

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Programa de Investigaciones 80-21

EVALUACION Y DIAGNOSTICO EN LA PLANIFICACION SOCIAL

Nélida Genisáns

80-6-1187

INSTITUTIONAL RESEARCH
HAMILTON COUNTY, OHIO
PROGRAM OF INVESTIGATION

RESEARCH AND INVESTIGATION OF THE
HAMILTON COUNTY, OHIO

RESEARCH AND INVESTIGATION

EVALUACION Y DIAGNOSTICO EN LA PLANIFICACION SOCIAL

Nélida Genisáns

1. Introducción

Se analizarán aquí algunos aspectos de la metodología de evaluación y diagnóstico en el planeamiento social del desarrollo.

Ello obliga a formular algunas precisiones por cuanto no siempre ciertos términos se utilizan en el mismo sentido por quienes trabajan en esta área.

Ante todo debe establecerse el papel que cumplen las instancias de diagnóstico y evaluación en un enfoque flexible de la planificación, esto es, concebida básicamente como un proceso que se retroalimenta permanentemente. Corresponde analizar la estructura lógico-metodológica que guía la elaboración de ambos instrumentos o etapas del proceso, las relaciones que existen entre diagnóstico y evaluación, y los contenidos que pueden incorporar desde el punto de vista social. Ello obliga a internarse necesariamente y a disgusto, en el arduo problema de qué es lo social, tratándose del desarrollo concebido como un tipo especial de proceso de cambio estructural.

2. Elementos lógicos de un diagnóstico social.

Etimológicamente, el diagnóstico es una instancia del planeamiento, directamente relacionado con la acción de conocer el objeto social de planificación.

Más allá del énfasis que pueda hacerse en los aspectos de investigación, elaborar un diagnóstico

/ implica especialmente

implica especialmente expresar un juicio de valor acerca de una realidad dada.

Dicha operación comprende tres elementos lógicos independientes:

- i) el objeto social de diagnóstico, que puede expresarse en lo que se denomina modelo real;
- ii) el modelo ideal, que consiste en la configuración que debe asumir el modelo real;
- iii) el diagnóstico que es, en definitiva, el que relaciona los dos modelos.

En otros términos, en el modelo real hay un objeto social dado; en el modelo ideal, el deber ser de ese objeto, y en el diagnóstico, el juicio de valor que señala cuánto dista el modelo real del ideal. ^{1/}

A riesgo de volver sobre cuestiones manidas, se hará una breve revisión de las pautas lógico-motodológicas de la construcción de modelos pues, a partir de allí, podrá insistirse en la cuestión de los modos o maneras de obtener la retroalimentación del sistema en el esquema de planificación flexible.

En la construcción de modelos deben tenerse presente las fuentes sobre cuya base han de elaborarse los datos, las pautas, los contenidos empíricos y axiológicos

^{1/} Debè aclararse que la distinción entre modelo real y modelo ideal tiene exclusivamente fines operativos, pues un modelo es, por definición, ideal. Téngase presente C. Bergmann, Filosofía de la Ciencia, Tecnos

de los mismos y, por otro lado, la forma lógica que éstos deben asumir.

a) La elaboración del modelo real. Directamente emparentada con la investigación, la elaboración del modelo real debe tender a una formulación hipotético-deductiva, cumpliendo las condiciones de tales sistemas: establecimiento de hipótesis de gran nivel o axiomas; de hipótesis de nivel intermedio; y de nivel ínfimo o directamente operacionalizables y empíricamente contrastables; incluyendo la conexión lógica entre los términos y los tipos de determinación y explicación científica posibles. ^{2/} El modelo real es entonces el sistema teórico empíricamente contrastado.

Pero, es necesario llevar a cabo una exhaustiva investigación social, para elaborar un diagnóstico social? Aquí, debe tenerse en cuenta, se están presentando pautas metodológicas puras. Por supuesto, la práctica es más veloz que el tiempo requerido para análisis completos y científicamente aceptables. Ello no obsta, empero, a que siempre sea posible se evite el espontaneismo acientífico, que es una tentación de los modernos esquemas de planificación flexible.

La estructura, composición y calidad del sistema de hipótesis será más o menos formalizada según sea el tipo de diagnóstico de que forme parte, el nivel científico de la organización planificadora y de los recursos humanos y técnicos con que cuente, etc. Pero, de todas

^{2/} Evidentemente se siguen aquí las clásicas pautas epistemológicas de Richard Braithwaite, La explicación científica, Tecnos. pág. 39 y ss.

maneras, hay dos cuestiones que parece conveniente señalar:

i) La elaboración del nivel axiomático, esté o no explícitamente formalizado, proviene de las políticas sociales que guían el diagnóstico, y sólo en ellas encuentran legitimación las variables incorporadas en las hipótesis de nivel ínfimo o empíricamente más contrastables.

La selección de las variables debe ser congruente con el sistema en su conjunto y no debe traducir los intereses específicos de los planificadores o de algún grupo de presión con capacidad y aptitud de acceso a las decisiones. Esto no implica ignorar que "los intereses dominantes, resumidos en la escala abstracta de los valores socialmente aceptados, definen a su vez las metas". ^{3/} Es, entonces, en torno a las metas que ha de construirse el nivel axiomático del sistema.

ii) El sistema de hipótesis que describe o explica el modelo real, da cuenta, fundamentalmente, de toda la información secundaria disponible; así como de información de campo menos estructurada o menos elaborada. ^{4/} Pero, tratándose de variables definidas por ciencias sociales específicas, parece útil considerar que las técnicas a utilizar no han de ser necesariamente

^{3/} Eugen Pusic, *Social Welfare and Social Development*, La Haya, Mouton, 1972.

^{4/} Desde el punto de vista de pautas para el uso de información, son útiles las elaboraciones contenidas en Jesús González et al., La planificación del desarrollo agropecuario Siglo XXI, México, 1977, tomo I. Debe tenerse presente que la obra plantea la cuestión desde el punto de vista de la planificación nacional.

de base estadística, dado que el avance de tales disciplinas y las características de sus marcos teóricos, permiten proveerse de hipótesis más explicativas a través de la utilización de técnicas como el análisis de contenido, la observación participante, la entrevista semi-estructurada, el testimonio de los actores sociales directamente involucrados en la acción, etc.

b) La elaboración del modelo ideal. Aún cuando sigue la misma estructura formal que el modelo real, no se compone de enunciados explicativos, sino de enunciados que prediquen acerca de comportamientos diferentes de las mismas variables tenidas en cuenta en el modelo real, consistiendo en una representación valorativa del modelo real.

Mientras en éste las proposiciones serán de tipo categórico, con contenido existencial: "Todo S es P"; en el modelo ideal, aunque de contenido también existencial, las proposiciones serán valorativas: "Todo S deberá ser P' ".

Esta cuestión ha sido estupendamente presentada por Braithwaite, quien señala: "Cuando a base de nuestra experiencia acumulada hemos logrado construir imágenes con las propiedades deseadas, podremos extraer por su mediación, como por medio de modelos, las consecuencias que en el mundo exterior sólo ocurrirán a lo largo de un gran período de tiempo o como resultado de nuestra propia intervención". ^{5/} En este texto, cabe distinguir

5/ R. Braithwaite, cit.

la secuencia que va del modelo real (a través del pasaje de nuestras experiencias anteriores acumuladas) al modelo ideal (mediante la construcción de imágenes con las propiedades deseadas), "como resultado de nuestra propia intervención".

