

BREVE ANALISIS DE LOS ENFOQUES FUNDAMENTALES DE PLANIFICACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Patricio Chavez Zaldumbide²

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia tiene como objetivo presentar algunas características de orden teórico-metodológico de los tres enfoques fundamentales de la planificación social en América Latina: *el enfoque normativo, el enfoque estratégico-situacional y el enfoque comunicativo*. A partir de esta presentación, se intenta realizar un análisis comparativo y crítico de estos enfoques predominantes en la planificación de la política social de la región.

La ponencia se desarrolla con base en dos premisas:

1. El análisis se centra en los tres enfoques de planificación social que han caracterizado el debate, el proceso y la práctica de la evaluación social en América Latina en las últimas décadas. Si bien existen otros enfoques de planificación como el *Estratégico Corporativo* y el *Prospectivo*, *no serán tema de este trabajo pues consideramos que estos últimos no han tenido la incidencia y la importancia de los primeros en las prácticas de la Planificación y la Gestión de Planes, Programas y Proyectos Sociales* que desarrollan, tanto las entidades del sector público como múltiples organismos de la sociedad civil, es decir, comunidades de base, organismos no gubernamentales, etc.
2. Los enfoques de gestión y de planificación social que aquí se analizan, y que se desarrollan en situaciones concretas, *no se presentan en una forma tan sistematizada como se prevén en sus propuestas teóricas y conceptuales*. En la realidad coexisten elementos de los distintos enfoques que se toman o se presentan de manera más o menos

¹ De "La gerencia social como desafío para el desarrollo". MEMORIAS. Seminario internacional. Vicerectoría Académico. Facultad de Trabajo Social Santa Fé de Bogotá, D.C., 1996.

² Licenciado en Ciencias Jurídicas y sociales. Consultor Internacional Ciencias Sociales. UNESCO

voluntaria y de forma más o menos explícita. Este trabajo es un *intento de sistematizar la reflexión y el debate sobre la planificación y la gestión social en nuestro continente, desde una perspectiva teórica y conceptual.*

En la ponencia se presenta en forma breve el origen de cada uno de los tres enfoques de planificación social analizados así como sus más importantes exponentes teóricos. Posteriormente, se presentan las características de cada uno de ellos y se realiza un análisis comparativo, tomando como referencia las siguientes preguntas:

- ¿Cómo asume a la realidad social y cuál es la aproximación epistemológica del enfoque de planificación?
- ¿Cuál es el concepto de planificación que presenta el enfoque?
- ¿Cuál es el objeto fundamental del enfoque de planificación?
- ¿En qué se concreta la planificación, desde el enfoque?
- ¿Cuál es la propuesta metodológica del enfoque de planificación?
- ¿Cómo se asume la evaluación en el enfoque de planificación?

I- EL ENFOQUE NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL

La planificación normativa fue, inicialmente, calificada como *planificación del Desarrollo*. Su origen está en la década del 50, época en la cual se planteó la necesidad de programar el desarrollo de los países de América Latina y en la cual surgen los sistemas de planeación de la región. Fue impulsada por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Entre los principales autores del desarrollo teórico y metodológico de la *Planificación Normativa* están Ahumada³ y los técnicos de la CEPAL y el ILPES⁴.

El enfoque normativo se sustenta en las premisas del positivismo. Considera básicamente que existe un sujeto planificador que puede analizar

³ Ahumada, Jorge. "Teoría y Programación del Desarrollo Económico y Social". Cuadernos del ILPES. Serie I. Chile. 1967

⁴ CEPAL "Introducción a las técnicas de Programación del Desarrollo". EC/N. Chile. 1954 y ILPES "Planificación para una nueva Dinámica Económica y Social". Revista de la CEPAL n° 31 Naciones Unidas. Chile. 1987.

y transformar un objeto, que en este caso es la realidad social. La realidad, desde este enfoque, puede y debe ser analizada por sectores que permitan su transformación. Así, entonces se habla del sector económico y del sector social, y a su vez como parte de este último: el subsector educación, el subsector salud, el subsector infraestructura social, etc.

