

Información para la toma de decisiones en la planeación del desarrollo local*

Jenny Andrea Vélez V.¹
Claudia Patricia Llantén M.²
Ligia de Salazar³

Resumen

Objetivo: establecer relaciones entre información y toma de decisiones en torno a la planificación del desarrollo local, estudiando los usos de información en un proceso de planeación territorial en un área de Cali, Colombia. Métodos: se realizaron entrevistas semiestructuradas, grupos focales y revisión documental. Se definieron 19 categorías de estudio mediante análisis deductivo e inductivo. Se realizó análisis horizontal y vertical de la información y se contrastaron fuentes y métodos. Se indagó sobre actores de las decisiones, tipos de información usada, tipos de uso, flujos y necesidades de información. Resultados: se identificaron valores subyacentes a la acción de los decisores, basados en sus percepciones. Se encontró que la información se considera como objeto que debe controlarse, que da poder. También se identificaron como determinantes de

uso la información que desconoce necesidades comunitarias, el sentimiento de impotencia de las comunidades, la desconfianza en el proceso y en el gobierno y la visión sesgada de la planeación como asignación de dineros. Discusión: es pertinente establecer procesos de información que valoren, cualifiquen y complementen conocimientos comunitarios con mejoramiento de información institucional; que acerquen las comunidades al gobierno y a procesos políticos y que contribuyan al empoderamiento para una equitativa participación comunitaria en las decisiones de la planeación del desarrollo.

Palabras clave

Toma de decisiones, planificación participativa, información pública, desarrollo regional

* Tercer premio en las jornadas de investigación del III Congreso Internacional de Salud Pública, organizado por la Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez de la Universidad de Antioquia, en Medellín, del 28 al 30 de octubre de 2003. El trabajo se realizó con el apoyo del Programa de Subvenciones para la Investigación (PSI) de la Organización Panamericana de la Salud. Este artículo es una síntesis del informe final del trabajo de grado presentado a la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle para obtener el título de magíster en salud pública. El trabajo obtuvo la calificación de meritorio (abril, 2003).

1 Comunicadora social, magíster en salud pública; coordinadora de comunicaciones del Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública, (CEDETES) de la Universidad del Valle. E-mail: javelez@cedetes.org

2 Médica, magíster en salud pública, Universidad del Valle.

3 Enfermera, Ph.D. en evaluación, MPH, MAS; directora del Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública (CEDETES) de la Universidad del Valle.

Recibido: 8 de febrero de 2004. Aceptado: 18 de marzo de 2004

Information for making decisions in planning local development

Abstract

Objective: to establish relationships between information and decision making in planning local development, in Cali, Colombia, studying the information usage in a process of territorial planning. Methods: information was collected through semistructured interviews, focal groups, and document review. Nineteen study categories were defined through deductive and inductive analysis. Methods and sources were contrasted and compared via horizontal and vertical analysis. A quest was accomplished about the actors and their decisions and about the type of information they used as well as the needs of information, its flows and its usage. Results: values underlying the actors' decisions were identified and pointed out as values based on their perceptions. Information is conceived as a means that should be controlled. It was observed that equal participation is expressed as a value but not carried out in practice. Among the determinants of usage the following were identified: information that neglects community needs, a feeling of impotence in the communities, mistrust on the process and on the government, and a reduced vision of planning as if it merely were as money assignment. Discussion: it is mandatory to establish processes of information that value, qualify, and complement community knowledge with an improvement of the institutional knowledge, bringing together communities and government in a political process aiming to empowerment towards a balanced participation in development related decisions.

Key words

Decision making, participative planning, public information, regional development

tipos de información, tipologías de uso de la información, flujos de información y necesidades de información.

Se contrastaron fuentes y métodos y se realizó análisis horizontal y vertical de la información. Empleando Ethnograph, se establecieron listas de conteo, lo que mostró frecuencias de repetición de respuestas a un tema o categoría. Se identificaron patrones de respuesta y relaciones entre categorías, analizando causas y explicaciones. Se hicieron controles cruzados durante las entrevistas y entre los entrevistados para comparar versiones. Se revisó permanentemente la evidencia que sustentara los hallazgos, identificando alusiones claves, es decir, sentencias de los informantes dotadas con un sentido y que reflejaran percepciones y valores sobre un determinado aspecto de estudio. Empleando resúmenes escritos sencillos y carteleras, los resultados del estudio fueron devueltos y discutidos con los tomadores de decisión comunitarios. También se entregó un resumen que fue debatido en reuniones con funcionarios gubernamentales.

