



PLANIFICACIÓN SOCIAL: DEL ROMPECABEZAS AL "ABRECABEZAS"*

Autor/Author: Eduardo S. Bustelo**

Fecha/Date: 07/01/96

Imagine all the people sharing all the world you may say I am a dreamer but I am not the only one....

IMAGINE John Lennon

I. - Introducción

En un momento histórico de casi retirada universal del Estado y en donde los procesos de planificación, como posibilidad de orientar el desarrollo, están casi completamente deslegitimados, escribir un artículo sobre planificación social aparece como un gran desafío.

Este desafío consiste no tan sólo en recolocar la planificación social en el ámbito ideológico que la deslegitima explicando -por ejemplo- las limitaciones del mercado como mecanismo de asignación de recursos sociales sino sobre todo, en desarrollar una perspectiva de la planificación social que acompañe los nuevos procesos de cambio social y tecnológico, particularmente los relacionados a las tecnologías de organización y gestión social. Aún más, se trata de elaborar **un enfoque de planificación social que acompañe la satisfacción de las necesidades humanas**, en un marco en donde las personas buscan ampliar sus opciones, ejercer sus capacidades de escoger, ganar mayores espacios de autodeterminación y libertad¹.

Este trabajo se propone a un nivel introductorio, reposicionar la planificación social a nivel conceptual en el contexto histórico presente, mediante la revisión de **algunas de las ideas y debates** a través de los cuales fue pasando su significado. No se pretende entrar en la discusión sobre las ventajas y los inconvenientes del mercado, ni mucho menos, en evaluar los resultados de la planificación social "real" en distintos contextos históricos concretos². Se trata de recorrer el camino de las ideas y los principales puntos de vista sobre la planificación y el concepto de necesidades humanas -que es el que define el componente "social" de la planificación- en un intento de desarrollar un enfoque que plantee la validez de las tradiciones y los conceptos, en función de su permeabilidad al contexto histórico en que vivimos.

En la primera parte, se analizan los principales ejes de la discusión sobre la planificación social con el objeto de definir cuáles serían los consensos válidos dados los desafíos del presente. En tanto que la planificación social está relacionada con la solución de problemas concretos expresados en términos de necesidades humanas, se revisa de una manera sumaria en la segunda parte, los distintos planteamientos en el debate sobre las mismas y se concluye proponiendo una taxonomía de las

necesidades humanas. A nivel más operativo y en la tercera parte, se presenta un esquema de planificación social centrado en la satisfacción de las necesidades humanas.

El trabajo pretendería así responder a tres conjuntos de preguntas: primero, ¿qué entendemos por planificación social?, ¿qué significa planificar en el contexto social presente?; segundo, ¿cuál es el punto de partida en el proceso de planificación social?, ¿cuáles son las dificultades conceptuales y operativas que presenta el concepto de necesidades humanas?; y en tercer lugar, ¿cómo se estructura un proceso de planificación social a partir de la satisfacción de un determinado perfil de necesidades humanas?, ¿cuáles son los principales componentes económicos y sociales que hay que considerar en este proceso?.

II. - Las Tradiciones en Planificación Social

A un nivel general y provisorio, la planificación social puede ser conceptualizada como el intento de aplicar el conocimiento a la sociedad a fin de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la misma, en términos de la satisfacción de las necesidades humanas. Si bien esta idea es muy antigua comenzó a tomar un desarrollo más operacional en el siglo XVIII, cuando los procesos asociados a la revolución industrial mostraban un impacto ambiguo: positivo en términos de un extraordinario dinamismo económico y negativo, debido al deterioro significativo de las condiciones de vida de enormes contingentes poblacionales (urbanización acelerada con crecimiento de la indigencia, maltrato y sobreexplotación en el trabajo, etc.). A partir de allí y hasta nuestro días, se podría decir que comienzan a desarrollarse tres líneas de pensamiento sobre la planificación social: una que plantea un modelo de **reforma social** "desde arriba" y que desarrolló un conjunto de justificativos, métodos y técnicas para implementar la planificación desde el Estado; otra, centrada principalmente sobre la **movilización social y el aprendizaje social** para posibilitar una transformación "desde abajo", tomando como base la sociedad civil y finalmente, la **comunicación social** que conceptualiza a la planificación como una narrativa argumentativa acerca de un futuro deseado.

No existen fronteras claras ni transparentes entre estas líneas de pensamiento ya que, muchos de los conceptos y preocupaciones son comunes. Trataré en lo que sigue de describir las principales ideas en juego contraponiéndolas cuando fuese necesario, a fin de analizar su utilidad y/o validez en términos de la práctica de la planificación social en el contexto histórico presente.

1. - La reforma social

La práctica de la planificación como la conocemos ahora comenzó en la primera parte de este siglo pero muchas de sus ideas se originaron a principios del siglo XIX con los trabajos de Henri de Saint Simon y Augusto Comte, quienes formularon la idea de una ciencia que estaba al servicio de la humanidad (Friedman, 1987). En ellos tomó forma el pensamiento de que la práctica de la planificación debe conformarse a la razón humana y al conocimiento derivado de la investigación científica y técnica.

Saint Simon (Taylor, 1975), considerado el padre de la "planificación científica", pensaba que la situación requerida por una Europa que se encontraba al borde de ingresar al capitalismo industrial, implicaba la introducción de formas organizativas que se apoyaran sobre las ideas y valoraciones de los grupos más selectos de la sociedad apoyados técnicamente por expertos. Los ricos industriales implementarían los planes sirviendo al Estado con el asesoramiento de científicos con el talento necesario para calcular y diseñar intervenciones sociales. Para Saint Simon, la planificación es la ciencia de la observación y la medición, una nueva física social que descubriría las leyes del movimiento

histórico. La política no tendría otra tarea que ratificar los propósitos científicos que emergían de las oficinas de planificación del Estado y por lo tanto, era considerada como una práctica menor y redundante.

Augusto Comte (Ferre, 1979), un discípulo de Saint Simon e ingeniero de profesión, profundizó las ideas de su maestro particularmente las relacionadas a la física social. Para Comte la historia estaba gobernada por leyes objetivas que regulaban el desarrollo social de la humanidad. El pensamiento humano progresa desde un estado teológico pasando por una metafísica abstracta a un estado de filosofía positiva o ciencia (Ley de los Tres Estados), que es donde se descubren las leyes que gobiernan la historia. En este último estado, la libertad humana no es sino la aceptación del carácter natural, científico e inmutable de leyes que son descubiertas por científicos. Los planificadores tienen la tarea de guiar el progreso social de acuerdo a estas leyes.

Tomó casi un siglo hasta que el Estado y su burocracia pudiesen concretar un rol activo en la regulación de los actores económicos y sociales, en establecer balances y equilibrios y en enfrentarse a los enormes problemas que se derivaron de la misma. El tema de la "racionalidad" especialmente relacionado a una "racionalidad técnica" en la esfera pública, se constituyó en un punto crucial en los debates sobre la planificación. Max Weber no se preocupó de la planificación en su análisis, pero fueron justamente sus reflexiones sobre las condiciones de la racionalidad y la objetividad, que lo llevaron a tener una gran influencia sobre la teoría de la planificación.

Weber fue extremadamente cuidadoso en establecer las condiciones para un análisis objetivo (Weber, 1971). Los juicios de valor que son resultado de la cultura, la tradición, la posición social y las preferencias personales no pueden ser aceptados en el discurso científico. La racionalidad científica para Weber, está estrechamente relacionada a la objetividad del conocimiento. Weber estaba preocupado por controlar las dimensiones irracionales de la vida, entre las que ubicaba la religión y la política. En esta línea de análisis, postuló que el "ideal tipo" de la burocracia representaba la forma de racionalidad por excelencia (Weber, 1966). En efecto, en su construcción ideal la burocracia es funcionalmente especializada; se guía por reglas abstractas y de aplicación universal; sus decisiones se basan en el cálculo de la relación medios-fines y su objetivo final, es la coordinación y control de las acciones de modo que el Estado pueda cumplir con sus objetivos. Aunque no lo afirmó, planificación coincide con burocracia, siendo la burocracia el medio más racional y objetivo de controlar los procesos sociales.

Karl Mannheim desarrolló un tipo de pensamiento más orientado al cambio social, particularmente a formas de cambio planificadas y guiadas por una inteligencia técnica (Mannheim, 1949). Para Mannheim, en opuesto a Weber, todo el pensamiento relacionado a cuestiones sociales refleja en última instancia, la posición y experiencia personal del pensador y por lo tanto, el resultado es siempre parcial. El conocimiento objetivo en estado puro no existe. Pero cómo conciliar entonces, de acuerdo a Mannheim, la necesidad de la planificación, de proponer alternativas sólidas para conseguir un futuro deseado sin un conocimiento objetivo mínimo sobre la realidad como requerimiento básico. La respuesta para Mannheim es que, la planificación parte de una situación concreta y es por lo tanto limitada a las circunstancias de partida, que son históricamente determinadas. La función de los planificadores, es concentrarse sobre las fuerzas emergentes que median y articulan el cambio social en un contexto particular y darles direccionalidad. La posición de Mannheim respecto a la objetividad es por tanto, pragmática. La objetividad no es el resultado del conocimiento abstracto sino de la práctica, y su verificación deriva de las consecuencias de la acción planificada. La planificación por tanto es una práctica focalizada, específica, estratégica e interdependiente (Mannheim, 1951).

A medida que se profundiza la revolución industrial y se consolida el modelo de producción masiva con tareas, actividades en línea y rutinas específicas, aparecen los enfoques sobre gestión científica de la empresa, que pasaron luego a ser adaptados al sector público particularmente en los Estados Unidos durante las dos guerras mundiales (Friedman, 1987).

Herbert Simon, que fue uno de los contribuyentes más notables para el desarrollo de la "planificación científica", profundizó el camino abierto por Max Weber. Para Simon nada puede escapar a la continua penetración de la razón y en principio, la realidad es sometible al dominio de la inteligencia (Simon, 1957). En el proceso de planificación, la racionalidad procede por diferentes etapas que siguen una lógica de secuencias: formulación de objetivos y metas, identificación y diseño de las mejores alternativas para alcanzar los objetivos y metas definidos; predicción del conjunto de consecuencias que pueden plantearse de acuerdo a cada alternativa, evaluación de las consecuencias en relación a los objetivos y metas definidos; implementación de las alternativas a través de instrucciones apropiadas; retroalimentación de los resultados del programa y ajuste a una nueva situación de decisión.

La racionalidad es sin embargo -para Simón-, puesto que nunca puede lograrse un conocimiento total de la situación de partida y de las alternativas disponibles (Simon, 1976). Por ello, el ajuste final de la relación alternativas- aproximaciones sucesivas. La planificación es un proceso lógico, dinámico y que itera hasta alcanzar una relación de optimización considerada aceptable.

Las tres funciones principales de la planificación de acuerdo a Simon son el análisis científico, la proyección y la coordinación, que son esencialmente actividades centrales y prerequisites para un control que se ejerce "desde arriba", como para Simon existe una primacía del conocer sobre el actuar -que es siempre posterior al conocer- nunca se preocupó por los problemas relacionados a la implementación que queda fuera del contexto de su visión de la racionalidad.

Las ideas de Simon tuvieron un gran impacto en el desarrollo de disciplinas conexas con la planificación, particularmente en la economía, la administración, la matemática aplicada y la estadística. Asimismo, la asociación del enfoque "racional totalizante" con la teoría de los sistemas, permitió también el desarrollo de las formalizaciones en general y modelos matemáticos aplicados a la planificación (Carley y Bustelo 1984). De allí derivan las ideas de equilibrio y en general todas aquellas tendencias a visualizar los sistemas en términos de estabilidad y permanencia: todo sistema interactúa con su medio ambiente siendo su función principal la **adaptación** tendiendo a la **entropía**; las relaciones sistémicas son **armoniosas** y el conflicto está ausente; los sistemas se conforman sobre el principio de **jerarquía** que es derivado de leyes naturales (conservación de la energía); etc. (Hoos, 1972).

Como vimos anteriormente, una línea importante de vinculación entre Simon y Weber es la separación entre ciencia y política, entre planificación -se podría decir- y política. La política se visualiza como el mundo de intereses faccionales, competitivos, de corto plazo, de negociaciones que enjuagan la seriedad del conocimiento científico. sería por lo tanto necesario, el poder de los expertos para contrabalancear la política restaurando en el gobierno la libertad de la técnica, la protección de la competencia y la seguridad de la excelencia³.

