

Proyectos Sociales
Bases para el diagnóstico
y la formulación de programas

Planificación / Administración

NARCISO

ARLETTE PICHARDO MUÑIZ

PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN SOCIAL



Editorial LUMEN/HVMANITAS
Viamonte 1674
1055 Buenos Aires
☎ 373-1414 (líneas rotativas) Fax (54-1) 375-0453
E-mail: magisterio@comnet.com.ar
República Argentina

MADE IN MEXICO
DISEÑADO POR RICHARDO VELAZQUEZ

Diseño de tapa: Oscar Sánchez Rocha

Coordinación: Beatriz Borovich

ISBN 950-724-674-6

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЮМЕН
ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЮМЕН

Bases para el diagnóstico
y la formulación de Programas
y Proyectos Sociales

© 1997 by LUMEN-HUMANITAS

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Reservados todos los derechos.

Este libro no puede reproducirse, total o parcialmente, por ningún método gráfico, electrónico o mecánico, incluyendo los sistemas de fotocopiado, registro magnético, o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento del editor.

INTRODUCCIÓN

LEE

A mis padres.
A Jorge Luis.

Y para los
Y para los

INTRODUCCIÓN

La idea de escribir este libro surge en los primeros años de la década de 1980, en razón de la imperiosa necesidad de contar con un texto base, para algunos de los cursos de Planificación impartidos en la Universidad de Costa Rica. Su primera edición, de la Editorial de la Universidad de Costa Rica data de 1985, con reimpressiones en 1986 y 1991, respectivamente.

Hoy, una década después y a las puertas de una segunda edición, la primera interrogante que surge es: ¿Ante los nuevos sucesos históricos que han ocurrido en el mundo, en general, y en América Latina, en particular, seguirán vigentes las sugerencias que se plantean en este libro?

Una primera respuesta a esa interrogante pareciera conducir a una afirmación, pues como ha señalado Leonardo Garnier (1992: 1):

"La política social está nuevamente de moda. Hace unos años, eran la estabilización y el ajuste los temas que dominaban la literatura, los debates y hasta las conversaciones de los economistas. Hoy, es cada vez más frecuente la referencia a la pobreza, el costo social del ajuste, el rostro humano de la política económica, el gasto social, la salud, la educación, en fin, todos aquellos temas relativos a la calidad de vida y el desarrollo humano. A diferencia del pasado, sin embargo, este redescubrimiento de los objetivos sociales del desarrollo no olvida, sino que parte precisamente del reconocimiento de las limitaciones materiales y financieras que enfrentan las sociedades menos desarrolladas. La discusión actual busca redefinir el sentido de la

política social en los tiempos del ajuste o, si se quiere, redefinir los procesos de ajuste a la luz de su verdadero objetivo: el desarrollo social".

En este contexto y, a la luz de los sucesos económicos, políticos, sociales, culturales, religiosos, etc., de la última década, que se condensan en tendencias regresivas observadas en la condición y calidad de vida de amplios sectores de la población, es cada vez mayor el imperativo de aunar esfuerzos para identificar y poner en práctica opciones de intervención viables, como respuesta a las necesidades de los grupos sociales más vulnerables.

Empero, al igual que cuando escribí el prefacio para la primera edición de este libro, creo que sólo las páginas que en el futuro se escriban, podrán dar respuestas precisas a la interrogante anteriormente planteada. Mientras tanto, es válido procurar tales respuestas, pues el futuro se forja de las ideas de las mujeres y los hombres, que lucharon por hacerlas realidad sin perder la esperanza de un mañana mejor.

Las primeras experiencias de Planificación en América Latina tienen lugar en la década de 1940 con el impulso de la CEPAL. La preocupación central de este organismo era el estudio de las condiciones del subdesarrollo. Para lo cual formularían la tesis del *deterioro de los términos del intercambio* y proponen el desarrollo industrial mediante una política de sustitución de importaciones, como estrategia para superar el subdesarrollo. Así, la Planificación aparece como el instrumento idóneo que tiene como fin coadyuvar en el logro de tal propósito.

A partir de 1961, se inician nuevas experiencias de Planificación en el continente. Esta vez, la fuerza motora la constituye la "Alianza para el Progreso" que, en su declaración de principios, condiciona la concesión de préstamos y donaciones a la existencia de programas nacionales amplios y debidamente estudiados.

Los años siguientes se caracterizan por una idea generalizada de "crisis" de la Planificación que se evidencia, entre otras cuestiones, en la desvinculación de los planes con respecto a la realidad, en la falta total o parcial de ejecución de las propuestas, en la ausencia de evaluaciones sistemáticas y de introducción de ajustes en la Planificación y en la inercia en que se desenvuelven la mayoría de los organismos encargados de la Planificación Nacional. Paralelamente, se va produciendo un divorcio entre los técnicos y los políticos. La frustración de los primeros y la insatisfacción de los segundos conlleva a que, en muchos casos, la Planificación se aisle de las esferas de decisión de más alto nivel y se asuma una actitud incrédula respecto de la utilidad de la misma.

Sin embargo, como a toda época de criticismo exacerbado, de interpelación de paradigmas, en fin, de cuestionamiento, sigue una época de exploración de nuevas opciones, se inician varios intentos que, desde diversas perspectivas, pretenden revitalizar la Planificación y mostrar su capacidad para aportar elementos en la tarea de construir una sociedad más justa, más democrática, más solidaria y más humana.

En tal sentido, la década de 1980 se inicia con la celebración del XIII Congreso Interamericano de Planificación, foro de discusión que giró en torno a la Planificación posible en la prospectiva sociopolítica latinoamericana. En esa oportunidad, tuvieron relevancia las disertaciones de Raúl Prebisch y José Luis Coraggio, así como los trabajos presentados por los equipos de investigación del CENDES y del ILPES.

Este libro se inscribe en esa línea de pensamiento. Plantea la tesis de que no es la Planificación la que está en crisis, sino una forma particular de concebirla y practicarla. La cual tiene pretensiones de neutralidad técnica, se encierra en el ámbito de lo económico y relega la cuestión política a un plano secundario.

Además, centra su mayor esfuerzo en la definición de una norma, entendida como el "deber ser" y como el punto de partida para establecer un curso de acción que permita alcanzar objetivos fijados "a priori". El producto más relevante de esa práctica es un plan desvinculado de la realidad social que pretende disciplinar e incluso, en ocasiones, disociado del proyecto político que lo origina y sustenta. Esto ha cercenado las posibilidades de la Planificación y alimentado la incredulidad sobre su eficacia.

Sin embargo, a pesar de que en el terreno de la práctica hay evidencias que permiten poner en duda la eficacia de la Planificación, ésta sigue y seguirá teniendo vigencia. Toda vez que, como proceso de análisis y cálculo, pueda ser útil para orientar la toma de decisiones que antecede a la acción. Así, mientras el ser humano tenga capacidad para actuar, es posible planificar. A menos que los defectos de la improvisación, el activismo, el espontaneísmo, el anarquismo y otros vicios derivados de formas artesanales de trabajo, se eleven a la categoría de virtudes.

Por otra parte, la experiencia histórica reciente muestra que, en el marco de las políticas de estabilización y los programas de ajuste estructural, que le adjudican al mercado un papel preponderante en la asignación de recursos y subestiman la importancia de la Planificación, se han producido tendencias regresivas en materia de empleo, ingresos y satisfacción de necesidades de amplios sectores de la población.

Las tendencias mostradas por la desocupación abierta y los niveles de subocupación, el crecimiento del sector informal, los cambios observados en el perfil de los desocupados y subocupados, el aumento de los niveles de pobreza, entre otros factores, demandan una nueva modalidad de intervención estatal. Asimismo, la recomposición de los sujetos políticos protagónicos del devenir histórico, la vuelta a la democracia en algunos países y la necesidad de profundizarla en otros, abren nuevas e interesantes pers-

pectivas para la Planificación, ya sea desde el Estado o desde otras instancias surgidas de la sociedad civil.

La tarea es, entonces, construir un método de Planificación que incorpore los aciertos de las experiencias latinoamericanas y supere las deficiencias. Sin lugar a dudas, este es un trabajo arduo y difícil al que este libro, de dimensiones modestas, sólo aspira a contribuir.

Para ello se adentra en la búsqueda de un enfoque alternativo a la Planificación normativa. Su premisa fundamental descansa en la necesidad de *identificar y perfeccionar procedimientos, técnicas e instrumentos que permitan vincular el análisis de la realidad con la intervención*, para ubicar y utilizar espacios estratégicos donde actuar.

Como una guía para orientar esa búsqueda se escoge a la *totalidad social*, comprensiva de lo político y lo económico, como el concepto que permite captar la especificidad y particularidad de los hechos sociales producidos por los actores; así como relacionarlos y vincularlos con el contexto global. Y, como la realidad social se caracteriza por la presencia de actores que luchan por imponer sus intereses estratégicos y/o contingentes, es difícil que existan situaciones de consenso. Por el contrario, el conflicto, la lucha (abierta o solapada), las "situaciones de poder compartido", son parte integrante del proceso. De ahí que el segundo elemento que se incorpora es la *viabilidad*, entendida como la posibilidad de ejecución de las acciones que se propongan.

Lo anterior lleva, en primer lugar, a asignarle a la estrategia un papel central dentro del proceso de Planificación. En segundo, a reconocer que la práctica planificadora no es solamente definir una norma, fijar objetivos y señalar los recursos necesarios para lograrlos. Es algo más. Supone la transformación progresiva de la situación inicial para ir creando condiciones que favorezcan la ejecución de proyectos capaces de conducir hacia la imagen-objetivo.

Para el desarrollo de los planteamientos anteriores, el libro está dividido en cuatro partes. La primera, tiene como objetivo introducir al lector en el contexto de la *Planificación Nacional*. Para lograrlo se conceptualiza a la Planificación en su sentido más amplio, se explican las etapas y alcances de la misma y se incluye la distinción entre plan, programa y proyecto.

En la segunda se examina el contenido de la *Planificación como categoría histórica* y se destaca el papel que ésta cumple en las distintas sociedades en que se practica. Luego, se hace un recuento de los problemas, de diversa índole, con que se enfrenta la práctica planificadora en América Latina; además, se señala que esto ha llevado a que se extienda y generalice una idea de "crisis" de la Planificación. Desemboca planteando la necesidad de revitalizarla e identificando los supuestos básicos en que debe fundamentarse tal esfuerzo.

La tercera se dedica a presentar las bases para una metodología que permita enfrentar la difícil tarea de elaborar diagnósticos útiles para la toma de decisiones. Para hacer referencia a ese tipo de diagnóstico se utiliza el término "situacional". En tal sentido, se discuten los problemas más relevantes con que tropieza esa actividad y se sugiere una estrategia de captación metodológica, que permita orientar su realización, de modo tal que sus resultados sean capaces de reflejar la naturaleza y magnitud de los problemas que se desean atender y ubicar espacios estratégicos para actuar. Sin lugar a dudas, este es el capítulo del libro que más requirió una ardua elaboración.

La última parte contiene los aspectos referidos al diseño de programas. Se entiende tal diseño como una elaboración creativa tendiente, por una parte, a introducir la viabilidad (técnica, jurídica, financiera, socio-cultural, institucional y política) como uno de los aspectos centrales del proceso y, por la otra, a incorporar una serie de criterios técnicos que permitan enfrentar algunos de los

obstáculos que se presentan a la hora de instrumentalizar las decisiones. En otras palabras, se trata de buscar una combinación adecuada entre lo político como factor decisivo de la viabilidad, y lo técnico como elemento fundamental para la operatividad de la práctica planificadora.

Nuevamente, este libro está pensado como materia auxiliar para estudiantes de cursos de Planificación en Ciencias Sociales, Economía y otras carreras. Aunque, también puede ser una guía útil para otras personas que sean responsables de traducir las políticas en acciones específicas y deseen recurrir a un escrito, sencillo y elemental, que les permita adentrarse en este difícil campo. Finalmente, es muy larga la lista de instituciones y personas a las que debo agradecer su apoyo y estímulo. Sin embargo, no puedo dejar de mencionar, en especial, a Rodolfo Vargas Vásquez, Violeta Correa y Vinicio González, con quienes contraje una infinita deuda de gratitud al escribir la primera edición de este libro.

A la *Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe de la Universidad Nacional*, al *Centro de Estudios en Planificación (CEPLA)* y a la *Editorial Humanitas* que, por diversas vías, contribuyeron a que esta nueva edición se hiciera realidad. A *María de los Angeles Piedra*, encargada de las labores de transcripción del mismo.

Empero, quiero subrayar mi mayor reconocimiento a quienes han asistido a los cursos y conferencias que he impartido en diversas universidades, instituciones públicas, organismos no gubernamentales y organizaciones populares en Centroamérica, Ecuador y República Dominicana. Una vez más, la mejor forma de expresarles mi gratitud es poniendo este libro a su disposición, que es pero les sea de utilidad.

1. Τίτλος προγράμματος ή βιολογικού

2. Μερική αναφορά της μελέτης ή της

3. Τίτλος του άρθρου ή της ανακοίνωσης

4. Όνομα του συγγραφέα ή της ομάδας

5. Διεύθυνση

6. Διεύθυνση του εργαστηρίου ή του κέντρου

7. Επώνυμο του ερευνητή

8. Ημερομηνία

9. Βιολογική ομάδα ή οργάνισμα που αφορά το θέμα

10. Διεύθυνση του κέντρου



ΠΑΡΑΡΤΗΡΙΑΚΟ ΤΕΛΟΣ
ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΣ

ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΤΕ

PRIMERA PARTE

БРИТОВА ДАЛЕ

CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN: INTRODUCCIÓN AL TEMA

1. Definición general:
Proceso de análisis y cálculo que orienta la toma de decisiones
2. Etapas de la Planificación:
Diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y ajuste.
3. Alcances de la Planificación:
Según las zonas de ubicación y el horizonte temporal.
4. Niveles operativos de la Planificación:
Plan, programa y proyecto.

1. DEFINICIÓN GENERAL: PROCESO DE ANÁLISIS Y CÁLCULO QUE ORIENTA LA TOMA DE DECISIONES.

El término Planificación tiene diversas aplicaciones: se puede planificar un viaje, planificar una familia, planificar una sociedad, etc.

En su sentido más amplio, la Planificación puede definirse del modo siguiente:

Es el procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles (1).

Conviene aclarar que toda acción es producto de una decisión, ya sea improvisada o planificada. Cuando se realiza un proceso de análisis sistemático de la realidad presente y un cálculo de las posibles evoluciones de esa realidad, la toma de decisiones que antecede la acción es planificada. Es por ello que la Planificación supone:

- a) Definir propósitos.
- b) Establecer mecanismos para el logro de los propósitos.
- c) Ejecutar acciones
- d) Conocer los resultados de las acciones.

De lo anterior, se deriva que la Planificación debe concebirse como un proceso y como un sistema. Como proceso supone un conjunto de etapas sucesivas y complementarias; como sistema, una organización que posibilite

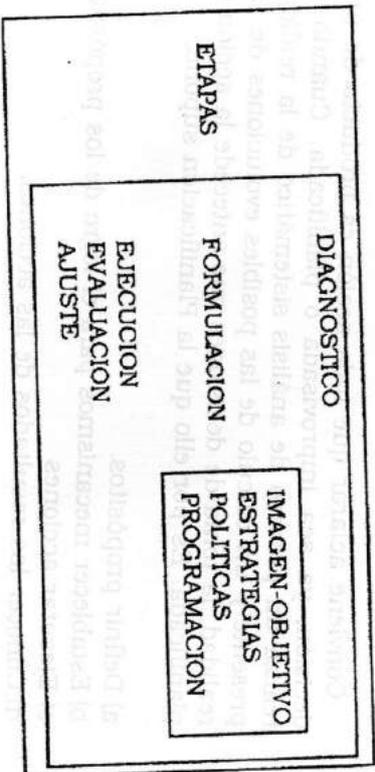
ARLETTE PICHARDO MUNIZ

atender los aspectos relacionados con la ubicación y los plazos. Esto define las etapas y los alcances de la Planificación.

2. ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN: DIAGNÓSTICO, FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, EVALUACIÓN Y AJUSTE.

La noción de proceso implica una secuencia lógica que debe abarcar las etapas siguientes:

Diagrama Nº 1 - 1
ETAPAS DE LA PLANIFICACION



A continuación, se define brevemente el contenido de cada una de las etapas mencionadas.

2.1 Diagnóstico

Consiste en investigar la realidad social en que se desea planificar, para determinar la naturaleza y magnitud

de los problemas que en ella se manifiestan, así como las causas y consecuencias de éstos. Para ello, es necesario analizar la tendencia histórica que origina y explica la existencia de tales problemas. Se trata, entonces, de conocer e interpretar la dinámica de los hechos que se han manifestado en el pasado y que se observan en el presente para prever las probables evoluciones de la situación diagnosticada. Esto último se relaciona con la formulación del pronóstico ⁽²⁾.

La importancia del diagnóstico estriba en el hecho de que la Planificación, entendida como una toma de decisiones anticipada, necesariamente tiene que fundamentarse en el conocimiento de la realidad ⁽³⁾.

2.2 FORMULACIÓN

Se refiere a elaborar, en términos claros y precisos, las decisiones y la forma en cómo éstas se llevarán a la práctica. Para tal efecto, es posible considerar las siguientes fases:

2.2.1. Imagen-objetivo: dado que el propósito de la intervención planificada es lograr una evolución en los acontecimientos distinta a la pronosticada, el paso siguiente es definir la situación que se desea alcanzar en el futuro, es decir, la imagen-objetivo.

2.2.2. Estrategias: en términos simples, es posible definir las como las orientaciones generales que pueden guiar el proceso de intervención. Estas deben contemplar el establecimiento de objetivos y metas. Ambos son los propósitos perseguidos y deben considerarse de carácter cualitativo, los primeros, y de carácter cuantitativo, las segundas.

2.2.3. Políticas: consiste en establecer las líneas generales que orientarán las acciones. Debe incluir los instru-

mentos que se utilizarán para la ejecución de las mismas.

2.2.4. Programación: se refiere a identificar, seleccionar y diseñar las acciones requeridas para llevar a la práctica las políticas. Así como al establecimiento de las responsabilidades para ejecutar y evaluar las medidas planificadas.⁽⁴⁾

Es importante el nivel operativo que se alcance en la Programación ya que éste condiciona la posibilidad de evaluar los resultados de las políticas; puesto que es a partir de los productos específicos, que se puede apreciar los efectos de las mismas. De lo contrario, se realiza una práctica bastante frecuente de sobreestimar o subestimar el papel de las políticas al elaborar conclusiones partiendo solo de los enunciados de estas.

2.3 Ejecución

Consiste en poner en práctica las medidas formuladas. Esto lleva a considerar cómo organizar y administrar el trabajo, lo que implica el control y seguimiento de las acciones que se realicen.

2.4 Evaluación

Es determinar las posibilidades de cumplimiento de los propósitos perseguidos, así como en el nivel de cumplimiento logrado en el caso de medidas en ejecución o ya ejecutadas. Debe concebirse como un proceso integral y continuo que apunte no sólo a detectar las irregularidades, sino también a proporcionar la información necesaria para elaborar las medidas preventivas y correctivas necesarias.

Lo anterior implica que la evaluación debe comprender tres momentos:

- a) Antes de la ejecución, evaluación ex-ante.
- b) Durante la ejecución, evaluación concurrente.
- c) Después de la ejecución, evaluación ex-post⁽⁵⁾.

2.5 Ajuste

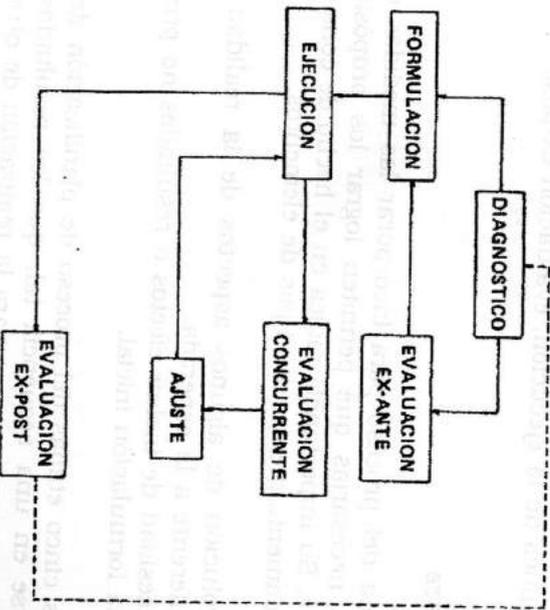
Se trata del proceso para incorporar las medidas correctivas necesarias que permiten lograr los propósitos buscados. Su importancia radica en el hecho de considerar, fundamentalmente, dos tipos de elementos:

- a) Evolución de algunos aspectos de la realidad en forma diferente a la esperada.
- b) Necesidad de incluir efectos o resultados no previstos en la formulación inicial.

Estas cinco etapas del proceso de planificación deben realizarse en una secuencia tal, que los resultados de unas sirvan como insumo para la realización de otras, y se establezcan mecanismos de retroalimentación⁽⁶⁾. En ello, juega un papel fundamental la evaluación, ya que permite localizar informaciones básicas para introducir, mantener o modificar las medidas tomadas, así como para suprimir las innecesarias.

El ciclo del proceso de Planificación podría resumirse esquemáticamente del modo siguiente:

DIAGRAMA No. 1 - 2
CICLO DE LA PLANIFICACION



(*) Sus resultados alimentan a nuevos diagnósticos.

3. ALCANCES DE LA PLANIFICACIÓN: SEGÚN LAS ZONAS DE UBICACIÓN Y EL HORIZONTE TEMPORAL.

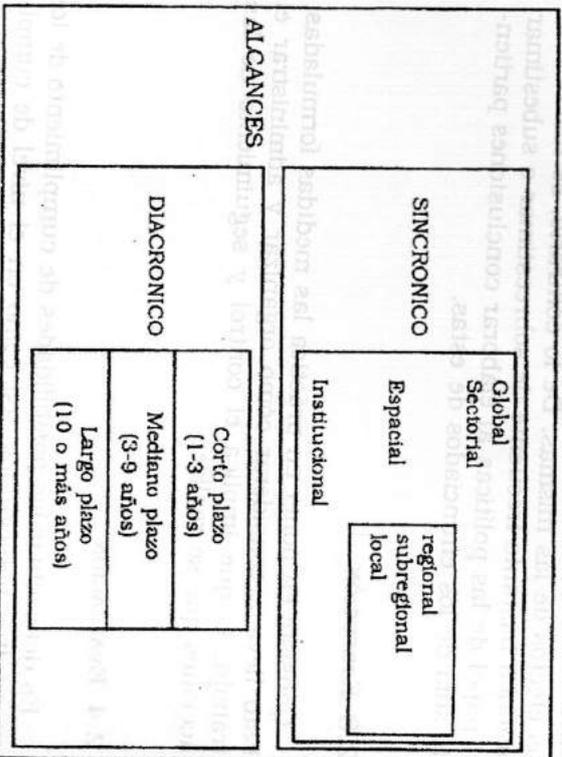
La idea de sistema se utiliza para hacer referencia a un conjunto de aspectos interrelacionados e interdependientes relativos a la ubicación y los plazos que debe comprender la Planificación.

Usualmente, se utilizan dos esquemas básicos de parcialización para aprehender sectores (o conjunto de sectores), espacios geográficos y horizontes temporales

que definen los alcances de la Planificación. Dichos esquemas se denominan:

- a) Sincrónico, que se refiere a la ubicación espacial y
- b) Diacrónico, relativo al horizonte temporal

DIAGRAMA No. 1 - 3
ALCANCES DE LA PLANIFICACION



A continuación, se define brevemente el contenido de cada uno de los alcances.

3.1 EL ALCANCE DESDE EL PUNTO DE VISTA SINCRÓNICO

Abarca los distintos niveles comprendidos por el proce-

so de Planificación en términos de la ubicación por sectores (o conjunto de sectores) y espacios geográficos.

3.1.1. *Global*: se centra en el análisis del conjunto de la sociedad, a partir de la interrelación y proyección de las variables macroeconómicas y macrosociales para definir políticas nacionales; éstas operan como el marco general en que deben inscribirse los lineamientos sectoriales, espaciales e institucionales. En esa categoría, se incluyen los planes globales de desarrollo, mejor conocidos como Planes Nacionales de Desarrollo, que en la mayoría de los países latinoamericanos, parten del programa de gobierno del partido en el poder y rigen por cuatro o cinco años de acuerdo con la duración del periodo gubernamental ⁽⁷⁾.

3.1.2. *Sectorial*: se interesa por la desagregación de las variables macroeconómicas y macrosociales en función de sectores productivos (por ejemplo, el Plan Nacional de Agro-Industrias o el Plan Nacional de Desarrollo Forestal) o de los llamados sectores sociales (por ejemplo, el Plan Nacional de Salud o el Plan Nacional de Educación) ⁽⁸⁾; para definir políticas y acciones que sirvan como marco de referencia para tales sectores.

3.1.3. *Espacial*: se ocupa de las cuestiones relativas a la ubicación territorial; se concreta en políticas y acciones regionales referidas, fundamentalmente, al uso de los recursos espacialmente localizados. Un ejemplo de este tipo lo constituyen los Planes Integrales de Desarrollo para la Región Atlántica.

3.1.4. *Institucional*: pretende el ordenamiento racional de las actividades institucionales dentro de un marco de coordinación y evaluación permanentes. Con el propósito de definir políticas y acciones que orientan las tareas que competen a la institución de que se trate ⁽⁹⁾.

La diferencia entre Planificación global, sectorial y regional, está racionalmente concebida para los fines de división y especialización del trabajo. Sin embargo, en la prác-

tica lo que se hace es perder de vista la noción de totalidad y sustituiría por una globalidad en la que aparecen una serie de aspectos desvinculados unos de otros ⁽¹⁰⁾.

3.2 EL ALCANCE DESDE EL PUNTO DE VISTA DIACRONICO

Se refiere a los horizontes temporales que puede abarcar la Planificación tal como se explica a continuación:

3.2.1. *Largo plazo*: pretende trazar las líneas generales del desarrollo para un periodo de tiempo prolongado. Se le denomina también prospectiva o perspectiva ⁽¹¹⁾. En América Latina este tipo de experiencia no se ha realizado, aunque existen algunos estudios prospectivos. Ejemplos de tales esfuerzos se han desarrollado en Ecuador (1964-1973), Perú (1968-1978), Panamá (1970-1980), Bolivia (1971-1991), Honduras (1974-1983), República Dominicana (1976-1986).

3.2.2. *Mediano plazo*: define acciones tendientes a la organización de la sociedad para el logro de los objetivos de desarrollo. Comúnmente, el plazo establecido es de cuatro a cinco años. En esta categoría, se incluyen los Planes Nacionales de Desarrollo.

