

LOS NUEVOS RETOS DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL

EL PASADO Y FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL

Janet Scheff y
Lucilla Fuller Marvel*

Proponemos que la planificación social ha sido y será el enfoque de planificación que permite a la sociedad abordar la mayoría de los problemas críticos que surjan en el futuro.

La planificación social está mejor equipada que otras ramas de la disciplina para ocuparse del cambio incierto y complejo. Este ha sido y seguirá siendo el reto de la Planificación Social. La incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad como estados de conocimiento resultan en efectos diferentes en las etapas del proceso de toma de decisiones y de planificación.

Al mirar hacia el futuro es provechoso evaluar los trabajos e investigaciones en el campo de la Planificación Social que se llevaron a cabo en Puerto Rico por iniciativa del Dr. Cándido Oliveras, Presidente de la Junta de Planificación y del Dr. Everett Reimer, Secretario de la Comisión de Recursos Humanos. Ambos siguieron el liderato del Gobernador Luis Muñoz Marín, cuya visión de largo plazo concebía que los problemas de salud pública eran los más fundamentales en Puerto Rico durante las primeras décadas de este siglo. Tras vencerse este problema vino la reforma agraria para corregir injusticias —enormes posesiones de tierras y falta de tierra— y luego otras causas de la pobreza, a las que se hizo frente con un audaz programa de desarrollo económico para mejorar las condiciones de vida: niveles mínimos de ingreso, escolaridad, salud y vivienda; la gran emigración de puertorriqueños a los Estados Unidos, con la ayuda y apoyo del gobierno de Puerto Rico, sirvió de válvula de escape para aliviar la presión por alcanzar estos niveles.

Muñoz se percató de que estos esfuerzos formales e informales para lograr una más alta calidad de vida resultaron en nuevas necesidades que exigían el darle atención explícita a los asuntos e impactos sociales. Muñoz formuló esta nueva perspectiva en un discurso en la Universidad de Harvard en 1956, y más tarde ante la Asociación de Maestros de Puerto Rico, reunida en Barranquitas en 1965. En su discurso, Muñoz añadió a nuestro vocabulario político el término "Operación Serenidad". Como parte de este esfuerzo, la Junta de Planificación produjo el Primer Infor-

* Janet Scheff es Catedrática de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico. Lucilla Fuller Marvel es Consultora en programas de vivienda y desarrollo social comunitario y actualmente presidenta de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación. Este trabajo se realizó con el auspicio del Programa de Iniciativas de Verano del Decanato de Asuntos Académicos de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

me Social. Lamentablemente hasta ahora no ha surgido un esfuerzo comparable o de más envergadura.

Cuando nos percatamos de lo que la Junta de Planificación trató de hacer al principio sólo cabe preguntar: ¿Por qué después de tan buenos comienzos la planificación social se esfumó? Podrían darse varias respuestas. No obstante, al acercarnos al nuevo siglo lo importante es identificar lo que hubo de valioso en esa experiencia mientras damos por bueno un nuevo pedido de que haya planificación social. Puerto Rico, como el resto del mundo, está en una nueva coyuntura por la búsqueda de innovaciones, solución de problemas y concientización. Obviamente, el país tendrá que hacer una reevaluación de sí mismo, de su relación con Estados Unidos y de su herencia hispánica, africana y caribeña para tener una buena idea de lo que significa ser un puertorriqueño hoy y lo que puede ser en el futuro.

Algunos planificadores y otros observadores sostienen que la sociedad de Puerto Rico, como otras sociedades, se acerca a un mundo post industrial y postmoderno de mayor integración, en tanto que unos más señalan la intensificación de crisis caracterizadas por nuevas formas y patrones de inestabilidad económica, política y social. Es obvio que estos escenarios no se excluyen mutuamente. La Escuela Graduada de Planificación ha comenzado a examinar algunas de estas preocupaciones, al igual que los planificadores en agencias gubernamentales y en el sector no gubernamental. Entendemos que hay enormes retos a la cultura intelectual y material de Puerto Rico, especialmente respecto a los problemas económicos, políticos, sociales,

culturales, científicos, ambientales y de género. Sin embargo, lo que se requiere es una perspectiva societal o cultural, la cual puede entenderse como planificación social.

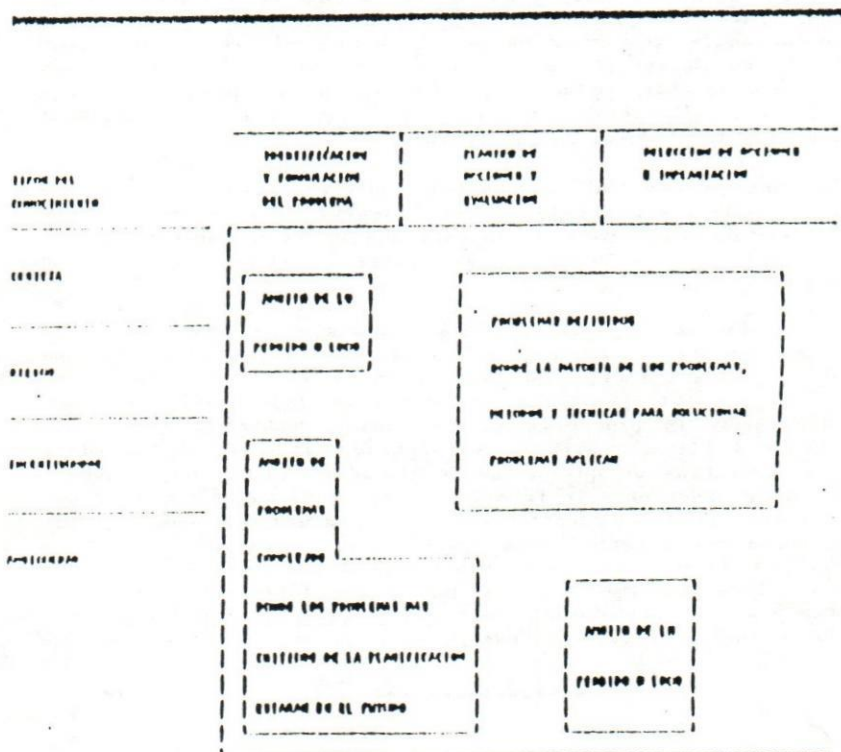
Estas son cuestiones importantes que atañen a la supervivencia de la sociedad puertorriqueña en el próximo siglo, pero muchos no las ubican dentro de los paradigmas sociales y culturales. La mayoría de los planificadores describen las principales características de estos cambios como globales, a base de una combinación de cambios tecnológicos y políticos asociados con un cambio de "tecnoparadigma" y cambio del "poder global". Algún elemento de esta perspectiva sobre tendencias implica el que siga habiendo pérdidas económicas en el sector público que dé como resultado que los futuros planificadores tengan menos capacidad para reaccionar a propuestas y orientar sus comunidades hacia cuestiones de justicia, donde ellos no se darán el lujo de proponer nuevos programas que provean ampliación de servicios o apoyo. Más bien, los planificadores estarán concentrando estratégicamente sus esfuerzos y reduciendo la cantidad y, a veces, la calidad de servicios e infraestructura. Los problemas relativos a la justicia podrían convertirse en asuntos de cómo evitar mayores injusticias en vez de unos que hagan planteos contra la injusticia actual. Sin embargo, los planificadores no deberían olvidar lo que Alan Altschuler puso sobre aviso en su libro clásico sobre la participación, donde advirtió que nuestro ambiente político estimula a los planificadores a evitar todo, excepto los valores menos controversiales y los efectos más predecibles de las acciones.