Ahora bien, dentro de esta línea de razonamiento pueden distinguirse otras variantes que sin negar la racionalidad básica de la propuesta de Simon, tratan de flexibilizar el enfoque y de reconciliar la tradición racional "central" con mecanismos emergentes más heterogéneos y menos regulados propios del capitalismo de mercado y también, con el desarrollo de consensos como base de la sociedad democrática. En este sentido, las reflexiones de Charles Lindblom son particularmente agudas y relevantes.

Lindblom veía que el proceso de decisiones públicas se configuraba a través de decisiones incrementales, en donde diferentes actores -una vez que tenían información sobre cómo actuaría cada uno de ellos- ajustaban sus intereses en el margen (Braybrooke y Lindblom, 1963; Lindblom, 1965). Es mejor confiar en la interacción positiva entre los principales actores involucrados en una situación, que hacer planes grandiosos cuyas consecuencias no pueden prevenirse ni concretarse. Debido a la excesiva demanda de información que el modelo racional totalizante presupone, el mismo no es factible. De acuerdo a Lindblom, la mejor alternativa es entonces descomponer una secuencia de decisiones grandes en ciclos más pequeños y distribuir las responsabilidades, entre un gran número de actores más pequeños que puedan hacer sus decisiones independientemente. El resultado agregado -asumiendo que cada actor persigue sus mejores ventajas- será "un ajuste mutuo de partes" o "incrementalismo desarticulado". La tarea del planificador -la práctica del "muddling through" es una especie de "salir del paso" recorriendo y enhebrando esas articulaciones pequeñas, pieza por pieza, con un incremento agregado verdaderamente marginal, casi insignificante. Los enemigos para Lindblom son lo grande, la pretensión de totalidad, el cambio drástico (Lindblom, 1959).

Un paso más allá de la idea de optimización marginal introducida por Lindblom, lo da A. Etzioni con su concepto de sociedad activa y la necesidad de formación de consensos para formular y sustentar un plan (Etzioni, 1968). De acuerdo a Etzioni una comunidad sólo se constituye como tal, si es autoconsciente de sus objetivos y tiene acceso a suficiente poder para concretarlo. A nivel agregado, una sociedad activa está compuesta por comunidades autoconscientes y comprometidas a alcanzar sus objetivos. El consenso resulta de la articulación y participación de comunidades en la formulación de los planes. El proceso de construcción de consenso surge parcialmente "desde abajo", pero la dinámica que define la orientación social final, es un control "desde arriba" legitimado por un consenso "desde abajo". Etzioni rechaza la idea de planes maestros, proponiendo en su lugar el concepto de planificación "entrelazada" (interwoven planning) que sintetiza la orientación social definida por elites técnicas con el consenso de la sociedad activa.

Desde Saint Simon hasta Lindblom y Etzioni, se define una línea en la concepción de la planificación pensada como "reforma social" que ha tenido gran predicamento particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Los reformadores sociales creían que el mundo era perfectible y ellos se visualizaron teniendo un rol principal en esta tarea. Todos compartían que la planificación se desarrollaba desde un punto central que se identificaba en el sector público y se ejecutaba con controles principalmente "desde arriba". Algunos creían que la planificación debía abarcar todos los sectores y niveles, otros en cambio, pensaban que era posible hacer modificaciones pequeñas y marginales. Muchos de ellos intentaron que la planificación estuviese separada y alejada de la política, en la que se identificaba "lo irracional" y lo discontinuo en la sociedad. En su conjunto, pensaban que el "interés general" podría ser formulado y calculado, a través de los procedimientos e instrumentos de la planificación que la mayoría de la gente terminaría por aceptar. Algunos -como Mannheim y Etzioni- pensaban que el consenso mismo podía ser planificado como una actividad de una elite central.

2.- La movilización Social y el aprendizaje social

Otra tradición de la planificación social contemporánea, tuvo su origen en el socialismo utópico y pone su acento en la acción social (Cole, 1953). Toda acción, como se sabe, presupone actores que actúen. Hay un importante cambio de interés desde una planificación con una lógica autónoma de la sociedad y racionalmente determinada, hacia otra concepción más centrada en el cambio social y en los actores que puedan promoverlo en el ámbito de la sociedad civil. Dos líneas de pensamiento son las más relevantes dentro de esta tradición: la movilización social y el aprendizaje social.

Los propulsores del enfoque de movilización social, deseaban construir una sociedad mejor a través de un proceso de emancipación social (Bauman, 1976). Estaban preocupados sobre cómo cambiar las relaciones de poder a través de la acción colectiva y estaban convencidos, de que la planificación como aplicación del conocimiento científico, era indispensable para la movilización y la reconstrucción social. La planificación social era pensada entonces, como una práctica transformadora que emancipa a los desposeídos de las relaciones sociales que los someten.

Todo proyecto emancipatorio es por naturaleza oposicional y predominantemente crítico, ya que la crítica es la primera etapa para entender las condiciones de dominación. Es un proyecto de lucha que tarde o temprano debe hacer frente a los agentes sociales que sustentan la dominación. Esta lucha puede ser violenta o no, política o no, revolucionaria o reformista, y puede aceptar o no la legalidad democrática para su expresión. Pero la lucha emancipatoria es siempre particular e histórica, involucrando individuos y grupos en situaciones específicas y enfrentando problemas particulares. Luego el proyecto emancipatorio general deviene en un proyecto singular, lo universal se concreta en lo específico y la práctica emancipatoria como planificación, procede experimentalmente, a través de un proceso continuo de aprendizaje social, hasta que elementos y/o fragmentos de una nueva sociedad son constituidos. Como ningún grupo puede emanciparse hasta que esta condición haya sido alcanzada por todos los grupos, todo proyecto es -por definición- parcial y hasta contradictorio, puede implicar avances o retrocesos aunque siempre, aún en el error, hay un avance en el aprendizaje a través de la práctica. Como la condición de emancipación de unos es función de la de otros, esta concepción es por definición "movimentista", de generación continua de formas organizativas, de identificar y organizar nuevos actores, de desarrollar redes sociales informativas, de intercambio de experiencias e información, etc..

La planificación consiste en el planteamiento estratégico de la práctica emancipatoria, que involucra la producción de información adecuada y en el tiempo oportuno; una revisión cuidadosa de las diferentes opciones disponibles; el seguimiento continuo de las acciones; sus resultados y el cambio constante del contexto de la acción colectiva. Contempla cuestiones prácticas de diseño, costo, localización y logística. A nivel de casos específicos, la planificación ayuda a las comunidades a entender sus problemas y a buscar soluciones prácticas para los mismos, a identificar las dificultades emergentes y cómo enfrentar y superar limitaciones materiales e institucionales.

La movilización social requiere que lo que se ha aprendido a través de la práctica sea compartido, ya que el conocimiento es útil y productivo cuando se ha expandido y por lo tanto moviliza. La tarea de la planificación consiste también en revisar, consolidar un cuerpo de conocimientos y diseminarlo a través de formas apropiadas.

Ahora bien, un concepto más restringido de aprendizaje, más focalizado en una práctica concreta y circunscrita, se desarrolló en el enfoque del aprendizaje social. El aprendizaje social es correlativo de una práctica social que pretende cambiar una realidad. Como toda acción que pretende cambiar la realidad, deberá enfrentarse también a resistencias y dificultades, por lo que se necesita una planificación estratégica y táctica que guíe al actor que intenta implementar una acción o un conjunto de acciones. Si la resistencia es vencida -total o parcialmente- y las dificultades superadas, el actor adquiere una información útil que lo lleva a un aprendizaje acumulativo. El conocimiento se deriva esencialmente de la práctica y el aprendizaje es por lo tanto, una epistemología del conocimiento. Todo actor sin embargo, necesita de una teoría previa que lo sitúe en sus circunstancias y le contextualice los puntos a través de los cuales, su programación estratégica y táctica será efectiva en vencer las resistencias. Pero es en definitiva la práctica transformadora, el criterio por el cual el aprendizaje se constituye y se desarrolla el conocimiento.

El filósofo americano John Dewey fue el principal inspirador de esta tradición pragmática y el que acuñó la frase "learning by doing". Según Dewey sólo por la práctica podemos entender al mundo y transformarlo (Dewey, 1963 y 1980). El dominio de lo práctico puede no coincidir con la optimización técnica⁴. Las soluciones técnicas se fundan sobre enfoques en general más totalizantes, mientras que las soluciones prácticas dependen de las peculiaridades y del contexto de un problema específico (las ideas son sólo válidas en la experimentación y el compromiso con lo particular). Cada plan es un experimento específico y la historia es una sucesión de experimentos en un movimiento progresivo. Con cada ciclo de hipótesis-validaciones se consolida el conocimiento y se elimina progresivamente el error.

En la tradición del aprendizaje social, los actores son principalmente pequeños grupos de acción que tienen un gran compromiso pero una constitución social precaria, ya que generalmente se disuelven cuando un ciclo de aprendizaje es concluido. Muchas de las propuestas sobre grupos de autoayuda, participación comunitaria, organizaciones cooperativas a nivel local, han tenido origen en esta tradición orientada a la acción y con un enfoque pragmático, en el sentido de resolver problemas concretos (Korten, 1980 y 1984). Hay una valoración notable de lo micro, de lo pequeño (Schumacher, 1973) -y por tanto de lo controlable- conjuntamente con un compromiso social intenso acompañado por una práctica participativa. El carácter restringido de la acción social que se postula y la debilidad de los actores que se constituyen en relación a una práctica de cambio social, hace que la planificación social en esta concepción, tenga una potencia transformadora muy débil.

La visión de la planificación desde la perspectiva de la movilización social y el aprendizaje, deja sin duda -no menos que otras tradiciones- una gran cantidad de preguntas sin responder. Aún así, su contribución ha balanceado la visión contemporánea de la planificación y la gestión social con una visión más pluralista de la planificación, como un proceso integrado por una gran variedad de actores entre los cuales, aquellos que tienen menos poder deben recibir una atención prioritaria. Asimismo, las ideas del aprendizaje a través de práctica y la acción social, la conformación de redes, movimientos y actores, son contribuciones significativas que permanecen en la práctica de la planificación contemporánea.

3.- La comunicación social

El enfoque de la comunicación social y su aplicación a la planificación social aún no está constituido. Sin embargo, hay una serie de ideas muy útiles y potentes en el campo del análisis del lenguaje y los procesos comunicacionales, a los que se intenta darles aquí un contenido en términos de los procesos de planificación social⁵.

Comenzamos por la filosofía del lenguaje para la cual no hay diferencia entre lenguaje y acción (Searle, 1969; Austin, 1982; Echeverría, 1992). Según esta manera de ver la planificación hay cuatro actos lingüísticos básicos: aseveraciones, declaraciones, promesas, pedidos y ofertas. Cuando se hace una promesa -y la planificación es lingüísticamente una promesa de responder ante una determinada necesidad- hay a su vez tres elementos involucrados en la acción: alguien que habla, alguien que escucha y una acción que será implementada (y que puede satisfacer la promesa). Entre quien habla y quien escucha se establece una acción comunicativa denominada conversación. Una promesa es una conversación para coordinar acciones mutuas y satisfacer una necesidad. Para que esto suceda, el que habla y el que escucha deben alcanzar un acuerdo sobre el contenido de la promesa y las condiciones de su satisfacción.

Ahora bien, cuando se establece una conversación para coordinar una acción, se generan otras acciones para hacer frente a una necesidad-problema. Los humanos se relacionan unos con otros cuando coordinan acciones entre ellos y el lenguaje es lo que permite la coordinación. Pero para superar una

necesidad- problema, las partes involucradas en una conversación establecen una relación que se expresa en una narrativa común, en la cual las partes se sienten contenidas. Estando en una conversación, las partes entran asimismo en un proceso de transformación mutua. De acuerdo a la calidad de la narrativa que construyen, se desarrollará entre las partes la producción de un mundo compartido. Es muy importante retener en este enfoque, la capacidad de una conversación de desarrollar una narrativa que pueda generar un mundo compartido, en el cual cada parte podrá visualizar a la otra como coparticipante de la invención de un futuro común.

