



MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Con Énfasis en Orientación
Familiar y Educativa

**DESARROLLO
COMUNITARIO**



A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. M. R. L.", is positioned above the university's name.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS

**UNIDAD ACADÉMICA MULTIDISCIPLINARIA DE CIENCIAS,
EDUCACIÓN Y HUMANIDADES.**

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO
CON ÉNFASIS EN ORIENTACIÓN FAMILIAR Y EDUCATIVA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juana María R. L.", is placed above a rectangular box.

DESARROLLO COMUNITARIO

TAMAULIPAS, 2004.

INTRODUCCIÓN

Este curso comprende los conocimientos básicos relacionados con el desarrollo comunitario; tiene como propósito fundamental ser un marco referencial, teórico-metodológico, que le permita al estudiante de la Maestría en Desarrollo Humano adquirir los conocimientos, capacidades y habilidades necesarios para participar en su comunidad como agente de cambio social; perfil profesional que hoy en día demanda la sociedad mexicana a sus docentes.

Al finalizar el curso, el/la alumno(a):

1) Explicará las tres grandes cuestiones referentes al método y práctica del desarrollo de la comunidad:

- ¿Qué es el desarrollo comunitario?
- ¿Cómo se hace?
- ¿Qué hace?

2) Elaborará un anteproyecto de desarrollo comunitario, enfocado a solucionar un problema de la comunidad donde el/la estudiante se encuentre laborando; mismo que deberá estar sustentado en los temas tratados en cada una de las sesiones, así como en información de campo recopilada en dicha comunidad.

En relación a los criterios para la evaluación final, estos serán los siguientes:

- La participación en clase (lectura comentada, exposición individual y en equipo, diálogos simultáneos, discusión en pequeños grupos). Tendrá un valor de 60%.
- La elaboración de un anteproyecto de desarrollo comunitario; el cual deberá contemplar lo siguiente: portada, introducción, contenido, conclusiones, recomendaciones y bibliografía. El trabajo deberá de ser capturado en computadora. Tendrá un valor del 20%.
- La participación en un foro, que permita dar a conocer el anteproyecto, tanto a las autoridades municipales y estatales, como al público en general. Tendrá un valor del 20%

Compiladores:

Pedro Espinoza Baca

Luis Humberto Garza Vazquez

EL DESARROLLO COMUNITARIO

Qué es el desarrollo de la comunidad

(historia, significado y alcance)

CAPÍTULO 1

Acerca del concepto de comunidad

- 1. Los diferentes alcances con que se utiliza el concepto de comunidad**
- 2. Los elementos comunes en las diferentes utilizaciones de este concepto**
- 3. ¿Qué entendemos por comunidad?**
- 4. La noción de desarrollo**
 - Centralidad de la problemática del desarrollo
 - Conceptos similares utilizados en diferentes momentos históricos

El ámbito operativo del desarrollo de la comunidad —como lo indica la misma expresión— es la comunidad. No cualquier comunidad, sino aquella o aquellas sobre las cuales y con las cuales se quiere llevar a cabo un programa con el fin de atender a sus necesidades y problemas, lograr su desarrollo y mejorar su calidad de vida. Consecuentemente, la primera tarea que tenemos que realizar en este libro es precisar el alcance y el significado de ambos conceptos. Comenzaremos por el de comunidad, para detenernos luego en el de desarrollo, lo que nos servirá de base —en otro capítulo— para establecer una ligazón entre ambos dentro del marco de esta metodología de intervención social que es el desarrollo de la comunidad.

1. Los diferentes alcances con que se utiliza el concepto de comunidad

El término "comunidad" es uno de los conceptos más utilizados en las ciencias sociales. Pero, como ocurre con otras palabras que tienen amplio uso dentro de estas disciplinas, se trata de un vocablo dotado de extensa polisemia, es decir, hace referencia a realidades muy diversas. Esta multiplicidad de significados no se da sólo en el lenguaje científico, sino también en el lenguaje corriente.

En su acepción originaria, el término "comunidad" hacía referencia a un ámbito espacial de dimensiones relativamente reducidas, en el que existía una compenetación y relación particular entre territorio y colectividad. En su sentido lato, la palabra denota la cualidad de "común", o bien la posesión de alguna cosa en común. Alude, pues, a lo que no es privativo de uno solo, sino que pertenece o se extiende a varios. Se trata de algo "compartido". Ahora bien, según sea lo que se comparte, habrá diferentes alcances del vocablo. Esta multiplicidad es lo que comúnmente lleva a una gran equivocidad. Veámoslo.

A veces, el término se utiliza para designar un pequeño grupo de personas que viven juntas con algún propósito común; también se puede hablar de comunidad aludiendo a un barrio, pueblo, aldea o municipio. En otras ocasiones se aplica a un área más amplia: comarca, provincia, región, nación, continente..., hasta llegar al conjunto de la humanidad. La palabra sirve para designar algún aspecto de esas realidades, que son muy diferentes en cuanto a la amplitud espacial de "aquellos" que designan. Sin embargo, hay que suponer que en todas esas realidades deben existir algunos rasgos o características, por las que se las puede denominar con este vocablo.

Si examinamos los diferentes usos de este concepto en el ámbito de las ciencias sociales, puede constatarse que, según los casos,

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

se enfatiza alguno o algunos de los aspectos que se comparten, con lo que el término tiene alcances diferentes. Podemos constatar esa diversidad a través de una revisión de los diferentes aspectos que suelen destacarse.

- A veces, cuando se habla de comunidad, se designa "algo" que se inscribe en un **espacio o territorio delimitado**. Se trata de la utilización del término para designar a las personas y relaciones que se establecen entre los que viven en un determinado espacio o territorio: barrio, pueblo, aldea, etc., que constituye una entidad identificable e individualizable por límites geográficos precisos.
- También se habla de comunidad para designar al conjunto de personas que **comparten una herencia social común**: tradiciones, costumbres, lengua o pertenencia a una misma etnia. Esto connota, en la misma noción de comunidad, un reconocimiento de una historia, una identidad y un destino comunes.
- Otras conceptualizaciones destacan la dimensión psicológica de la comunidad, considerando como aspectos sustanciales de la misma el **sentimiento o conciencia de similitud y pertenencia**. Es lo que hace que la gente se perciba y sea percibida como parte de una red de relaciones y lazos comunes que la identifican psicológicamente con la comunidad de la que forma parte.
- En ciertos casos, con el concepto se alude a las **relaciones sociales** que existen en un conjunto de personas que comparten intereses afines y están ligadas por aspiraciones, valores y objetivos igualmente comunes.
- Existe otra utilización de la palabra; es cuando se la emplea para hacer referencia a una **entidad funcional autónoma**,

aunque inserta en otras unidades funcionales más amplias. Esta funcionalidad social de una comunidad se expresa en:

- las actividades económicas de producción, distribución y consumo;
- la disponibilidad de determinados recursos, bienes y servicios;
- las instituciones, roles, status y clases sociales que se dan en su interior.

De cuanto se lleva dicho, se explica de algún modo la equivocidad a la que lleva el término. Por otra parte, surge con bastante claridad que es un concepto que se utiliza de manera analógica y con una gran elasticidad. De ahí, la variada gama de significados. Será menester delimitar el alcance que se le da en el campo de los métodos de intervención social, aunque éste sea tributario de los que se le da en los campos de la sociología, antropología y psicología social.

2. Los elementos comunes en las diferentes utilizaciones de este concepto

Si hacemos un balance/síntesis de los diferentes alcances con que se utiliza el término, nos encontramos con algunos elementos comunes o áreas de coincidencia:

- Supone, como elemento más importante, un **conjunto de personas** que interaccionan, tienen relaciones y lazos comunes, comparten determinados intereses y participan de algún objetivo o función común. Por alguno o algunos de estos elementos, ese conjunto de personas se hace identificable, de modo que en relación con ellas se puede hablar o designar como "la comunidad de..." (y en estos puntos sus-

- los recursos/servicios (perfil de la actividad productiva y de servicios disponibles), y
- las formas de interacción, relaciones y lazos comunes dan una identificación colectiva (sentido o conciencia de pertenencia).

3. ¿Qué entendemos por comunidad?

Sin pretender estructurar una definición acabada, vamos a aproximarnos a la noción de comunidad, tal como nosotros la entendemos. Para ello vamos a comenzar describiendo sus principales elementos o dimensiones. Si bien de algún modo ya fueron apareciendo sus diferentes componentes, ahora los describiremos con el propósito de lograr una mayor precisión del término, teniendo en cuenta que la conceptualización que hagamos debe servirnos en los aspectos operativos.

Agrupación o conjunto de personas. Ciertamente, la existencia de personas vinculadas entre sí constituye el componente fundamental del vocablo. Sin embargo, no toda agrupación o conjunto de personas constituye una comunidad; tienen que darse otras circunstancias.

Que habitan un espacio geográfico delimitado y delimitable. Se trata del componente territorial. Para que haya comunidad, el conjunto de personas debe compartir un espacio de asentamiento y hábitat común. Toda comunidad ocupa siempre determinado territorio, aun cuando esa ocupación sea transitória, como en el caso de una tribu nómada o un grupo de gitanos. Cuando decimos "delimitado y delimitable", queremos decir que se puede definir un ámbito comunitario mediante "tiralíneas y escuadra", sino que debe ser un espacio delimitable por parte de personas que la integran; ya sea por la coincidencia con lími-

pensivos pueden utilizarse muchas y variadas adjetivaciones, según cada caso).

- Implica, también, un espacio o ámbito en donde se da la existencia de la comunidad; si seleccionamos lo que a nosotros nos interesa en el vocablo, en función del desarrollo de la comunidad en cuanto método de intervención, tenemos como elemento base el **territorio**.
- Además del conjunto de personas y del territorio, existe un **sentido de pertenencia** a "algo" del que todos forman parte. No siempre, pero muy frecuentemente, ese conjunto de personas que forma una comunidad tiene una herencia social compartida: costumbres, valores...; en fin, un modo de ser.
- Otro rasgo coincidente en los diferentes alcances con que se utiliza el término es el de la **funcionalidad por la que esas personas están juntas**, se relacionan, interactúan más intensamente que en otro contexto. Esta funcionalidad exige la disponibilidad de recursos, bienes y servicios, y la realización de actividades en el marco de organizaciones e instituciones, dentro de un conjunto de relaciones sociales, en el que se da una diversidad de **roles** y en la que existen distintas posiciones y clases sociales.

De todo ello, y seleccionando aquellos aspectos o factores que interesan a un método de acción social con el significado y alcance del desarrollo de la comunidad, diremos que los elementos estructurales más importantes son:

- **el territorio** (localización geográfica),
- **la población** (que habita en ese territorio),

29

tes político-administrativos, o bien históricos y culturales. En algunos casos, son demarcaciones iniciales o barriales, y en otros coinciden con los límites de territorios y hábitat que son fácilmente reconocibles y que se perciben como una unidad social. Esta dimensión o aspecto es muy elástica, ya que se puede aludir a un grupo de colonos, o a los habitantes de un barrio, aldea o pueblo. En otras circunstancias, se designan unidades sociales más amplias, como la comunidad nacional, latinoamericana, europea o internacional. Obviamente, el concepto utilizado con ese alcance no tiene que ver —sino analógicamente— con el más delimitado en el espacio que hemos de utilizar al plantear los problemas del desarrollo de la comunidad.

Cuyos miembros tienen conciencia de pertenencia o identificación con algún símbolo local. Para formar parte de una comunidad, hay que tener conciencia de pertenecer a ella, o bien sentirse identificado con algún símbolo local que —al menos— ha de ser el nombre de esa comunidad, denominada como un pueblo, barrio o vecindario. Hemos de tener en cuenta, que la mayoría de las personas estamos inmersas en varias comunidades simultáneamente, aunque con variado grado de pertenencia a cada una de ellas. Esta conciencia de pertenencia es el modo de sentir la matriz —psicológica y/o geográfica— donde interactúan una pluralidad de personas.

de un símbolo local

E interactúan entre sí más intensamente que en otro contexto. Los miembros de una comunidad —cuálquiera que sea la amplitud con que se utilice el término— tienen una mayor ligazón entre sí y, consecuentemente, una mayor interacción. Los miembros de un barrio interactúan más intensamente entre sí que con respecto a la gente de otro barrio, pero los miembros de uno y otro lo hacen más intensamente por pertenecer a la misma ciudad o pueblo, que los que viven en otra ciudad.

Operando en redes de comunicación, de intereses y apoyo mutuo dentro de la misma. Las comunidades no son una realidad homogénea que las lleva a actuar como un todo (esto sólo ocurre de manera excepcional). La heterogeneidad que existe en interior de las mismas se expresa con diferentes formas de diferenciación: edades, sexo, niveles de ingreso, tipos de actividades que realizan los individuos, pautas culturales, diferentes opciones religiosas, políticas e ideológicas, clases sociales, etc. Esto conlleva que, en ciertas ocasiones, haya intereses contrapuestos. Por estas razones, es fundamental excluir esa concepción

la comunidad como "un todo único"; es una idea romántica e irrealista, por otra parte infecunda para llevar a cabo cualquier programa de acción capaz de asegurar un mínimo de resultados. Para identificar realísticamente los modos específicos de actuación

los miembros de una comunidad, el concepto de "red social" aportado por la antropología británica (Social Network), ampliamente utilizado en los últimos años, ha revelado ser de utilidad. Definida como el conjunto de relaciones que un individuo configura en torno de sí con otras personas, estas relaciones tienen características, contenidos y formas muy diversas; en unos casos tiene un carácter utilitario (tareas o actividades productivas), y en otros, emocional (grupos de apoyo mutuo).

En el seno de cada comunidad pueden existir interconexiones entre diferentes redes o, de manera más restringida, entre personas pertenecientes a diferentes redes. También puede darse que entre algunas redes no exista ninguna relación, y operen y actúen de manera paralela al interior de la misma. Cuando hay relaciones entre redes, éstas pueden ser de cooperación, conflicto o relaciones neutras. Además, en una comunidad pueden existir personas redadas a otras que trascienden el ámbito territorial comunitario.

terminados objetivos, satisfacer necesidades, resolver problemas o desempeñar funciones sociales relevantes a nivel local.

Esta definición —y prácticamente todas las que se han propuesto— pone de manifiesto que se trata de una noción amplísima. Sólo así puede aplicarse igualmente a unidades (llamadas comunidades) tan distintas en características y extensión, como a un grupo de monjes que vive recluido en un convento, barrio, municipio, provincia, región, nación, o la comunidad internacional. A todos estos niveles es aplicado de ordinario el término. En todas estas unidades hay un conjunto de personas que reúnen las características sustanciales de esta definición. Esa amplitud y flexibilidad del concepto conllevan un fuerte margen de imprecisión. Consecuentemente, en cada caso en que se utilice el vocablo —si el contexto no lo denota—, hay que precisar a qué comunidad se está haciendo referencia. Este tipo de acotación y delimitación reviste gran importancia en todo programa de desarrollo comunitario. Si esto no se hace, no identificamos ni el sujeto ni el objeto del desarrollo de la comunidad, con lo que, desde el punto de vista metodológico, se hace muy difusa la unidad operativa que pretendidamente se ha escogido.

Utilizada en el campo del desarrollo de la comunidad, en cuanto metodología de intervención social, el concepto de comunidad —como explica Murray Ross— se aplica con dos sentidos o alcances diferentes, pero que no son contrapuestos entre sí:

- "Puede ser toda la gente de una zona geográfica determinada, por ejemplo, de un pueblo, ciudad, vecindario o distrito de ciudad. De la misma forma podrá referirse a toda la gente de una provincia o Estado."

Con el propósito de alcanzar determinados objetivos, satisfacer necesidades, resolver problemas o desempeñar funciones sociales relevantes a nivel local. Estos propósitos pueden concretarse y realizarse en el ámbito de las actividades económicas (producción, distribución y consumo); en la utilización de equipamientos y servicios comunes que comparten —o pueden compartir— sus miembros; en la participación social en diferentes organizaciones, y en el apoyo mutuo, ya sea a través de mecanismos institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) o bien a través de los grupos primarios (familia, amigos, vecinos...).

Si bien hemos considerado por separado cada uno de estos aspectos o rasgos distintivos de una comunidad, ésta sólo puede entenderse desde una perspectiva global e interrelacionada de estructuras, grupos, redes sociales, comportamientos individuales, relaciones sociales, etc., que se dan en el ámbito territorial en que se encuentra la comunidad que —para lo que interesa en este libro— constituye la unidad funcional y operativa de un programa de acción comunitaria.

Teniendo en cuenta todas las observaciones y consideraciones precedentes, podemos intentar una definición de comunidad o, para ser más precisos, procuraremos explicitar la noción de comunidad que nos ha de servir como referencia a lo largo de todo este trabajo.

Una comunidad es una agrupación o conjunto de personas que habitan un espacio geográfico delimitado y delimitable, cuyos miembros tienen conciencia de pertenencia o de identificación con algún símbolo local y que interactúan entre sí más intensamente que en otro contexto, operando en redes de comunicación, intereses y apoyo mutuo, con el propósito de alcanzar de-

contra puestos
Conjunto de relaciones
de individuos en torno
a si con otras personas
comunes, con formas
muy diversas y formas
pueden existir
interacciones entre diferentes
redes

Murray
Ross
Concepto de
Comunidad

- "La palabra comunidad incluye también grupos de gente que comparten en común algún interés o función, tal como el bienestar, la agricultura, la educación, la religión... Estos intereses no incluyen a todos los individuos de la comunidad geográfica, sino solamente a aquellos que tienen un interés o fin compartido en común."

Desde el punto de vista operativo, en el primer caso, con la palabra se alude a un área de actuación (desarrollo de comunidades rurales, urbanas, etc.); en el otro, se hace referencia a un sector de intervención (organización de una cooperativa, proyecto de viviendas de ayuda mutua, etc.).

En las prácticas concretas pueden "cruzarse" ambos alcances del término con la realización dentro de un área de actividades de alcance territorial o con otras de tipo sectorial.

4. La noción de desarrollo¹⁾

Si bien puede afirmarse que el problema del desarrollo es, desde ciertos aspectos, tan viejo como la historia de la humanidad (siempre ha habido seres humanos que han sufrido hambre y pobreza; siempre ha habido países con diferentes niveles económicos y, mientras unos han sido dominadores, otros han estado dominados), es después de la última guerra mundial cuando el problema se plantea en los términos actuales.

En sentido estricto, desarrollo y subdesarrollo (con el alcance que aquí les damos a estas expresiones) es un fenómeno que se inicia hacia 1750, cuando la revolución industrial y el capitalismo

El desarrollo y subdesarrollo inicia 1750 con la Rev. Industrial y el Capitalismo
En las versiones anteriores de este libro, este tema tenía un desarrollo mucho más amplio. A quienes deseen profundizar los remitir a nuestro libro *Introducción a la problemática del subdesarrollo*.

conjungan formando parte de un mismo proceso. Pero la formulación científica del problema y con esta terminología recién se da a fines de la década de los cuarenta, en el siglo XX, si bien se utilizaron (como luego explicamos) conceptos similares desde el nacimiento mismo de la ciencia económica. Puede considerarse que el origen del "interés por el desarrollo en los países capitalistas se asocia directamente a las ideas de John M. Keynes, relativas a la regulación de algunos acontecimientos económicos", para "evitar o, al menos, reducir el efecto perturbador de las crisis recurrentes del sistema de producción capitalista".²

Si hacemos un balance de esta preocupación, el resultado más palpable ha sido "la acumulación verdaderamente cancerosa de la literatura sobre el desarrollo", especialmente en los países ricos: "Se necesitarían varios volúmenes para enumerar solamente la bibliografía de libros y artículos escritos sobre el tema".³ Pero, además de la proliferación de escritos, desde que "el desarrollo comenzó a pasar al primer plano de actualidad", hace de esto cincuenta años, ha servido para proveer de "exquisito tema a las organizaciones internacionales, coloquios científicos y conferencias culturales. Llevada de un encendible deseo de información, burguesa de los negocios, por su parte, se preocupó incluso de organizar (oh, paradoja!) almuerzos con debates sobre el hambre del mundo... El subdesarrollo ha permitido también a algunas personalidades más o menos brillantes y con fuertes apoyos políticos, descubrir su vocación de expertos; expertos de los que se dice en los medios internacionales que son las criaturas más caras que Dios ha puesto sobre la Tierra".⁴ Esta larga cita de René Gendarme expresa uno de los resultados más importantes de la preocupación por el desarrollo: que los expertos en desarrollo logren desarrollo, aunque los países y grandes sectores de población sigan sumidos en su pobreza y subdesarrollo. Los problemas del

subdesarrollo han sido asumidos retóricamente por muchas organizaciones y reuniones internacionales, intelectualmente por algunos, existencialmente por muy pocos... Traemos estas ideas a colación, porque el desarrollo de la comunidad, en muchos de sus programas y acciones concretas, asumió desde el primer momento lo que después fue una de las ideas centrales de la investigación-acción-participativa: no basta estudiar los problemas y necesidades que tiene la gente; hay que comprometerse en acciones y actividades concretas que conduzcan a la solución de esos problemas y a la satisfacción de esas necesidades.

El desarrollo de la comunidad ~~regenera~~ idea central de investigación - acción - participativa

Centralidad de la problemática del desarrollo

A poco que estudiemos la historia de la humanidad, podemos constatar que cada época afronta problemas que adquieren una centralidad indiscutible y cuya superación resulta indispensable para acceder a un estadio más elevado. En los años sesenta, la problemática del desarrollo y del subdesarrollo —según donde queramos poner el acento— constituye una de las máximas preocupaciones de los países, al mismo tiempo que adquiere una importancia incuestionable en el campo de las ciencias sociales. Henrique Cardoso (cuando era el gran teórico de la dependencia, no ahora que es presidente del Brasil) decía que "el desarrollo como práctica y cómo ideología constituye el desafío por excelencia del hombre latinoamericano; su teoría como ciencia constituye el mayor desafío intelectual de América latina".⁵ Ni antes, ni ahora —cuando reinan las ideas neo-liberales— creemos que sea así. Más honda y más profunda que la misma problemática del desarrollo, es la lucha por la liberación que abarca y polariza el verdadero desafío latinoamericano, aunque hoy estas ideas estén como silenciadas, olvidadas u ocultas. El desarrollo es un aspecto particular de ese proceso. Y no cualquier modelo de desarrollo, sino

En los países se preocupa por los desarrollos y subdesarrollos

aquel que sirve, efectivamente, para la realización de las personas, "el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres", como gustaba decir François Perroux.

Conceptos similares utilizados en diferentes momentos históricos

"Es notable —nos dice de la Peña— la íntima relación que existe entre los acontecimientos principales de una época y el contenido de los conceptos relacionados con la idea de desarrollo."⁶ Así, antes de que esta problemática se formulase en los términos actuales, fue planteada bajo diversas formas que pueden ser consideradas como equivalentes: riqueza, evolución, progreso, crecimiento, desarrollo económico, desarrollo. Al llegar a este concepto, se han introducido una serie de precisiones: desarrollo integral y armónico, el desarrollo unificado, el otro desarrollo, para llegar a la idea actual de desarrollo sostenible. Las cuatro últimas expresiones, utilizadas por la Escuela de Economía y Humanismo, el Ilpes, la propuesta del informe Hammarskjold y la última que es puesta en circulación por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, ponen el énfasis en una concepción del desarrollo orientado según las necesidades, ecológicamente solvente, que tienda a una distribución más equitativa de los recursos, personas más saludables, instruidas y capacitadas, gobiernos descentralizados orientados a promover la participación... Éstas son algunas ideas centrales de la nueva concepción del desarrollo que ha superado la cortedad de miras de los especialistas, "aprisionados por una teoría del poseer y la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo al 'más-ser' y elaborar una teoría y una praxis del 'más-ser' que comprendiese la utilización civilizadora del poseer".⁷

Cuando se fue perfilando la idea del desarrollo de la comunidad, el concepto de desarrollo vigente tenía un significado y al-

cance mucho más estrecho, y una fuerte tonalidad economicista. Aunque hoy se hable mucho menos de desarrollo, la concepción actual es más cercana al estilo y al espíritu que siempre ha predominado en el desarrollo de la comunidad.

Desarrollo en términos actuales es equivalente a riqueza, evolución, crecimiento económico

desarrollo integral armónico unificado sostenible orientado

El Orientado es según las necesidades ecológicamente solvente, distribución de los recursos, personas más saludables

Bibliografía citada

- ¹ ROSS, Murray, *Organización comunitaria*, Madrid, Euramérica, 1967.
- ² DE LA PEÑA, Sergio, *El anti-desarrollo de América latina*, México, Siglo XXI, 1971.
- ³ BIRON, Alain, "Le défi du sous-développement", en *Développement et Civilisation*, N.º 15, París, 1962.
- ⁴ GENDARME, René, *La pobreza de las naciones*, Madrid, BOE, 1967.
- ⁵ CARDOSO, Henrique, "Desarrollo y dependencia: perspectivas teóricas en el análisis sociológico", en *Sociología del desarrollo*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1970.
- ⁶ DE LA PEÑA, Sergio, Op. cit.
- ⁷ LEBRET, Luis, "Economie Humaine, politique et civilisation", en *Economie et civilisation*, París, Les éditions ouvrières, 1956.

40

- c. El desarrollo de la comunidad como instrumento del progreso social
 - d. La carta magna del desarrollo de la comunidad
 - e. La consolidación de los programas de acción comunal
 - f. La propuesta de que el desarrollo de la comunidad forme parte de los planes de desarrollo nacional
5. Gestación y evolución del desarrollo de la comunidad en la realidad latinoamericana

Ayuda mutua ~~entre~~ personas de cooperación acciones para intereses u objetivos comunes semejantes o complementarios
Desde la Familia tribu clan. aldea. hasta llegar al Estado ~~o~~ Asistencial y al Estado de Bienestar en diversas formas de acción comunitaria

CAPÍTULO 2

Breve referencia histórica sobre el trabajo comunitario como método y programa de intervención social.

1. Planteamiento del problema
2. Organización y desarrollo de la comunidad: procedimientos metodológicos similares que evolucionaron separadamente
3. Organización de la comunidad
 - a. De la acción inter-grupal a los consejos de planeamiento de la comunidad
 - b. El informe Lane
 - c. La inclusión de la organización de la comunidad como método de trabajo social
 - d. Los principios de la organización de la comunidad
 - e. La "maduración" de la organización de la comunidad
4. El desarrollo de la comunidad
 - a. El pecado original del desarrollo de la comunidad
 - b. Los primeros programas nacionales de desarrollo de la comunidad

1. Planteamiento del problema

En todas las etapas de la historia hallamos —en mayor o menor proporción— formas de ayuda mutua entre personas, de cooperación y acciones conjuntas para realizar intereses u objetivos comunes, semejantes o complementarios. Esta búsqueda de satisfacción de necesidades individuales, grupales y colectivas, por medio de acciones conjuntas es —en ciertos aspectos— tan vieja como la humanidad. A lo largo de la historia existieron formas muy variadas de apoyo mutuo que, por vías y modalidades diferentes, llevaron a cabo actividades de ayuda y mutua cooperación. Desde la familia, la tribu, el clan, la aldea, las comunidades religiosas, los gremios, las mutuales..., hasta llegar al Estado Asistencial y al Estado de Bienestar, se han sucedido diversas formas de acción comunitaria.

Hay, pues, una larga tradición de ayuda mutua y de acción comunitaria. Lamentablemente

nuestra sociedad a través de los siglos (los conflictos, la competencia, los antagonismos y la lucha predominaron sobre la cooperación y la ayuda mutua). En esa historia de las acciones en las que los individuos se ayudan mutuamente, se da un momento determinado —hace más o menos cincuenta años— en que se comienzan a realizar acciones y actividades promovidas por los gobiernos con el nombre de **desarrollo de la comunidad**. Se trata de acciones inducidas, que dan un ropaje científico-tecnológico a formas muy antiguas de colaboración. Pero, además, tienen otra razón de ser: los programas de desarrollo comunitario aparecen y se hacen necesarios —promovidos por el Estado y otras organizaciones— cuando las solidaridades naturales van desapareciendo, en una sociedad que se hace más extensa y más compleja, y consecuentemente más impersonal.

Durante siglos, la familia ampliada (uno de cuyos modelos ha sido la familia patriarcal) fue el núcleo principal de la ayuda mutua. Luego, se fueron dando otros ámbitos más amplios de solidaridad: el clan, la tribu, la aldea... y, a medida que las sociedades se fueron haciendo más urbanas, las comunidades religiosas y los gremios se transformaron en ámbitos de solidaridad dentro del mismo tejido societario. Cuando se inició el proceso de industrialización, las mutuales y los sindicatos crearon redes de solidaridad para ayudar a las familias de los trabajadores, muchos de ellos provenientes de zonas rurales, que no sólo vivían en situaciones precarias (a veces infráhumanas), sino también en situaciones de desarraigo, careciendo de los apoyos y ayudas que encontraban en el ámbito rural.

Al ir desdibujándose y desapareciendo las solidaridades naturales, ayudar se fue transformando en una profesión; se institucionalizan las formas de ayuda y se va montando una maquinaria administrativa y burocrática para la solidaridad social, aunque

La ayuda mutua
de la
sociedad
hace 50 años
con el nombre
desarrollo de la
comunidad
se hace
promovido
por el Estado
y organizado

La Fam. ampliada
Fue el núcleo
principal de la ayuda
mutua.
clanes
tribus
comunidades
religiosas
Sindicatos
crearon
red de solidaridad
para ayudar a los
trabajadores

Se forman
en Instituciones
Con maquinaria
y burocrática

frecuentemente el propósito principal era atenuar las tensiones y las demandas sociales o llevar a cabo una captación de clientelismo político. Desaparecida la solidaridad de los grupos primarios, se hace necesario emprender acciones que promuevan formas de "acción común". Con la aparición de programas y métodos de intervención social comunitarios, no se ha hecho otra cosa que darles un ropaje —la vestimenta técnico-científica— a acciones muy antiguas de mutua colaboración que los hombres han realizado a lo largo de la historia. La práctica y el ideal del desarrollo de la propia comunidad mediante la ayuda mutua y la acción conjunta son, en algunos aspectos, casi tan viejos como la misma humanidad. A través del tiempo han existido continuos intentos que, por vías y formas diferentes, han procurado lograr el bien común por el esfuerzo comunitario y el apoyo mutuo, con el fin de prestar atención y ayuda a los problemas y necesidades ajenas. "La inclinación de los hombres a la ayuda mutua —nos dice Kropotkin— tiene un origen tan remoto y está tan profundamente entrelazada con todo el desarrollo pasado de la humanidad, que los hombres la han conservado hasta la época presente, a pesar de todas las vicisitudes de la historia."¹ Puede afirmarse, consiguientemente, que antes de que el desarrollo de la comunidad se formulase como programa y método de intervención social, existían ya ideas y prácticas de acción comunitaria.