Para operar la transformación de P en P' habrá que actuar con arreglo a valores, en el sentido weberiano del término. Y es en este punto crucial que opera la retroalimentación del sistema en el modelo de planificación flexible. Ella ha de hacerse sobre la base de tres fuentes de valores no excluyentes entre sí:

- i) los emergentes de los contenidos de las políticas sociales que ordenan como un todo la estructura de los dos modelos, teniendo presente que aquéllos poseen a veces, un contenido ambiguo y no trasuntan claramente los auténticos valores que las informan y que, otras veces, el hacer social reclama respuestas muy precisas y concretas dentro de los valores que informan el sistema y que en realidad admiten modalidades muy diferenciadas cuando se trata de su traslación al mundo empírico en términos de clase y contenido de las relaciones sociales, organización de grupos, distribución de recursos materiales, etc.;
- ii) Ha de completarse el esquema, con la aplicación y aprendizaje de los modelos de desarrollo imperantes, como cuando se postula que mejorando la educación, se incrementa la productividad o el ingreso; o que incrementando la interacción intragrupal se mejora la participación en las estructuras de poder.

/ iii) Finalmente,

iii) Finalmente, la configuración del modelo ideal debe estar básicamente en manos de los beneficiarios directos de la acción social impulsada por el proceso de planificación. Es, sobre la base de su participación, transformada en objeto de planificación social, que ha de retroalimentarse el sistema y se expresará en la formulación del juicio-diagnóstico.

c) El juicio diagnóstico y la retroalimentación del sistema. El diagnóstico consistirá, en definitiva, en un juicio complejo que expresa la distancia que existe entre ambos modelos. Su forma lógica sería: Todo S es P' - (X de P) donde X alude a los elementos que faltan para obtener el estadio predicado en las variables del modelo ideal.

La medición entre la diferencia que hay entre los distintos elementos o variables componentes de los modelos, aluden a la ordinalidad o intervalidad de las variables en cuestión.

Como consecuencia, el diagnóstico tiene los siguientes caracteres: i) formalmente, se expresa en un juicio; ii) metodológicamente, en variable ordinal o interval; iii) podrá medirse la diferencia mediante índices.

La descomposición de los modelos en variables, su ordinalización posterior y la medición de las diferencias mediante índices, llevan a un planteo analítico, que posiblemente deba ajustarse en consideración del contexto de planificación que se diagnostica y el tipo de variables cuya medición se propone, en atención al grado y calidad del conocimiento acumulado. Así hay

/ variables cuyo

variables cuyo tratamiento ha sido objeto de múltiples conceptualizaciones, pero hay otras menos elaboradas.

La circunstancia de que un diagnóstico social probablemente ha de trabajar con variables del último tipo, lleva a recomendar que se trabaje con instrumentos metodológicos simples y, en ese sentido, el índice sumatorio ponderado parece una opción que se acomoda a la realidad del estado actual de las ciencias sociales y a su inserción en el proceso de planificación. No hay que olvidar que pese a las quejas de muchos, Warner obtuvo buenos resultados con la investigación de la autopercepción de clase y la definición de la posición de sus investigados en diversas dimensiones (ocupación, educación, barrio, etc.), mediante la utilización de esta técnica tan simple. ^{6/}

Dejando de lado los aspectos metodológicos, corresponde analizar ahora quién o quiénes determinan la variación, distancia, modificación de P en P'.

Para la elaboración del juicio diagnóstico, que contribuye a configurar el modelo ideal, hay que incorporar la participación social de los beneficiarios, que transformada en objeto de planificación social ha de retroalimentar el sistema.

Y en este punto interesa señalar lo siguiente:

i) la participación de los beneficiarios de la acción social impulsada por el proceso debe ser objeto de programación específica y autónoma;

^{6/} Una elaboración mayor del tema, a través de la utilización de índices, puede verse en N. Genisáns, "Elementos lógicos de un diagnóstico social", El diagnóstico social, Buenos Aires, Humanitas, Pag. 59 y ss.

/ ii) en general

ii) en general, se ve a la participación social fuera del contexto de planificación, o porque se la considera una variable respecto de la cual no pueden arbitrarse técnicas de control, medición e incremento, trasuntando así, sin querer, la obsoleta polémica de que las variables sociales no son medibles, o porque sólo se la formula en el plano puramente declarativo;

iii) si no se instrumenta la participación social de los beneficiarios de planes, programas y proyectos, no puede captarse el proceso y la dinámica del cambio, como se postula en los modelos de planificación flexible;

iv) entonces, insistiendo en los aspectos formales y metodológicos de la planificación social, el modelo flexible de planificación admite la formulación de metas que se incorporarían en el denominado modelo ideal;

v) en este sentido, por lo tanto y para no caer en el problema de las metas rígidas tan criticadas, el diagnóstico y formulación del modelo ideal ha de hacerse para el corto plazo y en forma permanente;

vi) aún aplicando criterios puramente economicistas, se concluye que la ausencia de participación de los beneficiarios de proyectos y programas, ha llevado al fracaso a más de un proyecto y, en ese sentido, se habla de patologías de proyectos. ^{7/}

^{7/} Sobre patologías de proyectos y algunos ejemplos concretos, véase Alberto Guidobono y Nélida Genisáns "Consideraciones generales acerca del planeamiento social y su vinculación con la participación social", Santiago, 1979, inédito.

Algunas de las consideraciones precedentes tienen que ver con el mencionado riesgo del espontaneísmo acientífico siempre presente cuando se trata del manejo, control y medición, de variables típicamente sociales. Este riesgo puede verse acentuado en el modelo de planificación flexible como respuesta, por ejemplo, a la ineficacia mostrada por pautas metodológicas diversas, tales como las de evaluación social de proyectos.

El espontaneísmo en lo social, en el sentido más restringido del término es, en realidad, riesgo de muerte. En otras áreas es posible que se dé un comportamiento de ese tipo pero se encuentra parametrado estrechamente, ya que sus consecuencias quedan de manifiesto rápida y notoriamente. Pero, como lo social es una materia relativamente menos tangible, y los actores del proceso, desde los que toman decisiones y definen el marco político global hasta el funcionario de bajo nivel que contribuye a la ejecución de un programa trabajan con sus propios valores y comportamientos la posibilidad del espontaneísmo es mucho mayor y sus resultados más difícilmente percibibles. Ello hace que sea aún más importante vincular las variables sociales a la planificación.

3. La evaluación y el diagnóstico.

En el modelo clásico de planificación llamado normativo, se distinguen distintas etapas, siendo las principales y comunes a las diversas variaciones del modelo: diagnóstico, programación, ejecución de planes y proyectos, evaluación.

/ Algunas, especialmente

Algunas, especialmente la literatura clásica vinculada a la metodología del desarrollo de comunidad mencionan la instancia de investigación preliminar. Todos desagregan y enfatizan acerca de los distintos niveles de decisión distinguiendo, además, entre planes de largo, mediano y corto plazo.

El esquema, en su versión más ortodoxa, implica la idea de secuencia de etapas de un proceso y orden consecuente del cumplimiento de cada una de ellas.

Este esquema reconoce autores clásicos ^{8/} y ha sido trabajado y desarrollado ampliamente en América Latina especialmente vinculándolo a la planificación del desarrollo regional ^{9/}.

Una relativamente reciente publicación de ILPES, La planificación del desarrollo agropecuario, ya citada, recoge el esquema, flexibilizándolo, al plantear que en las tareas de planificación y ejecución de planes de desarrollo, no han de cumplirse necesariamente todas las etapas en orden cronológico, y destacando el papel de la participación social, aunque sin dar pautas para su programación.

8/ Jan Timbergen, Development Planning, World University Library - 1967

9/ Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación.
Sergio Boisier, Métodos y Técnicas de Planificación Regional. Santiago, ILPES, 1978.