La planificación puede ser conceptualizada como una narrativa que contiene una red estable de conversaciones y la tarea de los planificadores como una de hablar, escuchar y comunicarse. Siendo la planificación un proceso de mediaciones, el escuchar es una tarea crucial del planificador (Forester, 1980). Al escuchar, los planificadores tienen la posibilidad de construir relaciones confiables. Mostrando receptividad y ofreciendo reciprocidad, el escuchar puede construir un sentido compartido y vencer la desconfianza y la sospecha. En la búsqueda de los significados posibles, de los intereses subyacentes, de las experiencias sustantivas, los planificadores contribuyen a desarrollar la voz, la acción y la autoconciencia de otros. Un escuchar atento de los significados, puede identificar las ambigüedades tanto de las intenciones como de las responsabilidades.

Una sociedad puede ser pensada también como una gran red de acciones comunicacionales. Para esta visión, una teoría de la planificación, es más una acción comunicativa que una acción instrumental de relación entre medios y fines. La planificación es una tarea fundamentalmente argumentativa: los planificadores deben desarrollar narrativas prácticas y políticas a través de conversaciones acerca de futuros deseables y posibles.

Esta manera de entender la planificación, es profundamente crítica desde que la planificación también analiza las estructuras políticas, económicas y sociales como pautas sistemáticas de interacción comunicativa distorsionadas (Habermas, 1973). Las relaciones de poder y económicas no solamente transmiten información, sino que también comunican y reproducen las significaciones políticas, organizan los apoyos, los consentimientos, la confianza y los sistemas de valoraciones y creencias. El contenido crítico y ético de la planificación, coloca atención sobre las distorsiones sistemáticas e innecesarias de las interacciones comunicacionales sobre las premisas, solicitudes, informes y justificativos que modelan la vida de los ciudadanos. Por ejemplo: "el sector público es siempre -inevitablemente- menos eficiente que el sector privado". Esta es una típica distorsión comunicativa cuya influencia inmoviliza y debilita el poder organizativo potencial de grupos y personas.

El tema central de una teoría crítica de la planificación, es cómo hacer frente a la hipótesis que plantea la precariedad de las acciones sociales y particularmente, de la acción democrática (Forester, 1989). Presiones tanto burocráticas como de la comunidad de intereses basados en el mercado, amenazan la participación política e inhiben el sistema de solidaridad. Tales presiones, son artefactos políticos y no necesidades naturales y develan su naturaleza comunicacional distorsionada, a la que puede contraponerse una práctica de la planificación basada en la expansión del entendimiento mutuo, para desarrollar una narrativa democrática "libre de distorsiones" y que por lo tanto, posibilite nuevas formas de autodeterminación, participación y acceso a la libertad.

Como se ve, la práctica de la planificación no se da en el aire separada de los actores sociales que apoyan, desafían, pelean, se ponen de acuerdo, se interesan unos por otros. Los planificadores que pretenden servir a las necesidades humanas de los grupos sociales más postergados y son conscientes de los problemas de equidad y concentración del poder, necesitan identificar estas necesidades desentrañando la trama de fuerzas que se oponen a su satisfacción. El análisis de situación del campo

de intereses en juego, de los pesos específicos de cada fuerza política, de su trayectoria, sus contradicciones y de su legitimidad comunicacionalmente construida, es tarea del planificador.

Una vez que se identifica la planificación como una práctica comunicacional y argumentativa, se pueden identificar los problemas organizacionales a los cuales se debe hacer frente (Forester, 1989). Queda claro que los problemas no podrán ser sólo resueltos desde el punto de vista técnico, sino también compartiendo experiencias e incorporando conocimientos de personas o grupos "no profesionales"; que no tan sólo son importantes los procedimientos formales sino también las conductas informales; que es fundamental contar con datos provenientes de fuentes confiables, como información de otras fuentes no convencionales, a través de contactos de proveedores de información directa, de investigadores con informaciones específicas, etc.; que las técnicas de gestión formal y racional deben complementarse con el desarrollo de alianzas políticas, construcción de apoyos y desarrollo de consensos.

El enfoque comunicacional ha contribuido sustancialmente al desarrollo de la planificación social, particularmente en el planteamiento de la planificación como un proceso de acción comunicativa de mediaciones conceptuales, de significados, de valoraciones, de símbolos, de intereses y de actores, expresado en una narrativa destinada a mejorar las condiciones de los sectores más necesitados y carentes de poder. La planificación como acción comunicativa es un puente entre análisis e implementación, entre la información y la organización, entre el conocer y el actuar y por lo tanto, entre el análisis abstracto y la significación de la práctica. La planificación no es sólo el proceso de análisis y verificación sino sobre todo, el proceso de argumentación, de diálogo, de democratización.

III.- Planificación Social: ¿dónde estamos?

Una vez planteada sintéticamente, algunas de las ideas relevantes que se han desarrollado históricamente sobre la planificación social, es preciso reflexionar sobre cuáles de ellas parecen válidas dado el contexto histórico presente. Pero: ¿cuáles son las principales características del escenario presente y los nuevos desafíos que el proceso de planificación social enfrenta?

En primer lugar, vivimos un momento histórico en donde la libertad humana parece expandirse en todas direcciones. Es una constatación la retirada -a veces desarticulada- del Estado y en lo que queda, profundización de los procesos de desregulación, desconcentración y descentralización del sector público. Se están redefiniendo las relaciones entre lo público y lo privado y está apareciendo una rica variedad de relaciones de mediación entre los mismos. Pero más que eso, existe una convicción crecientemente afirmada, de valorización de las libertades humanas, de ampliación progresiva del campo de opciones disponibles para los individuos, de afirmación de las posibilidades de autocontrol individual y comunitario. Vivimos instancias de valorización de la identidad particular, de la historia grupal que identifica un origen y una trayectoria compartida. **Lo social aparece como lo discontinuo, lo divergente y también, expresando la riqueza y la sinergia de lo diverso.** Hay una mayor demanda por ampliar el espacio de la subjetividad (Boccacini, 1993).

En segundo lugar, **se expande la heterogeneidad social** que surge como afirmación de la libertad y la individualidad. Esta heterogeneidad, aparece también expresada en los nuevos cambios tecnológicos que están teniendo lugar, y el impacto de dichos cambios, sobre los procesos de organización y gestión. Se está transformando el paradigma clásico de industrialización, basado en la producción estandarizada de manufacturas para el consumo masivo (Hanna, 1985). Este modelo operaba bajo condiciones de estabilidad, continuidad y por tanto, predictibilidad. Existía una demanda conocida y

objetivos definidos, por lo que era posible producir en gran escala con un sistema de planificación basado en tareas de rutina, con reglas estandarizadas aplicadas por una autoridad central. Las organizaciones eran visualizadas en términos mecánicos como un sistema cerrado, con un eje central de transmisión de información a través de correas y poleas. Como los cambios eran previsibles, la predicción de resultados orientaba una planificación basada en pequeñas adaptaciones y evolución gradual. Ninguna de las condiciones que posibilitaron el estilo de planificación descrito, parecerían tener lugar en el presente.

En tercer lugar, la magnitud y la aceleración del cambio tecnológico basado en la **acumulación de conocimientos e informaciones** y en la aceleración de las innovaciones productivas y organizacionales, ha contribuido a los procesos de mayor heterogeneidad social, ha ampliado el espectro de especializaciones en el trabajo formal e informal aumentando por lo tanto, la complejidad de la estructura y las interacciones sociales⁶. La acumulación de conocimientos con propósitos tecnológicos e innovativos, se ha constituido en el factor determinante de una nueva función de producción mucho más "inmaterial" que la clásica relación capitaltrabajo, que ahora aparece "sobredeterminada" por el valor del conocimiento acumulado.

En cuarto lugar, el efecto combinado de la aceleración del cambio y **el aumento de la heterogeneidad y complejidad social han incrementado la incertidumbre**. La discontinuidad y carencia de regularidad de los procesos sociales, han ampliado a su vez el carácter indeterminado y la "turbulencia" de los mismos. La información disponible sobre la sociedad es cada vez más insuficiente en términos de calidad, cantidad y tiempo oportuno para tomar las decisiones más eficientes ante una realidad social extremadamente dinámica⁷.

Las relaciones de equilibrio y estabilidad sobre las que se basaron los estilos y técnicas prevalecientes de planificación social, no son sustentables dado el carácter inestable y creativo de sistemas dinámicos como el social (ILPES, 1989). La complejidad de estos procesos puede ser conceptualizada en términos de "final abierto", con trayectorias divergentes y en constante mutación.

En este contexto y teniendo en cuenta las distintas ideas planteadas en el desarrollo conceptual de la planificación social: ¿cuáles serían los puntos consensuales mínimos de un nuevo paradigma de planificación social?.

1) Como el grado de indeterminación del futuro aumenta, la incertidumbre cambia de composición (Costa Filho, 1988): los procesos sociales que admiten predicciones basadas en regularidades estocásticas, incluyendo aquellos de los que se conoce su estado futuro pero no la probabilidad de su ocurrencia, pierden importancia; ganan ponderación en cambio, aquellos fenómenos cuyo estado futuro no es conocido. Esto es esencialmente un espacio abierto y abierto -sobre todo- a la experimentación y la creatividad. Los procesos de planificación tienden a horizontalizarse para abarcar lo más posible la heterogeneidad y la discontinuidad social y de ese modo, ganan en diversidad, en posibilidades de experimentar y por tanto, de aprender.

Lo anterior no quiere decir que uno puede renunciar al análisis del futuro y sus posibilidades poliformes. Mientras los distintos actores sociales en su práctica por satisfacer sus necesidades generen, un mundo de ricos contenidos simbólicos sobre un futuro libre de las determinaciones de sus necesidades más apremiantes, la planificación no podría renunciar a la función predictiva de "acercar" ese mundo de necesidades deseadas al presente. **La predicción** debe entonces ser replanteada por una estrategia más flexible, más orientada "a mirar hacia afuera", observando lo que los otros hacen para ganar ventajas comparativas y autoincorporar información y conocimiento. La predicción se hace entonces una actividad inminentemente interpretativa.

2) El **aprendizaje** es fundamental ya que se avanza por incorporación de información y conocimientos. La planificación social se desarrolla fundamentalmente aprendiendo y este aprendizaje, en sistemas abiertos tiene la **experimentación y la práctica** como base. La práctica es la principal herramienta de la experimentación social y es raramente intercambiable. Se avanza por tanto sobre márgenes, sobre tonalidades, tratando de identificar puntos sinérgicos y nuevas cadenas conceptuales y de interacción social.

No es que la teoría no exista, pero tiene un sentido diferente: en vez de explicar tiene una función heurística de interpretar, de acumular y de hacer fertilizaciones cruzadas de diferentes aprendizajes. La teoría en vez de encerrar, abre nuevas alternativas, facilita y sugiere los puntos donde la innovación puede ser más explosiva e identifica los "nudos" en donde una vez desenredados, la creatividad "salpica".

3) La lógica secuencial tradicional **problema-análisis-respuesta y que itera** continuamente hasta lograr los objetivos, es válida a nivel práctico. Un buen ejemplo se presenta en el Recuadro Nro. 1. La planificación social opera a través de aproximaciones sucesivas y por ensayo-error, se hace progresiva acumulando el conocimiento. Esta lógica secuencial no es lineal: como las trayectorias son divergentes, la flexibilidad es una condición "ontológica" de la planificación. La planificación social produce continuos ajustes de trayectoria basados en el aprendizaje. Como existen muchos y variados sistemas de retroalimentación, la función de análisis y la calidad de la información que se dispone, se hacen cruciales para responder a situaciones continuamente cambiantes.

4) La **"racionalidad" medios-fines** y sus variadas formas de optimización no puede ser ignorada. No se pueden plantear objetivos independientemente de los recursos; no es aceptable ignorar el principio humano de tratar de obtener "más por menos"; no es sustentable una alternativa que sea precedida por un análisis de costos y beneficios. Para la variedad de actores involucrados en la planificación social, dado un nivel de información y recursos, siempre habrá medios que serán más conducentes que otros para lograr determinados fines.

Ahora bien, la productividad y la optimización no son fines en sí mismos sino medios para satisfacer necesidades humanas. También es preciso esclarecer, que la relación de optimización neta entre costos y beneficios es conveniente que se plantee en el contexto de los intereses y necesidades de los diferentes actores, puesto que costos y beneficios pueden tener muy diferentes lecturas. Por eso mismo, debe tenerse en cuenta que la relación medios-fines es una condición materialmente necesaria en el desarrollo de la planificación social, pero no suficiente -sobre todo a nivel agregado- ya que dado un determinado nivel de recursos, las implicancias distributivas son muy importantes, pues lo que ganan unos puede ser lo que pierden otros o, dada una situación de expansión de recursos, unos ganan proporcionalmente más que otros (Thurow, 1981).