Resultados

Se obtuvieron 1.323 alusiones relacionadas con las categorías de estudio. La mayoría de las alusiones señala como importante la información en las decisiones y que estas deben ser resultado del consenso de los agentes del desarrollo; sin embargo, lo anterior no está determinando prácticas de uso de información en ese sentido. Se hallaron también diversas limitantes especialmente relacionadas con el ejercicio coercitivo del poder.

La visión de los actores sobre la planificación fue uno de los principales determinantes del uso de información para tomar decisiones. Los decisores comunitarios ven la planificación solo como un proceso para asignar recursos económicos y que se realiza sin una “visión de territorio” (86% de 95 alusiones relacionadas).

Se percibió un monopolio de información no solo por parte de las instituciones gubernamentales, sino entre los mismos actores comunitarios (86% de 78 alusiones); se menciona que “el que más saliva tiene más hojaldra come... ahí la información la tienen unos, y la utiliza el que tenga más sentido de con-

vencimiento con los otros” [C14E10CA Lines 439-442]

Los entrevistados describen dos tipos de información en las decisiones: información institucional, proveniente de instancias principalmente gubernamentales, e información referencial, surgida de la experiencia personal, el conocimiento y la percepción de los individuos y grupos. La mayoría considera que la planeación del desarrollo se basa principalmente en información referencial.

Se identificaron dos principales tipos de uso de la información. De 178 alusiones que sustentan esta categoría, 46% indicó el uso de la información como instrumento para presionar una determinada acción de otros —como el caso del uso de la información financiera— y 35%, el uso de la información como recurso para respaldar y mantener liderazgos generalmente impuestos, por parte de determinados actores.

Los entrevistados no identificaron flujos claros de información o procesos sistémicos de producción, procesamiento, distribución y uso de la misma en los que las comunidades participen activamente. Los hallazgos en torno a esta categoría muestran que los mecanismos de difusión determinan, con mayor frecuencia, el uso de información en la planificación local, frente a otros determinantes que aparecieron como relevantes en las entrevistas, tales como la credibilidad en torno a las posibles fuentes. Se consideraron necesarios e importantes los mecanismos disponibles para la difusión de información en el contexto local —carteleras, sala informativa comunitaria, periódico comunitario— pero están manejados de modo inapropiado. Se resaltó la necesidad de fortalecer procesos más interpersonales de comunicación en conjugación con procesos mediáticos, a fin de reducir el impacto de factores como la baja alfabetización y la poca educación en consumo de medios, como limitantes de uso de información.

Se puede enunciar una serie de obstáculos que actúan como determinantes de uso de información por parte de los decisores comunitarios: falta de gobernabilidad en las decisiones y de credibilidad en el proceso; deficiente formación e información de los actores en torno al objetivo y a su papel en la

planificación; barreras de comprensión y acceso físico a información; información institucional disponible fragmentada e incoherente; poca intención y actitud de búsqueda de información por parte de las comunidades, de la mano con una falta de cultura de uso de información; y falta de sentido de pertenencia de algunos actores por el territorio.

Aspectos mencionados por los entrevistados y que podrían fortalecer un uso más adecuado de la información en la planificación territorial se refieren a: contar con un espacio que aglutine información de fácil acceso sobre el territorio; diseñar estrategias de comunicación efectivas entre comunidades e instancias gubernamentales para producir conjuntamente y obtener información actualizada y oportuna para las actividades comunitarias; desarrollar estrategias que incluyan en mayor medida a la comunidad en las decisiones sobre la información que se proveerá y para que las entidades gubernamentales usen y contrasten la información de origen comunitario con la que ellos manejan; emplear personas de la zona en el levantamiento de datos del territorio; establecer un continuo proceso de cualificación para la participación y la gestión; y finalmente, desarrollar mayores habilidades de los facilitadores de la planificación para fortalecer y promover la participación equitativa de todos los actores en las decisiones.

Conclusiones y discusión

Este estudio permitió identificar una serie de factores determinantes del uso de información en las decisiones, que aporta pistas claves para orientar estudios posteriores que profundicen en una mayor comprensión de la relación entre información, toma de decisiones y empoderamiento.

