

RESPONSABILIDAD DEL INVESTIGADOR SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN¹

Roberto Pineda Giraldo

Cada vez más se habla, se escribe y se actúa sobre la llamada participación de la comunidad, la participación popular, etc. Al mismo tiempo, la democratización de la tarea de la planificación se ha convertido en un proceso, o por lo menos en una tendencia en varios países, tanto del mundo altamente desarrollado como en el de los países en proceso de desarrollo, y con esta tendencia avanza la participación ciudadana que, en la práctica, necesariamente debe acompañarla.

Estas notas no aspiran a ser un tratado sobre la participación comunal ni un análisis general y exhaustivo de los diferentes aspectos que ella cubre; se van a limitar modestamente a elucubrar en un aspecto muy restringido: ¿cuál es la responsabilidad que cabe al científico social en la participación? Nuestro punto de vista es que su responsabilidad es permanente, pero que es tanto más comprometedora cuando menos avanzados y definidos estén los mecanismos de participación. Este punto de vista se basa en la asunción de que cuando no existen los canales de participación efectiva en el proceso de planificación, el planificador tiene que suplirlos, asumiendo de manera directa *la representación* de la comunidad involucrada. La Organización de las Naciones Unidas (1976), a este respecto, sostiene que “al careerse de información sobre tendencias sociales cualitativas y con datos económicos incompletos, los diagnósticos económicos tienden a ser poco conformes a la realidad y se corre el riesgo de que la planificación basada en ellos se convierta en un simple ejercicio académico” y dice que “la participación popular puede coadyuvar a brindarle (al planificador) más información sobre las actuales pautas de comportamiento y las posibles reacciones frente a las nuevas políticas” y que surgen dificultades análogas cuando se llega al establecimiento de metas y objetivos.

A este respecto, en Naciones Unidas (1976: 21-22) afirma:

1 José Fernando Pineda encontró este texto entre los papeles de trabajo de su padre advirtió que nunca antes había visto la luz de una publicación. El presume, sin absoluta certeza, que fue escrito en 1974.

Sin embargo, más importante aún es que las posibles metas se basen en las preferencias de la sociedad con respecto de las distintas opciones. Con frecuencia se ha condenado a los planificadores por eludir tal responsabilidad. Como reacción a esta tendencia ha surgido el concepto de planificación “promocional” en la que los planificadores fomentan los intereses de determinados sectores de la sociedad. De todas formas, no es fácil obtener información sobre las preferencias de la sociedad respecto de las posibles metas. Los planificadores tienden a obtener esta información mediante observación o suponiendo que sus propios valores coinciden con los del pueblo en general. Sin embargo, no se puede dar por sentado que el planificador percibe correctamente los deseos generales.

La representación que asume el planificador es dual. De todos modos él es un empleado público y, como tal, un representante de la comunidad en los organismos gubernamentales que tienen la responsabilidad de someter a las autoridades decisorias los planes de acción para algunas metas de consenso. Resulta un tanto paradójica la situación antagónica que frecuentemente se presenta entre *el gobierno* de una parte y *la comunidad* de otra, dando a entender que el primero no es en último término el resultado de un acto de voluntad de las segundas; paradójica, digo, en los países que disponen de sistemas y mecanismos de elección popular y de delegación representativa.

La paradoja solo es explicable por el intento de predominio de intereses grupales minoritarios y personalistas atrincherados en las burocracias mismas o predominantes en algún tipo de maquinaria gubernamental. En condiciones normales, ese antagonismo que solo puede eliminarse como utopía debe presentarse simplemente como la protesta y la lucha de intereses minoritarios o personalistas, por imposición de medidas gubernamentales que van a beneficiar a la comunidad como conjunto, a la mayoría de la población de la comunidad en cuestión o a los grupos más débiles en cualquier sentido; grupos que necesariamente requieren la acción gubernamental para el logro de sus derechos en la participación justa, en los bienes y servicios producidos por la comunidad; y que chocan con los intereses de minorías o personas aisladas.

El planificador tiene intrínsecamente la responsabilidad del conocimiento objetivo y global de la situación para la cual debe fijar

metas y objetivos y señalar procesos operativos y medios de la comunidad que va a ser sujeto de las acciones que emanen de la efectucción de los proyectos derivados de los planes; de las expectativas de esa comunidad con el grupo afectado, extrapolados con las expectativas de la sociedad nacional (cuando se planifica a escala regional, local o sectorial principalmente); y de la concepción del tipo de sociedad que se aspira a tener en un futuro menos definido.

Puede asumirse teóricamente que la presencia de mecanismos bien definidos y claramente establecidos de participación ciudadana ofrece posibilidades de complementación o de corrección de los conocimientos del planificador gracias a la información que suministran, deducida en buena parte de la vigilancia, el control y, en cierta manera, la evaluación *ex-ante* que irían implícitos en la participación activa ejercida por los representantes de la comunidad, no comprometidos en la burocracia planificadora gubernamental.