Recuadro 1
Fases en la Resolución de Problema

Fases	Tareas analíticas	Tareas Dialógicas
1. Definición y conceptualización del problema.	Descripción y análisis de la situación. Conceptualización del problema. Evaluación de las oportunidades y factibilidad de los cambios de acuerdo a los distintos involucrados. Determinación de la naturaleza de las relaciones entre varios actores, medios de comunicación entre ellos y tipo de estructura organizacional (grupo de trabajo comisión o comité, cooperativa, asociación, fundación etc.). Selección de las personas como: expertos, animadores, movilizados, comunicadores. etc..	Escuchar y explicitar la información y las preferencias de aquellos que viven el problema y los puntos de vista de los actores participantes.
2. Construcción de una estructura o red de relaciones.	Establecimiento de la naturaleza de las relaciones entre varios actores, medios de comunicación entre ellos y tipo de estructura organizacional (grupo de trabajo comisión o comité, cooperativa, asociación, fundación etc.). Selección de las personas como: expertos, animadores, movilizados, comunicadores. etc..	Establecimiento de la red formal e informal de comunicaciones. Reclutamiento de personas, selección de estructuras y definición de roles. Desarrollo de redes secundarias de información y apoyo.
3. Formulación de una política y diseño de estrategias alternativas.	Análisis de esfuerzos pasados y presentes para enfrentar el problema. Desarrollo de objetivos, estrategias y recursos requeridos. Selección de una o varias alternativas para recomendar a los actores participantes. Análisis de obstáculos y oportunidades.	Intercambio de preferencias y promoción de la/s alternativa/s escogida/s. Test de factibilidad de la/s alternativa/s con los actores relevantes. Consejos y asesoría a los diferentes actores sobre ventajas e inconvenientes de cada opción y cómo vencer resistencias.
4. Implementación de planes o programas.	Especificación en detalle de las tareas que serán desarrolladas de acuerdo a los objetivos consensuados. Definición de responsabilidades para cada tarea y demás procedimientos. Diseño de un sistema para recolectar y analizar información sobre el proceso.	Presentación de las especificaciones a los actores relevantes, para obtener su compromiso y los recursos necesarios. Capacitación de recursos humanos.
5. Seguimiento y evaluación.	Análisis de las consecuencias del cambio, definición de los ajustes necesarios y/o nuevos problemas que requieren nuevas acciones y programación.	Obtención de datos de diferentes fuentes. Interpretación de la información de acuerdo a la experiencia de los distintos actores. Comunicación de los resultados a los actores pertinentes.

Fuente: Extraído con adaptaciones de Lauffer, A. 1978.

5) Los procesos sociales se han hecho más poliformes debido al incremento de la complejidad estructural e interactiva. Están apareciendo nuevas formas de diferenciación, de organización y de encadenamientos sociales. Las demandas, expectativas y valoraciones de los individuos y los grupos sociales así como sus logros, luchas y fracasos, conforman un tejido social más dinámico y de

estabilidades precarias. La planificación social basada en el aprendizaje está orientada hacia lo que está "afuera", hacia lo que pasa, hacia lo que los otros hacen para obtener ventajas en sus demandas. Se está evolucionando por tanto desde un enfoque de oferta a uno de **demanda**; a un enfoque menos jerárquico, más descentralizado y participativo, definitivamente orientado hacia los **beneficiarios** (Osborne and Gaebler, 1992; Drucker, 1992).

La planificación social se hace también un proceso complejo de diversidades crecientes y posibilidades de aprendizaje múltiples. Como la demanda "tira" el proceso de planificación, la definición de su perfil y el tiempo para satisfacerla es crucial. Aunque el perfil de la demanda que será satisfecha es en principio indeterminado y abierto, puede avanzarse que el que gana es el que más aprende, el que acumula más conocimientos.

6) El paradigma de planificación social hasta hace poco vigente suponía un punto central - generalmente el sector público- a quien se le atribuía las funciones de análisis, coordinación y control. La estructura jerárquica organizativa correspondiente era de forma piramidal, con las unidades de implementación en la base y con niveles de autodeterminación crecientes hacia el vértice. Desde que la forma de los procesos sociales se ha hecho más heterogénea y compleja, ese paradigma vertical está evolucionando hacia otro **pluralista** en donde se reconoce no ya sólo al Estado, sino también al sector privado, al sector no gubernamental y una variedad de formas asociativas informales (Bustelo, 1988). En este modelo, todos aprenden por lo tanto, todos analizan, todos coordinan y todos controlan. Un planificador social se mueve en este mundo pluriactoral. A nivel organizativo, el rol del planificador es entender "los espacios blancos" de un organigrama y que escapa a las definiciones organizativas formales, enlazar las distintas unidades en operación, captar los flujos de información, interpretar las expectativas, diseñar y legitimar entre las partes los contenidos (Rumbler y Bracher, 1990). A nivel de la práctica social, el planificador tiene un rol similar de mediar entre grupos e intereses, de promover coaliciones y redes, de plasmar unidades precarias de acción y contenido, con el propósito de lograr objetivos predeterminados.

7) **El consenso** es el punto de mayor relevancia en la planificación social. Si la realidad social es crecientemente heterogénea, discontinua y diversa, la estructuración de consensos que viabilicen alternativas es fundamental. Como la planificación está evolucionando hacia un estilo pluralista, la construcción del consenso puede tener varias puntas. Se trata no tanto de consensuar, como de desarrollar consensos en base a intereses, preferencias y expectativas comunes. La base del consenso es el reconocimiento del otro, como distinto, como único y autodeterminable. A partir de allí se genera el espacio de intersección conceptual, de valores y de acción social común; la idea de que se puede aprender y compartir más con el otro teniendo como base la riqueza de lo diverso.

Sobre este punto hay mucho que aprender, pues el modelo clásico de encadenamientos consensuales procedía a su desarrollo mediante estructuras piramidales de agregación de intereses desde la base. "La base" era la fuente única del consenso y de la "razón". Se intenta ahora un ejercicio diferente, donde los encadenamientos sociales sigan la forma de redes que incluyan los procesos crecientes de heterogeneidad social, las nuevas identidades y capten flujos de información e interacción social de trayectorias múltiples y variadas.

8) El aporte del **enfoque comunicacional** a la planificación social, es sustantivo por muchas de la razones dadas con anterioridad, principalmente por el carácter pluralista y consensual que las nuevas formas de planificación social están generando, dada la creciente diversidad y poliformismo de los procesos sociales.

La mejor forma de estructurar consenso, articular intereses diversos y establecer alianzas conceptuales y simbólicas, es a través del desarrollo de una acción narrativa argumentativa que resuma conversaciones entre varios actores. Argumentar quiere decir que la planificación toma finalmente parte, plantea una opción- acción, construye un punto de vista. Estos puntos de vista tienen por supuesto un equilibrio precario, ya que la realidad es abierta por definición y siempre existe la posibilidad de aprender. La función de la planificación social es la de mediar, **de dialogar** (como superación del solipsismo tecnocrático) y el rol de los planificadores es el de escuchar al otro, el de persuadir y el de construir una narrativa no distorsionada, que posibilite a las personas nuevas formas de autodeterminación, de participación y de democratización.

9) Todos los enfoques de planificación social coinciden en caracterizarla como un proceso **transformador de la realidad social**. En ninguna de las tradiciones intelectuales aquí descritas, se acepta que la realidad social es inmutable y en todas ellas, se asigna a la planificación un rol activo y determinante a mediano plazo aunque a corto plazo, algunos le asignan una eficacia marginal y meramente adaptativa.

El problema no es la transformación, sino el sentido de la misma. Aquí es donde entra el problema del poder, el ingreso y la riqueza. Y en este sentido: ¿la planificación social es distributivamente neutra?. Definitivamente no. Esto no quiere decir que deben aceptarse las premisas del determinismo utópico, en el sentido de que la planificación debe seguir una sola pauta para posibilitar un proceso emancipatorio con un final único, predeterminado, en el que el hombre se libera de las condiciones materiales de opresión.

A pesar de lo anterior, existe un determinado espacio de inclusión social definido por ciertas relaciones de equidistancia social, de proporcionalidad en la distribución que forman parte del contenido **transformador progresivo** de la planificación social. Una primera aproximación al concepto de integración social se presenta en el Recuadro Nro. 2. La planificación social no opera en una realidad social estática, uniforme y distributivamente neutra y casualmente su sentido, funciona en "acomodar" los intereses, expectativas y demandas dentro de un espacio de inclusión social conducente a la constitución de consensos, de diálogos y conversaciones, de eficiencia productiva y de democratización.

La cuestión del poder es insoslayable, como también lo es la opción por aquellos que no tienen acceso a la libertad concebida como opciones posibles, a partir de la liberación de las determinaciones del mundo de las necesidades materiales. Parecería remota la posibilidad de constitución de relaciones sociales mínimamente estables, sin un espacio de integración social que incluya a los extremos. Es por ello que la planificación social está íntimamente ligada y cobra sentido en los procesos de democratización, de participación política y productiva, de constitución de la moderna ciudadanía. La planificación consiste en expandir y abrir nuevas posibilidades, por lo tanto, es un **ejercicio concomitante con la práctica de la libertad**.

10) La planificación social -de acuerdo a los criterios anteriores- es una **forma de hacer política**: no la excluye ni la sobreestima. Como la planificación es un ejercicio concomitante de la libertad, se diferencia de otras formas de hacer política social, que se caracterizan por la constitución de la dependencia social en las formas más depravadas de acción política. De otro lado, planificar no es tan sólo hacer un buen documento técnico; es identificar necesidades, anticipar intereses, construir compromisos. Si la planificación social es sólo concebida como racionalidad técnica, ella puede ser funcional al mantenimiento de prácticas desmovilizadoras y comunicacionalmente distorsionadas. Puede afirmarse que se está afianzando un paradigma "político" de la planificación social como el proceso de desarrollar consensos, redes sociales, movimientos y procesos destinados a profundizar las opciones

abiertas a las personas para satisfacer sus necesidades, ampliando el campo de la autodeterminación y de la libertad⁸.

IV.- El Problema de las Necesidades

El proceso de planificación social se constituye mediante una convocatoria de uno o más actores sociales, a fin de resolver un problema que se define como un déficit en la satisfacción de una o más necesidades humanas. Pero si la satisfacción de las necesidades constituye el punto de partida de la planificación social, la determinación de qué necesidades y de su nivel de satisfacción es entre otras, una cuestión compleja, largamente debatida y que merece algunas reflexiones.

¿Es el hombre una criatura natural o su naturaleza es determinada por la cultura?. Esta es la pregunta central en el tema de las necesidades humanas y el punto más discutido entre necesidades absolutas y relativas⁹.

De un lado, el hombre es una criatura natural con necesidades fisiológicas como alimentación, vestuario, reproducción, etc.. De otro lado, el hombre es relativamente libre de sus instintos, puede modificar su conducta por su propia decisión y elegir libremente alguna opción y rechazar otras. Sin embargo, aquí aparece otro problema. En el mundo moderno, existe una proliferación muy grande de necesidades basadas en el desarrollo de la capacidad cognitiva del hombre, mucho más allá del hombre en estado de naturaleza. Podrían así pensarse estas necesidades como "artificiales", derivadas del requisito funcional del progreso de expandir la producción y por lo tanto, de ampliar e inducir nuevas necesidades.

La distinción entre necesidades naturales y artificiales se remonta hasta los Epicúreos y los Estoicos, quienes fueron los primeros en distinguir entre necesidades verdaderas y falsas: las primeras están asociadas a los deseos "naturales" del hombre basados en la naturaleza, mientras que las segundas serían necesidades artificiales, culturalmente generadas (Springborg, 1981). Para los utilitaristas en cambio (particularmente para Bentham), el hombre persigue una relación neta entre placer y dolor (cálculo de la felicidad) maximizando el placer y minimizando el dolor. Todos los placeres son cualitativamente iguales difiriendo sólo en cantidad, de modo que en general todas las necesidades merecen en principio ser satisfechas. En los primeros pensadores socialistas (Babeuf, Buonarrotti, Fourier, Saint Simón, Owen, etc.) se identifica al hombre y sus necesidades naturales, como un estado empíricamente determinable pero al mismo tiempo ético, en el sentido de que el hombre de la naturaleza con necesidades elementales no está corrompido por los vicios de la civilización: la competencia, la ambición, el egoísmo, la envidia, el descontento, etc.. El socialismo sería el estado en donde todas las necesidades "falsas" serían suprimidas, correspondiendo a los técnicos definir las necesidades naturales que "científicamente" deberían satisfacerse (Skinner, 1978).