Pero si la presente fase conser-

En la página 127, después del segundo párrafo corresponde la figura 1.

FIGURA 1

ETAPAS DEL PROCESO DECISIONARIO



•En la página 128, debe ir la siguiente nota al calce, correspondiente al segundo párrafo:

"La encomienda inicial que la Junta de Planificación de Puerto Rico dio a sus consultores en 1958 (entre los cuales estaba yo) era sustantiva: añadir las que no describían como metas sociales a lo que era entonces una actividad planificadora dominada por metas económicas. Nunca se entró en detalles sobre las metas mismas; la encomienda de la Junta era un resultado del proyecto Operación Serenidad del Gobernador Muñoz Marín, que proponía que la planificación debía mantener y estimular la cultura puertorriqueña y planificar para la gente como algo más que seres económicos y trabajadores en la "Operación Manos a la Obra", el título que no dio al programa de desarrollo económico de la Isla. En los Estados Unidos, donde el término planificación social se puso en boga a comienzos de la década del 60, su significado fue algo distinto: considerar las necesidades de los pobres.

De hecho, una de las distinciones más importantes entre géneros de planificación debe ser a base de los clientes de la planificación. La planificación misma debe estar centrada en el cliente, una idea que está implícita en lo que Janet Scheff ha llamado análisis de clientela.

La planificación centrada en el cliente tiene a lo menos una obvia desventaja: atomiza la sociedad (o la ciudad) en grupos de clientes diferentes y hace difícil planificar para la sociedad y la ciudad como un todo. Sin embargo, no veo esto únicamente como una desventaja, pues la planificación ha tenido muchos tropiezos por tratar de ser holista, y ello de dos maneras. Primero, se ha dado a una tarea imposible; excepto en una sociedad o ciudad muy pequeña, es imposible planear para la totalidad. Segundo, se ha impuesto una tarea intelectualmente cuestionable, ya que muy a menudo, los planificadores que creyeron estar planificando para una sociedad o ciudad entera estaban realmente planificando para un sector de la población - tradicionalmente el más poderoso o insistente política y económicamente." Traducido de: H. Gans, People, Plans and Politics. New York: Columbia University Press, 1991. pp 160-162.

•En la página 140, debe ir la siguiente bibliografía del artículo "Los nuevos roles de la planificación social: El pasado y futuro de la planificación social" de Janet Scheff y Lucilla Fuller Marvel.

BIBLIOGRAFIA

Altabuler, Alan. The City Planning Process: A Political Analysis. Ithaca: Cornell University Press, 1965.

Bolan, Richard S. "Planning and Institutional Design" in Planning Theory Now, vol. 1, n. 5/6 Summer/Winter 1991. Italy: Luigi Einaudi, 1991-92, pp 7-11.

- Hoyn, Severyn I. The Human Perspective in Sociology. Englewood: Prentice Hall, Inc., 1966.
- Chaplin Jr., F. Stuart. Human Activity Patterns in the City. New York: John Wiley & Sons, 1974.
- Dandekar, Harmlata C. The Planner's Use of Information. New York: Hutchinson and Press, 1982.
- Forester, John. Planning in the Face of Power. Berkeley: University of California Press, 1989.
- Friedman, John. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- The Good Society. Cambridge: M.I.T. Press, 1979.
- Gans, Herbert J. People, Plans and Policies. New York: Columbia University Press, 1991.
- The Urban Villagers. New York: The Free Press, 1982.
- Gill Chin, Tim. Journal of Planning Education and Research Vol. 10, No. 2, Winter 1991, editorial.
- Hart, Stuart L. "Steering Path Between Ambiguity and Overload. Planning as a Strategic Social Process" in Interdisciplinary Planning. Milan J. Dohy and Ken Chen, eds. New Brunswick: Rutgers U. Center for Urban Policy Research, 1988.
- Hayden, Dolores. Redesigning the American Dream. New York: W.W. Horton & Co., 1984.
- Kaplan, Abraham. "About the Strategy of Social Planning". Documento, Mimeo. Junta de Planificación de P.R., 1958.
- Krumholz, Norman and John Forester. Making Equity Planning Work. Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- Mayorsen, Martin and Edward C. Danfield. Politics, Planning and the Public Interest. New York: Free Press of Glencoe, 1955.
- Office of the South Commission, in Caracas, Venezuela. Towards a New Way to Measure Development / Hacia una Nueva Forma de Medir el Desarrollo. Caracas: Office of the South Commission, 1989. (english edition, New York: The Bootstrap Press, 1990).
- Schoff, Janet. The Social Planning Process: Conceptualizations and Methods. San Juan: Editorial Universidad de P.R., 1976.
- Suchman, Edward A. Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service & Social Action Programs. New York: Russell Sage Foundation, 1987.
- Thompson, Michael, Richard Ellis and Aaron Wildavsky. Cultural Theory. Boulder: Westview Press, 1990.



vadora en E.U. y —para sorpresa de nadie— en Puerto Rico fuera seguida de una etapa de compromisos progresistas, compasivos y redistributivos, entonces en tal contexto un proceso activo de planificación necesitaría elementos de una teoría que restaurara la fuente social y la justificación para el proceso de planificación con una perspectiva que proponga iniciativas en vez de meramente reaccionar. Tendría un énfasis comunitario y se daría alta prioridad a los propósitos y bienes sociales. Por último, reaccionaría críticamente a la boga de la privatización y la iniciativa privada, incluso pondría en duda la moda del predominio de las relaciones de mercado en todas las fases del quehacer humano.

Un acercamiento de pensamiento crítico

Hemos argumentado que las hipótesis sobre la sociedad proveen el sistema de ideas para la teoría de la planificación, por lo tanto, sostenemos que es una base teórica social lo que determina la teoría de planificación. En la medida en que la teoría de planificación dominante (1) aspira a la racionalidad funcional en vez de la substantiva, (2) concibe a la planificación más bien como una actividad funcional que una crítica, (3) se limita a criterios de eficiencia o técnicas cuantitativas, (4) considera que los procesos de planificación legitiman el sistema social en el cual se dan, (5) adopta un modelo de consenso de la sociedad en vez de uno de conflicto (6) se define como una disciplina cuyos análisis de las políticas son independientes de los valores y (7) es ahistórica, "realista", puramente pragmática, entonces la teo-

ría de planificación no es social.

Las definiciones de la planificación tienen que incluir alguna concepción de racionalidad. El asunto de dicha racionalidad puede definirse, de modo estricto, como decisiones públicas que afectan la estructura física de las áreas urbanas, moderadamente, como decisiones sujetas al control público que afectan las características estructurales de áreas y regiones urbanas, o, ampliamente, como todas las decisiones públicas o privadas destinadas a afectar el futuro a corto y largo plazo, cualquiera que sea la escala.

La planificación como solución de problemas compara con la racionalidad funcional. Le interesa cómo lograr un objetivo prescrito externamente. Sus criterios pueden ser la eficiencia o la efectividad, economía de medios, certeza del logro de fines, minimización del costo por un beneficio determinado o maximización de predeterminados beneficios por un costo determinado. Esta amplia definición abarca no sólo el "modelo racional" de planificación, sino además la planificación incremental y la que consiste de una especie de revoltijo. Este tipo de planificación ha sido designado también como planificación funcional.