Estas pruebas de solidaridad, altruismo y de espíritu comunitario se encuentran prácticamente en todos los pueblos. En el caso de América latina, en las comunidades indígenas, aún hoy se mantiene una clara tradición de cooperación y ayuda mutua, a las que se recurre cuando se necesita mucha mano de obra en un corto tiempo, especialmente en épocas de cosecha. Consiste en convocar a la gente para una tarea común y que se realiza gratuitamente. Las mingas, el convite, la cayapa, la faena, la fagina, la ronda, la

Aparición
de Poco

de los
métodos
de inter-

socias

común

47

Kropot-
kin

Solidaridad
altruismo

en

Ameri-
ca Lat-
ina

comun-
idad

indigen-

48

Ezequiel Ander-Egg

La Faena, la ronda la mano prestada

mano prestada, etc. son los nombres con que se designan esas prácticas ya existentes en la época preincaica, que fueron perfeccionadas durante el Imperio de los Incas y que continúan entre los indígenas a fines del siglo XX. Todas ellas, en mayor o menor medida, son expresión cultural de unidad y hermandad. Estas conductas y acciones solidarias se apoyan en la creencia de que quienes contribuyen al bien común participando en acciones colectivas serán premiados por la Pachamama (la Madre Tierra).

En los países subdesarrollados, y de manera especial en determinados sectores de población que viven en situaciones precarias, existen muchos y diversos ejemplos de acción conjunta, mientras no hayan ido asumiendo formas de relaciones interhumanas de tipo competitivo. También en sociedades industrializadas y consumistas existen acciones de tipo comunitario que buscan alcanzar metas que trascienden los intereses individuales.

Sin embargo, la historia tal como ha sido escrita registra más las guerras, las batallas y el nombre de militares victoriosos, que el papel que han jugado la solidaridad, la cooperación y el apoyo mutuo, en el desarrollo de la comunidad... En cada sociedad, en cada colectivo, en cada ser humano, junto al lado oscuro, egoísta y a veces violento, existen —coexisten— sentimientos de solidaridad y de generosidad, pruebas de altruismo y de espíritu de cooperación. Esto ha ocurrido a lo largo de la historia. Lamentablemente, no siempre se muestran y resaltan las dimensiones más valiosas de los seres humanos.

Aquí nos vamos a referir a dos de estos métodos de intervención social comunitaria: la organización de la comunidad y el desarrollo de la comunidad, haciendo una breve referencia histórica a su aparición y evolución, para centrarnos luego, a lo largo de este trabajo, en el desarrollo comunitario.

que tienen
contra, buyen
en el bien
común.

Las guerras
batallas
en el ser humano
coexisten
sentimientos
de solidaridad

2. Organización y desarrollo de la comunidad: procedimientos metodológicos similares que evolucionaron separadamente

Digamos, ante todo —aunque esto sea la conclusión de los datos y análisis de este capítulo—, que el desarrollo de la comunidad como forma de intervención social es el resultado de dos desarrollos metodológicos separados que, por otra parte, pretendieron en su momento ser respuestas a problemáticas diferentes, pero con métodos que, en lo esencial, son semejantes:

- Se produjo un desarrollo de lo que se llamó la **organización de la comunidad**, que surgió dentro de una profesión en particular (el *social work*) y que tuvo su principal evolución en Estados Unidos (*Community organization as a process is a part of generic social work*).

- Posteriormente, aparece lo que propiamente se llamó **desarrollo de la comunidad**, que nace y se desarrolla en un primer momento en los países de África y Asia, y más tarde en América latina y Europa. **Desarrollo de la comunidad nace en África y Asia y América Latina**

Haciendo referencia a esta distinción, Murray Ross señala que "el término '**desarrollo comunitario**' ha sido empleado para describir los esfuerzos para **ayudar a las comunidades de los países menos desarrollados**; el término '**organización comunitaria**', para marcar los intentos de planificar los servicios de bienestar de las comunidades norteamericanas".² Podríamos decir que se trata de ámbitos de aplicación diferentes y enfoques similares: uno aplicado a lo que se llamaron países del tercer mundo, otro utilizado en un país industrializado. Sin embargo, como el mismo Ross lo advierte, no es el ámbito (sea la India o los Estados Unidos), ni el contenido (problema de desarrollo rural o de bienestar urbano), lo

que determina la naturaleza de la organización o el desarrollo de la comunidad. Existen elementos peculiares de trabajo que pueden aplicarse a una gran variedad de ámbitos de actuación y para el tratamiento de diferentes problemas particulares. De ahí que podamos hablar de dos desarrollos separados con procedimientos metodológicos similares.

3. Organización de la comunidad

La "organización de la comunidad", como método propio del trabajo social, nace en Estados Unidos. Para comprender su génesis, si bien se pueden reconocer antecedentes en determinadas actividades de las COS (*Charity Organization Societies*), hay que tener en cuenta la problemática específica que da lugar a su nacimiento, y su posterior desarrollo, estrechamente ligado por muchos años a la evolución del social work norteamericano.

a. De la acción inter-grupal a los consejos de planeamiento de la comunidad

Importa destacar que este método surge a partir de una doble problemática: la cooperación y coordinación de las diferentes agencias de ayuda, y como método de trabajo social inter-grupal, según lo planteaba Wilbur Newstetler, para hacer referencia a un tipo de acción social que trascendía la acción con los individuos, las familias y los grupos, adquiriendo un cierto perfil colectivo o comunitario.

Parece ser que Edward Lindeman fue uno de los primeros en utilizar —a comienzos de la década de los veinte— la expresión "organización de la comunidad", para designar aquella "fase de la organización social que constituye un esfuerzo consciente de par-

te de la comunidad para controlar sus problemas y lograr mejores servicios de especialistas, organizaciones e instituciones".

Pocos años después, Walter Pettit, en el trabajo presentado en la *National Conference of Social Work*, en 1925, hace referencia a los distintos sentidos con que la gente usa la técnica de organización de la comunidad, pero que en el fondo significa una "forma de ayudar a un grupo de personas a reconocer y resolver sus necesidades comunes". Años después (1928), el mismo Pettit publica un libro en el que se recogen y estudian las experiencias en este campo: *Case Studies in Community Organization*.

Durante el decenio de 1920, la problemática de la organización de la comunidad es, sobre todo, una cuestión de trabajo de coordinación inter-grupal, como antes se dijo. Pero, a partir de la crisis de 1929, las organizaciones gubernamentales, inspiradas en los principios del *new deal*, amplían sus funciones también en el campo de la acción social. Se produce, por una parte, la creación de servicios públicos y, por otra, se introducen técnicas de planificación para solucionar los problemas sociales a nivel comunitario. En ese contexto, la organización de la comunidad adquiere una mayor significación y los trabajadores sociales tienen cada vez mayor importancia en los consejos locales.

Hemos señalado algunos aportes teóricos respecto al desarrollo de este método de intervención social. Importa destacar ahora algunos de los rápidos y profundos cambios sociales que se producen en la sociedad norteamericana en las dos primeras décadas de este siglo. Ellos inciden en la metodología de la organización de la comunidad, en cuanto ella pretende dar respuesta a problemas sociales que afronta la sociedad norteamericana. La emigración europea de principios de siglo no sólo fue un elemento dinamizador del proceso socio-económico, sino que también trajo consigo nuevos problemas: falta de integración cultural, desorganización so-

49

cial, discriminaciones de minorías nacionales, racismo, carencias de trabajo y todos aquellos problemas que se derivan del rápido proceso de urbanización e industrialización. En los años veinte —en los "felices" años veinte—, para atender esta nueva problemática social, surgen en Estados Unidos los "consejos de planeamiento de la comunidad", llamados también "consejos locales para el bienestar de la comunidad", cuyo objetivo era coordinar las actividades de los diferentes grupos o instituciones que funcionaban a nivel local y la cooperación de las agencias sociales (públicas y privadas) que actuaban en ese ámbito.

En el transcurso de la década de los treinta, pueden señalarse como los principales hitos en el desarrollo del método de organización de la comunidad: el libro de Steiner, la creación de la sección Organización de la Comunidad dentro de la NASW (Conferencia Nacional de Trabajo Social) y el informe Lane, que tuvo una incidencia decisiva en la configuración del nuevo método. Jesse F. Steiner atribuye al método de organización de la comunidad el objetivo de atender los "problemas de adaptación y ajuste social" (objetivo que se atribuía, por otra parte, al social work en general), mientras que en el plano operativo considera que este método es "un modo organizado de trabajar que tiende a resolver conflictos y crear posibilidades de un progreso consistente", ayudando al ajuste social de la comunidad conforme cambian las condiciones existentes. No cabe duda de que esta definición refleja bastante bien la concepción que se tenía, antes de los años treinta, del social work.

Otro hecho para destacar, que revela la importancia que se le va concediendo a este método dentro de la profesión, es la creación de la sección Organización de la Comunidad dentro de la NASW, a través de la que se auspicia la realización de estudios e informes sobre este campo de actividad profesional. Se recoge in-

En los
20 años
Felic.

Conferencia
Nacional de Trabajo Social
Jesse F.
Steiner.
el objetivo
de atender
los prob.
de adaptacion
y ajuste
social.

formación sobre concepciones, definiciones, prácticas, etc. Todo ello culmina en el *Lane Report* (1939).

Para Dwight Sanderson y Robert Polson (*Rural Community Organization*, 1939), el objeto de la organización de la comunidad es "desarrollar relaciones entre grupos e individuos que permitan a éstos actuar conjuntamente a los fines de crear y sostener servicios y agencias mediante las que alcanzar sus más altos valores para el bienestar general de la comunidad".

b. El informe Lane

Por lo que se refiere al informe que Robert P. Lane presentó a la NASW en 1939 —*The Field of Community Organization*—, no cabe duda de que fue uno de los aportes más decisivos para configurar este método de trabajo social. En él recoge el trabajo de discusión que se había llevado en seis ciudades, al mismo tiempo que señala —a modo de síntesis de los diferentes informes— las características principales de este método; a saber:

- el término "organización de la comunidad" se refiere tanto a un proceso como a un campo de actuación;
- el proceso de organización de una comunidad o de una parte de ella es realizado tanto en la esfera del social work como fuera de ella;
- en el campo del social work el proceso de organización de la comunidad es realizado por algunas organizaciones como función primaria y por otras como una función secundaria;
- el proceso puede darse a nivel local, federal y nacional, y también entre estos niveles;

- las instituciones cuya función principal es la organización de la comunidad, de ordinario no ofrecen servicios directos a los usuarios.³

c. La inclusión de la organización de la comunidad como método de trabajo social

En los años treinta, dentro de los programas de bienestar social, se hablaba de manera generalizada de la organización de la comunidad. Sin embargo, hasta el año 1943, la Conferencia Nacional de Trabajo Social y la ya creada sección de Organización

la Comunidad no abordan un tratamiento más sistemático de este método y programa de bienestar social, con el fin de hacer precisiones conceptuales y metodológicas acerca del mismo. Después de varias reuniones de estudio en Boston, Buffalo, Detroit, Nueva York, Pittsburg y Chicago, se intentaron algunas definiciones que ponen de manifiesto la concepción existente en esa época o, para ser más precisos, expresa la sistematización que se hizo de las diferentes experiencias acumuladas hasta comienzos los años cuarenta. Se hicieron tres propuestas de definición: la mera de ellas expresa aspectos operativos/metodológicos, la segunda trata de precisar qué tipo de servicio social es la organización de la comunidad y cuál es la amplitud de sus tareas. Por último, la definición que fue aceptada por la NASW.

En cuanto a los aspectos operativos y metodológicos, describe la organización de la comunidad "como el arte de descubrir necesidades sociales y de crear, coordinar y sistematizar los agentes instrumentales a través de los cuales los talentos y recursos de grupos pueden ser dirigidos hacia la realización de los ideales mismo grupo y hacia el desarrollo de las potencialidades de miembros. Investigación, interpretación de los datos, confe-

d. Los principios de la organización de la comunidad

Dentro del proceso de maduración de este método profesional, en los años cincuenta la obra de C.F. McNeil⁴ es pionera en cuanto a la formulación de principios de actuación que, según el autor, tienen una aplicación universal. McNeil formula siete principios. El primero de ellos expresa que la organización de la comunidad para el bienestar social es algo que concierne a la gente y a sus necesidades, explicitando (sin llamarlo así) el paradigma que subyace en este método de intervención social y que no es otro que el binomio recursos-necesidades, el cual tendrá vigencia en el trabajo social hasta nuestros días en los países industrializados. El resto de los principios puede resumirse en lo siguiente:

- La comunidad es el primer cliente de la organización comunitaria en cuanto método de actuación.
- La comunidad debe ser comprendida y aceptada tal como es y en el lugar en donde está.
- Un objetivo esencial de la organización de la comunidad es el que estén representados todos los intereses y elementos de la población, y que la gente tenga la más amplia y significativa participación posible.
- El hecho de las necesidades cambiantes de la sociedad y de las relaciones de la gente entre sí y los grupos es el factor dinámico del proceso de organización de la comunidad. En este punto aplica un concepto básico de la filosofía de John Dewey acerca de la necesidad de un permanente proceso de perfeccionamiento y maduración, y que debe aplicarse también al método de organización de la comunidad.

encias, educación, organización de grupos y acción social, son los principales elementos de este proceso".

Una segunda definición propuesta aludía a la organización de la comunidad como "un tipo de social work que se refiere a todos aquellos esfuerzos que tienden a dirigir de una manera efectiva los recursos sociales hacia las necesidades específicas o totales de un área determinada. Sus tareas pueden envolver actividades tales como búsqueda de datos, desarrollo de programas de bienestar social, cambio de sistemas o pautas de trabajo social y promoción de legislación social".

Por último, se propuso y aceptó como concepción de la NASW que establecía el significado y alcance del método la siguiente definición: "Organización de la comunidad es el proceso de tratar con individuos o grupos que están interesados o pueden interesarse en los servicios u objetivos del bienestar social, con el propósito de aumentar el volumen de tales servicios, mejorar su calidad y distribución, y participar en las gestiones para alcanzar tales objetivos."⁵

*Organización
de la comunidad
como el arte
de descubrir
crear necesidades*

En la Conferencia de la NASW (1947), se presentaron algunos documentos —especialmente el paper de Newsletter— en el que se distinguía en la organización de la comunidad lo que era propio del trabajo social, y los que se estimaron procesos ajenos al trabajo social, como son la actividad educativa y de promoción, y el proceso administrativo que exige este tipo de programas.

Esta opinión no era unánime; en ese mismo año de 1947 se publica el libro de Mac Millan —Community Organization for Social Welfare— en el que sostiene que se trata de un método ligado exclusivamente al social work, como procedimiento "de ayuda a la gente a encontrar medios efectivos de trabajo en cooperación con otros para mejorar los recursos de la comunidad".

- La interdependencia de todos los aspectos de la organización del bienestar. Ninguna agencia puede actuar por ella misma (live unto itself alone) sino en constante relación con las otras.

En el último de los principios, ratifica que la organización de la comunidad es parte del proceso genérico del trabajo social y de los servicios que ofrece a la comunidad.

e. La "maduración" de la organización de la comunidad

A partir de los años cincuenta, se produce la "maduración" del método de organización de la comunidad y de manera especial en la década de los sesenta como consecuencia del gran desarrollo de programas sociales que se produce en Estados Unidos. El más importante de ellos era el Programa de Acción Comunitaria, que formaba parte del Plan de War on Poverty. = pobreza miseria

Durante ese período, en el plano de los aportes teórico-metodológicos, se produce un nuevo nivel de elaboración del método de organización de la comunidad. Queremos destacar dos aportes principales:

- la definición del método que hace la NASW;
- el libro de Murray Ross.

La National Association of Social Work sintetizó los objetivos específicos del método de organización de la comunidad en tres grandes cuestiones; a saber:

1. Proporcionar a la comunidad, o a sectores de la misma, la oportunidad de movilizar sus recursos para resolver o prevenir problemas sociales;

- a) ofreciendo a los ciudadanos medios para movilizarse, expresarse y hacer frente a sus responsabilidades por el bienestar social;
- b) proporcionando medios a las agencias sociales para cumplir eficazmente con sus responsabilidades respecto de la comunidad;
- c) dotando de medios a los profesionales del trabajo social para cumplir con sus responsabilidades comunitarias.

2. Proporcionar medios de interacción entre diferentes sectores de la comunidad:

- a) entre diversos ciudadanos y grupos a quienes les concierne el bienestar de la comunidad;
- b) entre especialistas dentro de la profesión y profesionales y el liderazgo de la comunidad;
- c) entre especialistas e instituciones (sistema escolar, cuerpo médico, abogados, etc.);
- d) entre la comunidad política y la del bienestar social.

3. Dotar a la comunidad de un servicio de planificación del bienestar, mediante:

- a) el desarrollo de planes de bienestar social;
- b) la realización de dichos planes;
- c) influjo en las políticas de bienestar social y otras políticas públicas relacionadas directa o indirectamente con el bienestar de la gente;
- d) ayudar a la movilización para lograr una financiación adecuada, gubernamental y voluntaria.⁶

4. El desarrollo de la comunidad = zonas rurales y países subdesarrollados.

El desarrollo de la comunidad como método y programa específico nace en un contexto y circunstancia muy diferente de la de la organización de la comunidad. Por una parte, es distinto su escenario o ámbito de actuación (zonas rurales en países subdesarrollados) y, por otro, aparece como una forma de actuación que no corresponde a ningún campo profesional en particular.

¿En qué medida el desarrollo metodológico y conceptual del método de organización de la comunidad ha influido en la teoría y práctica del desarrollo de la comunidad? Difícilmente se puede responder a esta pregunta sin hacer una investigación que bien puede ser innecesaria si aplicamos el principio de costo-beneficio. La intervención de sociólogos, antropólogos, economistas, agrónomos, etc. hace pensar que la impronta de "método propio del trabajo social" no ha estado presente en el desarrollo comunitario. Si tenemos en cuenta la importante presencia de expertos de Estados Unidos en las Naciones Unidas (organización que tuvo un gran protagonismo en estos programas), no sería extraño que haya habido algún traspase conceptual/metodológico del método de organización de la comunidad al de desarrollo de la comunidad... No importa mucho saberlo; lo que está claro es que existen algunas convergencias en cuanto a principios operativos y métodos de actuación, como lo pondremos de relieve.

a. El pecado original del desarrollo de la comunidad

La expresión "desarrollo de la comunidad" fue puesta en circulación por la Oficina de Colonias Británica, para designar el programa de acción social que desarrollaba en sus colonias. Según el *Colonial Office*, se trataba de un movimiento de promoción que debía iniciarse para preparar su emancipación (esto lo decía la Ofi-

Dentro de una línea de desarrollo metodológico de la organización de la comunidad, este documento resume una de las formulaciones más elaboradas y que expresaría el estado de evolución de este método a comienzos de los años sesenta.

Otro aporte significativo de esa época es la obra de Murray G. Ross —*Community Organization. Theory, Principles and Practice*—, en la que establece algunos puntos básicos que serían referentes de este método por más de una década. He aquí algunos de ellos:

- Las comunidades pueden desarrollar su capacidad para resolver sus propios problemas.
- Las personas quieren y pueden cambiar.
- La gente debe participar en los cambios que se realizan en sus comunidades.
- El autodesarrollo de una comunidad tiene un significado que no tienen los cambios impuestos.
- Para un buen trabajo comunitario hay que hacer un "abordaje holístico" de los problemas; los "abordajes fragmentarios" son poco eficaces.
- La democracia requiere participación y acciones de cooperación en los asuntos de la comunidad: las personas tienen que prepararse para hacer esto posible.
- Las comunidades y los individuos necesitan ayuda externa para afrontar la solución de sus problemas y necesidades.⁷

56 57

cina de Colonias, pero el lector comprenderá fácilmente que tal afirmación no puede tomarse en serio, salvo para comprender los propósitos y el carácter manipulador/domesticador con que se utilizó. Las acciones programadas tenían, fundamentalmente, objetivos educacionales: alfabetización, capacitación laboral, etc., destinados a preparar la fuerza de trabajo que requerían las industrias allí instaladas. Como telón de fondo, estos proyectos eran acciones encaminadas a introyectar en los colonizados los valores del sistema imperial para que la gente funcionara de acuerdo con esas pautas y valores.

No es de extrañar la resistencia que algunas personas, especialmente profesionales de pensamiento progresista y comprometidos con los sectores populares, han tenido respecto del desarrollo comunitario, aunque la práctica de este método no haya llevado el "sello" de lo que proponía la Oficina de Colonias.

b. Los primeros programas nacionales de desarrollo de la comunidad En los años 50 en África

En los años cincuenta, particularmente en África y Asia, el desarrollo de la comunidad adquiere una gran importancia como método de acción social que promueve la participación activa de la población y como programa específico para satisfacer las necesidades fundamentales de las comunidades. Para ese entonces, siete países ponen en marcha programas de desarrollo comunal, y en dos de ellos (India y Pakistán) los programas son de alcance nacional. La India "ha sido el país en el que ha sido mayor el empeño sistemático para promover el proceso de desarrollo de la comunidad a escala nacional y como parte integral del programa de desarrollo de todo el país".⁸ Iniciado en 1952 en 55 zonas de proyectos experimentales que abarcaban 25.264 aldeas y alrededor

de 16.400.000 habitantes, se formuló de tal manera que para 1963 abarcara todo el país. Como índice de su expansión, señalamos el hecho de que al terminar el Primer Plan Quinquenal ya había llegado a 122.957 aldeas y a casi ochenta millones de habitantes. India fue, también, el primer país que tuvo un Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. La forma de operacionalizar el programa a nivel de aldeas, era a través de tres instituciones: el panchayat (especie de junta comunal) que funcionaba como organismo cívico, la cooperativa que actuaba en la esfera económica y la escuela de la aldea cuya esfera de intervención abarcaba lo educativo y lo cultural. En un primer momento, la promoción del desarrollo de la comunidad se hacía a través de organismos especiales; ello dio poco resultado. Se cambió la orientación: el esfuerzo se concentró en crear y mejorar gobiernos locales y estimular la participación de las mismas comunidades.

Para otra exemplificación del desarrollo de la comunidad, queremos hacer referencia a la experiencia de Ceilán. Se inició en 1948 como un programa de desarrollo rural, con el propósito de estimular los esfuerzos de la población rural y promover las organizaciones de aldea. En su aspecto operativo se canalizó a través de "sociedades de desarrollo rural", las cuales asumían la realización de las obras de desarrollo, al mismo tiempo que el gobierno proporcionaba los servicios de funcionarios que contribuían con sus conocimientos especializados. Los sectores de actividad se centraron en tres aspectos: económico, sanitario y cultural-educativo.

El caso de Pakistán interesa mencionarlo, pues ha sido uno de los primeros, quizás el primer programa de desarrollo de la comunidad aplicado al ámbito urbano. Fue iniciado en 1954 con un proyecto experimental en Lyari, barrio de viviendas insalubres de Karachi, y proseguido en ambas partes del país. Según los funcio-

La India
ley 1963
Ministerio
de Desarrollo
de la Comunidad

narios responsables de la promoción de este programa, el desarrollo de la comunidad permite "que los proyectos que se inician no sean costosos y que los servicios prestados beneficien a muchas personas".

c. El desarrollo de la comunidad como instrumento del progreso social

Durante esos primeros años de iniciación y auge de los programas de desarrollo de la comunidad, se efectivizaron a través de los denominados centros comunales y mediante la realización de proyectos específicos de:

- **mejoras materiales** (construcción de viviendas, carreteras, obras de riego...);
- **organización de servicios** (educativos, recreativos, sanitarios...);
- **acción comunal** (organización de grupos, análisis colectivos de necesidades locales, creación de comisiones, obtención de asistencia técnica, formación de personal...).

Como expresión del modo en que en ese momento se concebía el desarrollo de la comunidad, tenemos un informe de Naciones Unidas bien significativo, aun en su mismo título: *El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad*. Este documento "versa sobre la política —que se encuentra todavía en etapa de formulación y experimentación— consistente en promover el desarrollo sano y equilibrado mediante la acción local". Éste es definido como "un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta, y la mayor confianza posible de su iniciativa".

En este documento se hace un balance de los programas existentes, distinguiendo seis tipos de programas:

1. El desarrollo de la comunidad mediante la realización de obras: el caso de Grecia, a través del Programa de Bienestar Social mediante el empleo.
2. El desarrollo de la comunidad en función de las grandes obras de riego, la reforma agraria y los planes de reasentamiento.
3. Creación de redes de centros: el caso de Egipto a través de los centros de bienestar rural.
4. La acción comunitaria a través de sociedades y consejos rurales: los casos de Ceilán (Sociedades de Fomento Rural) y Jamaica (Comisión de Bienestar Social).
5. Educación relativa a la acción de la comunidad, como se hizo en Puerto Rico (Educación de la Comunidad) y Birmania (Consejo de Educación de las Masas).
6. El desarrollo de la comunidad mediante la creación de servicios de divulgación, como se hizo en Pakistán a través del Programa de Ayuda a las Aldeas) y la India, con la Administración de Proyectos para la Comunidad y el Servicio Nacional de Divulgación.⁹

A mediados de la década de los cincuenta, los organismos especializados de Naciones Unidas promueven programas de desarrollo comunal, cada uno de ellos impulsando proyectos específicos acordes con los objetivos de la propia organización.

- UNESCO: educación de adultos, educación fundamental.

- OIT: promoción de cooperativas y de pequeñas industrias rurales familiares.
- FAO: extensión agrícola y labores de economía doméstica y demostración del hogar.
- OMS: proyectos demostrativos de saneamiento rural.

Estos datos hablan por sí mismos: bajo la denominación de desarrollo de la comunidad, se promueven y realizan una gran variedad de proyectos específicos. Lo que no estuvo claro en los organismos internacionales es que estos proyectos no constituyen en sí mismos formas de acción comunitaria, como lo explicamos en otra parte del libro: la esencia del desarrollo de la comunidad no consiste tanto en lo que se hace sino en cómo se hace, y su aspecto sustancial consiste en la participación de la gente.

d. La carta magna del desarrollo de la comunidad

Para 1956, un grupo de expertos de Naciones Unidas sistematiza las diferentes experiencias y produce un documento básico: *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos*, consagrado totalmente a explicar el significado y aplicación de esta técnica social. Algunos han considerado este documento como la "carta magna del desarrollo de la comunidad". En el documento se propuso una definición que por muchos años llegó a ser clásica y que dice así: "La expresión 'desarrollo de la comunidad' se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional."¹⁰ Ésta fue la primera definición oficial del desarrollo de la comunidad

- Servicios de salud organizados a través de una serie de medidas básicas consistentes en: creación de servicios para prever y mejorar el estado de salud de madres y niños; promoción de enfermedades contagiosas, saneamiento del medio ambiente, tratamiento y readmisión de enfermos e incapacitados, y educación higiénica del pueblo. Estos servicios sanitarios se conciben organizados con la participación de la comunidad y los equipos técnicos del campo de la salud.

- Servicios de planificación y construcción de viviendas: elaboración de diseños, ejecución de servicios (acueductos, alcantarillados, cloacas), construcción de viviendas.
- Servicios de vivienda y construcción de viviendas: elaboración de diseños, ejecución de servicios (acueductos, alcantarillados, cloacas), construcción de viviendas, elaboración de informes y análisis de necesidades habitacionales, elaboración de planes de vivienda, promoción de vivienda social, administración de viviendas, elaboración de normas y programas de vivienda.
- Servicios de vivienda y administración de viviendas: elaboración de diseños, ejecución de servicios (acueductos, alcantarillados, cloacas), construcción de viviendas, elaboración de informes y análisis de necesidades habitacionales, elaboración de planes de vivienda, promoción de vivienda social, administración de viviendas, elaboración de normas y programas de vivienda.
- Servicios de vivienda y administración de viviendas: elaboración de diseños, ejecución de servicios (acueductos, alcantarillados, cloacas), construcción de viviendas, elaboración de informes y análisis de necesidades habitacionales, elaboración de planes de vivienda, promoción de vivienda social, administración de viviendas, elaboración de normas y programas de vivienda.

- Servicios sociales que comprenden una gama amplia de actividades: asistencia prestada a familias para resolver problemas socioeconómicos, fortalecimiento de las relaciones familiares, fomento del bienestar infantil, ayuda a personas mayores, etc.).

- Promoción de las artesanías y pueblos indígenas, como modo de generar empleo y facilitar el aprovechamiento de los recursos materiales de las comunidades.

Las industrias trae s, realizar programas de electrificación rural, mejorar los traspasos, promocionar las actividades deportivas y la sanidad, la educación y las actividades recreativas.

La visión de conjunto que hemos proporcionado acerca de los proyectos y actividades que se pueden realizar dentro de los programas de desarrollo de la comunidad, expresados en este documento de las Naciones Unidas, nos pone de relieve el carácter multifacético de los mismos. Situación que se acentuará en los años posteriores, al punto de que la diversidad de concepciones y la variedad de actividades que se realizan hacen muy difícil delimitar lo específico del desarrollo comunitario.

e. La consolidación de los programas de acción comunal

A comienzos de los años sesenta los programas de desarrollo de la comunidad parecen estar consolidados y en expansión; existen experiencias y resultados tangibles. Treinta y cinco países están llevando a cabo programas de desarrollo de la comunidad y otros treinta han iniciado programas de esa índole. En 1960, las Naciones Unidas proporcionaban 22 expertos para programas de esa índole en 13 países; en 1966 serán 71 expertos en 31 países. Cuando, en diciembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas designa el decenio como "El decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo" —Resolución 1710 (XVI)—, la Secretaría General de la ONU redacta una serie de propuestas para un programa de acción. En lo referente al desarrollo de la comunidad, se sugieren tres propuestas:

1. Robustecimiento de estos programas y su implantación en otros países.
 2. Mayor atención a los aspectos económicos del desarrollo de la comunidad.
 3. Identificación más íntima del desarrollo de la comunidad con los órganos de administración local.

- Promoción de cooperativas, que sirven para crear las condiciones sociales y psicológicas indispensables para el desarrollo de la comunidad, incrementar la productividad y los ingresos, mejorar la agricultura, formular las estrategias didácticas.

- Servicios de orientación y formación profesional, particularmente a través de las escuelas rurales, formación de maestros y de dirigentes rurales, y producción de material didáctico

- Servicios de educación, ya sea haciendo de la escuela un instrumento de desarrollo comunitario o bien a través de la educación fundamental encamada a resolver el problema del analfabetismo de los adultos.

- Servicios de nutrición orientados a mejorar la alimentación del pueblo e indirectamente su salud; considerando su capacidad productiva y su bienestar.

que realizan en las comunidades, particularmente a través de la difusión de información y de la promoción de las familias rurales.