La visión de las necesidades como "verdaderas" o "falsas" ha tenido varias formulaciones tanto basándose en razones éticas como científicas. Marx dio a las necesidades un carácter ontológico al comienzo de sus escritos (Marx, 1978), donde las necesidades eran vistas como la manifestación de potencialidades inminentes al hombre. Pero después notoriamente en La Ideología Alemana (Marx, 1984)- vio en las necesidades constantemente en expansión, el motor del materialismo dialéctico y el ímpetu para el desarrollo de las fuerzas de la producción. Para Marx no obstante, la distinción entre necesidades verdaderas y falsas no era tanto para condenar la continua sobre-generación de necesidades en el capitalismo, sino para establecer un criterio de necesidades genuinas como base de la justicia en el socialismo: "a cada uno según sus necesidades". Fueron pensadores neo-marxistas (Marcurse, 1964; From, 1947; Sartre, 1974) quienes abandonaron la teoría económica de la alienación en su visión marxista clásica como "trabajo alienado", fundado en la teoría de valor-trabajo.

Para ellos, lo que requería ser explicado no era tanto la generación de plusvalía -que en el capitalismo era indiscutible-, sino cómo una constante expansión de la producción, continuaba encontrando un mercado de consumidores que en su doble rol de trabajadores y consumidores, eran sometidos a una doble explotación. El capitalismo se reproduce así mismo recreando una alienación que no es ya una alienación en el trabajo, sino un tipo de alienación en el consumo que al mismo tiempo que satisface, genera continuos niveles de insatisfacción. La idea de socialismo resuelve la satisfacción de las necesidades verdaderas y cancela la alienación, liberando al hombre de la angustia de necesidades constantemente inducidas.

No podría dejarse de mencionar la contribución freudiana a este debate (Springborg, 1978). Freud distingue entre pulsión e instinto. Este último tiene que ver con la necesidad y tiene un objeto circunscrito para su satisfacción, por ejemplo: hambre-comida; sed-agua, etc.. Por el contrario en la pulsión -definida como movimiento, energía (en inglés "drive")- el objeto es más variable y los destinos de la pulsión pueden por tanto ser múltiples. La pulsión puede ser reprimida (neurosis) tanto como sublimada (arte, ciencia, cultura). Es en la pulsión -cuyo objeto es "perdido" para Freud en el sentido de su indeterminación-, en donde prende la constante promesa de objetos de consumo (necesidades inducidas) en los que el capitalismo constantemente se renueva. Para Freud hay una subdeterminación de las necesidades instintivas por la cultura, por lo que el mundo de las necesidades es "relativo".

El debate sobre lo "verdadero" o "falso" continúa durante mucho tiempo siendo el punto más importante a discernir en el tema de las necesidades humanas, ya que la definición "científica" y/o "ética" de una necesidad y un determinado umbral normativo, implica el ~deber" de satisfacerla. Durante los años '70, se asistió a un gran desarrollo de esta controversia y por lo menos tres pensadores, merecen ser mencionados como continuadores de la discusión inaugurada por Marx y sus seguidores, entre necesidades "verdaderas" y "falsas". Son ellos: Agnes Heller, Ivan Illich y William Leiss.

El punto central de Heller sobre Marx, no son las dicotomías natural/artificial y verdadero/falso sino, la distinción entre necesidades naturales (físicamente necesarias) y socialmente producidas (Heller, 1976). Según Heller, para Marx aún la categoría de necesidad natural es crecientemente "desnaturalizada", en la medida en que todas las necesidades contienen un elemento social y cultural en la evolución histórica de sus formas. Por lo tanto, el concepto de necesidades naturales es sólo un concepto límite: un límite diferente para diferentes sociedades- más allá del cual la vida humana no puede reproducirse. Según Heller para Marx las necesidades sociales son "un sistema de necesidades" acorde con las relaciones de producción y relaciones sociales que de él se derivan. Al igual que Hegel, Marx veía a la sociedad civil como "un sistema de necesidades" que exhibía una profileración muy rica de intereses, necesidades y deseos pero que favorecía la corrupción y el desperdicio lo que a su vez, inducía a la creación del Estado como una estructura síntesis, que superaba la subjetividad de los deseos y el particularismo de los intereses económicos. Heller acepta también como central en Marx el concepto de "necesidades radicales" (Heller, 1980). Necesidades radicales son las necesidades de la humanidad de restaurar al hombre en su esencia, siendo el proletariado la única clase portadora de necesidades radicales que -por estar fuera de la sociedad civil o sea, del "sistema de necesidades"- al liberarse a sí misma, libera a la humanidad en su conjunto.

Illich desarrolló una aguda crítica de la sociedad industrial moderna, de su efecto corruptor sobre el hombre y destructivo de la naturaleza (Illich, 1978). Illich acepta la distinción entre necesidades naturales y artificiales tal como formulada por Rousseau en la que, las primeras son definidas como aquellos valores de uso culturalmente producidos y que corresponden a las funciones esenciales de sobrevivencia y autosatisfacción plena. Por necesidades artificiales, son identificadas las mercancías

profesionalmente diseñadas para reemplazar valores de uso culturalmente modelados. La superación de esta situación, sólo es posible mediante un cambio en la oferta de bienes industriales y de aquellas mercancías producidas artificialmente por publicidad profesional. A su vez, esto sería posible a través de la lucha por la obtención de una distribución más equitativa de la libertad de producción de valores de uso, en favor de los grupos sociales menos favorecidos.

Para Leiss (Leiss, 1976), la distinción entre necesidades objetivas/subjetivas; naturales/artificiales y verdaderas/falsas, presupone la existencia primitiva de necesidades básicas más o menos en estado puro antes que el hombre fuese sometido a la influencia corruptora del mercado. Leiss afirma que esta suposición es falsa, ya que en la articulación de las necesidades, el desarrollo humano no procedió de lo simple a lo complejo. La investigación antropológica ha demostrado que, en las culturas primitivas, existía un grado muy amplio de complejidad en la expresión de las necesidades con una cultura simbólica muy evolucionada en lo que se refiere a el amor, la estima y la consecución de conocimientos y de perfección espiritual. Para Leiss el continuo apetito de consumo de la sociedad moderna no es necesariamente patológico. La contradicción básica de la sociedad moderna, es entre el fetichismo del consumo constante y la insatisfacción de lo que promete. La continua segmentación, fragmentación, obsolescencia y cambio de necesidades debido a una oferta de bienes en continua fluidez genera concomitantemente un consumidor con personalidad igualmente fragmentada y dispersa, al que se le hace crecientemente difícil identificar qué productos van a satisfacer y no frustrar sus necesidades.

Desde otro ángulo y dentro del ámbito de las Agencias Internacionales de Desarrollo y de los Organismos de las Naciones Unidas -particularmente de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, 1977)- al comienzo de la década de los '70, surgió el enfoque de las necesidades básicas para promover el desarrollo. En la programación y política social, necesidades "básicas" son aquellas necesidades humanas mínimas para asegurar la subsistencia de una persona (por ejemplo: nutrición y salud) y al mismo tiempo, indispensables para su desarrollo pleno (por ejemplo: educación). Estas son necesidades sobre las que existe una responsabilidad pública para su satisfacción y esto debe hacerse sobre bases universales: nadie puede estar abajo de un determinado nivel mínimo de nutrición, salud, educación, etc.. Por su parte, a principios de los '90, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP 1990; 1991 y 1993) planteó a través del concepto de Desarrollo Humano, la identidad entre desarrollo y libertad al entender que el desarrollo amplía el ámbito de oportunidades de las personas. El proceso de desarrollo debe crear el contexto propicio para que las personas -individuales y colectivas-, puedan desenvolver todas sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar su vida productiva y creativa conforme a sus necesidades. Aún cuando aparece aquí el ámbito de la libertad como una dimensión esencial del desarrollo, tanto el enfoque general como el índice de desarrollo humano que se propone en los informes del UNDP, están definidos sobre variables asociadas a las necesidades básicas. Ahora bien, definir conceptos como "mínimo", "básico" o "indispensable" es también una cuestión controvertida, puesto que las necesidades "básicas" están siempre asociadas a una prioridad o nivel de satisfacción normativamente definidos. En otras palabras, se necesita siempre la definición de un umbral normativo para que una necesidad sea considerada como "básica" y por lo tanto, pueda ser públicamente satisfecha.

Como se verá, esta breve reseña sobre el debate filosófico de las necesidades está lejos de estar cerrado. La aspiración de vivir en una sociedad en la cual las necesidades y su satisfacción sean iguales para todos, sin diferenciación de sexo, edad, raza, religión, etc., se asienta sobre sentimientos bien intencionados pero deja sin contestar cuáles serían entre otras cosas, los niveles de uniformidad tolerables en la esfera de la libertad. De otro lado, cabría preguntarse si es posible el ejercicio de la libertad, de tener más abierto un campo de opciones para la superación individual y colectiva, sin satisfacer las necesidades materiales más elementales. No obstante las dificultades que presenta este dilema, se podrían adelantar algunas conclusiones.

Cuando uno habla de necesidades anteriores y como una precondition de otros requerimientos culturales o morales y que, son derivadas del hecho de una persona existir -como nutrición, salud básica, vestuario, etc.- las necesidades aparecen en principio como algo universal no controvertible. Permitiendo cierta elasticidad como para tomar en cuenta diferentes contextos culturales, parece incuestionable aceptar el hecho de que estas necesidades de tipo principalmente fisiológico deben ser satisfechas. Sin embargo, aún el **nivel de satisfacción** de estas necesidades puede ser un tema de intensa discusión particularmente cuando los recursos son sumamente escasos. Puede ser trivial por ejemplo, calcular la necesidad de alimentos sólo a través de un mínimo de requerimientos nutricionales, sin tener en cuenta qué alimentos, qué calidad, qué combinación (dieta) y cuál es la percepción de esta necesidad en relación a otras necesidades. Es que la definición de un perfil de necesidades y sus respectivos niveles de satisfacción, son esencialmente una cuestión opinable y por lo tanto relativa. Más allá del ámbito de determinación de las necesidades más elementales que aseguran la reproducción de la vida, el hombre es un ser libre para definir sus deseos y expresarlos. No existiendo una línea "moral universal" o "científica", que procese las prioridades sociales por encima de la libertad, sólo cabe la definición de las mismas -esto es qué necesidades, en qué nivel y en qué tiempo deben ser satisfechas- al juego democrático. Así surge la política social, que no es sino el espacio político donde se define la direccionalidad final que tendrá la distribución de los recursos sociales, para satisfacer un determinado perfil de necesidades humanas.

V.- Taxonomía de las Necesidades Sociales

El concepto de necesidad es central en la idea de planificación y gestión social de proyectos. Como se vio anteriormente, las necesidades humanas son en su mayor parte "relativas" tanto en su definición como en nivel de satisfacción. En el Recuadro Nro 3. se da un listado de necesidades a título de ejemplo. Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, lo que importa es definir cuáles necesidades serán satisfechas en la esfera pública, lo que implica a su vez discernir cuáles serán satisfechas y en qué nivel, entre un espectro de necesidades en competencia y/o conflicto.

Recuadro 2 Necesidades Humanas

Oscar Varvsasky fue un pionero en el planteo de las necesidades humanas como punto de partida de la planificación social. La lista de necesidades definidas por Varvsasky no pretendió ser exhaustiva: hay necesidades que pueden incluirse y otras sacarse; algunas podrán subdividirse o reagruparse o cambiar de nombre. Para cada necesidad deben definirse los grupos de población que presentan diferencias apreciables en la satisfacción de las mismas, indicando en qué forma, grado y en qué plazos se propone satisfacerlas.

Necesidades Físicas

- 1.- Alimento y vestuario.
- 2.- Vivienda, su equipamiento y servicios.



3.- Otros bienes durables.

4.- Salud.

5.- Transporte.

Necesidades Sociales

6.- Seguridad, solidaridad, integración social.

7.- Acceso a información y comunicación globales.

