho notar que en el estrictamente tecnológico, la industria aeroespacial, por ejemplo, se dan algunas condiciones básicas como la de que se trata de una organización altamente estructurada en la cual, además, un fin específico está claramente determinado de antemano. Estas dos características no se dan por

/cierto en

cierto en los problemas sociales y el uso indiscriminado del término sistema para diferentes áreas no puede hacer olvidar esa enorme diferencia. En materia social, la elección de los objetivos es intrincada, a menudo conflictual, una vez hecha los que se oponen a ella no dejarán de influir sobre el funcionamiento, los medios a utilizar son muy variados, muchos de ellos difíciles o imposibles de cuantificar. En otras palabras, los términos del problema son muy distintos que en la tecnología de la producción o en la organización de un subsistema relativamente cerrado y autónomo como es un Departamento de Defensa. Los problemas económicos y sociales tienen pues características que, aunque no se comparta la opinión de que "llamar a un ingeniero para curarlos es como llamar a un economista para tratar una enfermedad al corazón porque el paciente se enfermó por problemas financieros",^{1/} obligan a adoptar una serie de precauciones.

Si se acepta, como lo hace el enfoque unificado, la primacía de los objetivos y de su integración se vuelve esencial en cada caso la pregunta de si los supuestos y el modo de funcionamiento de la técnica de programación corresponden y en qué medida lo hacen a aquéllos. No hay técnicas neutrales, en sentido estricto. Todo esfuerzo de cuantificación, por ejemplo, parte necesariamente de ciertos supuestos cuya adecuación a los objetivos que se persiguen debe ser discutida. El carácter decisivo de esa discusión no puede ser minimizado por el mayor o menor despliegue del aparato matemático que utiliza la técnica en cuestión. En cambio, si ese análisis es realizado, el uso de la técnica puede ser inobjetable. Por ejemplo, un programador enfrentado al problema de los jóvenes de ciertos estratos sociales que abandonan tempranamente el sistema educativo tiene varios caminos abiertos. Puede confeccionar un programa cuyo objetivo sea ayudar a los padres para que mantengan a su hijo en el sistema, podría pensar en otro que se propusiera conseguir una ocupación al joven y darle una educación extraescolar en el trabajo mismo, habría, sin duda, varias otras posibilidades. ¿Cómo elegir? En este caso, la técnica de costo-beneficio es considerada como la

^{1/} Ida R. Hoos, System Analysis in Public Policy. A critique. University of California Press 1972, p. 24. Este libro contiene un agudo, aunque irreverente análisis crítico de la aplicación del análisis de sistemas a los problemas sociales.

adecuada. Nótese sin embargo, que lo es cuando la opción se hace en función de criterios estrictamente económicos y cuantificables. Si la opción se plantea en términos de cuál es el programa que, en relación a su costo, produce más beneficios y estos se miden, por ejemplo, por las ganancias futuras probables del joven en unos y otros programas, no parece haber objeción a que se utilice el procedimiento y sólo hay problemas técnicos para cuantificar los beneficios. En otras palabras, cuando la consideración económica es usada total o parcialmente en la elección nada se opone a un análisis de costo-beneficio el cual, por el contrario está impuesto. Pero la cuestión cambia completamente si se introduce la idea de que el objetivo básico es obtener el máximo de capacitación en la forma más plena posible del joven en cuestión, lo que naturalmente va mucho más allá y puede no coincidir con su habilidad de ganar más dinero y es difícil e imposible de cuantificar. Mientras que desde el primer punto de vista es posible que la formación en el trabajo fuera la más beneficiosa, desde el segundo, el problema se hace mucho más complejo.^{1/}

Otro ejemplo, puede encontrarse en la construcción de modelos. El CENDES sometió a prueba tres modelos posibles de organización social que fueran llamados consumista, autoritario y creativo. La Fundación Bariloche está desarrollando un modelo en oposición al muy conocido del Club de Roma. La utilidad de estos modelos para ayudar en el proceso de las grandes decisiones sociales, para aportar elementos para evaluar el significado de determinados estilos de desarrollo es innegable. No pueden, sin embargo, sustituir el proceso de elección entre objetivos y fines. En sentido estricto el modelo no demuestra que un estilo, por ejemplo, es mejor que otro. Demuestra que, partiendo de ciertos supuestos, se dan tales o cuales

^{1/} El libro de Thomas I. Ribich, Education and Poverty, Washington, 1968 es digno de mención en este sentido. El autor despliega un notable ingenio para cuantificar dimensiones que parecen puramente cualitativas, pero advierte constantemente que su demostración acerca de las ventajas comparativas de la educación en el trabajo sólo es válida cuando las consideraciones económicas son consideradas prioritarias. Tal actitud no se da con frecuencia, desgraciadamente, en los proponentes del uso de esas técnicas.