En el caso de los servicios se incluirían los principales servicios técnicos que se prestan dentro de estos programas:

Adelanto progreso evolución

Con anterioridad a estas recomendaciones del Secretario General de la ONU, en un documento publicado inicialmente en Bangkok (1960) —*Community Development and Economic Development*—, cuyo propósito es hacer un balance de la contribución de los programas rurales de desarrollo de la comunidad al desarrollo nacional de Asia y Lejano Oriente, se comienza a considerar los aportes del desarrollo de la comunidad al desarrollo económico (aumento de la producción de bienes y servicios en la agricultura y la industria, y el crecimiento de la formación de capital). Aquí se pone de manifiesto un cambio de énfasis: la perspectiva económica oculta la dimensión social de estos programas, aún cuando se hable de intensificar las actividades de auto-ayuda.

f. La propuesta de que el desarrollo de la comunidad forme parte de los planes de desarrollo nacional 1963 Fue 14

Toda esta etapa de promoción e impulso que, desde los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, se da al desarrollo de la comunidad, culmina —a mi entender— con un documento publicado por la ONU: *Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional*, 1963. Fue la gran propuesta, dentro del ámbito que estamos analizando, de los años sesenta. Nunca antes, ni después, se le otorgó tanta importancia al desarrollo de la comunidad. A partir de una idea del desarrollo, concebido no sólo como crecimiento económico sino también como evolución, se plantea la necesidad de que el desarrollo de la comunidad adquiera un real protagonismo en el desarrollo nacional. Esta propuesta se transformó en una temática recurrente en los años sesenta, con gran incidencia en América latina, como examinaremos más adelante.

Según se desprende de este documento,¹¹ habría cuatro grandes contribuciones del desarrollo comunitario al desarrollo nacional:

1. Genera crecimiento económico y social en el plano local, sobre todo en zonas rurales que viven a nivel de subsistencia, a las que saca de su aislamiento; se mejoran las comunicaciones y se ayuda a su organización.
2. Es un conducto adecuado para la mutua comunicación entre el gobierno y la población, de modo que las comunidades del país puedan influir en los planes de desarrollo y éstos puedan influir en las comunidades.
3. Contribuye a la formación de capital social y a la expansión de la infraestructura rural, con lo que coadyuva a liberar recursos gubernamentales que pueden destinarse a inversiones nacionales.
4. Crea las condiciones previas necesarias para la evolución de los órganos del gobierno local o para el robustecimiento de instituciones rurales que han quedado rezagadas o mal adaptadas a las nuevas circunstancias.

Se señalan dos requisitos especiales para poder vincular el desarrollo de la comunidad a la planificación nacional:

- a) La reforma agraria como condición previa para el éxito de las actividades de desarrollo de la comunidad, puesto que, sin modificar la base económica subyacente, no hay esperanza ni estímulo para los campesinos. El desarrollo de la comunidad puede contribuir de manera sustancial al período que precede a la reforma agraria y desempeñar luego un papel importante en los programas de colonización.
- b) La creación de cooperativas y los programas de desarrollo de la comunidad entrañan un estímulo a la formación de dirigentes locales y una contribución al desarrollo económico.

68

participativa a ciertas acciones que en nada se diferencian de los programas de desarrollo comunitario... En el capítulo 4 ampliamos estas ideas al hacer una revisión crítica de medio siglo de desarrollo de la comunidad.

5. Gestación y evolución del desarrollo de la comunidad en la realidad latinoamericana

Es interesante señalar que, en el año 1950, cuando en América latina todavía no se conocían los programas de acción comunitaria ni los métodos pertinentes, en un Seminario realizado por la OEA en ese año, en la República de El Salvador, se propuso una definición sobre este método, en los siguientes términos: "Técnica o proceso que emplea el trabajo social para suscitar la racional participación de los integrantes de una determinada zona o población, en una empresa de mejoramiento individual y de progreso colectivo, sobre la base de los propios recursos."

En general, puede afirmarse que, en América latina, los programas de desarrollo comunal no se aplican hasta finales de la década de los cincuenta y, desde las primeras experiencias, revelan la confluencia tanto del enfoque de la organización de la comunidad como del propio método. Lo primero se da como consecuencia de la presencia de expertos norteamericanos en la realización de los proyectos iniciales que traen el enfoque del *Community Organization*, y lo segundo se deriva de la índole de los problemas que se afrontan.

Desde 1949, la División de Trabajo y Asuntos Sociales de la Unión Panamericana promueve tres seminarios regionales de asuntos sociales que, de algún modo, constituyen el "lanzamiento" del desarrollo de la comunidad en América latina, aunque la expresión no tuviese un uso muy generalizado. En esos semina-

Si bien se parte de la definición clásica propuesta por Naciones Unidas, que supone la convergencia de la acción gubernamental y de la misma gente, se trata de manera expresa el papel de las organizaciones de voluntarios, de las cooperativas y de organizaciones locales. Esto implica una apertura a la participación de organizaciones no gubernamentales que, con el correr de los años, adquirirían gran importancia en este tipo de programas. Otros aspectos tratados y que constituyen una insistencia de algunas propuestas o sugerencias puntuales son: el fomento de la participación de las mujeres en este tipo de programas y la formación de dirigentes locales. Lo que adquiere un perfil más definido es lo referente a la utilización de mano de obra sub-ocupada y la promoción del empleo. Y lo que resulta más inédito es lo concerniente al voluntariado. Estas tres últimas cuestiones serán de gran importancia a partir de los años ochenta.

Ya en los años setenta —hemos de señalarlo para cerrar esta síntesis histórica—, no sólo la asistencia técnica a programas de desarrollo de la comunidad fue desapareciendo de las Naciones Unidas y de los organismos internacionales, sino que hasta la expresión quedó en desuso. Desde aquella propuesta del Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjold, afirmando que "el desarrollo de la comunidad debería ser el pilar central de la política social de las Naciones Unidas", hasta hoy (1998), se ha ido produciendo un enfriamiento progresivo del entusiasmo por el desarrollo comunitario.

Durante la última década, apenas he encontrado en Colombia, México e Italia algún interés expreso por esta metodología de intervención social. Algunas ONG llevan a cabo programas que se podrían llamar de acción comunitaria, pero casi nunca lo hacen con la "denominación de origen". En algunos casos, hablan de animación comunitaria; en otros, llaman investigación-accion-

El Desarrollo
de la Comunidad
debería ser el pilar
central de la
política social
de las Naciones
Unidas

4 cuestiones
se tratarán
en el seminario
- Serv. Soc.
- Vivienda
- Planificación
- Educación
Obrera

Los proy.
de Desarr.
Comunal
se aplican
en Amer.
Latina
en los 50

rios se tratan cuatro grandes cuestiones: cooperativismo, servicio social, vivienda y planificación, y educación obrera.

Los libros de la trabajadora social norteamericana Caroline Ware y su presencia personal son lo más significativo en el desarrollo de este método en América latina. La Unión Panamericana publicó las dos obras principales de esta autora: *Estudio de la comunidad* (1952, edición revisada de la que ya se había publicado en Puerto Rico) y *Organización de la comunidad para el bienestar social* (1954).

Quizás sea oportuno recordar aquí la definición propuesta por Caroline Ware sobre organización de la comunidad, que considera como "un proceso para suscitar grupos funcionales de ciudadanos capaces de ser agentes activos y responsables de su propio progreso, usando para ello los siguientes medios: la investigación en común de los problemas locales, el planeamiento y la ejecución por sí mismos de las soluciones que antes convinieron y la coordinación voluntaria con los demás grupos y las autoridades oficiales, de modo que se obtenga el bienestar total de la comunidad".¹²

En la década de los sesenta, aparecen las primeras versiones latinoamericanas del desarrollo de la comunidad. El mexicano Ricardo Pozas Arciniegas elabora una metodología para su estudio; el costarricense Carlos María Jiménez desarrolla fundamentalmente los aspectos administrativos de estos programas, y Rubén Darío Utría —colombiano— focaliza la acción comunitaria como un aspecto del desarrollo comunal. Por mi parte, intenté en esos años un enfoque global, en el que integraba una perspectiva desarrollista con ciertos aspectos metodológicos de la Escuela Francesa de Economía y Humanismo. En versiones posteriores he reelaborado esas propuestas. Con Herman Kruse, de nacionalidad uruguaya, se da la primera versión realizada por un trabajador social latinoamericano. Luego, Carola Ravel —economista

En los 60 aparece la 1er versión Latinoamericana
de Desarrollo de la Comunidad El Mexicano Ricardo Pozas 71
A

venezolana— sistematiza parte de las primeras experiencias gubernamentales de ese país, mientras que Carlos Acedo Mendoza lo hace desde una organización no gubernamental venezolana, cuyo objetivo fundamental fue la promoción de programas de desarrollo comunal.¹³

En los últimos treinta años se publicaron en América latina numerosas obras sobre desarrollo de la comunidad, pero casi todos los autores son ajenos al trabajo social. Quisiera señalar algunos en particular: en primer lugar, el panameño Guillermo Medina, que desde 1966 hasta ya entrada la década de los ochenta fue re-laborando su obra *Desarrollo de la comunidad*, cuya temática y enfoque expresan también el pensamiento de la CREFAL, en donde el autor trabajó muchos años como experto. Dentro de esta institución se publica también el libro de Leonard Olen, *Evaluando el desarrollo de la comunidad* (1968). El antropólogo boliviano Hugo Torres Goitia —en 1971— procura introducir las técnicas de programación dentro de estos proyectos; su libro se titula *Consideraciones en torno a la programación del desarrollo de la comunidad*. Otra obra —proveniente también del campo de la antropología— que tuvo “su presencia” en los años sesenta fue el libro de T. R. Batten, *Las comunidades y su desarrollo*. Ligando la acción comunitaria a la educación, debemos señalar la obra de Rosendo Escalante y Max Miñano, *Investigación, organización y desarrollo de la comunidad*. Una obra más reciente que pretende apoyarse también en la experiencia latinoamericana, *El desarrollo comunitario*, de Rudolf Rezsöhasy (1986), al margen de los aspectos rescatables de la obra (con errores básicos en la terminología utilizada), revela el “ombliguismo” eurocéntrico de este belga, que desconoce las obras de los autores latinoamericanos y de los organismos internacionales y nacionales que, dentro de la región, escribieron sobre el tema. Como obra publicada en

los años ochenta, señalamos el *Manual de organización y desarrollo para la comunidad marginada de las ciudades* (1985), de Grissol Ponce de León García, que expresa lo que es una larga tradición en México: ligar el desarrollo de la comunidad con los programas de educación.

Bibliografía citada

- ¹ KROPOTKIN, El apoyo mutuo, Móstoles, Ediciones Madre Tierra, 1970.
- ² ROSS, Murray, *Community Organization: Theory, Principles and Practice*, Nueva York, Harper and Brothers, 1967.
- ³ LANE, Robert, *The Field of Community Organization*, Nueva York, NASW, Columbia University Press, 1939.
- ⁴ NASW, *Defining Community Organization Practice*, Nueva York, 1962.
- ⁵ McNEIL, C. F., *Community Organization for Social Welfare*, Nueva York, Social Work Year Book, NASW, 1954.
- ⁶ NASW., Op. cit.
- ⁷ ROSS, Murray, *Community Organization: Theory, Principles and Practice*, Nueva York, Harper and Brothers, 1967.
- ⁸ NACIONES UNIDAS, “Los servicios sociales en el desarrollo de la comunidad”, en *Rev. Internacional del Servicio Social*, N.º 6, Nueva York, marzo de 1960.
- ⁹ NACIONES UNIDAS, Op. cit.
- ¹⁰ NACIONES UNIDAS, *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos*, Nueva York, 1956.
- ¹¹ NACIONES UNIDAS, *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, Nueva York, 1963.
- ¹² WARE, Caroline, Organización de la comunidad para el bienestar social, Washington, Unión Panamericana, 1954.
- ¹³ CAMPOS JIMÉNEZ, Carlos, *Organización y desarrollo de la comunidad para el bienestar social*, Guatemala, 1956 (mimeo); DARÍO UTRÍA, Rubén: *La acción comunal como programa de gobierno*, Bogotá, Universidad de América, 1960; ANDER-EGG, Ezequiel: *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Hvmanitas, 1964; POZAS ARGINIEGAS, Ricardo: *El desarrollo de la comunidad*, México, Universidad Autónoma de México,

1964; KRUSE, Herman: *Desarrollo de la comunidad*, Montevideo, 1967 (mimeo); ACEDO MENDOZA, Carlos: *El desarrollo de la comunidad en Venezuela*, Caracas, IVAC, 1967; RAVEL, Carola e IZAGUIRRE, Maritza: *Nuevo enfoque en el desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Hvmanitas, 1968.

CAPÍTULO 3

Significado y alcance del concepto y práctica del desarrollo de la comunidad

1. ¿Qué es el desarrollo de la comunidad?
2. El desarrollo de la comunidad en cuanto método de intervención social
3. El desarrollo de la comunidad en cuanto programa constituido por proyectos y actividades específicas integradas
 - El enfoque sistémico en la acción comunitaria
4. El desarrollo de la comunidad en cuanto proceso capaz de desatar una acción de tipo sinérgico.

1. ¿Qué es el desarrollo de la comunidad?

Ya hicimos un breve recorrido histórico acerca de la aparición y de la evolución de un método de intervención social, y de programas y actividades que se han denominado desarrollo de la comunidad. Ahora nos preguntamos acerca de la naturaleza misma de éste método y de estos programas: **¿Qué es el desarrollo de la comunidad?** La pregunta es obvia; se trata del tema central de este libro. Sin embargo, la respuesta —como veremos— ya no lo es tanto. Si queremos afinar el alcance de la pregunta y nos interrogamos acerca de las características exclusivas y definitorias del término, la respuesta se hace mucho más complicada. Nos encontramos en situación parecida a la de san Agustín hace unos 1.600 años, cuando se preguntaba “**¿qué es el tiempo?**”. “Si nadie me lo pregunta —decía—, sé lo que es el tiempo, pero si lo quiero explicar a quien lo pregunta, entonces no lo sé.” Las razones por las que nos encontramos con esta dificultad son diferentes de las de

san Agustín, respecto a la pregunta sobre qué es el tiempo. Por otra parte, explicar qué es el desarrollo de la comunidad no es una cuestión que revista la misma importancia que explicar qué es el tiempo. Tampoco tiene las mismas implicaciones filosóficas y científicas. Es una tarea mucho más modesta, pero con implicaciones prácticas en un ámbito circunscrito de las formas de acción social.

Para responder a la cuestión planteada —qué es el desarrollo de la comunidad—, comenzamos haciendo una constatación. Cuando todavía no había transcurrido un cuarto de siglo desde el comienzo y desarrollo de este método de intervención social, en un documento de Naciones Unidas publicado en 1964 se daba cuenta de esta dificultad. "En el corto tiempo —se decía— en el que esta expresión ha sido utilizada con cierta amplitud, ha tenido diversos significados en diferentes países y para los diferentes estudiosos que han tratado de identificar sus elementos esenciales. A veces, la moda en el uso de los términos parece haber cambiado sin modificación evidente de contenido, desconcertando a no pocos interesados en el tema."¹ Si dijésemos que hay tantas versiones del desarrollo de la comunidad como programas llevados a cabo o libros escritos, sería una exageración. Pero, si afirmásemos que hay tantas versiones como países, nos quedaríamos cortos. Un variado entramado de proyectos específicos y actividades concretas son las expresiones múltiples y diversas del llamado desarrollo de la comunidad. Frente a esta variedad de significados y realizaciones concretas, cabe preguntar: ¿es posible caracterizarlo con algunas notas esenciales?... Vamos a intentarlo a través de una serie de aproximaciones sucesivas.

Aunque la configuración de todo aquello que constituyen los aspectos procedimentales y las actividades específicas de los programas de desarrollo de la comunidad es algo mucho más com-

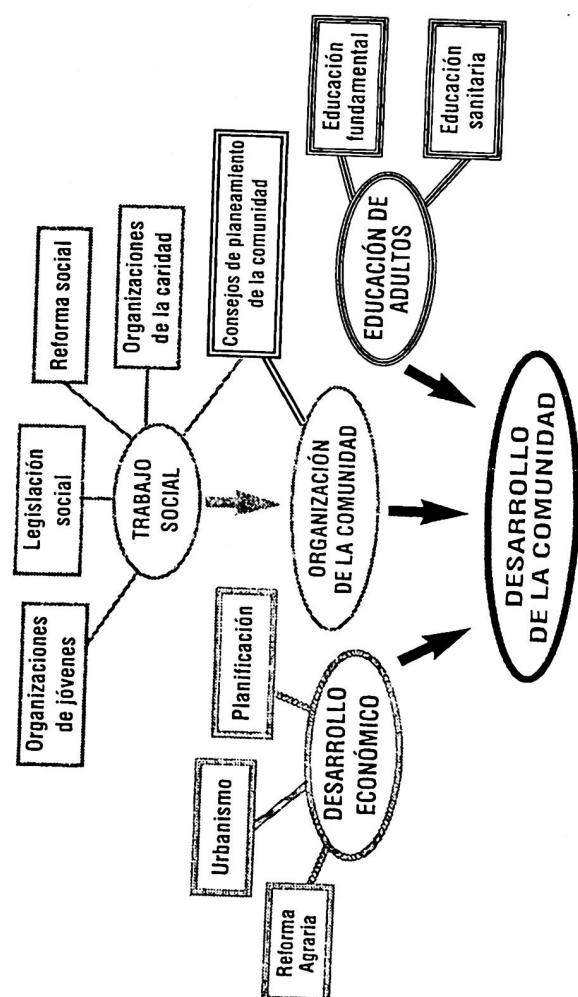
de la comunidad, y reconoce como sus antecesores el trabajo social y la educación de adultos. El trabajo social, a su vez, "desciende" de las organizaciones de caridad y de organizaciones juveniles, canaliza actividades de recreación y colateralmente ha influido en la legislación social y la organización del bienestar social. La educación de adultos que, a su vez, contribuye a las actividades de educación para la salud, tiene su pariente colateral en la educación fundamental que, por algo más de una década, estuvo entrecruzada con el desarrollo de la comunidad.

Todo ello podríamos resumirlo en el siguiente esquema:

plejo que lo que puede resumirse en un esquema, sin embargo, hacer este tipo de síntesis no deja de tener su utilidad. Por una parte, suele apuntar al meollo de las cuestiones sustantivas; por otra, nos pone de relieve los perfiles más relevantes... Al intentar esta síntesis, quisiera destacar dos cuestiones básicas:

1. Si rastreamos aquello que ha sido lo constante o permanente en la gran variedad de procedimientos, proyectos y actividades realizadas con esta denominación, nos encontramos con algo sustutivo y central: la participación de la misma gente. De ahí que podamos concluir con Milhaud que el desarrollo de la comunidad "se caracteriza por una actitud más que por la sustancia de un programa. Lo que cuenta es la forma de emprender el trabajo, más que la naturaleza del trabajo mismo".²
2. Hemos hablado a lo largo del primer capítulo de desarrollos separados con procedimientos metodológicos convergentes. Los principios, los métodos y la práctica del desarrollo de la comunidad, son un punto de encuentro y convergencia. Nace, como lo indica Irwin Sanders, de corrientes afines de las que toma su nombre: el lado "paterno" puede ser referido al desarrollo económico, del que deriva el sustantivo; del lado "materno" se relaciona con la organización de la comunidad, de la que deriva la adjetivación.³

Tanto del lado "paterno" como del lado "materno" existen otros antepasados. Continuando con la metáfora de Sanders, y adaptándola a nuestra perspectiva, podemos decir que del lado "paterno" los parientes colaterales son la planificación, el urbanismo y la reforma agraria, y del lado "materno", se presenta como un impetuoso manantial de su inmediata predecesora, la organización



Del análisis de cuanto se ha realizado y escrito durante medio siglo, podemos hacer esta primera constatación: la expresión "desarrollo de la comunidad" se ha utilizado con cuatro alcances diferentes:

- como método de intervención social,
- como programa,
- como proceso inducido,
- como movimiento.

Sin embargo, la expresión se ha utilizado casi siempre con los dos primeros alcances: el desarrollo de la comunidad considerado como método y como programa. A ellos nos vamos a referir más detenidamente, sin negar por ello, ni restar importancia, al hecho de que se la considere también como proceso y como movimiento.

2. El desarrollo de la comunidad en cuanto método de intervención social

Considerado como método de actuación sobre la realidad, el desarrollo de la comunidad es una forma de intervención social. No es una ciencia, ni una filosofía: está en el plano de la práctica social. Consecuentemente, es una tecnología social. Se trata de un conjunto de reglas prácticas y procedimientos específicos que, mediante la aplicación de conocimientos teóricos provenientes de las ciencias sociales y de la psicología, y aplicando procedimientos sistematizados a objetivos prácticos, se traduce en una serie de acciones y actividades. A través de ellas se pretende mantener, modificar o transformar algún aspecto de la realidad social bus-

cando resultados específicos que se expresan en objetivos y metas pre-establecidas.¹¹

En cuanto a la intencionalidad última del desarrollo de la comunidad, ya sea como método o como programa, al igual que todas las formas de intervención social, viene dada por la cosmovisión o ideología subyacente de quienes promueven y realizan cada programa, proyecto o actividad en concreto. Esta cosmovisión y/o ideología no sólo proporciona una comprensión y significación de la realidad, sino que también expresa un horizonte utópico que concierne al modelo de sociedad que se considera necesario construir.

Se diferencia de otras tecnologías sociales por el objetivo que persigue, su modalidad operativa y el nivel en que funciona.

- El desarrollo de la comunidad tiene como objetivo principal la promoción y movilización de recursos humanos e institucionales mediante la participación activa y democrática de la población, en el estudio, programación, ejecución y evaluación de programas que se desarrollan a nivel de comunidades de base, destinados a mejorar el nivel y la calidad de vida.
- En lo que hace a sus modalidades operativas, el desarrollo de la comunidad no es tanto una acción sobre la comunidad, cuanto una acción de la comunidad. Se trata de esfuerzos y de acciones de base organizadas con la iniciativa y dirección de la misma gente involucrada en el programa, aunque para su "despegue" hayan necesitado de la acción de agentes externos y durante su desarrollo requieran diferentes formas de asistencia técnica.

¹¹ Sobre este tema hemos realizado un desarrollo más amplio en los libros *Introducción al trabajo social* (1996) y *Metodologías de acción social* (1997).

- Respeto del nivel en que funciona, se trata de una metodología de trabajo desde la base. Actúa fundamentalmente a nivel psicosocial mediante un proceso de sensibilización y motivación que desenvuelve virtualidades latentes y desarrolla potencialidades en individuos, grupos y comunidades, para mejorar sus condiciones de vida en el ámbito en donde realizan su vida cotidiana, en cuanto residentes de un determinado ámbito geográfico.

Como todas las tecnologías sociales, en su aspecto operativo está configurada por la integración y fusión de cuatro componentes:

- estudio y diagnóstico de la realidad: problemas, necesidades, conflictos, centros de interés, recursos, etcétera;
- programación de proyectos y actividades para realizar;
- realización de lo programado que —a su vez— ha estado apoyado en un diagnóstico de situación;
- evaluación de lo que se está realizando, o de lo realizado, según los casos.

La articulación de todas estas fases la realizan las mismas personas involucradas en el programa, tanto cuanto ello sea posible en cada una de las circunstancias.

Considerado el desarrollo de la comunidad en cuanto método de movilización de los recursos humanos, las actividades sustanciosas en sí mismas tienen relativamente menos importancia que la forma de llevarlas a cabo. En otras palabras: la actitud con que se llevan a cabo los proyectos y la forma de emprender el trabajo son más importantes que el contenido material de los mismos. Frente a una gran variedad de sectores de intervención, de proyec-

tos y actividades específicas que se pueden llevar a cabo dentro de un programa de desarrollo de la comunidad, este criterio de identificación permite establecer cuándo una actividad (servicio o proyecto) promueve efectivamente el desarrollo de una comunidad. Un mismo proyecto —ya se trate de construcción de viviendas, crédito agrícola supervisado, promoción de huertas familiares o escolares, construcción de caminos, educación de adultos, creación de unidades de producción, o lo que fuere— puede ser o no un programa de desarrollo de la comunidad. Para decirlo en breve: no es lo que se hace sino cómo se hace, lo que constituye la sustancia del desarrollo de la comunidad. Todo depende de la forma y actitud de llevar a cabo las actividades. Nos explicamos: hay desarrollo de la comunidad (en cuanto metodología de actuación) cuando se promueven y movilizan recursos humanos, mediante un proceso educativo/concientizador que desenvuelve potencialidades latentes en los individuos, grupos y comunidades para tender al logro de su autodesarrollo.

De este modo, la idea y la práctica de la participación de la gente (que se perfila desde las primeras definiciones y los primeros programas) terminan por ser el concepto central de la teoría y práctica de su desarrollo.

3. El desarrollo de la comunidad en cuanto programa constituido por proyectos y actividades específicas integradas

Si bien se puede hacer una acción comunitaria o aplicar su metodología a la realización de proyectos y actividades puntuales, en la intencionalidad de muchos programas se ha pretendido llevarlos a cabo con un enfoque globalizador. Lo que se ha querido es que el desarrollo de la comunidad sea un conjunto de actividades (y en algunos casos de proyectos) totalmente articuladas y coordinadas

dentro de un programa. Pocas veces se ha logrado este propósito. Con mucha frecuencia, el trabajo comunitario ha tenido un contenido puntual (resolver un problema o atender algunas necesidades) o sectorial, llevado a cabo mediante la realización de un proyecto específico (vivienda, microemprendimientos, etc.). Pero, desde las primeras experiencias de desarrollo comunitario, se habló del "desarrollo integral de la comunidad". En algunos casos se entendió como una forma de superar las acciones inconexas, por una forma de "desarrollo total y equilibrado que requiera una acción concertada y la elaboración de planes múltiples".⁴ En otros se hace referencia a la necesidad de que los "conocimientos y las técnicas de que disponen todos los servicios nacionales pertinentes, sean utilizados en forma coordinada y no de una manera aislada y fragmentaria".⁵ También se ha entendido como la forma de integrar la acción comunitaria con los planes nacionales.⁶

El enfoque sistemático en la acción comunitaria

Desde hace más de una década, existe en algunos la preocupación por aplicar un enfoque sistemático en la concepción y práctica del desarrollo de la comunidad, particularmente en lo que hace al diseño en la elaboración de programas y estrategias de acción. El enfoque sistemático (que aquí lo entendemos como aplicación de la teoría general de sistemas) se ha ido aplicando a diferentes campos —entre ellos, a las metodologías de acción social—, como forma de superar los enfoques analítico-mecánicos que habían tenido vigencia hasta época reciente. De lo que se trata es de formular cada proyecto y el conjunto de actividades, de tal manera que cada uno sirva de apoyo a los otros, integrando y complementando diferentes líneas o frentes de acción.

Este enfoque, que implica tanto una manera holística de abordar la realidad, como forma de pensar, y una metodología de di-

88

seño, apenas está en ciernes, pero es un aspecto sustancial de lo que hoy quiere ser el desarrollo de la comunidad, si es que puede llegar a ser, en un futuro cercano, algo más o menos significativo. En otras palabras, la aplicación de un enfoque sistemático en la realización de programas de desarrollo de la comunidad es todavía una asignatura pendiente. Se trata de un desafío cuya realización (o no) condicionará lo que el desarrollo de la comunidad pueda ser en los próximos años.

4. El desarrollo de la comunidad en cuanto proceso capaz de desatar una acción social de tipo sinérgico

Esta afirmación necesita de algunas precisiones conceptuales para entender su significado teórico y sus implicaciones prácticas. Digamos, en primer lugar, que el concepto de sinergia actualmente comienza a ser considerado en términos sistemáticos, postura que compartimos plenamente. Enfoque sistemático y sistema sinérgico son dos aspectos que la concepción y la práctica del desarrollo de la comunidad debería integrar, ya sea para analizar la realidad de una comunidad, ya sea para actuar sobre ella.

Si la realidad es sistemática y el modo de abordarla para una mejor comprensión de la misma debe ser sistemática, consecuentemente las acciones concretas sobre la realidad también deben ser sistemáticas. Aquí proponemos integrar dos conceptos: el de sinergia y el de enfoque sistemático. El concepto de sinergia supone que cada acción social, particularmente en un ámbito comunitario, debe ser multidimensional, en un doble sentido:

- que atiende todos los aspectos de la realidad sobre la que actúa,

Ezequiel Ander-Egg

- que procura la participación activa de todos los sujetos implicados o interesados en las acciones que se están llevando a cabo.

En otras palabras, un sistema sinérgico es un sistema de acción que articula y coordina cada una de las actividades y tareas puntuales, de modo tal que produce un efecto de retroalimentación y de potenciación de cada una de ellas. Este efecto sinérgico, considerado en un ámbito de acción colectiva, permite alcanzar un resultado superior (en cantidad y calidad) al que se podría obtener sumando los resultados logrados en cada uno de los sectores de intervención considerados individualmente y de los aportes de cada uno de los sujetos o agentes que intervienen. De ahí la expresión —sinérgética— propuesta por Haken, para designar la propiedad dinámica de un sistema que opera movilizando los propios recursos materiales y humanos.

- La sinérgética viene a ser el proceso natural que gesta y administra un organismo social mediante su auto-organización; en ese proceso hay algo más que la suma de acciones y de sus respectivos productos o resultados; se produce un incremento de energía llamado sinergia.
- La sinergia es el elemento catalizador de tal proceso que, en el caso de las acciones sociales, procura alcanzar determinados objetivos, satisfacer necesidades y/o resolver problemas, produciendo un efecto de reforzamiento y colaboración de las diversas acciones con una potencialidad que aisladamente no tendrían.

El efecto sinérgico sólo puede lograrse a escala microsocial (de ahí la relevancia de lo local para la acción comunitaria y viceversa). A este respecto conviene recordar que una de las premisas

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

que subyacen en la metodología del desarrollo comunitario, desde sus primeras formulaciones, ha sido la idea de movilización de los recursos provenientes de fuentes locales, particularmente el recurso humano. En estos últimos años, con la importancia que ha adquirido el desarrollo local, el énfasis puesto en la movilización de los recursos locales adquiere un significado más concreto y más operativo para la acción comunitaria, como método de intervención social capaz de producir un efecto catalizador.

89

Bibliografía citada

- ¹CEPAL, "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 2, nov. 1964.
- ²MILHAUD, Maurice, "Principes de la méthode du développement communautaire", en rev. *Community Développement*, núm. 6, 1960.
- ³SANDERS, Irwin, "Teorie dello sviluppo comunitario", en rev. *Community Développement*, núm. 5, 1960.
- ⁴NACIONES UNIDAS, *Desarrollo de la comunidad y desarrollo económico*, Nueva York, 1964.
- ⁵NACIONES UNIDAS, *El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad*, Nueva York, 1955.
- ⁶CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL, Washington, 1962.
- ⁷HAKEN, H., *The Science of Structures. Synergetics*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold, 1984.

