
Michael M. Cernea ()*

*El trabajo sociológico en un
organismo de desarrollo:
experiencias en el Banco
Mundial (**)*

Muchos de mis colegas expertos en ciencias sociales me han preguntado —algunos por simple curiosidad, otros con un sincero escepticismo— cómo pueden influir los sociólogos que trabajan en una institución como el Banco Mundial en las actividades de «semejante fortaleza económica».

En lugar de discutir cuestiones esotéricas sobre qué puede o no puede hacer la sociología para inducir el desarrollo, me

(*) El autor es asesor senior de sociología y política social del Banco Mundial y trabaja en el Departamento de Medio Ambiente. Fue contratado por el Banco en 1974 como su primer sociólogo/antropólogo interno y ha realizado estudios de sociología aplicada, trabajos sobre política y tareas sobre proyectos de desarrollo en diversos países, como la India, Pakistán, México, Tanzania, Isla Mauricio, Argelia y China. Ha impartido clases y conferencias en diferentes universidades de Europa y de Estados Unidos y ha recibido el premio Solon T. Kimball de política pública y antropología aplicada, otorgado por la American Anthropological Association. Es autor y director de edición de diversas obras y de numerosos estudios sobre desarrollo, cambio social, reasentamiento de población, organizaciones de base y difusión de innovaciones, entre ellos el volumen titulado *Putting People First. Sociological Variables in Development* (Oxford U.P., 1985 y 1991).

(**) Este artículo aborda ciertos aspectos del trabajo desarrollado por los sociólogos y antropólogos del Banco Mundial y expone sus opiniones sobre las posibilidades de uso de los conocimientos sociológicos en el diseño e implantación de políticas y programas de desarrollo. El artículo actualiza y desarrolla en profundidad una breve presentación realizada anteriormente por el autor en una conferencia internacional de expertos en ciencias sociales que trabajan en organismos de desarrollo. Las opiniones e interpretaciones reflejadas en este artículo son las del autor y no deben ser necesariamente atribuidas al Banco Mundial o a sus organizaciones afiliadas. Trabajo recibido en redacción en octubre de 1993.

— Agricultura y Sociedad nº 72 (Julio-Septiembre 1994) (pp. 9-43).

gustaría compartir algunas de mis propias experiencias como sociólogo del Banco Mundial, donde trabajo desde hace diecinueve años. En ese tiempo he sido testigo del cambio de opinión de la institución respecto a los sociólogos y antropólogos. Si antes los consideraba como especies de lujo valiosas por su rareza, pero no realmente relevantes para la batalla diaria en las trincheras de los proyectos, ahora los valora como profesionales respetables y necesarios (¡aunque a veces problemáticos!).

Y no sólo ha cambiado la opinión respecto a los sociólogos, sino también su número y su peso institucional en el Banco. Mientras que al principio formaban un equipo aislado en una división experimental creada en 1974, sus puestos se han institucionalizado y multiplicado en muchos de los departamentos operativos, técnicos y políticos del Banco. Por otra parte, en 1993 se creó una división especializada en «Política Social y Reasentamiento» para centralizar las cuestiones generales de evaluación social y política social relacionadas con el desarrollo.

Mis comentarios en este informe parten de dos premisas. La primera es que el sociólogo o antropólogo aporta unos *conocimientos profesionales* singulares sobre organización social, estructura social y cambio socio-cultural verdaderamente necesarios para conseguir un desarrollo sostenible. La segunda premisa es que los organismos de desarrollo necesitan urgentemente *institucionalizar* a los expertos en sociología y antropología en sus estructuras organizativas y en sus prácticas del trabajo cotidiano.

El desarrollo no se refiere a productos básicos. Ni siquiera se refiere a nuevas tecnologías. Se refiere a personas e instituciones. Por esta razón creo que los científicos sociales no economistas deben estar presentes, codo a codo con los economistas, en los equipos básicos que preparan y diseñan *el contenido* de las políticas y programas de desarrollo y que son los que realmente dirigen y supervisan la ejecución de los proyectos. La confianza derivada de nuestra aportación singular al ámbito del desarrollo inducido debería alentarnos

a no realizar simplemente una evaluación forense previa de los proyectos o investigaciones secundarios. La singularidad de nuestros conocimientos y destrezas debería animarnos también a colaborar en la elaboración de la filosofía, políticas, fines y procedimientos del desarrollo inducido.

Intelectualmente, los sociólogos deben ser más creativos, competitivos y militantes. Deben ser capaces de criticar los modelos democráticos y tecnocráticos que siguen inspirando y distorsionando los programas de desarrollo en muchas organizaciones no gubernamentales y organismos públicos.

Por modelos democráticos, me refiero a las intervenciones que intentan únicamente influir sobre las variables económicas, considerando que éstas son las únicas decisivas y suponiendo que el «resto» se producirá «por sí solo». Por modelos tecnocráticos, me refiero a los proyectos centrados en las variables tecnocráticas más o menos *in vitro*, extraídas (1) y despojadas de su contexto social. La perspectiva sociológica/antropológica debe rechazar esos modelos por falaces y distorsionados, y ha de esforzarse por corregirlos. Puede reestablecer el equilibrio analizando el tejido social en el que estas variables están íntimamente encarnadas y que cambia *simultáneamente* con las variables económicas y técnicas. Por ejemplo, cuando los programas de desarrollo tienen en cuenta recursos naturales, como agua, suelo, bosques, etcétera, éstos deben considerarse no sólo como activos físicos manipulables, ni sólo en términos de su valor de mercado, sino como componentes de un sistema integral de organización social que regula su utilización, propiedad, gestión, etc.

Desde un punto de vista operativo, los sociólogos deben aprender a *solucionar los problemas* con imaginación, a solucionar dificultades culturales y aprovechar el enorme potencial *social* de desarrollo que existe en la mayoría de los casos. Deben ser capaces de generar valor añadido; en otras

(1) Para un interesante debate teórico de la integración, véase Mark Granovetter: «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness», *American Journal of Sociology*, vol. 91, nº 3, 1985.

palabras, han de desarrollar actividades para las cuales otros no están dotados y que añaden y aumentan la eficacia de los programas de desarrollo.

PAUTAS DE TRABAJO, DESTREZAS Y ROLES

Es muy instructivo analizar las barreras institucionales que los científicos sociales han de superar en los organismos de desarrollo. Trabajan en este tipo de contextos desde hace varias décadas. Muchos de ellos han tenido que renunciar a su propia identidad profesional (y a otras ventajas comparativas) como sociólogos o antropólogos, y ocupar puestos (funcionario de préstamos, bibliotecario, redactor, autor de discursos, etc.) que no les exigían aplicar sus conocimientos *especializados*. Este problema se planteó abiertamente en un artículo sobre el trabajo de los científicos sociales en GTZ, organismo alemán de ayuda bilateral al desarrollo (Kievelitz, 1991). El trabajo de los sociólogos en el Banco Mundial se ha caracterizado, principalmente, por sus aportaciones como *científicos sociales* en las unidades internas del organismo, que hacen uso de sus destrezas profesionales y están *reconocidos institucionalmente* como especialistas en sociología. Una cuestión interesante es determinar si las prácticas de trabajo de la sociología aplicada que han cristalizado en el Banco Mundial son adecuadas y pueden extrapolarse a otros organismos de desarrollo, y con qué adaptaciones.

El papel de los científicos sociales que trabajan en organismos de desarrollo e instituciones financieras o en otros organismos públicos puede tener importantes consecuencias. Hago esta declaración plenamente consciente de los enormes recursos financieros e intelectuales y de la influencia política, técnica e institucional que se canalizan a través de estos organismos.

En nuestra condición de observadores de primera mano, somos muchas veces testigos de cómo la retórica cultural de este tipo de organismos crece más rápidamente que su competencia para resolver problemas culturales. La combinación

de personal y de destrezas suele estar desequilibrada en favor de los economistas y analistas financieros, cuyo número es mucho mayor de lo que sería necesario para el trabajo de desarrollo que realizan estos organismos (2). A lo largo de los años, me ha resultado embarazoso muchas veces tener que revelar la desproporción numérica entre las distintas clases de profesionales que forman la plantilla del Banco y su reducido número de sociólogos y antropólogos. Con todo, los puestos destinados a estos últimos han aumentado poco a poco y año tras año. Además, la *red* interna de especialistas en ciencias sociales (particularmente, la creación del Grupo Sociológico del Banco, que organiza seminarios desde hace más de una década) ha reforzado la influencia que hemos ejercido en el trabajo y estimulado las ideas de otros miembros del personal.