Los hallazgos muestran que, en el contexto de estudio, la información se usa como un objeto que debe controlarse porque da poder, lo que redundo en exclusiones, monopolios e inequidades en la participación y acceso a decisiones. Se identifica que las relaciones entre información y toma de decisiones están mediadas principalmente por dos tipos de determinantes: un primer tipo que es producto de los procesos de producción, flujos y distribución de información que se generan en el territorio local;

y el segundo, que está relacionado con condiciones estructurales del territorio, derivadas de la cultura, formación y valores de las comunidades frente a los procesos participativos y de decisiones.

Si se ve la planificación local como el espacio de comunicación entre gobierno y comunidades, en ella deben confluír equitativamente y en relación dialógica las visiones, sentidos e intereses de ambos actores frente al proceso. Eso implica que, en términos de usos y necesidades de información para tomar decisiones, se requiera diseñar formas creativas de complementar ambos tipos de información. Se expresa la necesidad de que la información del propio contexto cobre sentido para los tomadores de decisión comunitarios; por tanto, un afán y una necesidad por su participación en su construcción.

En relación con los usos de información, este estudio ofrece una mirada pragmática y de construcción de sentido y de valores, en contraste con otros estudios que los abordan generalmente desde una perspectiva “matemática”, que reproduce el modelo de información ya agotado, centrado en la producción, transmisión y recepción de datos.

Los principales hallazgos muestran que aunque hay conciencia sobre la importancia de la información para que la comunidad participe equitativamente en la toma de decisiones, esto no se observa en la práctica. La información se ve como objeto que debe controlarse, que da poder a unos pocos actores para imponer su posición e influir en decisiones, especialmente información relacionada con recursos financieros.

Información institucional que no responde a necesidades comunitarias, inapropiados mecanismos de difusión, pocas posibilidades de acceso y débil sentimiento de autoeficacia individual¹⁶ aparecen entre los principales determinantes de uso de información en las decisiones de la planificación del desarrollo. Limitado sentido de identidad y pertenencia con el territorio, débiles lazos de confianza y cohesión entre los grupos sociales y una sesgada visión de la planificación como toma de decisiones económicas explican también los usos descritos, a la luz de los hallazgos de este estudio. De acuerdo con los trabajos de Britz, Blignaut y Ponelis,¹⁷ lo

anterior muestra que la planificación del desarrollo se está basando en información pobre. También porque la información se usa como instrumento de exclusión, por la falta de apreciación del papel de la información y por la deficiente "alfabetización" del público para su uso.

Richeri¹⁸ afirma que la necesidad y la habilidad de seleccionar y escoger información están estrechamente ligadas a las oportunidades que las condiciones individuales y sociales ofrecen para que esta información pueda ser utilizada, valorada y aplicada. En este estudio se observó que para muchos individuos, el problema radica no solo en deficientes condiciones sociales, sino en la falta de experiencia que condiciona su actitud para utilizar la información obtenida de su contexto, encontrarle sentido y transformar sus estructuras de conocimiento, de tal manera que se incrementen las probabilidades de la información se use en las decisiones. Estos aspectos han sido también considerados claves en los principios de la teoría de sense-making de Dervin.⁸

Por otro lado, el interés por acceder y fortalecer la capacidad para entender, juzgar, discernir y usar información del propio contexto para actuar es también un indicador de grados de empoderamiento comunitario.^{19,20} El proceso de planificación local podría convertirse en un sensor de este indicador en la comuna y contribuir a orientar las acciones de proyectos u organismos que trabajen en ese campo.

Si bien existe un grado de acuerdo sobre el valor de la información, e incluso se escribe mucho sobre su importancia para el desarrollo "ya que se entiende que la mejor decisión es una decisión informada", la provisión de información útil para el desarrollo de sectores menos favorecidos no suele ser tomada en cuenta como actividad fundamental en nuestros países. Esto podría superarse si las instituciones del nivel central y local se preparan más adecuadamente para atender las necesidades de información de las comunidades, adaptando sus estructuras y procesos.

Se hace relevante la realización de estudios que profundicen en comparaciones que evidencien impacto real de la información en el logro de las metas de la planeación del desarrollo, en construir proce-

sos de información y comunicación que acerquen la planificación a las necesidades de las comunidades, y las comunidades al gobierno, y en ayudar a construir argumentos desde nuestro contexto que demuestren contundentemente que buenas decisiones son basadas en buena información.