8.- Núcleo social básico (familia y/u otros).

9.- Forma de vida vecinal y urbanización.

10.- Igualdad en la distribución del producto y el prestigio.

11.- Libertades individuales garantizadas; organización de la vida individual.

12.- Limitación y distribución del tiempo trabajado para cada edad.

Necesidades Culturales

13.- Educación y entretenimiento.

14.- Ocio recreativo y deporte.

15.- Ocio creativo, innovador, científico, artístico, artesanal.

16.- Imagen del mundo.

17.- Satisfacción en el trabajo: condiciones materiales, estímulos, alineación, tipo de tareas.

Necesidades Políticas

18.- Participación en decisiones de diversos tipos y niveles.

19.- Autonomía nacional, de diversos tipos. Papel del país en el mundo.

20.- Propiedad personal; garantías y límites.

21.- Política de desarrollo regional para el país.

22.- Libertad para cambiar de Proyecto Nacional. Legado final de recursos. 23.- Métodos de resolución de conflictos sociales.

24.- Política para el tamaño y estructura de población.

25.- Estructura institucional: características de las instituciones y del sistema de todas.

Fuente: Varsavsky, (1971).

Como ya fue planteada la complejidad filosófica del problema se hace necesario bajar a niveles más prácticos ya que, la programación y gestión social de proyectos implican decisiones operacionales sobre las necesidades y su priorización. En este sentido, es útil presentar una taxonomía de necesidades sociales. En general las cuatro definiciones que en la práctica de la programación y la política social se utilizan son:

Necesidad Normativa: Tradicionalmente, esto era lo que un "experto" profesional, administrador o cientista social define como necesidad, dada una situación particular. Un nivel mínimo o deseable de satisfacción de una necesidad es establecido y si un individuo o grupo está abajo de dicho nivel, se encuentra en necesidad. Actualmente, este nivel "normativo" puede también ser definido por el mismo interesado, grupo o comunidad. En la práctica de la programación social en un contexto democrático, es muy importante que los beneficiarios participen en la identificación de sus necesidades y en la definición del tipo y nivel de oferta de satisfactores.

Necesidad Sentida: Aquí la necesidad se iguala con deseo. La necesidad sentida por sí misma puede ser inadecuada para identificar "necesidades reales", ya que hay necesidades que pueden ser inducidas y/o infladas. En muchas ocasiones el ámbito de las necesidades inducidas puede ser mucho mayor que el ámbito de las necesidades reales.

Necesidad Expresada (demanda): Es una necesidad sentida que se demanda. Una persona demanda un bien o servicio cuando siente necesidad de la misma, aunque es bastante frecuente que no todo lo que se desea sea demandado. En el análisis económico, la demanda sólo se materializa cuando hay voluntad de pago, dado un determinado precio de un bien o servicio.

Necesidad Comparada: Este es un concepto de necesidad que surge por el efecto diferencial que origina la satisfacción o no de una necesidad entre las personas. Por ejemplo: una persona X que tiene una serie de características recibe un servicio, y otra persona Y que tiene las mismas características de X no recibe ningún servicio. Por lo tanto Y tiene una necesidad respecto de X. A nivel operacional, se trata de identificar una necesidad por la presencia o no, de un bien o servicio que pueda satisfacerla (oferta).

Todas las definiciones anteriores tienen por supuesto una buena dosis de convencionalidad. Su utilidad sin embargo, tiene sentido para proponer una taxonomía de necesidades sociales siguiendo una antigua propuesta adaptada de J. Bradshaw (Bradshaw, 1977) con doce combinaciones posibles¹⁰. Las combinaciones posibles son doce, pues teóricamente no es compatible una demanda (necesidad expresada) sin su correspondiente deseo (necesidad sentida). Cada una de las doce posibles combinaciones, se define según la inclusión (+) o no (-) de los conceptos de necesidades anteriormente descritos.

1) (++++) Un individuo tiene necesidades de acuerdo a todas las definiciones.

2) (++++) Aunque el individuo siente necesidad y la misma es normativamente reconocida, él no desea o no ha tenido mecanismos para satisfacerla. Hay oferta pero problemas como la distancia, las rutinas de los procedimientos administrativos, el costo, el tiempo, etc. pueden haber actuado como desincentivos.

- 3) (++--) La necesidad es aceptada normativamente y sentida por el individuo, pero no hay demanda quizás por ausencia de oferta o por cuestiones de estigma o porque se trata de actores sociales frágiles como los niños. Por ejemplo: servicios de atención para SIDA.
- 4) (-+++) Aquí no hay una necesidad normativamente definida pero es sentida, demandada y hay oferta. Por ejemplo: servicios de cirugía estética, drogas ansiolíticas, etc..
- 5) (++++) Una necesidad es aceptada normativamente, sentida y demandada pero no hay oferta de servicios. Muy común por falta de provisión eficiente y/o limitados recursos.
- 6) (+--+) Una necesidad sobre la que los expertos acuerdan su validez normativa y que hay oferta de servicios, sin embargo puede no ser una necesidad sentida ni muy demandada. Muy frecuente en la política social en ALC. Por ejemplo: servicios de vacunación, sales de rehidratación oral, etc..
- 7) (+---) Aquí la necesidad es sólo normativamente aceptada. Por ejemplo: la necesidad de clorar el agua potable o incluir flúor, fue aceptado por los expertos en salud pública mucho antes de que fuera sentida, expresada y existiera oferta de servicios.
- 8) (---+) Situación paradójal en donde existe un servicio pero no se satisface ninguna de las restantes definiciones. Por ejemplo: una política de combate al mal de Chagas Massa en un área geográfica en donde no existe la epidemia.
- 9) (-+--) Hay una necesidad sentida y expresada pero no hay servicios ni la necesidad es aceptada normativamente. Por ejemplo: la necesidad de mejorar el nivel de un servicio, frecuentemente no es reconocida por los responsables de un área.
- 10) (-+--) Estas son necesidades sentidas pero que no caen en el ámbito de resolución pública. Por ejemplo: la necesidad de fama o riqueza.
- 11) (-+--) Una necesidad sentida, no expresada, para la cual hay oferta de servicios pero no existe un reconocimiento normativo. Alguna gente puede sentir la necesidad de un seguro privado para el cual hay oferta, pero normativamente se desea una cobertura universal y pública.
- 12) (----) Ausencia de necesidades de acuerdo a todas las definiciones.

La taxonomía presentada es una buena ilustración en principio, de las distintas situaciones concretas que pueden presentarse en el contexto de la programación. Según vimos, la programación social presupone un conjunto de agentes interactuantes al mismo tiempo que un espacio conceptual y simbólico en disputa, en donde se dirimen contenidos, prioridades y niveles de satisfacción de necesidades que se expresarán en un determinado programa.

Hay algunas situaciones que son irrelevantes desde el punto de vista de la programación y gestión social, por ejemplo: las combinaciones 10 y 12. Las clasificaciones 8 y 11 son bastante infrecuentes. A su vez, las combinaciones 6 y 7 pueden contener problemas significativos de comunicación social. La clasificación 2 indica la necesidad de tener un buen diagnóstico de la situación. Debido a que los grupos sociales no tienen la misma capacidad de expresar y de organizarse para demandar la satisfacción de sus necesidades, pueden existir necesidades en estado de latencia en el sentido de que existen pero que, "socialmente" su contenido y dimensión son desconocidos -combinación 3-. Así muchas necesidades sociales no llegan a la arena política para su resolución, por falta de actores organizados

y/o sin la suficiente fuerza. Este es el caso de los niños. El problema del diagnóstico de estas necesidades -incluyendo su extensión e intensidad- es una cuestión central en la programación social.

Es muy importante la definición de los beneficiarios de sus necesidades, por lo tanto las "necesidades expresadas" son el punto central de la planificación social (combinaciones I; 4; 5 y 9). El tipo, nivel y tiempo para ser satisfecha una necesidad o conjunto de necesidades, implica también una definición política que debe hacerse democráticamente. Una democracia activa implica la participación y organización de los beneficiarios en la definición y modalidades de satisfacción de sus necesidades. Como se dijo, es función de la planificación social desarrollar encadenamientos sociales, conceptuales y de significaciones para la satisfacción de necesidades humanas.

VI. - Planificación Social: cómo?

La planificación social comienza por definir un perfil de necesidades a ser satisfechas. Esto es así tanto a nivel micro como a nivel macro y para todos los actores involucrados en el proceso.

Las necesidades expresadas y sus niveles presentes de satisfacción, deben ser comparadas con los niveles normativos. Se presupone que si el nivel presente de satisfacción de una necesidad no concuerda con su nivel normativo, la necesidad tenderá a ser demandada, en cuyo caso el déficit presente tendrá que ser resuelto en términos de su nivel normativo.

Este proceso puede ser sintéticamente descrito en la forma de dos matrices, en el que las filas representan la distribución del ingreso, y las columnas las necesidades.

La distribución del ingreso está expresada en déciles, pero pueden adaptarse otras definiciones con otros atributos socioeconómicos, por ejemplo: estratos económicos altos, medios y bajos, incluyendo mayores desagregaciones.

En la primera matriz tenemos las necesidades en su nivel de satisfacción presente. En la segunda, las necesidades normativas como expresadas por la gente. En cada casillero, para un determinado grupo de ingreso, se indica el grado de satisfacción de la necesidad en cuestión, en su nivel presente en la primera matriz y en su nivel normativo en la segunda. La diferencia entre la segunda matriz y la primera indica el déficit de necesidades que hay que cubrir. Nótese que la diferencia neta -déficit- de satisfacción de una necesidad o varias, es el origen de la dinámica y el movimiento social. En efecto, es la percepción de este déficit que mueve a los individuos y las comunidades a demandar, a actuar organizándose y movilizándose para alcanzar sus objetivos. Toda la planificación social consiste -en el diagrama Nro. 1 en pasar de la primera matriz a la segunda. Por supuesto que este tránsito tiene ciertas implicancias distributivas. Como hemos afirmado anteriormente, la planificación social en tanto que fundada en el concepto de satisfacción de las necesidades, no puede prescindir -asumiendo una sociedad democrática- de una direccionalidad transformadora hacia un espacio de integración social.

En toda sociedad y para cada una de sus necesidades en particular, existen grupos que están en una relación de infraconsumo y otros en sobreconsumo. La planificación social trata precisamente de incluir a ambos extremos en un espacio de integración definido como un estado de cohesividad mínimo que una sociedad democrática necesita para funcionar. Una primera aproximación fue presentada en el Recuadro Nro. 2. Si son muchos los excluidos en el lado bajo de la distribución una gran proporción de necesidades materiales insatisfechas el espacio de integración se estrecha, se achica el campo de acción abierto a las personas y se reduce el ámbito de la libertad y de la participación económica y

política. Como el concepto de necesidad es también comparativo -la intensidad de una necesidad o nuevas necesidades surgen si hay otro grupo social que las sobreesatisfaga- esta situación tensiona el espacio de integración por el lado alto de la distribución.

Por supuesto el planteo anterior debe ser colocado en términos de las relaciones sociales concretas. Tanto en el nivel de satisfacción de las necesidades humanas, como los límites inferior y superior de un espacio de integración social, no son ni podrían ser objeto de un "pacto" social que garantice la inclusión de todos. Por lo tanto, el resultado final de qué, cómo y en qué nivel se satisface, está abierto a la trama de fuerzas, de intereses, de expectativas, etc., que los actores sociales movilizan para darle a la "política social" una direccionalidad compatible con el estado de satisfacción de sus necesidades. Aquí es donde el rol de la planificación como mediación de procesos, de conceptos y significados cobra sentido.

El proceso de la planificación social intenta cerrar un déficit en la satisfacción de las necesidades, lo que implica para todos los actores participantes algunas operaciones comunes tales como: el análisis de situación y diagnóstico de las mismas, la definición de las relaciones más eficientes para alcanzar determinados niveles de satisfacción, la experimentación y el aprendizaje sobre las modalidades operacionales para satisfacerlas, la elaboración de alianzas y desarrollo de consensos. En el Recuadro Nro. 1 se presentó un ejemplo de estas operaciones. Implica también como expresión de todo lo anterior, una narrativa argumentativa que sea conducente a un proceso de emancipación del nivel de determinación presente de satisfacción de las necesidades.

Ahora bien, la lógica operativa descrita anteriormente está más relacionada al nivel de programas y de proyectos sociales. ¿Cómo se pasa de este nivel, al nivel social más agregado y cómo interactúa la lógica de satisfacción de las necesidades con el resto de las variables económicas y sociales?.