3.2.3. *Corto plazo*: intenta adaptar las medidas del largo y mediano plazo en función de los problemas coyunturales que van surgiendo. Ello se hace con el propósito de regular las fluctuaciones imprevistas en los procesos económicos, sociales y políticos. Ejemplos de Planificación para el corto plazo, son los Planes Operativos Anuales.

Es conveniente destacar que los alcances de la Planificación contemplados en los esquemas diacrónico y sincrónico no son excluyentes sino complementarios. Es decir, la Planificación global, sectorial, regional e institucional se define en horizontes temporales, para el largo,

mediano y corto plazo. Así, por ejemplo, los Planes Nacionales de Desarrollo son, al mismo tiempo, globales y de mediano plazo.

4. NIVELES OPERATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN: PLAN, PROGRAMA Y PROYECTO.

Como ya se ha señalado, la Planificación debe definir las acciones específicas que permitan concretar las medidas de carácter general. Por lo tanto, es necesario clarificar la relación entre los diferentes niveles operativos de la Planificación.

Comúnmente, las categorías de plan, programa y proyecto se usan indistintamente. Sin embargo, es recomendable superar esa situación, puesto que en la práctica, se convierte en un elemento que distorsiona la organización del trabajo e impide precisar los límites de acción de cada uno.

En rigor, el plan debe ser el marco general que contiene las directrices que deben seguirse en la formulación de los programas. Estos últimos deben ocuparse de atender problemas específicos. En tanto, los proyectos, como el eslabón final del proceso de Planificación, deben orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos en las políticas.

En el Cuadro No. 1-1, se resumen los elementos principales que permiten hacer la distinción entre plan, programa y proyecto.

CUADRO No. 1 - 1
PLAN - PROGRAMA - PROYECTO: Caracterización general

	PLAN	PROGRAMA	PROYECTO
DEFINICIÓN	Es un documento sistematizado y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo. Atiende, resumido el conjunto de decisiones en torno de los propósitos (objetivos y metas) que se desean lograr y a los medios (esquema de asignación de recursos) para obtener el elemento típico de Planificación Estatal.	Es un conjunto coordinado y orientado de proyectos que tiende a la atención de problemas específicos para el logro de algunos usos de los objetivos de desarrollo.	Es la unidad operativa dentro del proceso de Planificación y constituye el eslabón final de dicho proceso. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos.
ELEMENTOS QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN SU PRESENTACIÓN*	<ul style="list-style-type: none"> — Diagnóstico — Estrategia — Políticas — Objetivos — Previsión de acciones — Identificación de acciones — Marco institucional 	<ul style="list-style-type: none"> — Antecedentes — Justificación — Prioridades de intervención — Marco estratégico (imagen, objetivo, estrategia, objetivos y metas) — Marco de acción (identificación y ordenamiento de proyectos) — Marco institucional — Inventario de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> — Descripción sumaria del proyecto. — Justificación — Objetivos y metas — Tiempo y localización — Estructura — Presupuesto — Calendario — Evaluación
DURACIÓN	1 - 30 años	1 - 5 años	meses-años
RESPONSABLES DE SU FORMULACIÓN	Órgano Central del Sistema Nacional de Planificación (SNP) (13) o, en su defecto, la Oficina de Planificación. En el caso de los planes institucionales, corresponde a las entidades.	Instituciones públicas o privadas de acuerdo con la asignación de responsabilidades del Gobierno Central y con base en las líneas directrices por el Organismo Central del SNP o por la Oficina de Planificación.	Unidades ejecutorias de los organismos públicos y privados involucrados en la problemática que se pretende atender.
EJEMPLOS	Plan Nacional de Desarrollo 1982-86 "Vamos a la Urruca"	Programa de Vivienda	Proyecto de construcción de 500 viviendas en Chincarrita de Punterenas
	Plan Global Económico y Social para 1982.		

NOTAS

- (1) En el caso de la Planificación Societaria, esta definición es válida, siempre y cuando se maneje en términos generales sin hacer referencia a ninguna sociedad en particular. Esto es así ya que, dependiendo de las condiciones históricas, a la Planificación se le asignan funciones distintas, tal y como se examina en el Capítulo II.
- (2) Sobre esto se insistirá más adelante.
- (3) La importancia, requisitos y procedimiento que deben seguirse para la elaboración del diagnóstico, se desarrollan en el Capítulo V.
- (4) El procedimiento metodológico que debe seguirse en la Programación se presenta en la Cuarta Parte.
- (5) Lo relativo a la evaluación es tratado en el Capítulo VI, al abordar el tema que se refiere a la elaboración del diagnóstico.
- (6) En el desarrollo de esas etapas, es conveniente señalar la importancia que adquiere la coordinación, entendida ésta como algo más que asistir a reuniones. Se trata de definir en común acuerdo, los puntos de partida para establecer niveles de responsabilidad compartida en la ejecución de las acciones.
- (7) Los planes Nacionales de Desarrollo constituyen una expresión de la política gubernamental para los diferentes aspectos que debe contemplar el proceso de Planificación. Deben incluir, al menos, un resumen de los resultados del diagnóstico, estrategia para el desarrollo que esté especificada en políticas y objetivos, provisiones e identificación de programas.
- (8) Los ejemplos de planes, salvo indicación contraria, se refieren a la experiencia de Planificación en Costa Rica. Se presentan a modo ilustrativo, sin prejuzgar su contenido.
- (9) Una propuesta en tal sentido, se encuentra en el trabajo realizado por la autora junto a Rodolfo Vargas Vásquez. Cfr. "Planificación Institucional: Esquema de una alternativa para el presente". En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, número 2, año II, San José (Costa Rica), enero-junio 1982, pp. 207-219.
- (10) Ejemplo de ello lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", Costa Rica, Presiden-

cia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, San José, 1979.

(11) Es el caso del Plan de Electrificación de la URSS (GOELRO), que fue el primer plan societario realizado en el mundo y era un plan prospectivo.

(12) Esta lista no es exhaustiva. Se señala los elementos mínimos que deben ser considerados en los documentos de planes, programas y proyectos.

(13) Entendido éste como una unidad central de Planificación que asume el papel de rectora del proceso y unidades sectoriales y regionales ubicadas en los ministerios e instituciones autónomas, cuyo propósito es operar en conjunto para la instrumentación de las decisiones.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

- AHMADA, Jorge: *Notas para una teoría general de la Planificación*, Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1965.
- : *Planificación del Desarrollo*, Santiago (Chile), ICIRA, 1969.
- ANDER-EGG, Ezequiel: *Introducción a la planificación*, Buenos Aires, Lumen, 1995.
- MARTNER, Gonzalo: *Planificación y presupuesto por programas*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, Siglo XXI editores, 1979.
- TINBERGEN, Jean: *La Planeación del Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

I. LA PLANIFICACIÓN SOCIETARIA: FORMA PARTICULAR DE LLEVAR A LA PRÁCTICA UN PROYECTO POLÍTICO.

Como se señaló en el Capítulo anterior, a la Planificación se le asignan funciones distintas dependiendo de las características específicas de la sociedad en que se practica, en especial lo que se refiere a:

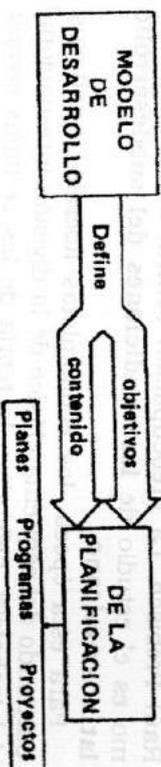
- a) La dinámica que asuman las leyes básicas que rigen el funcionamiento de la sociedad.
- b) La actuación de las fuerzas sociales presentes en la misma.
- c) La inserción y posición del país en el contexto internacional.
- ch) El papel del Estado, especialmente en lo concerniente al nivel y características de su intervención y a factores de orden institucional (¹).

Así entonces, la Planificación societaria aparece como una forma particular de llevar a la práctica un determinado proyecto político. Aunque la existencia de este último no implica, necesariamente, la presencia de la primera. De hecho en una sociedad siempre existe un proyecto político, hecho en una sociedad siempre existe un proyecto político, por más estructurados y difusos que estén sus propósitos. Por proyecto político se entiende un conjunto de **planes que -no necesariamente aparecen explícitos-⁽²⁾, sobre el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener y es sustentado por una fuerza social o coalición de fuerzas.** Así, todas las fuerzas sociales inscritas en la escena política pueden tener un proyecto político. Sin em-

bargo, en el terreno de la práctica aquella fuerza que asume carácter hegemónico y se convierte en conductora de los procesos políticos, es la que logra un mayor peso en el proceso de toma de decisiones.

Los elementos centrales del proyecto político o **modelo nacional de desarrollo**, como también se le denomina, delimitan los objetivos que debe perseguir la Planificación; es decir, la razón para la que se planifica. Además, cómo se planifica, o sea, el contenido de la concepción y la práctica de la Planificación (3).

GRAFICO No. II - 1
DINAMICA DEL PROCESO DE PLANIFICACION



En ese contexto el Estado aparece como la voluntad política que le confiere o otorga legitimidad al proceso de Planificación y como el actor privilegiado dentro de ese proceso.

En virtud de todo lo anteriormente apuntado es posible distinguir, al menos, tres tipos de funciones que asume la Planificación, de acuerdo con las características de la organización social en que se practica. Esas funciones se comentan brevemente a continuación.

1.1 LA PLANIFICACIÓN EN ECONOMÍAS SOCIALISTAS: MECANISMO SOCIAL SUSTITUTIVO DEL MERCADO(4).

Desde el punto de vista histórico la Planificación socialista surge en la URSS, en 1917, con el triunfo de la revolución bolchevique. En ese contexto, se concibe como un mecanismo para racionalizar la toma de decisiones ante la dificultad para lograr una adecuación entre los recursos disponibles (que eran escasos) y las necesidades de la población (que eran numerosas).

En ese contexto, la Planificación es adoptada como método de gobierno y considerada como el **sustituto** del mercado, en circunstancias en que la importancia de este último se reducía al mínimo. Además, se practica en el marco de un Estado que asume la propiedad de los medios de producción y centraliza las decisiones más importantes en materia de precios, salarios, etc.

En las condiciones arriba señaladas, Rusia deja de ser el país más subdesarrollado de Europa y se convierte en una de las potencias mundiales. La Planificación fue el instrumento para orientar los procesos de producción, comercialización e intercambio que permitieron alcanzar ese desarrollo.

1.2 LA PLANIFICACIÓN EN ECONOMÍAS CAPITALISTAS AVANZADAS: TÉCNICA CORRECTIVA DE LAS FALLAS DEL MERCADO.

Por otra parte, en occidente tienen lugar una serie de sucesos históricos que ponen en cuestionamiento la estabilidad económica de los países capitalistas avanzados. Entre tales sucesos se destaca la **depresión de 1929** que marca la ruptura del liberalismo económico y el paso al intervencionismo estatal. Al compás de las políticas

ARLETTYE RICHARDO MUNIZ

keynesianas, los estados capitalistas desarrollados comienzan a participar de manera creciente en el desarrollo económico y social (5).

Corresponde también a este período, la consolidación de un nuevo orden económico internacional, caracterizado por el hecho que Estados Unidos de América se convierte en el centro hegemónico del mundo capitalista (6), e impulsa el **Plan Marshall**. Este consistía en un conjunto de medidas económicas que pretendían contribuir a la reconstrucción de las economías europeas, como una forma de contrarrestar las posibles influencias de la revolución bolchevique.

Lo anterior coincide con la acogida de la Planificación en los países capitalistas avanzados, en los cuales ésta aparece como una técnica de Programación económica con énfasis en el corto plazo. Su intención es ordenar los procesos de producción y corregir los problemas derivados de la coyuntura; sin pretender alterar la lógica del sistema capitalista, a saber:

- a) La existencia de la propiedad privada sobre los medios de producción.
- b) La presencia del mercado como mecanismo asignador de recursos.

En estos países la Planificación se constituye en un **complemento** para la economía de mercado y no en su sustituto. De ahí que, las funciones que asume son las siguientes:

- a) Detectar las irregularidades en el funcionamiento del mercado.
- b) Proponer medidas correctivas para regular y reordenar el mercado cuando las contradicciones del capitalismo provocan una crisis.
- c) Contribuir a asegurar la permanencia y posición

PLANIFICACION Y PROGRAMACION SOCIAL

del país en el contexto del orden económico internacional (7).

1.3 LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA: INSTRUMENTO PARA ALCANZAR EL DESARROLLO.

1.3.1 Primeras experiencias de planificación: La influencia de la CEPAL.

En América Latina, hacia el segundo quinquenio de 1940, comienza a actuar la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo la dirección del economista Raúl Prebisch. La preocupación central de este organismo es el estudio de **las condiciones del subdesarrollo latinoamericano**.

Para esta época, los economistas liberales ortodoxos, partiendo del esquema clásico de la división internacional del trabajo(8), defendían la teoría de las **ventajas comparativas del mercado**, formulada por David Ricardo(9). Dicha teoría plantea que el intercambio comercial lleva a especializar la producción por países y, por lo tanto, a reducir los costos de los productos. De ahí que, tanto los países centrales como los países periféricos, obtienen ganancias al realizar dicho intercambio.

La CEPAL se opone a esa teoría y elabora la tesis del **"deterioro de los términos del intercambio"**(10). En esta última, sostienen que los agentes de los países industrializados, con el progreso técnico, reducen los costos de producción; y, en lugar de que ello sea motivo para disminuir los precios de sus productos, lo que hacen es aumentar sus ingresos y ganancias. Demuestran que los precios de los bienes agrícolas tienden a aumentar en una proporción relativamente menor que los precios de los bienes industriales y que la demanda de productos primarios, tiende a crecer con relativa lentitud e irregular-

ridad en comparación con el crecimiento industrial ocurrido en los países centrales. Señalan, además, que las relaciones comerciales sostenidas entre países centrales y periféricos son desventajosas para los segundos y que ese intercambio desigual es la causa fundamental del subdesarrollo latinoamericano.

Para superar el estado de subdesarrollo proponen sustituir las importaciones por producción nacional, con el propósito de dar inicio a un proceso de desarrollo "hacia adentro", con miras a re-distribuir el ingreso y mejorar los niveles de vida de la mayoría de la población. En ese contexto la Planificación se concibe como el instrumento capaz de disciplinar el desarrollo industrial.

Así, con la influencia de las ideas de CEPAL, se desartollan las primeras experiencias de Planificación en territorio latinoamericano, las cuales se caracterizan por enfatizar en la velocidad del crecimiento de la producción y concentrarse en la elaboración de diagnósticos y proyecciones para el mediano y largo plazo.

Esas experiencias se inician en Chile (1939), Paraguay (1948), Colombia (1951), Bolivia (1953), Ecuador (1954), Brasil (1956), Venezuela (1958), México (1958) y Uruguay (1960). En muchos casos esos esfuerzos se realizaron en el marco de gobiernos con ideología "reformista-desarrollista". Para los cuales planificar aparecía como una necesidad. Para la medida que permitía afrontar de manera más racional la intervención del Estado en la economía, con el fin de orientar el modelo de desarrollo industrial e imprimirle estabilidad al pacto social en que este se sustentaba (11).

Sin embargo, en la medida en que los procesos de producción y reproducción de capitales se tornaron más complejos y de acuerdo con la particular evolución histórica de los países, se va conformando con mayor nitidez la diferenciación entre clases y afloran contradicciones que hacen entrar en crisis al modelo industrial y ponen

en evidencia la capacidad real de las medidas asistenciales para responder a las reacciones populares. En esta época cobran auge los movimientos populares, cuya manifestación más significativa la constituye el triunfo de la revolución cubana.

Ante el avance del proceso de acumulación, la concentración y centralización de capital, la exportación de capitales y su posterior trans-nacionalización, la creciente proletarianización de campesinos y productores artesanales, los lazos financieros establecidos a través de inversiones y préstamos y el intercambio comercial realizado en términos desfavorables para los países periféricos, entre otros factores, se profundizan las desigualdades socioeconómicas. Esto se evidencia, fundamentalmente, en un creciente deterioro del nivel y calidad de vida de gran parte de la población. Para dar una respuesta a esta situación el Estado, mediante la Planificación de políticas sociales y la creación de instituciones para ejecutarlas, comienza a participar en forma más orgánica en el Desarrollo Social.

1.3.2 Nuevas experiencias de planificación: El impulso dado por la alianza para el progreso.

De 1961 en adelante, se inician nuevas experiencias de planificación en el continente. Las cuales se caracterizan por:

- a) Predominio de los aspectos operativos de la planificación, al centrarse en la formulación de programas y proyectos para el corto plazo.
- b) Interés por la dirección del crecimiento y no tanto por la velocidad, pero sin haber logrado un acuerdo respecto de cuál debe ser esa dirección.
- c) Énfasis en los "aspectos sociales" del desarrollo.

Esta vez la fuerza motora que impulsa la idea de la Planificación es la Alianza para el Progreso. En su declaración de principios, condiciona la concesión de préstamos y donaciones provenientes de organismos internacionales a la existencia de programas nacionales amplios y debidamente estudiados, que fortalecerían la democracia, salvaguardarían la libre empresa e identificarían las reformas necesarias para lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de la población ⁽¹⁾.

En ambas épocas, la Planificación en América Latina se practica para cumplir con las funciones siguientes:

- a) Identificar los obstáculos que se oponen al desarrollo.
- b) Proponer medidas para contrarrestar tales obstáculos.

Empero, cumplir con esas funciones significa competir con el mecanismo del mercado que se pretende alterar, lo que enfrenta a la Planificación del Desarrollo con una gran contradicción: dado que el mercado responde a intereses socio-económicos, alterar su libre juego supone modificar las estructuras de poder que lo respaldan. Ello ha condicionado los resultados obtenidos y explica la complejidad de la tarea de la Planificación, lo difícil de entender su significado y la diversidad de obstáculos con que se enfrenta su práctica. Eso es lo que se analiza en el capítulo que sigue.

NOTAS

(1) Estos factores se refieren a la burocracia y "tecnocracia" estatal, ya que la estructuración y nivel de consolidación de las mismas, puede favorecer las posibilidades de desarrollo de la práctica planificadora. Sobre el particular, cfr. Matus, Carlos: *Estrategia y Plan*, México, siglo XXI editores, 1978, pp.38-49.

(2) Los rasgos generales que caracterizan a un determinado proyecto o modelo de desarrollo pueden inferirse de las expresiones ideológicas de los grupos sociales que impulsan el modelo.

(3) El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ha desarrollado una caracterización de los diferentes estilos de desarrollo vigentes en la región latinoamericana, Cfr. "El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe". Ponencia presentada al XIII Congreso de Planificación en América Latina y el Caribe: *La Planificación posible en la perspectiva sociopolítica latinoamericana*, Caracas, Venezuela, 1980.

(4) Se refiere a la concepción histórica de la planificación en el socialismo, lo que es sabido que se encuentra en proceso de redefinición.

(5) En el campo de lo económico el carácter interventor del Estado se manifiesta, entre otras cuestiones, en la regulación de precios, fijación de salarios, cobros de tasas impositivas, etc. En algunos casos, también incursiona en la producción, invirtiendo en aquellas ramas que no resultan rentables para el capital privado, que la inversión es de más alto riesgo y más lenta su recuperación. En lo social, se encarga de prestar determinados servicios que adquieren importancia y complejidad en países como los Estados Unidos de América, bajo la forma del "Welfare State". Sobre esto último, Frances Fox Piven y Richard Cloward plantean que las medidas sociales siempre han sido implementadas con el objetivo de reducir la intranquilidad entre los pobres y muestran que las funciones sociales del Estado dependen directamente, tanto en su existencia como en su ritmo y modalidades, de la intensidad de la movilización popular: ya sea como efecto de las luchas, ya sea como tentativas del

Estado para desarrollarlas por anticipado. *Regulating of poor: the functions of public welfare*. New York, Vintage book, 1971.

(6) Sobre el particular, cfr. Poutanzas, Nikos: *Clases sociales y poder politico en el Estado capitalista*. México, siglo XXI editores, 1969 y Silva Michelena, José Agustín: *Políticas y bloques de poder: crisis en el sistema capitalista*. México, siglo XXI editores, 1976.

(7) Las experiencias más difundidas de planificación en el capitalismo desarrollado se han realizado en los países de Europa Occidental. En particular el modelo francés es conocido como el intento más eficaz de programación económica "indicalva" o "concertada".

(8) Según la cual a los países periféricos les corresponde el papel de proveedores de materias primas y bienes alimenticios, y a los países centrales, el de productores de bienes industriales.

(9) Sobre el particular, cfr. especialmente: Ricardo, David: *Principios de Economía Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1959; Ohlin, Bertil: *International Trade*. Cambridge, Harvard University Press, 1933; Heckscher, Eli: "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", en *American Economic Association, Reading in the theory of international trade*, Fladella, 1949 y Samuelson, Paul: "International Trade, and the Equalization of Factor Prices", en *Economic Journal*, 1948.

(10) Los fundamentos de esa tesis pueden encontrarse, principalmente, en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, Naciones Unidas, 1951 y Prebisch, Raúl: "El desarrollo económico y algunos de sus principales problemas" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII No. 1, Santiago (Chile), febrero 1962 (la primera edición es de 1950).

(11) Para conocer en detalle el contenido del modelo nacionalista-desarrollista-populista, cfr. principalmente: Germani, Gino et al: *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*, México, Ediciones Era, 1974; Ianni, Octavio: *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Ediciones Era, 1975.

(12) Cfr. Congreso Interamericano Económico y Social. *Declaración a los pueblos de América: Carta de Punta del Este*. Uruguay, 1961.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

- DOBB, Maurice: *El desarrollo de la economía soviética desde 1917*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1972.
- CARDOSO, Fernando Henrique: "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo", en *Revista CEPAL*, Santiago (Chile), segundo semestre 1977, pp.7-40.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago (Chile), Editora Universitaria, 1969.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL: "El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe" op.cit.
- LEWIS, W. Arthur: *Teoría de la Planificación Económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- MATUS, Carlos: *Estrategia y Plan*, México, Siglo XXI editores, 1972.
- PEKARSKI, Leonid: *La Planificación, ley y espíritu de la economía*, Moscú, Editorial de la Prensa Nonosti, 1979.
- PREBISCH, Raúl: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- PICHARDO MÚÑIZ, Arlette y VARGAS VASQUEZ, Rodolfo: *Resumen de los planes formulados en la década del 70 en América Latina*, San José, mimeo, 1982.
- PIVEN, Frances Fox y CLOWARD, Richard: *Regulating of poor: the functions of public welfare*, New York, Vintage book, 1971.
- RODRIGUEZ, Octavio: *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- SUNKEL, Oswaldo y PAZ, Pedro: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, siglo XXI editores, 1978.

ВНЕШНЯЯ ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА

ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА.

ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА.

ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА.

ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА. ВНЕШНЯЯ ПЕРСПЕКТИВА ПРАКТИЧЕСКИ НЕИЗВЕСТНА.

CAPÍTULO III

PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

1. Hacia la identificación de los obstáculos con que se enfrenta su práctica. 2. ¿La "crisis" de la Planificación? o... ¿Una Planificación en "crisis"? 3. Las posibilidades de la Planificación.

1. HACIA LA IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS CON QUE SE ENFRENTA SU PRÁCTICA.

Es lugar común aseverar que en sus inicios la Planificación latinoamericana despertó grandes expectativas, especialmente en los círculos intelectuales, que cifran en ella sus mejores ambiciones, ideales y esperanzas. Sin embargo, con el tiempo esto se va desvaneciendo y a una época en que la Planificación muestra eficacia relativa para afrontar los problemas derivados del crecimiento económico, sigue un periodo de incertidumbre, apatía e incredulidad acerca de la eficacia de la misma.

Sobre ese particular, conviene señalar que no se trata de un análisis exhaustivo que dé tratamiento particular al desarrollo de la Planificación en cada país. Sin describir que existen particularidades importantes en cada uno de ellos, se trata de destacar aquellas generalidades útiles para entender la situación mencionada en el párrafo anterior y realizar un esfuerzo por desentrañar las posibilidades y perspectivas de la Planificación latinoamericana (1).

Para tal efecto, es necesario, en primer lugar, hacer referencia al hecho de que, en general, las experiencias de Planificación Nacional han estado signadas por una serie de diversas limitaciones, dificultades y obstáculos que pueden clasificarse de la forma siguiente:

... el primer lugar, es necesario, en primer lugar, hacer referencia al hecho de que, en general, las experiencias de Planificación Nacional han estado signadas por una serie de diversas limitaciones, dificultades y obstáculos que pueden clasificarse de la forma siguiente:

... el primer lugar, es necesario, en primer lugar, hacer referencia al hecho de que, en general, las experiencias de Planificación Nacional han estado signadas por una serie de diversas limitaciones, dificultades y obstáculos que pueden clasificarse de la forma siguiente:

... el primer lugar, es necesario, en primer lugar, hacer referencia al hecho de que, en general, las experiencias de Planificación Nacional han estado signadas por una serie de diversas limitaciones, dificultades y obstáculos que pueden clasificarse de la forma siguiente:

... el primer lugar, es necesario, en primer lugar, hacer referencia al hecho de que, en general, las experiencias de Planificación Nacional han estado signadas por una serie de diversas limitaciones, dificultades y obstáculos que pueden clasificarse de la forma siguiente:

CUADRO No. III - 1

HACIA LA IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS
CON QUE SE ENCUENTRA LA PLANIFICACION

1. De la Planificación en general.	1.1 Derivados del orden administrativo vigente y de las estructuras que le dan soporte.
	1.2 Vinculados con la formación profesional de los encargados de la Planificación.
	1.3 Relacionados con el procedimiento metodológico utilizado en la formulación de planes.
2. De la planificación...¿Social?	2.1 Condicionados por las concepciones vigentes de Planificación Social y su desarticulación con la Planificación Económica.
	2.2 Con respecto al nivel de desarrollo de las Ciencias Sociales.
3. Los problemas esenciales.	3.1 Las características del modelo de desarrollo
	3.2 La inexistencia de una voluntad política firme y decidida para respaldar a los procesos de Planificación.

A continuación, algunos elementos que dan cuenta de los problemas citados en el cuadro anterior.

1.1 DE LA PLANIFICACION EN GENERAL: EL ORDEN ADMINISTRATIVO, LA FORMACION PROFESIONAL DE LOS ENCARGADOS DE LA PLANIFICACION Y EL PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.

a) Los problemas derivados del orden administrativo y de las estructuras que le dan soporte.

Las estructuras administrativas, sobre las que se cimentan las instituciones del sector público responsables de la Planificación Nacional, adolecen de una serie de limitaciones, entre las cuales se destaca un denominador común: la rigidez administrativa, que dificulta la operatividad de los Sistemas Nacionales de Planificación y no permite lograr la adecuada división y especialización del trabajo que dicho sistema requiere.