/consecuencias. Es

consecuencias. Es obvio, que los resultados dependen, justamente, de los supuestos que se elijan. En un mundo tecnologizado, es común que la guerra entre modelos diversos terminè ocultando el conflicto entre los sostenedores de diversos supuestos, pero este es, sin embargo, el punto esencial que los modelos mismos no pueden resolver.

La determinación de los supuestos, de su adecuación a los objetivos . perseguidos, la naturaleza de la mediación ideológica es, en otras palabras, el problema esencial en todos los casos y el análisis de cualquier técnica serviría como ejemplo para demostrar lo mismo.

El enfoque unificado, la programación integral tienen, pues, que luchar con la dificultad, señalada varias veces, de todas las lagunas de nuestros conocimientos y de la ausencia de una teoría general de los fenómenos sociales. Enfrentan, desde el punto de vista técnico, un problema que puede ser todavía más grave. Las mejores técnicas a su disposición tienden, con cierta facilidad, a dar la idea de que implican una demostración científica perfecta de lo que se debe hacer, a eludir o minimizar la importancia del análisis de los supuestos básicos. Nada sería más paradójal que el enfoque unificado terminara usando ciertas técnicas de una manera que fuera la negación del primado que le concede a los objetivos básicos de asegurar el bienestar para todos y la verdadera transformación social.

APENDICE

INVESTIGACIONES Y ESTADISTICAS PRIORITARIAS

1. La tarea de planificar requiere necesariamente manejar cierta información de la realidad sobre la cual se pretende actuar. Ella debe, a su vez, ser significativa con respecto al modelo o enfoque que está orientando a la planificación. En general, básicamente dos son las fuentes que proveen tal información. Por una parte, tenemos las series estadísticas relativamente convencionales, que en mayor o menor grado llevan los países. Por otra, habría la información recolectada a través de investigaciones precisamente hechas con tal objeto.

Las estadísticas existentes y las que puedan elaborarse sólo se convierten en datos de una ciencia a través de la mediación teórica que supone definir algún aspecto de la realidad como problema. No se trata entonces de extraer datos indiscriminadamente, es preciso realizar esa labor científicamente, sólo así hay la posibilidad de construir conocimiento y a partir de él, actuar racionalmente sobre la realidad. Cuestión ésta que se encuentra implícita en el compromiso que los planificadores adquieren para con la sociedad presente y la nueva que intenten construir.

Dentro de la perspectiva del enfoque integrado, la exigencia primera, aún no lograda, sería la elaboración de un marco conceptual único en el que adquirieran significación los enfoques parciales de las diferentes disciplinas, y el que debería proveer los criterios necesario para la realización de investigaciones y la elaboración y uso de estadísticas. Sin embargo, no habiéndose alcanzado aún ese paso fundamental, esto no debe convertirse en un obstáculo para la realización de investigaciones pertinentes en el marco de la problemática concreta y previamente definida de un país y para la elaboración y uso de estadísticas. En un reciente "Grupo de Trabajo" organizado por la CEPAL y la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, se señaló la necesidad de ampliar los sistemas de contabilidad económicos, mediante la recolección sistemática de información sobre los aspectos sociales y demográfico, en los que se había puesto hasta el momento un énfasis menor. Asimismo, se discutieron procedimientos para lograr una /visión integrada

visión integrada de ambos tipos de factores. Entre los problemas a enfrentar y resolver en esa tarea, se señaló la necesidad de adaptar el sistema vigente de estadísticas en los países desarrollados a las realidades de los países en desarrollo. Por otro lado, se puso de manifiesto la tendencia a tomar las cifras en sí mismas, sin hacer caso debido de las orientaciones teóricas subyacentes a su elaboración. En tal oportunidad se evidenció que las series estadísticas allí presentadas, se habían construido en base a una determinada corriente teórica (la funcionalista). Dada la existencia en América Latina de otras orientaciones teóricas, se planteó la necesidad de lograr que las estadísticas recopiladas puedan ser también útiles para las investigaciones realizadas por corrientes teóricas alternativas.^{1/}

2. La elaboración de investigaciones y el uso de estadísticas, ha tropezado con dificultades que deben ser identificadas, para tratar de superarlas en beneficio de una más clara y cabal comprensión de la dinámica societal.