En el modelo normativo, el diagnóstico hace la investigación inicial, y la evaluación es la investigación final que mide la incidencia de las variables introducidas, de los proyectos y programas, etc., en el proceso de desarrollo, admitiendo una estructura cuasiexperimental y utilizando las mismas técnicas de la investigación básica.

La evaluación como investigación final tendía a medir el antes y el después de los proyectos, sobre la base de

- i) definir la situación inicial del programa;
- ii) definir las metas propuestas;
- iii) relacionar la situación y las metas propuestas, preguntándose, entonces, si el programa logró o no las metas propuestas, en qué nivel y por qué.

Este planteo en el marco del diseño de experimento de campo o del diseño cuasiexperimental ^{10/} ha mostrado, en algunos casos, una inviabilidad total, pues la aparición de variables explicativas indirectamente detectadas al final del programa y no medidas durante el proceso correspondiente, ha llevado a algunas evaluaciones al virtual fracaso.

Esto, sin dejar de tener presente que el experimento de campo parece poco sostenible, hasta en el nivel más académico, pues o es experimento y el control de las variables es total, o es de campo, con lo que pueden aparecer infinidad de factores no controlados o no detectados.

^{10/} D. Campbell, y J. Stanley, Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.

En planificación se habla actualmente de instancias diferentes de evaluación. Así habría evaluación en las principales instancias de toma de decisiones: al iniciar un programa; al decidir entre alternativas varias; al asignar o no asignar recursos; al discontinuar programas, etc. ^{11/}

Pero la evaluación aparece también, como una necesidad que puede llevar a conclusiones diferentes, según el punto de vista asumido, sea el de los actores directamente involucrados o el de organismos locales o nacionales públicos o privados, o el de los organismos financiadores.

Así se ha llegado a distinguir entre evaluación interna y externa; y también entre evaluación formativa y sumativa ^{12/}, etc.

Actualmente, las agencias financiadoras buscan saber qué pasa con los proyectos que financian y, como consecuencia, hay un permanente esfuerzo de indagar en ese campo, sobre la base de algunas cuestiones fundamentales:

i) La elaboración de la metodología se interesa por proyectos aislados, aunque se hable de programas.

^{11/} Un examen bastante exhaustivo de estos aspectos se hace en Carol Weiss La Investigación evaluativa, México, Trillas, 1978.

^{12/} C. Weiss, cit., utiliza esta clasificación. Hay trabajos preliminares de SOLIDARIOS que completizan la tipologización y la amplían.

- ii) Esos proyectos, preocupados por la participación social, en su mayoría difunden tecnología rural o actúan sobre grupos cooperativos.
- iii) Finalmente, desde el punto de vista metodológico hay un esfuerzo muy definido de mostrar indicadores muy precisos y operativos que puedan utilizarse con recursos escasos y rapidez en su aplicación;
- iv) Como consecuencia, se hace especial énfasis en la evaluación interna llevada a cabo casi exclusivamente por los beneficiarios, planteándose entonces la evaluación como un proceso permanente que acompaña a los proyectos en su conjunto.
- v) Se le agregan algunas veces la función latente de transformarse en una instancia de aprendizaje y capacitación de adultos.
- vi) En estos trabajos la evaluación -que también podría llamarse diagnóstico-, tiende a aplicar instrumentos interdisciplinarios.

En el estado actual de la metodología del modelo flexible de planificación social, diagnóstico y evaluación son, más o menos, la misma cosa, especialmente tratándose de la problemática sociológica del desarrollo^{13/}.

Quizás para los economistas cuando calculan si se mantiene el poder adquisitivo de un sistema de préstamos rotatorios entre usuarios individuales o colectivos, durante un lapso determinado, los conceptos se refieren a contenidos empíricos diferentes y, obviamente, las técnicas serán específicas.

^{13/} A. Faludi, Planning Theory. B. Helmsing, Estilos de planificación, Bogotá, IDER, 1978.

Pero para modelos de contenido social, en el sentido más estricto posible, se hablará en lo que resta de este trabajo de evaluación-diagnóstico permanentes.

4. Contenidos posibles que pueden incorporarse en el diagnóstico-evaluación permanente.

Ya se mencionaron las fuentes sobre cuya base se confeccionan los modelos: las proposiciones provenientes de las políticas sociales, el conocimiento acumulado de diversas ciencias sociales, contribuyendo a llenar los vacíos o indefiniciones de las políticas; la retroalimentación del sistema mediante mecanismos formalizados de participación, y como consecuencia, la asunción de los valores de los beneficiarios. Pero todo ello no aclara el alcance de lo social y cómo encarar los distintos tipos de diagnóstico-evaluación, según contextos diferentes de planificación.

a) Algunas consideraciones sobre el alcance de lo social. Actualmente existe un importante esfuerzo por aportar elementos acerca de la naturaleza y contenidos del desarrollo social, como un marco teórico autónomo. Se trabaja sobre teorías de alcance medio, que permiten guiar la tarea del planeamiento social, como instrumento sujeto a alguna forma de racionalidad científica.

Pero el esfuerzo señalado, debe ser acotado.

Por un lado, la circunstancia histórica de que el desarrollo se convirtiera en un campo teórico inicialmente

abordado por economistas, que definieron políticas directamente dirigidas a afectar el subsistema económico de la sociedad, le dio a lo social un carácter residual.

Se dio el atributo de "social" a un conjunto de acciones realizadas a través de los tradicionales sectores sociales (vivienda, educación, salud, esparcimiento, etc.) que se parecen tanto entre sí, o se diferencian tanto, como las acciones denominadas económicas.

Y, como consecuencia, en la práctica diaria del desarrollo sigue operando la dicotomía económico-social en el sentido primitivo y residual de la cuestión. Pero, en realidad, los programas no son ni sociales ni económicos exclusivamente. Así los denominados programas sociales tienen aspectos o subprogramas de inversión, por así decirlo: gastos en equipamiento, etc. Y los programas de inversión modificando las condiciones del mercado, afectan aspectos sociales, como la situación de clase, en la acepción weberiana del término, posibilitando, entonces, la compra de consumos en salud, alimentación, esparcimiento, vestido, etc- cosmopolitizando, inclusive facilitando la movilización y el incremento de la participación social, etc. Por lo tanto, poseen consecuencias sociales directas tanto o más que las propiamente sociales.

Además, en el estado actual del estilo de toma de decisiones, en cuanto a la definición de políticas y en cuanto a las diversas maneras de orientar a los organismos de planificación, la dicotomía aparece institucionalizada, fundamentalmente a escala nacional, en la medida en que hay organizaciones públicas y privadas

/diferenciadas sectorialmente

diferenciadas sectorialmente (ministerios, agencias de desarrollo especializadas, etc.) lo que obliga a concluir que las acciones de desarrollo se organizan alrededor de programas y proyectos llamados de inversión, y alrededor de programas y proyectos llamados sociales.

Hay quienes manifiestan explícitamente que el desarrollo es un proceso integral y, además, social ^{14/}; mientras que otros ^{15/} plantean, quizás exagerando, que para que sea integral y unificado requeriría tras de sí, una ciencia social unificada.

Sin pretender entrar en la polémica, parece necesario señalar que los temas de este trabajo y los contenidos posibles del diagnóstico-evaluación sociales dependen, en gran medida, de cómo se van dilucidando estas cuestiones.

Es necesario aceptar, aunque provisoriamente, que el diagnóstico-evaluación permanente deben admitir el carácter residual de lo social y trabajar sectorialmente, lo que no excluye ir incorporando elementos que permitan abordar aspectos del mundo sociocultural dejados de lado hasta ahora.

^{14/} CEPAL, Evaluación de Quito, 1973
Percy Rodríguez Noboa. "El carácter actual de la planificación social en América Latina", Comercio Exterior.