En tal sentido, se puede señalar como una de las consecuencias más importantes, **la duplicidad de funciones** observada a partir de instituciones con objetivos superpuestos y de estudios sobre una misma problemática, realizados por varias instituciones sin el menor intento de coordinación. Además, en años recientes, se nota una tendencia a crear organismos centralizados que se convierten en una especie de "monstruos" incapaces de permitirle racionalidad al funcionamiento institucional. Todos estos elementos provocan desperdicio y subutilización de recursos, tanto materiales y financieros como humanos. A lo anterior, se le suma ineficiencia en la coordinación, escaso poder de control y evaluación, y dificultad para recoger, sistematizar y analizar información en el momento en que la necesidad de la acción lo señale oportuno. Esto último, en ocasiones, se trata de

suplir con el uso de informaciones inexactas y/o desactualizadas.

- b) Los problemas derivados de las carencias profesionales.

Asimismo, la carencia de personal especializado en Planificación y con capacidad para entender la complejidad de los procesos sociales, se ha traducido en serias limitaciones para adelantarse en el conocimiento de la realidad nacional con el fin de desentrañar las necesidades reales y sentidas por la población. La práctica planificadora, en muchos casos, se ha reducido a un empirismo con escasa consideración de los factores conjunturales y de los efectos no previstos. Por lo tanto, no ha sido capaz de proponer en el momento preciso, opciones de intervención que se constituyan en la base del proceso para explorar y seleccionar las medidas más convenientes, oportunas y viables para orientar la toma de decisiones.

- c) Los problemas derivados del procedimiento metodológico utilizado en la formulación de los planes.

Las experiencias históricas de Planificación en América Latina, se han basado en el procedimiento metodológico cuyos fundamentos forman parte del enfoque **normativo**. Los lineamientos de tal enfoque, pueden resumirse de la forma siguiente:

La norma, entendida como el "debe ser", es el elemento central del enfoque y el punto de partida para la definición de un curso de acción que permita alcanzar objetivos definidos "a priori". En esta forma de proceder, subyace la intención de imponer a la realidad, ideas preconcebidas.

Desde esta perspectiva, la práctica planificadora se realiza bajo los siguientes principios:

- a) Es nacional y gubernamental, por lo tanto, la intervención planificada se identifica exclusivamente con las decisiones del Estado.

b) Reconoce que el Estado es la autoridad política, en tanto que interviene en la economía y le imprime el funcionamiento del sistema un "ordenamiento racional"; no obstante, el mecanismo asignador de los recursos, por excelencia, sigue siendo el mercado.

c) Se circunscribe el ámbito de "lo económico" y pone énfasis en las esferas de la producción y distribución de bienes y servicios, asignándole gran importancia a las variables financieras.

En esas circunstancias, el papel de la Planificación se reduce a:

a) **Elaborar**, de acuerdo con la definición de prioridades establecidas por las autoridades políticas, los objetivos perseguidos en la producción de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades individuales y colectivas.

b) **Diseñar** el esquema de asignación de recursos para el logro de los objetivos propuestos, lo que implica definir la estructura de la oferta para satisfacer la demanda interna, las necesidades de importación y las posibilidades de exportación. Para tal diseño, se toma como base el modelo de gestión económica, el cual es determinado por el proyecto de desarrollo y a su vez, condiciona los mecanismos de generación y distribución de ingresos.

Esta concepción de Planificación tiene pretensiones de neutralidad técnica, se encierra en el ámbito de lo económico.

nico y **relega la cuestión política** a un plano secundario. Su función se limita a imprimirle racionalidad al procedimiento para seleccionar medios y fines en virtud de una norma preestablecida. El producto más relevante de esa práctica es un plan desvinculado de la realidad social que pretende disciplinar e incluso, en ocasiones, disociar del proyecto político que lo origina y sustenta. Más aún, en muchos casos, expresa la visión del grupo de técnicos que lo formula, para los cuales la mayor preocupación suele ser la estructura semántica del mismo (2).

1.2 DE LA PLANIFICACIÓN ... ¿SOCIAL?: SU CONTENIDO Y EL NIVEL DE DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES.

- a) Los problemas derivados de las concepciones vigentes de Planificación y su desarticulación con las políticas económicas.

Un problema central con el que se encuentra la Planificación Social, es qué puede entenderse como tal. La experiencia en Latinoamérica muestra que en los círculos profesionales, se discuten y aceptan diversas definiciones (3); mientras que en la práctica institucional, se le asigna el papel de planificar políticas sociales consideradas de manera residual, aisladas del contexto global de la Planificación y formuladas a partir de un proceso de parcelación de la realidad, que define en forma desvinculada, políticas económicas y políticas sociales sin detenerse, ni siquiera, a analizar los efectos cruzados de las mismas.

- b) Los problemas vinculados con el nivel de desarrollo de las Ciencias Sociales.

Por otra parte, las Ciencias Sociales en América Latina

en el estado actual de su desarrollo, no han asumido el desafío que significa elaborar técnicas e instrumentos adecuados para las particularidades histórico-estructurales de estos países que permitan enfrentar con eficacia la intervención social.

Las carencias fundamentales se observan en los campos siguientes:

- a) Los procesos por construir, verificar y validar indicadores socio-económicos que den cuenta de los aspectos relevantes de la realidad social (4).
- b) Las estrategias para definir opciones de intervención que permitan atender los problemas sociales y responden a los intereses y expectativas de los sectores poblacionales a los cuales van dirigidas, mediante la participación efectiva de los mismos en las diferentes fases del proceso de Planificación (5).
- c) La definición de formulaciones metodológicas que permitan traducir las políticas sociales en programas y proyectos técnicamente estructurados y políticamente viables (6).

En el mismo sentido, el ILPES ha señalado una serie de factores que afectan negativamente el impacto efectivo de la acción gubernamental sobre los procesos de desarrollo social. Ellos son:

- a) Condiciones de incertidumbre: todos los países de la región tienen una escasa dotación de recursos (de organización, infraestructura, logísticos, personal calificado, rutinas de recolección de datos, etc.) para producir informaciones sobre variables e indicadores.
- b) Debilidad teórica: que es un reflejo del estado de desarrollo característico de las Ciencias Sociales; y tiene las siguientes consecuencias:

- i) Afecta negativamente los procesos para construir y elaborar indicadores sociales, puesto que todo indicador descansa sobre una base teórica, que determina su grado de utilidad y eficiencia.
- ii) Dificulta la identificación de los instrumentos para poner en práctica las políticas.

c) Determinación de objetivos específicos, los cuales plantean dos órdenes de problemas:

- i) En primer lugar, deberían derivarse y ser coherentes con los objetivos globales. Sin embargo, muchas veces se definen de un modo relativamente autónomo lo que no garantiza que los programas y proyectos que se lleven a la práctica impliquen, necesariamente, el logro de los objetivos globales. Incluso, puede ocurrir que provoque efectos no buscados y hasta contradictorios con aquellos.
 - ii) En segundo lugar, es frecuente que no se alcance el nivel operativo requerido para un objetivo específico. En otras palabras, que se proceda a la ejecución con objetivos mal definidos e imprecisos. En ese caso, no sólo se hace imposible determinar si un programa o proyecto en cuestión es coherente con los objetivos globales, sino que ello torna a la vez ilusorio todo intento de evaluación, tanto ex-ante como ex-post.
- d) Problemas metodológicos, que afectan:
- i) Por una parte, la medición de los fenómenos sociales relevantes, es decir, la construcción y fidelidad de los indicadores sociales. A esto último se asocian los problemas de estandarización.

- debido a la falta de homogeneidad de la información utilizada, homología artificial, relativo a la posibilidad de manipular la información para volver comparable aquello que no lo es; y falseamiento de los datos.
- i) Por la otra, a las experiencias de análisis y evaluación de Planificación Social (?).

De la misma manera, el ILPES señala que la Planificación Social es utilizada como factor de legitimación político-social. En tal sentido, en muchos casos, se formulan objetivos y metas difíciles de llevar a la práctica o bien enunciados en términos absolutos (por ejemplo, erradicar la pobreza). Asimismo,

"existe la posibilidad de que se postulen metas que gozan de gran popularidad, a sabiendas de que su cumplimiento es relativamente incompatible con el plan, no existen recursos suficientes o no hay intención de llevarlas a la práctica" (8).

1.3 LOS PROBLEMAS ESENCIALES: LA FALTA DE DEFINICIÓN CLARA DE LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA INEXISTENCIA DE UNA VOLUNTAD POLÍTICA.

Los factores antes mencionados, que obstaculizan el desarrollo de la Planificación en la región latinoamericana, son manifestaciones fenoménicas de dos problemas fundamentales:

- 1) La falta de definición de modelos societarios que apunten a la consecución de objetivos de desarrollo claramente establecidos; y
- 2) La inexistencia de una voluntad política.

Ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones, ha surgido la imprecisión e imprevisión en materia de políticas estatales.

Al Estado-visor sucedió el Estado-impresor, con una actuación ambivalente, sin una dirección precisa, ofreciendo en el mejor de los casos respuestas parciales a los problemas nacionales; pero sin trazarse a la planificación el camino que debe seguir, ni indicarle los objetivos que debe procurar.

A lo anterior, se suma la inexistencia de una voluntad firme para formular, ejecutar, evaluar y ajustar planes, racionalizador y útil, en aras de lograr los objetivos nacionales de desarrollo. Además, que asuma el liderazgo en la movilización de las fuerzas sociales llamadas a impulsar el proceso de planificación.

2. ¿LA "CRISIS" DE LA PLANIFICACIÓN? O ... ¿UNA PLANIFICACIÓN EN "CRISIS"?

Los factores anteriormente considerados han llevado a que, en muchos países, los planes se formularan y no se ejecutaran o su ejecución se hiciera parcialmente. Por supuesto, que las evaluaciones sistemáticas y la introducción de ajustes prácticamente carecían de sentido. Mientras tanto, los organismos encargados de la Planificación Nacional se constituyeron, en el mejor de los casos, en institutos de investigación, donde todo es objeto de estudio, nada se termina de estudiar y la intervención brilla por su ausencia. O bien, en agencias promotoras del desarrollo dedicadas a formular proyectos, enmarcados en criterios rígidos de oferta y demanda, que la propia estructura de mercado, sometida a los vaivenes de los sucesos políticos, se encarga de desbordar (9).

En esas circunstancias, se ha ido produciendo un di-

vorcio entre los técnicos y los políticos. La frustración de los primeros y la insatisfacción de los segundos, conlleva a que, en muchos casos, la Planificación se aisle de las esferas de decisión de más alto nivel. Esto ha cercenado sus posibilidades de acción y alimentado la incredulidad sobre su eficacia.

Lo anterior ha ido configurando un cuadro de "crisis" de la Planificación. Sin embargo, en este libro se suscribe la tesis de que no es la Planificación la que está en crisis, sino una forma particular de entenderla y practicarla, cual es la concepción normativa.

La Planificación sigue y seguirá teniendo vigencia; puesto que es un proceso de análisis y cálculo, útil para orientar la toma de decisiones que antecede a la acción. Así, mientras el ser humano tenga capacidad para actuar, es posible planificar. A menos que, los defectos de la improvisación, el activismo, el espontaneísmo, el anarquismo y otros vicios de formas artesanales de trabajo, se eleven a la categoría de virtudes (10).

Por otra parte, la experiencia histórica reciente ha puesto en evidencia que planificar es una necesidad. Las experiencias de políticas económicas, inspiradas en los esquemas neoliberales, que le adjudican al mercado un papel preponderante en la asignación de recursos y subestiman la importancia de la Planificación, han producido tendencias regresivas en materia de empleo, ingresos y satisfacción de necesidades básicas.

América Latina vive un periodo en que la "crisis" económica azota sin misericordia a sus países. El aumento de la desocupación abierta y los niveles de subocupación, el crecimiento del sector informal, los cambios observados en el perfil de los desocupados y subocupados, el aumento de los niveles de pobreza (11) entre otros factores, demandan una nueva modalidad de intervención estatal. Asimismo, la recomposición de los sujetos políticos protagónicos del devenir histórico, la vuelta a la democracia

en algunos países y la necesidad de profundizarla en otros, abren nuevas e interesantes perspectivas para la Planificación, ya sea desde el Estado o desde las instancias surgidas de la sociedad civil.

3. LAS POSIBILIDADES DE LA PLANIFICACIÓN.

Empero, que la Planificación se convierta en práctica eficaz depende, en primer lugar, de que pueda elaborarse análisis de la realidad que permitan vincular e identificar y utilizar espacios estratégicos donde actuar. En segundo lugar, desarrollar capacidad para persuadir, negociar y crear conciencia sobre la necesidad de introducir nuevas ideas, prever situaciones probables, advertir riesgos. En fin, ya no se trata tan sólo de creer que la Planificación es posible, sino de plantear bajo qué condiciones existen posibilidades para ella. Esto, que a simple vista parece un simple juego de palabras traspuestas, es la esencia misma de la práctica planificadora.

Sin embargo, no se trata de definir por anticipado cuáles será la situación socio-política de los países latinoamericanos en los próximos años para determinar si será posible o no, planificar en ellos. Tampoco, se trata de entender la Planificación como una técnica que imprime razones a la tarea de escoger medios para el logro de fines preestablecidos, donde la sofisticación de los instrumentos utilizados condicionaría y ampliaría los márgenes de acción de la práctica planificadora.

Las posibilidades de la Planificación sólo pueden definirse en función de la naturaleza que asuma la pugna entre las diferentes fuerzas sociales presentes en la escena política, que luchan por imponer sus intereses estratégicos y/o contingentes en el marco de una relación existente entre el Estado y la sociedad. Por consiguiente,

las limitaciones y posibilidades de la práctica planificadora no están dadas, más aún, no son transparentes para encontrarlas, hay que hurgar en el carácter asumido por las luchas sociales e involucrar en ello, los sectores populares como la única opción para apuntar hacia el rescate de los intereses de dichos sectores.

Es por eso que la factibilidad de aplicar los planteamientos que aquí se presentan, está en estrecha relación con las características peculiares de la sociedad en que el formulador de políticas o el programador se encuentren insertos, del momento histórico en que desarrollen su trabajo y el lugar y ubicación que definan como su radio de acción.

NOTAS

- (1) En el examen de dichas experiencias, se excluye el caso cubano, por considerar que presenta características peculiares que difieren del resto de los países latinoamericanos.
- (2) Una crítica a la Planificación normativa puede encontrarse en: Ozbekhan, Hassan: *Toward a General Theory of Planning*, OECD, Paris, 1969. Matus, Carlos: *Estrategia y Plan*, op. cit. y Testa, Mario: *Memorandum Técnico No. 32 Proyecto FORMEPLAN*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980.
- (3) Entre las concepciones más difundidas, se encuentra la que define la Planificación Social como un tipo específico de actividad estatal orientada a:

- 1) reducir las desigualdades sociales;
- 2) promover y preservar la legitimidad del orden social vigente;
- 3) erradicar la pobreza extrema y
- 4) orientar la satisfacción de las necesidades básicas.

Sobre el particular, cfr. Franco Rolando y Eduardo Palma:

"Política social y pobreza: Lecciones de la experiencia", en *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), Calderón y Cia, 1981, pp. 193-238. Demo, Pedro: *Desenvolvimento a Política Social do Brasil*, Brasília, Biblioteca Tempo Universitário, 1978. Molina, S. y S. Piñera: *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientación de políticas*, CEPAL, Santiago (Chile) 1970. Graclarena, Jorge: "Estrategia de las necesidades básicas", en *Revista Cepal*, Santiago, Chile.

(4) En tal sentido, la práctica generalizada ha sido utilizar listados de indicadores formulados por agencias internacionales u otras nacionales. En la última década, se han hecho algunos esfuerzos para superar esa situación, entre los cuales se inscribe el Seminario sobre uso de indicadores socio-económicos en Centroamérica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Costa Rica, octubre 1982.

(5) Es preciso insistir sobre la necesidad de que el proceso de Planificación tome en cuenta los grupos sociales a los cuales va dirigida su atención. Es frecuente que los trabajos se realicen desde los escritorios de los técnicos, sin contar una participación efectiva de la población.

(6) Un esfuerzo en esa línea, lo constituye la Cuarta Parte de este libro.

(7) "El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe", op. cit., pp. 228-29, 30-31, 38-43.

(8) *Ibidem*, pp. 222-23

(9) El ILPES señala que en la mayoría de los países del Caribe, la Planificación se limita casi exclusivamente a la formulación de proyectos y programas. *Ibidem*, p.20.

(10) Sobre las características de estos vicios, cfr. Sobrado, Miguel: *Apogeo y decadencia de los artesanos*, [El laboratorio experimental y la capacitación de masas], Publicaciones Universidad Nacional, Heredia (Costa Rica), 1981.

(11) En el Informe de la I Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, se señala que:

"En América Latina y el Caribe (ALC) vive actualmente un

poco más del 8% de la población mundial, de los cuales 47% están bajo la línea de la pobreza."

Desarrollo sin pobreza, PNUD, Guito, 1990, pág. 21

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

FRANCO, Rolando (Editor): *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), Calderón y Cia, 1981.

GARCIA D' ACUÑA, Eduardo: "Crisis y vigencia de la Planificación", ICI - CEPAL, Pensamiento Iberoamericano No.2, julio-diciembre 1982.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL: "El estado de la Planificación en América Latina y el Caribe" Ponencia presentada al XIII Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, 1980.

MATOS, Carlos de: "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". En *Revista de la CEPAL*, Santiago (Chile), número 8, agosto de 1979.

MATUS, Carlos: *Estrategia y Plan*, México, siglo XXI editores, 1978.

MATUS, Carlos: *Planificación de Situaciones*, Caracas, Libros Alfar, 1977.

OZBEKHAN, Hassan: *Toward a General Theory Planning*, París, OECD, 1969.

PNUD: *Desarrollo sin pobreza*. I Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, Guito, 1990.

SEERS, Dudley: *The crisis in planning*, Sussex University Press, 1972.

SIERRA, Enrique: *Ensayos sobre Planificación*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago (Chile), 1978.

ARLETTE PICHARRO MÚÑIZ

SOLARI, Aldo et al: *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, Cuadernos del ILPES, Santiago (Chile), 1980.

CAPÍTULO IV

PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA: HACIA LA BÚSQUEDA DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO

1. El punto de partida: Redefinir el contenido y la concepción de la Planificación.
2. Los antecedentes: El aporte de Carlos Matus y del CENDES.
3. Los elementos en que sustentaba el enfoque: La direccionalidad en el proceso de desarrollo y el reconocimiento de luchas entre actores.

1. EL PUNTO DE PARTIDA. REDEFINIR EL CONTENIDO Y LA CONCEPCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN.

La Planificación societaria tiene que entenderse como una metodología para la toma de decisiones. De ahí que debe apoyarse en un acervo teórico que integre en una síntesis totalizadora los avances de la teoría política, la teoría sociológica y la teoría económica.

El objeto de la Planificación tiene que ser la totalidad social entendida así:

*"Realidad como un todo estructurado y dialéctico en el cual puede ser conocido cualquier hecho"*¹¹.

Así entonces, "lo social" aparece como comprensivo de lo político y lo económico. Esto significa que la compleja realidad social, no puede estudiarse por partes, del mismo modo que no pueden planificarse aspectos sociales y aspectos económicos como entes aislados. De ahí que la Planificación Social, la Económica o bien, la Planificación Regional o la Urbana, etc., sólo pueden concebirse como énfasis para fines de especialización profesional y división social del trabajo.

Una planificación concebida desde la perspectiva expuesta en los párrafos anteriores, debe adentrarse en el desarrollo de métodos y técnicas que le permitan cumplir con las funciones siguientes:

- a) Problematicar, se refiere a su capacidad para *delimitar con claridad y precisión los campos específicos de su intervención.*

b) Explicar, en tanto que debe ser capaz de elaborar y aplicar modelos de análisis que permitan interpretar las situaciones problemáticas.

c) Diseñar alternativas que sirvan de base en el proceso de exploración y selección para la toma de decisiones.

ch) Proporcionar el apoyo requerido para ejecutar y evaluar las medidas tomadas.

2. LOS ANTECEDENTES. EL APORTE DE CARLOS MATUS Y DEL CENDES.

En las últimas décadas, se han realizado varios esfuerzos para superar el enfoque de planificación normativa y desarrollar un procedimiento alternativo denominado estrategia, en el cual, como su nombre lo indica, la estrategia es considerada como la categoría central; los objetivos se derivan de la realidad y la norma cumple un papel inductivo, toda vez que se considera como lo que se desea alcanzar.

En el caso particular de América Latina, los trabajos pioneros de esa perspectiva de análisis han sido publicados por Carlos Matus.

En *Estrategia y Plan, Matus* sostiene la tesis de que la planificación del desarrollo no puede concebirse al margen de la planificación política.

Para demostrar lo anterior, se remite al examen de las condiciones en que se desenvuelve la Planificación. En ello, destaca el vínculo entre el proceso de desarrollo y la práctica planificadora y analiza la relación entre los grupos humanos, cuyos actores principales son: los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados.

En ese contexto, Matus plantea que:

"La planificación se consolida y vitaliza durante los periodos en que se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

a) Que los grupos que poseen o asumen el poder delinan una estrategia de desarrollo o un grupo mínimo de orientaciones correspondientes a problemas que la sociedad pueda asimilar materialmente;

b) Que esa estrategia de desarrollo implique cambios con respecto al manejo tradicional de la política económica, es decir, que necesite de la planificación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada;

c) Que esa estrategia o conjunto mínimo de orientaciones básicas encuentre en el proceso social, y en las circunstancias internas y externas de carácter económico, condiciones que le permitan superar su mera formulación intelectual y adquirir el carácter de un gran esfuerzo necesario o coyuntural motivado, susceptible de ser conducida y disciplinada por la planificación;

ch) Que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente en la administración del Estado, al mismo tiempo que disponga o cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se propone operar. Su forma de insertarse en la administración facilita su posibilidad y la riqueza de sus categorías de análisis influye sobre su eficacia"(2).

En relación con las categorías de análisis, Matus señala que la realidad tiene su estructura y las ideas que tratan

de expresarla tienen otras, e identifica cinco supuestos básicos en que descansa la planificación normativa:

- 1) Adecuación o correspondencia.
- 2) Totalidad analítica.
- 3) Equilibrio.
- 4) Racionalidad.
- 5) Cuantificación operativa.

Plantea que es necesario elaborar un método de planificación cuyo aspecto central debe ser la ESTRATEGIA. Entendida tal estrategia de la forma siguiente:

"Un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que ese modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados"(3).

Esta concepción persigue, por un lado, la coherencia entre eficacia económica y eficacia política y, por el otro, la conciliación entre el ejercicio de una táctica de acción y la creación de conciencia.

Posteriormente, *Matus publica Planificación de Situaciones*. Este es un trabajo que inicia en la cárcel y termina en el exilio; en el cual recoge sus experiencias como Ministro de Economía del Gobierno de la Unidad Popular, en Chile.

En ese libro, sistematiza los avances obtenidos por diversas disciplinas, como la teoría de sistemas y la cibernética, para plantear, desde una perspectiva totalizadora orientada a la transformación de la realidad, los fundamentos de la planificación estratégica.

En la misma línea de pensamiento, el equipo del Área de Teoría y Método de Planificación del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, (del cual *Matus* formaba parte), realiza el proyecto *Formulación de una metodología de planificación a mediano plazo*. En él, teniendo como actor principal al Estado y como país de referencia a Venezuela, se trata de aportar elementos para la construcción de un método que reúna los requisitos exigidos por la Planificación Estratégica.

En el marco de la perspectiva expuesta, los requisitos que debe cumplir el proceso de Planificación Estratégica son los siguientes:

- a) "Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto en el plan;
- b) Constituirse en un proceso democrático que recoja realmente la demanda que emerge desde la base social;
- c) Constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles;
- ch) Llevar la Planificación hacia las instancias de gestión y operación, ya que ella es la base de la práctica concreta de ésta;
- d) Ligar permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las de situaciones de perspectivas en el mediano y largo plazo; y
- e) Disponer de planes de corto y largo alcances, de permanente vigencia, que preceda y presida la acción de intervención y producción social"⁽⁴⁾.

Los conceptos fundamentales que utiliza la Planificación Estratégica, y que interesan para los propósitos

de este libro, son: **situación, trayectoria y proyectos sociales básicos**,

a) **Situación:** siguiendo a Matus, este concepto se define como:

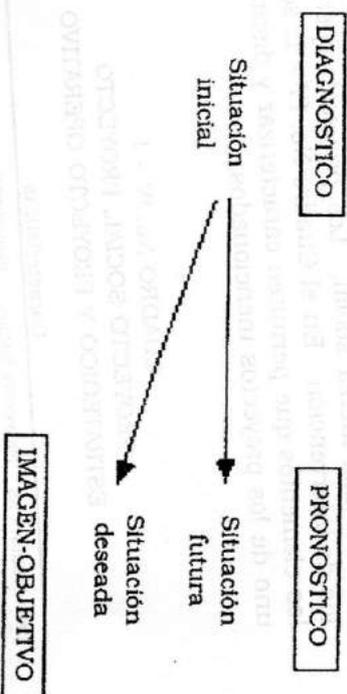
*"Es donde esté situado algo; ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación con el actor y con la acción de este. Por eso, una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su acción... De manera que, la situación es todo aquello que es relevante para la acción... La situación es condicionante del actor y de la acción, y la acción de los actores es eficaz en la construcción de la situación."*¹⁹

En la situación es posible distinguir tres momentos:

- i) **Situación inicial:** que es el punto de partida para la Planificación y se estudia mediante la elaboración de un diagnóstico.
- ii) **Situación futura:** que es la situación que se alcanzará por evolución "natural" de la situación inicial, sin que medie ningún tipo de intervención, y se analiza por medio del pronóstico.
- iii) **Situación deseada:** que es la situación a la que se aspira llegar y se convierte en la razón de ser de la intervención planificada, cuya delimitación se hace por medio de la construcción de una imagen-objetivo.

A continuación, se esquematiza de un modo simple, los tres momentos que es posible delimitar en la situación.

GRAFICO No. IV - 1
EL CONCEPTO "SITUACION" EN EL CONTEXTO
DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA



En el Capítulo VII, se explican con más detalle estos conceptos.

- b) **Trayectoria:** es el conjunto de proyectos estratégicos que, realizados en un encadenamiento temporal de secuencia, son capaces de transformar progresivamente la situación inicial hasta acercarse a la situación deseada. En estas circunstancias, aparece la viabilidad como el criterio fundamental del proceso, lo que también será analizado en el Capítulo VIII.
- c) **Proyecto:** es la acción realizada por los actores con el propósito de alterar la situación. En tal sentido, es posible delimitar tres acepciones para el uso de ese concepto: proyecto social, proyectos sociales básicos y proyectos operativos.

El *proyecto social* es lo que en este trabajo se ha designado como proyecto político o modelo de desarrollo. Los *proyectos sociales básicos* son los estratégicos; se denominan sociales dado que son fundamentales para el logro determinada fuerza social. Los *proyectos operativos* son los elementos que permiten caracterizar y distinguir cada uno de los proyectos mencionados.