Pero en vista de que se ve a sí misma como un esfuerzo por definir y lograr una mejor sociedad, la planificación debería ser paralela a la racionalidad substantiva, la cual es societal o social. Sus criterios serán necesariamente normativos: equidad, bienestar, realización del potencial, desarrollo creativo. Aun puede incluirse términos tan difíciles como felicidad o serenidad. Según estas definiciones, la planificación es más bien un proceso social que uno técnico. La denominamos

planificación crítica, puesto que incluimos tanto planificación social como societal.

Las dos definiciones de planificación —funcional, crítica— no se excluyen entre sí. La inconsistencia surge sólo en caso que la planificación se limite a su primera definición como planificación funcional o solución de problemas y deje fuera de su ámbito a la planificación crítica. En cambio, para la planificación crítica —la planificación como el logro de mejoras en la sociedad—, la planificación funcional es también una necesidad. O sea, la racionalidad funcional puede ser instrumental para alcanzar la racionalidad substantiva.

Los criterios y técnicas de la planificación funcional tienden a fomentar el mantenimiento del Sistema. Sólo aquello que existe puede medirse. Este es especialmente el caso de la confianza en datos secundarios.

La teoría de planificación puede, o suponer que existe un interés público, un bien común, y gobierno de mayoría, o dar por sentado un modelo de conflicto de la sociedad. Lo primero asume que la planificación funciona con neutralidad valorativa, o que el mismo valor es sustentado por todos, o que los valores son datos fijos que deben ser considerados como insumos en vez de criterios para juzgar los productos de la planificación.

Algunos elementos pertenecientes a la teoría y la práctica de la planificación tienden más bien a desafiar que a defender el sistema de donde surgen. Estos elementos de reto al sistema tienen profundas raíces en la historia de la planificación, y reflejan algunas de las contradicciones en la teoría de planificación y en el conflicto que hubo

desde el comienzo en la Escuela Graduada de Planificación. Revelan un potencial en la teoría de Planificación y en la E.G.P. que está en estado de tensión dentro de la práctica de interpretaciones convencionales. El proceso de planificación es potencialmente retardador del sistema, en un sistema que **no** es sustantivamente racional, y cuyas metas explícitas no se amoldan a su práctica actual. Esto es cierto incluso para la planificación funcional.

Si se acataran las reglas de la ética profesional relacionadas con los clientes en vez de, o además de, los esfuerzos orientados a la tarea, será el papel del cliente lo que determine si los esfuerzos del planificador mantienen el sistema o lo cuestionan. Aunque la mayoría abrumadora de clientes que pueden contratar planificadores tienen interés en la defensa del sistema, en aquellas situaciones donde los planificadores —sean o no empleados públicos— descubren y representan clientes interesados en retar al sistema, la ética profesional de la planificación se convierte en apoyo de las actividades desafiantes.

Por ejemplo, en el método de análisis de clientela del análisis de acceso desarrollado por Scheff, el análisis de necesidades incluye y puede de hecho centrarse en aquellos que son rechazados o ellos mismos rechazan la participación en un programa. El mismo potencial de reto aplica a la teoría de planificación y, como saben aquéllos planificadores que están al tanto, eso ocurre a veces. Al hacer preguntas, al esclarecer alternativas, sugerir posibilidades irrealizadas, y más importante aún, al apuntar, junto con científicos sociales y otros observadores participantes, hacia nuevos horizontes, la planificación

societal crítica puede inspirar retos más efectivos a los sistemas que pueden autodirigirse.

La base sociológica

El entendimiento sociológico aplicado Puerto Rico es un primer paso para que haya planificación social. Por ejemplo, es característico de la planificación social el tratamiento explícito que se da a los componentes valorativos, que con tanta frecuencia se evitan en otros tipos de planificación. Entre los varios tipos de planificación social las cuestiones subjetivas y humanistas se abordan de diferentes maneras. Sin embargo, siendo siempre nuestra unidad de análisis la persona o los grupos, no podemos pretender que las cuestiones valorativas sean irrelevantes. Para muchos planificadores que no tienen en cuenta lo social, esta perspectiva de la sociedad puertorriqueña da por buena la creencia de que la interacción entre diferentes grupos en Puerto Rico se ha fundado siempre en la cooperación y en valores y aspiraciones compartidos. Por consiguiente, ese se supone que sea el estado "normal" de la sociedad y, como tal, resulta ser también la clase de interacción social que constituye una meta de la planificación. Esto significa que en lo que toca a muchos planificadores, hay una relación estrecha entre "hechos" y "valores". El "hecho" es que la sociedad es normalmente cooperadora, y el "valor" es, por ende, que debería serlo. Las políticas públicas que a menudo surgen de este entendimiento y juicio normativo se ocupan de crear comunidades "balanceadas" e integradas, económica y socialmente hablando. Estas se tienen por metas generalmente acep-

tables, ya que supuestamente brindan beneficios iguales o al menos igualdad de oportunidades a todos los miembros de la comunidad o área mayor.

Sostenemos que la sociedad puertorriqueña se caracteriza actualmente por el conflicto entre grupos que no comparten los mismos valores y aspiraciones, quienes pueden ser identificados por su posesión diferencial de recursos, poder y posición social. Estos conflictos dan por resultado un conjunto totalmente distinto de problemas e interpretaciones de políticas públicas. En primer lugar, arrojan dudas en cuanto al consenso sobre las proposiciones normativas que debieran orientar la formación de políticas públicas. En vez de tratarse simplemente de un problema de cómo alcanzar unos objetivos acordados, la planificación pasa a ser una cuestión de por qué se deben proseguir algunos objetivos en vez de otros. Si estos objetivos encontrados surgen de diferentes intereses, de lo que se trata entonces es de disputas críticas sobre cuáles grupos obtienen qué y cuánto, o sea, quienes agarran la sartén por el mango.

El segundo lugar, por lo regular tales disputas no se arreglan mediante la intervención de árbitros profesionales, apolíticos, racionales, como muchos planificadores alegan ser, sino a través del éxito competitivo de diferentes grupos en el mundo del comercio y en la política.

El tercer lugar, incorporar el conflicto social en el marco analítico de la planificación, obliga al planificador a cuestionar el uso de tales doctrinas como la racionalidad política, la neutralidad política y el interés público. Éstas son suplantadas

por doctrinas de entendimiento orientador y combinado, juicios normativos y teoría práctica de diferentes grupos y lo mismo de profesionales. Por lo tanto, es decisivo que los planificadores comprendan a cabalidad la naturaleza de la interacción social en su particular sociedad, y, además, algunas evaluaciones normativas igualmente claras y explícitas de las condiciones que resultan de la naturaleza de la sociedad. Si eso falta, habrá mucha planificación creando las mismas condiciones que busca eliminar; no alterará en gran parte lo que hubiera ocurrido de esta no haberse dado como actividad gubernamental; beneficiará a los grupos con más recursos, poder y posición social elevada en vez de a los que más carecen; y serán los propios planificadores quienes más se beneficien.

Otra rama general de la teoría sociológica que influye mucho en la planificación es el funcionalismo estructural. Esta teoría positivista afirma que la sociedad consiste básicamente de una colección de grupos cooperadores e integrados, la mayoría de los cuales aprueban los mismos valores. Es a base de este supuesto que los planificadores han desarrollado versiones incorrectas de lo que constituye interacción social normal y anormal. Los mismos supuestos han servido de base para la formación de programas, proyectos y otros remedios. La planificación ha ido desarrollándose hasta incorporar la teoría de sistemas, la cual identifica subsistemas y sus interrelaciones funcionales, y, con muchísima frecuencia, busca expresar estas relaciones en forma cuasi-matemática. Lo mismo que el funcionalismo estructural, la teoría de sistemas es heredera de la tradi-

ción positivista.