Conseguir una *combinación más adecuada de personal y de destrezas* sigue siendo un problema sin resolver en el Banco Mundial, si bien representa uno de los principales objetivos en la política de selección y ampliación de personal. La cuestión radica en contrarrestar y corregir gradualmente el exceso de personal experto en los campos de la economía y las finanzas. Es significativo que en las dos últimas reorganizaciones internas del Banco (1987 y 1992) haya aumentado la desinstitucionalización y hayan proliferado las destrezas sociológicas internas. En general, el trabajo social dentro del Banco se ha beneficiado de la mayor atención prestada en ambos casos a los problemas medioambientales asociados al desarrollo. Se han creado fuertes vínculos institucionales entre los expertos en medio ambiente y los expertos en sociología. En la reorganización de 1987 se crearon varios nuevos puestos de trabajo para antropólogos/sociólogos en los De-

(2) No sólo existe escasez de sociólogos, sino también de expertos en ciencia política, creación de instituciones, administración pública, cultura, geografía social, gobernanación; en otras palabras, en un amplio espectro de especialidades sociales no económicas. Por consiguiente, aunque mis comentarios en el presente artículo se refieren, principalmente, a los sociólogos y antropólogos, y a su trabajo en los organismos de desarrollo, creo que las cuestiones básicas que se plantean en él van más allá. La cuestión básica atañe al uso sistemático y la institucionalización de expertos en ciencias sociales (no economistas) en el trabajo del desarrollo inducido.

partamentos Técnicos de Asia, Africa y América Latina. Por su parte, en 1992 se designó por primera vez un grupo para la Dotación de Científicos Sociales a escala del Banco, con la tarea de asesorar a la alta dirección sobre el mejor modo de dotar a éste en expertos en ciencias sociales y ayudar a su selección, contratación, formación y promoción. Este grupo ha contribuido ya a aumentar la contratación prevista y real de científicos sociales. En la reciente reorganización de 1992/1993 se ha dado un paso más, al crearse una nueva División de Política Social y Reasentamiento, estratégicamente situada bajo la vicepresidencia de «Desarrollo y Protección del Medio Ambiente».

Es probable que estos últimos cambios, que no hubieran sido posibles sin los anteriores pasos, tengan un efecto gradual y positivo en un amplio espectro de actividades del Banco. Lo que resulta especialmente alentador es que estas nuevas medidas de carácter institucional no hayan sido exclusivamente el resultado de un mayor reconocimiento de la importancia de las variables socio-culturales en los programas de desarrollo. Se han debido también a la constatación, por parte de los directivos del Banco a distintos niveles, de que el trabajo especializado realizado hasta la fecha por los científicos sociales del Banco había *demostrado tener un valor intrínseco para la institución*, mejorando de hecho la calidad de los programas y sus repercusiones .

Lamentablemente, no puede decirse lo mismo de otros organismos multilaterales o bilaterales de desarrollo, en los que la institucionalización de las destrezas y conocimientos sociales (no económicos) es débil o prácticamente inexistente. Por ejemplo, no se ha conseguido una institucionalización similar en el Banco Africano de Desarrollo; quizás no haya habido tiempo de introducir estos planteamientos en el reciente Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, que los necesita para solucionar los problemas derivados de la agitación política en Europa oriental y para ayudar en el extraordinario y progresivo *cambio social y la reconstrucción* de estos países.

Hasta donde yo sé, los escasos científicos sociales que trabajan en relación con instituciones financieras bilaterales de desarrollo, como CFD (Francia), GTZ (Alemania), JICA (Japón), etc., no están plenamente de acuerdo (y esto puede ser un eufemismo) con el modo en que sus respectivos organismos abordan cuestiones sociales tales como la lucha contra la pobreza, la participación de la población en los proyectos, los reasentamientos, los grupos autóctonos, los contextos culturales, etc. La ausencia de sociólogos y antropólogos competentes en muchos de los debates internos de carácter intelectual y político es perjudicial para la actuación de estos organismos.

Es más, puesto que estas instituciones financieras internacionales incluyen en las prácticas de trabajo de los organismos públicos de los países en desarrollo y en la planificación nacional de las inversiones públicas, existe el riesgo de que se reproduzca allí la misma mezcla inadecuada de destrezas, legitimando y reforzando, en lugar de eliminar, las tendencias locales de carácter democrático y tecnocrático. Tal situación debe cambiar. Y ésta es sólo otra de las razones básicas que justifican la importancia de *institucionalizar* el papel desempeñado por los científicos sociales en los organismos de desarrollo.

A continuación se ofrece un ejemplo ilustrativo. Un alto cargo de un organismo europeo de desarrollo, defendiendo en un congreso internacional el papel de los científicos sociales, basó su razonamiento en una injustificada dicotomía entre los profesionales de los organismos de desarrollo (Simpson, 1991). Hizo una distinción explícita entre los «responsables de la toma de decisiones», por un lado, y sus «asesores culturales», por otro. El orador señaló que aquéllos son un grupo de líderes que deben tener suficiente clarividencia para atender algunas de las «demandas» de éstos. Probablemente no se dio cuenta de que, con este tipo de razonamiento, estaba relegando a los expertos en cultura a un segundo plano, sugiriendo implícitamente que sólo deben intervenir cuando (o si) los «responsables de la toma de decisiones» se lo pidan.

Existe una premisa inaceptable en este reparto de funciones. He presentado el ejemplo precedente porque ilustra una creencia generalizada y falsa sobre las funciones en los niveles más altos de muchos organismos de desarrollo y organismos públicos. Esta falsa creencia se basa en el supuesto de que los responsables de la toma de decisiones deben poseer destrezas diferentes a las culturales y de que dichas destrezas son suficientes, aunque carezcan de conocimientos socio-culturales. Aunque han de decidir sobre cuestiones de naturaleza social y cultural, no se les pide que tengan destrezas culturales o que cuenten *entre ellos* con expertos en sociología. Esta situación se considera normal y aceptable, y el razonamiento al que me refería antes (Simpson, 1991) sólo sugiere cierta necesidad de «asesoramiento» esporádico.

Debemos desafiar rotundamente las razones epistemológicas que constituyen la base de esta dicotomía y de la asignación de roles. ¿Por qué los especialistas en cultura deben ser considerados como «asesores» en un segundo plano? ¿Qué destrezas profesionales se requieren, o se consideran legítimas y suficientes, para ser miembro de esta casta superior responsable de la toma de decisiones? La cuestión no consiste en que los sociólogos ocupen puestos de administradores: la cuestión es que la toma de decisiones no se encomiende a un conjunto de destrezas que excluye las de carácter cultural. ¿Existe algo divino o autosuficiente en los actuales responsables de la toma de decisiones que hace que los expertos en cultura —sociólogos o antropólogos— sean incompetentes e innecesarios para compartir tal responsabilidad? Al no estar presentes, las decisiones suelen ser ciegas e insensibles a las dimensiones socioculturales de las cuestiones tratadas. Esta es la razón por la que no comparto el argumento filosófico que considera los conocimientos socioculturales como un consejo *opcional*. Yo creo que deben plantearse como *una parte indispensable en la elaboración de las políticas y, generalmente, en la toma de decisiones referentes al desarrollo*.

Por desgracia, la defensa de este reparto inadecuado de roles no recae exclusivamente en los responsables de la toma

de decisiones. Muchas veces son los propios sociólogos y antropólogos los que han contribuido en gran medida a reforzar y perpetuar esta dicotomía. Muchos de nuestros colegas de profesión siguen prisioneros de paradigmas académicos obsoletos que dificultan el trabajo de la antropología del *desarrollo* y la sociología *aplicada*. Al analizar en profundidad «¿por qué no se aplica la sociología?», Scott y Shore (1979) señalaron como causas la introspección frente a cuestiones disciplinarias específicas y la reticencia a aceptar la perspectiva de quienes necesitan utilizar la sociología para fines prácticos.

Yo sigo encontrándome con frecuencia a antropólogos y sociólogos que todavía creen (e infunden a sus alumnos el mismo espíritu) que los científicos sociales no deben comprometerse a recomendar medidas, sino que han de limitarse a analizar los procesos sociales que tienen lugar. En mi opinión, este atrincheramiento en la pasividad va en contra de la verdadera vocación y responsabilidad de los científicos sociales.

Por supuesto que la participación de los especialistas sociales en la política y planificación del desarrollo no es una garantía contra todos los errores. Los especialistas sociales también cometen errores. Están lejos de saber todo lo que deberían saber y no siempre tienen las herramientas adecuadas e inventarios completos de alternativas y soluciones prácticas. La prudencia y la humildad son las cualidades más preciadas en el trabajo del desarrollo social y, con carácter más general, en la investigación aplicada.