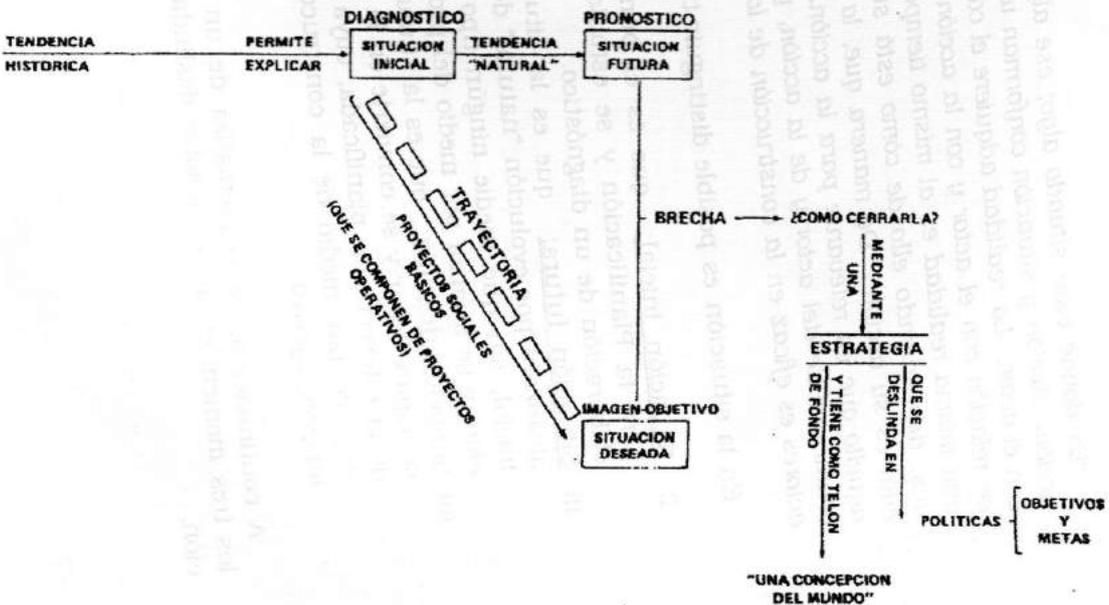
CUADRO No. IV - 1
 PROYECTO SOCIAL, PROYECTO
 ESTRATEGICO Y PROYECTO OPERATIVO

Características			
PROYECTO SOCIAL	PROYECTOS SOCIALES BÁSICOS	PROYECTOS OPERATIVOS	
Significado	Imagen proyectada hacia el futuro sobre el funcionamiento de la sociedad	Propósito todavía carente de coherencia operativa	Unidad operativa
Amplitud	Una estructura coherente de propósitos	Una estructura coherente de proyectos	Una estructura con base en un conjunto de procesos técnicos
Relación con los conceptos del procedimiento estratégico	Es la imagen proyectada hacia el futuro explorado	Son los elementos básicos de la trayectoria	Son los elementos que componen un proyecto estratégico
Contenido	Concepción Ideológica	Concepción Ideológica-económica	Concepción económico-técnica

FUENTE: Matus, Carlos: *Estrategia y plan*, op. cit., pp. 178-179.

GRAFICO 4-1
 SINTESIS EN LA QUE SE INCORPORAN EN EL ESQUEMA DE LA PLANIFICACION, LOS APORTES DE LA PERSPECTIVA ESTRATEGICA

PLANIFICACION Y PROGRAMACION SOCIAL



A pesar de que, en la propuesta de Planificación Estratégica, reseñada en las páginas anteriores, es necesario afinar los instrumentos de medición, de tal modo que estos permitan simular las situaciones y escenarios probables, en que tienen lugar los enfrentamientos entre las fuerzas sociales, se derivan elementos útiles para la construcción de un método que responda a las singularidades de los procesos latinoamericanos. Especialmente, lo que se vincula con su aspecto central: reconocer que existen actores sociales inscritos en la escena política, que luchan permanentemente por el control del poder, para imponer las decisiones que le permitan lograr sus intereses.

3. LOS ELEMENTOS EN QUE SE SUSTENTA EL ENFOQUE: LA DIRECCIONALIDAD EN EL PROCESO DE DESARROLLO Y EL RECONOCIMIENTO DE LUCHAS ENTRE ACTORES.

Los trabajos anteriormente mencionados, constituyen la fuente de inspiración teórica de este libro. La premisa fundamental en que el mismo descansa es:

La necesidad de identificar y perfeccionar procedimientos, técnicas e instrumentos que permitan vincular el análisis de la realidad social con la intervención en ella, con el fin de identificar y utilizar espacios estratégicos para actuar.

Esto requiere considerar los siguientes principios básicos:

- a) La planificación tiene que partir identificando un actor que respalde e impulse sus propuestas y que asuma el liderazgo en la conducción del proceso. Cualquier actor puede planificar, desde el

Estado o fuera de él, siempre y cuando cumpla con el requisito de administrar recursos de poder.

- b) Las acciones que se propongan deben estar orientadas por el programa direccional sustentado por el actor líder. Dicho programa no es, necesariamente, un documento formalmente escrito; sino un conjunto de ideas, principios, postulados, propósitos de futuro, etc., que muchas veces pueden estar inestructurados e, incluso, mostrar debilidades o incoherencias.
- c) Como el actor líder no se encuentra solo en la escena política, se debe conocer tanto su programa como el de los demás actores, para determinar puntos coincidentes, interferencias, desacuerdos, etc.
- ch) Tiene que precisarse, aunque sea provisionalmente, los rasgos fundamentales de la imagen-objeto que se pretende alcanzar, pues ese es el marco de referencia que le servirá para orientar el sentido de las acciones que se planifiquen.
- d) Debe evaluar cuál es la orientación que el actor líder quiere darle a sus acciones, en el sentido de si desea mantener, reformar o transformar radicalmente el estado de cosas presentes en la situación inicial. La importancia de esto radica en el hecho de que el sentido que el actor líder desea imprimirle a sus acciones, lo llevará a un enfrentamiento de fuerzas sociales constituidas de manera diferente. En otras palabras, la posibilidad de ejecutar las propuestas va a estar condicionada a la remoción de obstáculos de dimensiones distintas. Esto implica niveles de dificultad para llevar adelante las acciones, también distintos.
- e) Tiene que reconocer que, toda vez que existen

intereses contrapuestos, no pueden darse situaciones de consenso. Por el contrario, tiene que admitir el conflicto, la lucha (solapada o abierta), las "situaciones de poder compartido"; en fin, un cuadro donde la controversia entre oponentes es la orden del día. Así, debe construir anticipadamente "salas de situaciones", donde simule acciones y probables reacciones, fuerzas de control y de choque, ganancia o pérdida de poder, consolidación de lo logrado, avance o retroceso hacia la imagen-objetivo, de modo tal que le permita asumir la ofensiva en el proceso.

- i) Para lo anterior, requiere contar con un grupo de apoyo que le sirva como soporte para el impulso y ejecución de las acciones. Además, que asuma la tarea de neutralizar las fuerzas de rechazo y de conquistar las que se mantengan indiferentes.
- g) Lo dicho en párrafos anteriores lleva a plantear la necesidad de contar con categorías adecuadas para emprender el análisis. En tal sentido, aparecen como fundamentales: la **totalidad social** y la **viabilidad** (técnica, jurídica, financiera, sociocultural, institucional y política).

- h) La **totalidad social**, comprensiva de lo político y lo económico. Es el concepto que permite captar la especificidad y particularidad de los hechos sociales producidos por los actores; así como relacionarlos y vincularlos con el contexto global.
- La **viabilidad**, en sus diversas dimensiones, es considerada como la posibilidad de que se ejecuten las acciones que se propongan. Pero, esta no es una condición dada, sino que se construye; de forma tal que, la materialización de un proyecto crea condiciones para la ejecución de otros. Sin embargo, el reconocimiento de que existe incertidumbre lleva a plantear que el cur-

so de acción no es constante en su velocidad, ni continuo en su dirección. Asimismo, tratar con otros actores sociales requerirá considerar, en ocasiones, la posibilidad de alianzas estratégicas y circunstanciales.

- j) La traducción del programa direccional del actor líder en propuestas específicas, es la elaboración del plan de acción. Ahora bien, si se quiere que este responda a la direccionalidad buscada, deben considerarse dos aspectos:

- i) Uno **normativo**, que se formaliza en un documento y cumple la función de establecer normas racionales y coherentes para dar respuestas a las interrogantes:

- ¿Qué se quiere hacer?
- ¿Con qué se puede hacer?
- ¿Cómo se puede hacer?

- ii) Otro **estratégico**, que consiste en una evaluación permanente del proceso, en el cual las discusiones periódicas, el cálculo y el análisis sobre la situación juegan un importante papel porque cumplen con la función de identificar los obstáculos que puedan interferir en la ejecución de los aspectos normativos del plan.

- k) Lo anterior significa que planificar es algo más que fijar objetivos, definir una norma y señalar los recursos requeridos para lograrlos. Supone la transformación progresiva de la situación inicial para ir creando condiciones que favorezcan la ejecución de los proyectos capaces de conducir desde la situación inicial hasta la situación deseada. En un proceso en que, evitar la resis-

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

tencia activa de sus oponentes o, al menos, lograr su indiferencia es fundamental. Para cumplir con los postulados anteriores, quien planifica no puede desenvolverse como una "suerte de observador académico no situado", donde el escudo de la "neutralidad axiológica" es su mejor aliado. Tiene que asumir que es parte de un actor; ya que esta es la única forma de defender sus propuestas desde adentro y de trabajar en el proceso de construirle viabilidad a las mismas.

NOTAS

- (1) Kosik, Karel: *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo, 1976, p. 45.
- (2) Op. cit., p. 61-2.
- (3) Op. cit., p. 104.
- (4) Matus, Carlos: "Planificación en situaciones de poder compartido". Ponencia presentada al Seminario Estrategias y paradigmas para el desarrollo, CENDES-UCV, PNUD, Caracas, noviembre de 1981, pp. 71-2.
- (5) Matus, Carlos: *Planificación de Situaciones*, op. cit., p. 69.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO: "La Planificación posible en la prospectiva sociopolítica latinoamericana", Ponencia presentada al XIII Congreso Interamericano de Planificación, op. cit.

MATUS, Carlos: *Estrategia y Plan*, México, Siglo XXI editores, 1978.

MATUS, Carlos: *Planificación de Situaciones*, Caracas, Libros Alfaro, 1977.

MATUS, Carlos: "¿Qué es la Planificación de Situaciones?" en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1979, pp. 55-134.

MATUS, Carlos: "Planificación en situaciones de poder compartido". Ponencia presentada al Seminario Estrategias y paradigmas para el desarrollo, CENDES-UCV, PNUD, Caracas, noviembre de 1981.

OZHEKHAN, Hasan: *Toward a General Theory of Planning*, París, OECD, 1969.

VALENCIA, Edgardo: "Planificación de situaciones: ¿un nuevo paradigma?". En *Trimestre Económico*, No. 191, Caracas (Venezuela), 1981.

...a ...
...a ...
...a ...
...a ...

TERCERA PARTE

...a ...

...

...a ...
...a ...
...a ...
...a ...
...a ...
...a ...

...

181. ...
...

AVENIDA ...
...

...a ...
...

...a ...

...



CAPÍTULO V

DIAGNÓSTICO PARA LA TOMA DE DECISIONES: ESCLARECIMIENTO DE LA NATURALEZA Y MAGNITUD DE LOS PROBLEMAS Y UBICACIÓN DE LOS ESPACIOS ESTRATÉGICOS PARA ACTUAR

1. ¿Qué es el diagnóstico "situacional"?
2. Requisitos que debe cumplir el diagnóstico para la toma de decisiones: Precisión y oportunidad.
3. El contenido de la categoría "situación".

1. ¿QUÉ ES EL DIAGNÓSTICO "SITUACIONAL"?

Etimológicamente, la palabra diagnóstico significa "conocer a través de" y es utilizada por profesionales de distintas disciplinas.

De igual modo, en la Planificación el punto de partida para la intervención es realizar un diagnóstico. Sin embargo, los alcances y el contenido del mismo, estarán en función de los objetivos perseguidos y del nivel en que se sitúa la intervención. De ahí la dificultad y complejidad del diagnóstico requerido para la toma de decisiones. Así entonces, el diagnóstico para la planificación debe tener:

- a) Una caracterización de la naturaleza y magnitud de los problemas que requieren atención; sin perder de vista su inserción en el contexto global en que aparecen las relaciones y determinaciones que dan origen y explican la existencia de tales problemas.
- b) También se necesario incluir una evaluación de las acciones realizadas o en proceso de realización, que se vinculen con el problema que se trate.
- c) Un examen de la actuación de las fuerzas y grupos sociales presentes en la escena política.

Sin embargo, la experiencia práctica muestra que, en la mayoría de los casos, los diagnósticos para la toma de decisiones incluyen información bibliográfica, indica-

dores del nivel y calidad de vida, inventarios de equipamientos, etc.; pero no captan el significado e importancia de los problemas con que se enfrenta la población. De ahí, que sus resultados no puedan convertirse en un insumo útil para orientar la toma de decisiones y mucho menos, para hacer operativa a esta mediante la formulación de programas y proyectos de intervención.

Lo anterior lleva a plantear la necesidad de que el diagnóstico, entendido como el punto de partida para el proceso de Programación, se centre en identificar las posibles determinaciones y relaciones causales que inciden en la producción de los fenómenos sociales y en delimitar las posibilidades de acción. Para referirse a ese tipo de diagnóstico, es que se utiliza el término diagnóstico "situacional".

El cumplimiento de los propósitos señalados en el párrafo precedente, requiere la realización de investigaciones empíricas, sustentadas en un sistema teórico-metodológico que permita comprender el análisis de los hechos sociales, de manera tal, que los resultados del diagnóstico proporcionen:

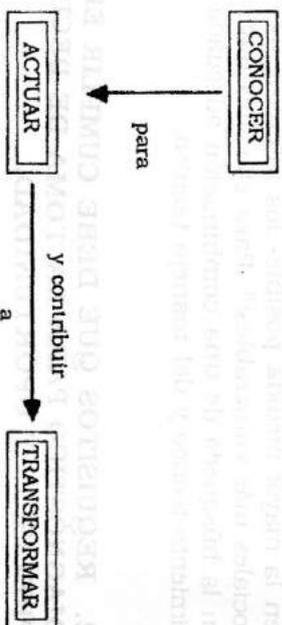
- a) **Una visión orgánica y dinámica de los procesos sociales** y las determinaciones de éstos, para esclarecer la naturaleza y magnitud de los problemas que se pretenden atender. Es decir, el diagnóstico debe identificar la situación inicial de la que se parte. Ello requiere incluir una caracterización de los grupos sociales⁽¹⁾ que están siendo afectados por el o los problemas de interés, así como elementos que permitan realizar el análisis de la probable evolución desde la situación inicial hasta la situación futura.
- b) **Una ubicación de los espacios estratégicos** para la acción. Para lo cual, el diagnóstico no puede limitarse a destacar la existencia de estruc-

turas y procesos sociales; se debe estudiar el comportamiento de los grupos sociales "afectados" e "involucrados" en la problemática para proporcionar los elementos necesarios que permitan analizar la viabilidad de las posibles opciones de intervención capaces de conducir desde la situación inicial hasta la situación deseada.

En rigor, las cuestiones anteriormente señaladas no se constituyen en dos aspectos separados, más bien están íntimamente imbricados y, si se presentan de ese modo, es para facilitar su comprensión. Su importancia radica en que el interés del diagnóstico para la toma de decisiones, no es conocer por conocer, sino:

GRAFICO No. V - 1

LOGICA DEL DIAGNOSTICO "SITUACIONAL"



Programa P/INVESTIGAR
Programa P/INTERVENIR

ARLEITE PICARDO MUNIZ

En tal sentido, es oportuno destacar que algunos investigadores sociales establecen diferencias entre problemas para investigar y problemas para intervenir. Al respecto, vale la pena señalar que las diferencias atribuidas a unos en relación con otros, no son intrínsecas a los problemas mismos. Tales diferencias están dadas por la opción de quien investiga, de acuerdo con su concepción del mundo y con el contenido práctico de sus decisiones. Ambos elementos configuran una clara "comodidad intelectual", que lleva a realizar investigaciones sobre temas que permiten recrearse en un "ver pasar alrededor" sin tomar posición y sin asumir responsabilidad ante el futuro.

Con este planteamiento, no se trata de exacerbar una tendencia al pragmatismo que eche por la borda la cuestión teórico-metodológica. De lo que se trata, es de plantear la discusión sobre la necesidad de ubicar "espacios" para el desarrollo de acciones constructivas que rescaten en la mayor medida posible los intereses de los grupos sociales más vulnerables⁽⁸⁾. Para ello, hay que adelantarse en la búsqueda de una combinación adecuada del conocimiento teórico y del manejo técnico.

2. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL DIAGNÓSTICO PARA LA TOMA DE DECISIONES: PRECISIÓN Y OPORTUNIDAD.

Para que el diagnóstico sirva de base al proceso de selección y exploración en la toma de decisiones, debe cumplir con los requisitos siguientes:

- PRECISIÓN: se refiere a incluir los aspectos necesarios y suficientes para la comprensión del o de los problemas en estudio.
- OPORTUNIDAD: se refiere a que las informaciones proporcionadas por el diagnóstico, deben

Planificación y Programación Social

presentarse en el momento en que la necesidad de la acción lo señale como oportuno; pues de lo contrario, las informaciones pierden actualidad y razón de ser.

El logro de los requisitos anteriores está condicionado, en lo fundamental, por:

- Las condiciones en que se desarrolle la investigación, especialmente en lo relativo a la existencia y acceso a informaciones estadísticas actualizadas, etc.⁽⁴⁾
- La capacidad e interés del investigador para desentrañar los elementos que debe estudiar, sin remontarse a aspectos de escasa o nula utilidad. Esto, por supuesto, no se trata de un simple problema práctico, sino de un intrincado problema teórico-metodológico⁽⁵⁾.

2.1 LOS PROBLEMAS TEÓRICO-METODOLÓGICOS QUE AFECTAN LA ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS PARA LA TOMA DE DECISIONES: LA PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO Y SU VÍNCULO CON LA INTERVENCIÓN.

En ese sentido, la cuestión central estriba en cómo aproximarse a respuestas para las interrogantes siguientes:

- ¿Cómo seleccionar en cada caso, lo que es relevante para entender la naturaleza de los fenómenos sociales?
- ¿Cómo identificar los múltiples condicionantes que explican tales fenómenos?
- Planteados de un modo más simple: ¿Cómo vin-

cular los aspectos del contexto global con lo específico del problema que se esté estudiando?

Estas interrogantes conducen a las siguientes consideraciones.

2.1.1 El problema de la producción del conocimiento.

El conocimiento no es algo preconcebido ni de generación espontánea; sólo la relación del hombre con el mundo material y con los otros hombres, es capaz de crear las condiciones para su producción; su asimilación y síntesis son resultado de la actividad cerebral humana y sólo su confrontación con la vida práctica, permite decir sobre la veracidad de las ideas. Esto es así, dado que es en la articulación de las relaciones sociales establecidas y de la praxis (acciones realizadas en y con respecto a las relaciones sociales), en donde tiene lugar el proceso de producción del conocimiento, que expresa la unidad entre lo real (lo que existe) y lo virtual (lo posible).

Aquí, el cuestionamiento de fondo es:

¿Cómo se pueden captar los elementos de la realidad que permiten conocer la naturaleza y magnitud de un problema?

Para ello es fundamental la búsqueda de una perspectiva de análisis adecuada para estudiar los fenómenos sociales. Esta perspectiva puede encontrarse en la *totalidad social*⁽⁶⁾, en los términos ya señalados con anterioridad:

"... realidad como un todo estructurado y dialéctico en el cual puede ser conocido cualquier hecho"⁽⁷⁾.

Ahora bien:

"reunir todos los hechos no significa aún conocer la realidad y todos los hechos (juntos) no constituyen aún la totalidad"⁽⁸⁾.

Es necesario descubrir la naturaleza de la realidad social para que ésta pueda ser conocida como unidad dialéctica. Descubrir la naturaleza de la realidad requiere adentrarse en la cuestión del fenómeno y de la esencia. Se trata de ver cómo el fenómeno, en una relación dialéctica, muestra y oculta la esencia y cómo esta última, se manifiesta en el primero, pero sólo parcialmente, sin que fenómeno y esencia sean radicalmente distintos. Su diferencia estriba, entonces, en que el fenómeno se manifiesta directamente, mientras que la esencia permanece relativamente oculta y requiere de procedimientos especiales para captarla.

2.1.2 La segunda consideración que de ningún modo se desliga de la anterior, lleva a vincular el conocimiento con la intervención.

En otras palabras, se trata de responder a: ¿cómo delimitar lo que se debe conocer de modo tal que se obtenga información para elaborar recomendaciones prácticas que permitan influir con precisión y oportunidad en los problemas estudiados?

La mayor dificultad radica, entonces, en ¿cómo rescatar el nivel de concreción de un problema?. Aquí, lo primero es aclarar la diferencia entre lo abstracto y lo con-

creto. Generalmente, estos términos se distinguen por su significado desde el punto de vista gramatical: sustantivo concreto es el que representa algo que podemos ver, tocar, etc., por ejemplo, la silla o la mesa. Sustantivo abstracto es aquél que se utiliza para designar las cosas carentes de contenido material, por ejemplo, la bondad. Sin embargo, en el plano de la Epistemología los términos concreción y abstracción desbordan el contexto gramatical para ubicarse dentro de las concepciones de la realidad y el modo de comprenderla en el pensamiento.

Para los fines de este trabajo, se asume que

“... lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso”⁽⁹⁾.

Y, lo abstracto no es linealmente opuesto a lo concreto, sino que hacer una abstracción significa simplificar y escoger los elementos que permiten obtener un determinado nivel de explicación de lo que es concebido como concreto.

El problema fundamental se encuentra, entonces, en lo que Karel Kosik, ha planteado:

¿Cómo lograr que el pensamiento, al reproducir mentalmente la realidad, se mantenga a la altura de la totalidad concreta y no degenerar en totalidad abstracta?⁽¹⁰⁾.

Por supuesto, que la respuesta a esta interrogante no es fácil. A continuación, se presentan algunas reflexiones al respecto, tomando como punto de referencia, la categoría situación.

3. EL CONTENIDO DE LA CATEGORÍA SITUACIÓN.

El término “situación”⁽¹¹⁾, tal como fue expuesto en páginas anteriores, es definido por Carlos Matus del modo siguiente:

“Situación es donde esté situado algo; ese “algo” es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de éste. Por eso, una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su acción... De manera que la situación es todo aquello que es relevante para la acción... La situación es condicionante del actor y de la acción, y la acción de los actores es eficaz en la construcción de la situación. En la situación, aparece un componente estructural y un componente fenoménico específico que cubre o envuelve esa estructura típica. Ambos elementos integrantes y distintos de una situación, están en permanente interacción”⁽¹²⁾.

Partiendo de la relación actor-acción, que es la idea fundamental que subyace en el contenido de la categoría “situación”, se discutirán una serie de cuestiones que inciden en la elaboración de diagnósticos. Ellas son:

- a) La periodización.
- b) La delimitación de lo que es relevante para la acción de los actores.
- c) La identificación de las múltiples determinaciones que explican los fenómenos estudiados.

3.1 LA PERIODIZACION EN EL DIAGNOSTICO PARA LA TOMA DE DECISIONES.

En el diagnóstico "situacional", la temporalidad en una situación dada, no se delimita tomando como base fechas preestablecidas, sino en función de la singularidad de una acción con respecto a otra. Es por esto, que el criterio para seleccionar el periodo de tiempo en que se inscribirá el análisis, está dado por aquello que desde el punto de vista de un actor, marca cambios significativos.

Asimismo, en una situación es posible distinguir tendencias históricas distintas para diferentes sucesos considerados. Por ejemplo, si se analiza la estructura del nivel y calidad de vida de la población costarricense en los últimos años, se observa una tendencia al deterioro en el grado de satisfacción de las necesidades básicas de gran parte de la población. Ahora bien, dependiendo de la variable considerada, la tendencia histórica que explica tal fenómeno, se puede situar a partir de fechas distintas. Un rápido examen de las estadísticas existentes muestra que: a) el encarecimiento de los bienes que constituyen la canasta básica ha adquirido dimensiones significativas a partir de 1978⁽¹³⁾; y b) las tasas de subutilización de la fuerza de trabajo mostraron una tendencia al crecimiento en los primeros años de la década de 1980⁽¹⁴⁾. Más aún si el análisis de la variables mencionadas se remite al examen de las características asumidas por la dinámica de la estructura productiva del país, entonces hay que remontarse en varias décadas.

Este aspecto relativo a la temporalidad es sumamente importante, sobre todo si se toma en cuenta que la tendencia en la mayoría de los estudios socio-económicos, es establecer anticipadamente los periodos en que se analizarán los sucesos. En muchas ocasiones, esto lleva al examen de fenómenos que no necesariamente están vinculados con el problema en estudio, y que por tanto, no

aportan nada significativo a su entendimiento. Incluso, algunas veces, el análisis se dispersa en el examen de sucesos históricos que bien podrían ser obviados.

Lo anterior está íntimamente relacionado con la capacidad del diagnosticador para desentrañar las múltiples determinaciones de los fenómenos, pues si bien es cierto que éstos sólo pueden ser entendidos como elementos de un todo, "...para su comprensión no es necesario considerar todos los elementos que están en la realidad observada sino la constitución de las relaciones de significación"⁽¹⁵⁾. Asimismo "...la totalidad cambia en la medida en que cambian las determinaciones fundamentales del objeto históricamente constituido"⁽¹⁶⁾. Sobre esto, se insistirá más adelante.

3.2 LA DELIMITACION DE LO QUE ES RELEVANTE PARA LA ACCION DE LOS ACTORES.

En el diagnóstico "situacional", la delimitación de lo que es relevante para la acción de un actor, depende del significado que éste atribuya a los hechos sociales. Quien diagnostica, en la mayoría de los casos, no forma parte de los actores privilegiados en la intervención, es decir, con capacidad de incidencia en la realidad social. Sin embargo, debe ser capaz de situarse en la perspectiva de un actor específico, aprehender el sentido de sus acciones y de su interacción con los demás actores presentes en la situación.

En lo anterior, hay que tener en cuenta que una misma realidad dependiendo de la valoración que de los hechos posean los actores, puede constituirse en situaciones diferentes. Así, por ejemplo, para una ecóloga o un ecólogo naturalista, la contaminación ambiental puede parecer un simple resultado de la acción indiscriminada de un conjunto de seres humanos sobre la naturaleza;

para una educadora o educador, este puede ser un problema de falta de instrucción en cuanto a la forma de deshacerse de los residuos contaminantes; en cambio, para una Planificadora o un Planificador con una visión amplia e integral de la realidad social, este problema puede ser enfocado a partir de la relación entre los procesos naturales y los procesos socio-económicos vinculados con la prevalencia de un determinado modelo de desarrollo que, a su vez, incide en determinados patrones o estilo de vida.