La planificación normativa analiza la realidad desde la perspectiva homogeneizadora, es decir que las bases teóricas y el procedimiento metodológico que propende, pueden ser aplicados en cualquier espacio, institución o nivel de acción sin considerar sus especificidades, la diversidad de los actores presentes y los distintos niveles y tipos de relación que presentan entre sus actores.

La planificación, desde esta perspectiva adquiere un carácter instrumental, es decir un medio por el cual el planificador puede intervenir en la realidad y modificarla. El plan, el programa o el proyecto social se conciben como un “instrumento con el cual se interviene en la realidad” y que permite pasar de una situación inicial a una situación objetivo.

El objetivo fundamental de la planificación normativa es la eficiencia, es decir la priorización y la definición de los objetivos de la política o del plan social y su logro con base a la minimización de los recursos. En esa medida, la acción del planificador se centra en el diseño de objetivos precisos y en la identificación de medios idóneos.

La planificación normativa, centra su acción en el diseño del plan, el mismo que se concentra en un Plan- Libro, en un documento que recoge con rigurosidad metodológica el “deber ser” y los medios para alcanzar ese deber ser de la realidad social que se planifica. El fin último es que el plan se convierta en una prescripción normativa que rija o que dirija la acción de las instituciones y de los actores involucrados en el sector pertinente, asumiéndose que esta acción normativa garantizará la ejecución de las acciones y el cumplimiento de los objetivos.

Para el desarrollo de planes, programas y proyectos, la planificación normativa propone un procedimiento riguroso que se organiza con base en cuatro fases o etapas:

FASES O ETAPAS

¿EN QUÉ CONSISTEN?

- | | |
|--------------------------|---|
| 1. Diagnóstico | Un análisis “objetivo” de la realidad que requiere de métodos, técnicas, indicadores y datos cuantitativos que sustenten la presencia y la explicación de la problemática social que se va a planificar.
Análisis que recoge la visión del planificador. El diagnóstico se los proyectos también implica la evaluación ex-ante, es decir, el análisis de viabilidad y de factibilidad económica - financiera de los proyectos. |
| 2. Programación o diseño | La identificación de la imagen-objeto que se pretende alcanzar, de los objetivos y de las actividades, los medios y los recursos que permitirán alcanzar esa misma imagen-objeto. |
| 3. Ejecución | Comprende la decisión de las autoridades de las instituciones ejecutoras, la implementación de las actividades previstas y el cumplimiento de los objetivos diseñados. |
| 4. Evaluación | Análisis e Investigación objetiva que indique cuáles fueron las actividades cumplidas, los objetivos logrados y los recursos ejecutados. |

En la propuesta metodológica de la planificación normativa, as fases o etapas se sistematizan en un documento, entre ellas no existe un proceso de retroalimentación y el concepto de viabilidad está restringido a la evaluación de la factibilidad económico-financiera de los proyectos.

En el enfoque normativo, la evaluación es fundamentalmente una etapa o fase del proceso de planificación. La evaluación normativa en el ámbito de la acción social se ha caracterizado por lo siguiente:

- transferencia de métodos y técnicas de la evaluación económica-financiera.

- Énfasis en la evaluación externa, es decir, la que realiza un evaluador externo a la institución que ejecuta el proyecto o programa, que garantice “objetividad” y “confidencialidad”, del proceso evaluativo.
- Énfasis en la evaluación de los productos y de los objetivos. El parámetro fundamental de la evaluación es el cumplimiento de los objetivos de la política o del Plan, sin mayor detenimiento en la relevancia, pertinencia o sentimiento de equidad de los objetivos.
- La finalidad de la evaluación es tomar decisiones relacionadas con la reprogramación, continuidad y/o replica del plan, programa o proyecto que se evalúa.

II- LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

La planificación estratégica situacional surge de las críticas a la planificación normativa en la década del setenta por autores como Matus⁵, Testa, Giordani, Yero y otros investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo – CENDES- de la Universidad Central de Venezuela⁶. Su introducción en las prácticas administrativas del Estado se inicia en la década del 80 en toda América Latina. Actualmente sus criterios teóricos y metodológicos han cobrado mucha vigencia en la planificación social de organismos estatales y privados de nuestros países.

La planificación estratégica situacional considera que no existe una realidad social homogénea, fragmentada en sectores, que puede ser analizada y transformada por un sujeto desde la externalidad.