Como complemento de mi precedente crítica contra las tendencias econocráticas y tecnocráticas, es justo decir que los investigadores sociales también cometemos pecados y tenemos nuestras propias debilidades. El término «social» es muy amplio y su invocación suele sustituir a su definición. Su contenido puede inducir más a la confusión que al esclarecimiento si no se desglosa en *variables* sociales concretas y cuantificables en las que podamos centrar nuestros láseres de investigación cultural. Estas variables definidas de manera tan rigurosa ayudan infinitamente más que cualquier discu-

sión amorfa sobre los «aspectos socioculturales». Por desgracia, lo que algunos científicos sociales ofrecen a los demás profesionales es una vaga diatriba sobre los «aspectos socioculturales», en lugar de una identificación de las variables y una propuesta de acciones concretas.

Las diatribas de carácter general tan sólo sirven para lo que yo llamo una «sociofarfullada» amorfa. Quizás sea una «sociofarfullada de corazón», pero sigue siendo una sociofarfullada. Así se crea un círculo vicioso de palabras que no conduce ni a la acción, ni a la adopción de medidas operativas, ni al aumento de los conocimientos.

Los investigadores sociales deben despojarse sin tristeza de sus escritos sobre esta sociofarfullada y sustituirlos por discusiones profesionales, insisto *profesionales*, sobre variables concretas y definiciones de herramientas. Me refiero a herramientas específicas para el *análisis* social y estrategias elaboradas por profesionales para emprender acciones sociales colectivas. Las exhortaciones contra los defectos de las políticas y programas serían más creíbles y eficaces si estuvieran acompañadas por procedimientos sociales que pudieran prevenir dichos defectos.

DESARROLLO INDUCIDO: ¿HAGASE LA LUZ O ACTORES SOCIALES?

En mi trabajo en el Banco Mundial he encontrado al menos dos puntos irreductibles que deben tenerse constantemente en cuenta.

Uno de ellos es que las prácticas de trabajo de los organismos de desarrollo son el resultado del propio carácter del *desarrollo inducido por medios financieros y exógenos* (3).

(3) He analizado con más detalle el concepto de desarrollo inducido por medios financieros en mi documento de trabajo del Banco Mundial nº 114 titulado «Using Knowledge from Social Science in Development Projects» (Washington D.C., enero 1991); véase también el capítulo 1 en el volumen: Cernea, Michael M. (ed.): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*, 2ª ed., Oxford University Press, 1991.

Este tipo de desarrollo se persigue mediante una serie de planes y proyectos, mientras que la pauta histórica del desarrollo humano se ha generado de manera espontánea y endógena. El desarrollo inducido por medios financieros tiene como objetivo acelerar el ritmo del crecimiento económico y el cambio social. Pero también corre el riesgo de crear desequilibrios sociales, especialmente cuando las intervenciones previstas se basan en modelos inadecuados y conocimientos incompletos.

El otro punto es que el núcleo central alrededor del cual deben girar y ordenarse los recursos financieros y técnicos en los programas de desarrollo son los actores sociales, las personas.

No hay disciplinas que tengan más conocimientos profesionales que ofrecer sobre los actores sociales que la sociología y la antropología. *Primero las personas* no es sólo un lema en el ámbito del desarrollo. Es un resumen de una filosofía diferente de desarrollo y de un planteamiento práctico que significa empezar por las personas y construir los proyectos y programas en función de sus necesidades y de su capacidad de actuación.

Los actores sociales constituyen el pivote de soporte y la columna vertebral de cualquier proceso de desarrollo sostenible. Reconocer el protagonismo de las personas en los proyectos no es una cuestión de retórica. Tampoco es una distorsión que nos beneficie a nosotros y con la que podamos ser indulgentes como sociólogos. Es el núcleo del paradigma del desarrollo inducido.

Los modelos aplicados a los programas de desarrollo inducido que no consideran los actores sociales como punto de partida chocan con la lógica intrínseca del verdadero proceso histórico del desarrollo. El tejido social no es una «caja negra», como se ha considerado en muchos proyectos de desarrollo. El argumento de la «caja negra» es un concepto cómodo para los que no están dotados profesionalmente para entender y explicar las estructuras sociales y culturales. No-

sotros creemos que podemos ganar mucho rechazando el concepto de «caja negra». Debemos demostrar que «caja negra» de la organización sociocultural es negra sólo para el observador que tiene los ojos cerrados, pero no porque no haya nada que ver en su interior.

En la actualidad no podemos permitirnos aceptar el planteamiento bíblico de los programas de desarrollo, que yo calificaría de «Hágase la luz». Aunque es posible que se hiciera la luz cuando Dios dijo *Hágase la luz*, en nuestros días los cambios sociales nunca suceden sólo porque en el informe de uno u otro proyecto se decreta que así debe suceder. Si, por ejemplo, un informe de evaluación del Banco Mundial declarase que «el proyecto debe crear una red de asociaciones de consumidores de agua», a pesar de que nadie en el área cubierta por el proyecto sepa lo que es una asociación de consumidores de agua o cómo puede crearse a partir de un conjunto disperso de individuos, les puedo asegurar que no aparecerían asociaciones de consumidores de agua por «arte divina».

Los conocimientos necesarios para realizar estas tareas socioorganizativas en la práctica se derivan de las ciencias sociales, la investigación aplicada y un paciente trabajo social al nivel más básico. Los expertos en sociología aplicada y orientada a la acción son los que mejor pueden realizar la conversión de estos conocimientos a una estrategia gradual. Debe ser explícitamente incorporada al proyecto una estrategia de implantación diseñada con sumo cuidado, en sustitución del misterio de la «caja negra» o el ineficaz estilo «Hágase la luz».

El Banco Mundial, la USAID, el GTZ, el ODA y otros organismos de ayuda al desarrollo son organizaciones orientadas al conocimiento; son esenciales para promover, desarrollar y transmitir conocimientos y no sólo canalizar flujos de ayuda financiera. Dentro de este tipo de organizaciones, existen dos tipos básicos de conocimiento: uno constitutivo y otro regulador, siendo este último el que regula el funcionamiento del organismo en cuestión. Existe también un flujo

continuo de nuevos conocimientos, que es muy intenso en los organismos de desarrollo. Los antropólogos y sociólogos podríamos ejercer una influencia mucho mayor si aprendiéramos a entender las relaciones que existen entre estos dos tipos de conocimiento y a interpretar y desarrollar el conocimiento regulador. No hay que olvidar que existen tensiones y conflictos inherentes en estos dos tipos de conocimiento y sus respectivos exponentes. Si los científicos sociales logran posicionarse favorablemente en los flujos de conocimiento y contribuyen a producir y codificar nuevos conocimientos, pueden llegar a ser mucho más influyentes dentro de las organizaciones.

¿CUANDO Y DONDE ENTRAN EN ESCENA LOS SOCIOLOGOS?

Tradicionalmente, los puntos de acceso de los sociólogos y antropólogos a la planificación del desarrollo han sido muy escasos y forzados. En nuestro trabajo cotidiano en el Banco Mundial hemos aprendido que el número de esos puntos de acceso puede y debe aumentarse. Esto es probablemente cierto también para los organismos bilaterales de desarrollo y para el trabajo de los sociólogos en distintos organismos públicos. Pero esta ampliación y multiplicación de los «puntos de acceso» no es un regalo que se haga graciosamente a los sociólogos en un paquete envuelto con esmero.

Oportunidades básicas en la organización y en el proceso

Los científicos sociales que desarrollan un trabajo aplicado en una organización deben localizar por sí solos las oportunidades básicas que existen dentro de éstas y aprovechar cada una de ellas como punto de entrada de los conocimientos sociológicos. A veces nos veremos obligados a repetir un trabajo de sociología aplicada que ya hemos realizado antes. Otras veces tendremos que ser innovadores y esculpir

un nuevo «producto» sociológico en el que encajen los puntos de acceso que nos interesen. Si conseguimos idear productos nuevos y útiles de «trabajo social», se producirá una demanda cada vez mayor de ciencias sociales.