El diagrama encierra tres instancias: primero, caracterización de la población (por niveles de ingresos u otros atributos); segundo, definición de los déficits de necesidades a ser atendidas y tercero, análisis del perfil de la oferta de bienes y servicios que satisficaría el equivalente perfil de déficit de necesidades.

La población es analizada desde dos puntos de vista: por un lado como productora -como recursos humanos que producen- y por otro lado, como consumidora o última destinataria, ya que el destino de lo que se produce es la satisfacción de sus necesidades. El método está entonces centrado en la gente y sus necesidades desde el comienzo hasta el fin. Como recursos humanos, la población representa el lado de "oferta de mano de obra" que puede ser calificada o no, calificada según haya pasado o no por el sistema educativo.

Toda población tiene una determinada distribución del ingreso -aquí también se incluyen los activos- y para cada uno de los niveles, hay un determinado déficit de necesidades a satisfacer. El perfil de déficit de necesidades se expresa en una demanda de bienes y servicios que son necesidades expresadas. Las necesidades son expresadas ya sea por que una persona o grupo desea pagar para obtener un bien o servicio o, por que se organiza, moviliza, demanda o exige una satisfacción pública de los mismos.

Se pasa luego al lado de la oferta de bienes y servicios cuyo perfil "sigue" en principio el correspondiente a la demanda (necesidades expresadas). Esta relación de correspondencia es la parte crucial del proceso, pues no todos los déficits serán cubiertos: aquí es importante retener nuevamente el enfoque de la planificación social como proceso de mediación de intereses, expectativas, espacios

simbólicos y conceptuales a fin de organizar alianzas, redes y movimientos destinados a darle un perfil determinado a la oferta de bienes y servicios.

La estructura de la oferta podrá ser pública o privada y esta última, nacional o extranjera. Existen modalidades de oferta - sobre todo de servicios- en donde el principio de lo público coexiste con el privado (competencia, mercado, etc.) por ejemplo: un hospital público en donde los servicios de mantenimiento, limpieza y alimentación han sido privatizados. Existe aquí lo que últimamente se denomina cuasimercados (Le Grand, 1991). Entre lo público y lo privado, existe también lo que se denomina el sector no gubernamental de creciente participación en la oferta de servicios. Este sector es activo y relevante en los dos lados: del lado de la demanda, organizando, movilizándolo, participando con la gente para que sus demandas sean escuchadas y satisfechas y al mismo tiempo, como proveedor de bienes y servicios. Existen por lo tanto zonas de operación e interacción mixta entre lo gubernamental y lo no gubernamental. Finalmente, hay diversas modalidades de prestación de servicios: centralizados, descentralizados, desconcentrados o no, etc.. Como se ve, hay una diversidad bastante grande en el lado de la oferta, que de todos modos es menor que la tremenda heterogeneidad del lado de la demanda.

Para una determinada producción de bienes y servicios se necesita un particular stock de factores: capital (que puede ser nacional o extranjero) y trabajo. Hay varias formas de combinar relaciones capital-trabajo por unidad de producto o servicio representadas por la tecnología (factor K). Como se explicó, este es el factor crucial en el presente, en donde se están proponiendo modelos de desarrollo basados en economías abiertas con sustanciales aumentos de la productividad a través de mayor incorporación tecnológica. El componente "inmaterial" - tecnología, información conocimientos- es el más relevante en la función de producción moderna; tiene un carácter determinante en las relaciones de capital-trabajo y es en general, sustitutivo del factor trabajo.

El nivel de incorporación tecnológica determinará el grado de calificación de la demanda de mano de obra, la que a su vez debe ser evaluada respecto de la oferta, principalmente la que sale del sistema educativo. En la metodología que se propone, el empleo no puede ser analizado independientemente y este es un punto importante para esclarecer, debido a las crecientes propuestas de generación de empleo. El empleo se analiza aquí como resultado de una determinada modalidad de demanda, esto es para aumentar el empleo, hay que comenzar antes por la elección de productos y servicios que satisfagan un determinado perfil de necesidades. Las necesidades a satisfacer, nuevamente determinan la función de producción. Así la absorción de mano de obra, debe aumentar apreciablemente si se estimula la producción de bienes y la provisión de servicios que, por su naturaleza, exijan una utilización de mano de obra que satisfaga las necesidades de las personas y grupos que estén en situaciones sobre todo de infraconsumo.

El ciclo se cierra con una determinada estructura de valor agregado -lucros y salarios-, que se derivan de la forma de la función de producción adoptada. Esta estructura del valor agregado va a afectar a su vez la distribución del ingreso, lo que redundará en un nuevo perfil de necesidades a satisfacer. Se inicia así un proceso de interacción continua.

Merece un análisis aparte el sistema fiscal. De un lado, el sistema en líneas generales financia la provisión pública servicios. Esta provisión pública de servicios es muy importante en la planificación social, ya que el componente no monetario del ingreso -en términos de servicios no pagos en educación, salud y otros- es muy importante para los sectores que están en infraconsumo¹¹. De otro lado, el sistema fiscal tiene un enorme impacto distributivo en términos de la imposición directa como asimismo, la imposición indirecta que puede afectar significativamente las relaciones entre la oferta y

la demanda de bienes y servicios. Finalmente, el sistema fiscal puede afectar la distribución original del ingreso a través de transferencias directas o indirectas a los distintos grupos sociales.

En resumen: el método presentado basado en la satisfacción de las necesidades humanas, tiene una lógica distinta de otras alternativas que comienzan definiendo metas de producción, inversión o - como es muy frecuente en el presente- metas de exportaciones y en donde el consumo (necesidades humanas expresadas) es la variable residuo. Aquí se presentó la alternativa exactamente opuesta, tratando de unificar la lógica del qué producir, el cómo producir y sobre todo, **para quién** producir.

En el mundo de las significaciones, los conceptos y las valoraciones, los enfoques que niegan las necesidades humanas o que les dan un carácter secundario y/o marginal, pueden ser pensados como narrativas comunicacionalmente distorsionadas y que deben ser balanceadas con otras "contra-narrativas", centradas en la inclusión de las personas y sus necesidades en la producción, la participación y la democracia. El sentido de la presentación de esta metodología de planificación social y de este trabajo, apuntan en esa dirección.

VII.- Conclusiones

He presentado una propuesta acerca del proceso de planificación social, basada en la satisfacción de las necesidades humanas mediante una revisión de las principales ideas que se han movilizadas en este campo conceptual. He tratado de "arrastrar" desde atrás -de la historia y las tradiciones- los consensos intentando un espacio para la planificación social en el presente. No se pretende originalidad, pero tampoco poner nuevos nombres a viejas formas de pensar. Tampoco se presenta un producto final, sino un programa de trabajo, conceptual y práctico.

He intentado evitar la adhesión unívoca a un modo de entender el proceso de planificación, intentando "abrir la cabeza" a diferentes vocabularios conceptuales y metodológicos. El rompecabezas (puzzle) presupone una lógica implacable: un universo finito donde cada pieza tiene un solo y sólo un lugar posible en el mismo. En este esquema, la planificación sólo sería una indagación sobre "la salida" en un juego con solución única. Aquí hemos planteado exactamente lo contrario: la planificación social en el campo de la libertad.

Vivimos una época de constante cambio de la realidad, conjuntamente con una mayor aceleración y densidad en la producción y circulación de conocimientos. Se tiene la convicción de que no existe un sistema de pensamiento que pueda "cerrar" la realidad con una explicación circular. La razón instrumental y la razón utópica, han sido quebradas por el desarrollo de los hechos (Tarnas, 1993). Desde que el producto del conocimiento será relativo y falible más que absoluto y certero, la búsqueda de "lo verdadero" implicará una actitud tolerante con lo ambiguo y lo plural.

Aún reconociendo la importancia de la investigación y el análisis riguroso, también debe concederse que no hay una verdad final y definitiva en la explicación de los hechos. Así el conocimiento humano es esencialmente interpretativo y no hay asimismo ninguna interpretación que sea definitiva. Vivimos un momento de dispersión, de diferencia, de discontinuidad y de descentralización conceptual. Y desde que la realidad aparece abierta a varias interpretaciones y lecturas, la inteligencia humana es esencialmente nómada: viaja por diferentes territorios conceptuales y simbólicos en búsqueda de sentido y significación. El reconocimiento de que no hay una verdad única pondera entonces la tarea interpretativa y excluye la intolerancia. "La" verdad implica una obediencia y un uso abusivo de la

interpretación. La planificación social implica un abandono de "la" verdad para ingresar a la libertad y por lo tanto, a una auténtica búsqueda de sentido.

El carácter inestable de la realidad y los significados conceptuales hacen a su vez, que la planificación sea un proceso de aprendizaje dialógico: diálogo con una realidad a la que el sujeto no se impone; diálogo como mediación de conceptos y significados; diálogo como articulación de procesos sociales y generación de consensos. Ahora bien, la inteligencia dialógica implica ciertas habilidades: análisis, síntesis y comunicación. Y como todo pensamiento es esencialmente discursivo, el escuchar, el esclarecer, el persuadir, el argumentar son elementos cruciales para articular, movilizar y desencadenar la sinergia de lo diverso.

Desde otro ángulo, la posición de una realidad abierta y susceptible de múltiples interpretaciones, implica la posibilidad de un mayor ejercicio de la libertad desde que el campo de opciones reales y conceptuales no tiene límites. La responsabilidad entonces de escoger una alternativa que maximice la condición humana en términos de la libertad es muy grande. Y la importancia de la planificación social como proceso que ayuda a generar la mejor opción para ampliar los espacios de autodeterminación y libertad, no necesita ser subrayada.

Finalmente, la filosofía de la ciencia, la sociología, la antropología y la historia del arte, han rescatado las contribuciones de la imaginación en la construcción de universos conceptuales y simbólicos (Wright Mills, 1959). La imaginación tiene la capacidad de "superar" los límites de nuestra realidad y expandirlos dando oportunidades al nacimiento de la creatividad y la innovación. Una particular concepción de la realidad no podría ser sólo juzgada por su pertinencia a una formulación teórico-abstracta o por su verificación empírica, sino también por su poder imaginativo y superador. La potencia de la imaginación y su asociación a la creatividad humana, tiene una capacidad profunda de generar significados y sentidos a la acción humana. A ese mundo, la planificación social también apunta. Por eso Lennon....., por eso IMAGINE.....

BIBLIOGRAFIA

- Austin, J. L. (1982). *Cómo hacer cosas con palabras. Estudio Nro. 22.* Paidós, Barcelona y Buenos Aires.
- Alexander, E. R (1992). A Transaction Cost Theory of Planning. *Journal of the American Planning Association.* Vol. 58, N0. 2 Spring. Pgs 190-200.
- Banerjee, T (1993). Market Planning, Market Planners, and Planned Markets. *Journal of the American Planning Association.* Vol.59, No.3, Summer. Pgs.347-360.
- Bauman, Z. (1976). *Socialism: the Active Utopia* Allen and Unwin. Londres.
- Boccacini, L (1993). *La Sinergia della Differenza.* Francoangeli. Milano, Italia.
- Bradshaw, J. (1977). The Concept of Social Need. *New Society*, 30 March 1977, London UK.
- Brooks, M. P (1993). A Plethora of Paradigms? *Journal of the American Planning Association.* Vol.59, No.2, Spring. Pgs.142-145.



Braybrooke, D & Lindblom C. E.(1963) *A strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*. Free Press, New York, USA.

Bustelo, E (1988). *Politica Social en un Contexto de Crisis: ¿Será que se Puede?* Mimeo. UNICEF. Argentina.

Carley M. y Bustelo, E. (1984) *Social Impact Assesment and*

Monitoring A Guide to the Literature. Westview Press. Boulder, Colorado, U.S.A.

Cartwright, T. J (1991). Planning and Chaos Theory. *Journal of the American Planning Association*, Vol.57, No. 1, Winter. Pgs. 44-56.

Cole, G. D. H. (1953). *A History of Socialist Thought, Vol. I: The Forerunners*. Macmillan, London.

Condren, C (1977). The Quest for a Concept of Needs. *En Fitzgerald, R (1977a)*.

Costa-Filho, A. H. (1988). *Los Nuevos Retos de la Planificación*. Trabajo Presentado al XVI Congreso Interamericano de Planificacion, San Juan de Puerto Rico, 22 al 26 de agosto de 1988.