Si reconocemos que el cambio y la incertidumbre son constricciones o constantes en la planificación, podemos saludar con entusiasmo el futuro y las transformaciones por las que estamos pasando, a sabiendas de que no conocemos lo suficiente para ser pesimistas.

Nosotros, planificadores, individuos, familias, grupos podemos concentrarnos en lo posible y en las potencialidades, o las oportunidades. Se puede llamar a esto fe en el futuro (algo parecido a la anterior perspectiva del desarrollo). El conocimiento bien madurado, producto tanto del conocimiento científico como del conocimiento popular, es que debemos comprender mediante la exploración de respuestas individuales, sociales y culturales una situación que encarna respuestas culturales características para la incorporación dentro de direcciones reformadoras y nuevas.

Aportaciones futuras de los enfoques de planificación social

En la actualidad Puerto Rico y casi todo el resto del mundo, pasan por lo que se ha llamado una crisis de desarrollo que, según una perspectiva social, tiene sus orígenes en un paradigma de desarrollo que supone que el bienestar humano es la suma de valores puramente económicos. Es sintomático que en el caso de Puerto Rico el Gobernador cuenta con un Consejo de Asesores Económicos, pero no hay otro, de tal importancia, de lo social. Ello revela que en Puerto Rico, como en casi todo sitio no se sabe dónde está ese pseudo problema económico y en qué consiste. Sin embargo, una conferencia internacional celebrada

en Caracas, Venezuela, en el Instituto Internacional de Estudios Avanzados (IDEA),¹ a mediados de 1989, se titulaba *Hacia Una Nueva Forma de Medir el Desarrollo*, y allí los expertos, principalmente economistas, señalaban que las soluciones a la crisis no eran ya posible desde el sistema de ideas del mismo paradigma que produce la crisis. Esto demanda un nuevo paradigma de desarrollo para efectuar un proceso de desarrollo que tenga las siguientes características:

1) Centrado en la gente, que sea capaz de satisfacer de verdad las necesidades humanas básicas, inclusive garantizarle a la gente un papel fundamental en la formulación y ejecución de programas de desarrollo.

2) Sustentable, que quiere decir justo y equitativo, así como ecológicamente sin riesgos.

3) Confiado de sí, que significa la utilización al máximo posible de las capacidades del propio país.

No creemos necesario abanderizarnos en la disputa entre defensores del individualismo metodológico, quienes sostienen que todas las explicaciones de los fenómenos sociales tienen que ser reducibles a explicaciones a base de motivaciones o conducta individual y los partidarios del colectivismo metodológico que alegan que hay entidades supra individuales —grupos sociales o instituciones, estructura, clase social— que son anteriores a los individuos en el orden de explicación. Los arreglos institucionales, alegan éstos últimos, ciertamente constriñen la conducta individual,

pero también es cierto, como reclaman los individualistas metodológicos, que la acción individual mantiene unidos los arreglos institucionales y los modifica.

Nos negamos también a separar la estabilidad del cambio, puesto que los mecanismos de mantenimiento y los de transformación son productos de la misma escala. Si, como dice Marshall Sahlins, el cambio es reproducción malograda, entonces una teoría de cambio debe ser también una teoría de estabilidad.² Además, este dualismo obscurece la enorme cantidad de cambio que se requiere para asegurar la estabilidad. Los individuos afrontan continuamente situaciones nuevas que requieren un gran esfuerzo para mantener su patrón regular de relaciones sociales.

Aunque la distinción entre hechos y valores es defendible desde el punto de vista analítico, en el mundo real la misma tiende a obscurecer la interpenetración de hechos y valores. Son poquísimos los reclamos que no contienen a la vez componentes valorativos y fácticos. Los modos de vida forjan en un todo integrado creencias sobre **lo que es** (ejemplo, la naturaleza humana es buena) con **lo que debiera ser** (ejemplo, deberían abolirse las instituciones coercitivas). Los prejuicios culturales son protegidos por la filtración de hechos a través de una pantalla perceptual.

En vez de contraponer racionalidad e irracionalidad, nos referimos a definiciones sociales opuestas de lo que se considerará racional. No hay acto que de por sí pueda ser clasificado como racional o irracio-

¹ *Hacia Una Nueva Forma de Medir el Desarrollo* (Toward A New Way to Measure Development, Caracas, Venezuela, 1989 --edición bilingüe)

² M. Sahlins, *Historical Metaphors*.

nal. Eso dependerá del marco social o institucional del que el acto forma parte. Actos que son racionales desde la perspectiva de un particular modo de vida pueden ser el colmo de la irracionalidad desde la perspectiva de un modo de vida opuesto. Por ejemplo, los individualistas, quienes creen que pueden aumentar tanto sus necesidades como sus recursos, juzgarán la resignación fatalista de totalmente irracional. Pero para los fatalistas la resignación es eminentemente racional, pues están convencidos de que tanto las necesidades como los recursos caen fuera de su alcance.

A menudo se superimpone a la dicotomía entre racional e irracional la división entre primitivo y moderno. Si bien esta distinción destaca las grandes diferencias en el nivel de desarrollo económico entre sociedades, la misma resulta inservible para clasificar modos de vida. Insistimos, contra Durkheim, que la marcha del progreso tecnológico no libera al hombre moderno del control social que ejerce el conocimiento. Independientemente del tiempo y el lugar, los individuos siempre enfrentan cinco modos de relacionarse con otros seres humanos. Esto sirve de fundamento para la esencial "unidad en diversidad" de la experiencia humana.

Cómo se gana la vida es decisivo para sus vidas. Si podemos demostrar que hay diferentes maneras de uno vivir de sus ingresos, de salir adelante, todos los cuales son viables, podremos deshacernos de la embrutecedora opinión de que sólo es cuestión de la razón misma.

Los científicos sociales y los planificadores suponen de forma general que lo que constriñe el comportamiento son las necesidades y los recursos, al exigirsele a la gente que

vivan de sus ingresos.

Esto no es cierto. Las necesidades y recursos son socialmente construidos. En realidad, las concepciones de necesidades y recursos se le allegan a los que participen de un modo de vida de tal forma que les habilita para justificar ese modo de vida. Por lo tanto, lo que constriñe el comportamiento radica en los modos de vida, no en las mismas necesidades y recursos.

Las siguientes informaciones sirven de apoyo a lo anterior:

1. Vivir uno de sus ingresos es fundamental (un punto sobre el cual podemos estar de acuerdo con casi todos, quizás todos, los planificadores y científicos sociales).

2. Como planificadores sociales no decidimos entre las respuestas contradictorias que pueden darse a la pregunta: ¿Cuál es la naturaleza de las necesidades y recursos y cómo pueden ser reconciliados? Como ha dicho Abraham Kaplan, exconsultor de la Junta de Planificación de Puerto Rico, en una democracia esa tarea le corresponde a los funcionarios elegidos por el pueblo, no a los planificadores.

3. Estas respuestas conflictivas pueden ser acomodadas tomando en cuenta la construcción social de las necesidades y recursos.