Según mi experiencia, la interrelación espontánea entre la oferta y la demanda de expertos en ciencias sociales está lejos de ser perfecta en la vida real, en contra de lo que promulga la teoría y las instituciones académicas que ofrecen programas de formación y tal como demuestran los problemas asociados al desarrollo (Evers, 1991). Sin embargo, no deberíamos esperar pasivamente a que se produzca de forma espontánea un mejor equilibrio en esta interrelación. La defensa analítica y las alianzas interdisciplinarias positivas pueden ser muy eficaces. Los científicos sociales no deberían limitarse a esperar, dando por hecho que la demanda aparecerá siempre de forma espontánea. Como ya he demostrado en otro estudio (Cernea, 1993), la disonancia cognitiva de muchos planificadores y responsables de la toma de decisiones frente a las reservas de conocimientos que existen, pero que no se utilizan, suele traducirse en un estrepitoso fracaso en la demanda y utilización de conocimientos sociales. Por consiguiente, ésta sigue siendo una de las barreras institucionales que debe superarse. Con todo, es probable que la demanda crezca gradualmente, a medida que los profesionales del desarrollo se sientan frustrados y decidan buscar nuevos enfoques e ideas. En cualquier caso, los científicos sociales podrían hacer mucho más de lo que estamos haciendo ahora, adoptando una postura proactiva en lugar de expectante, tomando la iniciativa, ampliando la oferta de conocimientos y ofreciendo nuestras destrezas analíticas y de construcción social. De esta forma, una *estrategia guiada por la oferta* podría acelerar el uso de las ciencias sociales en la planificación del desarrollo inducido.

El argumento básico de «cañones o mantequilla» es en la mayoría de los organismos el precio que hay que pagar por el análisis sociológico. Algunas veces se dice que este último es demasiado costoso. Sencillamente, no es cierto. El análisis social tiene obviamente un coste, al igual que el análisis eco-

nómico o cualquier otra cosa. Pero la estimación correcta de su valor se basa, no en el precio del estudio social, sino en el precio que habrá que pagar a corto y largo plazo si *no* se realiza una planificación social adecuada. En este caso, las pruebas son irrefutables. En el Banco hemos realizado un estudio de 57 proyectos completados, analizando la relación entre la calidad del análisis social y la tasa de rentabilidad económica conseguida (Kottak, 1991). Treinta de estos proyectos (53%) incluyeron algún tipo de análisis social y cultural antes o durante la etapa de evaluación; 27 (47%) no incluyeron un análisis social perceptible. Al comparar las tasas de rentabilidad, observamos que los proyectos del primer grupo consiguieron como promedio un 18,5% de tasa de rentabilidad económica, mientras que la TRE media para el segundo grupo fue inferior al 9%. Debo decir que esta última media implica que el prestamista habría hecho mejor dejando el dinero en el Banco y embolsándose los intereses. No quiero llevar el argumento demasiado lejos, pero éste y otros estudios confirman que el análisis social es rentable.

Otra cuestión importante es la referente a la necesidad de que los científicos sociales internalicen las estructuras organizativas/culturales y los procesos de trabajo de sus organismos y adapten a ellos sus propias actividades. Dentro del Banco Mundial, por ejemplo, trabajamos sobre la base de un «ciclo de proyecto». Este ciclo consta de una serie secuencial de etapas en el desarrollo de un proyecto: identificación, preparación, evaluación, implantación/supervisión y evaluación del proyecto a su término. Intentamos definir en cada proceso del ciclo cómo y con qué tipo de «productos» analíticos y metodológicos podemos contribuir.

Puedo asegurar a todos los interesados que se trata de un enfoque eficaz (4). Nuestros sociólogos han aprendido pro-

(4) Por cuestiones de espacio, no puede incluir aquí otros ejemplos en apoyo de este argumento, pero los interesados hallaran muchos más, comentados en detalle, etapa por etapa del proyecto, en el volumen *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development* (véanse en particular los capítulos sobre proyectos de bosques comunitarios de Guggenheim y Spears, sobre proyectos de construcción de caminos rurales de Cook, sobre proyectos de desarrollo de ganaderías de Dyson-Hudson, y otros).

gresivamente a adaptar su trabajo, sus herramientas y el reparto de su tiempo a una u otra etapa de este proceso, incluso cuando surgen dificultades imprevistas en la manera de integrar el análisis sociológico y las recomendaciones en cada caso concreto. Sin embargo, la linealidad que implica el concepto de un ciclo de proyecto es sólo aparente. La planificación social previa, indispensable en el ciclo de un proyecto, debe complementarse con una vigilancia sociológica continua durante su implantación.

Existen otros puntos de entrada para el conocimiento sociológico, además de las etapas de un proyecto. Les ofreceré un ejemplo derivado de mi propia experiencia organizativa como asesor jefe del Banco para proyectos agrícolas entre 1983 y 1987. Los proyectos son evaluados por las divisiones regionales del Banco. Antes de llegar a la Comisión de Préstamos, en la que se aprobaba o rechazaba por votación la financiación del Banco, se suponía que estos proyectos pasaban por el Departamento Central de Agricultura, donde eran revisados y firmados por uno de los asesores jefes de proyecto. Cada asesor era asignado a una serie de proyectos y, mediante revisiones periódicas en cada una de las etapas previas a la implantación, tenía que evaluar la calidad del proyecto y su conformidad con políticas de carácter más general. Como asesor jefe de Sociología, mi «cesta de proyectos» estaba constituida por proyectos orientados a los principales problemas socioculturales. Para que el proyecto pudiera ser remitido a la Comisión de Préstamos, era esencial que llevara la firma del asesor y la aprobación del departamento regional; las objeciones sustantivas a un proyecto tenían que llegar hasta la alta dirección del Banco. Era una forma muy poderosa de institucionalizar, *entre otras cosas*, el análisis y el estudio sociológicos, porque existía un mecanismo organizativo formal y un incentivo para integrar los requisitos socioculturales en la formulación de un proyecto. Muchos proyectos se perfeccionaron así desde un punto de vista sociológico; pero, a veces, las objeciones fundamentadas en cuestiones sociales y culturales tenían que recorrer un

largo camino hasta llegar a la alta dirección del Banco. Ganamos la batalla dialéctica muchas veces, pero también perdimos otras. A veces, incluso la probabilidad de que nuestro argumento pudiera ascender la jerarquía de la organización era suficiente para que el personal responsable modificase el enfoque o algún componente de un proyecto.

Otro punto de entrada en el proceso es el relativo a la supervisión de los proyectos. Aquí es donde puede verse cómo los planes se ponen en práctica: cómo el proyecto se corresponde con las condiciones de la vida real o choca con ellas, y cómo es recibido por la población. No es fácil modificar un proyecto en curso, pero puede hacerse. Según mi experiencia, lo que más cuenta durante la supervisión es la capacidad del sociólogo del proyecto para recabar y presentar datos, especialmente datos sobre el terreno. La estrategia que yo siempre recomiendo a los consultores o sociólogos del Banco es que *sus informes sobre el terreno estén llenos de datos*, más que de cualquier otra cosa. Las organizaciones burocráticas formales tienden a reaccionar de una forma más receptiva cuando el sociólogo conoce los hechos sociales y demuestra que sabe lo que realmente está pasando, en lugar de exponer argumentos generales (o emocionales).

Nuevas herramientas para la investigación social aplicada

Para realizar este tipo de trabajo sobre el terreno orientado a la acción —integrando la recogida de datos con el análisis social y la elaboración de la estrategia recomendada— se necesita, además, una serie de herramientas nuevas en la investigación social (ver Cernea, 1992). Es imprescindible realizar dos cosas al mismo tiempo: simplificar algunos de los procedimientos tradicionales de la investigación sobre el terreno, demasiado largos y complejos, heredados de nuestros arsenales disciplinarios, pero también proteger la precisión de los métodos de investigación perfeccionados (o nuevos).

Entre las nuevas tendencias que se observan en la investi-

gación sobre el terreno, destacan una serie de procedimientos desarrollados en la última década y conocidos colectivamente como métodos de «evaluación rápida», de «valoración rápida», etc. Muchos de ellos, especialmente los que hacen hincapié en el elemento de la participación y corrigen las rigideces y desviaciones que existían en la relación unidireccional sujeto-objeto entre investigadores y personas estudiadas (integrada en algunos planteamientos tradicionales), representan un verdadero progreso. Es preciso acelerar la generación de datos sociales para cumplir los calendarios y demandas de planificación multidisciplinaria del desarrollo. De hecho, la investigación aplicada necesita procedimientos de evaluación más rápidos que los que la investigación académica básica suele utilizar. Los sociólogos del Banco, retados y motivados para responder a las demandas prácticas, han aprendido a elaborar y aplicar estos nuevos procedimientos, facilitando así la generación e incorporación de datos y variables sociales y culturales al trabajo de los proyectos de desarrollo.