La asunción supone, desde luego, que los delegados de la comunidad la representen realmente y puedan interpretar no solo las aspiraciones de sus representados, sino también el significado y las proyecciones de los planes que se sometan a su consideración, en cuanto ellos significan cambios en las estructuras existentes, que necesariamente afectarán el sistema de valores de la sociedad. Al respecto, las Naciones Unidas (1976: 22) sostienen que

Hay pruebas de que el proceso de participación permite a los planificadores saber qué es lo que desea el pueblo, qué cosas aceptará y con qué está dispuesto a contribuir [...]. Además, el aumento de la participación popular en el proceso de planificación puede mejorar la probabilidad de que el plan se cumpla, siempre que, al determinar los objetivos del plan y asignar los recursos, se hayan tenido en cuenta las preferencias de los diferentes grupos sociales.

Los planes deben surtir a la comunidad de alternativas y presentar dos o más opciones para que haya la posibilidad de “negociación” con los sectores afectados y con las autoridades que los ejecutarán o serán responsables de su implementación.

Y acá surge el primer interrogante: ¿cuándo se considera que una comunidad está bien representada en los organismos responsables de

la elaboración de los planes y en la formulación de metas u objetivos? Las Naciones Unidas (1976: 61) consideran que

La tendencia de las instituciones burocráticas de las naciones en desarrollo a participar excesivamente en las decisiones políticas podría ser menos objetable si quienes integran estas instituciones representaran a gran variedad de sectores de población. En los hechos [...] ellos [los funcionarios] provienen casi siempre de la clase media, que constituye un pequeño porcentaje de la población. Este hecho plantea la cuestión del carácter representativo de la burocracia y de las repercusiones de sus acciones sobre las afectadas clases sociales.

La falta de vigilancia que se desprende de la participación efectiva y la debilidad de esta la debe superar el planificador con mayor grado de precisión en el conocimiento de la sociedad y de las situaciones que la caracterizan, así como de las expectativas que la impulsan a cambios dirigidos. Es esta la única manera de obviar los frecuentes errores de apreciación y de interpretación con que es común tropezar en los planes para la acción o cambio social, cuando se basan en intuiciones, en descripciones mecanicistas o parciales, o en construcciones, modelos o matrices macroeconómicas, ayunas del respaldo de la información empírica indispensable cuando responden a simples transferencias de valores de los planificadores, como lo anotan las Naciones Unidas.

Dentro de una estricta división de funciones, el planificador no se confunde con el investigador. Es, más bien, un analista que aprovecha el conocimiento acumulado para llegar a elaborar primeramente un diagnóstico de la situación, que le permitirá luego formular metas y objetivos y, más adelante aun, programas y proyectos. A mayor grado de certeza y de cobertura de esa información de que disponga, corresponderán metas y objetivos más realistas y programas y proyectos más consecuentes con las aspiraciones de la sociedad. Y viceversa.

El investigador social debe señalar en sus descripciones y análisis las *rigideces* y *elasticidades* del comportamiento de la gente frente a situaciones de cambio, indicando en lo posible las preferencias de cambio y mostrando con análisis multifactoriales o de sistemas de relaciones de interdependencia de los factores, con discriminación del grado de interdependencia, la preponderancia de unos factores sobre otros, para resistir o acelerar los procesos sociales de cambio.

Cuando se presentan alternativas excluyentes como la que señala el documento de Naciones Unidas, entre empleo y vivienda y salud, la participación popular tiene que ser conflictiva negativamente, pues se presentarán la discrepancia y el forcejeo entre quienes optan por una, que son posiblemente los que más afectados se encuentran por el problema (desocupación, por ejemplo) y los que prefieren la segunda porque no se sienten afectados por el problema de desempleo y pueden derivar ventajas del plan de vivienda y salud que contribuirá a elevar la calidad de su nivel de vida. La participación en un caso como este no puede ser sino vindicativa y aun tendría que ser evaluada muy críticamente por los planificadores programadores para que el plan responda a la tendencia más significativa, que no puede ser juzgada con criterio cuantitativo simple, sino que tendría que extrapolarse con otros factores tales como, el nivel de planificación inmediatamente superior (de comunidad a local, de local a microrregión, de microrregión a región, de región a país) y la intensidad del posible impacto benéfico de las dos o tres opciones alternativas en grupos específicos o grupos de preferencia de cada opción.

Sin embargo, la realización cabal de esta participación tropieza con problemas que aún no han sido resueltos y que se relacionan con las personas que deben comprometerse en la participación; si esta ha de ser iniciativa del público o responde a una invitación del órgano de planificación, ¿cómo hacer que la ciudadanía pueda comprender la compleja metodología y el uso de modelos matemáticos de los planes?; ¿cómo escoger los valores que deben primar?, etc. Son igualmente problemas que se relacionan con la definición legal de los medios institucionales de que ella debe valerse².

[Hasta aquí llega el manuscrito].

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (1976).

La participación popular en la adopción de decisiones sobre el desarrollo.

Nueva York: Naciones Unidas.

2 Véase el comentario al artículo de Fagence T. Michael, "A code for citizen involvement in the planning process", *Planning outlook*, vol. 14, England, Oxford, 1974, pp. 5-15, publicado en el noticiero *Sindu*, el 1 de noviembre de 1974. Bogotá: Sindu.