^{15/} A.E. Solari, y R. Franco, y J. Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1976, pag. 610 y ss.

b) Contextos de planificación diferentes. Los contenidos posibles a incorporar deben admitir también formulaciones diferenciadas según contextos de planificación diferentes.

Se han destacado varias diferencias entre las planificaciones normativas y flexibles, pero ello no ha conducido a redefinir o sustituir los instrumentos utilizados.

Interesa recordar esto en la medida en que operan como parámetros diferenciadores de posibles contenidos de diagnóstico-evaluación permanente.

Así puede planificarse en forma integral, guiando el proceso social en sentido amplio y por lo tanto, interdisciplinariamente; como puede planificarse también la acción en sectores específicos: salud, educación, niñez, juventud, etc.

Además, en consideración del área física o territorial implicada, pueden recordarse a los efectos del trabajo, los ámbitos territoriales a cubrir en el esfuerzo planificador: nacionales, regionales y locales o comunitarios.;

Combinando las diversas alternativas puede dársele contenidos sociales al diagnóstico-evaluación en las alternativas señaladas en el cuadro que sigue:

Ambito territorial

Con predominio
de criterios

	nacional	regional	local
Integral	1	1	3
Funcional	4	5	6

/ Además, si

Además, si se quisiera complejizar la cuestión, habría que recordar que, en los hechos, se hacen diagnósticos directamente orientados a la formulación de un proyecto y, en este sentido, tiende a confundirse con la identificación de la idea y la preparación del anteproyecto preliminar. ^{16/}

Hechas estas aclaraciones, se intentarán esbozar las líneas empíricas más corrientes que tiendan a abordar el diagnóstico-evaluación permanente.

c) Contenidos posibles de los instrumentos. Poniendo de relieve la relatividad que puede tener el contenido de este apartado, se esbozarán algunas pautas generales.

Si el traslado del modelo real al modelo ideal importa alguna forma de cambio social, éste debe hacerse en torno al contenido, forma y estilo de las relaciones sociales y de los roles, por lo menos en tres dimensiones cruciales: reclutamiento, mando interpersonal y mando relativo sobre bienes y recursos. ^{17/}

i) Los tres postulados más corrientes. Pareciera que los esfuerzos de desarrollo se ordenan en proposiciones de este tipo:

^{16/} Hernán Calderón, y Benito Roitman, Notas para la formulación de proyectos, Santiago, Cuadernos del ILPES, N° 12, 1972.

^{17/} S. Nadel Teoría de la estructura social. Guadarrama, 1966, pág. 232.

- 1) Debe mejorarse el nivel de vida de la población logrando su mejor participación en la estructura de consumo de bienes materiales.
- 2) Debe mejorarse el nivel de vida de la población en términos de sus posibilidades reales de acceso a los servicios en los que operando como clientes, obtienen mejores posibilidades de vida.
- 3) Debe mejorarse, incrementarse o lograrse la participación de la población en la toma de decisiones directamente relacionadas con las acciones de desarrollo.

A partir de estos tres focos se puede ordenar una cierta cosmovisión operativa para el modelo y distinguir, entonces, tres grandes líneas de trabajo, correlativas a cada uno de los enunciados señalados.

ii) Evaluación-diagnóstico de nivel de vida. Primer supuesto. Esta es la cuestión de las necesidades básicas y del tratamiento de lo social por sectores. ¿Cuáles son los sectores? y luego, para cada uno de ellos ¿cuál es el nivel adecuado que debe alcanzar la población involucrada?

Los sectores y las correspondientes necesidades básicas pueden clasificarse en necesidades absolutas y relativas; materiales e inmateriales.

Hay dos cuestiones cruciales en la evaluación-diagnóstico que operan como ejes de sinnúmero de problemas y decisiones.

Sobre la incorporación y definición de acuerdo a los valores de la población, hay que manejar criterios de participación social, correspondientes al tercer supuesto o postulado.

/ Por ejemplo

Por ejemplo, si se trabaja en la capacitación de egresados de la escuela primaria, el sistema ofrece varias alternativas:

Alternativas posibles de nivel de vida en la variable en cuestión; Ej. capacitación de egresados.	Valor en el modelo real para un % x de población.	Valor en el modelo ideal
A) realización de estudios primarios incompletos.		
B) Realización de estudios primarios completos.	Un % significativo de los jóvenes están en esta situación.	
C) Realización de estudios secundarios orientados a la formación técnica, etc.		
D) Realización de estudios de capacitación que orienten a los jóvenes hacia el desempeño de actividades rurales.		Aspiración, expectativas, imagen de futuro para la capacitación de los mismos jóvenes.
E) Realización de estudios universitarios, etc.		

B
JUICIO DIAGNOSTICO
D

El juicio diagnóstico y la fijación del modelo ideal en D, debe lograrse sobre la base de los mecanismos

/ de retroalimentación

de retroalimentación debidamente adecuados y ajustados por los planificadores. Luego, en el pasaje de B a E, cuanto más preciso sea el juicio, más implicados estarán los programas y proyectos que concreten la acción.

iii) Evaluación-diagnóstico de servicios. Aquí se trata de aquel nivel de la estructura social que Germani denomina estructura morfológica de la sociedad, la "superficie material del mundo sociocultural", y que puede traducirse en términos de servicios.

La situación de nivel de vida individualmente considerada, para una población dada, en alimentación, vivienda, salud, educación, esparcimiento, seguros sociales, comunicaciones con traslado (transporte), comunicaciones sin traslado, vialidad, vestido, etc. tiene una contrapartida básica, que es la existencia, localización y complejidad de los servicios a los cuales una población puede acceder.

El acceso a ellos se hará en relación de clientela, mediante la compra del servicio en el mercado, o a través de mecanismos administrativos, como cuando se trata del otorgamiento de servicios públicos o de tipo asistencial, como los ofrecidos por instituciones eclesiásticas, sindicales, etc.

Los conceptos básicos que pueden organizar el diagnóstico-evaluación serán: i) para el caso del modelo real; tipo de servicios a que puede acceder la población; área de influencia o cobertura; proporción relativa de población atendida por el servicio; tamaño absoluto y relativo; complejidad relativa; ii) Para el modelo ideal: grado en que los servicios existentes satisfacen

/ las necesidades

las necesidades de la población; su área de influencia y si la estructura vial y el sistema de transporte permiten el real acceso de la población al servicio; proporción de población servida en relación al tamaño (así por ejemplo en el caso de una escuela saber si tiene la cantidad de habitaciones y asientos necesarios); complejidad (¿un policlínico debe contar con equipamiento para partos de urgencia?); condición económica de la población, para saber si puede comprar el servicio; frenos monetarios, culturales, estratificacionales, raciales que pudieran impedir el acceso a los servicios.

La existencia del servicio y su relación con el espacio territorial es una función de la estructura vial y de los modos y tipos de transporte con que cuenta la población.

La distancia-tiempo que debe recorrer cada uno de los miembros de la región, zona o comunidad, define la real eficacia del servicio e incide y está íntimamente relacionada, con los aspectos de participación social que se referirán en el apartado siguiente.

De modo que para la evaluación-diagnóstico de servicios, no basta el análisis de la infraestructura disponible: una escuela bien equipada, con un funcionamiento satisfactorio (organización, capacitación del personal docente, etc.) sino que también se requiere conocer el grupo focal al que debe atender (¿cuántos son los niños que están cerca, alejados o semialejados del servicio?). Asimismo, se requiere conocer si la

vialidad y el transporte facilitan el acceso al servicio ya que un servicio inaccesible por tales razones no incrementa la participación social, no facilita las interacciones y, por lo tanto, afecta la estructura de poder.

Este aspecto se ve muy claramente en las zonas rurales, donde la localización de los servicios estructura una red de interacciones sociolocales en torno al centro urbano proveedor de servicios.