La ventaja gnoseológica, es decir, la fertilidad de las técnicas de la investigación participada rápida (en términos de volumen y relevancia de la información que pueden generar) se basa no sólo en su «rapidez», sino principalmente en la propensión de estas técnicas a *recabar opiniones y reservas de conocimientos* de las propias personas «estudiadas», con objeto de movilizar la capacidad de las mismas para obtener, contrastar y organizar información disponible, aunque confusa y sin estructurar. En muchos casos, este enfoque es preferible a que esas mismas personas se limiten al papel de «encuestados» dóciles y privados de iniciativa, como suele ocurrir con los métodos convencionales. Por consiguiente, el diseño de estas técnicas y métodos de investigación nuevos y más eficaces debe considerarse como una parte integral del proceso más amplio de fabricación de nuevas herramientas (tanto conceptuales como metodológicas) que yo pienso que son necesarias para las ciencias sociales orientadas al desarrollo.

Sin embargo, como sociólogos que solemos realizar evaluaciones rápidas, nos hemos dado cuenta sobre el terreno

que los procedimientos de evaluación rápida tienen sus propias limitaciones. Por consiguiente, advertimos a nuestros colegas de las limitaciones y riesgos de las técnicas de investigación *demasiado* rápidas (Cernea, 1992). Algunos de estos procedimientos rápidos son *imposibles de reproducir a gran escala* de una manera sistemática. Lo que es incluso peor, otros no son más que procedimientos superficiales, incapaces de superar las pruebas de la recogida sistemática de información o la evaluación en profundidad de realidades culturales complejas. Los investigadores del desarrollo deben olvidarse de aceptar sin reservas dichos «procedimientos», por muy rápidos que sean, y comprender que no son lo suficientemente lentos para evitar prisas, distorsiones e información nueva, pero no contrastada: resumiendo, toda la serie de superficialidades que pueden aparecer como pago por la prisa.

Tampoco debemos olvidarnos de que ciertos tipos de datos *nunca* pueden ser recabados mediante investigaciones rápidas, sino exclusivamente mediante una investigación paciente, tradicional y larga. Podemos preparar un café instantáneo, que a veces incluso será sabroso, pero el análisis sociocultural instantáneo es un peligro para nuestra salud (y para el desarrollo).

INSTITUCIONALIZACION DE LAS DEMANDAS DE ANALISIS SOCIAL

Es importante *institucionalizar las normas de un organismo* sobre el tipo y productos de análisis social que deben incorporarse a los documentos de un proyecto. De ahí que el análisis social sea obligado en la preparación de un proyecto. En la práctica, difícilmente podemos esperar en esta etapa que se asigne un antropólogo del Banco a cada proyecto. No obstante, los directores de cada proyecto deben asegurarse de que se realiza un análisis social específico y se presentan algunos datos básicos. Y si no pueden hacerlo por sí mismos, deben disponer de los servicios de expertos en sociología,

principalmente de científicos sociales nativos del país en el que se implantan dichos proyectos. A este respecto, nunca haría suficiente hincapié en la importancia de contratar a científicos sociales nativos del país en cuestión, tema que ya he desarrollado anteriormente en profundidad (Cernea, 1982).

El ejemplo siguiente hace referencia al modo en que el trabajo de los científicos sociales debería estar integrado en los procesos de trabajo básicos de los organismos de desarrollo. Las directrices internas de 1971 del Banco Mundial para la tramitación y evaluación de proyectos requerían exclusivamente la evaluación técnica, económica y comercial de cada nuevo proyecto propuesto para financiación (Banco Mundial, 1971). Por consiguiente, durante largos años de fomento del desarrollo, las normas internas del Banco no exigían formal y explícitamente la consideración de las dimensiones sociales y culturales en ciertos momentos cruciales de la evaluación de los proyectos. Sin embargo, a finales del decenio de 1970 y principios del decenio de 1980, los científicos sociales del Banco criticamos estas directrices una y otra vez, alegando que eran unilaterales, insuficientes y distorsionantes y que el Banco debería institucionalizar también la evaluación sociológica. Finalmente, «venció» este argumento y en 1983 se volvieron a redactar las directrices internas para la evaluación de los proyectos, publicándose en enero de 1984. En esta redacción incluyen una sección explícitamente dedicada a la *evaluación sociológica* de los proyectos (Banco Mundial, 1984).

Las nuevas directrices recogen cuatro elementos clave que, en nuestra opinión, son *el núcleo de todo análisis y diseño sociológico* durante la preparación y la evaluación previa de las inversiones en proyectos de desarrollo. Estos elementos son los siguientes:

- a) Características sociales, culturales y demográficas de las poblaciones locales a las que se pretende beneficiar y de los grupos que pueden verse afectados negativamente.
- b) Organización social de las actividades productivas de

la población que habita en el área del proyecto (sistemas agrícolas, cooperativas, etc.).

c) Aceptación cultural del proyecto y compatibilidad de éste con las necesidades de los que se pretende beneficiar.

d) Estrategia *social* del proyecto, especificando los roles de todos los actores sociales relevantes y su interacción en la ejecución del proyecto, con especial hincapié en la *organización* de la participación de la población.

Estos cuatro requisitos pueden parecer decepcionantes por su simpleza, pero no es tan sencillo ponerlos en práctica. Son los pilares indispensables para cualquier intento de inducir el desarrollo mediante una intervención programada. Por supuesto, debo decir que con demasiada frecuencia el funcionario responsable de un proyecto o el director de un estudio no hacen todo lo necesario para que se cumplan estos requisitos en la preparación de nuevos proyectos de desarrollo. Sin embargo, la experiencia aporta pruebas indicativas de que, cuando se atienden estas demandas de análisis y diseño, el programa comienza con muchas más posibilidades de éxito y continuidad.

Hace poco leí un folleto editado por GTZ en el que se describe la «Economía aplicada de los proyectos». Espero que a mis colegas economistas de GTZ o del Banco Mundial no les moleste que diga que, en términos estrictamente económicos, acaso sea un folleto correcto, pero es equívoco para los demás profesionales, porque no contiene ni un rastro de sensibilidad sociológica que haga referencia al contexto cultural de los proyectos. El tipo de economía aplicada que propone está lisiada por la indiferencia y despreocupación hacia el tejido social en el cual se integra el proceso económico. Si un economista disciplinado siguiera estrictamente todas sus instrucciones, ignoraría de manera sistemática las variables sociales; aunque no por su culpa, el resultado sería un proyecto inadecuado desde el punto de vista social. Por desgracia, tal situación sigue dándose con bastante frecuencia, ya que estos enfoques econocráticos y limitados de miras no suelen cuestionarse.

POLITICAS CON UN CONTENIDO SOCIOLOGICO

Pasemos a exponer otro argumento: la necesidad de incorporar conocimientos sociológicos en las *políticas* generales de un organismo, no sólo en sus proyectos concretos.

Uno de los paradigmas académicos obsoletos a los que me he referido, y que han obstaculizado la antropología orientada al desarrollo, es la creencia tradicional de que el papel del científico social se reduce a *facilitar* información y que debe desistir de hacer recomendaciones o proponer las acciones pertinentes. Se define al científico social como un productor de información empírica, mientras que se considera al responsable de la formulación de políticas o al administrador como la persona que ha de decidir sobre la utilización de esos datos y sobre el curso de las acciones prácticas.

Este punto de vista prejudicado data de tan antiguo y está tan generalizado que incluso algunos científicos sociales lo aceptan o justifican por diversas razones. He aquí una declaración explícita al respecto:

«Un antropólogo prudente no intentará decirle a un administrador lo que debe hacer; su tarea consiste en facilitar los conocimientos que ha recabado y analizado por medios científicos y que el administrador puede utilizar si así lo desea.»

Es posible que no se esté de acuerdo con tal argumento, pero algunos científicos sociales, quizás muchos, acaso estén dispuestos a suscribirlo hoy día, a pesar de que restringe sus funciones. En cualquier caso, se trata de una propuesta respaldada por la tradición. Su formulación se debe a uno de los más respetados antepasados de la antropología social, A. R. Radcliffe-Brown (1950).

Sin menoscabo del respeto y la autoridad, creo que no deberíamos ajustarnos a ella. Una tal abdicación de la responsabilidad es inaceptable e innecesaria. Por el contrario, creo que deberíamos asumir la responsabilidad de participar en el proceso de la formulación de políticas. No tiene un gran mérito limitar de forma voluntaria nuestra contribu-

ción al suministro de datos. Por supuesto, el diseño de acciones-programas o instituciones no es una responsabilidad fácil, pero es crucial para el desarrollo de las ciencias sociales, porque en este campo podemos realizar una valiosa contribución. Y tenemos que hacerlo con prudencia y sin arrogancia, plenamente conscientes de las limitaciones inherentes a nuestro conocimiento y a nuestras herramientas analíticas.