Asume que la realidad no se le presenta al planificador por sectores sino por problemas sociales, es decir, por enunciados problemáticos que expresan una posición del actor en la realidad que permiten tener una visión más integral de esa realidad que analiza y que desea transformar.

Todos los actores sociales identifican y explican problemas sociales a partir de su propio “posicionamiento” o “auto-referencia” y, por lo tanto no sólo

⁵ Matus, Carlos. *“Política, Planificación y Gobierno”*. Naciones Unidas. Programa del Desarrollo. Washington D.C. 1987

⁶ Giordani, Jorge; Matus, Carlos; Testa, Mario; y, Yero, Lourdes. *“La planificación posible en la perspectiva socio-política de América Latina” Ponencia presentada en el XIII Congreso Interamericano de Planificación*. Caracas.1980.

planifica un actor sino que todos los actores planifican desde su propia perspectiva y para construir su “situación-objetivo”.

Desde esta perspectiva, se asume que la realidad social es heterogénea, es decir, que en el juego social existen distintos actores con distintos grados de poder. La acción estratégica implica precisar con claridad cuál es el posicionamiento del actor que planifica; identificar la totalidad relevante de la realidad que se planifica; analizar los actores que están presentes en el juego planificador; y diseñar estrategias que permitan ir acumulando poder y logrando la Situación-Objetivos que se plantea un actor al planificar.

La esencia de la planificación estratégica está en identificar las diferencias de los actores presentes en la realidad social, evidenciar los distintos proyectos que tiene cada actor y diseñar e implementar estrategias que permitan el logro de “mi” proyecto, lo que implica el “no logro” del proyecto del otro.

Desde esta perspectiva, la planificación es el “proceso que precede y preside la acción de un actor social”, y en el cual, el programa es la secuencia flexible y dinámica de las estrategias que permiten acumular recursos, enfrentar obstáculos de otros actores y lograr la consecución de la Situación- Objetivo.

El enfoque estratégica situacional se concreta en un plan modular y flexible que incorpora un banco de problemas, un banco de operaciones y un banco de estrategias. Para el logro del plan modular, se requiere de un proceso metodológico flexible que no acepta fases o etapas sino “momentos metodológicos” que permiten ir adecuándose a la dinámica y a las especificidades del espacio, de la situación y del actor social en el proceso de planificación social.

MOMENTOS

METODOLÓGICOS

¿EN QUÉ CONSISTEN?

1. Explicación Situacional

Momento de identificación y análisis del problema social a partir de la construcción de una red causal-explicativa.

- | | |
|--------------------------------|--|
| 2. Momento Normativo | Momento de identificación de las áreas de acción de la realidad relevante, de la identificación de las operaciones, de los proyectos estratégicos y del programa direccional del plan. |
| 3. Momento estratégico | Análisis de la viabilidad institucional, social-política y económica-financiera del plan. |
| 4. Momento táctico-operacional | Momento de la acción concreta en la coyuntura y de cambio de la situación, a partir de un sistema de monitoreo que permite retroalimentar la acción en todos los momentos metodológicos previstos. |

La evaluación, dentro de la planificación estratégica-situacional, es un “Momento Metodológico” cuya finalidad es retroalimentar el cálculo y la acción concreta. El instrumento principal de evaluación es el “sistema de rendición de cuentas” que se construye en la oficina del gerente social a partir de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.

III- LA PLANIFICACIÓN COMUNICATIVA

La planificación comunicativa ha presentado, en los años recientes, un amplio desarrollo conceptual en el sector académico y un importante desarrollo metodológico en los espacios institucionales locales y comunitarios. No existe una sistematización teórica como la que tienen los otros enfoques pero, cada vez más adquiere relevancia en la planificación del sector público ligada a los procesos de descentralización de los servicios sociales. Entre los autores latinoamericanos que han desarrollado trabajos de planificación institucional, especialmente, en el ámbito de las instituciones educativas.

La planificación comunicativa, al igual que la planificación estratégica, difiere del enfoque positivista de la planificación normativa en cuanto rechaza la idea de la intervención externa de un sujeto sobre la realidad social, y cuestiona la premisa de la realidad homogénea y fragmentada en sectores.