Asimismo, es necesario considerar que a partir de la concepción del problema y los objetivos que los actores persiguen, éstos podrán plantearse imágenes-objetivo con propósitos cualitativamente distintos. Probablemente, a la ecóloga naturalista le interesará -exclusivamente- la promulgación de medidas restrictivas, mientras que la educadora abogará por la elevación de los niveles educativos de la población. A diferencia de los anteriores, la Planificación puede centrar su atención en re-formular la estrategia de desarrollo vigente, para incorporar la dimensión ambiental como una de las variables esenciales del desarrollo y considerar la promulgación de medidas restrictivas y la elevación de los niveles educativos, como algunas de las acciones específicas que deben llevarse a la práctica.

Es obvio, que cada una de las posiciones mencionadas llevará al enfrentamiento de una gama de fuerzas sociales constituidas de manera diferente.

En otras palabras, la viabilidad de cada una de las intenciones anteriores, estar condicionada por la remoción de obstáculos distintos que implican niveles de dificultad para llevar a cabo acciones, también distintos.

Lo anterior lleva a plantear que el diagnóstico no sólo debe incluir la explicación "autoreferencial" que cada actor realiza de la situación, sino también la de sus opo-

ponentes y potenciales aliados. Más adelante, se especifica este asunto.

3.3 LA IDENTIFICACIÓN DE LAS MÚLTIPLES DETERMINACIONES QUE EXPLICAN LOS FENÓMENOS ESTUDIADOS.

En cuanto a las determinaciones que explican un fenómeno, en la actualidad los científicos sociales aceptan sin mayores discusiones, las múltiples causas de los fenómenos sociales y rechazan el estudio de dichos fenómenos desde una perspectiva simplista como la que postula que "A produce B", al estilo del examen "*ceteris paribus*" de los economistas convencionales (17).

Sin embargo, para efectos de realizar un diagnóstico para la toma de decisiones, la fuente de discusión sigue siendo cómo estudiar los problemas dentro de la dinámica de la organización social en que estén inmersos, teniendo en cuenta su especificidad y particular inserción en un momento y ubicación históricamente condicionado. En tal sentido, un punto de partida interesante puede ser el reconocimiento y aceptación de dos premisas básicas:

- a) **La concepción unificada de la realidad** que describe la posibilidad de dividirla en la forma clásica del ámbito de "lo económico", "lo social", "lo político", etc., estudiados de manera autosuficiente por las disciplinas que los delimitan como su objeto particular de estudio. Interesa, entonces, rescatar la Planificación Social desde la perspectiva en que fue definida en capítulos anteriores.
- b) **El estudio del problema a partir de la reproducción en el pensamiento de lo concreto, sin alterar su esencia.** Una forma de aproximarse a ello, es rescatando el análisis de las acciones e interacciones entre actores,

como el punto de partida para delimitar lo que es condicionante de los hechos sociales.

A partir de las reflexiones anteriores, en el siguiente Capítulo se destacarán algunos ejes de análisis útiles para formular una estrategia de captación metodológica, que permita adentrarse en el intrincado campo de la elaboración de diagnósticos para la toma de decisiones. Por supuesto, que no se es tan ambicioso como para pretender superar de una vez y para siempre los problemas apuntados, pero sí, por lo menos, enfrentarlos.

NOTAS

- (1) Entendido en su sentido más amplio: conjunto de individuos.
- (2) Por grupos sociales "afectados" se entiende, aquellos sobre los cuales recae directamente el o los problemas objeto de atención. También se les puede denominar grupos sociales más vulnerables, especialmente cuando interesa además del tratamiento, la prevención del problema. "Grupos sociales involucrados" son aquellos que pueden participar en el problema ya sea por su interés en contribuir a su atención o su rechazo a que se brinde tal atención. Más adelante se explica con mayor detalle.
- (3) Esta práctica puede realizarse fuera del Estado al servicio de organizaciones populares, sindicatos, etc. o bien dentro del Estado, dependiendo de la permeabilidad del sistema.
- (4) Sobre la dificultad para localizar información y otros tipos de problemas relacionados, cf., principalmente, ILPEP, obra citada, pp. 238-9.
- (5) Por método científico se entiende:

"... el procedimiento planeado que se sigue en la investigación para descubrir las formas de existencia de los procesos objetivos, para describir sus conexiones internas y externas, para generalizar y profundizar los conocimientos así adquiridos, para lle-

gar a demostrarlos con rigor racional y para comprobarlos en el experimento y con las técnicas de su aplicación." Gortari, Eli de: *El método dialéctico*, México, Editorial Grijalbo, 1979, p.41.

(6) Sobre la totalidad social como un elemento decisivo para el conocimiento de la realidad, cf. Lukács, Georg: *Historia y conciencia de clase*, México, Editorial Grijalbo, 1969.

(7) Kosik, Karel: *Dialéctica de lo concreto*, op.cit., p.55.

(8) *Ibidem*.

(9) Marx, Carlos: *Prólogo a la Contribución a la crítica de la Economía política con la introducción de 1857*, Madrid, Alberto Corazón editor, 1976, pp.269.

(10) Obra citada, p. 70.

(11) Esta categoría es utilizada por Matus y Ozbekhan, obras citadas.

(12) *Planificación de situaciones*, op. cit., pp. 69-71.

(13) Cf. Costa Rica, Ministerio de Economía y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos: *Índice de precios al por menor, ingresos medios y bajos área metropolitana de San José*.

(14) Cf. Costa Rica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo; Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos: *Encuesta Nacional de Hogares. Empleo y Desempleo, serie de datos corregidos 1979-1981*, San José, 1982.

(15) Silva Michelena, José Agustín: *Notas de clase sobre metodología de la Investigación Social*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974. Citado por Barrios, Sonia: *Sobre la construcción social del espacio*, Cuadernos del CENDES No.8, Caracas, 1976, p.9.

(16) Silva Michelena, José Agustín: *Notas sobre la Metodología para el Diagnóstico Integral de Venezuela*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, pp. 12-3.

(17) Esta aceptación se ha generalizado independientemente del paradigma en que se base la investigación. Sin embargo, ello no implica que el significado mismo de causalidad sea objeto de consenso. La interpretación que se le dé, puede variar de acuerdo con la perspectiva epistemológica, que se adopte.

ARLETTE PICHARDO MURIZ

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

- CASTELLS, Manuel: "El plano epistemológico". En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, ELAS-FLACSO, No. 4, Santiago (Chile), 1972.
- CASTELLS, Manuel: *Las nuevas fronteras de la Metodología Sociológica*, San José, Publicación de la Universidad de Costa Rica, sin fecha de edición.
- KOSIK, Karel: *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo, 1976.
- LABASTIDA, Jaime: *Producción, Ciencia y Sociedad: De Descartes a Marx*, México, Siglo XXI editores, 1969.
- LUKACS, Georg: *Historia y conciencia de clase* (Estudios de dialéctica marxista), México, Editorial Grijalbo, 1969.
- MARX, Karl: *Contribución a la crítica de la Economía Política con la introducción de 1857*, Madrid, Alberto Corazón editor, 1976.
- MATUS, Carlos: *Planificación de situaciones*, op. cit.
- SILVA, Ludovico: *Teoría y praxis de la ideología*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970.
- VERON, Eliseo: "Ideología y producción de conocimientos sociológicos en América Latina". En *Introducción al pensamiento sociológico*, Centroamérica, EDUCA, 1974, pp.310-343.

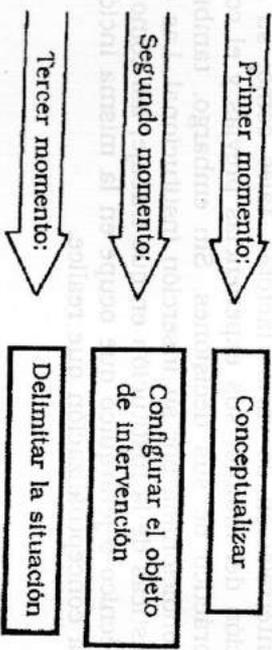
CAPÍTULO VI

DIAGNÓSTICOS PARA LA TOMA DE DECISIONES HACIA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE CAPTACIÓN METODOLÓGICA

1. Primer momento: Conceptualizar.
2. Segundo momento: Configurar el objeto de intervención.
3. Tercer momento: Delimitar la situación.

En el Capitulo anterior se abordaron los aspectos relevantes a la reflexion teorico-metodologica en la elaboracion de diagnosticos para la toma de decisiones. En este Capitulo, se trata de presentar las bases de una estrategia de captacion metodologica para emprender tal proceso, en la cual se delimitan tres momentos de accion fundamentales:

MOMENTOS EN LA ESTRATEGIA DE CAPTACION METODOLOGICA EN LA ELABORACION DE DIAGNOSTICOS PARA LA TOMA DE DECISIONES



A continuacion, se desarrollan algunos de los elementos por considerar en los tres momentos enunciados.

1. PRIMER MOMENTO: CONCEPTUALIZAR.

En la mayoría de los casos, quien diagnóstica se encuentra inserto en una institución (ya sea una dependencia del gobierno central, organismo autónomo, organización con carácter popular u organización no gubernamental) lo que significa que no se desenvuelve como una "suerte de observador académico no comprometido". Por consiguiente, no escoge el problema que va a diagnosticar, sino que tal elección depende de los intereses y objetivos de la institución para la cual trabaja. De ahí que su tarea comienza cuando conceptualiza el problema, es decir, cuando lo define a partir de una determinada perspectiva de análisis y en función de ello selecciona las categorías conceptuales que usará para esclarecer el problema de interés.

La escogencia de dicha perspectiva va a depender de la interrelación de varios factores, tales como: su concepción del mundo, sus experiencias previas y el contenido práctico de sus decisiones. Sin embargo, también está condicionada por su inserción institucional. Las características de la institución en que trabaje, así como el nivel técnico o jerárquico que ocupe en la misma incidirán en la conceptualización que realice.

2. SEGUNDO MOMENTO: CONFIGURAR EL OBJETO DE INTERVENCIÓN.

Al segundo momento, dentro del proceso para elaborar un diagnóstico "situacional", a falta de un nombre mejor, se le ha denominado **configurar el objeto de intervención**; éste se entiende como la especificación espacial y temporal del área problemática a la que trán dirigidos los programas que se formularán posteriormente. El propósito fundamental de este momento debe ser lograr el ma-

nejo del tema en que se enmarca el problema estudiado, que permita entender las causas y manifestaciones de este último.

Para elaborar este segundo momento, el principio metodológico que debe seguirse es la concepción de la realidad social como unitaria o totalidad en auto-desarrollo; en ellas es posible apreciar expresiones y manifestaciones susceptibles de ser seleccionadas y aprehendidas como problemas específicos que se constituyan en el objeto de intervención ⁽²⁾.

Dentro de este segundo momento, es posible delimitar dos submomentos:

- a) Reconocer la situación, que significa identificar los hechos sociales de interés.
- b) Interrelacionar e interpretar los hechos sociales de interés, por medio del establecimiento de una estrategia de análisis multidimensional.

2.1 RECONOCER LA SITUACIÓN: IDENTIFICAR Y ANALIZAR LOS HECHOS SOCIALES DE INTERÉS.

Reconocer la situación significa identificar los hechos sociales de interés como punto de partida para entender las relaciones, condicionantes, determinaciones y su ubicación en el escenario. Además, se debe analizar tales hechos con la visión de la realidad que tengan los actores que intervienen en la situación. Para identificar los hechos basta con referirse al plano de los fenómenos, de la apariencia, dado que es en ese plano donde aparecen las acumulaciones concretas, por eso, se manifiestan directamente y con mayor transparencia. Por ejemplo, la desnutrición severa en menores, puede apreciarse por los sentidos. El hambre se le ve en la cara a los niños; aunque para mayor precisión, es posible sofisticar el

modo de captar ese fenómeno, utilizando indicadores antropométricos, tales como el retraso estatural y el déficit ponderal.

Ahora bien, de acuerdo con la naturaleza del problema estudiado, su manifestación fenoménica será más o menos difícil de percibir a través de los sentidos. Así el subempleo, a diferencia de la desnutrición, no se le ve en la cara a la gente; sin embargo, para tener un indicador del crecimiento del Sector Informal Urbano, sólo hay que recorrer las calles del centro de las ciudades capitales y observar los hechos sociales que caracterizan a este problema.

2.2 INTERRELACIONAR E INTERPRETAR LOS HECHOS SOCIALES DE INTERÉS; ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA DE ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL.

Para realizar tal labor, es posible distinguir -con fines analíticos- tres niveles de análisis íntimamente vinculados entre sí:

a) Relaciones o vínculos simples, entre los hechos. Por ejemplo, en un diagnóstico de la delincuencia es necesario conocer, entre otras cosas, las clases de delito (contra la propiedad privada, contra la función pública) y las características de los delitos (por ejemplo, autor, acto, víctimas, etc)

b) Condicionantes o articulaciones, más complejas establecidas entre los hechos, que tienen un mayor nivel de arraigo en las estructuras existentes.

Siguiendo con el ejemplo anterior, las clases y características de los delitos están relacionadas con los aspectos centrales del modelo de desarrollo vigente en una sociedad, en especial, lo que se refiere a los efectos de diver-

sas políticas públicas, por ejemplo, de salud, educación, vivienda, cultura, empleo, salarios, etc.

c) Determinaciones estructurales de la realidad social que se estudia. Estas son las causas que, en última instancia, sustentan el significado estructural de los hechos sociales, ya que son las acumulaciones esenciales vinculadas con el auto-desarrollo del proceso histórico que se expresan en las leyes básicas que rigen la sociedad. Así, las características del sistema que se trate, incidirán en la clase de delito.

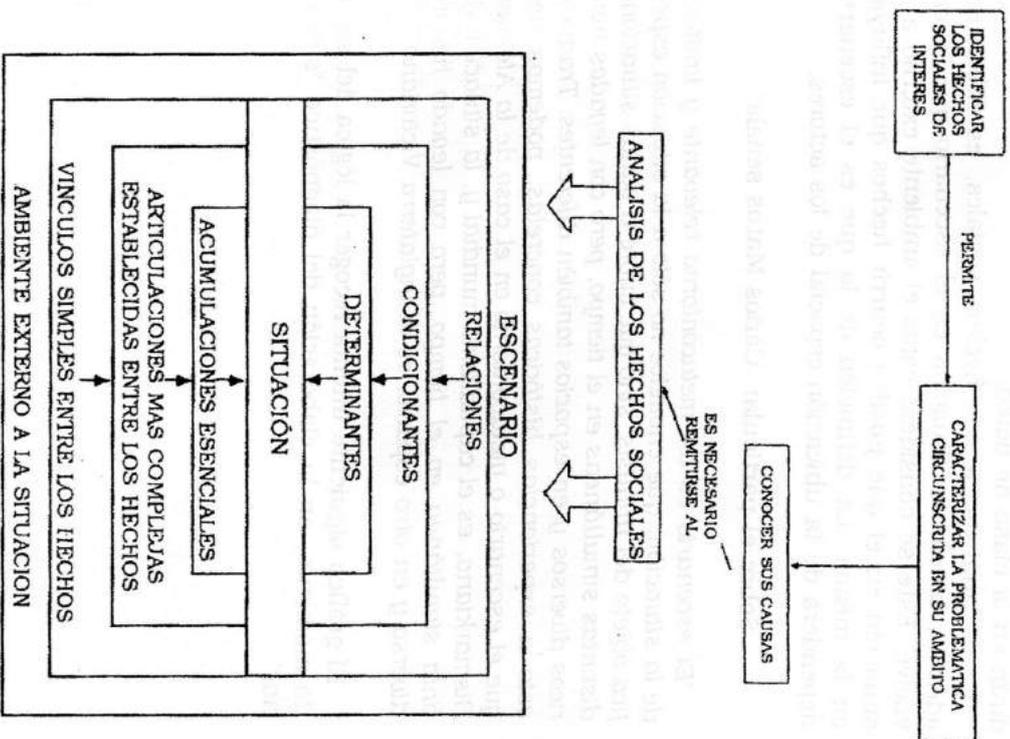
En el análisis de los hechos sociales, es necesario, además, ubicar la situación en el escenario que la envuelve. Este se considera como el ambiente externo a la situación en el que pueden ocurrir hechos que influyan en la misma. La definición de lo que es el escenario, dependerá de la ubicación espacial de los actores.

Sobre el particular, Carlos Matus señala:

"El escenario es un metacontorno relevante y limitante de la situación, que envuelve no sólo a la situación específica objeto del análisis, sino que cubre a varias situaciones distintas simultáneas en el tiempo, pero con legados históricos diversos y en espacios también diferentes. Traducido esto a experiencias históricas concretas, podemos decir que el escenario o metacontorno en el caso de la Alemania Bismarckiana, es el capitalismo mundial y, la situación distinta simultánea en el tiempo, pero con legado histórico diverso y en otro espacio, es la Inglaterra Victoriana"⁽³⁾.

El gráfico siguiente intenta recoger la lógica del segundo momento, en la elaboración del diagnóstico "situacional".

SEGUNDO MOMENTO EN LA ESTRATEGIA
PARA ELABORAR EL DIAGNOSTICO "SITUACIONAL".
Configurar el objeto de Intervención



Ahora bien, el análisis de los hechos sociales no puede emprenderse sin la consideración de los productores de estos hechos, es decir, de los actores que participan en la situación. En tal sentido, es útil recordar que, si a los programas se les asigna el papel de hacer operativas las medidas de carácter general⁽⁹⁾, el diagnóstico "situacional" debe considerarse como actores, aquellos que se relacionan con el proceso de planificación de las políticas. Así, aparece como uno de los actores, el Estado, por ser la autoridad política que, en lo formal, expresa el consenso de los diversos sectores sociales y asume la responsabilidad de brindar atención a los problemas de dichos sectores.

Sin embargo, como la acción del Estado "no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones supletorias, sino aceptando que los diversos grupos sociales -y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo-, son a la vez sujeto y objeto del proceso"⁽⁹⁾, aparecen otros actores en la escena planificadora⁽⁹⁾. Tales actores, para efectos de la estrategia de captación metodológica planteada, se han denominado actores o grupos sociales afectados o más vulnerables por el problema objeto de intervención y actores o grupos sociales involucrados en la atención que pueda ofrecérselle a los problemas diagnosticados.

Ampliando la definición, por **Grupos sociales afectados o más vulnerables** se entiende a aquellos individuos en los cuales la problemática estudiada se manifiesta con mayor rigor. Para efectos del diagnóstico "situacional", la selección de esos grupos puede hacerse a partir de muestras o estudios de casos y con base en criterios objetivos, tales como:

- a) Incidencia del problema.
- b) Disponibilidad de recursos.
- c) Existencia de respuestas institucionales.

TERCER MOMENTO EN LA ESTRATEGIA DE CAPTACION METODOLOGICA

PARA ELABORAR EL DIAGNOSTICO "SITUACIONAL":

Delimitar la situación

DELIMITAR LA SITUACION

Evaluar las respuestas institucionales ante el o los problemas diagnosticados y su incidencia en los grupos sociales considerados como afectados.

Caracterizar a los grupos sociales afectados: detectar, reconstruir y jerarquizar sus necesidades.

Examinar la actuacion de los grupos sociales, tanto afectados como involuacrados en el o los problemas diagnosticados.

A continuacion, se desarrollan algunos de los elementos por considerar en los tres niveles de analisis mencionados.

3.1 EVALUAR LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES(7).

En este analisis, es necesario considerar un nivel de delimitacion de gran relevancia: no se trata de evaluar todas las acciones institucionales vinculadas con el area de intervencion de interes, o con todo el quehacer de las instituciones participantes, sino de seleccionar aquellas acciones que, por su naturaleza, se vinculen con el problema diagnosticado y tengan algun nivel de incidencia

En el caso de la alimentacion, es posible seleccionar como grupo social afectado, a un conjunto de individuos que presentan sintomas de desnutricion severa, habitantes de las zonas deterioradas del area metropolitana y pertenecientes a familias que reciban salarios mensuales inferiores al mas bajo de los minimos legalmente establecidos.

Sin embargo, es util destacar que en ocasiones, la escogencia de los criterios pueda estar orientada por decisiones politicas.

Por Grupos sociales involuacrados se entiende a aquellos que si bien no son directamente afectados por el problema diagnosticado, podrian serlo por las soluciones que se llegaran a proponer. Ademas, son grupos que tienen capacidad para influir en la toma de decisiones. Por consiguiente, su apoyo, rechazo o indiferencia, pueden incluir en el interes y decision de brindar atencion a los problemas diagnosticados.

3. TERCER MOMENTO: DELIMITAR LA SITUACION.

El tercer momento dentro de la estrategia de captacion metodologica para realizar el diagnostico "situacional", consiste en delimitar la situacion. Ello significa caracterizar y analizar la accion de los actores, considerando el comportamiento de estos tanto en el momento en que se realiza el diagnostico, como en la tendencia historica que origina y explica ese comportamiento, asi como en las probabilidades futuras de evolucion del mismo. Para entender esa tarea, se propone un procedimiento que incluye tres aspectos. Los cuales deben considerarse en un orden logico y no cronologico y se presentaran en el grafico siguiente.

con los grupos sociales considerados como afectados o más vulnerables.
 Por otra parte, si los programas y proyectos se conciben como las acciones mediante las cuales se hacen operativas las políticas, entonces la evaluación de las respuestas institucionales debe partir del análisis del proceso de Planificación de las políticas. En tal sentido, es posible distinguir, con fines exclusivamente analíticos, tres dimensiones para enfrentar tal labor.

CUADRO No. VI - 1
 DIMENSIONES QUE DEBEN ABORDARSE EN LA
 EVALUACION DE LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES (8)

DIMENSION	SE REFIERE A:	CONDUCE AL:
DE LA FORMULACION	la expresión formal de la política por medio de mecanismos e instrumentos de acción tales como leyes, decretos o reglamentos.	examen de los documentos normativos y programáticos para evaluar el grado de herencia interna de los mismos.
DE LA OPERACION	la ejecución de respuestas institucionales pasadas o actuales.	análisis de las acciones realizadas o en proceso de realización.
DE LOS EFECTOS E IMPACTOS	la acción conjunta de las respuestas institucionales formuladas y (tanto en el plano de lo normativo como de lo programado) y las operaciones reales ejecutadas	análisis de las implicaciones en los grupos sociales afectados y con la sociedad en su conjunto

En el análisis de la formulación, interesa el examen, de los documentos que contengan las políticas y acciones, tanto en el nivel normativo (leyes, decretos, reglamentos) como programáticos (planes de desarrollo, planes sectoriales, planes regionales, planes institucionales, programas, planes de trabajo y proyectos). En el análisis de los documentos programáticos, algunos de los elementos que se pueden considerar, se refieren a la herencia interna entre:

- a) Diagnóstico y propuestas.
- b) Objetivos y metas.
- c) Programas y proyectos.
- d) Situación inicial, estrategia y situación deseada(9).

Estos aspectos señalados son importantes porque permiten realizar una "lectura ideológica" de los textos y deslindar las intenciones de una determinada respuesta institucional. Sin embargo, por sí solos son insuficientes para entender las implicaciones de la misma en un contexto particular. Lo anterior lleva a plantear la dimensión referida a la ejecución de las políticas. Esto implica que el examen de las prácticas reales no siempre se corresponde con lo que ha sido formulado. Incluso, en ocasiones se observan diferencias sustanciales entre lo postulado y lo realizado.

En cuanto al análisis de la dimensión operativa, este debe realizarse distinguiendo dos niveles:

- a) uno general, referido al quehacer institucional en su conjunto; y
- b) otro específico, relativo a las acciones con incidencia directa en los grupos sociales afectados por el o los problemas objeto de intervención.

Algunos de los aspectos que pueden utilizarse en el nivel general, son los siguientes:

- a) **Marco jurídico-institucional** en que operan las instituciones y organizaciones que se estén considerando, en lo relativo al tipo de legislación que respalda su actividad, los mandatos institucionales, los procedimientos administrativos y operativos existentes.
- b) **Objetivos** generales de las instituciones y organizaciones consideradas.
- c) **Líneas de trabajo** existentes⁽¹⁰⁾, considerando las acciones, los programas definidos, el contexto socio-histórico en que se inscriben, la articulación entre los mismos y la existencia y niveles de coordinación intra e interinstitucional, entre otras cuestiones.
- d) **Las acciones realizadas**, en término de su diversidad y cobertura.
- e) **La organización interna**, especialmente en lo referido a la asignación y cumplimiento de responsabilidades.
- f) **El presupuesto**, que incluye inventario de recursos, capacidad instalada y posibilidades futuras de contar con nuevas fuentes de financiamiento.

En el nivel más específico, la evaluación debe centrarse en el examen de las acciones, involucrando a los grupos sociales afectados y considerando como fundamentales, los elementos siguientes:

- a) Determinar el **grado de cumplimiento de los objetivos** y metas en función del esquema de asignación de recursos.
- b) Detectar la regularidad y calidad al prestar los servicios, es decir, la **eficacia y eficiencia institucional**.

La evaluación de las respuestas institucionales debe iniciarse al identificar las instituciones responsables de

brindar atención al objeto de interés. En algunos casos, pueden existir organismos no estatales (de carácter nacional o internacional) que también ofrezcan atención en ese campo, los cuales deben ser incluidos en el análisis. El paso que sigue es tratar de buscar respuestas a las interrogantes siguientes:

- a) ¿Qué se está haciendo?
- b) ¿Qué se hizo? y
- c) ¿Qué se podrá hacer?

En la evaluación de las respuestas institucionales, es útil considerar dos criterios básicos:

- a) **Eficacia institucional**: que se centra en la existencia de respuestas institucionales⁽¹²⁾. El examen de la eficacia debe referirse, fundamentalmente, a determinar el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos. Para esto, es necesario conocer la cobertura de las acciones en términos del número de beneficiarios y la distribución espacial y temporal de los mismos, lo que lleva a plantear el concepto de eficacia significativa en cuanto a la cantidad de atención brindada y su vínculo con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos.

Los criterios para determinar la eficacia significativa se pueden definir comparando lo programado con lo ejecutado, con base en el análisis de la relación entre variables de una misma categoría. Algunos de los ejemplos que pueden ser considerados, son los siguientes:

- a) Objetivos alcanzados versus objetivos programados.
- b) Metas alcanzadas versus metas programadas.
- c) Recursos efectivos versus recursos programados.
- ch) Actividades realizadas versus actividades programadas.