La "realidad objetiva" no determina cómo la gente trata de vivir de sus ingresos; por el contrario, los seguidores de cada modo de vida definen necesidades y recursos —naturaleza humana y naturaleza física— de manera tal que la estrategia que utilizan para vivir de sus ingresos, o salir adelante, apoya sus prejuicios culturales y, por ende, sostiene su modo de vida. El tomar como base la maleabilidad social de necesidades y recursos

nos da cinco y sólo cinco estrategias que la gente pueden adoptar al manejar y definir sus necesidades y recursos, y es en este sentido que los planificadores sociales han analizado e inventado y han ayudado tanto al pueblo como a los políticos.

4. Al demostrar que en efecto, la gente adopta estas cinco estrategias y que no acepta cualesquiera otras, ponemos en tela de juicio esas teorías para las que hay sólo una forma de como se puede o se deberían ajustar las necesidades y los recursos y aquellas teorías que insisten en un número infinito de maneras de valerse de uno mismo.

Tanto las teorías dogmáticas (un sólo modo correcto), como las relativistas (todos los modos son posibles y correctos) tienen que dar paso a un pluralismo estrictamente limitado.

5. El identificar las compulsiones sociales que llevan a que diferentes personas adopten estas diferentes estrategias nos permite establecer una base más analítica, más precisa para las explicaciones de la selección racional. Si hay varios modos de vida diferentes con sus varios modos de valerse de uno mismo, entonces no puede haber un único objeto que la gente involucrada está tratando de maximizar.³

¿Qué significa aquí esto operacionalmente para la planificación? Proponemos que el futuro de la planificación es un multi multi enfoque. Este MME no es nuevo para la planificación social, pero está llevando la planificación societal a una posición central, que es lo que Gill-Chin Lin quiere decir cuando

describe el MME como sigue: Actualmente somos testigos de una reestructuración masiva de las relaciones sociales y el surgimiento de nuevos valores en los asuntos humanos en una escala raramente vista en la historia humana. Resulta oportuno reexaminar nuestro enfoque, que puede enfrentarse más creadoramente con el nuevo reto.

Por lo común, los estudiosos y los profesionales han utilizado grupos de enfoques. El primero es el "enfoque único". Este enfoque depende de un estudio o práctica que se funda, o bien en una disciplina particular, en una sociedad particular o bien en una función particular. Un enfoque disciplinario particular puede investigar cuestiones de cambio social desde el punto de vista de la economía, la política o la sociología. Un enfoque basado en una sola sociedad puede conducir una investigación sobre una sociedad particular. Un enfoque de una función particular aborda problemas desde el punto de vista investigativo, educacional y práctico. Muchos de los estudios eruditos y profesionales sobre distintos temas de relaciones sociales y asuntos humanos pueden caer fácilmente en este grupo.

El segundo enfoque es el "multi-enfoque". En general, este enfoque puede dividirse adicionalmente en tres subgrupos: Multidisciplinario, Multisocietal y Multifuncional: se intenta combinar varias disciplinas. Un investigador o un grupo de estudiosos puede utilizar el conocimiento de la economía, la política y la sociología para entender un fenómeno social a través del tiempo y

³ La base teórica para el concepto anterior es desarrollada en: M. Thompson, R. Ellis, A. Vildavsky: *Culture Theory*, Boulder, Co: Westview Press, 1990.

del espacio. Por lo tanto, este enfoque se conoce a veces como estudios comparados o multiculturales. El enfoque multifuncional une dos o más aspectos funcionales. Un investigador puede proponerse servir el propósito dual de investigación y práctica, o un triple propósito de investigación, educación y práctica. El multienfoque, especialmente el enfoque multidisciplinario, se ha estado haciendo cada vez más un modo de investigación popular desde los años 60.

El enfoque único es valioso para entender un particular aspecto de la dinámica social. Pero parte del supuesto de **ceteris paribus**, y, en consecuencia, es inadecuado para comprender interacciones complejas entre varios factores que afectan las relaciones sociales y los asuntos humanos. El multienfoque tiene además sus limitaciones. Por ejemplo, un estudio multidisciplinario sobre una sociedad en un momento dado no justifica generalizaciones amplias. Hay que superar las fronteras que separan los multienfoques existentes.

Por consiguiente, proponemos otro enfoque: el "multimultienfoque" (MME). Este enfoque envuelve una combinación de enfoques multidisciplinarios, multisociales y multifuncionales. Investigadores, educadores y profesionales pueden aunar esfuerzos para analizar problemas, hacer planes, administrar programas, involucrarse en discusiones políticas y educar a la gente sin establecer un límite de antemano al conocimiento. La selección en cuanto al tipo de combinación dependerá del propósito de la tarea. La tabla muestra los tres enfoques

metodológicos al estudio y la práctica.

Enfoques Metodológicos al Estudio y La Práctica

Enfoque Único
Societal Singular
Sólo Funcional

Multi Enfoque

Multidisciplinario
Multisocietal
Multifuncional

Multi-Multi Enfoque

Multidisciplinario y
Multifuncional
Multidisciplinario,
Multisocietal y
Multifuncional⁴

El Multi Multi Enfoque está por doquiera en las conferencias corrientes de planificación y en la literatura. Esta fue la tendencia dominante en las ponencias presentadas en la conferencia multinacional, multiorganizacional celebrada en la Universidad de Oxford en julio de 1991, auspiciada por la Asociación Americana de Escuelas de Planificación y la Asociación de Escuelas Europeas de Planificación, titulada Cambio Global y Problemas Locales. Las ponencias de esa conferencia están comenzando a ser publicadas. De la ponencia de Richard S. Bolan "Planning and Institutional Design", tenemos el extracto siguiente:

La necesidad de anticipar, moldear y controlar el futuro es una condición fundamental de la existencia humana —tanto para los individuos como para las colectividades. Sin embargo, al nivel colectivo la planificación está imbricada en una serie de dilemas existenciales

⁴ Gill-Chin Lim, **Journal & Planning, Education and Research**, Vol. 10, number 2, Winter 1991 editorial.

que incluyen: el deseo de autonomía y libertad de acción versus la necesidad de relaciones y de comunidad; la necesidad de espontaneidad y nuevas experiencias versus la necesidad de predictibilidad; la necesidad de expresión individual versus la necesidad de control social. Estos dilemas se afrontan, negocian, resuelven y se renegocian a través de una infraestructura de acuerdos históricos, normas, costumbres, reglas, leyes, derechos y obligaciones que vagamente concebimos como instituciones.

Sea nuestro interés en la planificación económica, social o física, normalmente se dan por sentado los soportes institucionales en la planificación.

La planificación misma es un reto a los patrones de comportamiento convencional moldeados por las instituciones. Se podría alegar que la naturaleza misma de la empresa planificadora es una disputa continua con las instituciones existentes. Los planes de por sí acarrearán un reto al comportamiento, las relaciones y las ideas existentes (Warren, 1977; Schan, 1972). No obstante, la planificación no se da en el vacío. Los procesos de planificación están entretejidos en un marco institucional que a la vez constriñe hace posible la planificación. Por lo tanto, el concebir una planificación colectiva más vital tanto para empresas públicas como privadas requiere una comprensión de las instituciones en las que se da la planificación, la relación entre las instituciones, y la planificación y el potencial de cambio institucional.

A lo más, la reformulación de instituciones es una tarea intimidante, y es muy poco lo que sabemos sobre el particular. Vislumbrar una

planificación colectiva más vital tanto para gestiones o esfuerzos públicos como privados requiere una comprensión de si las instituciones mismas podrían ser planeadas.