El enfoque de planificación comunicativa parte de tres premisas teóricas y conceptuales claves:

III-1. La idea de integridad.

Según la cual, la realidad social en la que un actor planifica, no se presenta fragmentada por sectores. Los espacios sociales en los cuales se intentan procesos de planificación social, se caracterizan por la presencia de un conjunto de actores, relaciones y situaciones que le otorgan a ese espacio específico una identidad concreta. Desde esa perspectiva no se trata, como lo plantea la planificación estratégica, de identificar problemas y cualidades: se trata de captar la realidad con toda su complejidad y con sus dinámicas que pueden o no ser problemáticas.

III-2. La idea de la Diversidad.

A diferencia de la idea de heterogeneidad que propone la planificación estratégica y en la cual se identifican sólo las diferencias de los actores y sus relaciones, la planificación comunicativa propone la idea de la diversidad según la cual se considera que en los espacios sociales, los actores tienen diferencias pero también puntos en común que hacen posible la construcción colectiva de un proyecto.

III-3. La idea de la Construcción Colectiva.

Frente a la idea de la acción estratégica, se propone la idea de la acción comunicativa que implica que en los procesos de planificación deben buscarse, más que estrategias de oposición o conflicto, estrategias de cooperación o concertación que permitan que distintos actores se sientan identificados en un proyecto común y avancen colectivamente a la transformación de la realidad social.

Para el enfoque comunicativo, entonces, la planificación social no es un instrumento sino un proceso en sí mismo, en el cual el programa y el proyecto social se caracterizan por integrar acciones y relaciones de actores que van, en forma constante y colectiva, transformando la realidad social.

El énfasis de la planificación comunicativa a diferencia del logro de la eficiencia que propone la planificación normativa y de la viabilidad del proyecto social de

un actor que propone la planificación estratégica, está en la transformación de los procesos y de las relaciones de los actores asumiendo que el cambio de los procesos, necesariamente genera resultados e impactos sociales positivos. Desde esta perspectiva, lo importante son los procesos más que los productos que se generan en el proyecto social.

El proyecto social no se concreta en un documento o en un plan modular, toma cuerpo y personalidad en un equipo de trabajo en el cual participan directa o indirectamente todos los actores sociales involucrados en la temática social o en el espacio que se quiere transformar. El proyecto social comunicativo no se diseña, se construye colectivamente. En esta medida, el proyecto social y su proceso de construcción se constituyen en espacios permanentes de negociación y de consenso de todos los actores sociales.

Como se trata de construir un proceso de transformación social y de construir aceptando la diversidad, la planificación comunicativa no propone una metodología de planificación. Considera que las metodologías se construyen con base en las realidades y los espacios sociales específicos y con base en los principios irrenunciables del enfoque. Por esta razón, los procesos metodológicos de planificación de proyectos sociales, se construyen a partir de:

- Momentos o temas flexibles: cada uno de los cuales tiene productos formales pero, sobretodo procesos a ser trabajados.
- La constante interacción entre la reflexión, la acción y la retroalimentación de la acción por parte de los actores participantes.
- La continua construcción de códigos comunes y de espacios de negociación y consenso.
- La participación real de los actores.

En lo que tiene que ver con la evaluación, el enfoque comunicativo se sustenta en la construcción intersubjetiva de los parámetros e indicadores de la evaluación, los cuales se construyen a partir de la dinámica, los productos formales y las prácticas del proyecto y del espacio social en donde se genera el proyecto social. La evaluación se centra en los procesos y en los resultados como procesos consolidados, a través de una visión dinámica e integradora de los elementos que intervienen en los resultados del proyecto social.

Para la evaluación comunicativa, los aspectos singulares que se descubren en la evaluación son tan importantes como los generalizables.

Los métodos de evaluación que propone la planificación comunicativa son flexibles y sensibles para captar las singularidades, la diversidad, lo imprevisto. Los datos son contextualizados y es fundamental la interpretación y la valoración de los mismos.

Para la planificación comunicativa, la evaluación tiene un valor pedagógico en sí mismo pues su finalidad no es, solamente, tomar decisiones, sino alimentar constantemente la acción a través de un proceso de indagación y valoración que permite que los actores participantes aprendan de lo actuado.