ARLETTE RICHARDO MURIZ

- d) Costo efectivo versus costo programado.
- e) Costo unitario promedio efectivo versus costo unitario promedio programado.
- f) Consumo medio de material efectivo versus consumo medio de material programado.
- g) Productividad del trabajo efectivo versus productividad del trabajo programado.

b) **Eficiencia Institucional:** que se refiere a la calidad de los bienes producidos y/o de los servicios prestados. Esto involucra la racionalidad en el uso de los recursos disponibles y la determinación del impacto de las acciones realizadas. Aquí, es importante plantearse la necesidad de desentrañar hasta qué punto los efectos observados, luego de realizadas determinadas acciones, pueden ser imputados exclusivamente a la realización de las mismas.

Si bien es esto un campo muy difícil de manejar, dada la imbricación de los fenómenos y relaciones sociales en ello, puede ayudar la consideración de los aspectos del contexto global en que se inscribe la ejecución de las acciones. Asimismo, pueden ser útiles los modelos experimentales y cuasi-experimentales, a pesar de las deficiencias que puedan imputárseles⁽¹³⁾.

Para determinar la eficacia en la organización, administración y utilización de los recursos que permiten articular a los resultados finales exhibidos, se pueden utilizar algunos criterios establecidos a partir de la relación entre variables de distinta categoría, tales como:

- a) Objetivos alcanzados versus metas alcanzadas.
- b) Objetivos alcanzados versus recursos gastados.
- c) Metas alcanzadas versus recursos gastados.
- ch) Actividades realizadas versus recursos gastados.
- d) Costo efectivo versus recursos gastados.

PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN SOCIAL

- e) Resultados programados versus recursos gastados.
- f) Resultados programados versus actividades realizadas.
- g) Producción efectiva versus costo efectivo.
- h) Producción efectiva versus recursos gastados.
- i) Producción efectiva versus metas programadas.

La eficiencia institucional, medida a través del impacto en los destinatarios de las acciones realizadas, proporciona elementos para el análisis de los efectos. Para ello es necesario profundizar en los procesos para construir, verificar y validar indicadores sociales, que sean capaces de reflejar los problemas a que van dirigidas las acciones y la magnitud de tales problemas, en función de las particularidades históricas de la sociedad que se trate. Para lo anterior, hay que comenzar cuestionando la utilización de listados de indicadores "pre-fabricados" por organismos internacionales e instituciones del gobierno y subrayando la necesidad de someterlos a prueba en las instancias de diagnóstico y evaluación; asignándole en tal proceso, un papel importante a aquellos sectores a los cuales les van dirigidas las acciones institucionales. Lo que se trata de resaltar es la orientación teórico-metodológica que debe seguirse en la elaboración del diagnóstico "sistémico", para que sus resultados sean capaces de verificar el sistema de indicadores utilizados o bien dar sugerencias para la construcción de otros nuevos.

Los resultados de la evaluación institucional deben permitir el análisis de las posibilidades y restricciones del quehacer institucional, en cuanto a su capacidad futura para formular y ejecutar acciones. Es decir, se trata de proporcionar elementos para la evaluación ex-ante de las acciones, que debe hacerse a la hora de proponer opciones de intervención. En ello, es menester rescatar cuáles experiencias son susceptibles de repetirse, cuáles deben reformularse y cuáles no deben ser repetidas. Se trata,

entonces, de localizar la información básica que permita retro-alimentar la toma de decisiones para introducir, mantener y modificar las medidas necesarias, así como suprimir las innecesarias.

3.2 CARACTERIZAR LOS GRUPOS SOCIALES AFECTADOS: DETECTAR, RECONSTRUIR Y JERARQUIZAR SUS NECESIDADES⁽¹⁴⁾.

El segundo elemento que se ha mencionado para el tercer momento de la estrategia de captación metodológica para elaborar el diagnóstico "situacional", se refiere a caracterizar a los grupos sociales afectados. Ello significa detectar, reconstruir y jerarquizar sus necesidades, en el marco de lo que se ha conceptualizado y delimitado como objeto de intervención.

En tal sentido, se debe determinar cómo y en qué medida el problema que se desea atender incide en los grupos sociales afectados y cuáles son las posibilidades reales de que sus integrantes se interesen en participar en las posibles opciones de intervención. Esto último es sumamente importante, ya que de lo contrario, las propuestas que se realicen, serán elaboradas con criterios técnicos y no, necesariamente, responderán a los intereses y expectativas de dichos grupos.

El primer paso para realizar dicha caracterización consiste en un acercamiento directo a dichos grupos, para conocer sus condiciones de vida, sus niveles de organización, etc. Para ello puede ser útil, como mecanismo de inserción, el contacto con informantes claves, líderes de la comunidad o representantes de las organizaciones existentes. Sin embargo, para el trabajo posterior hay que considerar otro tipo de acciones, por razones que se explicarán más adelante. Lo siguiente es la detección de las necesidades sociales de los grupos afectados. El pro-

cedimiento para llevar a cabo una tarea de tal magnitud, es un trabajo de constante construcción que la Planificación debe asumir dentro del gran desafío de los años futuros. No obstante, con la única intención de ir abriendo el camino que permita avanzar en tal sentido, se presentan algunas ideas básicas como punto de partida.

La primera se refiere al contenido del **concepto de necesidades básicas**⁽¹⁵⁾. Para explicarlo resulta útil remitirse al concepto de carencia, entendido como aquello de lo que se prescinde o no se tiene en cantidad que se considere suficiente. Por lo tanto, la carencia permite determinar la magnitud de un problema. El procedimiento para determinarla debe orientarse hacia la comparación entre los requerimientos mínimos de bienes (materiales e inmateriales) y servicios necesarios para la subsistencia y la disponibilidad de los mismos. La brecha resultante permitirá establecer el carácter real de la carencia, en el sentido de su existencia como tal.

Para la realización de lo anterior, es importante el tipo y nivel de desagregación de las variables consideradas. Por ejemplo, en el caso del problema nutricional, la primera relación que surge es referida a la producción de alimentos. Si bien esto no deja de ser importante, no es lo más significativo en el cálculo de las brechas, pues la experiencia práctica muestra que en la satisfacción de las necesidades básicas el factor más decisivo es el acceso a la distribución de los recursos⁽¹⁶⁾. Ahora bien, la carencia no se constituye automáticamente en una necesidad, sino en la medida que la carencia adquiere carácter individual y colectiva. Sin embargo, la conciencia no es un resorte que salta en cualquier momento y ante cualquier situación.

"La conciencia actual de un grupo social es el resultado de una praxis heredada (tradicción), de una praxis

vida o adquirida como vivencia (situación) y de una praxis predictiva (predicción)⁽¹⁷⁾.

... Los valores de la tradición, situación y predicción son siempre el resultado de la confrontación entre una estructura ideológica previa y la situación, en el marco dado por la forma de inserción particular de cada grupo social en el sistema-situación⁽¹⁸⁾.

En otras palabras, en la conciencia se manifiesta la influencia que en el individuo ejerce la tradición, en términos de valores, costumbres, creencias, etc., que le son transmitidos de generación en generación. Además, por su experiencia, en especial lo atinente al tipo de problemas que lo afectan y el grado de incidencia de estos y a sus intereses y expectativas para el futuro. Este último elemento resulta importante en la medida que puede permitir la determinación de carencias, susceptibles de convertirse en necesidades⁽¹⁹⁾. Asimismo, en la conciencia se expresa la ideología, entendida ésta como una "concepción del mundo ligada a una determinada forma de producción"⁽²⁰⁾. Esta se manifiesta en un sistema de ideas, representaciones y valores que inciden en el comportamiento social del individuo y se cristalizan en una serie de hábitos, costumbres, intereses, etc. sin que para el hombre sea fácilmente reconocible la presencia de la ideología en tales manifestaciones.

Ahora bien, el hecho de que determinados grupos perciban ciertas carencias como necesidades, no significa que automáticamente ello lleve a que realicen acciones que les permitan satisfacerlas.

Por otra parte, las necesidades sociales de un grupo, para que puedan ser consideradas como tales, deben ser sentidas por este grupo, pues de lo contrario serán construcciones artificiales, ya sea de quien diagnóstica o de algún otro agente. Asimismo, el nivel de percepción de

las necesidades y su expresión, puede estar vinculado con los niveles distinguibles en la situación. Es decir, con:

- a) El contorno fenoménico de los hechos sociales.
- b) Las relaciones entre los hechos.
- c) Las articulaciones entre los hechos.
- d) Los condicionantes, que en última instancia, determinan los hechos.

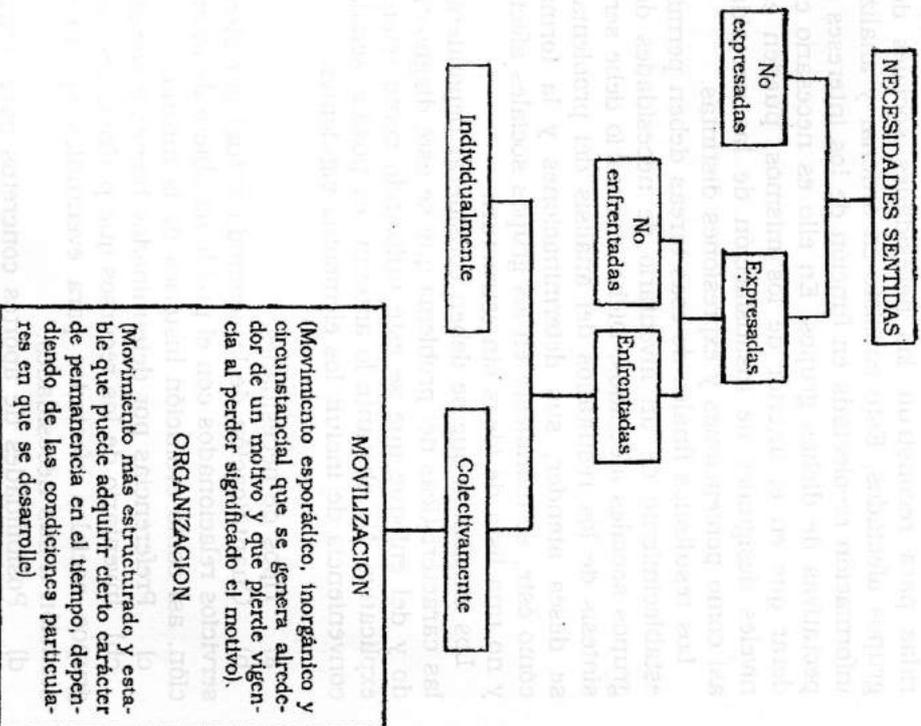
Obviamente, la expresión de necesidades se observará con más frecuencia en el primer nivel y cada uno de ellos corresponderá a un grado de conciencia más elevado⁽²¹⁾. El nivel de conciencia con que se perciba y exprese una necesidad, incidirá en la posibilidad e intensidad con que se enfrente, lo cual puede plantearse de manera individual o colectiva. En esto último, es importante destacar que la confluencia de intereses entre los individuos que componen los grupos sociales afectados, puede ser un factor activador en la búsqueda de alternativas de atención para las necesidades. El interés de enfrentar colectivamente la satisfacción de las necesidades, puede llevar a la movilización u organización de los grupos sociales afectados. En ello es posible encontrar niveles de participación que se sitúan a lo largo de un "continuum" cuyos extremos serían:

- a) Actores con un bajo grado de organización, no organizados u organizados alrededor de un motivo circunstancial, en cuyo caso para recabar su participación, puede ser necesaria una activación por parte de agentes exógenos; y
- b) Actores con un alto grado de organización -formal o no formal- cuya participación puede ser abierta y espontánea.

Ahora bien, todas esas circunstancias no se originan por relaciones mecánicas, automáticas y directas, sino que están mediadas por una serie de factores sociales, económicos, culturales, etc. y especialmente por las condiciones políticas particulares de una realidad social en un momento histórico determinado. En tal sentido, puede observarse que a través del desarrollo de la sociedad, las necesidades del hombre aparecen históricamente determinadas por las condiciones sociales de producción. Así, las necesidades del individuo en un régimen de producción primitivo difieren de las necesidades del individuo en el sistema capitalista. En este último, el mundo de lo necesario se sitúa en "lo económico" y el hombre es prisionero de ello sin que necesariamente tenga conciencia de que lo es.

Más aún, el tipo e intensidad de las necesidades está relacionado con el nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas y los cambios que se producen en los niveles de incorporación de los individuos a los procesos socio-económicos, para satisfacer los requerimientos generados por dicho desarrollo. En este proceso, juegan un importante papel los valores culturales, es decir, aquellas imágenes, criterios, pautas, etc., que se reflejan en los comportamientos generados por los patrones culturales, entendidos éstos como reflejos mentales de una situación real atravesada por la ideología prevalectente.

GRAFICO No. VI - 4
LOS NIVELES QUE MEDIAN ENTRE LA PERCEPCION DE NECESIDADES SOCIALES Y LA BUSQUEDA DE SATISFACCIÓN DE LAS MISMAS



La claridad de quien diagnostica sobre los aspectos anteriormente apuntados y su habilidad para trasladarlos al estudio particular de un caso concreto, determinará la posibilidad de recolectar las informaciones básicas requeridas para reconstruir las necesidades sociales de los grupos afectados. Esto consiste en ordenar y analizar la información recolectada en función de los intereses y expectativas de dichos grupos. En ello es necesario considerar que en el interior de los mismos, pueden existir niveles desiguales de insatisfacción de las necesidades, así como percepciones y expresiones distintas.

Los resultados finales de esas tareas deben permitir el establecimiento de un inventario de necesidades de los grupos sociales afectados. Dicho inventario debe ser una síntesis de los resultados del análisis del problema que se desea atender, sus determinaciones y la forma en cómo éste, se manifiesta en los grupos sociales afectados y no una lista de ideas sin estructura.

Los elementos que se deben considerar dependerán de las características del problema que se esté diagnosticando y del enfoque que se esté utilizando como referencia explicativo. No obstante lo anterior, es posible señalar la conveniencia de incluir los elementos siguientes:

- a) Tipos de necesidades.
- b) Cuantificación de la demanda actual por bienes y servicios relacionados con el problema objeto de intervención, así como evolución histórica de la misma.
- c) Preferencias por determinados bienes y servicios.
- ch) Inventario de los recursos que podrían aportar los grupos sociales afectados para eventuales opciones de atención a sus necesidades.
- d) Posibilidades de aportes concretos para tener acceso a los bienes y servicios.

El cuarto paso es, jerarquizar las necesidades, que

consiste en identificar aquellas que se manifiestan colectivamente. Se deben considerar subgrupos que, dentro de los grupos sociales afectados, tienen un nivel mayor de insatisfacción de las necesidades.

Los resultados de los cuatro pasos que se explicaron deben permitir caracterizar los grupos sociales afectados. Sin embargo, antes de dar por finalizado este apartado es necesario destacar la existencia de una serie de problemas con que puede enfrentarse el diagnosticador.

Tales problemas se podrían agrupar en tres órdenes:

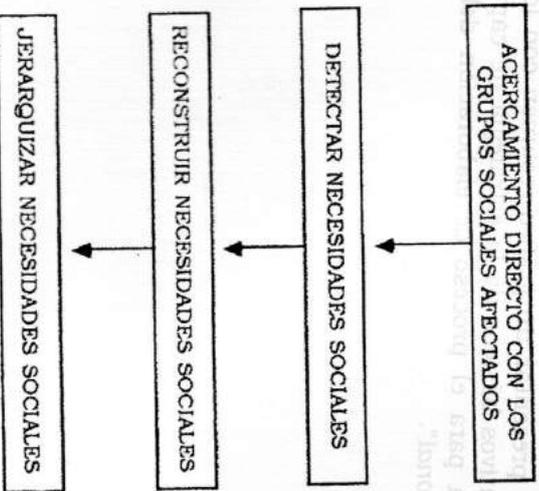
- a) La mediación que los líderes comunales, autoridades y funcionarios gubernamentales pueden ejercer en el proceso para detectar, reconstruir y jerarquizar las necesidades. En tanto que, sus indicaciones no necesariamente van a responder a los intereses y expectativas de la generalidad de los integrantes de los grupos sociales afectados.
- b) La vinculación establecida entre los grupos sociales afectados y quien diagnostica, ya que éste no siempre puede tener claridad sobre el papel que debe asumir. En tal sentido, no le corresponde imponer sus ideas a los grupos con que trabaja, sino más bien, su función debe ser facilitar el surgimiento de condiciones para el desarrollo de la participación y organización de los componentes de los grupos, que permita a sus integrantes identificar sus necesidades y las posibles formas de atención que se les puede brindar a las mismas.

En síntesis, debe procurarse que los grupos sociales afectados lleguen a considerar al problema como tal y se interesen en su atención, manteniendo las condiciones cuando ya existen o con-

tribuyendo a que afluera cuando están en proceso de existir.

- c) Los instrumentos de medición utilizados. Este punto se desarrollará más adelante al abordar los aspectos referidos a las técnicas de investigación¹²¹.

GRAFICO VI - 5 CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES AFECTADOS



3.3 EXAMINAR LA ACTUACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES AFECTADOS E INVOLUCRADOS.

El tercer paso dentro de la estrategia de captación metodológica para elaborar el diagnóstico "situacional", es examinar la actuación de los grupos sociales afectados e involucrados. En ello, la primera tarea consiste en identificar a los grupos sociales involucrados. En tal sentido, es posible encontrar actores con un cierto nivel de organización -ya sea formal o no formal- pertenecientes a diferentes tipos de asociaciones, como por ejemplo:

- a) Privadas
- b) Corporativas o que defiendan intereses étnicos, culturales, regionales, comunales, etc.
- c) Organizaciones populares.
- ch) Partidos políticos.
- d) Agrupaciones empresariales, de profesionales, gremiales o trabajadores.

Además, deben ser considerados los centros de influencia, como por ejemplo, la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial.

Existen otros grupos sociales que, a pesar de no ser ni afectados ni involucrados, pueden ejercer influencia en la situación y por lo tanto deben ser incluidos en el análisis, entre ellos, el sector privado nacional y los agentes transnacionales (organismos internacionales y empresas transnacionales). Por otra parte, es conveniente destacar el papel jugado por los medios de comunicación de masas al transmitir las opiniones de los grupos sociales. Tales medios pueden ser utilizados por ciertos grupos, bien para recabar el apoyo de la opinión pública, con el fin de respaldar la intención de imponer sus intereses, o bien, para levantar importantes barreras en contra de la intervención planificada.

La segunda tarea consiste en encontrar respuestas a dos interrogantes básicas:

- a) ¿Hasta qué punto los grupos sociales afectados serán capaces de defender sus intereses para que el problema sea atendido?
- b) ¿Cuál es la reacción previsible de los grupos sociales involucrados en términos de brindar su apoyo, oponer su resistencia o ser indiferentes ante las medidas que se llegaran a proponer?

Dichas interrogantes se pueden especificar aún más en las preguntas siguientes:

- a) ¿Cómo se insertan los grupos sociales en la realidad diagnósticada?
- b) ¿Cómo perciben la realidad?
- c) ¿Cuáles son sus intereses y expectativas?
- ch) ¿Cuál es el grado de desarrollo y nivel de estructuración organizativa con que cuentan?
- d) ¿Cuál ha sido la tendencia en su comportamiento histórico?
- e) ¿Qué acciones pueden proponerse para el logro de sus objetivos estratégicos y/o contingentes?
- f) ¿Qué probabilidades de ejecución pueden tener las acciones que se propongan?

Ahora bien, como los actores no se encuentran aislados unos de otros, sino por el contrario, están en interacción permanente, y cumplen por imponerse mutuamente sus intereses, es posible que se establezca la competencia entre ellos. Las modalidades que tal competencia asuma dependerá de la intersección entre los intereses de los diversos grupos. En función de los niveles de conflicto o contradicciones existentes entre los mismos, se delimitarán áreas coincidentes y áreas yuxtapuestas. La ex-

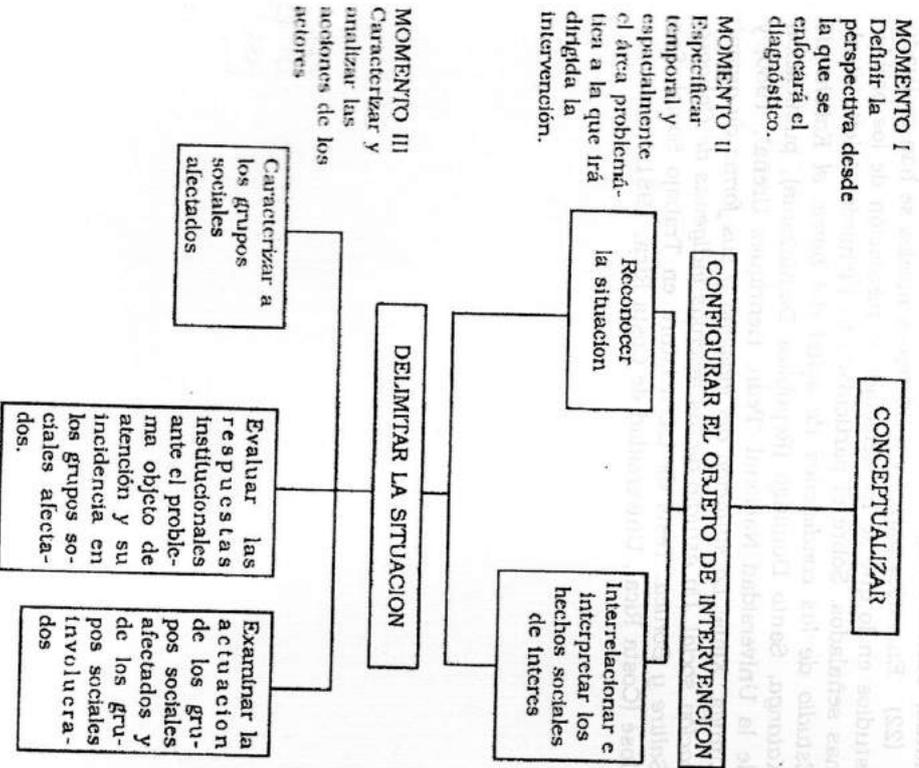
tencia de conexiones y compromisos entre los grupos y las características asumidas por tales relaciones, permitirán deducir las posibilidades de alianzas y antagonismos entre ellos. Dichos antagonismos podrán manifestarse en forma encubierta o solapada o bien adquirir un carácter de lucha abierta y encarnizada.

En resumen, el análisis de la actuación de los grupos sociales, a partir de las ideas sugeridas, debe aportar los elementos necesarios para el análisis de viabilidad a que se hace referencia en el Capítulo siguiente y culminar con el establecimiento de la capacidad de respuestas de dichos grupos ante el problema que se desea atender.

Finalmente, para cerrar este Capítulo puede ser de utilidad presentar un gráfico resumen con los elementos constitutivos básicos de la estrategia de captación metodológica para el proceso de elaboración del diagnóstico "situacional".



GRAFICO No. VI - 6
EL PROCESO DE ELABORACION DEL
DIAGNOSTICO "SITUACIONAL"



NOTAS

PLANIFICACION Y PROGRAMACION SOCIAL

- (1) Es conveniente aclarar que este capitulo se refiere al método de investigación y no al método de exposición.
- (2) Aquí de lo que se trata es de rescatar la totalidad social como perspectiva de análisis, tal como fue planteado en páginas anteriores, al margen de las posiciones atomistas y organicistas que postulan que el todo es la suma de las partes (por lo tanto es posible conocer las partes sin hacer referencia al todo) y que todo tiene que ver con todo (por lo tanto no es posible conocer las partes deslindando las relaciones y condiciones que la explican).
- (3) Planificación de Situaciones, op.cit., p.85.
- (4) Cfr. cap.I.
- (5) Sunkel, Osvaldo: "La tarea política y teórica del Planificador en América Latina". En García, Eduardo (Compilador), Planificación del Desarrollo en América Latina, op.cil.,p.50.
- (6) Sobre la necesidad que tiene el Estado de tomar en cuenta diversos intereses sociales, ver Capítulo IV.
- (7) En términos semánticos, evaluar significa "estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa". Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, XXI edición, 1970, p.592.
- (8) Para una relación más detallada, Pichardo, Ariette: Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste, Buenos Aires (Argentina), Editorial Humanitas y Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, 1992.
- (9) Para la realización de este análisis, puede ser utilizada como guía la propuesta de formulación que se desarrolla en el Capítulo siguiente.
- (10) En rigor, se refiere a planes de trabajos. Sin embargo, en vista de que en la generalidad de los casos, estos no aparecen debidamente formulados, se ha preferido utilizar la expresión líneas de trabajo. Incluso, en ocasiones, éstas últimas aparecen bastante difusas.
- (11) Para una relación más detallada de cómo hacer una

evaluación, cfr. Pichardo, Arlette: Evaluación del impacto social: El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste, op. cit.

(12) Por ejemplo, los enfermos que acuden a un hospital del Seguro Social en busca de un servicio de salud y reciben atención médica, han obtenido una respuesta a su demanda. En esa medida ha existido eficacia institucional, independiente-mente de la calidad del servicio que se le haya prestado.

(13) Sobre el contenido y uso de tales modelos, Cfr. Weiss, Carol: Investigación evaluativa-métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción, México, Editorial Trillas, 1978.

(14) La autora quiere dejar constancia de su reconocimiento a Ximla Zúñiga y David Smith, por las conversaciones sostenidas que le permitieron aclarar muchas de las ideas expuestas en este apartado.

(15) Este concepto ha sido objeto de encendidas polémicas, cuya consideración rebasa los objetivos de este trabajo. Por eso se trata de precisar la interpretación asignada en la presente reflexión.

(16) Esta situación ha sido constatada en algunos trabajos realizados, Cfr., principalmente: Organización Internacional del Trabajo, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe: *Criterios y Metodologías para la satisfacción de necesidades básicas*, Santiago (Chile), 1980.

(17) "La palabra predicción como antónimo de tradición no se usa aquí sinónimo de predicción, con dos c. Su significado es el de una praxis que no se ha vivido materialmente pero que es intelectualmente concebida como representación de una realidad", Matus, Carlos; *Planificación de Situaciones*, op.cit.p.211 (aclaración y subrayado del autor).

(18) *Ibidem*.

(19) Sobre el particular es importante anotar el papel que pueden jugar las aspiraciones que se tengan para los hijos y la influencia ejercida en los mismos al transmitirseles, como valores de la predicción.

(20) Esta tesis ha sido trabajada por Labastida, Jaime: *Producción, Ciencia y Sociedad: de Descartes a Marx*, México, siglo XXI editores, 1969 y Silva, Ludovico: *Teoría y praxis de la ideología*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1971.

(21) Una interesante tipología sobre los diversos estados en la formación de la conciencia social, puede encontrarse en Matus, Carlos: *Planificación de Situaciones*, op.cit., pp.226-9.