¿Cuáles son los retos de la planificación social para el futuro? Hay que hacer un reexamen de los retos: el de la desigualdad social, del deterioro social, de la desintegración, de la marginación social y búsqueda de políticas públicas, programas y medidas de intervención, junto con la búsqueda de los factores de peso en la intervención, la identificación de los líderes de la intervención (espontáneos y oficiales) de la comunidad.

¿Qué es lo que distingue el rol del planificador social del que ejerce un religioso o un educador o un político frente a este reto? Una diferencia fundamental es que la planificación social está dirigida hacia la toma de decisiones sobre la acción que modifica el futuro. Más que exhortar, identifica los cambios claves y su medición; para quién y por quiénes. La planificación social viene a formar parte de la acción ética por medio de la acción técnica. La planificación intenta identificar los valores y orientar los asuntos éticos. Es el tratamiento explícito de cuestiones valorativas lo que distingue a la planificación social de otros tipos de planificación.

“Si las instituciones son socialmente construidas, entonces pueden, en principio, ser deconstruidas o reconstruidas —es decir, puede ser diseñadas y planificadas. Con todo, no se trata de tomar a la ligera lo enormemente difícil de la tarea. Que las instituciones son socialmente construidas es un punto de vista que proviene del pragmatismo y la fenomenología, y es con-

cebido a base de "sucesos en vivo" y el "flujo" de la experiencia. Las instituciones se forman y reforman en un mundo que está en devenir —haciéndose. A diferencia del pensamiento estructural, la historia y el espacio son fuerzas esenciales muy importantes cuando se piensa sobre instituciones (Giddens, 1979, 1984, 1990; Ostrom 1990). Una noción clave adicional es la de proceso dialéctico. Los opuestos coexisten oponiéndose y sosteniéndose simultáneamente. En un mundo dialéctico, el conflicto es una característica endémica que se resuelve por síntesis, sólo para encontrarse con nuevos y más complejos niveles de conflicto con una nueva compulsión para la síntesis, etc. El mundo resultante es paradójico, ambiguo o incierto."⁵

APLICACIONES DEL ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN SOCIAL

El punto de partida para la aplicación u operacionalización de los enfoques de la planificación social que hemos presentado es dar por cierto que el contexto de planificación es de mucha complejidad, de un conjunto de intereses y agentes diferentes y de unas visiones particulares y multi-dimensionales. No hay una visión unitaria, pero puede haber convergencia y puntos comunes. El futuro de la planificación será uno de toma de decisiones, de consensos, acuerdos por triangulación y transacciones de intereses pluralistas.

Así que los esfuerzos de hacer planificación y las tareas de los planificadores requieren un enfoque que busque, permita y refleje la par-

ticipación de diferentes sectores de la sociedad, diferentes actores y clientes, y diversidad de valores. Además, que obligue a los planificadores a la búsqueda de información sobre los diferentes sectores, y a intentar soluciones o intervenciones que permitan integrar o armonizar los diferentes puntos de vista.

Vamos a discutir cinco áreas de importancia para la fase operacional de la planificación social.

Orientación multidimensional

En el Puerto Rico actual se reconoce la existencia de diferentes grupos con diferentes necesidades. Además, se sobreentiende que hay que planificar para los diferentes grupos, y planificar para realizar oportunidades y metas individualizadas.

Este reconocimiento abunda en la literatura de la planificación y en las expresiones de política pública. Con todo, es un reconocimiento "ad-hoc", que no se ha formalizado, ni es sistemático. No se reconoce la necesidad de hacer planificación con los diferentes grupos. Hay representación y participación, pero es una participación desarticulada y selectiva de diferentes sectores, de un grupo u otro, es decir participación y representación fragmentada.

Un ejemplo del reconocimiento de la importancia o función de los diferentes grupos lo tenemos en el número de organismos gubernamentales creados durante los años '80, a saber: Comisión para los Asuntos de la Mujer, Oficina para el Asunto de la Vejez, Oficina del

⁵ Richard S. Bolan, "Planning and Institutional Design" in *Planning Theory Newsletter*, 5/6 Summer, Winter, Millan, Italy: Luigi Massa, 1991, 1992, pp. 7-33.

Procurador de las Personas Incapacitadas y Oficina de la Juventud. Todas estas dependencias reflejan las necesidades de grupos significativos, cuyos reclamos no fueron atendidos antes por el gobierno estatal. La respuesta a nivel central ha sido el establecer oficinas en la misma Fortaleza. Los municipios grandes tales como San Juan, Ponce, Mayagüez y Bayamón también han abierto oficinas para atender necesidades particulares de grupos.

Sin embargo, ha sido una respuesta desarticulada y fragmentada y, en algunos casos, hecha para cumplir con la legislación federal. Refleja, en ese sentido, la proliferación del movimiento de los derechos civiles, en que grupos marginados han reclamado derechos de participación en la programación federal. Constituye lo que podemos llamar unos primeros pasos hacia el desarrollo de un enfoque "multi-multi" y la integración de la clientela en la planificación.

Proponemos que en el futuro se identifique e integre a la entidad que sirve a los grupos específicos al igual que los grupos en sí en la planificación y programación. Esto sería factible a través de las agencias o por medio de coaliciones que sirvan para agrupar las posiciones de diferentes sectores con un interés común, como ha ocurrido con el movimiento de las mujeres y los deambulantes. De ese modo, se promovería la integración y se reduciría al mínimo la marginación. Evitaría, además, la duplicidad en los servicios. Pero hay que cuidarse de la burocracia o la co-optación de grupos diferentes.

Es necesario diferenciar entre un enfoque que reconoce y acepta el que haya grupos diferentes, y uno

en que se planifica para éstos, y con su incorporación. Un enfoque no sustituye al otro; se trata de una visión multidimensional ("3-D") desde los diferentes niveles de análisis, sean niveles de lo conceptual y lo teórico, áreas de política pública reflejado en las leyes, reglamentos, y otros instrumentos de política pública o niveles de programación y contenido de programas.

Proponemos un enfoque que promueva e invite perspectivas diferentes por el ámbito de diversas culturas, de dimensiones funcionales o de roles de los grupos de la sociedad, incluso dentro de los grupos de la sociedad. Un ejemplo lo sería, el que no sólo se mida un cambio en el número de mujeres que enseñan en una facultad profesional, digamos, la Escuela Graduada de Planificación, sino también en la cantidad de asuntos feministas y posiciones feministas que se incluyen en el currículo de la Escuela. Otro ejemplo lo sería el instituir la planificación y la organización de grupos comunitarios en el desarrollo de sus sectores e incluir además, a los residentes en la actividad decisional dentro de la estructura de poder. El llevar a cabo actividades comunales sin incorporar de algún modo a la gente afectada no sería sincero y podría resultar en un malentendido del sistema, como ocurrió con el Programa de Ciudad Modelo en la década del 70.