Estas estructuras sociolocales tienden a constituir una red de interacciones relativamente más intensa entre sí, que con el entorno, generando, consolidando y recreando un sistema de valores que puede asumir forma subculturales, así como un sistema de dominación y distribución del poder relativamente autónomo.

La cuestión se complejiza cuando aparece un eje facilitador de las interacciones, por ejemplo una carretera nacional, que tiende a expandir las interacciones hacia afuera; o cuando surge un centro más poderoso absorbedor de las interacciones, o cuando aumenta el grado de urbanización y las áreas sociolocales tienden a superponerse en forma difusa, o especializándose en un claro proceso de diferenciación social en el sentido durkheimniano.

En la evaluación-diagnóstico de servicios considerados aisladamente, sin relacionarlos o medirlos en forma directa con las estructuras de poder y participación hay avances teóricos y operativos que facilitan

/la planificación

la planificación social,^{18/} dándose una relación inversa entre esos avances y el grado de urbanización de la zona o región a considerar.^{19/}

iv) Evaluación-diagnóstico de participación social y pautas para la retroalimentación del sistema. La evaluación-diagnóstico de la participación social lleva a un arduo problema, porque, por un lado, es el elemento dinámico de captación e institucionalización del cambio, retroalimentando el sistema; pero, por otro, actúa dentro del esquema como una meta específica, que no es diferente a la de alcanzar una mejor alimentación, por ejemplo.

De modo que los elementos componentes de la participación social, deben ser incorporados tanto al modelo real, como al modelo ideal; y, además, hay que fijar y definir el modelo ideal en todos sus aspectos, en función de la propia participación.

Ello obliga a distinguir tres líneas de trabajo diferentes: a) la relacionada con las pautas metodológicas que deben guiar la evaluación-diagnóstico de la participación y, en especial, tomar la decisión de si debe trabajarse con el concepto de sistema. b) Establecer

18/ CINAM, Situación económica y social del Uruguay rural, Parte B Ministerio de Ganadería y Agricultura 1962.

19/ Desde una óptica diferente, puede verse a Manuel Castells, Problemas de investigación en sociología urbana, México, Siglo XXI, 1976.

los elementos a incorporar en los modelos; c) Fijar la definición del juicio-diagnóstico respecto del sistema en su conjunto, que tiene una naturaleza programable y, por lo tanto, incorporable a los esquemas de planificación social. Luego ¿se pueden definir pautas o políticas de promoción de la participación diferenciales para distintos contextos?

Pautas metodológicas. El análisis sistémico. Se ha hecho referencia en otra parte de este trabajo a la cuestión de que, en los modelos clásicos, la evaluación tendía a hacerse sobre las pautas del modelo cuasiexperimental o del experimento de campo (lo que no se lograba de hecho), y el diagnóstico, sobre las pautas de la investigación social, más o menos ortodoxa, consistente, en la mayoría de los casos en una masa de datos que no se utilizaban de hecho en la toma de decisiones y además, generalmente eran de carácter excesivamente descriptivo.

Luego y para proyectos concretos, se establecieron las técnicas de evaluación social, organizadas sobre bases economicistas, como el análisis de costo-beneficio.

Actualmente se habla del análisis de sistemas. La noción de sistema proviene de la física, aunque ya hace mucho fue retomada por las ciencias sociales como un instrumento de organización del pensamiento teórico. En sociología el estructuralfuncionalismo lo utiliza especialmente. En psicología, Lewin en 1938 utilizó la noción de campo dinámico, utilizando la nomenclatura originaria de los físicos para explicar el funcionamiento de los pequeños grupos. En ciencia política, Easton recurrió a esa noción sobre la base de aportes hechos por los economistas.

/ El concepto,

El concepto, en su versión originaria, recoge los siguientes elementos: a) la existencia de un todo; b) la existencia de unidades al interior del sistema; c) la existencia de relaciones entre las unidades que definen el "cierre del sistema"; d) la idea de que el papel de las unidades aisladamente consideradas es una función de su papel en el conjunto; e) la idea de que el todo opera en el tiempo, lo que le da un carácter procesual y dinámico ^{20/} respecto del cual pueden determinarse "estados del sistema".

Se ha dudado de la utilidad de la noción de sistema, especialmente en relación al estructuralfuncionalismo de tipo parsonsiano, para entender la sociedad. Y la falla más acusada ha sido la de interesarse demasiado en los factores que intervienen en la integración del sistema y en la dilucidación de los prerrequisitos funcionales de la sociedad.

Aún cuando no se sabe, a ciencia cierta, si él contribuye a una mejor explicación de los hechos y facilita el planeamiento de la acción, o solamente es un instrumento organizador y ordenador de diversos conceptos, el concepto de sistema se ha trasladado paulatinamente al campo del desarrollo, donde incluso abandonó el nivel nacional para ser utilizado también en proyectos concretos como, por ejemplo, la dinamización de una pequeña cooperativa agropecuaria. ^{21/}

^{20/} G. Bergmann, Cit., Pág. 116 y ss.

^{21/} Así lo ha hecho la Inter-American Foundation mostrando un interesante esfuerzo por la preocupación de ver los aspectos sociales del desarrollo.

El planteo sostenido en este trabajo, en términos de modelos, lleva por el mismo camino, dejando de lado diferencias de nomenclatura irrelevantes para esta etapa del avance científico de la planificación social.

Desde el punto de vista de los aspectos formales de la confección del sistema, a las pautas ya establecidas debe agregarse:

- 1) Que el modelo requiere la especificación en el espacio y en el tiempo del mundo sociocultural objeto de evaluación-diagnóstico;
- 2) la determinación de unidades de análisis en el modelo real y la determinación de la modificación, alteración, eliminación de las mismas unidades para el modelo ideal, o la creación de otras nuevas;
- 3) la determinación del tipo de relaciones sociales que vinculan a las unidades entre sí, y
- 4) la vinculación del sistema en su conjunto con el medio externo. En este caso a veces se habla de los inputs de los outputs del sistema. ^{22/}

La determinación de las unidades de análisis y de acción. Interesa destacar que las unidades sociales de análisis y de programación de la participación son los grupos sociales, a través de los cuales se deben construir las hipótesis del modelo real o las proposiciones del modelo ideal.

^{22/} Una amplia bibliografía utiliza esta nomenclatura. Véase Ida Hoss, Systems analysis Public Policy a Critique, University of California Press, 1972.

El concepto de grupo es muy amplio en ciencias sociales e incluye componentes societales tan diferentes entre sí, como la pareja, la familia, los partidos políticos, las organizaciones del Estado, etc. Admiten además, formulaciones de diagnóstico-evaluación altamente diferenciadas, pues cubren una gama que va desde los grupos informales, hasta los altamente organizados y formalizados, como las organizaciones típicamente burocráticas.

Así podría medírseles en consideración a un sinnúmero de variables, pero desde el punto de vista que aquí interesa, la propuesta básica es considerar su aptitud para ser actores, avaladores o impulsores de desarrollo o, por el contrario, para retardar o impedir tal proceso.

Cualquier diagnóstico-evaluación sobre participación tiene que preguntarse: ¿Cuáles son los grupos involucrados en las acciones de desarrollo; cuáles están involucrados más directamente y cuáles menos directamente?; ¿qué papel cumple cada uno de ellos en el proceso?; ¿qué condiciones deben cumplir para considerarse socialmente aptos para generar un proceso autopropulsivo y participativo?; ¿cómo opera la participación propiamente dicha y la retroalimentación del sistema?; ¿puede planificarse la participación?