CAPÍTULO 4

Revisión crítica de medio siglo de realización de programas de desarrollo de la comunidad (1947-1997)

1. El gran espejismo: que el desarrollo de la comunidad fuese parte esencial de los planes globales de desarrollo
2. Los falsos supuestos en que se apoyaron muchos programas de acción comunitaria
 - a. Considerar a las comunidades como si fueran realidades homogéneas con intereses compartidos
 - b. Una concepción ingenua acerca del comportamiento y conductas de las personas cuando se les propone acciones de bien público
3. Logros que se pensaban alcanzar, pero que no tuvieron en cuenta los factores exógenos y las situaciones contextuales que los condicionaban
 - a. El desarrollo de la comunidad como programa integrador de proyectos sectoriales y de servicios sociales
 - b. Contribución al fortalecimiento de los gobiernos locales
 - c. El desarrollo de la comunidad como mecanismo o instrumento del cambio social
 - d. La formación de líderes locales como factor potenciador de la participación popular
4. Las ideas claves del desarrollo de la comunidad que han permanecido a lo largo de medio siglo

Hacer un balance de lo que han sido los programas de desarrollo de la comunidad en los últimos 50 años es una tarea poco menos que imposible, por la variedad y diversidad de los que efectivamente se llevaron a cabo.

Sin embargo, es posible señalar algunos de los aspectos más relevantes de lo que aconteció en este campo de intervención social durante medio siglo. Conforme con aquello de que todos debemos aprender de nuestras experiencias, en especial de nuestros errores, conviene hacer un balance. No sólo hay que hacer balance de errores, también tenemos que señalar lo positivo, lo rescatable, con la advertencia de que lo que pudo ser útil en un momento puede no serlo en otro. Teniendo en cuenta que no hay aplicaciones metodológicas a-históricas y a-temporales, vamos a estructurar nuestra revisión crítica en torno a cuatro grandes cuestiones:

1. El gran espejismo: que el desarrollo de la comunidad fuese parte esencial de los planes globales de desarrollo.
2. Los falsos supuestos en que se apoyaron muchos programas de acción comunitaria.
3. Logros que se pensaban alcanzar, pero que no tuvieron en cuenta los factores exógenos y las situaciones contextuales que los condicionaban.
4. Las ideas claves del desarrollo de la comunidad que han permanecido a lo largo de medio siglo.

1. El gran espejismo: que el desarrollo de la comunidad fuese parte esencial de los planes globales de desarrollo

Se han vivido varios espejismos acerca de lo que debería ser el desarrollo de la comunidad. Aquí nos vamos a referir a una gran fantasía expresada en una propuesta, frecuentemente reiterada aún en documentos internacionales. Podemos condensarla en las siguientes ideas:

- Que el desarrollo de la comunidad sea instrumento de la planificación y del desarrollo nacional, haciendo posible ambas funciones en un proceso bidireccional (de arriba a abajo y de abajo a arriba).
- Que lo anterior —en cuanto a su contribución al proceso de desarrollo— se lograría implementando a nivel local las metas macro-económicas.
- Que ayude a la formulación de los planes nacionales, haciendo llegar a la oficina central de planificación los proyectos de nivel local.

Cuando en los años cincuenta en África y Asia se promovieron programas de desarrollo de la comunidad llevados a cabo para mejorar el nivel de los campesinos a través de los denominados centros comunales, las propuestas tenían encarnación en la vida cotidiana de quienes vivían en las comunidades rurales. Pero cuando, desde los años sesenta, se los comenzó a considerar como un modo para el logro del crecimiento económico, estas formulaciones tuvieron escasa o nula repercusión en las comunidades territoriales. Más ilusa aun fue la formulación que se presentó para América latina cuando se propuso que éste fuese un instrumento de la planificación y del desarrollo nacional.

Se dijo, además, que el desarrollo de la comunidad debía servir como medio para articular la planificación local con la planificación regional y nacional, y para implementar a nivel local las metas macro-económicas. Este pretendido carácter nacional y alcance global del desarrollo comunitario fue un espejismo. El funcionamiento de la economía se realiza a escala macro, y lo local (el nivel propio de la acción comunitaria) es un espacio o ámbito territorial en donde los procesos globales hacen sentir sus efectos, pero difícilmente podrá ocurrir lo contrario: que las decisiones a nivel local tengan incidencia en las decisiones de la macro-economía. En ese proceso, las prácticas locales que pueden llevar a cabo las personas en sus comunidades territoriales están excluidas; o, si se quiere, no se consideran como algo significativo. Dicho en otras palabras: a nivel local o comunitario, los procesos globales tienen su influencia. Toda aldea, pueblo o ciudad está condicionada en su funcionamiento por los procesos de desarrollo nacional; pero, en sentido contrario, no puede decirse con fundamento que la acción local tenga una influencia significativa en el resto del territorio nacional. Por otra parte, en ningún país se pudieron articular los mecanismos y formas institucionales por los que el

Lectura Ander-Lage

Desarrollo de la comunidad implementarse a nivel local las metas macro-económicas.

Grandes formulaciones, con objetivos y propósitos dignos de ser compartidos y apoyados, si los consideramos como el horizonte utópico a donde se quiere llegar. Pero todo esto era un espejismo. ¿Por qué? Simplemente, porque los municipios y las comunidades de base sólo podrían aportar efectivamente a los planes de desarrollo si existiese un elevado grado de democratización de la vida política y un importante desarrollo de las organizaciones de base, del voluntariado y del asociacionismo. Tendría que haberse producido, también, un proceso de reforma y de recualificación de la política social, que tendiese a un sistema más participativo y eficiente. Por otra parte, quienes tienen poder de decisión para formular los planes globales de desarrollo no han tenido —y menos aun tienen ahora, en un mundo dominado por las multinacionales— ningún interés por integrar a sus formulaciones lo que se decide a nivel de comunidades de base.

Además, no por el solo hecho de estar en una realidad, formando parte de ella, se tiene un conocimiento de ella en cuanto al significado y aporte que, desde ese ámbito, se podría hacer al proceso global del desarrollo del país. No podemos hablar como si la inserción e inmediatez en una realidad fuese garantía de conocimiento y comprensión de la misma.

Otros dos hechos nos revelan el puro declaracionismo de estas propuestas. Por un lado, tenemos que una parte de los programas de desarrollo de la comunidad se orientaron a poblaciones de menores ingresos y, en ciertas ocasiones, el trabajo se realizó con poblaciones marginales. En ambos casos, la preocupación central era la de desarrollar estrategias de supervivencia; difícilmente podrían plantearse el modo de contribuir al desarrollo nacional. Y la otra cuestión que sirvió para que se distorsionase la concepción

y práctica del desarrollo de la comunidad

misma del desarrollo de la comunidad fue que, en la misma formulación de la propuesta, se enfatizase la contribución del desarrollo de la comunidad al desarrollo económico, sin otorgar igual o parecido significado al desarrollo humano.

2. Los falsos supuestos en que se apoyaron muchos programas de acción comunitaria

Cuando realizamos cualquier tipo de acción social, nuestro quehacer se apoya en una serie de supuestos, que muy raramente explicitamos. A veces, ni siquiera somos conscientes de que ellos están subyacentes en nuestras prácticas. Como es obvio, también la metodología y la práctica de desarrollo de la comunidad se estructuran sobre unos supuestos o elementos subyacentes.

En esta revisión crítica que hacemos de medio siglo de desarrollo de la comunidad, constatamos que hemos cometido algunos errores derivados de supuestos erróneos o parcialmente ciertos. A ellos nos queremos referir, encontrando dos que nos parecen los más significativos:

- Considerar a las comunidades como si fueran realidades homogéneas con intereses compartidos por todos sus miembros.
- Actuar con las personas a partir de una concepción ingenua acerca de sus conductas y comportamientos.

a. Considerar a las comunidades como si fueran realidades homogéneas con intereses compartidos

Aunque no se haya dicho expresamente, con frecuencia se organizaban actividades de acción comunitaria, partiendo de dos supuestos implícitos totalmente irreales: el carácter relativamente

homogéneo de toda comunidad y la no consideración de los intereses contrapuestos que existen en el interior de toda comunidad asentada en un ámbito territorial y de las implicaciones que podrían tener en un programa de esta naturaleza.

Si bien en el concepto mismo de comunidad una de las notas distintivas es la conciencia de pertenencia, la vida dentro de la comunidad no implica una realidad total o relativamente homogénea; la diversidad de individuos, grupos, organizaciones y redes se manifiesta en una gran variedad de modos de actuar y de intereses contrapuestos —ya sean individuales, grupales, institucionales o corporativos— y, en el trasfondo de todo ello, la diferenciación de clases sociales.

El desarrollo de la comunidad supone acciones conjuntas y procesos de cooperación. Esto está fuera de discusión. Lo que con alguna frecuencia no se tuvo suficientemente en cuenta, cuando se comprendieron acciones de tipo comunitario, es que esa realidad llamada comunidad no es homogénea, es decir, contiene en su seno intereses de individuos, grupos u organizaciones que pueden ser contrapuestos. ¿Qué ocurre en la práctica? Se promueve un proceso cooperativo, pero irrumpen la acción de actores sociales que tienen otros intereses y, de hecho, impulsan procesos disociativos en relación con los propósitos del programa comunitario.

El promover acciones conjuntas en busca de propósitos comunes y encontrarse con dificultades y obstáculos es normal. Por eso no es correcto partir del supuesto de la homogeneidad de intereses. De ahí la necesidad de considerar en la elaboración del diagnóstico, el conjunto de factores y actores sociales que están presentes y actuantes en la realidad comunitaria.

Ha habido en todo esto una especie de fantasía romántica o visiones doradas acerca de lo que son las comunidades. Consenso y conflicto, cooperación y disociación se dan indefectiblemente a

100

lo largo de los procesos de acción comunitaria. Partiendo de supuestos más realistas, se podrían establecer estrategias de acción, objetivos y metas más alcanzables, y actividades con mayor fuerza de movilización.

b. Una concepción ingenua acerca del comportamiento y conductas de las personas cuando se les propone acciones de bien público

Otro supuesto equivocado —a partir del que se hicieron formulaciones y propuestas de acción— ha sido la expectativa que se tenía del comportamiento esperado de los actores sociales (protagonistas en todo programa de desarrollo comunitario), cuando se les proponían acciones o estrategias que pretendían alcanzar un objetivo de carácter comunitario. Se esperó, por una parte, que el espíritu de cooperación siempre estaría presente cuando se ofrecía la posibilidad de realizar acciones solidarias. Por otro lado, se creyó que las personas iban a actuar racionalmente, frente a propuestas consideradas "sensatas y razonables" y ante la necesidad de resolver ciertos problemas que afectan a la gente.

Buena parte de las formulaciones metodológicas del desarrollo de la comunidad se basaron en el supuesto de que las personas con intereses comunes o en situaciones problemáticas semejantes tratarían de realizar acciones conjuntas, ya sea para atender a sus centros de interés o para resolver los problemas comunes... En muchas ocasiones, la práctica desmintió tales supuestos: las necesidades, problemas o intereses comunes no bastan por sí mismos para transformarse en factores movilizadores.

Estimamos oportuno completar estas constataciones de la práctica del trabajo comunitario con la reflexión teórica ofrecida por Mancur Olsen en su libro *The Logic of Collective Action*.

101

Ander-Egg

Este libro constituye una crítica profunda a ciertas explicaciones que se venían dando acerca de las acciones colectivas. Si bien se publicó en 1965, a principios de los años ochenta se transformó en un texto de cierta relevancia en las ciencias sociales. Sin embargo, hasta el momento ha tenido escasa repercusión en el campo del desarrollo de la comunidad. No he leído un solo autor que tuviese en cuenta sus observaciones críticas, aplicándolas a este campo de intervención social o en otros que se apoyan en el supuesto de la participación de la misma gente en la realización de los programas. Ponemos a consideración algunas de sus ideas, que han tenido aplicación en el ámbito de lo político. Aunque su teoría se refiere básicamente al campo de la ciencia económica, quizás pueda tenerla en el campo de la intervención social. Para Olsen, los individuos no participan en acciones colectivas para obtener un bien público a menos que se les coaccione o estimule con un bien privado. Según este autor, la teoría de los juegos desentraña la lógica de la acción colectiva y de la cooperación, poniendo en evidencia que los intereses de los individuos influyen a la hora de decidir si se toma parte o no en acciones colectivas. Esto es parte de la verdad —y lo que tiene de cierto puede ayudarnos a ser más realistas a la hora de emprender nuestro trabajo—, pero Olsen, desde la lógica del capitalismo, en cuanto al modo de las relaciones interpersonales que de ella se derivan, excluye las acciones altruistas y generosas que siempre han existido.

Durante décadas, las formulaciones del desarrollo de la comunidad, en sus supuestos teóricos y acciones prácticas, no han expresado adecuadamente la relación existente entre intereses individuales y acción colectiva. Ésta es una cuestión fundamental para toda metodología de intervención social que se precie de promover la participación de la gente, cuando se parte del supuesto de que, de una manera generalizada, han de ser solidarios y

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

cooperativos. Hay que confiar en las potencialidades del ser humano, pero no hay que organizar, sin más, programas de acción social, considerando que la disposición de la gente para las acciones comunitarias es un hecho con el que se puede contar en toda circunstancia.

Pensábamos —y actuábamos en consecuencia— que era posible movilizar las comunidades o, para ser más precisos, a los individuos que forman parte de las mismas, para fines altruistas de carácter colectivo o común. La acción colectiva aparece como un aspecto sustancial a la naturaleza misma de la acción comunitaria. La aproximación e interpretación económica a la conducta humana que hace Olsen ponen en duda la formulación que acabamos de hacer. La gente no actúa colectivamente, dice, a menos que se le ofrezcan bienes privados. Si bien hemos hecho referencia a este autor, de ningún modo suscribimos su tesis central. Sólo nos ha parecido oportuno traer a colación sus observaciones críticas, que pueden ayudarnos, como ya indicamos, a ser más realistas cuando emprendemos programas de este tipo. Olsen parece ignorar o soslayar el hecho de las acciones solidarias y altruistas que han existido a todo lo largo de la historia de la humanidad; ya sean colectivas o individuales, en las que miles de personas trabajaron y lucharon, aun con sacrificio de sus intereses individuales.

A la luz de las consideraciones precedentes y de las constataciones a las que hemos aludido, podríamos intentar la formulación de un principio operativo que exprese las condiciones que hay que tener en cuenta para que la cooperación resulte "atractiva" para los miembros de la comunidad, considerados individual, grupal y colectivamente. Podríamos resumirlo en la siguiente proposición: hay mayores posibilidades de movilización para una acción comunitaria, en la medida en que seamos capaces de arti-

cular y complementar los intereses individuales y los colectivos, la identidad individual y los procesos sociales en donde se está inserto. Sin embargo, no hemos de excluir toda la potencialidad que existe en los seres humanos para expresar su generosidad emprendiendo acciones de cooperación y apoyo mutuo y en la realización de proyectos en común.

Otra ingenuidad subyacente, no sólo en el desarrollo de la comunidad sino también en otros programas de intervención social, ha sido la de promover actividades a partir del supuesto de que los seres humanos son, ante todo, entes de razón. Nada hay, pues, nada de sorprendente, en que en algunos programas se haya querido movilizar e implicar a la gente sólo a través de formas de convicción racional. Con esto no queremos decir que no se tengan que utilizar argumentos; hay que hacerlo. Sobre lo que queremos llamar la atención es el comportamiento real de los seres humanos, en quienes el sentimiento es el verdadero móvil, más fuerte aun si coincide con sus centros de interés. Esto explica, digamos al pasar, la infecundidad de ciertos académicos metidos a promotores de programas de acción comunitaria o de animación sociocultural: se creen que pueden movilizar a la gente con sólo valerse de "teorías revolucionarias" o de argumentaciones lógicas acordes a la racionalidad tecnocrática.

3. Logros que se pensaban alcanzar, pero que no tuvieron en cuenta los factores exógenos y las situaciones contextuales que los condicionaban

Con esto hacemos referencia a logros operativos que se pensaban alcanzar mediante la realización de los programas de desarrollo de la comunidad, pero que resultaron fallidos en la práctica. Dos de estas propuestas eran coherentes con la metodología, el

espíritu y los objetivos de estos programas. El problema no fue de formulación incorrecta, sino de no haberse tenido en cuenta suficientemente circunstancias exógenas que condicionan la aplicación de esta metodología. Me refiero a la propuesta de que la implantación de programas de desarrollo de la comunidad sirviera como forma de integrar los proyectos y servicios sociales llevados a cabo de una manera desarticulada o yuxtapuesta. La otra propuesta fue la de contribuir al fortalecimiento de los gobiernos municipales aprovechando la dinámica de participación popular que promueve el desarrollo comunitario y la potenciación de las organizaciones de base que suele producirse con la realización de estos programas.

Las otras dos formulaciones que incluimos como errores de perspectiva son: considerar el desarrollo de la comunidad como instrumento del cambio social (lo que es parcialmente cierto, aunque no en toda circunstancia) y la de promoción de los líderes como medio de dinamización de los programas. Analizaremos cada una de estas cuestiones por separado.

a. El desarrollo de la comunidad como programa integrador de proyectos sectoriales y de servicios sociales

En los programas, proyectos y servicios de carácter social, suele existir una gran yuxtaposición de actividades sobre un mismo sector de población o dentro de un área de actuación. Ante esta fragmentación, sectorización y duplicación de programas de acción social, nada podía tener de extraño que se pensase que el desarrollo de la comunidad (habida cuenta de su naturaleza) pudiese tener ese carácter integrador.

Esta propuesta y planteamiento era —y lo sigue siendo— razonable y aceptable desde el punto de vista técnico, operativo, ad-

ministrativo, y aun como forma de lograr un significativo ahorro del gasto público: se evitan las duplicaciones en la prestación de servicios y se hace una utilización más racional de los recursos.

¿Dónde estuvo el problema? No fue porque los programas de desarrollo de la comunidad, en general, no fuesen aptos o idóneos para tal fin. El que no haya sido posible llevar a la práctica este enfoque integrador fue a causa del feudalismo, mental y práctico, imperante en diferentes áreas y sectores de la administración pública. Para muchos responsables de proyectos sectoriales, los programas de desarrollo de la comunidad aparecían como absorbentes, con pretensiones de una cierta omnipresencia en todos los sectores de intervención social dentro del ámbito territorial. Esto, como es obvio, producía resistencias y rechazos a todo intento de integración de actividades, proyectos o servicios.

Sin embargo, hay que reconocer que ha habido experiencias en las que, gracias a los programas de desarrollo de la comunidad, fue posible poner en contacto y relacionar diferentes direcciones o departamentos de la administración pública, instituciones, grupos y personas que habían estado actuando aisladamente dentro de una misma área territorial. En relación con este punto y a modo de síntesis, podemos decir: aunque se hayan alcanzado algunos logros puntuales favoreciendo la coordinación y cooperación, el desarrollo de la comunidad no llegó a ser un programa integrador de proyectos sectoriales y de servicios sociales.

b. Contribución al fortalecimiento de los gobiernos locales

Esta esperanza cifrada en los programas de desarrollo comunal no fue un espejismo. Se pensó —y ello tenía un fundamento— que, tratándose de programas que promovían la participación de la gente, ello incidiría en la misma vida política, procurando que ésta

no quedase recluida a la actividad de votar. Por otra parte, se consideró que, en torno a los problemas relacionados con la cercanía vital de la gente y con sus problemas cotidianos, era posible alentar y crear canales de participación a nivel municipal. Era algo factible, pero no llegó a ser una realidad generalizada. Las circunstancias contextuales no lo permitían, pues no se daban las condiciones fundamentales para conseguirlo, y que podemos resumir en cuatro factores principales:

- 1. *La descentralización política-administrativa de los municipios estaba limitada por autoridades nacionales.* No existió una descentralización político-administrativa que otorgase mayor poder de decisión a los municipios; de hecho estaban limitados por otra autoridad nacional o provincial.
 - 2. *Se carecía, a nivel municipal, de procedimientos administrativos eficientes y con capacidad para gestionar y ordenar, bajo su propia responsabilidad; una parte importante de los asuntos públicos de alcance local.*
 - 3. *No había un enfoque integrador en la mentalidad de la administración local.*
 - 4. *No existía una voluntad política para crear canales y ámbitos de participación ciudadana.*
- Y en la mayoría de los países de América Latina y en la mayor parte de los países de África y Asia, las circunstancias han cambiado. Hoy, el proceso de descentralización político-administrativa y fortalecimiento de los municipios —iniciado en los años ochenta en América Latina— puede considerarse consolidado en la mayoría de los países en 1997. Por otra parte, en la terminología que ahora suele utilizarse —“desarrollo local”, “desarrollo descentralizado”, “desarrollo a escala humana”, “desarrollo sustentable”, etc.—, se percibe una fuerte valoración de lo local/municipal.*

Sin embargo, el fortalecimiento de los municipios en cuanto forma de crear poder local al servicio de la gente no se logra sólo por una decisión política de descentralización, sino también generando procesos de democratización a través de la participación ciudadana. Esto conlleva una mayor implicación en la solución de los problemas locales y, como es obvio, un mayor fortalecimiento del gobierno local. Dentro de ese contexto y en ese sentido, los programas de desarrollo comunal podrían tener un papel significativo.

c. El desarrollo de la comunidad como mecanismo o instrumento del cambio social

A poco que conoczamos las diferentes experiencias de desarrollo de la comunidad que fueron realizándose en diversos países del mundo, no cabe duda de que hubo programas que produjeron verdaderos cambios sociales a escala local.

Sin embargo, el desarrollo de la comunidad no siempre fue instrumento de cambio. El error o confusión producido en este punto proviene de la concepción tecnocrática de las metodologías de intervención social, al considerar que ellas tienen significación en sí mismas con prescindencia de quienes las aplican. Es decir, creer que un método de acción social produce cambios, al margen de las intencionalidades y propósitos de quienes los ponen en práctica.¹

Se han promovido programas de desarrollo de la comunidad claramente domesticadores; otros han sido sutilmente manipuladores/gatopardistas (hacer que cambie algo para que no cambié nada). Los hay, también, más o menos inocuos por su escasa trascendencia. No hay programas neutros en su intencionalidad. Algunos pretenden canalizar inquietudes de los sectores populares, atenuar tensiones sociales o amortiguar determinadas situaciones conflictivas. En estos casos, el desarrollo de la comunidad no só-

lo no es instrumento de cambio, sino que es un modo de reproducir y consolidar lo existente.

Hay programas que podríamos llamar modernizadores. Introducen cambios en determinados niveles: por ejemplo, lograr una mejora en los cultivos, mejor organización de una cooperativa,² mejor utilización de recursos humanos a través de la educación³ no formal, o bien una mejora en las posibilidades de la comercialización de productos agrícolas gracias a la construcción de un casillero vecinal.

No se puede ignorar que algunos programas produjeron procesos de movilización de la gente; ayudaron a la organización popular y a concientizar a las personas respecto de su situación. Y éstos, no cabe duda, fueron factores de cambio social.

Sin embargo, frente a la afirmación de que el desarrollo de la comunidad es un mecanismo o instrumento de cambio social, dicho de manera tajante y sin condicionamientos, proponemos introducir algunas matizaciones para ser más precisos y realistas. Decimos: puede serlo, pero no porque el desarrollo de la comunidad en sí mismo lo logre, sino porque los principios, la filosofía, o ideología que fundamentan un programa en concreto y por las intencionalidades expresas de quienes lo promueven buscan efectivamente realizar un cambio social. Y, además, porque la naturaleza misma de la metodología del desarrollo comunitario, al promover la participación de la gente, lleva implícito un potencial de cambio significativo.⁴

d. La formación de líderes locales como factor potenciador de la participación popular

Casi desde los inicios de los programas de desarrollo de la comunidad, se le otorgó gran importancia a la formación de líderes,

considerando el papel que pueden jugar por la influencia que tienen en la población. En muchas comunidades la gente no decide su actuación, si antes no lo hace el líder. Esto, en términos generales, es cierto (de ello hablaremos más adelante). El error se cometió cuando se organizaron cursos de capacitación y formación de líderes, descuidando la formación del resto de la gente a la que se pretende involucrar en este tipo de actividades.

Como ya hemos indicado reiteradamente, el desarrollo de la comunidad tiene como uno de sus propósitos centrales generar procesos de participación o, como algunos dicen, promover una cultura de la participación. Pero he aquí que muchos líderes comunitarios son poco participativos, y algunos son autoritarios y manipuladores. Si a ellos les ofrecemos una mayor capacitación, les proporcionamos mayores instrumentos para la dominación y el control de la gente. Es decir, frenamos o retrasamos una auténtica participación popular o, al menos, una mayor extensión de la participación de la gente.

Formar líderes, de acuerdo; pero la capacitación para tareas de conducción —y a veces de gestión— hay que hacerla más extensiva.

4. Las ideas claves del desarrollo de la comunidad que han permanecido a lo largo de medio siglo

Ya desde su nacimiento, una de las ideas centrales del desarrollo de la comunidad fue la de lograr la movilización de los recursos humanos e institucionales. Quizás no estuvo claro en un primer momento el para qué de esa movilización. En el documento más importante publicado por Naciones Unidas se responde a esta cuestión. Después de hacer referencia a que los elementos esenciales son la participación de la población y el suministro de

servicios técnicos, se señala que esta participación tiene el propósito de "mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional". Esta definición supone, entre otras cosas:

- Líderes, poco participativos, autoritarios, manipuladores.
- que la acción comunitaria debe integrarse con la acción gubernamental,
- que esta acción se realizó fundamentalmente en comunidades no integradas en la vida del país,
- que hay que "permitirles" contribuir al progreso nacional,
- que los gobiernos están interesados en el progreso económico, social y cultural de las comunidades.

Pensar que esta definición se repitió durante años, como si fuera "la definición" por excelencia que entraña todo el significado del desarrollo comunitario, como programa, método y proceso! Típica definición elaborada por burócratas internacionales sin contacto con los programas y actividades concretas, sin confrontar lo que dicen con la realidad.

Años después, cuando se asumió —por parte de los promotores comunitarios— una actitud más crítica, se hicieron objeciones a estos propósitos, habida cuenta de que no siempre los gobiernos están realmente interesados por los problemas sociales que afectan a los sectores más desfavorecidos. Y, en algunos casos, movilizan a la gente para que ellos resuelvan sus problemas, y de este modo desentenderse de sus responsabilidades en el ámbito de la política social. Se dieron circunstancias en que el desarrollo de la comunidad se utilizó como desactivador de tensiones sociales, manteniendo situaciones de clara injusticia social, ya que la pre-

tendida incorporación de la población no era otra cosa que pseu-doparticipaciones, o sea, "entretenimientos" para que la gente moleste lo menos posible con sus reivindicaciones y reclamos.

La idea inicial de movilización de recursos humanos culmina con una propuesta más avanzada y progresista: la necesidad de generar procesos de participación popular. De lo que se trata es de formar sujetos sociales, activos, responsables y solidarios. Esto, como ya lo indicamos, hace a la quintaesencia del desarrollo de la comunidad y, también, de otras metodologías de intervención social.

Desde el nuevo enfoque o perspectiva (desarrollo de la comunidad ligado al desarrollo local), la participación es también "participación ciudadana en la gestión local". Decimos "también", porque la participación que se propugna en los programas de acción comunitaria es mucho más amplia en cuanto ésta significa asumir algún tipo de responsabilidades en la gestión de los servicios públicos y en todo aquello que concierne a los que viven en un ámbito local. No se trata sólo de participar en proyectos y actividades para resolver problemas y satisfacer necesidades comunitarias, sino también una participación ciudadana en la vida democrática del país. Esto implica potenciar a la gente para que tenga un rol protagónico en la solución de sus problemas y potenciarlos, asimismo, como sujetos sociales democráticos, o sea, con una actitud pluralista capaz de respetar las diferencias y disensos, tener capacidad de diálogo y de argumentar con fundamentos y razones. De lo que se trata es de que mujeres y hombres realicemos juntos proyectos, actividades, acciones, encuentros, etc., que sirvan para mejorar la calidad de la vida. Esto es posible si en las diferentes formas de acción comunitaria existe un sentido humanista que considere a los individuos como algo más que productores y consumido-

res. O sea, que su principal finalidad sea la de crear las condiciones para el pleno desarrollo de los seres humanos, mediante la actuación y participación de los mismos, en todo aquello que les concierne de manera directa o indirecta. Su sentido humanista se ha de reflejar, también, en cuanto promueve la capacidad de cooperación y apoyo mutuo, con pleno respeto a la diversidad y a la pluralidad que existen en todo grupo, organización y sociedad.

Podemos decir, a modo de síntesis, que la idea central del desarrollo de la comunidad, ya sea que lo consideremos como método o como programa, ha sido la idea de la **participación y la movilización de los recursos humanos**, es decir, que las personas se sientan y se pongan en estado de deliberación para movilizarse y actuar por algo que concierne a sus intereses y a un bien común.

La participación comunitaria, como toda participación, siempre es para "algo" (no tiene sentido "participar por participar", sin propósito definido). El desarrollo de la comunidad, en cuanto promueve una forma de compromiso de la voluntad individual y colectiva, implica y supone:

- la intervención en los procesos de toma de decisiones;
- la participación en los programas, proyectos o actividades propios de la acción comunitaria;
- el disfrute de los beneficios de la tarea que se realiza en común.

Hemos de señalar, asimismo, para no caer en los espejismos a los que hicimos referencia, que los procesos de participación comunitaria, en la práctica, no son participación del conjunto de la comunidad (salvo raras excepciones o en forma coyuntural).

Ezequiel Ander-Egg

no de grupos concretos y específicos de población caracterizados por tener algo en común (necesidades, problemas o, simplemente, centros de interés compartidos). A través de estos grupos —y a partir de las redes que se pueden constituir—, es posible que el proceso de participación se extienda a otros sujetos de la comunidad.

CAPÍTULO 5

Desarrollo de la comunidad, desarrollo local y acción municipal

1. Los cambios producidos en el enfoque del desarrollo de la comunidad
 - A fines del siglo XX, el ámbito de "lo local" se considera como el ámbito más adecuado para la acción comunitaria
2. La importancia de "lo local" en el campo de las políticas sociales
 - Las potencialidades del desarrollo local
 - Las limitaciones del desarrollo local
3. El proceso de descentralización, las nuevas posibilidades de la acción municipal y el desarrollo de la comunidad
4. Las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y la acción municipal
 - La articulación/coordinación de la administración local y las organizaciones no gubernamentales
 - Cómo forjar y articular la asociación, entre el gobierno local y sus ciudadanos a través de sus organizaciones de base
 - Desde dónde articular la acción municipal y el desarrollo comunitario
 - Los grupos y pequeñas organizaciones de la economía informal
5. Desarrollo de la comunidad, acción municipal y participación ciudadana

no Económico y Social (CIES), en una de sus resoluciones, recomienda a los Estados miembros promover el desarrollo de la comunidad, para lograr la participación activa y consciente de la población en la ejecución de los programas incluidos en la planificación del desarrollo económico y social de cada uno de los países. Al año siguiente, en otras resoluciones, se continúa en esta línea de propósitos: que "el desarrollo de la comunidad esté en íntima relación con los planes de desarrollo".... "que los programas funcionen en estrecha vinculación con los organismos nacionales de planificación"... A juzgar por estas decisiones y propuestas que se hacían en el más alto nivel de algunas organizaciones internacionales, el papel del desarrollo de la comunidad estaba estrecha e inseparablemente ligado al desarrollo nacional. Ésta era una idea central respecto de lo que se esperaba de la acción comunitaria.