Cuando las variables sociales se reflejan en directrices políticas, los problemas sociales se convierten en parte de la estructura normativa de la institución, en lugar de formar parte exclusivamente del temario que interesa a algunas personas. Cada política, como conocimiento de tipo regulador, opera como un potenciador. Los resultados activados y multiplicados por la formulación de políticas son mucho más eficaces que el *feedback* poco sistemático de las lecciones derivadas de proyectos pasados y aplicadas a proyectos nuevos. Una vez que se incorporen los supuestos sociales y culturales como componentes políticos, los profesionales guiados por estas políticas están obligados a considerar las variables culturales, a analizar la organización social de la población y a aportar las destrezas profesionales necesarias para realizar el trabajo de forma competente.

Esta dialéctica entre conocimiento sociológico, experiencia práctica y directrices políticas demuestra que la formulación de políticas sociales debe abordarse como un conjunto de normas cambiantes y no como la promulgación de *dictados* en nombre de los gobiernos o de cualquier otro responsable de la formulación de políticas. La conversión de los resultados de la investigación en mandatos políticos es el camino para conseguir un impacto a gran escala. Sin embargo, hay que admitir que los antropólogos del desarrollo no suelen tener suficiente experiencia y conocimientos prácticos derivados de proyectos reales, ni están familiarizados con la cultura y los procedimientos del organismo para poder realizar fácilmente esta conversión. Pese a ello, se trata de una operación que deben aprender, porque no podemos contentarnos con que los

conocimientos sociológicos se llenen de telarañas en las estanterías hasta que un administrador decida utilizarlos.

Para tener éxito en la formulación de políticas, debemos lanzar un mensaje significativo, persuasivo y correctamente articulado. En el Banco Mundial hemos conseguido hacerlo en algunas áreas, aunque todavía queda mucho por hacer en otras. A continuación se comentan las experiencias del Banco Mundial en algunos ámbitos.

Poblaciones autóctonas

Este primer ejemplo hace referencia a la formulación de directivas políticas para el personal del Banco que trabaja en proyectos que afectan a territorios habitados por poblaciones autóctonas. Durante muchos años, los proyectos del Banco no tuvieron en cuenta la organización social y cultural distintiva de las poblaciones tribales. Las consecuencias fueron negativas. Sin embargo, en 1981-1982 se formularon directrices políticas para proteger a las poblaciones tribales en todos los proyectos financiados por el Banco que afectaran a grupos tribales (Banco Mundial, 1982). Estas directrices se han aplicado a numerosos proyectos desarrollados en Brasil, Perú, India, Colombia, etc., cuyo diseño y estrategia se han modificado y mejorado en consecuencia.

Las poblaciones autóctonas suelen figurar entre los segmentos más pobres de la población. Con frecuencia, su situación socioeconómica las hace más vulnerables y reduce su capacidad para defender sus intereses y hacer valer sus derechos en relación con el suelo y con otros recursos productivos. En la medida en que las poblaciones autóctonas resultan afectadas por los proyectos de desarrollo, la cuestión deviene compleja y controvertida. El debate suele plantearse como una decisión entre dos posiciones contrarias. Una de ellas consiste en aislar a la población autóctona cuyas prácticas culturales y económicas la hacen más vulnerable frente a grupos externos más poderosos. Las ventajas de este planteamiento consisten en que se contemplan medidas especiales

de protección y se conserva la identidad cultural; el coste puede ser que se desaprovechen los beneficios de los programas de desarrollo. La postura contraria sostiene que la población autóctona debe asimilar los valores y actividades económicas de la sociedad dominante para participar en el desarrollo del país. En este caso, habría que considerar como beneficios la posibilidad de conseguir mejoras más rápidas en las oportunidades económicas y sociales, aunque al coste de una pérdida gradual de las diferencias culturales. Las compensaciones suelen ser delicadas y difíciles de calibrar; es más, no es el «responsable externo» del desarrollo o el investigador social el que tiene que decir cuáles son las más adecuadas.

El planteamiento del Banco consiste en garantizar que las poblaciones autóctonas no sufran efectos negativos durante el proceso de desarrollo y que los proyectos financiados en esas áreas produzcan beneficios sociales y económicos compatibles desde una perspectiva cultural. El Banco es partidario de que la estrategia para la solución de los problemas de las poblaciones autóctonas se base en una *participación informada* de ellas mismas.

Los científicos sociales del Banco han señalado, y han conseguido que se incorpore a las directrices formales del Banco, que la identificación de las preferencias locales a través de consultas, la incorporación de conocimientos autóctonos al diseño de los proyectos y el empleo desde un principio de especialistas nativos con experiencia son medidas necesarias para la preparación de proyectos que afectan a poblaciones autóctonas y a su derecho de disponer de recursos naturales y económicos. La participación informada podría permitir a los propios afectados considerar distintas alternativas, sopesar pros y contras y elegir.

Las experiencias acumuladas durante el decenio de 1980 en la aplicación de estas directrices a los proyectos financiados por el Banco que afectaban a grupos autóctonos, se han analizado tanto en informes internos como en estudios publicados (ver Davis y Wali, 1993). Teniendo en cuenta estas

experiencias, así como la investigación antropológica realizada con independencia de las actividades del Banco, los científicos sociales de éste revisaron y enriquecieron en 1990-1991 las anteriores directrices (1982). En septiembre de 1991, el Banco publicó formalmente un nuevo documento, «Directivas operativas 4.20 sobre poblaciones autóctonas» (ver Banco Mundial, 1991), que recoge los conocimientos derivados de las más recientes investigaciones, así como las experiencias prácticas y las oportunidades en la ejecución de proyectos. En él se adoptan criterios más amplios para reflejar la diversidad de definiciones y sensibilidades en diferentes países en desarrollo. Se hace hincapié en la necesidad de respetar plenamente la diversidad cultural y los derechos humanos de las poblaciones autóctonas y de garantizar que los beneficios sociales y económicos que consigan estén en armonía con sus preferencias culturales (5). Se han reforzado las restricciones para reducir la financiación del Banco a proyectos de prestamistas que afecten a poblaciones autóctonas y que no incluyan planes adecuados de mitigación.

Desplazamientos y reasentamiento de poblaciones

Otro ejemplo interesante de la vinculación entre investigación, política y práctica es el relativo a la política del

(5) En las nuevas directrices del Banco cabe destacar la exigencia de que, en los proyectos de inversión que afecten directamente a poblaciones autóctonas, los prestamistas preparen un plan especial de desarrollo ajustado a la política del Banco. Entre los requisitos clave para un enfoque adecuado del proyecto que se mencionan explícitamente en las directrices destacan los siguientes: a) preparación de un plan de desarrollo adecuado desde un punto de vista cultural y basado en la plena consideración de las alternativas preferidas por las personas afectadas por los proyectos; b) estudios de previsión de tendencias adversas que probablemente se vean inducidas por el proyecto y diseño de medios para evitarlas o mitigarlas; c) dotación a las instituciones responsables de la interacción entre el gobierno y las poblaciones autóctonas de especialistas que tengan las destrezas sociales, técnicas y legales necesarias para llevar a cabo las actividades de desarrollo propuestas; d) consideración, en la elaboración de un plan, de las pautas locales de organización social, las creencias religiosas y la utilización de recursos en el diseño del plan; e) necesidad de que las actividades de desarrollo fomenten sistemas de producción que se adapten bien a las necesidades y al entorno de las poblaciones autóctonas y que ayuden a los sistemas de producción sometidos a tensiones a alcanzar unos niveles sostenibles; y f) exclusión de todo agravamiento de la dependencia de la población autóctona respecto de las entidades del proyecto (Banco Mundial, 1991).

Banco Mundial respecto a los proyectos que dan lugar al desplazamiento de poblaciones. El desplazamiento forzoso es frecuente en proyectos de construcción de presas para riego y producción de energía, construcción de autopistas o puentes, infraestructuras urbanas, etc. La historia de lo que sucede a la población obligada a desplazarse suele ser triste.