En este contexto, no hay que olvidar que, en el esquema de planificación flexible, "la planificación es siempre un proceso político: constituye un esquema de movilización de grupos sociales en función de ciertos objetivos y de participación de esos grupos en las

/decisiones del

decisiones del Estado". 23/

Grupos involucrados en la acción. Desde el punto de vista formal, cualquier grupo puede ser factor de cambio y, por lo tanto, encontrarse involucrado en la acción. Para una primera aproximación al diagnóstico-evaluación para la configuración de los modelos, se debe considerar que los grupos grandes o chicos; difusos o específicos; organizados o no organizados; formales o informales; con fines dirigidos a la producción de algún bien o servicio o dirigidos al cumplimiento de cualquier papel social; de formación hierocrática o heterocrática, como dice Weber, son función del sistema social al que pertenecen, no entes aislados como tiende a vérselos a veces cuando se estrecha el enfoque en la llamada dinámica de grupos. Por lo tanto, deben ser considerados en relación al contexto societal, salvo, por supuesto, el caso de los manifiestamente disfuncionales o pertenecientes al contrasistema.

Por lo tanto, a fines de análisis, parece necesario señalar que hay factores societales respecto de los cuales es necesario ubicar a dichos grupos lo más claramente posible. Algunos de ellos son: la definición del subsistema u orden institucional al que pertenecen sus funciones manifiestas, usando los esquemas analíticos de que proveen las ciencias sociales; un esbozo de ubicación de esos grupos en el sistema de dominación o estratificación en su conjunto; la definición del

23/ Alejandro Foxley, El proceso de planificación.

/ sistema de

sistema de dominación y estratificación propio del área o región (líderazgos, enclaves sociales o discontinuidades, camarillas, grupos informales de poder, etc.); la definición de las principales variables culturales emergentes del sistema productivo prevalente en el área o región, que define valores y roles con un alto grado de diferenciación.

Por ejemplo, ¿cuántas diferencias pueden anotarse para definir los contenidos de rol de la mujer y del niño en áreas ganaderas, agrícolas intensivas, agrícolas extensivas y suburbanas marginales?; la definición de las formas subculturales significativas desde el punto de vista de las acciones involucradas, sin caer en el casuismo y pintoresquismo que, la mayoría de las veces, no explica nada. Pero sí importa saber cómo son los estilos culturales de la transmisión, difusión y asunción del consenso.

Las estructuras sociales, concebidas como una red de interacciones individuales o grupales, no constituyen un tejido social homogéneo o definitivamente integrado. En la medida que el desarrollo social como tal es un proceso difuso, autopropulsado y generador de nuevos valores y relaciones sociales, parece necesario señalar, como en un mapa, los posibles puntos de quiebre, provenientes de simples hiatos en la estructura social, como dice Nadel, cuyos orígenes pueden hallarse en la distinta ubicación de sus miembros en la estructura de clases; de la permanencia de conflictos clánicos -que aún los hay en áreas relativamente modernizadas-; de la incomunicación y falta de interacciones generadas

/ por ideologías

por ideologías o credos percibidos como antagónicos; etc. De algún modo todos ellos dan origen a diferentes formas de conflictos cristalizados.

También puede hablarse, con un sentido algo diferente, de discontinuidades sociales. Se ha señalado que "la mayoría de los intentos de aumentar la participación popular en los procesos de cambio social chocan con la dificultad de que encuentran al poder traducir las ideas y expectativas de los grupos dirigentes en términos asequibles a las grandes masas de población." Y destacan: "Esto es particularmente cierto en los países donde las discontinuidades culturales son muy notorias". ^{24/}

El papel de los grupos en el proceso de desarrollo. Parecería que los grupos en el proceso de desarrollo pueden ser proveedores de ideas, vale decir, tener capacidad para la dilucidación y análisis de alternativas diferentes de acción. Estos grupos, tendrían aptitud para definir "la situación-problema". ^{25/} En el lenguaje tradicional, sería captar las necesidades sentidas y definir alternativas diferentes de satisfacción de esas alternativas.

Otros grupos, o los mismo cumpliendo otra función, tendrían especial peso en las decisiones primeras, las

^{24/} En Aldo E. Solari, Rolando Franco et al., Problemas del desarrollo social de América Latina, Santiago, Cuadernos del ILPES N° 19, pags. 91 y ss.

^{25/} H. Calderón y B. Roitman, cit., pág. 24

que definen la secuencia básica de acciones o programas. Estos generalmente están integrados por los miembros relativamente más cosmopolitizados de la comunidad, con más nivel educacional, poseedores de mayor poder social, á través de la influencia interpersonal y de la disposición sobre bienes y servicios, lo que les da capacidad para incidir en las decisiones de más alto nivel, bajo la forma de grupos de interés o de grupos que asumen la representación de los beneficiarios más directos.

Otros grupos tendrán capacidad para asumir el protagonismo formal de la acción. Serán los más directamente vinculados a la ejecución de programas y proyectos y serán responsables, distribuidores, administradores de recursos humanos y materiales.

Otros, o los mismos, serán los beneficiarios más directos de la acción.

Además, existirán grupos patrocinadores o agentes de cambio, como muchas organizaciones que generalmente actúan como agentes externos de cambio.

Las organizaciones públicas encargadas de avalar formal o informalmente la acción, legitimadoras por excelencia, como los ministerios, autoridades locales, departamentales, estatales, etc., constituyen otro grupo a considerar.

Hay también, en ocasiones grupos, que financian o contribuyen al financiamiento de la acción, como las agencias internacionales de desarrollo y otros provenientes del sector público o del sector privado internacional.

/ Finalmente, deben

Finalmente, deben considerarse los grupos indiferentes o no partícipes de la acción, que pueden actuar como un refuerzo contextual, o como un freno.

Demás está aclarar que estas diferentes unidades del sistema de participación, no coinciden necesariamente en el espacio territorial y pueden pertenecer a diferentes escalas, en forma simultánea.

La otra cuestión que se planteaba tenía que ver con las condiciones que requieren los grupos para actuar en el proceso, y cómo facilitar e incrementar su participación en el modelo de planificación flexible.

Puesto que hay varias alternativas de tratamiento del tema, se ha optado por focalizar en los grupos que asumen el protagonismo formal de la acción.

Condiciones que requieren los grupos para ser unidades sociales aptas para encarar el protagonismo formal de la acción.

No cualquier grupo está en condiciones de asumir esa tarea. Debe tratarse de una unidad suficientemente fuerte como para conservarse en el medio, y que cumpla con estas condiciones: cumplir con el principio de continuidad, es decir, estar suficientemente consolidada, estar suficientemente organizada, de modo que los criterios de reclutamiento y toma de decisiones, sean claros y compartidos, es decir, que requiere cumplir con principios de organización en el sentido de explicitación de normas que regulan la vida del grupo; poder definir con claridad las metas y valores que persigue y, como consecuencia, organizar las acciones de desarrollo, en torno a sus valores (principio de asunción de

/ valores);

valores); ser lo suficientemente representativas y participativas.

Por todo lo anterior, es claro que un grupo efímero, que carece de continuidad en tanto que grupo y constituye lo que Gurvitch llama fenómenos aestructurales no es apto, en principio, para asumir el protagonismo del desarrollo.

Las normas abarcan a toda la vida del grupo; pero desde el punto de vista que aquí interesa las normas de reclutamiento, diferenciación de roles y toma de decisiones, constituyen tres focos cruciales en materia de desarrollo.

En relación con la división de tareas, muchas veces aparecen pautas institucionalizadas en forma de estatutos u otro tipo de normatividad legal, surgiendo presidentes, comisiones directivas, etc.; pero, por debajo de la superficie social, la división real de tareas ha de estar lo más relacionada posible con la naturaleza del grupo, aprovechando las habilidades básicas de sus miembros. Así, hay miembros que tienen capacidad de gestión; otros son más hábiles para ejecutar tareas; algunos tienen una aptitud de tipo reflexivo y otros son hábiles para mantener las relaciones externas.