Algunas de esas dificultades tienen que ver por ejemplo con:

a) La falta de un marco conceptual básico que asigne significado a los datos. Dicho de otra manera, la carencia de una teoría coherente que transforme tales datos en indicadores, de las variables incluidas en las proposiciones e hipótesis formuladas sobre la realidad. La deficiencia anotada lleva a comprobar:

i) La extracción y uso indiscriminados de una gran cantidad de datos que en sí mismos carecen de sentido y aplicación inmediatos, en perjuicio de aquéllos que pudieran adquirir significación dentro de un marco teórico lógicamente concebido y por lo tanto convertirse en instrumentos útiles para "medir" la realidad.

ii) La dispersión de los datos, debida justamente a la carencia de un nexo teórico que haga evidentes los vínculos existentes entre las diferentes áreas a las que aquéllos pertenecen, permitiendo la identificación y clasificación de los problemas cuyo estudio se considere de interés al planificar.

^{1/} Ver los trabajos presentados por el "Grupo de Trabajo sobre un sistema de estadísticas demográficas y sociales", organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, en Santiago de Chile, del 11 al 15 de diciembre de 1972.

b) El menor grado de desarrollo alcanzado por las ciencias sociales, y las características del objeto que construyen como propio, impiden una cuantificación de algunos fenómenos sociales.^{1/}

c) La no integración en las labores que demandan las investigaciones y estadísticas, de grupos de trabajo con un enfoque interdisciplinario, lo cual permitiría llegar a obtener una visión global de los fenómenos sociales, políticos y económicos y de sus vinculaciones entre sí.

d) El criterio de "practicidad" sostenido en algunos medios intelectuales y políticos que afirma la existencia de demasiadas investigaciones y estadísticas, y que aconseja por lo mismo el paso a la elaboración de programas y proyectos de acción. Esto lleva a privilegiar cierto tipo de pragmatismo sin fundamento teórico e ideológico, y posibles alternativas que hagan previsible con un más alto grado de certeza, la evolución y las consecuencias de la acción que se desea poner en marcha. Como bien se ha advertido:

"En algunos sectores preocupados por los problemas prácticos del desarrollo en América Latina ha cobrado fuerza la extraña tesis de que ya tenemos demasiadas investigaciones y que lo que necesitamos son proyectos nuevos de acción. No sólo no tenemos demasiadas investigaciones, sino que un balance por optimista que fuera no podría dejar de reconocer que las cuestiones básicas, para no hablar de las de detalle, que ignoramos son muchas más que las que sabemos..... La oposición entre teoría y práctica es falsa, como casi todo el mundo lo sabe, pero aun poniéndose en el otro punto de vista, nada más 'práctico' que una buena investigación 'teórica'." ^{2/}

La oposición a la que la cita transcrita alude, apunta al peligro de caer en uno de los dos extremos que implica efectuar el análisis societal únicamente en base a: 1) procedimientos empíricos sin ninguna fundamentación teórica sólida; 2) sofisticadas y hasta ininteligibles construcciones

^{1/} Una exposición detallada sobre este punto trae la "Selección bibliográfica sobre planificación social", en el artículo de J. Drewnowski, "Dos conceptos de planificación social", pp. 46 y 47.

^{2/} Prólogo de Aldo E. Solari, al estudio sobre Estructura familiar, de Alfredo Jaramillo J., Cuadernos de ILPES, Serie II, N° 16, Santiago 1973.

conceptuales basadas en general en teorías ya superadas o extrañas a las realidades nacionales para las que se intenta planificar.

e) La asignación insuficiente de recursos a las oficinas nacionales encargadas de efectuar investigaciones y elaborar y recopilar estadísticas, (quizá como resultado de la difusión de tesis discutibles como la anteriormente enunciada). Este hecho se traduce en la falta de personal altamente calificado, o en las dificultades que éste encuentra para trabajar con elementos de la precisión y complejidad que sus tareas exigen, tales por ejemplo, como los que la cibernética ha generado.

3. Sin perder de vista el objetivo planteado de llegar al logro de un enfoque societal unificado y las dificultades existentes para la realización de investigaciones y el uso y la elaboración de estadísticas, podemos hacer algunas sugerencias, principalmente en el campo social y político. Afirmar categóricamente lo que de manera prioritaria se necesita estudiar en América Latina, sería negar las características peculiares de las realidades de cada país, a las cuales debe atender la planificación en cada uno de ellos. La prioridad por otro lado, se basa también en los objetivos y metas enunciados en los planes. En la región podemos encontrar países de más tradición sociológica, en los que hay abundancia de material estadístico y de investigaciones en este sentido, y otros, en los que muy poco se ha hecho. Parece evidente, en el primer caso que la tarea más inmediata a realizar sería la de inventariar, sistematizar e interpretar la información existente en función de las necesidades que la planificación plantea.