A fines del siglo XX, el ámbito de "lo local" se considera como el ámbito más adecuado para la acción comunitaria

Casi nadie, hoy por hoy, se atrevería a sostener que el desarrollo de la comunidad promueve la participación de la población en la planificación del desarrollo nacional. Éste era un principio básico en los años sesenta; actualmente, las premisas y axiomas que subyacen en la metodología del desarrollo de la comunidad han cambiado. En los años noventa ya no se habla del papel del desarrollo de la comunidad en la planificación y ejecución del desarrollo nacional (y en esto expreso también mi autocrítica y rectificación de algunas de mis propuestas anteriores). Las pretensiones son mucho más modestas, y al mismo tiempo más realistas: no se trata de plantear las contribuciones del desarrollo de la comunidad al desarrollo nacional, sino en qué forma, cómo y con qué proyectos específicos se puede articular esta metodología

1. Los cambios producidos en el enfoque del desarrollo de la comunidad

Desde comienzos de los años sesenta, y de una manera cada vez más acentuada por más de una década, se fue planteando el rol del desarrollo de la comunidad como una forma de contribuir al desarrollo nacional. El documento de las Naciones Unidas —*Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional* (1963)— planteó de manera expresa el papel del desarrollo de la comunidad en el desarrollo global y las formas en que puede contribuir al desarrollo nacional. Al año siguiente, en la reunión de expertos realizada en Santiago de Chile, convocada por la CEPAL, comienza a vislumbrarse el desarrollo comunitario como un instrumento clave para lograr la participación popular en los planes de desarrollo. Se habla también del papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social.

Conviene señalar, también, que en 1962, en pleno auge de la recién nacida Alianza para el Progreso, el Consejo Interamericano

en la acción local. El desarrollo de la comunidad se visualiza hoy como una forma de sensibilizar y motivar a la gente para que participe en la solución de sus propios problemas (especialmente los que están a su alcance resolver), y como forma de "devolver" parcelas de la gestión pública al ámbito de la sociedad civil.

El desarrollo nacional y la planificación del desarrollo global son ámbitos de actuación demasiado amplios y lejanos para que los "ciudadanos de a pie" (que son la mayoría de la población) puedan participar efectivamente. La gente tiene la sensación de que dentro de las grandes organizaciones no puede hacer nada y, en consecuencia, si se le propone algo a este nivel, se cruza de brazos, pues sabe que no puede tener ninguna incidencia. En cambio, es posible participar —de manera efectiva— en el ámbito local, en las organizaciones de base, en los movimientos sociales, en las unidades de producción o microorganizaciones económicas, es decir, en los ámbitos en donde pueden darse interrelaciones a escala humana. Desde el punto de vista de los principios operativos del desarrollo de la comunidad, de lo que se trata es de aplicar el principio metódico/pedagógico de la cercanía vital, conforme con el cual las acciones deben realizarse en el lugar más cercano a donde está la gente o, lo que es lo mismo, en espacios a escala humana en donde el individuo puede participar en la definición de la situación-problema mediante una investigación participativa, y luego intervenir activamente en la programación de actividades, en la aplicación de las decisiones adoptadas y en la evaluación de los resultados.

El componente que siempre ha existido en casi todas las propuestas de desarrollo comunitario ha sido el de la superación de todas las formas de autoritarismo y paternalismo, de manipulación y mediatisación. Hoy, esta preocupación por el desarrollo de los procesos de participación culmina en la tendencia a la creación

ción de redes horizontales y verticales de interacción humana, no en el ámbito de la sociedad global (que escapa a lo que puede hacerse desde estos programas), sino a nivel local y a nivel de organizaciones.

Otra reformulación significativa es la que se ha dado respecto a lo que son las relaciones de los programas de desarrollo de la comunidad con la acción gubernamental. De una manera especial a partir de 1956, en el documento más importante elaborado por Naciones Unidas sobre el desarrollo de la comunidad, y al que ya hemos hecho referencia, se propone una definición que por muchos años ha sido clásica y que habla de integrar o sumar los esfuerzos de la población a los de su gobierno.

El cambio que se ha producido es en relación con la idea de que "los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno". Hoy, la acción comunitaria se desarrolla también, y de manera muy significativa, a través de organizaciones no gubernamentales que actúan en el ámbito de la sociedad civil. En otras palabras, no siempre el desarrollo de la comunidad (en cuanto programa que se realiza) es un hacer que se suma a los del gobierno. Existen programas impulsados por la administración pública, pero hay otros muchos que se realizan en el ámbito de la sociedad civil, no necesariamente concertados con el sector público. Más aún, en determinadas circunstancias, se trata de actividades que se realizan "a pesar del gobierno", y aun "en contra de los propósitos que tiene el gobierno". También puede darse el caso de que se articulen las acciones que surgen de la sociedad civil con las responsabilidades del Estado o, al revés, el sector público promueve acciones que concuerda con asociaciones y grupos que actúan en el ámbito de la sociedad civil... Lo sustancial que aquí queremos destacar es que no se trata sólo de acciones articuladas con los gobiernos, como se deduce de la definición y concepción clásica a la que hicimos re-

ferencia: los programas de acción comunitaria han ido ganando espacio en el ámbito de la sociedad civil, con el fin de transformar desde abajo la misma sociedad política y desarrollar nuevos modos de vivir.

2. La importancia de "lo local" en el campo de las políticas sociales

Si bien en América latina la problemática del desarrollo local —tal como hoy se formula— es relativamente reciente, la preocupación por el tema es de muy vieja data. Sin embargo, el desarrollo local, como hoy se entiende, supone algunos elementos e ingredientes que no se habían tenido en cuenta en la política social, y no se había pensado en una combinación de todos ellos: la idea de mejorar las condiciones de vida de una población mediante la participación activa de la misma gente (idea central del desarrollo comunitario), la importancia de las diferentes organizaciones que irrumpen en el ámbito de la sociedad civil y la aparición del llamado tercer sector. Por último, una tendencia política que toma cuerpo en América latina a partir de los años ochenta, expresada en el proceso de descentralización que se acelera en los últimos años, crea las condiciones para que el desarrollo local adquiera una importancia central. Ello coincide, dentro de un proceso inseparable, con el progresivo desarrollo del sector municipal y el consiguiente fortalecimiento de la institución local. También confluyen en este proceso la irrupción de las organizaciones no gubernamentales, la configuración de redes sociales, la irrupción de los movimientos sociales. Todo ello contribuye a una creciente importancia de "lo local" en el campo de las propuestas de las políticas sociales.

Para algunos analistas, el desarrollo local en América latina surge como superación o, para ser más precisos, como reemplazo

de los planteamientos de desarrollo nacional y desarrollo regional, que estaban muy lejos de los ámbitos y posibilidades de incidencia de la misma gente. Como el desarrollo nacional se visualizó como formas tecnocráticas-burocráticas lejanas a las necesidades reales de la gente, en las formulaciones del desarrollo local se encontraba una forma de atender y resolver problemas y necesidades concretas, especialmente de los sectores populares más carenciados. Si vinculamos el desarrollo local a los programas de acción social, como ya lo hemos indicado, se trata de una aplicación del principio metódico/pedagógico de la cercanía vital, conforme con el cual las acciones sociales deben programarse y los servicios sociales deben ofrecerse en el lugar más cercano a donde está la gente, es decir, a nivel local-municipal... Hemos de advertir que la importancia que hoy se otorga a "lo local" no es algo totalmente nuevo en el desarrollo comunitario. Si bien el énfasis se puso (particularmente en documentos internacionales) en la contribución del desarrollo de la comunidad al desarrollo nacional, cabe señalar que desde las primeras experiencias en las que se aplicó esta metodología de intervención social se dio un papel relevante a los actores sociales en el proceso de desarrollo y a las iniciativas de nivel local.

Decímos que la propuesta de articular el desarrollo de la comunidad al desarrollo local aparece como una forma alternativa a lo que se sostuvo durante muchos años, de que el desarrollo de la comunidad debía contribuir a los planes de desarrollo nacional. Y lo es, como una forma más realista, más posibilista, e incluso más efectiva, de resolver los problemas que afronta la gente en su cotidianidad. Bien conocido es el fracaso, la inocuidad de los planes globales de desarrollo, y el fracaso también de lo que fue esa ingenuidad, más o menos patética, de querer articular el desarrollo de la comunidad en los planes globales de desarrollo.

"Pero el impulso para el desarrollo local viene también de organismos internacionales y de ideólogos del neoliberalismo, que no tienen mayores preocupaciones por llevar a cabo una política social que atienda a las necesidades y problemas de los sectores populares... Hay, pues, argumentos para hablar de las potencialidades del desarrollo local y de su lado oscuro y sus limitaciones. En este punto, un debate abierto, sereno y reflexivo es un desafío que tenemos, también en el ámbito del desarrollo comunitario."

Las potencialidades del desarrollo local*

Durante muchos años se habló de desarrollo económico, no sólo para lograr el crecimiento económico nacional, sino también para resolver los problemas sociales, aun a nivel de base. Esto no se alcanzó (no viene al caso explicarlo aquí): los modelos macroeconómicos de desarrollo estuvieron muy lejos de alcanzarlo; no había ninguna interacción o relación entre las formulaciones generales del desarrollo y el mejoramiento de la situación de la gente en el ámbito territorial en donde desarrollan sus vidas, es decir, a nivel local.

Un nuevo marco referencial, apoyado en otras premisas, dará lugar al desarrollo local como ámbito privilegiado o prioritario de actuación, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la gente, especialmente de los sectores populares. Como se trata de acciones a escala micro-social, el desarrollo local contribuye también al fortalecimiento de los gobiernos municipales, constituyendo un modo de consolidar la democracia desde la base de la sociedad. Por su misma naturaleza y por su ámbito de actuación, fortalece las organizaciones comunitarias de alcance territorial y las redes sociales que ellas configuran. Esto consolida el tejido social a través de movimientos y redes sociales, organizaciones no gubernamentales, etc., y hace posible una forma de presión social

más efectiva. No se trata de reclamar en torno a grandes problemas (lo que también hay que hacer), sino procurar determinadas reivindicaciones sobre cuestiones o problemas puntuales que preocupan y afectan de manera directa a la gente. Manuel Castells lo ha señalado muy bien: la acción local sirve como base de "un nuevo instrumento de gestión política, un mecanismo institucional que relacione estrechamente el Estado y la sociedad civil, a través de gobiernos locales autónomos, descentralización administrativa y participación ciudadana".¹

Considerando el desarrollo local dentro del interés o tema central de este libro, hemos de destacar que "lo local" es el ámbito más adecuado (podríamos decir óptimo) para llevar a cabo programas de desarrollo de la comunidad... Ya no se hablará de la contribución del desarrollo de la comunidad al desarrollo nacional, sino al desarrollo local. Es una propuesta conceptual, con implicaciones prácticas, totalmente diferentes, que permite que realmente se liberen y canalicen la energía y potencialidades de las organizaciones de base, y de la misma gente.

Las limitaciones del desarrollo local

No hay que dejar de tener en cuenta que el auge de las propuestas de desarrollo local se produce en un contexto internacional que ha sufrido cambios muy profundos. Estos cambios han supuesto una profunda recomposición de fuerzas que, dentro del proceso de internacionalización de la economía, la política y la cultura que vivimos hace más de una década, lleva a una mayor y progresiva concentración del poder.

Lo que queremos señalar con esto es la conveniencia y necesidad de considerar y valorar el desarrollo local en el contexto del proceso de globalización que por una parte es homogeneizante y por otra asimétrica: unos globalizan y otros son globalizados. Es

124

Ezequiel Ander-Egg

3. El proceso de descentralización, las nuevas posibilidades de la acción municipal y el desarrollo de la comunidad

Como se dice en el párrafo anterior, a medida que se produce el proceso de descentralización, se amplía y fortalece el ámbito de la acción municipal. "El proceso de descentralización —nos dice Pablo Jordán— redimensiona al municipio en su rol de promoción del desarrollo local, dotándole progresivamente de atribuciones y recursos para ello."² El modelo de descentralización político-administrativa que se inició en América latina desde los años ochenta puede considerarse que hoy, en 1998, está completamente consolidado en la mayoría de los países.

Descentralizar supone también democratizar y democratizar implica una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos locales. La idea de la participación ciudadana es, por otra parte, inseparable de la teoría y práctica del desarrollo de la comunidad; ya sea que se lo considere como programa, proceso, movimiento o metodología de intervención social. Y, en cuanto el municipio es la esfera del poder público más próximo al ciudadano y en donde transcurre su vida cotidiana, a esa escala es posible llevar a cabo programas de desarrollo de la comunidad más efectivos y realistas, tanto por los proyectos y actividades que se pueden realizar, como por el grado de participación de la gente que se puede alcanzar.

Cabe recordar que, en el primer documento oficial de la ONU sobre acción comunitaria —*El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad*, 1952—, el desarrollo de la comunidad estaba estrechamente ligado a los programas y proyectos locales, a la revitalización del gobierno local, a producir una transición hacia una administración local más eficaz, a utilizar los recursos locales y a aprovechar los aportes del voluntariado... No decimos

en esta situación donde se expresan las limitaciones del desarrollo local. Ya hemos hablado de sus potencialidades y de su importancia, sin embargo, tiene también su lado oscuro: pueden despreocuparse de los problemas globales (simplemente porque no se visualizan). De ellos sí se ocupan las multinacionales, los centros de poder mundial y los organismos internacionales que influyen de manera más o menos decisiva (BM, FMI) y otros, como las Naciones Unidas y sus organismos especializados, que tienen una influencia mucho menor.

Importante —muy importante— es trabajar en los programas de desarrollo local, ya hemos hablado de sus potencialidades, pero no debemos quedarnos atrapados en una perspectiva de acción a escala micro. Actuar localmente, pensar globalmente es la fórmula acuñada en los últimos años y que sugiere un modo de actuar en el que no se pierda una perspectiva global. Si sólo actuamos, analizamos y pensamos localmente y prescindimos de los planteamientos más generales, perdemos toda perspectiva y no tenemos conciencia de la necesidad de los cambios globales que se necesitan en el mundo en que vivimos.

José Luis Coraggio, uno de los científicos sociales que más profundamente ha estudiado la problemática del desarrollo local, nos llama la atención sobre la siguiente circunstancia. El movimiento sobre el desarrollo local "es sorpresivamente asumido por el neoliberalismo que lo encuentra funcional como marco ideológico específico para su proyecto de privatización del Estado y sus funciones".³ De promoverlo se preocupan también organismos internacionales que sirven a los intereses de los verdaderos amos del mundo. ¿Por algo y para algo será? ¿Qué intenciones hay en todo ello?... Éstos son algunos de los interrogantes que se formulan los que ven en la descentralización y en el desarrollo local nuevas formas de manipulación y domesticación política e ideológica.

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

que se trate de la misma formulación de los años noventa, queremos destacar un antecedente importante. No podemos ignorar esas realizaciones y las propuestas metodológicas que se derivan de ellas. La acción municipal ligada al desarrollo de la comunidad es —en los años noventa— algo más complejo que los programas emprendidos en los años cincuenta, en los que el desarrollo local era básicamente el desarrollo de las aldeas.

Dentro de la situación actual, el nivel municipal es la estructura administrativa y el ámbito territorial más adecuado para promover procesos de desarrollo desde los micro-espacios sociales, institucionales y territoriales que, según las circunstancias, puede articularse en redes o en procesos de escala macro-social (comarcal, regional, provincial o nacional). Ninguna acción a nivel local puede desconocer las acciones emprendidas a nivel provincial, regional o nacional que tienen incidencia en lo local/comunal y que —en algunos casos— es necesario articular. En otras palabras: no todo lo que se hace a nivel local es realizado a través de la acción municipal. Tampoco hay que considerar los problemas locales/comunales de manera autónoma; están condicionados por lo que acontece en contextos más amplios y extensos que el ámbito municipal.

Hay un aspecto complementario del proceso de descentralización que es preciso subrayar. Ya hemos hecho referencia a que la descentralización político-administrativa que se produjo en los últimos años ha contribuido al fortalecimiento de los municipios y a que éstos asumiesen nuevos roles en diferentes campos de actuación. Sin embargo, ello no basta: hay que avanzar hacia la "descentralización de la descentralización". ¿Qué queremos decir con ello? Cuando los municipios sobrepasan ciertas dimensiones en cuanto al número de habitantes o tienen poblaciones dispersas, deben desconcentrar los órganos, equipamien-

El pro
Es el poder
público m
cerca del mu
ciudadano

tos y actividades municipales, en los lugares más cercanos a la misma gente. Cercanía vital y convivencialidad son necesarias para que la participación y el protagonismo de la gente sean posibles.

No podemos —no debemos— cerrar estas consideraciones sobre el proceso de descentralización sin tener en cuenta algunas llamadas de atención que hace José Luis Coraggio sobre este proceso. Después de hacer una enumeración de algunos organismos internacionales preocupados por promover los procesos de descentralización, y considerados como una propuesta para “administrar la crisis”, se hace esta pregunta: “¿Qué significa la propuesta de descentralización cuando éstos son sus voceros?” Se trata —nos dice— de una “careta del desmantelamiento de los aparatos que el Estado benefactor desarrolla en los sesenta, mediante el democrático arbitrio de descentralizar funciones”. Y más adelante añade: “Este sentido de la descentralización no implica un desarrollo del poder popular, ni una participación de otra calidad. Por lo demás, no plantea la desconcentración del poder en general, sino sólo el de ciertas atribuciones del Estado.”⁴ Nosotros añadimos: éstas son circunstancias que dificultan alcanzar los niveles deseables de participación y de creación de poder popular, pero son también una nueva posibilidad: hay que aprovecharla y... ensancharla para realizar acciones comunitarias más profundas y efectivas. Desaprovechar oportunidades es siempre un desatino.

Útiles y saludables son las advertencias de Coraggio, para no caer en ingenuidades, para que no fantaseemos con las posibilidades del desarrollo local y para que no mistifiquemos lo que hacemos a este nivel de actuación como si fuera el único ámbito pertinente de una acción social efectiva. ¿Qué posición tomar?... Ni todo es tan blanco, ni todo es tan negro; la realidad tiene di-

versas tonalidades de gris. Para no evadirnos en el “declaracionismo” de los grandes propósitos, debemos aprovechar los más pequeños intersticios que se nos ofrecen, para actuar de manera transformadora. Aquí también podemos decir, usando una contraposición que Umberto Eco hizo ampliamente conocida, que la posición no ha de ser ni la de los apocalípticos ni la de los integrados. Los apocalípticos serían aquellos analistas que, según José Arocena, consideran necesario poner en evidencia las ambigüedades, los peligros, las intenciones no confesadas que subyacen en estos planteamientos. Subrayan el carácter sospechoso de una cierta euforia “localista” en actores que no se han caracterizado en el pasado por la búsqueda de soluciones más justas a los problemas del desarrollo. Señalan los riesgos que significan aceptar un cierto camino con organismos internacionales, gobiernos neocolonialistas y otros actores “cuyos objetivos son presuntamente contrarios a los de los pueblos”. Los integrados serían, según Arocena, quienes afirman que no hay salvación sin lo “local”. Se trata aquí de descalificar todo enfoque que caiga en el pecado de la abstracción totalizadora. Para estos entusiastas de la acción local, el cambio social no es posible sin un gran esfuerzo por movilizar las sociedades locales. Rechazan los análisis “macro” como inoperantes e incapaces de percibir toda la riqueza cualitativa que se encuentra únicamente —según ellos— en la dimensión local...

Ante estas dos posiciones opuestas, Arocena formula una pregunta que consideramos muy pertinente: “¿Será posible salir de esta polarización, por momentos esterilizante, e intentar una aproximación al tema que dé cuenta de la complejidad de esta problemática sin perder la lucidez de la crítica ni la riqueza de la audacia creadora?”⁵ Para ello debemos procurar una mezcla de posibilismo (operar en los espacios que han sido abiertos) y de

horizonte utópico que ofrezca una direccionalidad en donde toda “audacia creadora” sea posible. Mientras tendremos hacia lo deseable, procuraremos que cada ciudadano tenga una mayor y mejor provisión de servicios, y una mayor participación en la formulación de proyectos y en la toma de decisiones.

4. Las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y la acción municipal

En la acción municipal y en el desarrollo de la comunidad, hay que considerar también, la presencia, los programas y las acciones que llevan a cabo las ONG y la influencia de los movimientos sociales, principalmente las asociaciones de vecinos que tienen tanta significación, como forma de integrar las iniciativas de la población, tanto en la acción municipal, como en el desarrollo de la comunidad. El asociacionismo concebido hoy como una estructura de red, da una nueva dimensión a la acción comunitaria e implica algunas reformulaciones en la estrategia y práctica de esta metodología de intervención social.

Innumerables organizaciones del ámbito de la sociedad civil, desde finales de la década de los setenta, emprenden proyectos y prestan servicios para resolver problemas y satisfacer necesidades de la gente. De esta circunstancia surge una consecuencia, tanto para las diferentes formas de acción municipal como para los programas de desarrollo de la comunidad: ni el trabajo desde el municipio ni la acción comunitaria pueden llevarse a cabo sin tener algún vínculo con los movimientos sociales, especialmente con aquellos que tienen una acción a nivel local, una autonomía afianzada y una inserción significativa en el tejido social.

La emergencia de estos nuevos actores sociales, ya se trate de movimientos, asociaciones o redes sociales, constituyen también

un desafío a las formas operativas de la administración local, que debe incorporar como parte esencial de los aspectos organizacionales y funcionales del municipio todo lo concerniente a la participación ciudadana.

La articulación/coordinación de la administración local y las organizaciones no gubernamentales

Las iniciativas de organizaciones no gubernamentales de tipo popular expresan, de manera práctica, que la participación ciudadana es un derecho, no una obligación. Consecuentemente, es indudable que la administración local y los programas de acción comunitaria deben tener algún tipo de relaciones, coordinación, articulación, apoyo recíproco, etc., con todas estas organizaciones. Estas relaciones deben realizarse en un plano de recíproca autonomía. Ni las ONG deben ser subordinadas, manipuladas o subsumidas por la administración local, ni la administración local debe estar a merced de estas organizaciones. Se trata de buscar e instaurar un proceso de articulación, llevado a cabo mediante la concertación con las instituciones y movimientos sociales.

Para una adecuada articulación, deberían darse dos condiciones previas que, no por obvias, son menos importantes. Cuando ello no existe, se trabaja con mayores limitaciones, hasta el punto de que —en algunos casos— estas articulaciones no serían posibles. Nada hay, pues, de sorprendente en que, cuando esta coordinación mínima no se logra, se produzca una proliferación de acciones puntuales y sectoriales, promovidas desde diferentes “feudos” de lo público y lo privado.

La primera condición previa y necesaria para que esta articulación/coordinación sea posible es la existencia de una voluntad po-

lítica de parte de las autoridades locales, para que ello sea factible. Esta voluntad política debe traducirse en la creación de ámbitos y canales de participación. Y, cuando sea necesario, realizar aportes pertinentes, ya sea para apoyar o ampliar proyectos sociales que llevan a cabo algunas ONG, o bien incorporando a determinadas asociaciones u organizaciones a programas elaborados por la administración pública (provincial o local).

Una segunda condición previa tiene que darse en las organizaciones, movimientos y grupos que se relacionan con el municipio de cara a la realización de acciones comunitarias, y esta condición es que se hayan coordinado entre sí. Esto no siempre es posible. Una mesa de concertación de políticas sociales como existe en la ciudad de Córdoba (Argentina), llevada a cabo por la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales es, lamentablemente, algo poco corriente. Con frecuencia aparecen organizaciones que quieren ocupar espacios de poder y, en otros casos, predominan intereses sectoriales que oscurecen la comprensión de los problemas comunes que afectan a una colectividad. En esas circunstancias, las posibilidades de acciones integradas resultan muy difíciles. De todos modos, hay que emprender esta búsqueda de coordinación, aunque sea a través de actividades y proyectos puntuales, cuya fragmentación dificulta acciones con una perspectiva sistémica y los efectos sinérgicos que con ello se logra. Cuando hay crispaciones, tensiones y enfrentamientos entre el municipio, las organizaciones sociales y la comunidad, esa articulación y coordinación de actividades con un carácter mediamente permanente, resulta imposible.

Articular y coordinar la administración local con el movimiento ciudadano, las asociaciones, el voluntariado o, si se quiere designar con un término más amplio, el "tercer sector", es una necesidad que aparece como insoslayable y beneficiosa para to-

dos. Sin embargo, hemos de advertir que en esto hay que evitar que el sector público recurra a la estrategia de la ~~hoja de parra~~. Con esta expresión designamos la acción gubernamental (que puede darse en todos los niveles: nacional, provincial y local) que consiste en captar mano de obra barata proveniente del voluntariado (individual u organizado), y utilizar las asociaciones y movimientos sociales para encubrir el desentendimiento de la Administración Pública respecto a ciertos servicios sociales cuando el Estado de Bienestar entra en crisis o cuando se producen recortes presupuestarios como consecuencia de la aplicación de políticas neo-liberales.

trabajando las instituciones con el fin de la gente para la solución de sus problemas de la sec. y tengan voz

Cómo forjar y articular la asociación entre el gobierno local y sus ciudadanos a través de sus organizaciones de base

Sobre este tema hemos de destacar que es una cuestión de singular importancia para los programas de desarrollo de la comunidad que se organizan desde el municipio o bien son promovidos desde el ámbito de la sociedad civil, con el fin de producir un traspase de recursos de lo público a lo privado y viceversa. Lo sustancial de esta articulación no es lo formal/administrativo/burocrático en cuanto a la forma de coordinar lo público y lo privado. Lo que importa —y ésta es su finalidad— es mejorar la participación de las organizaciones, asociaciones y movimientos sociales, con el fin de dinamizar y profundizar la participación de la gente, para que asuma su protagonismo en la solución de problemas que le conciernen en un determinado ámbito territorial y para que puedan tener su voz —y en algunos casos posibilidades de intervenir— en las decisiones que se toman desde el municipio.

En el aspecto administrativo-organizativo, considerada esta cuestión desde una perspectiva más amplia, lo que hay que lograr es una articulación entre el ámbito de la sociedad política (expre-

sada particularmente en el municipio) y el ámbito de la sociedad civil (expresada en las organizaciones, asociaciones y en los movimientos sociales). Esto hay que hacerlo combinando "el arte de asociarse" y la "igualdad de condiciones", como enseñaba Tocqueville. Visto desde una perspectiva general, podríamos resumirlo en el siguiente esquema:

ÁMBITO DE LA SOCIEDAD POLÍTICA

Administración Pública Nacional y Provincial

Formular políticas públicas y desarrollar una legislación que promueva el desarrollo local, potencie los municipios y aliente la participación ciudadana.

Municipal

Crear canales, ámbitos y mecanismos de participación ciudadana, articulados con la acción municipal.

ÁMBITO DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Papel de las ONG para el desarrollo
- Movimientos sociales
- Redes sociales
- Organizaciones populares

Crear e implementar formas de coordinación entre las organizaciones y movimientos sociales entre sí y formas de participar en el desarrollo local, articulados con el municipio, sin perder su propia identidad o quedando subsumidos en la administración local.

A partir de estos dos ámbitos —y en "igualdad de condiciones"—, hay que promover relaciones de diálogo y cooperación. Las ONG deben mantener su autonomía de decisión y de acción; no dejarse absorber, ni transformarse en mendigos institucionales cuyo mayor esfuerzo de diálogo se limita a la solicitud de subsidios y ayudas. Por su parte, el Estado no debe obstaculizar las ini-

ciativas de la sociedad civil. Se trata de dos realidades diferentes, que no tienen por qué estar en competencia, ni subsumida una en la otra. Esto no excluye los cuestionamientos que desde las organizaciones y desde el movimiento ciudadano puede hacerse a la acción gubernamental. Cada una en su ámbito, pero articuladas, tienen mayores posibilidades de ofrecer soluciones a los problemas y necesidades de la población.

Desde dónde articular la acción municipal y el desarrollo comunitario

Se trata de un problema de organización que puede revestir formas muy diferentes según sean las circunstancias. "Las instituciones ya existentes se deben tener en cuenta, pues ellas pueden desempeñar las nuevas funciones; en otros casos se pueden revitalizar e incluso reorganizarse... Si hay que establecer nuevas instituciones, conviene relacionarlas estrechamente con las ya existentes" ... Lo que importa es la institucionalización de los mecanismos de participación; luego, habrá que decidir desde dónde se hace la coordinación.

Si tenemos en cuenta la forma de organización municipal establecida en los últimos años, en términos generales puede sugerirse que dicha articulación debe realizarse desde el Departamento de Bienestar Social o Servicios Sociales. O bien, desde las Secretarías de Bienestar Social, Asuntos Sociales o de Participación Ciudadana. Esto depende de la organización y estructuración que establecen las leyes de régimen local que —como es obvio— varían en los diferentes países y aun dentro de ellos, en cada provincia o estado. No se pueden proponer formas organizativas de validez general, ni criterios rígidos de la estimulación de la acción municipal y el desarrollo de la comunidad.

Cualquiera que sea la forma adoptada, ésta debe procurar —como se dice en el documento de Naciones Unidas antes citado— que la acción del gobierno local y el desarrollo comunal complementen sus actividades. A ello —añadimos nosotros—, hay que añadir los movimientos sociales, las ONG, las redes sociales existentes y las organizaciones de base. Uno de los problemas prácticos que se afronta es el de encontrar formas de coordinar actividades a través de un comité que sea ágil y operativo o, en otros términos, que no esté ni burocratizado, ni sea demasiado complejo.

Los grupos y pequeñas organizaciones de la economía informal

La incorporación de las actividades propias de la economía informal o de la economía sumergida expresa diferentes estrategias de supervivencia que, a su vez, constituyen prácticas sociales que

realizan en el ámbito local. Son, además, nuevas formas de proyectos específicos dentro del amplio espectro de actividades desde las que se pueden llevar a cabo programas de desarrollo de comunidad.

Estas estrategias de supervivencia (nuevas formas de lucha contra la pobreza) se manifiestan en una gran variedad de actividades: micro-empresas (llamadas también pequeñas unidades de producción o micro-emprendimientos), comedores populares, ollas populares y otras formas de autosubsistencia alimentaria, servicios comunitarios de promoción de la salud, huertas familiares, escolares y comunitarias, programas de vivienda por el sistema de ayuda mutua o autoconstrucción, cooperativas de consumo, mutuales, etc.