(22) En varios países y a diferentes niveles se han realizado estudios en lo que se ha detectado la mediación de los problemas señalados. Sobre el particular Cfr. Pichardo, Arlette et al.: *Estudio de las condiciones de salud del barrio el Katiche de Katanga*, Santo Domingo (República Dominicana), publicación de la Universidad Nacional "Pedro Henríquez Ureña", 1980; y Zúñiga, Ximla: *La situación del indígena y sus formas de organización social. Un estudio de las reservas indígenas de Cabagra, Salitre y Boruca*. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, San José (Costa Rica), Universidad de Costa Rica, 1981.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA: *Elementos para una guía de evaluación y selección de proyectos de Desarrollo Social*, sin lugar, ni fecha de edición.
- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA: *Sistema General de Evaluación*, sin lugar, ni fecha de edición, 1980.
- CAMPBELL y STANLEY: *Experimental and Quasi Experimental Research*. Chicago, (E.U.A.), Rand Mc Nally, 1969.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES: *Seminario sobre uso y diseño de indicadores socioeconómicos en Centroamérica*, San José, (Costa Rica), 1982.
- FRANCO, Rolando (editor): *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, op. cit.
- FLISFICH, Angel et al: *Dimensiones de una Planificación participativa*, op. cit.
- MARX, Karl: *El Capital* (Crítica de la economía política), Bogotá (Colombia), Fondo de Cultura Económica, 1977.
- MARX, Karl y ENGELS, Federico: *La ideología alemana*, La Habana (Cuba), Ediciones Revolucionarias, 1966.
- MATUS, Carlos: *Planificación de Situaciones*, op. cit.
- PICHARDO MUNIZ, Arlette: "Modelo lógico para la evaluación de proyectos sociales". Trabajo presentado al Primer Seminario Nacional sobre Modelos de Evaluación, San José (Costa Rica), 1982.
- PICHARDO MUNIZ, Arlette: *Guías general y específicas para la realización de diagnósticos "situacionales" de la delincuencia en América Latina*, San José (Costa Rica), ILANUD, 1983.
- PICHARDO MUNIZ, Arlette y VARGAS VASQUEZ, Ro-

- dolfo: *Hacia la elaboración de un marco de análisis para políticas sociales en América Latina*, Caracas (Venezuela), mimeo Universidad Central de Venezuela, 1981.
- POUTLANZAS, Nicos: *Clases sociales y poder político en el Estado Capitalista*, México, siglo XXI editores, 1969.
- PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Criterios y metodologías para la satisfacción de necesidades sociales*, Santiago (Chile), 1980.
- PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Diagnóstico, políticas y Planificación del Empleo y las necesidades básicas*, Santiago (Chile), 1978.
- PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina*, Ginebra (Suiza), 1980.
- WEISS, Carol: *Investigación evaluativa-métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, op. cit.
- ZUÑIGA, Ximna: *La situación del indígena y sus formas de organización social. Un estudio de las reservas indígenas en Cabagira, Salitre y Boruca*, op. cit.

RICHARDO MORALES SANCHEZ
1982

... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...

CUARTA PARTE

... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...

... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...

BIBLIOTECA NACIONAL DE MEXICO

... de la cultura y de la educación...

... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...

... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...
... de la cultura y de la educación...

... de la cultura y de la educación...

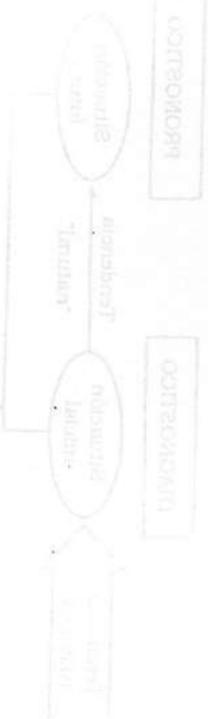


CAPÍTULO VII

FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

1. Prioridades de intervención: Identificar el grupo que se atenderá en primera instancia, es decir, el grupo meta.
2. Marco estratégico: Identificar y seleccionar las opciones de intervención.
3. Marco de acción: Construir la trayectoria.
4. Marco institucional: Definir las responsabilidades de ejecución.

Diagrama de flujo de evaluación



DETERMINACIÓN DE PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN

1. MARCO DE ACCIÓN

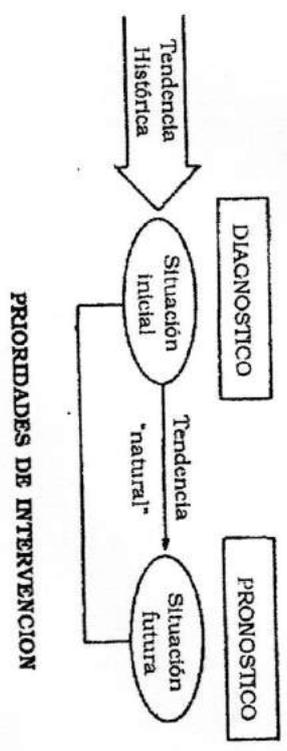
El primer paso en la formulación de programas de desarrollo es la identificación del grupo meta. Este grupo debe ser el más vulnerable y el que más necesita de la intervención. La identificación del grupo meta debe basarse en los datos de la evaluación de necesidades, recursos e impacto. Una vez que se ha identificado el grupo meta, se debe determinar el marco de acción, es decir, la trayectoria que se seguirá para alcanzar los objetivos del programa.

1. PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN
SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN
DE DESARROLLO

**1. PRIORIDADES DE INTERVENCION:
IDENTIFICAR A LOS GRUPOS SOCIALES QUE
SERAN ATENDIDOS EN PRIMERA INSTANCIA,
ES DECIR, AL GRUPO-META.**

En la formulación de programas, la experiencia muestra que, por lo regular, no se dispone de una ilimitada dotación de recursos que permita definir la cobertura del programa abarcando al total de individuos que integran a los grupos sociales afectados. Por consiguiente, el Programador tiene que abocarse a la tarea de seleccionar una cierta cantidad de individuos a los cuales se asignará prioridad en la atención que se brindará. A ese conjunto de individuos se les denominará grupo-meta del programa.

GRAFICO No. VII - 1
DEFINIR LAS PRIORIDADES DE INTERVENCION



Tal selección no debe realizarse arbitraria ni azarísticamente, sino a partir de la definición de criterios objetivos. Para esto es menester considerar, fundamentalmente, los elementos siguientes:

- a) Características e importancia del o de los problemas diagnosticados.
- b) Urgencia de plantear opciones de intervención.
- c) Capacidad de las instituciones y organizaciones involucradas para participar en la atención del o de los problemas, en términos de su disponibilidad y posibilidad de movilizar recursos humanos, materiales, administrativos, financieros, entre otros.

Para identificar al grupo-meta, se pueden considerar diferentes factores o combinación de ellos, tales como:

- a) Ubicación espacial.
- b) Pertenencia a un grupo étnico.
- c) Participación en alguna rama de actividad económica, etc.

Así, por ejemplo, en el caso de que los grupos sociales afectados estén constituidos por desnutridos severos, se podría seleccionar como grupo-meta a los niños menores de dos años. Esto ya que es sabido que la falta de proteínas en los primeros años de infancia, ocasiona daños irreversibles en el cerebro humano que se evidencian en una secuela de problemas limitantes del desarrollo físico y mental de los seres humanos.

Cabe señalar que, en ocasiones los criterios para seleccionar al grupo-meta pueden ser de tipo político.

Por otra parte, en algunos programas puede ser conveniente definir prioridades de intervención para ser puestas en práctica en diferentes momentos. Ello es recomendable para el caso de programas con carácter experiment-

tal que se formulen con el interés de sistematizar la experiencia, para luego generalizarlos e institucionalizarlos al convertirlos en actividades rutinarias de la institución responsable de su ejecución.

2. MARCO ESTRATÉGICO: IDENTIFICAR Y SELECCIONAR LAS OPCIONES DE INTERVENCIÓN.

Los resultados del diagnóstico "situacional" permiten caracterizar la situación inicial y delinear mejor a la situación futura. Por su parte, definir prioridades acota el campo de la intervención programada. Por lo tanto, el paso siguiente es diseñar las posibles opciones de intervención, susceptibles de ser seleccionadas.

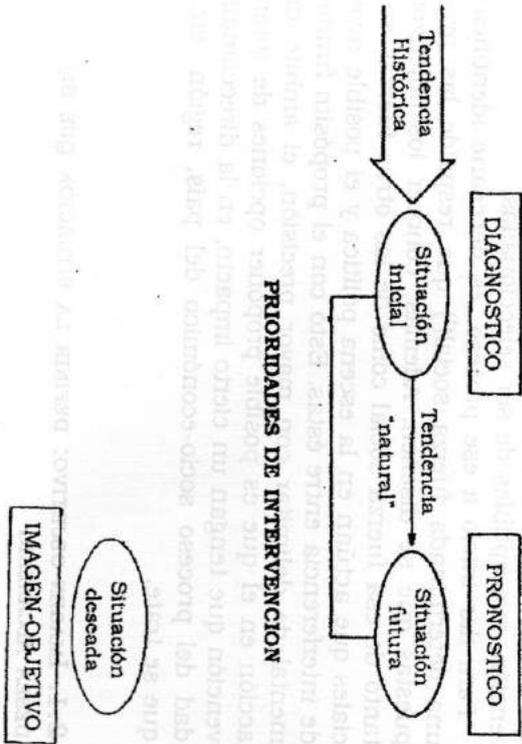
Para dar inicio a ese proceso, es necesario identificar una determinada fuerza social(?) que respalde las propuestas que se diseñen. Además, conocer los objetivos tanto de esa fuerza social como de las otras fuerzas sociales que actúan en la escena política y el posible nivel de interferencia entre éstas. Esto con el propósito fundamental de delimitar con mayor precisión, el ámbito de acción en el que es posible proponer opciones de intervención que tengan un cierto impacto, en la dirección y del proceso socio-económico del país, región, etc., que se trate.

2.1. IMAGEN-OBJETIVO: DEFINIR LA SITUACIÓN QUE SE DESEA ALCANZAR.

La primera tarea consiste en caracterizar la situación que, con el propósito de superar la situación inicial y obviar la situación futura, se desea alcanzar. Así, se debe plantear la primera aproximación de la imagen-objetivo,

ya que como se explicará más adelante, su elaboración entraña un proceso de constante construcción, que supone una evaluación y formulación permanentes.

GRAFICO No. VII - 2
DEFINIR LA SITUACION QUE SE DESEA ALCANZAR



En la elaboración de la imagen-objetivo, hay que tener en cuenta una serie de elementos, características y requisitos que se resumen en el cuadro VII-1.

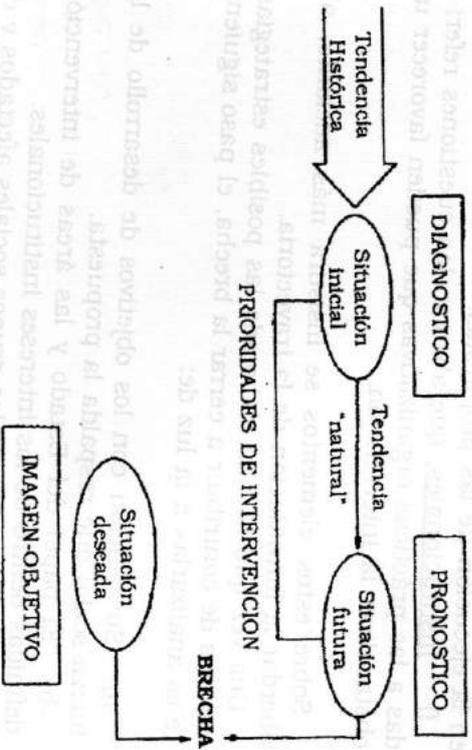
Cuadro VII-1
Imagen-Objetivo: Elementos, características y requisitos

ELEMENTOS	CARACTERISTICAS	REQUISITOS
<p>Activos: que implican la modificación o creación de actitudes, mentalidades e instituciones.</p> <p>Condicionantes: que aluden a la potencialidad relativa de la dotación de los recursos y sus limitaciones.</p>	<p>a) Clara: para poder cumplir con su papel orientador.</p> <p>b) Precisa: debe contener los elementos necesarios y suficientes para comprender la situación que se desea alcanzar. No le compete definir metas específicas.</p> <p>c) Realista: debe tenerse conciencia de las limitaciones que el momento histórico impone; pero, al mismo tiempo, tratar de hacer propuestas que signifiquen un grado de avance en la transformación buscada.</p>	<p>a) Representación: debe responder a los intereses y aspiraciones de los grupos sociales más representativos y a los problemas de dichos grupos.</p> <p>b) Validez: se refiere a la viabilidad, es decir, a la posibilidad de alcanzar la situación deseada.</p> <p>c) Singularidad: Su construcción debe realizarse con categorías capaces de reflejar la realidad.</p> <p>d) Significación direccional: debe centrarse en los elementos más importantes del proceso de desarrollo, para no convertirse en una simple relación de objetivos diferentes con jerarquía diversa.</p> <p>e) Capacidad semiótica: su singularidad debe expresarse en unos cuantos símbolos genéricos que sean capaces de expresar los problemas y sus soluciones.</p>

Fuente: Elaborado a partir de *Estrategia y Plan*, op. cit. pp. 19-75.

Es pertinente señalar que, tanto durante el proceso de diseño de opciones de intervención, como en la ejecución de la alternativa seleccionada, la imagen-objetivo es orientadora. Esto en el sentido que cumple el papel de indicar hacia donde debe encaminarse el proceso de desarrollo. De la comparación de ella con el pronóstico, se evidencia la brecha entre la situación postulada como deseada y la situación pronosticada como futura.

GRAFICO No. VII - 3
IDENTIFICAR LA BRECHA ENTRE
SITUACION FUTURA Y SITUACION DESEADA



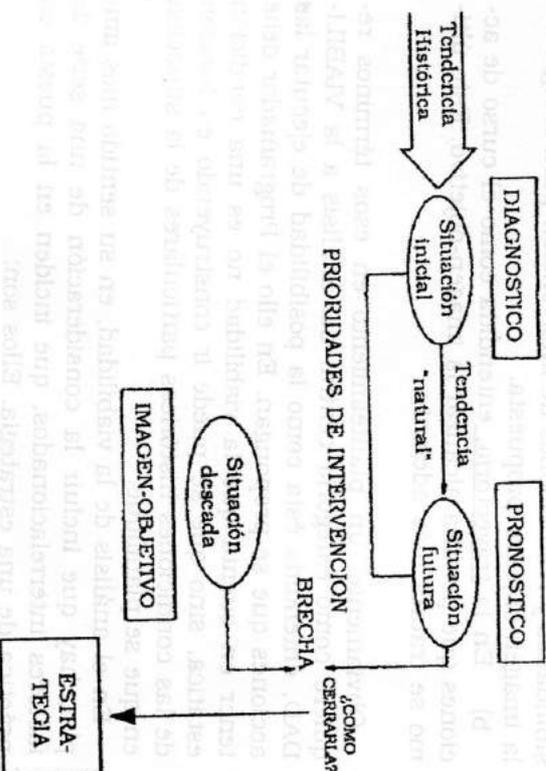
Ahora bien, como el interés de la intervención programada es modificar la tendencia "natural" de los acontecimientos, con el fin de lograr la situación deseada, entonces

es el paso siguiente es definir, utilizando la lógica, experiencias previas, hipótesis teóricas, etc., las posibles opciones que puedan contribuir a cerrar la brecha, para lo que se considera la estrategia general.

2.2 Estrategia: vía que se utiliza para lograr los propósitos perseguidos.

En una primera aproximación, la estrategia puede definirse como la vía que permite cerrar la brecha entre la situación futura y situación deseada.

GRAFICO No. VII - 4
FORMULAR LA ESTRATEGIA



En la jerga militar, el término estrategia es utilizado para designar la forma de llevar a cabo determinadas operaciones militares. En tal sentido, su formulación parte cuando se confrontan las fuerzas opuestas que luchan unas contra otras para imponer sus intereses, en una situación en la que lo planeado se pone en práctica, y de la que se sale retro-ajustado y renovado. La Planificación Estratégica pretende rescatar esa concepción de estrategia, al plantearla no como una cuestión de mera racionalidad técnica, sino de lucha entre oponentes para el logro de determinados objetivos. De ahí que la formulación de la estrategia debe apoyarse en:

- a) El diagnóstico, de cuyo análisis se derivan las posibilidades y restricciones de intervención para el logro de la imagen-objetivo propuesta.
- b) En la trayectoria, entendida como el curso de acciones que permita alcanzar la imagen-objetivo. Esto último se tratará más adelante.

Obviamente, un planteamiento en esos términos requiere como categoría central del análisis a la VIABILIDAD, entendida ésta como la posibilidad de ejecutar las acciones que se propongan. En ello el Programador debe tener en cuenta que la viabilidad no es una condición estática, sino que se puede ir construyendo en función de las condiciones históricas particulares de la situación en que se planifique.

En el análisis de la viabilidad, en su sentido más amplio, hay que incluir la consideración de una serie de factores interrelacionados, que inciden en la puesta en práctica de una estrategia. Ellos son:

- a) Técnicos en relación con la existencia, acceso, disponibilidad y capacidad para movilizar los requisitos ma-

teriales (por ejemplo, insumos), humanos (tales como personal calificado) entre otros.

- b) Financieros relativos a la posibilidad real de contar con los recursos monetarios que sean requeridos.

- c) Jurídicos, que incluye dos dimensiones: una referida a la legislación existente; y otra a las reglas, normas y procedimientos administrativos de las instituciones involucradas en la ejecución del programa.

- d) Políticos, relativos a la actuación de las fuerzas y grupos sociales presentes en la escena política en que se inscribe la problemática que se pretende atender.

- e) Socioculturales, que son los valores, normas, creencias, actitudes y mentalidades que pueden incidir en la ejecución de las propuestas.

- f) Institucionales, que abarcan las cuestiones referidas a las prácticas organizativas que pueden favorecer u obstaculizar la intervención.

Sobre estos elementos se insistirá más adelante, al abordar la formulación de la trayectoria.

Una vez que se han elaborado las posibles estrategias capaces de contribuir a cerrar la brecha, el paso siguiente es analizarlas a la luz de:

- a) Su relación con los objetivos de desarrollo de la fuerza social que respalda la propuesta.
- b) El papel del Estado y las áreas de intervención definidas dentro de los intereses institucionales.
- c) La actuación de los grupos sociales afectados y de los grupos sociales involucrados en la problemática objeto de intervención.
- ch) La disponibilidad de recursos.
- d) La eficacia de las propuestas para atender los problemas considerados.

Los resultados de tal confrontación permitirán deslindar las ventajas y desventajas de cada una de las opciones formuladas. A partir de esto, es posible seleccionar la que se considere más viable. Escogida la estrategia, se pasa a la elaboración de:

- a) Los objetivos y metas que se desean alcanzar.
- b) La trayectoria o conjunto de acciones que permitirán alcanzar la situación deseada.

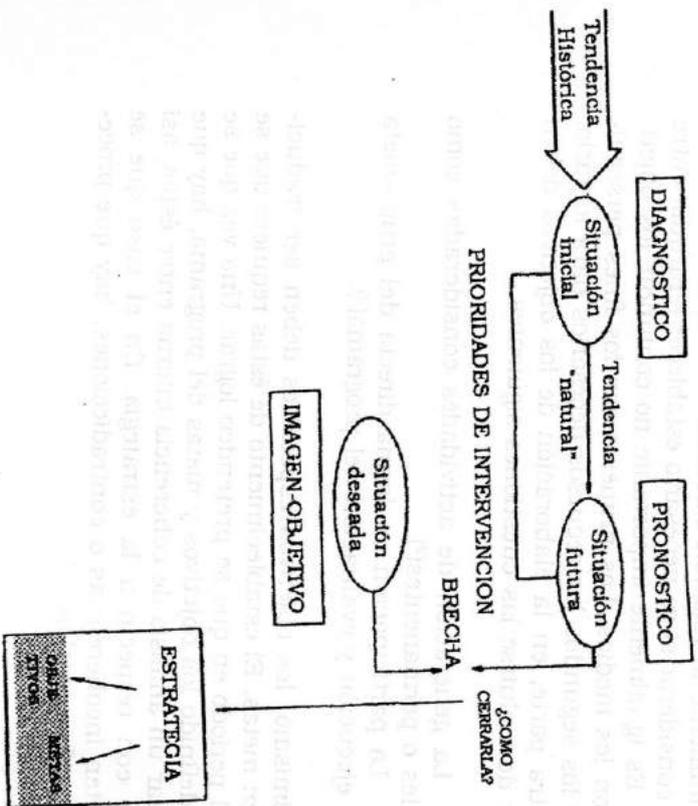
2.3 OBJETIVOS Y METAS: ESTABLECER LOS PROPOSITOS buscados.

La estrategia es un lineamiento de carácter general que debe hacerse operativo. La primera vía para lograrlo es mediante el establecimiento de los propósitos buscados, esto es, objetivos y metas.

Los objetivos se consideran como los fines perseguidos y se establecen en función de los recursos disponibles. Se clasifican en:

- a) Objetivos generales o globales: deben satisfacer un mínimo de consenso social, especialmente de los grupos sociales afectados e involucrados.
- b) Objetivos específicos: deben derivarse en forma lógica de los generales, y constituir puntualizaciones de aquellos. Además, deben ser compatibles entre sí y alcanzar un grado de operatividad tal que se garantice su medida y factibilidad.

PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN SOCIAL
GRAFICO No. VII - 5
ESTABLECER LOS PROPOSITOS



En la formulación de los objetivos generales, es conveniente centrarse en las ideas fundamentales que subyacen en el programa, ya que muchos objetivos pueden llevar a confusiones y ambigüedades, o bien pueden ser competitivos o complementarios. Sólo en circunstancias cuidadosamente estudiadas es recomendada formular varios objetivos a la vez. En esos casos, hay que definir

explícitamente la relación existente entre los mismos, así como considerar si es necesario establecer jerarquía entre éstos. Es igualmente importante no confundir los objetivos con los medios. Los primeros son los fines perseguidos y los segundos los recursos necesarios para lograrlos. Por otra parte, en la elaboración de los objetivos deben tratarse de incluirse las cuestiones siguientes:

- a) La generación de actividades consideradas como estables o permanentes⁽²⁾.
- b) La participación en forma directa del grupo-meta en la ejecución y evaluación del programa⁽³⁾.

Asimismo, los objetivos específicos deben ser traducidos en metas. El establecimiento de éstas requiere que se fije el período en que se pretenden lograr. Una vez que se han definido los objetivos y metas del programa, hay que realizar un análisis de coherencia interna entre éstos, así como con respecto a la estrategia. En el caso que se detecten incoherencias o contradicciones, hay que proceder a reformularlas.

3. MARCO DE ACCIÓN: CONSTRUIR LA TRAYECTORIA.

El punto que sigue a la formulación de los objetivos y metas, es construir la trayectoria de acción. Esto consiste en identificar, seleccionar y ordenar en una secuencia temporal, las acciones que permitirán el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos para alcanzar la situación postulada como deseada.

Al construir la trayectoria, la identificación de las ideas se refiere a definir el contenido esencial de los proyectos. Por ejemplo, de divulgación, capacitación, creación de empresas, construcción de viviendas, cultivo y conserva-

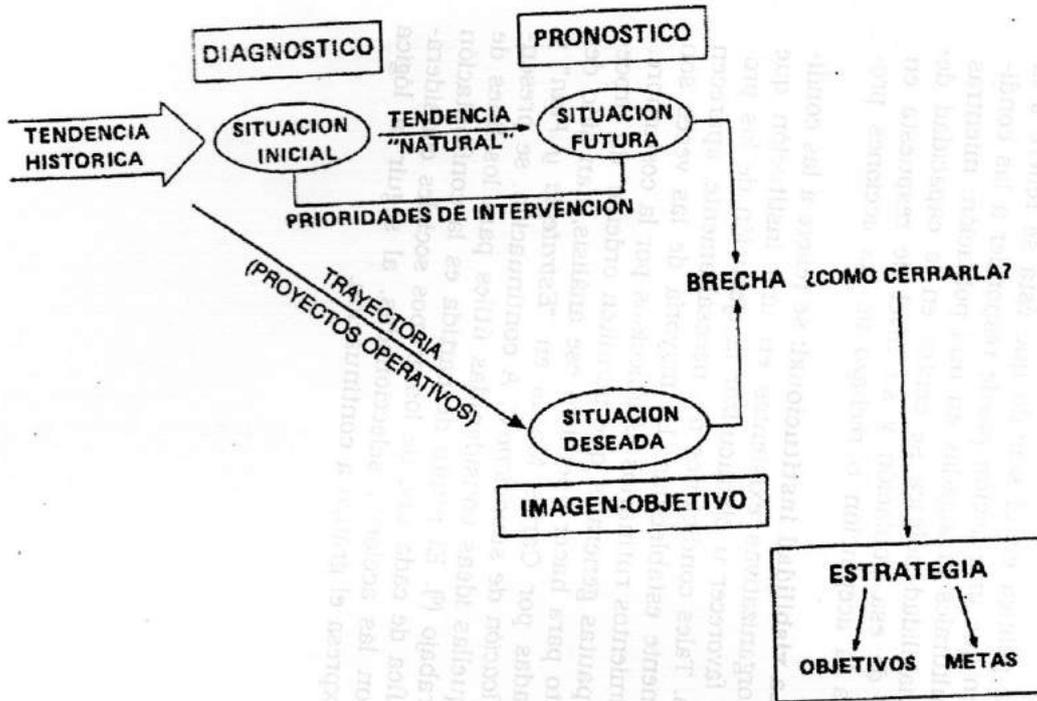
ción de viviendas, etc.⁽⁴⁾. En esta labor es conveniente involucrar al grupo-meta, para garantizar que las acciones que se enuncien respondan a los intereses y expectativas de éstos. Además se debe tener en cuenta que para cada objetivo específico debe identificarse, al menos una idea.

Identificadas las ideas, se pasa a seleccionar y ordenar aquellas que integrarán la trayectoria. En otras palabras, se trata de una evaluación ex-ante. En el Cuadro VII-2, se sugiere un procedimiento para seleccionar las ideas.

De la selección de las ideas resulta el inventario de las acciones necesarias para los propósitos del programa. Sin embargo, el que éstas sean incluidas en el programa dependerá de su probabilidad de ejecución. Para determinar tal probabilidad debe realizarse un análisis de viabilidad, considerando los elementos que a continuación se detallan:

- a) **La viabilidad técnica:** se refiere a la existencia, acceso, disponibilidad y capacidad para movilizar los recursos materiales, humanos, instituciones, etc. y conduce al examen de:
 - estimación de las necesidades de determinados bienes y/o servicios que requiera el grupo-meta,
 - capacidad instalada,
 - requerimientos necesarios y disponibles, tanto provenientes de las instituciones involucradas como del grupo-meta,
 - existencia de obras de infraestructura (social o de producción),
 - necesidades de inversión⁽⁵⁾.