Información social

Una dirección futura de la planificación social para poder responder al enfoque propuesto es asegurar que se establezca una política pública sobre información en todo su sentido, desde el más amplio y macro hasta el más específico y

micro. La planificación transcurre en un continuo de fines y medios donde la información de la escala micro sirve para información de la escala macro. Eso es lo que Edward Suchman llamó "una cadena acumulada de objetivos", y lo que Martin Myerson llamó "puentes de información". Para planificar sobre aspectos sociales hay que obtener información sobre quiénes son las personas afectadas por la planificación, cuáles son sus hábitos, sus estilos de vida, sus perspectivas, y visiones de vida y futuro. La información la hay, es decir la gente la tiene sobre ellos mismos o dentro de sí mismo. Pero muchas veces es información que no ha sido recogida ni solicitada. Es necesario conseguir la información, diseñar una metodología para obtenerla, apuntarla, analizarla, categorizarla, y construir tipologías. Para ello hacen falta personas adiestradas y capacitadas, y que entiendan el por qué de conseguir la información que se va a solicitar, y con qué propósito. Es un punto crucial que todavía no hemos aprendido, y, por eso, resulta que, o no solicitamos información, o utilizamos personas que no están bien orientadas o adiestradas sobre el propósito de buscar la información.

En Puerto Rico el Gobierno nunca ha hecho un esfuerzo serio para establecer centros y bancos de información en el área social. Sin embargo, no ocurre así en otros sectores. Desde La Fortaleza se ha nombrado un Consejo de Manufactura, un Consejo de Empleo a Corto Plazo, y a través de los años un Consejo de Asesores Económicos. Hay un Banco de Desarrollo y un Banco de Fomento Económico, todo a nivel estatal. Estas organizaciones propician el que haya una poli-

tica pública sobre el asunto y que se disponga de los datos necesarios para llevar a cabo análisis y evaluación. Pero no hay un Consejo de Asuntos Sociales ni apenas se habla de una agenda social. Aunque se organizaron Consejos de Educación de la Criminalidad, y otros aspectos sociales. Los sistemas de información geográfica ("GIS") tienen el potencial para proveer e integrar información social, pero no hay una entidad encargada para ese propósito ni para el análisis y diagnóstico de la información recogida.

Se ha pasado a los anales de la historia de la planificación en Puerto Rico los Indicadores Sociales. Aunque llevaba el nombre "indicador social", fue en realidad un esfuerzo de contabilidad económica para aplicar métodos de análisis económico y cuantitativo a procesos sociales complicados que no se prestan a aseveraciones fácilmente cuantificables. El movimiento para identificar necesidades es una dirección alterna que permite el análisis de información primaria y cualitativa. Faltan nuevos mecanismos y herramientas de investigación sobre los mismos que permitan conseguir información sobre problemas de dependencia, criminalidad, educación, salud, y de la privatización de programas sociales, y que, a su vez, permitan un análisis relevante.

Hemos señalado la necesidad de recopilar información social y tenerla disponible para la elaboración de política pública y el diseño de programas del sector social. La información es necesaria para que la gente pueda participar en la toma de decisiones y para que el público pueda orientarse y educarse sobre diferentes opciones, sus implicaciones y los programas que afectan

nuestra vida cotidiana. Muchas veces la ciudadanía se siente marginada porque no tiene acceso a la información. Proponemos la búsqueda y la utilización de métodos con base analítica, no meramente descriptiva, para así poder entender relaciones de causa y efecto. Describir el aumento en tasas de criminalidad dentro de una comunidad (actividad descriptiva) no necesariamente mejora o contribuye al entendimiento de causas.

Comunidades

Un área de análisis y programación donde se palpa la necesidad de un nuevo o amplificado marco de referencia y una guía de intervención es el trabajo con la comunidad y estudio de la comunidad. Antes que nada, es necesario contestar las preguntas:

¿Qué es una comunidad? ¿Cómo se define? Hay tantas definiciones de comunidad como tipos de comunidad existentes. De ahí que resulta ser un término o concepto multidimensional. Los propios planificadores tienen que darse a la tarea de aclarar del significado de comunidad cuando se aplica el término. La definición más tradicional de comunidad es la de comunidad con una demarcación geográfica clara. El caso más obvio es el del barrio La Perla en el viejo San Juan, separada del casco colonial por una muralla, y rodeada por el mar, un cementerio y un fuerte.

A veces —no siempre— los límites de las comunidades coinciden con los límites geográficos que el censo establece. Esto se presta a veces a manipulación y tergiversación. Hay comunidades de interés, (la Comunidad Económica Europea y partidos políticos), hay comunida-

des por área de ocupación (de trabajadores o estudiantes y de envejecientes) algunas localizadas en áreas más grandes; hay distintas comunidades geográficas que son parte de la misma cultura (puertorriqueños) con el mismo estilo de vida. También hay personas en Estados Unidos que pertenecen a más de una comunidad cultural y responden a más de un estilo de vida.

Una tarea y un reto importante para el planificador social es la búsqueda de una metodología e información que le permita identificar y conocer los diferentes grupos o comunidades, y el modo de incorporarlos en el proceso de planificación.

En esta área de trabajo el planificador social ha tomado prestado o ha adaptado técnicas del sociólogo, el antropólogo y el estudioso de comunidades, utilizando encuestas y otras técnicas. El uso de encuestas para obtener información podría llevar a pensar erróneamente que el planificador social no hace más que "market research", lo cual no es sólo menosprecio, sino un malentendido del uso y propósito de la información cualitativa.

La planificación en Puerto Rico requiere una nueva definición de comunidad, que considere la realidad de un Puerto Rico dinámico, donde la residencia y la comunidad se consideran fenómenos dinámicos progresivos, y dilatados y de movilidad. Van desapareciendo las comunidades donde abundan los contactos más íntimos y directos entre personas. El programa de la División de Educación de la Comunidad de las décadas del '50 y '60, cuyo propósito era fomentar el desarrollo de las comunidades rurales a través de Puerto Rico por medio de una metodología de organi-

zación comunitaria, identificación de líderes, educación de residentes y actualización de proyectos, generó un movimiento de artistas, películas documentales, libros educativos y cartelones con renombre mundial.

Otro aspecto a considerarse es el concepto de comunidad como unidad básica en la planificación. Hay que analizar la comunidad y planificar la intervención por medio de la comunidad, o trabajando con las familias dentro de sus comunidades. Esta posición tiene su apoyo en tendencias legislativas de los Estados Unidos donde, por ejemplo, se requiere que un por ciento mínimo de fondos federales se canalice a través de grupos comunitarios. También se apoya en los programas de los partidos políticos que proponen utilizar las escuelas públicas como centros de actividades comunitarias después de horas escolares.

El concepto de comunidad es clave en los nuevos enfoques de planificación urbana, los cuales se centran en pueblos tradicionales y parten de nociones sobre vecindarios para vida y trabajo dentro de la misma comunidad, todo para propiciar la convivencia.

Criterios sociales

Un elemento fundamental para la práctica futura de la planificación social son los criterios o principios utilizados profesionalmente. Se necesitan unos nuevos criterios. En su trabajo preparado para la Junta de Planificación en 1958, "*Sobre la Estrategia del Planeamiento Social*", Abraham Kaplan dice que la unidad de planificación debería ser el **individuo**, y el individuo en sus diferentes dimensiones. Pero no es posible planificar para uno u otro de

los extremos; hay que buscar balance entre una planificación dirigida hacia el "pueblo de Puerto Rico", es decir la sociedad como unidad colectiva, y una dirigida hacia el individuo. Ni siquiera en el caso de las familias individuales se planifica para una persona; se planifica para los miembros, tomando en cuenta el bienestar y las necesidades de cada miembro hasta donde sea posible. Kaplan propuso que al planificar se establezcan prioridades para saber a quién se dirige la acción. Especialmente, habló del criterio de maximización, alegando que es necesario maximizar los servicios y beneficios para los que tienen menos.