Desde los años ochenta, la economía informal —en cuanto es estrategia de supervivencia— es una importante forma de movilización de recursos humanos y sociales. A través de ella se han

procurado superar algunas de las consecuencias de los "mecanismos de ajuste", propios de la política neo-liberal, en la que la "variable de ajuste" siempre recae sobre los sectores populares. Como éstos —que son seres humanos (aunque algunos tecnócratas los llamen "pobres irrecuperables")— tienen que seguir viviendo o, al menos, sobreviviendo, para ello se han ideado una variedad de estrategias, al menos entre aquellos que tienen un mayor nivel de iniciativa y de reacción frente a la adversidad.

A poco que consideremos con atención el fenómeno de la economía informal, nos topamos con un hecho muy significativo y de gran incidencia en la política social: la creciente importancia de estas actividades y la magnitud que han adquirido estas prácticas sociales, en cuanto al número de personas implicadas. Ahora bien, frente a esta circunstancia y en lo que concierne al tema central de este libro, debemos preguntarnos: ¿qué puede hacer el desarrollo de la comunidad en relación con las personas (de ordinario viviendo y actuando en un ámbito territorial) que son quienes integran el sector de la economía informal?... Y, visto desde una perspectiva más amplia: ¿en qué forma se han de integrar las actividades de la economía informal en los programas de desarrollo local y en la acción municipal?...

No cabe duda de que esta gran variedad de actividades ha de ser motivo de proyectos específicos del desarrollo comunal (en el tercer volumen se hace un amplio desarrollo de este tema). Pensamos, además, que se podría dar un salto cualitativo en las estrategias de supervivencia, mediante la inserción de las mismas en proyectos de desarrollo local y, en la medida de lo posible, articulándolo en la acción municipal... Éstos son algunos de los desafíos y temas pendientes a los que la práctica del desarrollo comunal debe responder con realizaciones concretas, si es que quiere tener algún significado práctico dentro de las metodolo-

gías de intervención social en los últimos años de la década de los noventa, y al traspasar el umbral del siglo XXI.

Las estrategias de supervivencia, además de proporcionar medios (a veces insuficientes) para "ir tirando", como se dice entre los sectores populares, producen un resultado que, aunque intangible, es de fundamental importancia para la realización de las personas... El desempleo, la falta de trabajo, no sólo tiene consecuencias económicas, con incidencias negativas en el campo de la salud, la educación, la nutrición, etc. También produce efectos psicológicos que deterioran a quien está sin trabajo: la persona se siente mal, se angustia, a veces está en tensión, con frecuencia está decepcionada y, sobre todo, pierde parte de su propia estima. La carencia de trabajo es una forma de deterioro de las personas, "hacer algo" ayuda a vivir.

5. Desarrollo de la comunidad, acción municipal y participación ciudadana

Para mejor comprender el alcance y significado de lo que planteamos en este párrafo, debemos recordar tres ideas que ya hemos expuesto y que dan su verdadera relevancia a lo que vamos a exponer:

- La participación de la gente es un aspecto sustancial del desarrollo de la comunidad.
- La concepción actual liga el desarrollo de la comunidad al desarrollo local, y no al desarrollo nacional, como se hizo durante muchos años.
- Los programas y actividades propias del desarrollo de la comunidad deben integrarse —tanto como sea posible— a la acción municipal.

De ello resulta evidente que el desarrollo de la comunidad y la dinamización de la participación ciudadana son dos conceptos inseparables. Sin embargo, es necesario hacer una precisión acerca de lo que en la práctica significa la participación ciudadana. Cuando hablamos de este tipo de participación, el concepto es utilizado con dos alcances:

- La **participación espontánea**, de carácter coyuntural y puntual; suele ser una reacción popular que surge y desaparece como respuesta a un problema o situación particular.
- La **participación organizada**, que tiene una mayor continuidad y objetivos a mediano y largo plazo; esta participación ciudadana tiene un propósito de transformación social.

Esta última es la que debe tenerse en cuenta en los programas de desarrollo de la comunidad, sin menospreciar las incidencias que tiene para las actividades concretas, las diferentes formas de participación espontánea. A este respecto, conviene tener en cuenta la distinción que hace Tomás Rodríguez Villasante, entre movilizaciones y movimientos: "Los movimientos son como el mar, se pueden mover en olas de diverso tamaño (ondas cortas o movilizaciones), se mueven también en mareas más cíclicas (ondas medias o movimientos populares), y a veces acaban constituyendo auténticas corrientes marinas que generan transformaciones sociales (ondas largas o movimientos históricos). Distinguir entre ondas cortas, medias y largas, es importante para **no confundir movilizaciones con movimientos**. Las movilizaciones son síntomas más coyunturales..., pueden ser de muy distintos tipos y sólo algunas cuajan en movimientos populares."⁷ Sin embargo, las movilizaciones por sí mismas son, al menos, una forma de poner a la gente en estado de "preocupación" por determinados problemas. En algunos casos, puede darse un paso más: entrar en estado de delibera-

ción, comenzar a reflexionar sobre los propios problemas y la forma de encontrarles solución. Con esto ya estamos en el punto de partida de movilización de los recursos humanos, idea central de la teoría y práctica del desarrollo de la comunidad.

Si hablamos de participación ciudadana (que hemos relacionado con la acción municipal y el desarrollo de la comunidad), no podemos eludir el tema de la política. Aunque la participación ciudadana no se agota en lo político y en la política, ésta incide en el grado y forma en que se estimula o desalienta la participación. Toda persona, por el solo hecho de vivir en una sociedad (en una *polis*) y de ser ciudadano, está inserta en el tejido político de la sociedad en la que le toca vivir. Esta circunstancia hace que ninguna sea a-política, aunque pretenda ser neutra en su intención política. Como nos recuerda Bertolt Brecht, cuando el ciudadano se desentiende de la política, puede llegar un momento en que sea tarde para rectificar. El ser humano, como hace veinticinco siglos lo señaló Aristóteles, es un *zón politikón* (animal político).

Sin embargo, en nuestras sociedades de fines del siglo XX, el des prestigio de la política y de los políticos es tan generalizado que el desencanto de los ciudadanos por preocuparse y ocuparse por la cosa pública aparece como una consecuencia inevitable. La democracia convertida en el formalismo de las elecciones, y la acción política circunscrita al único objetivo de alcanzar y mantener espacios de poder, han llevado al abstencionismo electoral y, lo que es peor, han producido la deserción de la acción ciudadana, canalizada hoy en sectores cada vez más amplios de población por los cauces de la sociedad civil, tal como lo explicamos en este capítulo.

La combinación de acción municipal y acción comunitaria, al promover procesos de participación, despierta y alienta, de hecho, el interés ciudadano por la política, en cuanto hace tomar

conciencia de las responsabilidades que implica el vivir en sociedad, con los derechos y deberes que ello supone.

Difícilmente los ciudadanos de nuestra época acepten lo que decía Aristóteles acerca de la política hace veinticinco siglos, definiéndola como "la más noble de las artes". Personalmente, creo que es así y, al mismo tiempo, constato —como lo señala Morín— que "la política trata de lo más complejo y lo más precioso que existe: la vida, el destino, la libertad de los individuos, las colectividades y, de ahora en adelante, de la humanidad. Y, sin embargo, es en la política donde reinan las ideas más simplistas, las menos fundadas, las más brutales, las más asesinas... En la esfera política es donde reinan el pensamiento cerrado, el pensamiento dogmático, el pensamiento fanático, el tabú, lo sagrado... La política requiere vitalmente un pensamiento que pueda alzarse al nivel de la complejidad del problema político en sí mismo y pueda responder a la voluntad de vivir de la especie humana"⁸... Es en ese contexto en donde debemos considerar la acción municipal, el desarrollo de la comunidad y la participación ciudadana, con todas sus potencialidades y debilidades.

Bibliografía citada

- ¹ CASTELLS, Manuel, "Hipótesis para la gestión de nuevas relaciones históricas entre economía, sociedad y territorialidad", en *Rev. Municipal CEUMT*, núm. 56, Barcelona, 1982.
- ² CORAGGIO, José L., *Poder local, poder popular*, ponencia Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local. Montevideo, 1987.
- ³ JORDÁN, Pablo, "Las relaciones ONGs-Municipios. Potencialidades y limitaciones actuales", en *Rev. La Piragua*, Santiago, primer semestre, 1994.
- ⁴ CORAGGIO, José L., op. cit.
- ⁵ AROCENA, José, "Discutiendo la dimensión local", en *Rev. del CLAEH*, Montevideo, 1987.
- ⁶ NACIONES UNIDAS, "Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional", E-CN.5.3-79. Rev. 1, Nueva York, 1963.
- ⁷ VILLASANTE, Tomás, *Las democracias participativas*, Madrid, HOAC, 1995.
- ⁸ MORIN, Edgard, *Para salir del siglo XX*, Barcelona, Kairós, 1982.

El método del desarrollo de la comunidad

CAPÍTULO 3

Estructura social y problemas del cambio social. Nivel y calidad de vida. Perfil de los servicios sociales

1. Perfil de la estructura social

- a) Diferenciación
- b) Estratificación social y conciencia de clase
- c) Sectores en situación de pobreza, marginados y excluidos
- d) Las formas de control social
- e) Redes sociales y grupos de autoayuda

2. Problemas del cambio social que generan tensiones e inadecuaciones

- a) Las resistencias al cambio
- b) El retraso cultural
- c) El *shock* del futuro
- d) La percepción del cambio social

3. El grado de participación de la gente como factor de cambio social

- a) Grados y modos de participación
- b) Modelos organizativos y funcionales de las asociaciones
de base, y los modos de organizar la participación

4. Niveles y calidad de vida

- a) Acerca del concepto "nivel de vida"
 - Nivel educacional
 - Nivel sanitario
 - Nivel habitacional
- b) Acerca de la "calidad de vida"

5. Perfil de los servicios sociales

- a) Aspectos básicos de los servicios sociales
- b) Estructura y organización de los servicios sociales municipales o área de trabajo social
- c) Tipos de relaciones entre los servicios prestados por la administración pública y los de iniciativa privada

Bibliografía citada

1. Perfil de la estructura social

Este concepto denota la idea de que la sociedad está articulada como una totalidad organizada. Cada una de las distintas partes que forman esa totalidad están interrelacionadas entre sí, en cuanto constituyen un sistema, tienen funciones diferenciadas, cuya configuración se supone que permite alcanzar los fines específicos y generales de la vida en sociedad. La estructura social hace referencia a los aspectos organizacionales y funcionales de la sociedad, configurada por un conjunto de partes componentes, diferenciadas, pero interrelacionadas entre sí.

Proponer que para un programa de desarrollo de la comunidad se realice un estudio de la estructura social de manera más o menos completa, sería un desatino. Ante esta afirmación, el lector podría preguntarse: ¿por qué incluir, entonces, como uno de los puntos de estudio el perfil de la estructura social? Hacemos esta propuesta apoyados en una conclusión de la sociología ampliamente admitida: los rasgos estructurales de una sociedad influyen en el comportamiento de los individuos y en las acciones que realizan. Lo que proponemos es llamar la atención sobre algunos aspectos o factores que nos parecen más significativos y de mayor incidencia de cara a la realización de un programa de desarrollo de la comunidad. No hace falta realizar un estudio exhaustivo o sistemático, sino recoger un mínimo de información sobre las siguientes cuestiones:

- Diferenciación social.
- Estratificación social y conciencia de clase.
- Situaciones de pobreza, marginalidad y exclusión social.
- Organizaciones no gubernamentales, asociaciones ciudadanas y organizaciones que realizan programas de acción social.
- Formas de control social.
- Las redes sociales y los grupos de autoayuda.

87

práctica

Un estudio del perfil de la estructura social es más complejo y amplio que los seis aspectos que sugerimos aquí. Los que hemos escogido nos parecen más significativos para comprender las relaciones sociales que mantienen entre sí los individuos en el conjunto de la sociedad, las organizaciones, las instituciones y los grupos; teniendo en cuenta los propósitos y la naturaleza del método y los programas de desarrollo de la comunidad.

La simple enumeración precedente de algunos de los aspectos principales que se pueden considerar dentro de la estructura social, sirve para hacer comprender las funciones e importancia que cada uno de ellos tiene para la acción comunitaria. Aun a riesgo de ser reiterativos, hemos de insistir en que el esquema que presentamos no implica un estudio completo de la estructura social; nos limitamos a presentar las cuestiones más significativas a modo de nociones sensibilizadoras que llaman la atención sobre determinados aspectos de la estructura social que han de condicionar la realización de un programa de desarrollo de la comunidad.

a) Diferenciación social

Una característica universal de las sociedades humanas es el hecho de que entre los miembros de las mismas existan numerosas diferencias, aun cuando las constituciones y las leyes digan que "todos son iguales ante la ley" y que "todos tienen iguales derechos y obligaciones".

El análisis de la diferenciación social, de cara a la realización de un programa de desarrollo de la comunidad, comprende los siguientes aspectos principales:

Grupos de edad y sexo. Este aspecto en sus datos estadísticos se estudia en el perfil demográfico; en este contexto y como complemento de lo anterior, importa estudiar dos cuestiones principales:

— Los posibles desencuentros intergeneracionales (jóvenes y viejos), frente a la forma de considerar y tratar de resolver algunos problemas de la comunidad.

— El papel de la mujer en la familia, las organizaciones y en la comunidad. De ordinario, las mujeres sufren una situación de marginalidad en la sociedad respecto del hombre. Éste es un aspecto para detectar y que tiene gran importancia para la realización de un programa de desarrollo de la comunidad, habida cuenta de que uno de los aspectos sustanciales de los mismos es el de promover y crear ámbitos de participación pública para las mujeres.

Grupos étnicos. Muchas comunidades son realidades multiétnicas. Esta diferenciación se ha de estudiar especialmente desde el punto de vista de la integración, indiferencia, antagonismo o exclusión de algún grupo étnico. Los conflictos y tensiones entre grupos raciales en el seno de una comunidad pueden constituir un serio escollo para el desarrollo de la misma. En este orden de cosas, el estudio buscará determinar la intensidad de las tensiones y conflictos (si los hubiere), y los elementos que pueden ayudar a la integración, con pleno respeto a la autonomía e identidad de cada grupo.

Grupos de intereses económicos. No es difícil diferenciar los grupos económicos dentro de una comunidad. Sin embargo, los antagonismos que entre ellos pueden producirse con respecto a posibles acciones, actividades o servicios de un programa de desarrollo de la comunidad, no siempre resultan evidentes. Conviene realizar un análisis de este tipo: en algunos casos, por ejemplo en comunidades rurales, éstas se hallan "estranguladas" en su crecimiento y expansión por minorías oligárquicas. Éstas, como la práctica ha demostrado, hacen sentir todo su peso, cuando un programa de acción comunal genera un proceso de sensibilización, concientización y organización de la gente, que pueden tocar sus intereses o afectar a la autoridad de los "caudillos" o "caiques" oligárquicos.

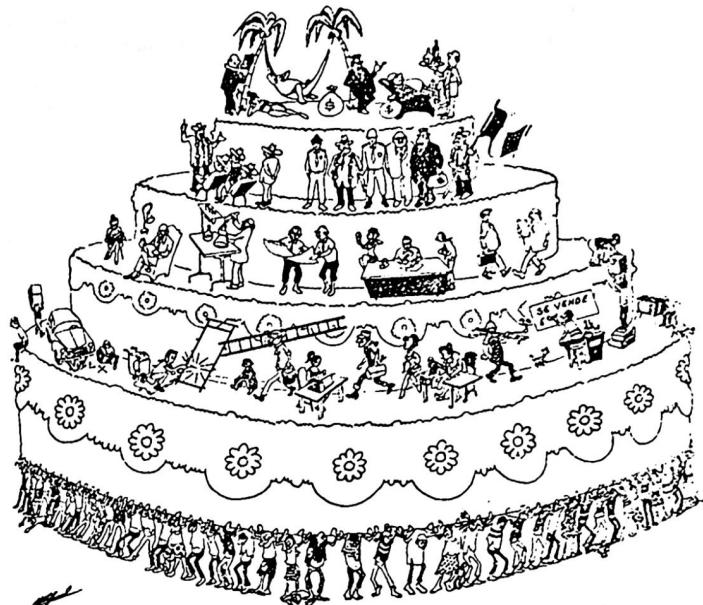
Grupos laborales. Son relativamente fáciles de diferenciar, tanto más cuando existen asociaciones sindicales. También hay que ocuparse de los que trabajan en el sector informal de la economía. A qué se

dedican, cómo trabajan, con quiénes lo hacen, horarios, organizaciones a las que pertenecen, etc. La situación de este sector puede ser —así ocurrió en las últimas décadas— el punto de partida de proyectos específicos de acción comunitaria, como son la promoción, organización y asesoramiento de micro-emprendimientos o pequeñas unidades de producción.

b) Estratificación social y conciencia de clase

La estratificación social es un tipo particular de diferenciación social. Consiste, básicamente, en una escala jerárquica de posiciones y gradaciones que diferencia a una determinada población en clases jerárquicas superpuestas, de acuerdo con una valoración vertical. Los sistemas de estratificación social varían considerablemente, pues la división jerárquica se basa en muy diversos criterios y tipos de diferenciaciones: económicas, políticas, sociales, religiosas, educacionales y culturales. Si bien se trata de un fenómeno común a toda sociedad humana, esto no legitima las jerarquizaciones existentes, ni excluye la posibilidad de otras formas de estratificación. Aceptar el hecho de que las desigualdades existen en todas las sociedades humanas y entre los diferentes agrupamientos de individuos, no significa aceptarlas.

Respecto a la información que se necesita para un programa de desarrollo de la comunidad, conviene estudiar la estratificación intra-grupo y la estratificación inter-grupos; en esta última cabe distinguir —según una diferenciación que hiciera Pitirim Sorokin— tres clases diferentes: estratificación económica, estratificación política y estratificación ocupacional, en cada una de las cuales se configura "un sistema de categorías superpuestas de privilegios diferenciados".¹ en términos de las posibilidades de acceso a recompensas materiales o simbólicas.



Dentro de este apartado —y como complemento de lo anterior— es útil disponer de información acerca de la conciencia de clase que existe en una comunidad. No es el propósito del desarrollo de la comunidad "agudizar la conciencia de clase", como algunos han dicho confundiendo una metodología de intervención social con una determinada propuesta política, hoy casi extinguida. En un contexto donde la masa de desocupados o sub-ocupados crece permanentemente, los mismos trabajadores tienen una toma de posición diferente, defendiendo su puesto de trabajo por encima de intereses de clases. La sugerencia práctica que hacemos, en relación con este punto, es que resulta

91

y práctica del desarrollo de la comunidad

mucho "saludable", metodológicamente hablando, tener en cuenta que ciertas categorías de análisis ampliamente utilizadas en las décadas de los sesenta y setenta en América latina, hoy aparecen como insuficientes para la comprensión de los fenómenos y reacciones propios de las diferentes clases sociales.

Si bien hacemos estas advertencias, para no caer en reduccionismos y simplificaciones "marxoides", consideramos oportuno estar atentos a este aspecto de la realidad social, es decir, de la conciencia que tiene la gente con la que vamos a emprender un programa de desarrollo de la comunidad, de su propia posición y del *rol* que desempeña dentro de la sociedad en razón de la clase social a la que pertenece. Tener un mínimo de información sobre este punto es un indicador importante para establecer estrategias de movilización y dinamización de la gente de cara a que participen en la solución de los problemas comunitarios, del grupo e individuales.

c) Sectores en situación de pobreza, marginados y excluidos

Hemos incluido estas cuestiones dentro del párrafo sobre la estructura social porque "no se entiende una situación social solamente con los factores estructurales que de alguna manera mantienen una sociedad y la hacen avanzar, sino que es preciso también profundizar en aquellos aspectos más problemáticos, los que generan tensiones e inadecuaciones, los que presentan carencias y necesidades, los que se definen por su marginación de las formas de conducta que se consideran innormales o inaceptables², los que suponen desvalimiento y dependencia de algunos sectores".

Hacemos una triple distinción, porque cada una de estas situaciones supone estrategias de acción diferentes. Queremos advertir que consideramos necesario tener en cuenta el sector de "excluidos" que antes no se mencionaba —en la literatura sociológica— con un alcance preciso. Se trata de un fenómeno social nuevo y de gran repercusión en el campo de la política social y, lo que es más importante, de la situación

de millones de seres humanos. Desde finales de la década de los ochenta, en la medida que triunfan y se imponen las políticas neo-liberales en América latina, además de los marginados (a quienes según las teorías y prácticas vigentes en los años sesenta y comienzos de los setenta, se los pensaba integrar en el sistema), ahora están los excluidos, la gente considerada de ninguna utilidad para el funcionamiento del sistema, por lo cual se los trata como "innecesarios" o "pobres no recuperables". Llegado el caso, se los podría eliminar sin mayores escrúpulos. ¿Qué otra cosa expresan las matanzas de los niños de la calle en Río de Janeiro?

De ahí la necesidad de diferenciar en el estudio a los que están en situación de pobreza de quienes, además de ser pobres, están marginados; y, por último, tener la información, que en este tema sea posible lograr, acerca de los grupos o personas que algunos sectores de la sociedad consideran los excluidos.

Situaciones de pobreza

No vamos a hacer aquí consideraciones teóricas sobre el problema de la pobreza; nos limitaremos a algunas advertencias que nos parecen pertinentes cuando se estudian las situaciones de pobreza:

- El concepto de pobreza tiene un carácter relativo, siempre está referido a una sociedad en concreto.
- Dentro de cada sociedad existen diferentes grados de pobreza.
- Siempre hace referencia a condiciones de precariedad y de carencias de quienes no pueden satisfacer necesidades básicas o no tienen acceso a cierto tipo de servicios.
- Existe un acuerdo bastante generalizado en muchos estudios de problemas sociales, acerca de la necesidad de ampliar el concepto de pobreza, que no se reduce exclusivamente a lo económico y a nivel individual, también tenemos que hablar (como lo hace Emma Fasolo) de la "pobreza post-materialista", que consiste fundamentalmente en la "precariedad y falta de calidad de las relaciones interpersonales".

En este punto de la investigación para el desarrollo comunitario, nos importa señalar algunas dimensiones o aspectos observables de la pobreza. Partimos del supuesto, como lo indica Demetrio Casado, de que la pobreza es "parte integrante de nuestra estructura social y producto de su funcionamiento",³ y de características y situaciones personales de carácter psicológico y cultural. Así planteado el problema, y apoyado en lo que el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, considera como los síntomas de la misma, indicamos cinco aspectos a los que hay que prestar atención en un estudio sobre la pobreza:

- Carencia de ingresos directos o indirectos, unida a los índices de desempleo, o de subempleo o de precariedad en el empleo.
- Repercusión de los problemas económicos en los campos de la vivienda, la salud, la higiene, la educación de los niños y la formación de los adolescentes y jóvenes.
- Procesos de degradación inducidos por gestiones irrationales e irresponsables del presupuesto familiar (alcoholismo, delincuencia, mendicidad, venta de droga, etc., como medios de subsistencia).
- Degradación del dinamismo personal y colectivo; pérdida de la auto-estima, de la confianza en sí mismo, bajo nivel de aspiraciones y de proyectos, pasividad, etc.
- El vivir en determinado barrio o comunidad en la que los individuos comparten un elevado grado de desintegración social.

Estos cinco síntomas pueden servir como referencia para el estudio de la pobreza en el conjunto de una población. Pero si el tipo de programa que vamos a realizar exige una mayor discriminación y precisión de la situación de pobreza en una comunidad, conviene hacer algunas subdivisiones —como sugiere Demetrio Casado⁴— vinculando los ámbitos sociales (expresado en las subdivisiones) a las estructuras y procesos en que se generan y distribuyen los bienes económicos y las rentas. Dicho esquema, según el autor citado, comprende los siguientes ámbitos:

- **El ámbito capitalista:** obreros no cualificados y ciertos obreros cualificados y empleados en situación de crisis laboral.
- **El sector público,** en donde la pobreza se expresa en ciertas plazas subalternas.
- **El ámbito autónomo de la industria y los servicios:** las peculiaridades de la pobreza en este ámbito se relacionan con el carácter autónomo de su régimen y de las inseguridades y riesgos que comportan.
- **La agricultura autónoma** que manifiesta tres formas de pobreza que Casado llama:
 - pobreza de entrada* (los jóvenes responsables de un hogar y en expectativa de recibir —por cesión o herencia— los medios de producción necesarios para ser efectivamente autónomos); la
 - pobreza de ascenso* (los que alcanzan la propiedad de las explotaciones, pero éstas son marginales por su tamaño o sus rendimientos); y la
 - pobreza de término* (que son los ancianos incapacitados para explotar directamente sus tierras).
- **La agricultura no autónoma** que pertenece al sector de producción latifundista: son peones rurales no cualificados, la mayor parte de ellos asalariados eventuales. Son gente cuyo destino tradicional ha sido la pobreza y la segregación.
- **El servicio doméstico,** una parte proveniente de la emigración campesina, tránsito de la pobreza rural tradicional a la pobreza moderna del proletariado urbano.
- **Los hogares sin miembros activos,** marcados en su gran mayoría por la incapacidad, la ancianidad, la marginación y la impotencia política.
- **Los inactivos residenciales** que reciben una atención asimilable a la pobreza; la asistencia del sector público a las necesidades asistenciales de referencia es muy inferior a la demanda y a las exigencias de una vida digna.

desarrollo de la comunidad

Situaciones de marginalidad

Los términos "marginados", "marginalidad" y "marginación social" suelen conducir a equívocos, cuando se considera a los marginados simplemente como gente que "está al margen", "que se queda marginada". Cuando así se entiende la marginalidad, no se tiene en cuenta que muchos marginados son personas marginalizadas... La expresión, utilizada inicialmente en psiquiatría para hacer referencia a los comportamientos que no se corresponden con las normas sociales y pautas culturales de una sociedad, en América Latina se introdujo para designar las características ecológico-urbanas, de quienes vivían en las poblaciones marginales de las ciudades (habitantes de las villas miserias, favelas, callampas, rancheríos, etc., según la denominación usada en cada país).

A partir de los trabajos elaborados por DESAL en los años sesenta, el término fue usado para designar la falta de participación en la vida política, económica y social del país. Se aludía a los sectores de población que, perteneciendo a una sociedad, estaban separados de ella.

Para algunos, la marginalidad se explicó como el resultado de las transformaciones económicas y la desorganización de las antiguas estructuras, es decir, como consecuencia de un proceso de marginación, en el que importantes sectores de la población no tuvieron posibilidad de integrarse en la modernización.

En ese contexto, el desarrollo de la comunidad fue considerado como un método de intervención adecuado para superar las situaciones de marginalidad, llevando a cabo estrategias de integración, mediante la promoción y participación popular.

En los umbrales del siglo XXI, este concepto es menos utilizado en los estudios de comunidad, no sólo por las dificultades para operacionalizarlo (¿cómo estudiar y delimitar quiénes son los marginados?), sino también porque, con un pensamiento más crítico, los responsables de programas de desarrollo de la comunidad comenzaron a plantear la insuficiencia de una propuesta que propicia incorporar los marginados en la estructura misma de la sociedad que produce la marginalidad. Por otro lado, el concepto de marginalidad se ha hecho mucho más amplio, designando determinados colectivos o sectores sociales, como los gitas-

nos, homosexuales, drogadictos, "okupas", etc., que viven una situación de no integración con el resto de la sociedad.

d) Las formas de control social

Control social es el conjunto de influencias y procedimientos por los cuales una sociedad, grupo o líderes, utilizando medios y formas diferentes, regulan la conducta humana en sus manifestaciones exteriores.

Nos interesa analizar este fenómeno en la medida en que se establecen conformidades favorables, desfavorables o indiferentes a la realización de un programa de desarrollo de la comunidad o ante algún proyecto o actividad en concreto que se ha previsto realizar.

Con esta finalidad conviene estudiar el control social en tres planos diferentes:

- **Control del grupo:** en especial del grupo primario (familia, pandilla y los grupos de pertenencia en general), que puede conducir a establecer conformidades muy rígidas y arraigadas.
- **Control institucional:** que ejerce presión para que se haga aquello que "se ha venido haciendo", porque es lo que "se debe hacer", siguiendo modelos institucionales aceptados por todos, bajo una presión impersonal e indeterminable de pautas culturales reguladoras de la vida social que construyen la actuación de los individuos.
- **Control de líderes:** no sólo el grupo y la sociedad ejercen presión sobre el individuo, sino también determinados individuos que tienen influencia significativa en la conformidad de la gente frente a determinadas normas; tal es el caso de los líderes que pueden ser de diferentes categorías: barriales, religiosos, políticos, etc.

Conviene que todo esto sea estudiado en la perspectiva de las conformidades respecto de los problemas del cambio y el desarrollo, pues

to que estos últimos deben ser considerados también dentro de la estructura de comportamientos y actitudes humanas. En determinadas comunidades en donde existen formas de "caciquismo" o "caudillismo", el control social hay que estudiarlo en el contexto de las formas de dominación que existen en una sociedad determinada y, de manera particular, en la comunidad en donde se llevará un programa de acción. El estudio de la acción de los líderes comunitarios reviste gran importancia, pues ellos son, de hecho, actores sociales que pueden ayudar u obstaculizar un programa de acción comunitaria.

e) Redes sociales y grupos de autoayuda

Se trata de dos cuestiones diferentes que dan nuevas dimensiones y matices a esa totalidad configurada por la estructura social de cualquier sociedad... Analizaremos ambas cuestiones por separado.

El concepto de redes sociales (*social network*) ha sido acuñado por la escuela antropológica de Manchester en los años cincuenta, especialmente por los antropólogos Mitchell y Meyer, cuando realizan estudios urbanos en África y encuentran en el concepto de redes una categoría más adecuada que el viejo concepto de comunidad para analizar lo que acontece en la realidad urbana.

Ya hemos hecho referencia en el primer volumen a los cambios producidos en el enfoque del desarrollo de la comunidad, estrechamente ligados a la creciente importancia de "lo local". En esta nueva perspectiva de la acción comunitaria irrumpen nuevos actores sociales (las ONG y los movimientos sociales) y adquiere mayor relevancia la acción municipal. En ese contexto vamos a considerar las redes sociales, teniendo en cuenta que en los últimos quince años, un número creciente de sociólogos y más aun de antropólogos, definen a la comunidad como un sistema de redes sociales. Es decir, como una "red de redes". Algunos hasta proponen abandonar el concepto de comunidad por el de redes.