En términos generales, la investigación sociológica y política debería orientarse hacia el análisis de los grupos sociales en aquellos rasgos que se consideren más significativos de acuerdo con los objetivos previstos en el Plan de desarrollo y los problemas surgidos en el diagnóstico. Si se adoptan objetivos como los sugeridos en el Capítulo III las investigaciones prioritarias serían las siguientes:

a) análisis del acceso diferencial de los grupos sociales al ingreso, al poder político, la educación, el empleo, los servicios sociales, etc. O sea, es el estudio del tipo de distribución de estos bienes, servicios y recursos en la población de la sociedad de que se trate, y tal modo en que se

/relacionan entre

relacionan entre sí. Junto a la propiamente económica, esta primera e indispensable descripción sienta las bases empíricas del enfoque unificado;

b) explicación de la pauta de distribución descrita en el análisis precedente. Por su gran complejidad, este estudio requiere el uso de un enfoque interdisciplinario. En este sentido, se ha avanzado en años recientes en el estudio de las estructuras de poder, entendidas como fenómenos que abarcan tanto aspectos económicos como políticos y sociológicos. En ellas se incluye la localización e interrelación de los grupos sociales en los sistemas económico y político, sus intereses, demandas y formas de organización y acción.

Estos dos ámbitos de investigación engloban en realidad un vasto conjunto de posibles estudios parciales. Desde un punto de vista ideal ellos deberían ser realizados de manera completa, profunda y a nivel de la sociedad nacional. Pero las limitaciones de recursos y tiempo obligan a menudo a dejar de lado esta aspiración ideal y a concentrar los esfuerzos en investigaciones más reducidas. Esta selección, que debería asimismo estar guiada por las necesidades específicas del Plan, suele llevar a distintos tipos de estudios parciales, por ejemplo:

i) realización de los estudios sugeridos —acceso diferencial a recursos, bienes y servicios y estructuras de poder— pero no a nivel nacional sino de una subregión a la que se brinda atención prioritaria;

ii) análisis de las dimensiones sugeridas para un grupo especial de población (la población rural de bajos ingresos, la población urbano marginal, la juventud, etc.);

iii) estudio en profundidad de una dimensión (por ejemplo, la distribución del ingreso) o de relaciones entre dimensiones (por ejemplo, de ésta última con el nivel educacional).

Por último, cabría señalar que el criterio sobre lo que puede ser más o menos prioritario en materia de investigaciones y estadísticas, debe respaldarse también en un conocimiento adecuado sobre lo ya existente en un país o región dados. En este sentido, el "Grupo de Trabajo" ya citado, preparó un documento cuyo objetivo es "mostrar la disponibilidad de información en América Latina, en materia de estadísticas demográficas y

/sociales".^{1/}

sociales".^{1/} Las estadísticas presentadas son por países y abarcan cuatro áreas: las condiciones demográficas, estudios y servicios de enseñanza, actividades remuneradas y personas inactivas, y salud y servicios sanitarios. No se trata de una recopilación exhaustiva, sino de un estudio que debe ser entendido, de acuerdo a lo expresado en el mismo documento, como "el punto de partida para un trabajo permanente que habrá de iniciarse en un futuro inmediato".

Examinando los cuadros que allí se presentan, podemos por ejemplo notar que faltan datos sobre costos y beneficios de servicios sociales, el número y proporción de personas que efectivamente trabajan antes de tener la edad mínima para hacerlo, migraciones internas y externas, etc.

Por lo expuesto se deduce que cada país debería revisar el cúmulo de información con la que cuenta, para, en consonancia con la estrategia de desarrollo propuesta determinar cuáles son las necesidades más urgentes en materia de investigaciones y estadísticas prioritarias.

^{1/} Grupo de Trabajo sobre sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales, Documento de Referencia N° 2, "Fuentes de información sobre principales campos de las estadísticas demográficas y sociales en América Latina", Santiago, diciembre de 1972.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. The second part outlines the procedures for handling discrepancies and errors, including the steps to be taken when a mistake is identified. The third part provides a detailed breakdown of the financial data, including a summary of income and expenses. The final part concludes with a statement of the total balance and a recommendation for future actions.

This document is prepared for the use of the management and is not to be distributed outside the organization. It is the property of the company and should be kept confidential. Any unauthorized disclosure or use of this information is strictly prohibited.