Demás está insistir en el principio de toma de decisiones, que definirá la capacidad y aptitud para insertarse en el proceso y para hacerlo legítimamente. Si las decisiones se toman en el contexto de camarillas, si no son transparentes desde el punto de vista social y si no se conocen bien los contenidos, como los mecanismos

/ que se

que se utilizan para ejecutar las decisiones, entonces la participación y la representatividad no tendrán lugar.

Por supuesto al tratar de los mecanismos de participación y de toma de decisiones para diagnosticar y evaluar es necesario ahondar en la vida del grupo, dejando de lado las imágenes estereotipadas que se crean muy a menudo, como las asambleas formales. Hay que saber dónde se toman las decisiones, ¿en la asamblea o fuera de ella?; ¿los miembros optan acerca de alternativas respecto de las cuales están suficientemente informados?, etc.

Cuando se descubren con las características de ser formales, explícitos, conocidos, definidos es que puede pensarse en incrementar su participación y su dinamización a través de esquemas de planificación social y de acciones sociales programadas. Entonces, podrá hablarse de técnicas y políticas de promoción de la participación social, contribuyendo así a retroalimentar el sistema, establecer metas e institucionalizar el cambio.

La participación propiamente dicha y la retroalimentación del sistema. Las políticas de promoción.
La participación en la toma de decisiones es un mecanismo sumamente complejo, porque no basta con recoger el punto de vista de pequeños grupos vecinales, para hablar de participación. Un planteo simplificado puede llevar a cierto grado de ingenuidad en la acción, cosa que pagaron caro los propulsores ortodoxos del desarrollo de comunidad.

/ Pero, ¿qué

Pero, ¿qué es la participación? La participación social es un fenómeno multidimensional que admite grados y formas diferentes en variadas acciones de desarrollo y en distintas etapas de una misma acción.

En un programa de promoción agropecuaria, donde el grupo formalmente protagonista de la acción, era una cooperativa agropecuaria, un productor participaba, según el evaluador, cuando asistía a alguna reunión de carácter general, anual, mensual u otra; cuando hacía uso de los servicios de la cooperativa, en tanto que cliente, ejerciendo una participación pasiva; cuando integraba algún comité o comisión específico, directamente relacionados con la producción (en el caso específico: lechero, apícola, hortícola, etc); cuando integraba comisiones encargadas del desarrollo integral del área física (comité de obras); cuando actuaba en los grupos de toma de decisiones directas y control de la marcha de la cooperativa (comisión directiva o fiscal); cuando manifestaba su punto de vista a directivos, técnicos, funcionarios, sobre cualquier asunto común; cuando se informaba a través de la audición radial, acerca de la comercialización de los productos; cuando se asociaba y tenía sentido de pertenencia a la cooperativa. ^{26/}

^{26/} Instituto de Promoción Social del Uruguay, Informe a la asamblea anual, 1978. Aspectos de ese informe aparecen en Nélida Genisáns, "Un proceso dinámico, la Sociedad de Fomento Rural de Durazno", en Noticiero.

Así entonces, evaluar-diagnosticar la participación social requiere -operativamente- analizar expresiones empíricas muy diferentes.

En el esfuerzo por llevar a la forma de índices las variables de los modelos, la variable participación parece ordenarse en torno a dos polos bastante definidos; por un lado, cuando hay una incidencia directa en la toma de decisiones y la relación social desigualitaria propia de toda forma de dominación, se hace, puede decirse, desigualitaria al revés; por el otro extremo, la posesión por parte de los beneficiarios de algún grado de información relativo a las alternativas, formas y maneras de llevar a cabo la acción, caso de menor participación relativa.

Pero la participación no es un proceso lineal. Puede decirse que el proceso que relaciona a las organizaciones de planificación con los grupos que ejercen el protagonismo formal de la acción, es formal, explícito y lineal. Pero también se señaló que hay otros grupos involucrados en el proceso. Muchos de ellos se manejan a veces en contextos informales de toma de decisiones y constituyen, en sí mismos, grupos informales, por lo que no es posible plantearse una relación de participación, similar a la enunciada precedentemente. Luego, habrá grupos indiferentes al proceso, frenadores o negadores del mismo.

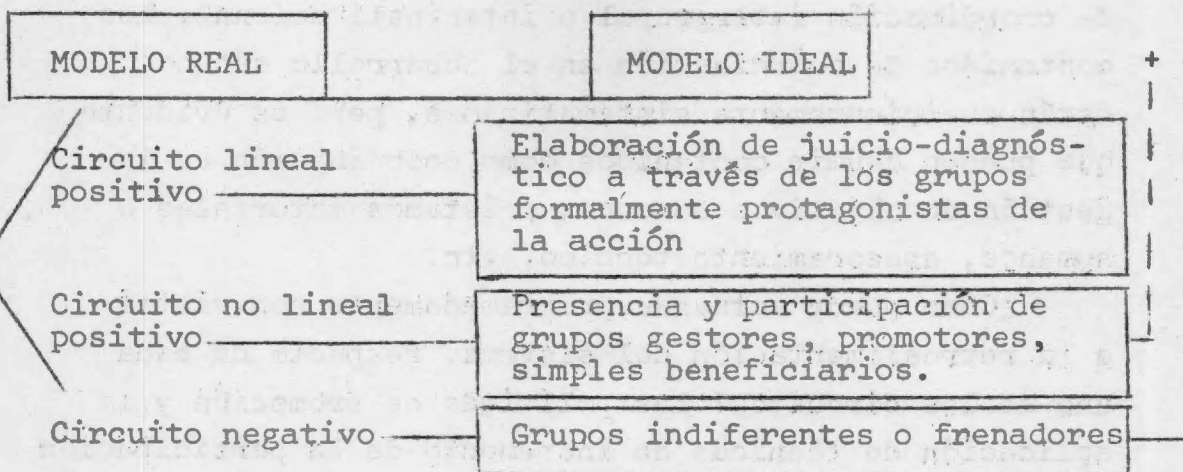
De modo que el modelo de retroalimentación del sistema mediante la participación de los grupos, se complejiza, pudiendo distinguirse tres circuitos diferentes de retroalimentación:

/ 1) Un circuito

- 1) un circuito directo, lineal y positivo;
- 2) un circuito indirecto, no lineal y también positivo;
- 3) un circuito indirecto, no lineal y negativo; y,
- 4) finalmente, otro paralelo que relaciona a los dos de sentido positivo, mediante mecanismos de coordinación intergrupala o interinstitucional, circuito que preocupa bastante a muchas agencias de desarrollo.

Esquemmatizando y sobre la base de los conceptos manejados desde el principio, se tendría:

Coordinación interins-
titucional o intergrupala



Circuito de coordinación intergrupala o interinstitucional.

Cuando se señala que los grupos son unidades de acción y que el sistema se compone de la definición del tipo de relaciones existentes entre las unidades, se alude, teóricamente, a los diferentes tipos de relación determinantes operativamente: solidarias, competitivas, conflictivas, anómicas.^{27/} La gama es amplia y va desde

^{27/} John Rex, Problemas fundamentales de la teoría sociológica, Amorrortu.

la cooperación perfecta al conflicto total, aunque la mayoría de las veces las alternativas posibles de relaciones intergrupales no son tan amplias.

En el desarrollo social aparecen acciones típicamente cooperativas, tratándose de la ejecución de un programa de vivienda por ayuda mutua, pero solamente en relación a los beneficiarios directos.