Los sociólogos del Banco encargados en 1979-1980 de redactar las directrices políticas sobre los desplazamientos generados por este tipo de proyectos y el propio Banco institucionalizaron estas directrices en una declaración formal (Banco Mundial, 1980). Fue la primera ocasión en que un organismo internacional de desarrollo adoptó oficialmente una política en esta compleja esfera. Esa política se basaba directamente en la investigación sociológica para demostrar lo difícil que es para la mayoría de las personas desplazadas reestablecer nuevas formas de producción, de sociedad y de cultura una vez que han perdido la referencia del suelo y los marcos socioculturales de sus existencias. Imponiendo determinados requisitos normativos en las operaciones financiadas por el Banco (6) para evitar o mitigar las consecuencias negativas del desplazamiento forzoso, la política preparada por los expertos en ciencias sociales del Banco colocaban a éste a la cabeza de los organismos de desarrollo nacionales e internacionales enfrentados a problemas de reasentamiento involuntario.

Varios años después de la adopción de esa política, emprendimos un análisis (en 1984/85) para evaluar su eficacia y su grado de cumplimiento en los proyectos del Banco. El estudio demostró que entre 1979 y 1985 se produjeron casos de reasentamiento involuntario, sólo en la agricultura y la energía, en unos 40 proyectos desarrollados en 27 países, y que los desplazamientos totales habían afectado como mínimo a 750.000 personas. Otra conclusión del estudio era que, cuando se aplica una nueva política, ya sea en su totalidad o en parte, se produ-

(6) Estas directrices, obligatorias para el personal del Banco, también influyen en las actividades de los planificadores en los organismos prestamistas en los países en desarrollo, de los consultores y empresas de consultoría, etc.

cen importantes mejoras en la planificación y desarrollo de las actividades de reasentamiento. Se obtuvo asimismo una serie de datos sobre la reiteración de determinadas deficiencias en la preparación o ejecución de los proyectos que implicaban reasentamientos, tales como las siguientes:

- Distorsión técnica que daba lugar a un distanciamiento de los proyectos respecto de los problemas sociales de los reasentamientos.
- Mala planificación de los reasentamientos.
- Recuento sistemáticamente incompleto de las poblaciones desplazadas.
- Planificación inexistente o inadecuada del restablecimiento de la producción.
- Falta crónica de financiación de los componentes del reasentamiento.
- Falta de atención, en el diseño del proyecto, a la oposición de la población destinada a acoger los reasentamientos.
- Falta de participación de las personas afectadas en la planificación del reasentamiento.

El estudio recomendó al Banco la adopción de mejoras en el tratamiento social, económico y técnico del desplazamiento de poblaciones, así como de diversas medidas institucionales para aumentar la coherencia y aplicabilidad de sus políticas (7).

Todas las recomendaciones del estudio relativas a políticas, operaciones y dotación de personal fueron aceptadas por la dirección del Banco. En 1986 se publicó una declaración política que complementaba las anteriores directrices y se dio a conocer la política del Banco (Banco Mundial, 1990; Cernea, 1988, 1993). El trabajo de mejora de la política y de sus

(7) Merece la pena mencionar, aunque sólo sea de pasada, que este tipo de estudios internos sobre la concordancia (o discrepancia) entre la política y la ejecución real de un proyecto constituye un prometedor campo de investigación que los científicos sociales deberían atender más a menudo. Pueden realizarse internamente estudios de este tipo en relación con muchos temas sobre los cuales algún organismo haya emitido declaraciones normativas.

procedimientos operativos ha ido incluso más lejos: los científicos sociales del Banco, por sugerencia de colegas ajenos a este organismo, han actualizado y reforzado recientemente las directrices referentes al desplazamiento de poblaciones en los proyectos del Banco (Banco Mundial, 1990).

Como resultado, el Banco empezó a acudir a un elevado número de sociólogos y antropólogos adicionales para intensificar el trabajo según las líneas recomendadas. Las estadísticas internas demostraron un incremento del trabajo de expertos en ciencias sociales contratados por el Banco y, lo que es todavía más importante, por sus prestamistas. Los estudios de evaluación continua están documentando mejoras aún en curso (Butcher, 1990; Guggenheim, 1993). Es más, en 1993 se inició un nuevo estudio de toda la cartera de proyectos del Banco que implican el desplazamiento de poblaciones. Su objetivo es analizar la eficacia de la política de reasentamiento y mejorar la calidad de estas operaciones de acuerdo con las directrices aplicadas. En 1993 se identificaron más de 130 proyectos de ese tipo y en la actualidad los especialistas sociales del Banco proceden a un análisis exhaustivo *sobre el terreno* de los reasentamientos llevados a cabo. A finales de 1994 se publicará un informe. Este análisis profundo y continuo demuestra que las dificultades de los desplazamientos no se resuelven formulando sin más una política adecuada. Con todo, es evidente que la calidad de las operaciones de reasentamiento en muchos países en desarrollo está mejorando gradualmente gracias a esos esfuerzos concertados y persistentes. Se aplican mejores estrategias de implantación y se canalizan más recursos financieros hacia la resolución de los problemas de reasentamiento.

Estas actividades demuestran, sin lugar a dudas, por qué y cómo pueden y deben incorporarse a los organismos de desarrollo conocimientos sociológicos y personal con experiencia social: aportan un «valor añadido» y distintivo a la formulación de políticas, a la vigilancia de su aplicación, al diseño e implantación de proyectos, a la evaluación de su impacto y al mantenimiento de los vínculos con la investigación social básica.

A su vez, considero que las propias disciplinas sociales, principalmente la sociología y la antropología, han resultado conceptualmente enriquecidas por el innovador trabajo desarrollado por los expertos en ciencias sociales del Banco Mundial, dado que este trabajo suele abrir nuevos caminos. Existen delicadas cuestiones metodológicas y epistemológicas sobre el modo de convertir los conocimientos sociales en mandatos políticos que han sido y están siendo abordadas, y la experiencia de su resolución ha permitido extraer lecciones aplicables en ámbitos similares (8).

Otros ámbitos: educación, desarrollo urbano y bosques

El trabajo sociológico ha contribuido también directamente a la reelaboración de las políticas del Banco en otros sectores y cuestiones, especialmente los relativos al desarrollo de recursos humanos y a la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, el documento de política publicado por el Banco sobre sus objetivos y su apoyo a los sistemas de enseñanza primaria en los países en desarrollo se basa en un análisis sociológico de los criterios de igualdad social y cultural, antecedentes familiares de los niños y otras variables sociales (Banco Mundial, 1990b; Lockheed y Verspoor, 1991).

También la primera política interna publicada sobre el trabajo en apoyo de las organizaciones no gubernamentales incorporaba expresamente nuevos criterios institucionales en las prácticas del Banco. En concreto, se beneficiaba directamente de análisis y estudios sociológicos realizados con anterioridad en el propio Banco (Banco Mundial, 1990c; Cernea, 1989) y ha dado lugar a un intenso esfuerzo de todo el Banco por extraer lecciones de la participación en diversos proyectos en curso (ver Williams y Bhatnagar, 1993). Los científicos sociales contribuyeron asimismo de forma

(8) Para una descripción detallada de este progreso conceptual y metodológico de los dilemas de equilibrio entre los pros y contras de las distintas alternativas prácticas, o de la necesidad de elaborar procedimientos institucionales y herramientas analíticas, véase Cernea (1993).

importante al documento de política del Banco sobre política urbana y desarrollo económico (Banco Mundial, 1991a).

Otro importante documento de política del Banco, publicado en 1991 y referente al sector de los bosques (Banco Mundial, 1991b) y a las actividades operativas en numerosos proyectos de repoblación forestal, ha contado asimismo con una importante aportación de sociólogos y antropólogos, tanto pertenecientes al Banco como a los organismos prestatarios. En la actualidad, la nueva División Social del Banco trabaja «en equipo» para preparar un documento general sobre política social, que se completará con unas directrices prácticas de evaluación social.

Aun habiéndose hecho importantes progresos, queda mucho por hacer en el aspecto sociocultural de los proyectos de desarrollo, que sigue sin abordarse sistemáticamente. Hay mucho que los sociólogos del Banco todavía no hacen, bien por su reducido número para el volumen de las tareas encomendadas, bien porque aún no se han invertido las tendencias dentro de la institución o entre los organismos financiados. Esta labor de incorporación de conceptos, conocimientos y métodos sociológicos al trabajo de desarrollo no es nada sencilla y yo no quisiera dar la impresión de que en el Banco Mundial la sociología fue un descubrimiento que sólo esperaba a producirse para ser bien acogido por todo el mundo. Hemos recorrido la mitad del camino. Sin embargo, todavía nos queda la mitad más larga. Citando a Rainer Maria Rilke, *«no creas que quien intenta consolarte vive impasible entre las palabras sencillas y sosegadas que a veces te hacen tanto bien. Su vida está llena de dificultades y tristezas y su situación es mucho peor que la tuya. De lo contrario, nunca hubiera podido encontrar esas palabras»*.