Hasta los años setenta, de una manera muy definida, buena parte de las "guías" que sugieren los aspectos o variables consideradas en los

estudios de comunidad se orientaban hacia la realización de todos los análisis dentro de las unidades territoriales y espaciales (así todavía lo venimos haciendo). Sin embargo, como lo señala Aldo Panfichi, en los últimos años, los estudios de comunidad "han adoptado nuevos marcos teóricos y técnicas metodológicas que difieren de aquellas dominantes en las décadas previas... Dentro de esta renovación teórica y metodológica de los estudios de comunidad, creo que el análisis de las redes sociales ofrece perspectivas más promisorias. Este acercamiento está siendo desarrollado en la actualidad por una nueva generación de sociólogos entre los que se encuentran B. Wellman, S. D. Berkowitz y C. Fisher... Esta perspectiva también reconceptualiza la noción de "comunidad", de tal modo que, "el análisis de redes constituye una herramienta poderosa para la renovación de los estudios de comunidad"⁵, y, a la vez, agregamos nosotros, ofrece nuevas perspectivas y posibilidades en los programas de desarrollo de la comunidad, hasta el punto de que se ha llegado a proponer el "desarrollo de redes de solidaridad social" como una de las formas de intervención comunitaria.⁶

Del campo de la antropología, las críticas a la concepción y definición tradicional de comunidad, son semejantes. A modo de ejemplo, señalo —por ser uno de los planteamientos más rigurosos y radicales en su crítica— al antropólogo Josep Canals. Para él, el concepto de red (en relación con el de comunidad) es el tránsito de las metáforas a los conceptos operativos. Para Canals, "la comunidad, en sentido estricto, no existe en nuestras sociedades complejas... es un mero recurso expresivo para indicar esa tendencia centrípeta de las interacciones sociales". Siendo la comunidad una "metáfora de amplio espectro, no puede ser sustituida por un solo concepto" para designar los "rasgos fundamentales de una población humana en un territorio concreto" que nos permite explicar "cómo suceden realmente las cosas en la vida real de la gente". Para este antropólogo catalán, el concepto de red social es "la alternativa teórica a considerar".⁶ De las consideraciones de Pan-

(*) B. Taylor y R. Roberts (*Theory and Practice of Community Social Work*, Columbia University Press, Nueva York, 1985) han propuesto cinco modelos de intervención comunitaria: a) modelo de desarrollo de la comunidad; b) modelos de desarrollo de redes de solidaridad social (*Community liaison*); c) modelo de acción política; d) planificación social y e) desarrollo y coordinación de programas de intervención social.

fichi y Canals —para no abundar en la referencia a otros autores que coinciden en estos aspectos—, se deriva la importancia de considerar el estudio de las redes sociales dentro de este ámbito de intervención social. (Creo que estos planteamientos tienen otras implicaciones y van más lejos que el solo estudio de las redes sociales, pero no lo vamos a considerar en este contexto).

Para el estudio de comunidad interesa:

- Identificar las redes sociales que existen dentro del territorio en donde se va a realizar el programa.
- Tipo y características de las actividades que realizan.
- Grado de participación de la gente que forma parte de estas redes.
- Intereses comunes que existen entre las redes (existencia o no de una red de redes).
- Coordinación existente entre las organizaciones/asociaciones que integran las redes.
- Cuáles son los principales códigos culturales compartidos.
- En qué medida están legitimadas por sus acciones.

Como en el tercer volumen vamos a desarrollar ampliamente todo lo referente a los grupos de autoayuda y el apoyo social, aquí nos limitamos a hacer algunas indicaciones para estudiar estos grupos. Pongamos a consideración del lector tres tipologías ya elaboradas⁷ y que podrá adoptar, adaptar, reelaborar (o desechar) cuando realice el estudio de los grupos de autoayuda.

Según el objetivo principal

- a. Grupos centrados en el crecimiento y realización personal.
- b. Grupos centrados en la acción social.

- c. Grupos cuyo foco principal es la defensa de formas de vida alternativa.
- d. Grupos que proporcionan un refugio para personas que quieren alejarse de las presiones de la vida cotidiana y de la sociedad.

A. Katz y E. Bender

De acuerdo con su composición y objetivos

- a. Grupos para el control conductual y la reorganización de una conducta indeseada (grupos de alcohólicos, por ejemplo).
- b. Grupos de apoyo y de manejo del estrés, formado por personas que comparten un problema común y tienen el propósito de hacer un intercambio de estrategias de afrontamiento y apoyo mutuo (padres/madres sin pareja, familiares de drogadictos, personas con problemas emocionales, etc.).
- c. Grupos orientados a la supervivencia, compuestos por personas que sufren la discriminación de la sociedad debido a su estilo de vida, valores, orientación sexual, raza u otros motivos).
- d. Grupos para la actualización y realización personal (esfera emocional, sexualidad, relaciones con los otros, etc.).

L. H. Levy

Según el objetivo que persigan

- a. Organizaciones que persiguen lograr cambios específicos de conducta con el propósito de alterar algún tipo de hábito, adicción o compulsión (uso compulsivo de alcohol, tabaco, comida o juego).
- b. Organizaciones cuyos objetivos son de naturaleza general y tratan un amplio rango de problemas (estados de ansiedad, pérdida de alguna persona querida).

- c. Grupos para personas que por su estilo de vida, ya sea optado o no, sufren algún tipo de discriminación (homosexuales, lesbianas, viudas/os, separados o divorciados, jubilados, ex prisioneros).
- d. Grupos para padres, parejas, familias, etc., cuya conducta genera alto nivel de estrés y ansiedad y cuyo objetivo es el apoyo mutuo y llevar algún tipo de acción social (familiares de personas enfermas mentales, padres de niños con discapacidades, familiares de personas alcohólicas).
- e. Grupos para personas con hándicaps físicos o enfermedades crónicas y que facilitan la adaptación de la persona y ofrecen recursos y apoyo emocional (personas enfermas de cáncer, personas que han sufrido operaciones de corazón, enfermos de SIDA).

T. J. Powell

A partir de estas tipologías y del conocimiento del medio en donde se va a actuar, pueden elaborarse otras tipologías más adecuadas a la realidad que es motivo de estudio.

2. Problemas del cambio social que generan tensiones e inadecuaciones

En toda sociedad existen una serie de problemas sociales que dan una connotación concreta a la situación estructural de la misma. Cuatro de estas cuestiones son las que conviene considerar en las investigaciones para el desarrollo de la comunidad.

Para enmarcar el tratamiento del tema de este párrafo, lo hacemos desde dos constataciones que, de algún modo, justifican la nece-

ral (*cultural lag*) acuñado por W. Ogburn en la década de los veinte y que tanto atractivo tuvo para algunos sociólogos que lo consideraban una hipótesis útil para designar el desfase existente entre dos partes de una misma cultura que cambian con distintos ritmos. Ogburn⁸ distingue entre cultura "material" y cultura "no material". Los cambios en la cultura material impactan en la cultura no material, especialmente en la forma de usar, explotar y hacer más útiles las transformaciones materiales que este autor denomina "cultura adaptable". El principal problema del cambio social consiste en "que las varias partes de la cultura moderna no están cambiando al mismo ritmo, sino que unas partes cambian más rápidamente que otras". Hay, pues, para decirlo brevemente, un problema de falta de adaptación o integración psicológica de los individuos a los rápidos cambios que se producen como consecuencia de los efectos sociales de los inventos, y hay también una inadaptación de las instituciones. Como la cultura material puede retardar la respuesta a los cambios, algunos autores y responsables de programas sociales, pensaron que, en lo tocante a este problema, los programas de desarrollo de la comunidad podían tener cierta importancia para inducir los cambios necesarios y evitar los desajustes y desequilibrios que se producen en los procesos de transformación social. Otros autores (M. Choukas, W. Wallis y J. Schneider, entre otros) criticaron las tesis de Ogburn al considerar que lo sustancial de estos desfases se da entre factores tecnológicos y de orden cultural y que plantear el problema en estos términos, refleja mejor esta problemática de desajuste. Opinión que comproto y que creo más fructífera cuando en ciertas comunidades rurales o aldeas muy aisladas pueden plantearse problemas de esta índole y se piensa recurrir a los programas del desarrollo de la comunidad como modo de resolverlos.

c) El shock del futuro

Ésta es una problemática que aparece en las últimas décadas del siglo XX. Es una nueva manera de plantear el desfase entre las innovaciones tecnológicas y el cambio social, provocando lo que Toffler ha llamado "el shock del futuro", producido como consecuencia de la ace-

vidad de considerar en un estudio de esta naturaleza los factores antes mencionados:

- Todo programa de desarrollo de la comunidad supone una forma de cambio social inducido. Como es obvio, no tiene sentido realizar este tipo de acciones para dejar todo como está.
- Todas las sociedades humanas, todas las comunidades e instituciones existentes en ellas, en mayor o menor medida, viven procesos de cambio. Por otra parte, la aceleración de los cambios, producida a lo largo de este siglo, es una de las características de nuestro tiempo; sus repercusiones se hacen notar en todos los ámbitos de la vida humana, del entorno físico y en todos los seres vivientes en el planeta.

a) Las resistencias al cambio

Cierta literatura proveniente de los países desarrollados, al considerar los problemas de los países del tercer mundo desde el marco de la teoría de la modernización, planteaban las resistencias al cambio como una de las cuestiones para considerar en la problemática del desarrollo. La resistencia al cambio se expresa principalmente en la no disposición de la gente y de las instituciones para aceptar e introducir innovaciones. Los intereses particulares (en lo económico), las pautas de comportamiento arraigadas en la gente (en lo cultural) y diferentes formas de caudillismo (en lo político), fueron considerados focos de atención que se recomendaba considerar para superar estas resistencias y dinamizar el cambio social dentro de una comunidad y en la sociedad en general.

b) El retraso cultural

Estrechamente ligado con lo anterior, ha tenido cierta significación (aunque criticado por sus insuficiencias), el concepto de retraso cultu-

103

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

leración, novedad y diversidad de los cambios. Todo esto lleva a estados de anomia (no saber a qué atenerse), a conflictos de normas que dificultan orientar la conducta, ruptura de los nexos con los otros (las ciudades como "muchedumbres solitarias")... Toda una serie de problemas que son el "resultado de la aparición brutal e inesperada de un elemento en la vida del individuo, que modifica de manera importante su existencia y al cual no logra, momentáneamente adaptarse".⁹ El hombre moderno está inmerso en una dinámica de provisoriedad para la que no está psicológicamente preparado... Como en otros momentos los expertos en desarrollo de la comunidad consideraron que este método de intervención social era idóneo para superar las resistencias al cambio, ayudar a que la brecha o desfase entre cultura e innovaciones tecnológicas no produzca efectos negativos en los individuos (o —al menos— que se atenuaran), ahora debemos plantearnos: ¿qué puede hacer el desarrollo de la comunidad para evitar el deterioro de individuos, grupos y de comunidades como consecuencia del impacto del futuro?... La psicología social comunitaria da respuesta parcial atendiendo de manera particular los problemas de salud mental. Personalmente, no tengo respuesta a este problema, considerando los aportes que puede proporcionar el desarrollo de la comunidad; llamo la atención sobre el problema.

d) La percepción del cambio social

"En toda investigación con vistas al desarrollo comunitario —afirma Meister—, una de las variables principales es el grado de percepción del cambio social y el de influencia que esta percepción ejerce sobre las actitudes, aspiraciones y comportamientos de los individuos."¹⁰ Situado en el análisis de la percepción del cambio social, Meister sugiere estudiarlo a través de la información que tienen los individuos, las actitudes, aspiraciones y el comportamiento. Nosotros incluimos, en lugar de las actitudes, las representaciones sociales; de esas representaciones se derivan muchas de las actitudes de la gente. El esquema de análisis lo resumimos en lo siguiente:

- a) **Información:** lo que el individuo sabe.
 b) **Representaciones sociales:** lo que el individuo piensa.
 c) **Aspiraciones:** lo que el individuo desea.
 d) **Comportamientos:** lo que el individuo hace.

El estudio de las percepciones del cambio social nos permite captar las posibilidades reales de una participación significativa de la gente en una comunidad y de realizar determinadas innovaciones.

El problema que afrontamos desde la perspectiva de los métodos de intervención social es cómo conocer la percepción del cambio social que tiene la gente. No se trata de hacer un estudio en profundidad del tema, sino de disponer de una información mínima, pertinente y suficiente, para proponer y desarrollar acciones realistas.

Veamos algunas sugerencias para realizar el estudio de cada una de estas partes que Meister sugiere investigar a escala personal, familiar, de zona, país, etc.

Nivel de información general

Las personas difícilmente pueden tener otros horizontes de "lo que puede ser" si no disponen de una cierta información de lo que acontece fuera de la propia comunidad.

Si no se dispone de una cierta información de lo que acontece fuera de la propia comunidad, las personas difícilmente pueden tener otros horizontes de lo que puede ser, que los de la propia comunidad.

Sobre la base del cuestionario que Meister y colaboradores elaboraron para realizar un estudio de comunidades, en Pocitos, San Juan (Argentina), proponemos el siguiente:

1. ¿Lee un diario?

- Todos los días
 Semanalmente

Ezequiel Ander-Egg

- Música popular
 Música clásica
 Audiciones para el campo
 Información técnica
 Radio teatro
 Otros (indicarlos)

9. ¿Ve televisión?

- Todos los días
 Ocasionalmente
 Los fines de semana
 Nunca

10. ¿Qué programas prefiere?

- Informativos
 Telenovelas
 Películas
 Concursos
 Deportivos
 Culturales

11. ¿Va al cine?

- Más de una vez por semana
 Cada semana
 Algunas veces al mes
 Raramente
 Nunca

¿Qué tipo de películas prefiere?

- Ocasionalmente
 Nunca

2. ¿Qué artículos prefiere?

3. ¿Lee libros?
 Regularmente
 Ocasionalmente
 Nunca

4. ¿De qué tipo? (Anotar títulos o temas)

5. ¿Lee revistas?
 Regularmente
 Ocasionalmente
 Nunca

6. ¿Cuáles?

7. ¿Escucha radio?
 Regularmente
 Ocasionalmente
 Nunca

8. ¿Qué programas prefiere? Informativos Música folclórica

107

Metodología y

Las representaciones sociales

A comienzos de siglo, Emile Durkheim desarrolló su idea de las "representaciones colectivas". El tema fue retomado en los años sesentas por Serge Moscovici en términos de "representaciones sociales", haciendo referencia con esta expresión al tipo de conocimiento compartido por los individuos de un grupo y que se han ido adquiriendo como consecuencia de la interacción y comunicación entre ellos.

Las representaciones sociales son el resultado de un proceso cognitivo que proporciona un repertorio para la comprensión de las situaciones concretas, la forma de evaluarlas y de reaccionar frente a diferentes situaciones. En otras palabras: si bien las representaciones sociales se configuran a través de un proceso cognitivo, son un dato perceptivo. Y este dato perceptivo influye en las actitudes, modos de pensar, aspiraciones y comportamiento humano.

De este modo, las representaciones sociales condicionan el grado y forma de reaccionar de la gente y de las posiciones que adoptan frente a determinadas propuestas, como acontece en todos los programas de intervención social.

Cómo estudiar las representaciones sociales

Quienes deseen estudiar las representaciones sociales con cierta profundidad, pueden tomar como referencia las investigaciones realizadas particularmente por psicólogos sociales. Aquí no interesa ese tipo de estudios tan exhaustivos; sin embargo, importa tener una cierta comprensión de las representaciones sociales que surgen de la misma interacción/comunicación de la gente entre sí.

He aquí algunas preguntas que pueden servir al propósito de comprender o conocer las representaciones sociales de la gente. Obviamente, a estas preguntas o cuestiones hay que operacionalizarlas, y hay que decidir acerca de las formas de obtener ese conocimiento.

¿Qué percepción tiene la gente de las diferencias sociales?

¿Qué idea tiene de las causas de la existencia de clases sociales?

¿Qué piensa del hecho de la estratificación social existente hoy en día (en el ámbito que es motivo de estudio)?

¿Qué valoración hace de la desigualdad en la distribución de la riqueza?

¿Qué noción tiene de "rico" y "pobre"?

¿Cómo percibe o considera las posibilidades de movilidad social ascendente?

¿Qué es lo que da prestigio y jerarquía social?

¿Qué piensa la gente acerca de lo que permite que progrese y mejore su situación?

Nivel de aspiraciones

Uno de los indicadores más significativos para conocer el nivel de aspiraciones de la gente es el conocimiento de los valores, actitudes y comportamientos de los padres respecto de la educación de los hijos. A este respecto, nos podemos plantear las siguientes cuestiones principales:

- Valoración que los padres hacen de la necesidad de que sus hijos realicen estudios.
- Aspiraciones y expectativas de los padres en relación con el nivel de estudios que deben lograr sus hijos.
- Implicación de los padres en los estudios de sus hijos, participación en los consejos de escuela, cooperadoras escolares, etc.

Comportamientos como miembros de una sociedad

Se trata de recoger información acerca de lo que la gente hace (y también de lo que no hace en determinadas circunstancias). Obviamente no se puede —ni interesa— estudiar todas las expresiones del comportamiento de la gente, sino aquellas que hacen referencia al modo de actuar en el tejido social, expresado particularmente en las organiza-

110

Izquierdo Ander-Egg

3. ¿Por qué abandonó la segunda asociación?

.....

4. ¿Por qué abandonó la tercera asociación?

.....

5. ¿Por qué abandonó la cuarta asociación?

6. Actualmente está usted afiliado a:

(Se indicarán también asociaciones que estén fuera de la comunidad.)

	Sí	No	Fecha de afiliación	¿Concurre a asambleas?	Cargos
1. Asociación de vecinos					
2. Organización no gubernamental					
3. Sociedad de fomento					
4. Cooperativa					
5. Sindicato					
6. Mutualidad					
7. Partido político					
8. Asociación religiosa					
9. Cooperadora escolar					
10. Club					
11. Asociación ex alumnos					
12. Otra					
13. Otra					

ciones y asociaciones de base que ofrecen ámbitos de participación para resolver problemas sectoriales o comunitarios.

Uno de los aspectos que hay que estudiar es el grado de participación de los individuos en las diversas asociaciones. Nos inspiramos en dos propuestas sobre índices de participación: la ya conocida de Albert Meister y otra más reciente de María José Aguilar, presentada aquí en una estructuración de la que somos los únicos responsables.

La primera tarea es la de realizar un relevamiento de asociaciones y organizaciones no gubernamentales, preferentemente las que realizan algún tipo de acción social o prestación de servicios sociales. Con ese listado se puede adaptar a las circunstancias concretas el cuestionario que presentamos a continuación.

1. ¿Estuvo usted afiliado anteriormente a alguna de las instituciones que indicamos a continuación?

	Sí	No	Fecha de afiliación	¿Concurría a asambleas?	Cargos
1. Club					
2. Sindicato					
3. Mutualidad					
4. Partido político					
5. Sociedad de fomento					
6. Asociación religiosa					
7. Cooperativa					
8. Cooperadora escolar					
9. Asociación ex alumnos					
10. Otra					

2. ¿Por qué abandonó la primera asociación?

.....

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

3. El grado de participación de la gente como factor de cambio social

La idea de participación de la gente está ligada a la de cambios sociales. Sin embargo, no siempre esto es así. Decisiones políticas tomadas por una minoría pueden producir cambios; los avances tecnológicos tienen incidencias en el ámbito de lo social... Estos y otros casos llevan a cambios sociales significativos, siendo la mayoría de la gente simples espectadores. No es éste el interés de estudio, de cara a realizar un estudio/diagnóstico para un programa de desarrollo de la comunidad.

El enfoque de este punto de estudio del funcionamiento societario, en una estructura social determinada, es otro. Por todo lo dicho en el primer volumen de este libro, tratando de expresar toda una tradición de la concepción y la práctica del desarrollo de la comunidad, no cabe duda de que la participación es una idea clave de este método de intervención social. De ello se desprende —por razones obvias— que la mayor o menor disposición para participar que tiene un conjunto de personas destinatarias de un programa de esta naturaleza, es una información clave para programar las actividades y, de manera especial, las estrategias de actuación.

Si bien es cierto que se trata de un concepto nuclear de la metodología del desarrollo de la comunidad, difícilmente haya una palabra que se preste a tan variados equívocos y que sea tan utilizada para encubrir propósitos ajenos o contrarios a lo que supone participar, o si se quiere, a lo que implica la participación popular.

¿Qué significa participar? Como lo indica la etimología del término, participar significa "ser parte de algo", "tomar parte en algo", "tener parte en alguna cosa". Se trata, pues, de un acto ejercido por un sujeto/agente que está involucrado en un ámbito en donde puede tomar decisiones... En este punto del libro —y por los propósitos de este segundo volumen— no es necesario ahondar sobre esta cuestión. Volveremos sobre el asunto en el tercer volumen. Lo que aquí interesa es indicar un modo práctico —y sin complicaciones metodológicas— sobre cómo estimar la predisposición a la participación, o sea, los modos y

111

grados de hacerlo. En nuestra experiencia, nos ha parecido suficiente tener una información básica sobre dos cuestiones:

- grados y modos de participación;
- modelos organizativos y funcionales de las asociaciones de base y los modos de organizar la participación.

a) Grados y modos de participación

Antes de sondear/estimar los grados y modos de participación, una información muy útil para el trabajo posterior es detectar las formas de seudo-participación que, desde la administración pública, aun en las mismas organizaciones y asociaciones de base y, a veces, hasta en los programas de trabajo social, se promueven como forma de manipulación y captación de la gente, ya sea considerada como clientela política o clientela profesional, es decir, que la gente haga lo que a mí (como profesional) me conviene para que mis programas y proyectos sean exitosos... Hay que registrar estas situaciones que pueden ser reveladoras de formas de relaciones que no ayudan ni a la participación ni al cambio: caciquismo en algunos casos, clientelismo político en otros, desconfianza en la gente de parte de los profesionales, etc. La forma más distorsionante y la que crea más problemas para promover una auténtica participación popular es la demagogia populista ("todo para el pueblo, pero sin el pueblo, sólo que diciendo que es con el pueblo").

En cuanto a los grados y modos de participación, nos ha parecido útil distinguir seis niveles (pueden hacerse otras gradaciones igualmente útiles). Son éstos:

- La **participación como oferta-invitación** que es el grado o nivel más bajo de participación (en sentido estricto habría que denominarla seudo-participación). Lo que se pretende es que la gente tome parte en la ejecución de las decisiones que toman otros. Son los de "arriba" quienes invitan a participar a los de "abajo", dejando intactas las relaciones de dependencia de unos respecto de los otros.

114

frecuentes las autogestionarias). De lo que se trata es de ponderar toda esta realidad de la gente que se mueve entre la propensión a la participación y la apatía y el desinterés. Cuando más correcta y precisa sea la información sobre este punto, mejor serán las estrategias que se podrán establecer.

b) Modelos organizativos y funcionales de las asociaciones de base, y modos de organizar la participación

El estudio de este aspecto es complementario del anterior; más aun, en casi todos los casos se realizan simultáneamente. A veces, se observa una cierta ingenuidad en quienes realizan un trabajo comunitario, pues consideran de una manera simplista, como si la sola existencia de afiliados o miembros de organizaciones de base en un número significativo implicara un nivel satisfactorio de participación. La realidad es otra. Como bien nos advierte Tomás Alberich, "una gran parte de las asociaciones ciudadanas reproducen en su organización estructuras jerarquizadas y centralizadas, modelos de representación y delegación que, no habiendo demostrado sus ventajas, constituyen —de manera evidente— barreras para una participación efectiva y generalizada de sus miembros y plantean la cuestión del ipóter en el interior de las asociaciones no como una dinámica de corresponsabilidad colectiva sino como un sbocadío en la disputa".¹¹

Esta forma de funcionamiento de las organizaciones populares o simplemente asociaciones ciudadanas, son formas de apropiación y expropiación de la participación. Hay que estar atentos para detectar estas situaciones, habida cuenta de que esto es un freno a la participación. Nada hay, pues, de sorprendente, que en todas las instituciones y en los más variados campos de actividad, exista la tendencia —como ya lo explicara Mitchell— a asegurar el ascenso y la retención del poder por un pequeño grupo de líderes. Esto se da aun en las organizaciones en las que sus dirigentes son elegidos democráticamente, con tiempo y funciones limitadas. Por una parte, la mayoría de los "dirigentes" quieren seguir siendo dirigentes y la mayoría de la gente tiene una tendencia a "delegar" a que otros hagan por ellos.

• Otro grado es la **participación como consulta**. En este caso, los responsables de realizar un programa o de prestar un servicio consultan (cuando quieren) solicitando sugerencias o alentando a que la gente exprese sus puntos de vista sobre lo que se va a hacer o se está haciendo. En este grado de participación se puede distinguir entre la **consulta facultativa** (se pide opinión si así lo quieren los que tienen el poder de decidir) y la **consulta obligatoria**, cuando dentro de la administración o del programa existen disposiciones que obligan a ello.

• Una forma más participativa es la llamada **participación por delegación**, que puede darse al interior de una organización cuando se delegan facultades de decisión o responsabilidades, cuando se cede a las personas involucradas en un programa la gestión de algunos servicios.

• Tenemos también la **participación como influencia**, que se expresa en la capacidad y posibilidad que tienen algunas organizaciones para influir mediante propuestas acerca de lo que se debe hacer o bien, presionando sobre los que en última instancia tienen el poder de decisión.

• Un grado mayor de participación es la **cogestión o el trabajo en común**, en donde se establecen mecanismos de co-decisión y de colegialidad. Las decisiones se toman de manera conjunta y la ejecución es compartida.

• Y, por último, en el más alto grado de participación está la **autogestión**, en donde cada uno interviene directamente en la toma de decisiones conforme con los lineamientos generales establecidos conjuntamente entre todas las personas involucradas (sea en un programa, un servicio o en una asociación). Este nivel de participación implica también el control operacional de todo cuanto se realiza. Se trata de "gestionar por uno mismo" y "gestionar según las propias normas", siempre que ello no afecte a los legítimos intereses de los otros y al conjunto de la sociedad.

En cada realidad concreta que se estudia, se encontrará una forma peculiar en que se entremezclan estas formas de participación (no muy

115

"La participación —volvemos a las reflexiones de Alberich— es el medio imprescindible para alcanzar la eficacia y la eficiencia en la acción colectiva. Así lo demuestran las más modernas experiencias en el campo de la gestión empresarial y el desarrollo organizacional y, con mucha más razón, así lo aconseja la peculiaridad del hecho asociativo."¹²

Una última cuestión, sobre la que hay que recoger información, es la del modo de organizar la participación en las asociaciones (o de no organizarla, obstaculizarla o encubrirla)... Cuando tengamos una visión del grado de participación en general y de las participaciones en las asociaciones populares (incluyendo los sindicatos y cooperativas), dispondremos de una información útil para organizar el trabajo de promoción social y seremos más realistas en cuanto a las posibilidades de que la gente tenga un mínimo grado de participación para unos programas que se apoyan, precisamente, en la movilización de los recursos humanos e institucionales.

4. Niveles y calidad de vida

Todo programa de desarrollo de la comunidad, toda prestación de servicios (ya sean individuales, grupales o colectivos) y toda forma de intervención social que tenga el propósito de mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, tienen que realizar un estudio (que puede ser más o menos profundo) para conocer cuál es la situación inicial; es decir, saber cuál es el punto de partida en cuanto a condiciones de vida se refiere.

Durante muchos años las condiciones de la población se planteaban en términos de niveles de vida. Hoy, este concepto está incluido en la idea más amplia y englobante de "calidad de vida", idea que ha ido creciendo en importancia, conjuntamente con las nuevas formulaciones acerca del desarrollo humano. Hoy existe un acuerdo bastante generalizado acerca de que el crecimiento económico no es condición suficiente

te para que se dé un auténtico desarrollo humano. Para que exista una calidad de vida es necesario que se den otras circunstancias, como explicaremos más adelante. Por ahora nos interesa hacer algunas precisiones acerca de los conceptos "nivel de vida" y "calidad de vida".

a) Acerca del concepto "nivel de vida"

Los estudios sobre niveles de vida plantean algunos problemas que conciernen a la noción misma y a las pautas ideales por alcanzar respecto de dichos niveles. En cuanto a lo primero, es evidente que la noción "nivel de vida" supone "una vida objetivamente mejor o subjetivamente más deseable". Por otro lado, nos plantea esta cuestión: ¿Qué elementos deben considerarse, sólo los "materiales" o "económicos", o también los "culturales" y "espirituales"? El Comité de Expertos de las Naciones Unidas que tuvo a su cargo la preparación del *Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida*¹³ ha considerado ambos aspectos. Nosotros, como indicaremos más adelante, queremos ir un poco más lejos al preguntar qué tipo de vida se propone o se considera que pertenece a un "mejor nivel". Este comité, formado por especialistas pertenecientes a distintos países y civilizaciones, ha demostrado claramente —como lo destacó Lebret, uno de los expertos participantes¹⁴— que, en el estado actual del mundo moderno y del progreso técnico, un acuerdo sobre este punto es posible.

Existe, en primer lugar, casi unanimidad sobre la importancia de ciertos elementos: nivel sanitario y alimentario, hábitat, educación, desarrollo de equipamientos de comunicación y nivel técnico de producción. En segundo lugar, el estudio de los niveles de vida se efectúa en relación con el desarrollo económico y social, y en esta perspectiva pueden ser definidas ciertas condiciones objetivas que se relacionan con ellos.

A partir de esos aspectos acerca de los cuales hay acuerdo más o menos unánime, puede elaborarse un esquema para la recogida y sistematización de datos e información. Conforme con las observaciones anteriores, la guía que proporcionamos para el estudio del nivel de vida se basa en dos postulados:

— No basta medir los aspectos materiales y económicos; el Producto Nacional Bruto per cápita, que suele utilizarse como indicador global, no refleja el nivel de vida de una población, no sólo porque oculta detrás de un promedio las desigualdades sociales, sino porque expresa la falacia de que el solo crecimiento económico basta para mejorar el desarrollo humano.

— Es insuficiente establecer los niveles de vida individuales o familiares; por ello es menester estudiar un contexto más amplio, cual es el de los niveles colectivos de vida. Por otra parte, han de estudiarse en relación con los factores económicos (producción, mercado, comercio, industrialización...), y con la infraestructura en general.

A los efectos de nuestro estudio consideraremos los siguientes componentes o indicadores, cada uno de los cuales se tratará en función de ciertos elementos.

Nivel educacional

Situación

1. Nivel de analfabetismo

Evolución en cifras absolutas y relativas:

- Segundo grupos de edades y sexo.
- Factores influyentes.

2. Niveles de educación (tasas de escolaridad)

- Enseñanza primaria.
- Bachillerato.
- Escuelas técnicas (especificar por especialidad).

- Estudios intermedios.
- Estudios universitarios.

3. Porcentaje de niños en edad escolar que no asisten a la escuela (el problema de la escolarización)

4. Nivel de asistencia de aquellos que acuden a la escuela

5. Deserción escolar

- Coeficiente de permanencia.
- Coeficiente de deserción.
- Causas de la deserción:
trabajo,
pobreza,
enfermedad,
negligencia de los padres,
falta de cursos para proseguir estudiando,
otros.

6. Fracaso escolar

7. Retraso escolar

- Más de 4 años.
- De 2 a 4 años.
- De 1 a 2 años.

8. Valores, actitudes y comportamientos de los padres

- Valoración que los padres hacen de la necesidad de que sus hijos realicen estudios.
- Aspiraciones y expectativas de los padres con relación al nivel de estudios que deben lograr sus hijos.
- Implicación de los padres en los estudios de sus hijos, participación en los consejos de escuela, cooperadoras escolares, etc.