Dewey John (1963). *Liberalism and Social Action* (orig.1935).

------(1980). *The Quest for Certainty: a Study on the Relation of Knowledge to Action*. Perigee Books. New York. (Orig.1929).

Drucker, P. (1992). *Managing for the Future*. Dutton. New York, USA.

Echeverría, R. (1992) *What is the Ontology of Language*. Mimeo. The New Field Group. San Francisco, USA.

Etzioni, Amitai (1968). *The Active Society: a Theory of Societal and Political Processes*. Free Press. New York, USA.

Ferre, F. (1970) Editor. *Introduction to Positive Philosophy*. Robbs- Merrill. Indianápolis, USA.

Fitzgerald, R (1977a). *Human Needs and Politics*. Pergamon, Sidney, Australia.

------(1977b). The Ambiguity and Rhetoric of "Need". *En Fitzgerald, R (1977a)*.

Forester, J (1980). Listening: the Social Policy of Everyday Life (Critical Theory and Hermeneutics in Practice). *Social Praxis* 7, No.3/4, pgs. 219-232.

------(1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press. Berkeley, USA.

Friedmann, J (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princenton University Press, Princenton, New Jersey, USA.

Fromm, Erich (1947). *Escape from Freedom*. Farrar & Rinehart, New York, USA

Habermas, J. *Legitimation Crisis*. Beacon Press. Boston. USA.



Hanna, N.: Strategic Planning and Management. *World Bank Staff Working Paper # 751*. WB, Washington 1985.

Hayek, F. A. (1944) *The Road to Serfdom. A classic Warning against the dangers to Freedom Inherent in Social Planning*. University of Chicago Press. Chicago.

Heller, Agnes (1976). *The Theory of Need in Marx*. Allison & Busby, London, UK.

Heller, A. (1980). 'Can "True" and "False" be Posited?. En Lederer, K. et al. (1980).

Hoos, Ida. (1972). *System Analysis in Public Policy: a Critique*. University of California Press. Berkeley.

Hopenhayn, M (1992). ¿Pensar lo Social sin Planificación ni Revolución? *Revista de la Cepal* No. 48. Dic. Pgs.136-148.

Illich, Ivan (1978). *Toward a History of Needs*. Pantheon Books. New York. USA.

ILO (1977). *Employment, Growth and Basic Needs: a one-world problem*. Praeger Publisher. New York, U.S.A.

ILPES (1989). *Inserción Externa, Desarrollo y Planificación*. Documento LC/IP/G. 49. Santiago, Chile.

Infante, R. y Revoredo C. (1993) Gasto Social y Nivel de Ingreso de las Familias Pobres. En Infante R. (Editor) *Deuda Social: Desafío a la Equidad*. OIT-PREALC. Santiago de Chile

Korten, David (1980). Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach. *Public Administration Review* 40, no. 5 (sep./oct.), pags. 480-512.

Korten, D. (1984). Rural Development Programming: the learning Process Approach. En Korten, d. and Rudi, K (1984). *People Centered Development: contributions Toward Theory and Frameworks*. Kumarian Press. Hartford, Connecticut, USA.

Lauffer, A (1978). *Social Planning at the Community Level*, Prentice Hall. Englewood Cliffs.

Lederer, K et al. (1980) Eds. *Human Needs: a Contribution to the Present Debate*. Oelgeschlager, Gunn Hain. Cambridge, Massachusetts. USA.

Leiss, William (1976). *The Limits to Satisfaction: An Essay on the Problem of Needs and Commodities*. Toronto University Press. Toronto, Canadá.

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101 September, pgs. 1256- 1267.

Lindblom, C (1965). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19, No. 2 (Spring). pgs. 79-99.

----- (1965). *The Intelligence of Democracy*. Free Press. New York, USA

Macpherson, C. B (1977). Needs and Wants: an Ontological or Historical Problem? En *Fitzgerald, R* (1977a).



- Mannheim, K (1951). *Freedom, Power and Democratic Planning*. Routledge Kegan. Londo, UK. (Orig. 1950)
- Marcuse, H (1964). *One Dimensional Man. Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Beacon Press. Massachussets, Boston, USA.
- Marx. K (1964). *La Ideologia Alemana*. Ediciones del Progreso. Moscu.
- (1978). Economic and Philosophic Manuscripts of 1844. en Turker, R. C. (Editor). *The Marx-Engels Reader*. 2d ed. W. W. Norton. London, UK. (Orig.1844).
- Mitchell Waldrop, M. (1992). *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*. Simon and Schuster. New York, U.S.A.
- Nielsen, K (1977). True Needs, Rationality and Emancipation. En *Fitzgerald, R* (1977a).
- Osborne, D & Gaebler, T (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Readin, MA: Addison-Wesley. USA.
- Polanyi, K (1944). *The Great Transformation. The Political and Economic Origin of Our Time*. Beacon Press. Beacon Hill. Boston.
- Popper, K (1974). *The Open Society and Its Enemies*. 2 Vols. Routledge & Kegan. London. (Orig.1945).
- Richardson, H. W & Gordon, P (1993). Market Planning: Oxymoron or Common Sense? *Journal of the American Planning Association*, Vol. 59, No. 3, Summer. Pgs. 347-352.
- Rumler, G.A. and Branche, A.P. (1990) *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. Jossey- Bass Inc. San Fancisco, California, USA.
- Sarte, J.P (1974). *Between Existencialism and Marxism*. New Left Books. London, UK.
- Schumacher, E. F (1973). *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. Harper & Row. New York. USA.
- Searle, J (1969). *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge University Press. Cambridge, UK.
- Sen, A (1992). *Inequality Reexamined*. Russell Sage Foundation. New York, USA.
- Skinner, Quentin (1978). *The Foundations of Modern Political Thought. Vol 1.: The Renaissance; Vol.II: The Age of Reformation*. Cambridge University Pres. Cambridge. UK
- Simon, H.A (1957). *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley & Sons. New York, USA.
- Simon, H. A (1976). *Administrative Behavior*, 3d ed. Free Press. New York, USA.
- Springborg, Patricia (1981). *The Problem of Human Needs and The Critique of Civilization*. G. Allen & Unwin. London, UK.

Tarnas, R (1993). *The Passion of the Western Mind. Understanding the Ideas that Have Shaped Our World View*. Ballantine Books. New York, USA.

Taylor, K. (1975) Editor. *Henry de Saint Simon. Selected Writings on Science, Industry and Social Organization*. Croom Helm. Londres.

Thurow, L. C (1981). *The Zero-Sum Society: Distribution and the Politics of Economic Change*. Penguin. Harmondsworth, England.

United Nations (1985). *The Science and Praxis of Complexity*. The United Nations University. Tokyo, Japón.

UNDP (1990; 1991; 1993). *Human Development Report*. Oxford University Press. New York, U .S. A.

Varsavsky, O (1974). *Proyectos Nacionales*. Ediciones Periferia. Buenos Aires, Argentina.

Varsavsky, O (1976). Ideas Básicas para una filosofía constructiva. En Varsavsky, O. (1982) *Obras Escogidas (selección y comentario de Calcagno, A.E. y Sainz, P.*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina.

Weber, M (1966). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Economica. México.

Weber, M. (1971). La Objetividad del Conocimiento en la Ciencia y la Política Sociales, (orig. 1904) y, El Sentido de la Libertad en las Ciencias Sociológicas y Económicas, (orig. 1917) en, *Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales*. Ediciones Península. Barcelona, España.

Walker, A (1984). *Social Planning. A Strategy for Socialist Welfare*. Basil Blackwell. Oxford, UK.

Wildawsky, A (1973). If Planning is Everything, Maybe It's Nothing. *Policy Sciences* 4, No.2 (June). Pgs.127-153.

(*) El autor desea agradecer los comentarios de: Ricardo Carciofi, Marcelo Larramendi, Roberto Martínez Nogueira, Alberto Minujin Beatriz Taber y Pablo Vinocur. Una gratitud especial merece Néstor Lopez, quien prestó una colaboración especial para la formulación y graficación del concepto de "Espacio de Integración".

Los errores del presente trabajo deben interpretarse como del autor, y no de sus comentaristas.

(**) Director de UNICBF Argentina. Las opiniones del autor pueden no reflejar ni total ni parcialmente, los puntos de vista de la Organización a la que pertenece.

(1) En un nivel de abstracción general, como búsqueda y definición de direccionalidad de procesos, la planificación, la planificación social y la planificación económica pueden ser tomadas como conceptos intercambiables. Programación se refiere en cambio a procesos por definición más limitados a problemas específicos, por área, por sector, etc. y por lo tanto, sujetos a definiciones más puntuales y precisas.

(2) El debate mercado vs planificación es muy antiguo y escapa al objetivo de este trabajo, un planteamiento sistemático del problema. Sin embargo, no podría dejar de mencionar dos obras fundamentales en esta discusión y que un análisis más profundo del problema no podría ignorar: se trata de los libros de Karl Polanyi (1944) y Friedrich Hayek (1944). Una versión más moderna de esta confrontación puede consultarse en los trabajos de Alexander, 1992; Banerjee, 1993; Richardson y Gordon, 1993; y Brooks, 1993.

(3) Una opinión radicalmente distinta puede encontrarse en Popper, para quien las ciencias sociales no tienen aún el nivel de conocimientos fácticos acumulado para poder aplicarlos a la construcción de una sociedad alternativa como un todo. Más que dedicarse al perfeccionamiento de la sociedad, la planificación debe estar centrada en la resolución de problemas puntuales específicos y concretos. Popper no se opone al cambio social, sino a los que pretenden hacer tal cambio. Así pensaba que la responsabilidad del poder central debía permanecer en los políticos y no en los técnicos, con sus ingenuas y peligrosas nociones de perfeccionar la sociedad (Popper, 1971). Una opinión similar, pero desde otro ángulo figura en Wildawsky (1973).

(4) Según algunos autores (Friedmann, 1987), Mao Tse-tung en su ensayo Sobre la Práctica tomó numerosas ideas de Dewey quien visitó China en 1917 y dejó varios seguidores.

(5) La participación en un curso para Senior Managers organizado por la Oficina Regional de UNICEF en Colombia en 1993 y dictado por la firma New Field Group de San Francisco me proporcionó muchas y sugerentes ideas algunas de las cuales se presentan en este ítem.

(6) Un tratamiento de la complejidad desde diferentes disciplinas incluyendo la administración, la ciencia política, la sociología, etc., puede encontrarse en el libro sobre complejidad de United Nations, 1985. El artículo de Ilya Pregogine ~New Perspectives on Complexity~ es muy educativo. Es muy interesante también el trabajo de Mitchel Waldrop, M. (1992).

(7) Una presentación muy sugerente de las relaciones entre la teoría del caos y la planificación puede consultarse en el trabajo de Cartwright, (1981).

(8) Algún lector podría objetar por qué no se ha tratado en el trabajo la situación de la planificación en América Latina o en algún país particular. El estado del debate en la Región y la situación de la práctica de la misma, ha sido presentado en numerosos trabajos de la CEPAL y el ILPES. Puede consultarse en este sentido y a título de ejemplo, ILPES (1989) y el trabajo de Hopenhain, (1992).

(9) Un conjunto de artículos muy completos y profundos sobre el tema de las necesidades humanas, puede encontrarse en el libro de Fitzgerald, R (1977a). Particularmente interesantes son los trabajos de Fitzgerald, R. (pgs.195-212); Condren, C. (pgs.244-260); Macpherson, C.B. (pgs.25-35) y Nielsen, K (pgs.142-156). Otra compilación muy completa sobre este tema puede consultarse en Lederer, 1980.

(10) La combinación de opciones posibles es 16 de acuerdo a la fórmula que sigue: $n! / C = \frac{n!}{(n-k)! k!}$ Como se postula que una demanda (necesidad expresada) no es posible sin su correspondiente deseo (necesidad sentida) ya que, nadie puede demandar algo que no desea, quedan excluidas 4 combinaciones: (+++); (+--); (---); Y (----) -

(11) Un estudio que realizó una evaluación de la incidencia del gasto social en el ingreso efectivo de las familias pobres en tres países latinoamericanos concluyó que el gasto social representa una fracción significativa del ingreso efectivo de los sectores pobres: varía entre un 26% en Uruguay hasta un 50% para Costa Rica y Chile. Consúltese Infante y Reboledo (1993).