Sí, todavía queda mucho por hacer.

Para concluir, incluso cuando escribo o hablo sobre mis propias experiencias o las de mis colegas, pienso que nuestro trabajo es extraordinariamente apasionante. Creo que todos los sociólogos y antropólogos que trabajan en el ámbito del

desarrollo son, de hecho, afortunados, en cierta forma quizás más afortunados que sus otros colegas, porque su trabajo tiene consecuencias inmediatas. Afecta directamente a las personas, y esperamos —y muchas veces vemos— que afecta a las personas para bien. Si se hace un buen trabajo, los resultados pueden ser enormemente gratificantes; puede evitarse que sucedan muchas cosas malas y ayudar a que se hagan realidad algunas cosas buenas.

BIBLIOGRAFIA

- BUTCHER, DAVID (1990): *A Review of the Treatment of Environmental Aspects of Bank Energy Projects*, PRE Working Paper, Banco Mundial, marzo.
- BANCO MUNDIAL (1991a): *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. A World Bank Policy Paper. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1991b): *The Forest Sector. A World Bank Policy Paper*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1991c): *Operational Directors 4.30, Involuntary Resettlement*. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1989): *Operational Directive 14.70, Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1990): *Primary Education: A World Bank Policy Paper*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1986): «Operational Manual Statement N° 2.20», *Project Appraisal*.
- BANCO MUNDIAL (1982): «Operational Manual Statement N° 2.34». *Tribal People in Bank Financed Development Projects*.
- BANCO MUNDIAL (1980): «Operational Manual Statement N° 2.33». *Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank Financed Projects*, febrero.
- BANCO MUNDIAL (1971): «Operational Manual Statement N° 2.20». *Project Appraisal*.
- CERNEA, MICHAEL M. (1993) (en prensa): *Social Science Research and the Crafting of Policy on Population Resettlement*, en Cernea, Mi-

- chael M. y Scott Guggenheim: *Anthropological Approaches to Involuntary Resettlement, Policy Practice and Theory*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- CERNEA, MICHAEL M. (1992): *Re-tooling in Applied Social Investigation for Development Planning. Some Methodological Issues*, en vol. Scrimshaw, Nevin S. y Gary R. Gleason (eds.): *Rapid Assessment of Health Related Programs*. INFDC, Boston.
- CERNEA, MICHAEL M. (1990): *From Unused Social Knowledge to Policy Creation. The Case of Population Resettlement*, Harvard University, Harvard Institute for International Development, DDP N° 342, 1990.
- CERNEA, MICHAEL M. (1989): *Nongovernmental Organizations and Local Development*, Discussion Paper N° 40, Banco Mundial, Washington, D.C.
- CERNEA, MICHAEL M. (1988): *Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Bank-Financed Projects*. Technical Paper N° 80, Banco Mundial, Washington, D.C.
- CERNEA, MICHAEL M. (1982): *Indigenous Anthropologists and Development-Oriented Research*, en Hussein Fahim (ed.): *Indigenous Anthropology in Non-Western Countries*. Durham, Carolina Academic Press.
- DAVIS, SHELTON H. y ALAKA WALI (1993): *Indigenous Peoples and Tropical Forest Management in Latin America*, Working Paper N° 1100, Environment Dept., Banco Mundial.
- EVERS, HANS-DIETER (1991): *Optimizing the Use of Social Science Know-How in Development Cooperation*, en Mr. Schonhuth, M. (ed.): véase esta bibliografía.
- GUGGENHEIM, SCOTT (1993): «Peasant, Planners, and Participation: Resettlement in Mexico», en Michael M. Cernea y Scott Guggenheim (eds.): *Anthropological Approaches to Involuntary Resettlement: Theory, Policy, Practice*, Boulder, CO, Westview Press.
- KIEVELITZ, UWE (1991): *Two Steps Forward, One Step Back? A Critical Self-Reflection on Social Science Involvement in GTZ over the Last 10 Years*, in vol. Schonhuth, M. (ed.): véase esta bibliografía.
- KOTTAK, CONRAD (1991): *When People Don't Come First*, in Michael M. Cernea (ed.): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*, 2nd edition, Oxford University Press.
- LOCKHEED, MARLAINE y ADRIAN VERSPOOR (1991): *Improving Primary Education in Developing Countries*, New York-Oxford University Press.

- RADCLIFFE-BROWN, A. R. (1950): In Radcliffe-Brown and Darryl Forde (eds.): *African Systems of Kinship and Marriage*, London, New York, KPT.
- RILKE, RAINER MARIA (1962): *Letters to a Young Poet*, NY, W.W. Horton & Co., p. 72.
- SCHONHUTH, MICHAEL (ed.) (1991): Proceedings of the Workshop organized by GTZ on the topic: *The Socio-Cultural Dimensions in Development: The Contribution of Sociologists and Social Anthropologists to the Work of Development Agencies*, Eschborn.
- SCOTT, ROBERT A. y ARNOLD R. SHORE (1979): *Why Sociology Does Not Apply: A Study of the Use of Sociology in Public Policy*. Nueva York: Elsevier.
- SIMSON, UWE (1991): *Development Projects and Science: Demands Made by Decision makers in the Administration on their Cultural-Science Advisers*, en Schonhuth, M. (ed.): véase esta bibliografía.
- WILLIAMS, AUBREY y BHUVAN BHATNAGAR (eds.) (1993): *Participatory Development and the World Bank. Potential Directions for Change*. Discussion Paper N° 183, Banco Mundial, Washington, D.C.

Palabras clave: Organismos de desarrollo; Banco Mundial.

RESUMEN

Los sociólogos y antropólogos que trabajan en el Banco Mundial realizan diversos tipos de actividades: 1) análisis social; 2) diseño social para la preparación y valoración de proyectos; 3) revisión de problemas sociales durante la ejecución de proyectos y evaluación una vez concluidos; 4) investigación social, y 5) formulación de políticas. En ocasiones surgen tensiones entre los enfoques sociales y las orientaciones econocéntricas o tecnocéntricas. La participación de los actores sociales de base en los programas de desarrollo no puede aumentarse mediante un diseño social, unos incentivos y una organización social adecuados. Los proyectos de desarrollo agrario y rural constituyen un área esencial en la que los sociólogos realizan una aportación importante, al igual que ocurre con los proyectos de asentamiento, de reasentamiento, de repoblación forestal, de desarrollo urbano y de educación. El autor afirma que la institucionalización formal del papel de los especialistas sociales en la administración y en los organismos que se ocupan de las inversiones para el desarrollo es esencial y aumentará la eficacia de estos programas.

RÉSUMÉ

Les sociologues et les anthropologues qui travaillent pour la Banque Mondiale réalisent divers types d'activités: 1) analyse sociale; 2) conception sociale en vue de la préparation/évaluation de projets; 3) révision de problèmes sociaux durant l'exécution des projets et évaluation de ces projets à leur achèvement; 4) recherche sociale, et 5) formu-

lation de politiques. Il se produit parfois des tensions entre les optiques sociales et les orientations éthnocentriques et technocentriques. La participation des acteurs sociaux de base dans les programmes de développement ne peut augmenter ni en fonction de la conception sociale, ni des motivations, ni de l'organisation sociale. Les projets de développement agricole et rural constituent un domaine essentiel auquel les sociologues contribuent de façon importante. Il en va de même pour les projets de colonisation, de réinstallation, de reboisement, de développement urbain et d'éducation. L'institutionnalisation formelle du rôle des spécialistes sociaux au sein de l'administration et des organismes s'occupant des investissements pour le développement est, d'après l'auteur, absolument primordiale et augmentera l'efficacité de ces programmes.

SUMMARY

The sociologists and anthropologists working in the World Bank carry out several types of activities: 1) social analysis; 2) social design for project preparation and appraisal; 3) review of social problems during project implementation and evaluation after completion; 4) social research; 5) policy formulation. Tensions arise sometimes between social approaches and econocentric or thecnocentric biases. The participation of grassroots social actors in development programs cannot be increased by appropriate social design, incentives and social organization. Agricultural and rural development projects are an essential area to which sociologists contribute substantially, as well as projects for land settlement, resettlement, afforestation, urban development, education. The author argues that formal institutionalization of the role of social specialists in government and agencies dealing with investments for developments is essential and will increase the effectiveness of such programs.