PREGUNTAS CLAVES	ENFOQUE NORMATIVO	ENFOQUE ESTRATEGICO SITUACIONAL	ENFOQUE COMUNICATIVA
<p>¿Cómo se percibe y se asume la realidad social?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un sujeto que analiza y que planifica la realidad. - Es fundamental el diagnóstico de la realidad por sectores. - La realidad social es homogénea. 	<ul style="list-style-type: none"> -Todos los actores tienen su propio posicionamiento y desde allí todos planifican. -Es necesario captar la totalidad relevante a partir de análisis situacionales. -Se trabaja por problemas sociales. -La realidad social se caracteriza por la heterogeneidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Idea de la integridad: captar la realidad con toda su complejidad y con sus dinámicas que pueden o no ser problemáticas. -Idea de la diversidad. Los actores son distintos pero tienen puntos en común. -Idea de construcción colectiva: estrategias de

			cooperación y consenso con base en la “intersubjetividad”
¿Cuál es el concepto de planificación?	<p>-Instrumento que permite cambiar una situación inicial y lograr una situación objetivo.</p> <p>-Relación medio fin.</p> <p>-El programa o proyecto es un instrumento para el logro de un fin: la eficiencia.</p>	<p>-“Proceso que precede y preside la acción”</p> <p>-El programa es la secuencia flexible y dinámica de estrategias que permiten acumular recursos, enfrentar obstáculos de otros actores y lograr la consecución de las Situación-Objetivo</p>	<p>-“Proceso que permite una transformación integral de la realidad a partir de la interacción social”.</p> <p>-El programa y proyecto social integran acciones y relaciones de actores.</p>
¿Cuál es el objetivo de la planificación?	<p>-La eficiencia.</p> <p>Priorizar los objetivos y su logro con base a la minimización de los recursos.</p>	<p>-La lógica estratégica. El logro de una Situación-Objetivo a partir de la construcción</p>	<p>-La transformación de las relaciones comunicativas (redes comunicativas) y,</p>

	-Se centra en los productos.	de viabilidad del Plan. -La transformación de un problema social.	por tanto de la realidad. - Se centra en los procesos y asume a los resultados como procesos consolidados.
¿En qué se concreta la planificación?	- En un plan-libro. El documento. Lo fundamental es la norma.	-En un plan modular. - Lo fundamental es la acción estratégica, el logro del proyecto de “un actor social”	- En un grupo social constituido como equipo de trabajo. - El proyecto social no se diseña, se construye. - Lo fundamental es la relación comunicativa: la negociación y el consenso de todos los actores sociales.
¿Cuál es la propuesta metodológica?	- Existe una lógica del método compuesto por fases.	- Se propone una lógica del método flexible, organizada con base en momentos metodológicos.	- No existe una sola metodología. Las metodologías se construyen con base en la realidad y con base en los principios irrenunciables del enfoque. La

			planificación es un proceso de la gestión.
¿Cómo se asume la evaluación?	-Fase de la planificación que permite medir los objetivos y los resultados al final de la ejecución.	-Momento de la planificación que al partir de un sistema de monitoreo (rendición de cuentas) permite retroalimentar la acción social.	-Proceso continuo e integrado que valora integralmente a la gestión social para retroalimentarla. Su valor está en el aprendizaje social. -Construcción colectiva de parámetros e indicadores.

IV- A MANERA DE CONCLUSIONES

- 1- Frente a la evidencia de que el mercado no ha logrado articular el crecimiento con la equidad en nuestros países de América Latina, toma fuerza la idea de la planificación como “una tarea para quienes no se desalientan, para quienes no quieren limitarse a registrar la historia, sino también quieren construirla”. (Rovere, 1993)
- 2- La planificación social, sin embargo, como toda práctica social, no es un proceso neutro, técnico y apolítico. Los procedimientos, las técnicas y las metodologías de planificación se sustentan en enfoques de planificación y por lo tanto en enfoques epistemológicos que señalan los énfasis, las finalidades y las prácticas de todo planificador social.
- 3- En esa medida, es importante que el planificador social conozca, analice y se posicione con respecto a los distintos enfoques de planificación. Pues, la práctica social de la planificación puede constituirse en una