Reconocimientos

Las autoras reconocen y agradecen la participación de más de 50 líderes comunitarios de la comuna siete de Cali, así como a los funcionarios gubernamentales del nivel local y del Departamento Administrativo de Planeación de la alcaldía de Cali. Al Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública, (CEDETES) de la Universidad del Valle, por el apoyo técnico y financiero, y al programa de subvenciones para la investigación de la Organización Panamericana de la Salud por la cofinanciación del estudio. A los profesores Carlos Osorio, Diego Ceballos y Mario Mosquera por sus conceptos como evaluadores académicos, y a las directivas de la Escuela y a la maestría en salud pública de la Universidad del Valle por fomentar la apertura hacia áreas del conocimiento poco exploradas, pero cada vez más necesarias en salud pública.

Referencias

1. Organización Mundial de la Salud. Carta de Ottawa para la promoción de la salud. Ottawa: OMS; 1986. En: Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Promoción de la salud: una antología. Washington, DC: OPS / OMS; 1996. (Publicación Científica y Técnica, 557).
2. Milio, N. Fortaleciendo la capacidad de las comunidades: una forma de lograr la salud y la equidad. En: Cartilla de Seguridad Social 1997; (3): 10-25.
3. McConnell, P. Measuring the impact of information on development: overview of an international research program. IDRC. [Sitio en internet]. Disponible en: <http://www.idrc.ca/books/focus/783/mcconn.html>. Acceso: 10 de agosto de 2001.



4. Pellegrini, A. Ciencia en pro de la salud. Notas sobre la organización de la actividad científica para el desarrollo de la salud en América Latina y el Caribe. Washington, DC: OPS / OMS; 2000. (Publicación Científica y Técnica, 578).
5. Conectándonos al futuro de El Salvador. Desarrollo local. Estrategia para la creación de una sociedad del aprendizaje. [Sitio en internet]. Disponible en: <http://www.conectando.org.sv/Estrategia/Local.htm>. Acceso: 10 de agosto de 2001.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Situaciones de uso de información: caso en la planificación y gestión municipales.. Santiago de Chile: CEPAL/CLADES, 1990. (Información y Desarrollo, 1).
7. Abril G. Teoría general de la información: datos, relatos y ritos. Madrid: Ediciones Cátedra, 1997.
8. Dervin B. Chaos, order and sense-making: A proposed theory for information design. In: Jacobson R. ed. Information design. Cambridge, MA: MIT Press, 1999. p. 35-37.
9. Moore N. A model of social information need. *J Inf Sci* 2002; 28(4): 297-304.
10. Parsons W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Aldershot UK: Edward Elgar; 1995.
11. Lasswell H. Politics: who gets what, when, how. New York: World Publishing; 1958.
12. Simon H. Models of bounded rationality. Vol. 3. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
13. Chuaqui L. Las costumbres y la ley escrita en la sociología. *Rev Temas Pedagógicos* 2001; (6): 68-70. Disponible en internet: http://www.umce.cl/revistas/temas_pedagogicos_n06_articulo_08.html
14. Santiago de Cali. Alcaldía. Acuerdo 01. Reforma administrativa. Libro II. Sistema municipal de planificación. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 1996
15. Abril G. Op. cit.
16. Bandura, A. Self-efficacy: towards a unifying theory of behaviour change. *Psychol Rev* 1977; 84(2): 191-215.
17. Britz JJ, Blignaut JN, Poneis S. 1998. Information rich - information poor: A critical analysis and possible solutions. Conference: Ethics of Electronic Information in the 21 Century: Memphis (USA), 29 September 1998.
18. Richeri G. Complejidad social y opinión pública. [Sitio en internet]. Disponible en: <http://www.felafacs.org/dialogos/pdf21/richeri.pdf>. Acceso: 10 de agosto de 2001.
19. Nutbeam D. Health literacy as a public health goal: a challenge for contemporary health education and communication strategies into the 21st century. *Health Promot Int* 2000; 15(3): 259-267.
20. Hubley J. Health empowerment, health literacy and health promotion: putting it all together. [Sitio en internet]. Disponible en: <http://www.hubley.co.uk/1h1thempow.htm>.