Cabe plantear de nuevo cuán pertinente son los otros criterios de Abraham Kaplan, tales como "urgencia". Con arreglo a este criterio los planificadores deberían evaluar todas las decisiones tomadas, preguntándose: "si no ahora, ¿cuándo?". Los criterios sociales son fundamentales para poder evaluar los programas gubernamentales y cualquier programa social dirigido a satisfacer necesidades de una clientela o comunidad. La planificación social es sumamente importante hoy día para evaluar los efectos de privatización de los servicios del sector social. Se presume que la privatización será más eficiente, pero en realidad no sabemos cómo esta tendencia, que es una "moda", afectará a la clientela actual o potencial de servicios. Se debe demostrar la eficiencia de criterios tales como accesibilidad y normas de selección y servicios. Así pues, la planificación social es aquella que se ocupa prioritariamente de los criterios sociales. Su reto es integrar los elementos de juicio social en la planificación.

Participación ciudadana

Hay que valerse de nuevos conceptos para examinar la participación ciudadana y comunitaria en el futuro. El tema reclama un cuadro nuevo de actitudes y percepciones, incluyendo una nueva terminología.

Hasta ahora, hemos entendido por participación ciudadana, la participación en vistas públicas y en los procesos decisionarios más generales, tales como las elecciones. Esto es participación en su forma más conocida, la cual se presta más a manipulación, como bien ha señalado Sherry Arnstein en su artículo clásico, "The Ladder of Citizen Participation". Hay insatisfacción con las vistas públicas que han resultado ser un acto formal sin sentido o un sello de goma. Es por eso que ahora se tiene a este tipo de participación por una pasiva.

Aún no se ha elaborado un modelo para entender el tipo de participación ciudadana que ocurre en Puerto Rico. Los modelos tradicionales no incluyen la noción de transacción. Este concepto ha sido el marco de análisis de John Friedman. Su libro "Retracking America" postula que en el proceso mismo de la interacción y la participación se producen cambios actitudinales. Así ocurre en Puerto Rico en la organización de las asociaciones de vecinos y consejos vecinales. Estas organizaciones han proliferado recientemente y se estima que seguirán aumentando. Ello da un mentís a cualquier alegación de que no hay participación o movilización ciudadana en Puerto Rico.

Las organizaciones vecinales han sido un factor significativo para los enfoques que se centran en el con-

flicto para las iniciativas por parte de unos vecinos. Estos grupos someten cartas de denuncia, radican querrelas, asisten a vistas públicas, cierran sus urbanizaciones, y hasta llevan casos ante los tribunales. Una organización vecinal es unión colectiva de esfuerzos individuales y representa poder. Las comunidades y vecindarios tienen a través de Puerto Rico diversos tipos de organización, que van desde unas muy informales hasta unas bien formales. Y de las no incorporadas a las incorporadas. Las organizaciones formales tienden a tener más poder y, por lo tanto, son más influyentes. En un análisis llevado a cabo por la Junta de Planificación que aparece en el documento *Estudio Sobre Negocios con Permisos Provisionales*, publicado en 1989, se señala que las organizaciones formales de áreas de la clase media y media alta pudieran canalizar su oposición a los comercios establecidos en las áreas residenciales, afectando así la permanencia de los mismos en el área.

El poder de estas organizaciones no debe ser subestimado. Nos revela la capacidad de movilización y el compromiso de las organizaciones vecinales. Las organizaciones formales de la comunidad pueden estar constituidas por asociaciones recreativas, asociaciones vecinales, asociaciones de residentes, comités de líderes, y consejos de seguridad vecinal. Casi la totalidad son organizaciones sin fines de lucro.

Una dimensión del desarrollo de este tipo de participación ha sido la sofisticación y especialización de las asociaciones vecinales y de residentes. Hay una Federación de Asociaciones de Vecinos con una estructura administrativa formalmente organizada. Esta federación ha ten-

dido en el pasado a representar los intereses y opiniones de los vecinos. A pesar de los adelantos, quedan muchas comunidades que no están organizadas formalmente, por lo que habría que hacer un esfuerzo para establecer mecanismos de comunicación que subsanen esta situación.

En cuanto a lo que habrá de ocurrir con las organizaciones vecinales, la tendencia es que seguirán organizándose en el futuro. Los consejos de seguridad vecinal, que son organizaciones promovidas por el gobierno central, acentúan la tendencia hacia la organización de las comunidades. El propósito principal de los consejos es organizarse para enfrentar o prevenir el crimen en sus comunidades. Sin embargo, estas organizaciones han ido más allá de su propósito original para atender todo tipo de problema comunal. Es decir, frecuentemente, estas asociaciones dan el paso inicial en la organización y posterior activismo de una comunidad. También está vivo en Puerto Rico el movimiento cooperativo y los grupos cooperativos, que representan otra oportunidad de participación. La participación en la defensa de una comunidad provee destrezas organizacionales a los miembros o participantes, sirviendo así como mecanismos de la auto-gestión. Esto es de por sí un esfuerzo por fortalecer la capacidad de las comunidades para resolver sus necesidades.

Participación activa en el desarrollo de una comunidad es movilización y auto-actuación. Es un ir alejándose de la dependencia económica y emocional. En gran medida, la ciudadanía de Puerto Rico está lista para este tipo de participación. Precisamente, las organiza-

ciones comunitarias que establecen la nueva Ley de Municipios Autónomos proveen oportunidades para ampliar la participación ciudadana. Cabe preguntar de qué modo la Ley de Municipios Autónomos, Ley #81 de agosto de 1991, afectará la participación ciudadana. Basta con un análisis somero del Capítulo XIII y del XVI de la ley para afirmar que lo que resulta ser es más de lo mismo: participación pasiva, y, especialmente, el actuar como sello de goma. Los mantienen sin poder de decisión, en el rol tradicional de darles información sobre sus necesidades. La ley estipula que los residentes pueden asesorar, pero no decidir, en el caso del Capítulo XIII y la Junta de la Comunidad.

El tipo de impacto social que la planificación social aborda sería, por ejemplo, cómo un proyecto o cambio propuesto afectaría las posibilidades de una familia, vecindario o comunidad, a integrar el trabajo y otras necesidades como el cuidado infantil o el cuidado de adultos, o cómo se ayuda a las personas de avanzada edad a mantener una vida independiente.

En Puerto Rico, al igual que en otros lugares, se da el fenómeno "NIMBY" ("Not in My Back Yard"), o "NEMPA" ("No en Mi Patio de Atrás"), cuyo impacto resulta algunas veces en uso exclusivista. Los planificadores sociales deberían estar pendientes de que esto no ocurra en Puerto Rico. La tendencia actual es hacia una separación de vecindarios y urbanizaciones por medio del cierre de comunidades. Es una tendencia hacia ciudades poco amables y una "ghettozización" de todas las clases sociales.

Conclusión:

En conclusión, lo que se propo-

ne con la movilización social, el desarrollo social y la planificación social es tener desarrollo sustentable, asequible y perdurable. Esto ocurrirá cuando las familias y los miembros de una comunidad sean capaces de sobrevivir, de contribuir a la continuidad de sus comunidades, y de participar en la prosperidad de sus comunidades. La participación ciudadana en el futuro

será sinónimo de participación en el liderato, participación en programas sociales realizables y participación en el proceso de toma de decisiones, donde todos los grupos expresen su sentir y descubran sus propias oportunidades.

Proponemos que la planificación se dirija hacia el desarrollo de este cambio creativo.