La mayoría de las acciones que tienen algún grado de complejidad, importan fundamentalmente contenidos de coordinación intergrupal o interinstitucional. Los contenidos de coordinación en el desarrollo aún no están suficientemente sistematizados, pero es evidente que pueden asumir contenidos como coordinación en la gestión de objetivos comunes, préstamos materiales o humanos, asesoramiento técnico, etc.

¿Cómo puede actuarse programadamente con vistas a la retroalimentación del sistema, respecto de cada uno de los circuitos? Las políticas de promoción y la aplicación de técnicas de incremento de la participación han de organizarse, fundamentalmente, en torno a los grupos del circuito lineal positivo. Ellos asumen formas muy diferentes como, por ejemplo, programas de alfabetización, programas destinados a atender la nutrición de niños y familias correspondientes a las categorías de pobreza crítica; programas de erradicación de población debido a fenómenos de origen físico natural (inundaciones, sismos, etc); programas de atención maternoinfantil; programas de saneamiento ambiental, programas de desarrollo y modernización del agro; programas de tipo integral que encadenan los distintos factores de la

/producción a

producción a través de las organizaciones agroindustriales, con los consecuentes programas complementarios de vivienda, capacitación, esparcimiento, etc.

Según sea el grado de desarrollo a que se esté trabajando, será necesario definir políticas de promoción claramente diferenciadas. No es lo mismo trabajar con el productor agrícola medio de un país relativamente desarrollado, alfabetizado, informado sobre políticas de gobierno correspondientes a su sector, que lee poco, pero seguramente escucha un informativo radial diario; que trabajar con programas que impliquen la inserción de poblaciones indígenas en el circuito monetario.

Hay tres modalidades básicas alrededor de las cuales trabajar la participación: a) la modalidad de desarrollo; b) la modalidad de civilización; c) la modalidad asistencial. ^{28/}

Cada una de ellas tiende a incorporar en grados diferentes a los beneficiarios directos en las acciones de desarrollo y, como consecuencia, sus valores.

La modalidad asistencial, como su nombre lo indica, sustituye los valores de los beneficiarios; éstos no participan ni en la definición de los programas, ni en su ejecución. Muchos de los programas de suministros de

^{28/} Se retoman aquí en sus aspectos más ideas de Dionisio J. Garmendia, en su Informe Interno de la Oficina Nacional de Acción Comunitaria y Regional, Montevideo, Ministerio de Ganadería y Agricultura, 1970,

alimentos, de medicamentos, de ropa, adoptan esta modalidad. En las modernas corrientes de trabajo social hay un rechazo frontal de esta modalidad, vinculado al origen del estilo que se traducía fundamentalmente en acciones de beneficencia. Sin embargo, en la circunstancia actual hay que admitir su validez como una opción racional y no como un estilo de trabajo.

La modalidad de civilización, implica actuar en la promoción de grupos tratando de imponer ciertos valores, los de los agentes de cambio, por oposición o en contradicción a los valores de los propios beneficiarios. Esta modalidad, de hecho la más habitualmente usada, implica impulsar procesos de modernización y entonces, el esfuerzo es por pasar de valores tradicionales a valores modernos. La referencia a las necesidades básicas, es de corte claramente civilizadora. Son civilizadoras las acciones normalmente ligadas con el saneamiento ambiental, la atención de enfermedades infecciosas, las discutidas políticas de control de la natalidad. Esta modalidad está directamente relacionada con la actitud de los planificadores o agentes de cambio externos frente a los beneficiarios, de poseer valores, fines y metas superiores y tratar, como consecuencia, de imponerlos por diferentes métodos.

En la acción programada o planificada, siempre hay un cierto grado de actitud civilizadora, en razón de lo que se señalaba respecto al modelo de desarrollo implícito pero, de todas maneras, hasta por el esfuerzo

/ de otorgarle

de otorgarle la mayor eficacia posible a los programas, corresponde tender siempre a ejecutar la acción sobre modalidades de desarrollo, esto es, incorporando de manera más intensa los valores de los beneficiarios neutralizando el papel de los planificadores y reduciendo el esfuerzo de la planificación a proveer de medios a los beneficiarios para el logro de sus propias metas y valores.

Esta modalidad, asumida en términos simplistas y aplicada sin matices, puede llevar a situaciones complejas. Pero si no existe alguna prevalencia en la aplicación concreta de políticas de desarrollo, no podrá hablarse de participación, de autodeterminación de los pueblos y menos de desarrollo autopropulsado.

Parecería que la tendencia es a actuar más civilizadamente cuanto menor sea el desarrollo relativo del área territorial involucrada. Sin embargo, se ha observado en situaciones empíricas concretas que tratándose de actores sociales marginalizados o de menor nivel relativo en la estructura social en su conjunto, si no se comienza asumiendo los valores, aunque sean contradictorios con elementales modelos de desarrollo, los programas y proyectos fracasan, pues se pretende ejecutarlos en forma totalmente despegada de las actitudes internalizadas por los beneficiarios.

Así que, hasta por razones pragmáticas, corresponde en todo momento poner especial atención a la incorporación de valores, en las propuestas del modelo ideal.

En apoyo de las políticas de desarrollo especialmente, aparecen las técnicas de incorporación o incremento de la participación social. Ellas tienden a organizarse en torno a la formación de grupos cuando éstos no existieran; la consolidación e incremento de la participación; la redefinición de grupos existentes, pero que para asumir adecuadamente el protagonismo del desarrollo han de redefinir fines, metas, etc.

Cuando se trabaja con grupos formados, las ciencias sociales han de hacer el esfuerzo de especificar sus técnicas en torno a los principios ya señalados de continuidad, organización, asunción de metas y valores, y de participación y representación.

Las técnicas actualmente disponibles, corresponden a la utilización de medios de comunicación de masas, en sus diversas modalidades; al trabajo con grupos; incluyendo todas las actividades que se desarrollan en contexto de grupos, yendo entonces más allá de las clásicamente llamadas técnicas de grupos, pues en su mayoría corresponden a técnicas de armado de reuniones; al trabajo de tipo individual, la entrevista en sus diversas formas.

Será la previa definición de la política de promoción correspondiente la que definirá el contenido de las técnicas, y éstas, a su vez, para que obtengan su mayor grado de eficacia, han de utilizarse coordinadamente.

Debe tenerse presente que las técnicas de tipo individual, grupal o masivo afectan de diferente manera el comportamiento y las actitudes individuales o grupales. De modo que la eficacia en la consecución

de los fines de fortalecimiento de los grupos para que participen más lúcidamente en el desarrollo se debe, en gran medida, a la aplicación coordinada de las técnicas.

5. Conclusiones

Sintetizando, en la planificación social del desarrollo se debe:

- 1) proponer metas en el modelo de planificación flexible, a través de la configuración del modelo ideal;
- 2) Obtener la propuesta de metas, mediante la participación de los beneficiarios directos de las acciones de desarrollo;
- 3) desde el punto de vista metodológico, el instrumento adecuado para el tratamiento de variables de carácter sociológico, parece ser el índice sumatorio ponderado;
- 4) la propuesta debe lograrse incorporando políticas de promoción diferenciales, según tipos de programas y grados de desarrollo de que se parta;
- 5) al servicio de las políticas de promoción diferenciadas, se deben poner técnicas de promoción;
- 6) las técnicas de promoción son de tres tipos básicos: individual, grupal y masivo;
- 7) como tienen eficacia diferente según áreas diferentes del comportamiento, han de utilizarse coordinadamente.

... las líneas de investigación de los autores...

CONCLUSIONES

... de la investigación social del desarrollo...

1) ... de la investigación social del desarrollo...

2) ... de la investigación social del desarrollo...

3) ... de la investigación social del desarrollo...

4) ... de la investigación social del desarrollo...

5) ... de la investigación social del desarrollo...