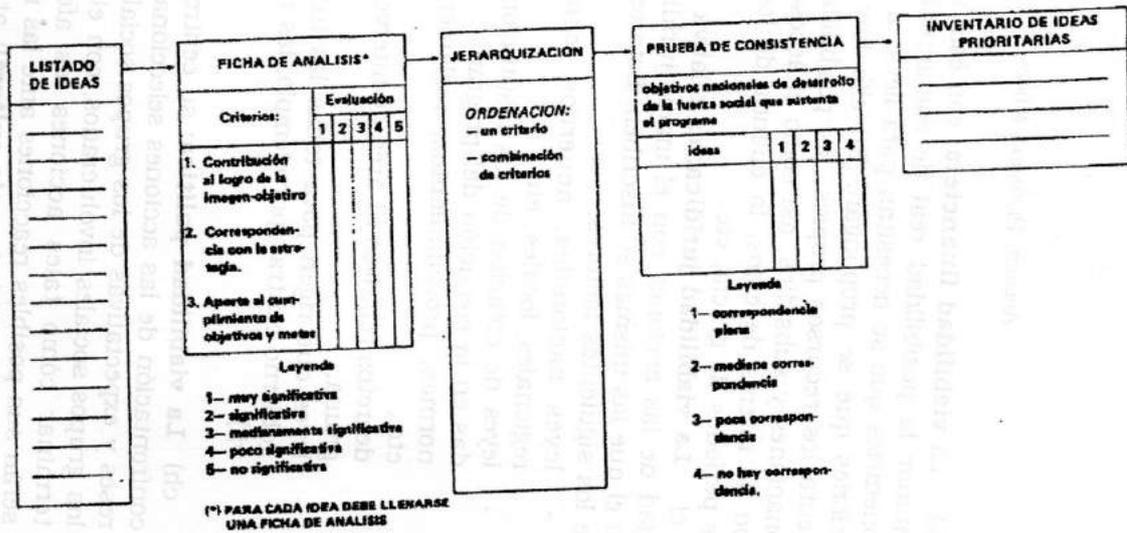
Es pertinente señalar que en esto lo que interesa es una estimación aproximada más que una medición precisa.



ARLETTE PICHARRO MUNIZ

CUADRO VIII-2

PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCION DE ACCIONES INTEGRANTES DE LA TRAYECTORIA



PLANIFICACION Y PROGRAMACION SOCIAL

b) **La viabilidad financiera:** con ésta se trata de determinar la posibilidad real de contar con los recursos monetarios que se necesitan para llevar a la práctica las acciones que se propongan. En ello hay que tener en cuenta los recursos propios, las posibilidades de recibir donaciones y subsidios, así como el acceso a créditos, el tipo de interés de estos, la cuantía de los desembolsos, los periodos de gracia, etc.

c) **La viabilidad jurídica:** es relativa a la compatibilidad de las acciones con el marco jurídico-institucional en el que las mismas se inscriben. Esto remite al análisis de los siguientes factores:

- leyes nacionales, acuerdos regionales, sub-regionales, locales, etc.,
- leyes de creación de las instituciones involucradas en la ejecución del programa,
- normas, procedimientos, reglamentos internos, etc.,
- decretos relativos al área de intervención del programa,
- leyes que rigen para todas las instituciones del gobierno central (por ejemplo, las del Servicio Civil).

ch) **La viabilidad política:** su centro de interés es la confrontación de las acciones seleccionadas con los intereses y expectativas de los grupos sociales afectados y de los grupos sociales involucrados, con el propósito de determinar cómo tales acciones los afectarán y cuáles serán sus posibles reacciones ante las mismas.

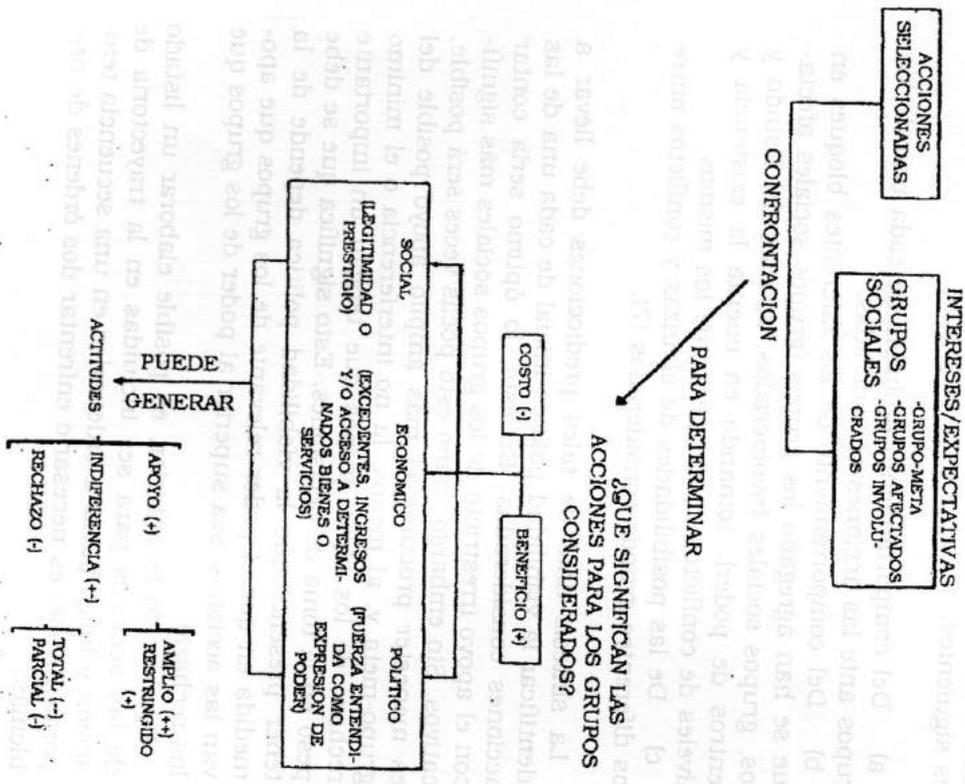
d) **La viabilidad socio-cultural:** atañe a los valores, normas, creencias, tradiciones, costumbres, actitudes y mentalidades que pueden incidir en la ejecución de las acciones. En algunos casos pueden erigirse en obstáculos irremovibles y en otros es necesario generar condiciones para su transformación. Este tipo de viabilidad se distin-

gue de la política en el sentido que ésta se refiere a la medida en que una acción puede responder a las condiciones culturales arraigadas en una población, mientras que la viabilidad política se centra en la capacidad de reacción de esa población y su nivel de respuesta en cuanto a la aceptación o rechazo de las acciones propuestas.

e) **La viabilidad institucional:** se refiere a las condiciones organizativas existentes en una institución que pueden favorecer u obstaculizar la ejecución de las propuestas. Tales condiciones no, necesariamente, aparecen formalmente establecidas. La mayoría de las veces son procedimientos rutinarios establecidos por la costumbre.

Las pautas generales que permiten ordenar un procedimiento para hacer operativo ese análisis, han sido desarrolladas por Carlos Matus en "Estrategia y Plan" y "Planificación de situaciones". A continuación, se presentan aquellas ideas consideradas útiles para los fines de este trabajo (9). El punto de partida es la confrontación específica de cada uno de los grupos sociales considerados con las acciones seleccionadas, al seguir la lógica que expresa el gráfico a continuación.

GRAFICO No. VII - 7
 CONFRONTACION DE LAS ACCIONES SELECCIONADAS
 CON LOS INTERESES Y EXPECTATIVAS
 DE LOS GRUPOS SOCIALES



Es conveniente destacar que una acción puede significar un beneficio para un determinado grupo social, sin que ello necesariamente se traduzca en un costo para otros y viceversa. Por ejemplo, un grupo social puede ampliar el margen de los excedentes económicos recibidos por el aumento del precio de sus productos en el mercado internacional, sin que ello necesariamente signifique un costo directo para otros grupos. Por otra parte, para ordenar la información obtenida del análisis anterior, puede utilizarse como instrumento una "matriz" del tipo que se ilustra en la página siguiente.

ACCIONES SELECCIONADAS	GRUPO A		GRUPO B		GRUPO C		GRUPO D		GRUPO E	
	INTERES	EXPECTATIVA								
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										

MATRIZ PARA ORDENAR LA INFORMACION RECOLECTADA CON LAS ACCIONES CONSIDERADAS EN LA CONFRONTACION DE LAS ACTITUDES DE LOS GRUPOS SOCIALES

MATRIZ PARA ORDENAR LA INFORMACION RECOLECTADA EN LA CONFRONTACION DE LAS ACTITUDES DE LOS GRUPOS SOCIALES CON LAS ACCIONES CONSIDERADAS

CRITERIOS	RELACION COSTO-BENEFICIO									ACTITUD FRENTE A LAS ACCIONES			SINTESES PARCIAL				
	SOCIAL			ECONOMICO			POLITICO			APOYO		INDIFERENCIA		RECHAZO			
	legitimidad	origen	Sin/US	ingresos	dependencia	acciones y servicios	Sin/US	fuera	plata	Sin/US	Amplio	restringido			Parcial	total	
Bloque I: Grupo social afectado																	
- grupo-mesa																	
- resto del grupo social afectado																	
SINTESES PARCIAL	→									SINTESES GENERAL	→			SINTESES GENERAL			
Bloque II: Grupos sociales involucrados																	
- partidos políticos																	
- asociaciones privadas																	
- asociaciones corporativas																	
- organizaciones populares																	
- agrupaciones empresariales, gremiales, de trabajadores, etc.																	
SINTESES PARCIAL	→									SINTESES GENERAL	→			SINTESES GENERAL			
	SINTESES FINAL																

ARLETTE PICHARDO MURIZ

PLANIFICACION Y PROGRAMACION SOCIAL

Una vez que se ha ordenado la información, es posible realizar una síntesis que dé una idea sobre las predicciones siguientes:

- a) Del comportamiento probable de cada uno de los grupos ante las acciones consideradas.
- b) Del comportamiento de los diferentes bloques en que se han agregado los grupos (grupos sociales afectados, grupos sociales involucrados, aparato del Estado y centros de poder), tomando en cuenta la existencia y niveles de conflictos en el interior de los mismos.
- c) De las posibilidades de alianzas y conflictos entre los diferentes grupos considerados (7).

La síntesis final de tales predicciones debe llevar a identificar la viabilidad política inicial de cada una de las acciones consideradas. En esto, lo óptimo sería contar con el apoyo irrestricto de los grupos sociales más significativos. Sin embargo, como esto pocas veces será posible, es menester procurar el más amplio apoyo posible del grupo-meta y, al menos, la no interferencia o el mínimo rechazo de los otros grupos que tengan un importante peso en la toma de decisiones. Esto significa que se debe tener presente que la viabilidad política depende de la medida en que el poder relevante de los grupos que apoyan las acciones, sea superior al poder de los grupos que las rechazan.

Establecido lo anterior, es posible elaborar un listado de las acciones para ser incluidas en la trayectoria de acción y luego pasar a ordenarlas en una secuencia temporal. En ello es necesario enfrentar dos órdenes de problemas:

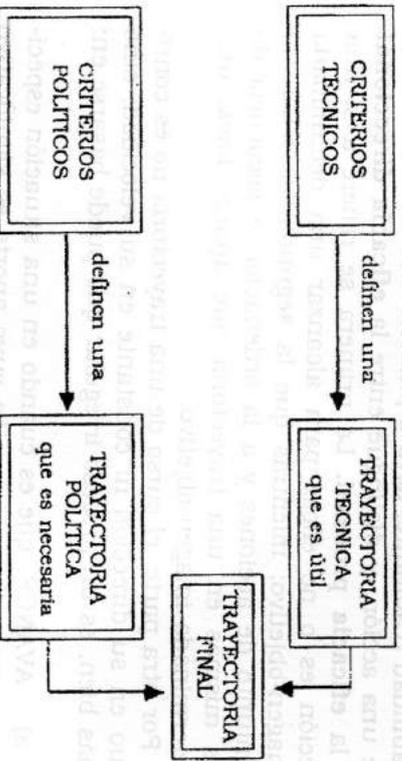
- a) El establecimiento de la trayectoria en el tiempo, es decir la ordenación de las acciones en etapas. Los

criterios que se deben considerar para realizar tal ordenación, son los siguientes:

- técnicos, referidos a la eficacia económica en términos de la utilización de los recursos;
- políticos, relativos a la eficacia política en función del juego de fuerzas establecido entre los grupos, y el posible nivel de interferencia de los mismos en la ejecución de las acciones.

De tal forma que:

GRAFICO No. VII - 8
CRITERIOS PARA ESTABLECIMIENTO
DE UNA TRAYECTORIA FINAL



b) El análisis de coherencia, con la imagen-objetivo del conjunto de acciones que constituyen una etapa.

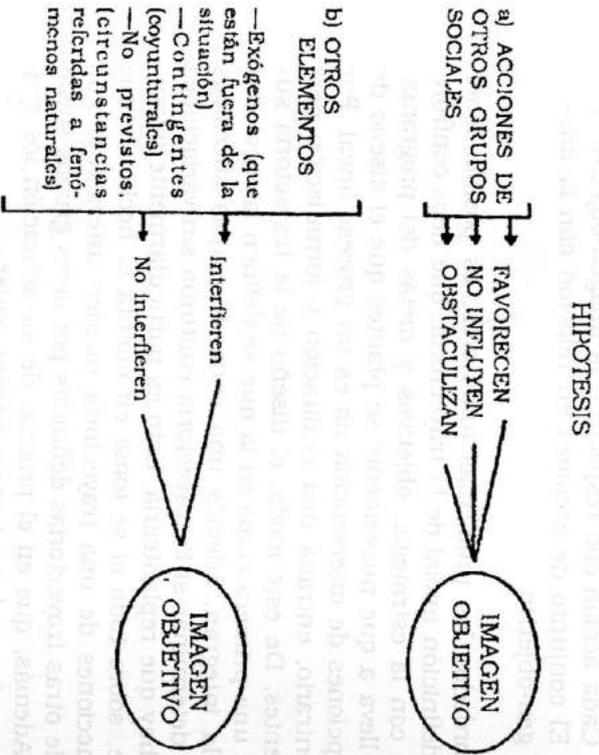
La realización de esto supone un "juego de imaginación real" contra la naturaleza, para llevar a cabo el examen entre:

- Cada acción con respecto a la imagen-objetivo, y
- El conjunto de acciones en relación con la imagen-objetivo.

Abordados los problemas anteriores, es posible tener una definición inicial de la trayectoria, que debe confrontarse con la estrategia, objetivos y metas del programa. Esto lleva a que nuevamente se plantee que el diseño de las opciones de intervención no es un proceso lineal. Por el contrario, entraña una evaluación y formulación permanentes. De este modo, el diseño de la trayectoria supone una primera etapa en la que se definen las acciones que la integran; además una serie de etapas sucesivas para determinar si la trayectoria continúa sin variaciones o si hay que replantearla. Esto es particularmente importante, sobre todo si se toma en cuenta el hecho de que las acciones de una trayectoria pueden interactuar con las de otras trayectorias definidas por otros grupos sociales. Además, que en el proceso de su actuación los grupos sociales podrán ganar o perder poder.

Lo anterior lleva a que se plantee la necesidad de realizar una simulación en los términos siguientes:

GRAFICO No. VII - 9
EJERCICIO DE SIMULACION PARA
CONSTRUIR LA TRAYECTORIA



Como puede deducirse, formular la trayectoria no es simple, pues la probabilidad de que haya un cambio de una situación a otra está determinada por la correlación de fuerza entre aquellos grupos sociales que apoyan o se oponen a dicho cambio. Esto hace que la trayectoria de una estrategia no sea una mera sucesión probabilística de situaciones predecibles, sino la simulación de innumerales opciones de enfrentamiento entre los grupos considerados.

A estas alturas de la exposición, es necesario conside-

rar de nuevo el hecho de que la viabilidad no es una categoría dada, sino que se va construyendo a lo largo del proceso, en el que las nuevas situaciones producidas por la ejecución de las acciones consideradas inicialmente viables, abren nuevas posibilidades de acción.

De ahí entonces, que resultan útiles los conceptos de **requisito de viabilidad y viabilidad resultante**. El primero se refiere a la probabilidad mínima de que una acción pueda realizarse en una situación; y el segundo, a la probabilidad de que otras acciones puedan realizarse en la situación transformada a causa de la materialización de acciones anteriores pertenecientes a la estrategia de un mismo grupo social.

La comparación entre el requisito de viabilidad y la viabilidad resultante, lleva a plantear de nuevo la eficacia de una acción, y distingue entre la **eficacia direccional** y la **eficacia procesal**. La primera se refiere a si una acción es o no eficaz para alcanzar una determinada imagen-objetivo; mientras que la segunda, se refiere al conjunto de acciones y a la ordenación o secuencia de las mismas en una trayectoria que apunte hacia una determinada imagen-objetivo.

Por otra parte, el curso de una trayectoria no es continuo en su dirección ni constante en su velocidad; sino más bien, es un proceso irregular que puede basarse en:

- a) **AVANCE**, que es cuando en una situación específica se introduce una acción cuyo aporte es significativo para el logro de la imagen-objetivo.
- b) **RETROCESO**, es cuando se introduce una acción que supone anular momentáneamente la transformación que se había generado con una acción previa. Esto puede ser requerido cuando se presentan obstáculos que impiden continuar con el proceso y que amenazan con su sobrevivencia.
- c) **CONSOLIDACION**, es cuando se incorpora una

acción cuyo aporte en el avance hacia la situación deseada no es significativo, pero que se traduce en una mayor estabilidad de lo nuevo construido;

d) SALTO ADELANTE, es el caso en que se incorpora anticipadamente una acción de gran significado para el logro de la situación deseada y que acorta el recorrido hacia ésta.

Así, la lógica básica de una trayectoria de transformación se resume del modo siguiente:

"El arte de unir, sumar y avanzar, en el tiempo preciso, es en síntesis el arte de conducir como líder una determinada estrategia. Unir para consolidar el apoyo logrado, sumar agregando nuevas fuerzas sociales favorables al proceso perseguido y avanzar hacia nuevas metas sobre la base del mayor poder obtenido es la esencia de la cuestión que plantea el cumplimiento de una estrategia"(9).

4. MARCO INSTITUCIONAL: DEFINIR LAS RESPONSABILIDADES DE EJECUCIÓN.

Construida la trayectoria de acción del programa, es necesario definir cuáles entidades asumirán la responsabilidad de traducir las acciones en proyectos operativos o de intervención, y cuáles los ejecutarán y evaluarán; así como también, cuáles prestarán su colaboración. En esto es necesario hacer las indicaciones por direcciones, departamentos, secciones, unidades, etc., según sea la división administrativa adoptada por la entidad que se trate.

La definición del marco institucional supone llevar a cabo una serie de conversaciones y negociaciones entre los representantes de las diferentes instituciones y organizaciones involucradas. Esto con el propósito de arribar a convenios y acuerdos que garanticen una efectiva movi-

lización de los recursos necesarios para la ejecución del programa⁽⁹⁾.

Las características del programa definirán el tipo de instituciones que deberán incluirse en el marco institucional.

NOTAS

1) En términos simples se conceptualiza como un grupo social que posee o controla recursos de poder.

2) "Se entiende por actividades estables de desarrollo social aquellas de carácter permanente y funcionamiento auto-sostenido destinadas a generar efectos positivos en la condición social y en la calidad de vida del grupo-meta. En el primer caso, se trata de actividades destinadas a elevar y dignificar el "status" y el "rol" de los individuos y su comunidad en la economía y la sociedad nacionales; como las participativas (participación, autogestión y co-gestión); de generación de empleo e ingreso (promoción y organización de empresas y actividades productivas urbanas y rurales); de capacitación profesional (capacitación y entrenamiento para el trabajo); y de educación (extensión de servicios educativos conuencionales). En el segundo, de actividades destinadas a generar y/o ampliar la cobertura de los servicios de infraestructura social, como los de salud (inmunización y prevención de enfermedades, servicios médico-asistenciales, producción y abastecimiento de medicamentos y equipos médicos); asentamientos humanos (vivienda, servicios comunitarios, infraestructura urbana y de saneamiento, desarrollo y planificación urbanas, etc.); nutrición (producción, distribución y conservación de alimentos, etc.); y otros".

Elementos para una guía de Evaluación y Selección de proyectos de Desarrollo Social, op. cit., p.17 (subrayados del autor).

3) Esto es algo sobre lo que nunca se insistirá lo suficiente.

4) Para la definición de las ideas, puede ser utilizada una

serie de técnicas que permiten obtener información prospectiva. Cfr. Anexos Nos. 4 y 6.

5) Sobre el particular, cfr. *Elementos para una guía de Evaluación y Selección de proyectos de Desarrollo Social*, op. cit., pp. 26-33.

6) Para ahorrar espacio no se harán citas expresas.

7) De lo que trata es, con base en los resultados del diagnóstico, de realizar una aproximación más fina para deslindar el comportamiento de los grupos sociales afectados y de los grupos sociales involucrados.

8) *Estrategia y plan*, op.cit., p.125.

9) En el anexo No. 3 se presentan algunos de los elementos que deben considerarse en la elaboración de convenios interinstitucionales.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO. "La Planificación posible en la prospectiva sociopolítica latinoamericana", op. cit.

MATUS, Carlos: *Estrategia y Plan*, op. cit.

MATUS, Carlos: *Planificación de Situaciones*, op. cit.

MATUS, Carlos: "¿Qué es Planificación de Situaciones? En Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación", Caracas, 1979, pp. 55-134.

MATUS, Carlos: "Planificación en situaciones de poder compartido". Trabajo presentado en el Seminario *Estrategias y Paradigmas para el Desarrollo*, Caracas, CENDES-UCV, PNUD, noviembre de 1981.

MATUS, Carlos: *Política, Planificación y Gobierno*, OPS, Washington, 1987.

ÍNDICE

SALVADORA DE LA GUERRA

La guerra salvadora es un concepto que se refiere a un tipo de guerra que se libra con el propósito de salvar a una población o a una nación de la opresión o de la explotación. Este tipo de guerra se caracteriza por ser defensiva y por ser llevada a cabo por un pueblo que se resiste a la dominación de otro pueblo. La guerra salvadora puede ser considerada como una forma de lucha por la liberación y la justicia social.

INTRODUCCIÓN 15

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

Planificación: Introducción al tema 25

1. Definición general: Proceso de análisis y cálculo que orienta la toma de decisiones 27

2. Etapas de la Planificación: Diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y ajuste 28

 2.1 Diagnóstico 28

 2.2 Formulación 29

 2.3 Ejecución 30

 2.4 Evaluación 30

 2.5 Ajuste 31

3. Alcances de la Planificación: Según las zonas de ubicación y el horizonte temporal 32

4. Niveles operativos de la Planificación: Plan, programa y proyecto 36

NOTAS 38

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA 39

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO II

Desarrollo histórico de la planificación.....43

1. La Planificación Societaria: Forma particular de llevar a la práctica un proyecto político45

1.1 La Planificación en economías socialistas: mecanismo social sustitutivo del mercado.....47

1.2 La Planificación en economías capitalistas avanzadas: técnica correctiva de las fallas del mercado.....47

1.3 La Planificación en América latina: instrumento para alcanzar el desarrollo49

NOTAS.....55

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA.....55

CAPÍTULO III

Planificación en América latina: Problemas y perspectivas.....57

1. Hacia la identificación de los problemas con que se enfrenta su práctica59

1.1 De la Planificación en general: el orden administrativo, la formación profesional de los encargados de la Planificación y el procedimiento metodológico61

1.2 De la Planificación... ¿Social?: su contenido y el nivel de desarrollo64

1.3 Los problemas esenciales: la falta de definición clara de los modelos de desarrollo y la inexistencia de una voluntad política.....67

2. ¿La "crisis" de la Planificación? o... ¿una Planificación en "crisis"?.....68

3. Las posibilidades de la Planificación70

NOTAS.....71

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA.....73

CAPÍTULO IV

Planificación en América latina: Hacia la búsqueda de un enfoque alternativo75

1. El punto de partida: redefinir el contenido y la concepción de la planificación77

2. Los antecedentes: El aporte de *Carlos Marx* y del *CENDES*78

3. Los elementos en que se sustenta el enfoque: La direccionalidad en el proceso de desarrollo y el reconocimiento de luchas entre actores.....86

NOTAS.....90

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA.....91

TERCERA PARTE

CAPÍTULO V

Diagnóstico para la toma de decisiones:

Esclarecimiento de la naturaleza y magnitud de los problemas y ubicación de los espacios

estratégicos para actuar.....95

1. ¿Qué es el diagnóstico "situacional"?	97
2. Requisitos que debe cumplir el diagnóstico para la toma de decisiones: Precisión y oportunidad	100
2.1. Los problemas teórico-metodológicos que afectan la elaboración de diagnósticos para la toma de decisiones: la producción del conocimiento y su vínculo con la intervención	101
3. El contenido de la categoría "situación"	105
3.1 La periodización en el diagnóstico para la toma de decisiones	106
3.2 La delimitación de lo que es relevante para la acción de los actores	107
3.3 La identificación de las múltiples determinaciones que explican los fenómenos estudiados	109
NOTAS	110
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA	112
CAPÍTULO VI	
Diagnósticos para la toma de decisiones: Hacia la elaboración de una estrategia de captación metodológica	
1. Primer momento: Conceptualizar	116
2. Segundo momento: Configurar el objeto de intervención	116
2.1 Reconocer la situación: Identificar	

y analizar los hechos sociales de interés	117
2.2 Interrelacionar e interpretar los hechos sociales de interés: establecimiento de una estrategia de análisis multidimensional	118
3. Tercer momento: Delimitar la situación	122
3.1 Evaluar las respuestas institucionales	123
3.2 Caracterizar a los grupos sociales afectados: detectar, reconstruir y jerarquizar sus necesidades sociales	130
3.3 Examinar la actuación de los grupos sociales afectados e involucrados	139
NOTAS	143
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA	146
CUARTA PARTE	
CAPÍTULO VII	
Formulación de programas de desarrollo	
1. Prioridades de intervención: Identificar a los grupos sociales que serán atendidos en primera instancia, es decir, al grupo-meta	153
2. Marco estratégico: Identificar y seleccionar las opciones de intervención	155
2.1 Imagen-objetivo: definir la situación que se desea alcanzar	155
2.2 Estrategia: Vía que se utiliza para lograr los propósitos perseguidos	159

2.3 Objetivos y metas: Establecer los propósitos buscados.....162

3. Marco de acción: Construir la trayectoria.....164

4. Marco institucional: Definir las responsabilidades de ejecución.....178

NOTAS.....179

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA.....180

INDICE181

Otros libros

- Investigación y diagnóstico para el trabajo social
Ezequiel Ander-Egg
- Administración de programas de acción social
Ezequiel Ander-Egg - María José Aguilar Idáñez
- Evaluación de servicios y programas sociales
Ezequiel Ander-Egg - María José Aguilar Idáñez
- Programación. Manual para trabajadores sociales
Mario Espinosa Vergara
- Diagnóstico social
Ezequiel Ander-Egg - María José Aguilar Idáñez