9. Programas de educación de adultos

- Como formación general o de base.
- Formación orientada al trabajo.
- Formación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades cívicas.
- Formación para el desarrollo personal.
- Número de inscritos; proporción sobre población adulta.

Equipamiento

- Número de escuelas primarias.
- Distancia de las escuelas.
- Estado de los edificios escolares.
- Cantidad de escuelas secundarias: bachillerato, normales, comerciales, técnicas, rurales.
- Total de centros de enseñanza superior.
- Gasto público en educación.
- Gastos de las economías familiares en educación.

Nivel sanitario

Situación

1. Estadísticas vitales

- Tasas brutas: de natalidad,
- de mortalidad general,
- de mortalidad específica,
- de mortalidad infantil,
- de morbilidad,
- de longevidad,
- de letalidad.

2. Geografía sanitaria

- Epidemias.
- Endemias.
- Enfermedades parasitarias.
- Enfermedades sociales y mentales.
- Intoxicaciones.
- Padecimientos carenciales o degenerativos.

3. Condiciones de higiene

- De agua potable.
- Abluciones (hábitos de higiene).
- Excreciones (porcentaje de letrinas).

4. Cultura sanitaria

- Índice de educación sanitaria (ideas y prácticas que la gente tiene en relación con la medicina y la salud).
- Frecuencia de contacto con el centro de salud.
- Intervalos de contacto con el médico y otro personal de salud.
- Periodicidad de visitas de las embarazadas al médico.
- Programas de educación para la salud.
- Curaciones y remedios "caseros".

5. Medicina social

- Proporción de afiliados a la Seguridad Social del total de la población.
- Porcentaje de afiliados a mutualidades del total de la población.

6. Nivel nutricional

- Nivel de calorías por habitante.
- Nivel proteico por persona.
- Hábitos alimenticios (qué se consume, tradiciones alimenticias, etc.).
- Análisis de la sub-nutrición (estacional o permanente).
- Estudio de la mala nutrición.

7. Medicina preventiva

- Frecuencia de revisión médica.
- Actitud hacia esta revisión.
- Proporción de niños vacunados.
- Porcentajes de adultos vacunados.
- Control ginecológico de la mujer.

Recursos y equipamientos en servicios de salud

- Salas de primeros auxilios.
- Hospitales y número de camas.
- Número de médicos y su localización.*
- Cantidad de farmacéuticos, dentistas, parteras, enfermeras (diplomadas y no diplomadas).*
- Número de psiquiatras y psicólogos.*
- Maternidades.
- Asistencia pre-natal o post-natal.
- Distribución geográfica de los servicios.
- Instrumental y medicamentos disponibles en los hospitales y clínicas (índice de equipamiento).
- Posibilidad práctica de las personas de menores ingresos de ser hospitalizadas y atención que reciben.
- Medios de transporte para trasladar enfermos y heridos.
- Dispensarios antituberculosos y antivenéreos.
- Gastos públicos en servicios sanitarios.
- Gastos privados en los mismos servicios.

En relación con los recursos y equipamientos, distinguir entre los que pertenecen a:

- Sistema público de salud (nacional, provincial y/o municipal).
- Otros organismos públicos.
- Medicina semi-oficial (obras sociales).
- Organizaciones de bien público (Cruz Roja, etc.).

(*) En estos tres indicadores se debe establecer el número de habitantes por médico y por personal sanitario en cada una de las especialidades citadas.

• Medicina semi-privada.

• Medicina privada.

Nivel habitacional

Situación

1. Régimen de tenencia (referencia al carácter jurídico de la ocupación)

- Propietario.
- Inquilino.
- Cedido.
- Otros casos.

2. Tipo de vivienda

- Individual: casa, piso, rancho o chabola, cueva, barraca.
- Compartida.
- Local adaptado como vivienda.

3. Material de construcción (referencia al predominante en paredes, techos y pisos)

- Lata o material de desecho.
- Barro.
- Adobe.
- Zinc, fibrocemento, asfáltico, madera, etc.
- Material (ladrillo, bloque, etc.).

4. Superficie por persona

- Menos de 5 m².
- 5 a 10 m².
- 10 a 20 m².
- 20 a 30 m².
- Más de 30 m².

5. Promiscuidad

- Mayores extraños de distinto sexo.
- Mayores de 12 años de distinto sexo o con los padres.
- De 6 a 12 años de distinto sexo o con los padres.
- Sin promiscuidad.

6. Hacinamiento

- Número de personas por habitación.

7. Evaluación de las necesidades de vivienda

- Actuales.
- Futuras.

8. Evaluación de las necesidades de terreno y de urbanización

9. Análisis de la política de tierras para viviendas

10. Mobiliario

- Más de una persona por cama.
- Sólo lo esencial.
- Lo suficiente.
- Confortable y elegante.

126

Ezequiel Ander-Egg

b) Acerca de la calidad de vida(*)

Para que se comprenda la importancia del concepto "calidad de vida" para el desarrollo de la comunidad, basta señalar las siguientes circunstancias:

- Una idea central del desarrollo de la comunidad, en cuanto a sus propósitos como forma de intervención social, es la movilización de los recursos humanos e institucionales; esto supone protagonismo de la gente, participación en las cosas que le conciernen. Ello sólo es posible en un contexto de calidad de vida, al mismo tiempo que la participación de la gente (en el sentido de poder tomar decisiones) es una de las formas en que se expresa esa calidad de vida.
- Como metodología de intervención social, no busca como objetivo principal resolver los problemas económicos (esto se logra principalmente desde otros niveles y ámbitos de actuación), sino que procura una mayor calidad de vida, por aquello que indicamos en el prólogo de nuestro libro: a la gente no es suficiente darle con qué vivir; lo más importante es proporcionarle una razón para vivir. Se pueden tener cosas y ser muy desgraciados (lo que ocurre con los llamados nuevos pobres en los países ricos); se puede vivir en la sencillez y la simplicidad, con una realización personal y una felicidad mucho mayor.

Las cuestiones vinculadas a esta problemática ya son motivo de preocupación desde hace unas décadas, pero la expresión "calidad de

(*) No hay que confundir el concepto calidad de vida con otros similares: nivel de vida, que se relaciona con el estándar económico (poder adquisitivo que permite satisfacer necesidades individuales o colectivas); estándar de vida, que designa aspiraciones, esperanzas e ideales en lo que concierne a las condiciones de existencia que anhelaba o reiteraba una persona; forma de vida, que está relacionada con los gustos de la persona; género de vida, que alude al modo de vivir de los seres humanos, ya sea individual o colectivamente; sistema de vida, que es la expresión que se utiliza para caracterizar la idiosincrasia de un pueblo.

Urbanización y equipamiento

No basta poseer una vivienda adecuada, deben existir medios adecuados para el desarrollo de la vida y las relaciones sociales, entre los que cabe considerar:

Entorno convivencial

- Distancia de la vivienda a mercados, escuelas primarias, secundarias o técnicas, oficinas públicas.
- Tipo y frecuencia de transporte.
- Densidad de la población.
- Biblioteca pública.
- Comisaría.
- Escuelas públicas.
- Mercados.
- Centros de salud o clínica.
- Espacios verdes.
- Urbanización (trazado de las calles, etc.).
- Instalaciones deportivas.
- Centros de servicios sociales.
- Existencia de un plan regulador.

Estructura de los servicios de la vivienda

- Agua corriente.
- Luz eléctrica.
- Gas.
- Retrete.
- Baño o ducha.
- Calefacción.

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

vida" es relativamente nueva. (*) Se comienza a utilizar en los años setenta, a raíz de las reacciones producidas como consecuencia de los daños económicos provocados por un proceso de industrialización y un modelo de desarrollo que han causado un grave deterioro del medio ambiente. Coincide, pues, con un proceso de sensibilización y concientización frente a los problemas del entorno. Las sociedades industrializadas, sustentadoras del Estado de Bienestar, y de parecida manera los llamados "socialismos históricos", con sus propuestas de crecimiento económico constante, con sus fetichismos del aumento del Producto Nacional Bruto y del incremento de la renta per cápita como objetivos estratégicos fundamentales, han producido una estremecedora destrucción de la naturaleza. Ambos, como sistemas productivistas, consideraron equivocadamente que todo aumento de producción tenía como consecuencia mayor bienestar social. Este crecimiento económico indefinido dentro de su lógica productivista está produciendo efectos irreversibles en la naturaleza que nos han puesto en una situación límite e inédita: la especie humana podría desaparecer como consecuencia del desastre ecológico. Hemos elevado el "nivel de vida", cambiado las "formas de vida" y el "género de vida", pero al mismo tiempo hemos deteriorado la "calidad de vida".

Y no sólo se ha agredido a la naturaleza, no sólo se continúa en una carrera armamentista insensata, mientras dos tercios de la humanidad está insuficientemente alimentada, sino que se ha configurado una civilización tecnocratizada y canibalizadora, de la competencia salvaje y del consumo desenfrenado que, si bien incorpora amplios sectores de la población a la sociedad de consumo, los deshumaniza y es causa de que millones de personas vivan en la pobreza y en la marginalidad.

La situación en la que estamos inmersos nos ha puesto de manifiesto que consumir más no significa vivir mejor y que la sociedad del

(*) Según las Naciones Unidas, la calidad de vida expresa indistintamente conceptos de felicidad, bienestar (entre otros) y es el resultado integral de la forma en que la sociedad está organizada. Para la UNESCO, la calidad de vida "no sólo comprende bienes y servicios a los que tienen acceso los individuos y grupos sociales para satisfacer necesidades de carácter natural sino que también hace referencia al grado de libertad con el cual se ha elegido el estilo o modo de vida personal, las prácticas sociales y espacios de participación políticos, las actividades laborales, cotidianas y la Seguridad Social a lo largo del ciclo de vida".

127

88

129

“más tener” no asegura la del “más ser”. El concepto de calidad de vida implica y supone un estándar económico que permita satisfacer las necesidades básicas, pero requiere también crear las condiciones y posibilidades reales, para el crecimiento y desarrollo humano de toda persona, de toda la persona y de todas las personas.

Detrás de la propuesta del bienestar social o, para ser más precisos, del Estado de Bienestar, está la promesa de dar prosperidad, seguridad social y económica, y mejores niveles de vida. Dentro de ese marco, se identificó la felicidad con la abundancia y lo bueno con el tener más.

Las concepciones y las prácticas de las políticas sociales, que buscan el bienestar social como objetivo estratégico, atienden a lo que es cada persona, pero olvidan quién es. Cuando nos referimos a lo que es, aludimos a “algo” y, en su ausencia, a “nada” (ambas palabras son referidas a cosas). Cuando nos referimos a quiénes, aludimos a “alguien” y, en su ausencia, a “nadie” (palabras éstas referidas a personas). Si nos preocupamos para que cada uno sea “alguien”, atendemos a la calidad de vida; si sólo atendemos a que sea “algo”, nos interesamos por el bienestar social.

La búsqueda de una mayor calidad de vida supone atender una serie de aspectos concretos:

- Protección de la naturaleza (paisaje, flora, fauna, etc.), evitando rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan.
- Humanización de la vida urbana, excluyendo todo uso egoísta e irracional del espacio.
- Mejora de las condiciones de trabajo.
- Aprovechamiento creativo del tiempo libre, las vacaciones y la recreación.
- Aligeramiento del formalismo burocrático.
- El acrecentamiento de las relaciones interpersonales no mediatisadas y todo lo que lleva a la realización personal, en un contexto de solidaridad planetaria e intergeneracional.

130

Ezequiel Ander-Egg

- Esperanza de vida al nacer.
- Vivienda y servicios disponibles.

Alfabetismo y nivel educativo.

Distribución de la renta de modo que no existan desigualdades irritantes.

Convivencia racial y religiosa.

Medio ambiente sano.

Estabilidad política y convivencia ciudadana.

Condiciones de trabajo:

- Días de trabajo por semana.
- Horarios de trabajo.
- Días de asueto.
- Promedio de salarios y su relación con el costo de vida.

5. Perfil de los servicios sociales

Mientras los programas de desarrollo de la comunidad tienen un ámbito de actuación definidos por coordenadas territoriales y poblacionales, los servicios sociales se caracterizan por tener un carácter sectorializado. Esto no significa —como se explica en la tercera parte del libro— que un programa de desarrollo de la comunidad no comience llevando actuaciones sectoriales a partir de las cuales se inicien acciones de repercusión comunitaria.

Esta circunstancia explica en parte la importancia de estudiar el perfil de los servicios sociales en el ámbito de actuación del programa. En algunos casos habrá que estudiar servicios que están fuera de la comunidad, pero que tienen una cobertura que supone actuaciones en el ámbito comunitario. Existen otras razones para establecer claramente este perfil:

— *Pensar globalmente*: no tenemos más que una Tierra y somos parte de ella; y, en cuanto somos compañeros de una nave espacial, necesitamos tener una conciencia planetaria.

— *Actuar localmente*, que es la escala humana en la que es posible intervenir protagónicamente en instituciones que no se basan en el poder sino en la función.

A lo largo de las consideraciones precedentes, hemos ido apuntando la insuficiencia del concepto de nivel de vida, aunque es cierto que desde los años sesenta algunos autores habían destacado que el nivel de vida debe incluir algo más que los bienes materiales. El concepto de calidad de vida ha servido para destacar más claramente que es necesario —además de la satisfacción de bienes materiales— atender a un complejo de necesidades humanas, tanto individuales como grupales y sociales, que trascienden lo económico.

Nadie duda de la importancia de vivir en un clima de paz, seguridad y convivencia en la diversidad; del derecho a mantener la propia identidad cultural y a singularizarse en la forma de ser personal. Por ello, en los estudios de comunidad se han de establecer algunos indicadores que puedan servir para dar una pauta general en cuanto a la situación de la calidad de vida, dentro de una sociedad determinada. Teniendo en cuenta los condicionamientos económicos, el estudio de ciertas variables sociales, culturales y políticas, nos permite aproximarnos a la comprensión de la calidad de vida, de un conglomerado humano, en donde se hace posible —según la fórmula acuñada por François Perroux en los años sesenta— lograr “el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres”; en lenguaje no sexista, hoy dirímos “desarrollo de toda la persona y de todas las personas”.

Para el estudio de la calidad de vida, sugerimos tener en cuenta las siguientes variables:

- Nivel alimenticio.
- Disfrute de buena salud.

131

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

- Un programa de desarrollo de la comunidad puede escoger una o más actuaciones sectoriales a partir de las cuales iniciar las acciones de sensibilización, movilización y concientización de la gente. Si el sistema de servicios sociales atiende satisfactoriamente ese sector, no tiene sentido proyectar actividades en el mismo, no sólo porque supondría acciones y prestaciones similares, sino porque crearía un clima no favorable en las relaciones institucionales y/o profesionales.
- En otros casos, un programa de desarrollo de la comunidad puede servir para crear las condiciones que hagan posible una coordinación de proyectos o actividades no relacionadas o dispersas.
- También puede servir para articular servicios complementarios que se han estado prestando separadamente.
- Un programa de desarrollo de la comunidad, insuflando su espíritu y sus principios sustanciales a determinados servicios sectoriales, puede transformar profundamente su enfoque. Tomo como ejemplo un sector que parece más lejano a las posibilidades de reinsertarlo en un programa de movilización de recursos humanos, como son los servicios para discapacitados. En la práctica, hemos constatado en qué medida los principios operativos del desarrollo de la comunidad pueden proporcionar un nuevo enfoque y perspectiva, haciendo que estos servicios promuevan la máxima integración posible de los discapacitados en los aspectos educativo, social y laboral.
- Por último, el conocimiento del perfil de los servicios sociales puede servir para proporcionar información pertinente para escoger proyectos específicos, ya sea para suplir lo que falta o bien para hacer propuestas que sirvan para complementar y/o articular lo existente.

Si existiese un sistema de servicios sociales —cosa inusual en América latina—, ante todo habría que tener presente los propósitos que corresponden a este sistema y que Gustavo García¹⁵ delimita como el ámbito específico para atender y satisfacer cuatro necesidades básicas, todas ellas estrechamente relacionadas con aspectos sustantivos del desarrollo de la comunidad:

133

- a) Que todos los ciudadanos puedan acceder a los recursos sociales.
- b) Contar con un mínimo de condiciones en cuanto a alojamiento, vestido, alimento, higiene, afecto e intimidad, alrededor de los cuales se van articulando los niveles de convivencia personal.
- c) Integración y participación en la vida social.
- d) Solidaridad social de modo que la comunidad sea el agente principal de su propio desarrollo.

a) Aspectos básicos de los servicios sociales

En orden a la idea de operativizar los aspectos que hay que estudiar para establecer el perfil de los servicios sociales, señalaremos los que son sus ámbitos de actuación y algunas de las cuestiones puntuales que configuran dichos servicios. Si bien éstos difieren según países, provincias y municipios, nos parece útil presentar un esquema de referencia, que habrá que adaptar para cada caso o circunstancia.

Servicios de protección social y jurídica a la infancia

- Centros de protección.
- Centros de reforma.
- Centros de acogida.
- Centros de DFA.
- Educación familiar.
- Guarderías.
- Servicios de apoyo, especialmente a la infancia que carece de un ambiente familiar adecuado.
- Servicios de atención a los niños de la calle.
- Educación de calle.

134

135

08

• Promoción del desarrollo sociocultural:

- Aulas para la tercera edad.
- Turismo social.
- Hogares y clubes para ancianos.

• Residencias:

- De válidos.
- De asistidos.
- Mixtas.

Servicios para discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales

- Centro de valoración y orientación.
- Centros de rehabilitación
- Centros de ocio.
- Centros ocupacionales.
- Centros especiales de empleo.
- Residencias.
- Hogares o pisos residenciales.
- Aulas de educación especial.
- Estimulación precoz.

Servicios para atender situaciones de emergencia

- Albergues.
- Servicios sociales de atención permanente (24 horas).
- Comedores.

Servicios de protección y apoyo a la familia

- Asesoramiento y consejo familiar.
- Educación familiar.
- Centros de diagnóstico y tratamiento.
- Orientación.
- Asesoría.
- Terapia.

Servicios para la juventud

- Casas de la juventud.
- Turismo juvenil.
- Promoción y fomento del asociacionismo.
- Centros de información juvenil.
- Servicio de formación laboral y empleo.
- Servicio de promoción de viviendas para jóvenes.
- Residencias juveniles.

Servicios de promoción de la mujer

- Casas de acogida.
- Centros de promoción y asesoramiento.
- Servicios de orientación sexual y planificación familiar.

Servicios de atención y apoyo a la tercera edad

- Tendentes a mantener a las personas de la tercera edad, viviendo en su medio social:
 - Ayuda a domicilio.
 - Enfermería a domicilio.
 - Servicios de acompañamiento.

Atención a mendigos y transeúntes necesitados

- Albergues.
- Servicios sociales de atención permanente (24 horas).
- Comedores.

Atención a las minorías étnicas

- Centros de información, orientación y asesoramiento.

Atención a drogodependientes

- Unidades de desintoxicación.
- Comunidades terapéuticas.
- Centros ambulatorios.
- Servicios de apoyo y terapia.

Servicios de prevención y tratamiento de la delincuencia y reinserción social de ex reclusos

b) Estructura y organización de los servicios sociales municipales o área de trabajo social

Ésta es el área o sector de la administración municipal que mejor debe conocerse cuando se pretende llevar a cabo un programa de desarrollo comunal, ya sea éste de carácter público o privado. Es muy probable que algunas (o muchas) de las actividades que se van a llevar a cabo tengan que coordinarse o articularse con lo que se realiza en otras áreas de acción social.

Sobre este punto sugerimos estudiar prioritariamente:

- Las competencias y funciones de la Dirección o Departamento de Trabajo Social.

- El organigrama de funcionamiento.
- Los sistemas y formas de coordinación con otras áreas.
- Personal profesional, según especialidad (funciones, actividades y tareas).
- Personal administrativo.
- Centros operativos.
- Formas de coordinación con la iniciativa social:
 - Entidades y asociaciones que realizan algún tipo de prestación, ayuda o servicio de carácter social.
 - Movimiento asociativo y redes sociales.
 - Voluntariado.
- Presupuesto disponible para los programas y actividades de trabajo social y para la prestación de servicios sociales.

c) Tipos de relaciones entre los servicios prestados por la administración pública y los de iniciativa privada

Otro aspecto que se estudia dentro del perfil de los servicios sociales es el tipo de relación, articulación y/o coordinación que puede existir con las actividades y servicios promovidos por la iniciativa privada. En este punto conviene hacer un recuento del número de organizaciones y el tipo de actividades que realizan, distinguiendo entre:

- ONG que prestan algún tipo de servicios sociales o que realizan algunas formas de acción social.
- Organización del voluntariado.
- Movimiento asociativo, especialmente las asociaciones de vecinos, consejos sociales de barrio, etc.

138

139

Bibliografía citada

- ¹ SOROKIN, P., *Estratificación y movilidad social*, México, UNAM, 1956.
- ² MIGUEL, Amando de, *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*, Madrid, Euramérica, 1967.
- ³ CASADO, Demetrio, *La pobreza en la estructura social de España*, Madrid, Ayuso, 1976.
- ⁴ Ídem.
- ⁵ PANFICHI, Aldo, "Del vecindario a las redes sociales: cambios de perspectiva en la sociología urbana", en *Debates en sociología*, núm. 20-21, Lima, PUCD, 1996.
- ⁶ CANALS, Josep, "Comunidad y redes sociales: de las metáforas a los conceptos operativos", en *Revista de servicios sociales y política social*, núm. 23, Madrid, 1991.
- ⁷ KATZ, D. y BENDER, E. T., "The strength in us: Self-help groups in the modern world", en *Journal of Applied Behavioral Science*, núm. 12, 1976.
- ⁸ LEVY, L. N., "Self-helps groups: Types and psychological processes", en *Journal of Applied Behavioral Science*, núm. 12, 1976.
- ⁹ POWELL, T. J., *Self-help organizations and professional practice*, Silver Spring, NASW, 1987.
- ¹⁰ OGBURN, W. F., *Social Change*, Nueva York, Viking, 1922.
- ¹¹ TOFFLER, Alvin, *El shock del futuro*, Barcelona, Plaza y Janés, 1971.
- ¹² MEISTER, Albert, *Desarrollo comunitario y cambio social*, tomo I, 1961; tomo II, 1962, Departamento de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.
- ¹³ ALBERICH, Tomás, *Guía fácil de asociaciones. Manual de Gestión*, Madrid, FEMO-Dykinson, 2.ª edic., 1998.
- ¹⁴ NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida*, Nueva York, 1954.

¹⁴ LEBRET, Luis, "Les méthodes d'analyse des niveaux de vie", en *Economie et civilisation*, tomo I, París, Les Éditions Ouvrières, 1956.

¹⁵ GARCÍA, Gustavo, *Los centros de servicios sociales*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

141

CAPÍTULO 4

Cómo realizar la investigación en comunidades de ámbito bien delimitado

1. Cuestiones previas que hay que resolver antes de iniciar el estudio de una comunidad cuando se implica a la población en la realización de esta tarea
 - a) Constitución del equipo
 - b) Elaboración del diseño de la investigación
2. Identificación de las necesidades básicas, problemas y centros de interés vividos y sentidos por la gente involucrada
3. Formulación del problema
4. Técnicas o procedimientos para recoger datos y obtener información
5. Trabajo de campo: recolección de datos e información
6. Ordenación y clasificación de la información
7. Análisis e interpretación de los datos
8. Redacción del informe preliminar
9. Socialización de la información, discusión de resultados y proceso de retroalimentación

Bibliografía citada

Cuando se trata de una comunidad bien delimitada en el espacio (una aldea, un pueblo, un barrio...), no hace falta realizar un estudio conforme con las pautas que se indican en los capítulos anteriores que, como ya explicamos, son útiles para un estudio comarcal, provincial o regional. En algunos casos, podrá seguirse ese esquema (en los puntos que sean pertinentes); esto habría que hacerlo de manera simplificada, pues no se necesita tanta información. Recordamos el principio que ya hemos expuesto acerca de estudiar tanto cuanto sea necesario para la acción, cuando se trata de estudios que han de culminar en alguna forma de acción social. Y, además de aplicar la regla del "tanto cuanto", es necesario que, en la medida de lo posible, la investigación produzca un conocimiento crítico de la propia realidad en la que se está inmerso, con el fin de tener razones y fundamentos para producir una transformación social más profunda.

En este capítulo vamos a ofrecer una guía similar a la que propone mos en nuestro libro *Repensando la investigación-acción participativa* (Méjico, Ateneo, 1992) y que adaptamos al trabajo de acción comunitaria. No es difícil hacerlo, puesto que la IAP (investigación-acción participativa) asume como un postulado fundamental lo que desde sus inicios sostuvo el desarrollo de la comunidad como método y programa de acción, como proceso y movimiento: la participación de las personas involucradas como destinatarios de un programa o usuarios de unos servicios, a los que se los quiere transformar en sujetos actores. Visto desde otra perspectiva: toda acción comunitaria ha sido siempre una forma de generar una ciudadanía activa.

Si bien esta idea ha estado latente desde el nacimiento del desarrollo de la comunidad (y llevada a la práctica en muchas circunstancias), hemos de señalar que, salvo excepciones, tuvo menos fuerza operativa que en la IAP o en la educación popular, puesto que en estas metodologías de intervención hubo desde el principio una mayor explicitación ideológica/filosófica/política de la importancia de la participación con un claro objetivo estratégico: crear poder popular y potenciar las orga-

nizaciones de base.* En la teoría y práctica del desarrollo de la comunidad, la idea de la participación de la gente ha estado siempre presente. Como ya lo explicamos, no como un elemento entre otros, sino como una idea central. La diferencia con la IAP y la educación popular tal como estas formas de intervención social llevaron a cabo sus programas hasta comienzos de la década del noventa, es que en el desarrollo de la comunidad (salvo muy pocas experiencias), nunca se relacionó la participación como una forma de crear poder popular con un claro objetivo estratégico. Dicho esto, a modo de precisiones preliminares, entramos en la forma práctica de realizar estos estudios de comunidad.

1. Cuestiones previas que hay que resolver antes de iniciar el estudio de una comunidad cuando se implica a la población en la realización de esta tarea

Hemos de comenzar advirtiendo que se trata de cuestiones que hay que resolver cuando se va a llevar a cabo un estudio de cara a realizar una intervención comunitaria, no una investigación sociológica. En otras palabras, el método de estudio propio del desarrollo de la comunidad es una forma de producir conocimiento asociado y orientado hacia una práctica social que constituye una forma de liberación de energías para la acción, mediante la movilización de recursos humanos. Todo esto, sin dejar de lado las exigencias de la investigación y del método científico, de cara a lograr el conocimiento necesario para llevar a cabo el trabajo comunitario.

(*) La IAP y la educación popular durante casi dos decenios han tenido un gran dinamismo en el desarrollo de metodologías participativas. Hoy, están replanteando su formulación teórica, axiológica y metodológica, no sólo por el agotamiento del discurso ideológico que les sirvió de fundamento, sino también por la revisión crítica acerca del alcance y efectividad de los resultados obtenidos, teniendo en cuenta los objetivos estratégicos que se habían propuesto.

Lo sustancial de estas tareas preliminares consiste en establecer quiénes serán los actores implicados en el proceso de estudio, diagnóstico, programación, acción y evaluación. Para ello hay que realizar contactos y conversaciones con individuos, grupos, asociaciones y organizaciones de la comunidad destinataria del programa. De manera especial, hay que establecer contacto con aquellos que son —o serán— potenciales beneficiarios/destinatarios del programa. Estas tareas previas se realizan en la práctica de manera muy variada, dependiendo de una serie de factores o circunstancias condicionantes que pasamos a explicar muy brevemente.

- Ante todo, depende de quién sea la institución o personas que toman la iniciativa de llevar a cabo un programa de acción comunitaria; en otras palabras, el condicionante más significativo de las tratativas previas depende del tipo de institución patrocinante o ejecutora del programa.
- Otras se derivan del tipo de proyecto que se va a realizar y de la magnitud del mismo, o bien de los servicios que se quieren prestar con la participación de la gente. También serán diferentes estas tareas previas según sean las necesidades y problemas que origina un programa de esa naturaleza.
- También depende de las características de las personas destinatarias del programa que se van a co-implicar en este proceso. Pueden ser gente con mucha iniciativa y ganas de participar o, en el otro extremo, sectores de población escasamente motivados. Según sean estas circunstancias, las tratativas previas llevarán más o menos tiempo.
- Una característica muy diferente de esta labor previa se da cuando es una asociación u organización popular la que toma la iniciativa. En este caso, pueden darse dos circunstancias principales: que la organización que demanda realizar un estudio y propuestas de acción para resolver sus problemas o atender sus necesidades quiere expresamente que esto se realice con la participación de los miembros de la misma organización; la otra alternativa se produce cuando la organización solicita la intervención de un equipo técnico/profesional y éste decide utilizar una metodología participativa.

a) Constitución del equipo

Teniendo en cuenta las circunstancias indicadas precedentemente, se procede a la constitución del equipo responsable de realizar el estudio de la comunidad para llevar a cabo un programa de acción en la misma. Existe una gama amplísima de formas de constituir el equipo. De manera especial, depende del tipo de programa o proyecto que se va a realizar, de los servicios que se quiera prestar y de quién lo patrocina (organización gubernamental o no gubernamental que, como agente externo, promueve este trabajo). O bien, cuando una organización de base es la que solicita la colaboración de un equipo técnico para realizar este tipo de labor.

Cuando se trata de programas institucionales que deciden involucrar a los destinatarios dándole protagonismo a la gente, conforme con los principios del desarrollo de la comunidad, habrá que descubrir e identificar quiénes (entre la población destinataria del programa) expresan la voluntad de participar. Con esto no se quiere decir en modo alguno que se excluya a determinadas personas o grupos, sino que se parte de una realidad: no todos quieren participar (ni se puede imponer la participación); consecuentemente, hay que saber quiénes serán los posibles actores del proceso de investigación/acción y el nivel de participación de cada uno de ellos.

A veces, se sabe quiénes serán los participantes en el proceso de investigación, diagnóstico, programación, realización del programa o proyecto y la consiguiente evaluación del mismo, puesto que son aquellos que ya están involucrados en determinadas asociaciones interesadas en realizar este tipo de acciones. En otros casos, sólo se tendrá una idea más o menos aproximada de los potenciales participantes. En todos los casos, lo que importa de manera particular es informarse lo mejor posible de quiénes serán las personas y grupos más interesados en involucrarse.

En cambio, cuando es una organización de base la que promueve un determinado programa o la prestación de ciertos servicios en los que se quiere involucrar a los beneficiarios, ya está resuelto, al menos, quiénes serán los potenciales destinatarios. No hay "que buscarlos y encontrarlos"; surgen de la misma gente de la organización o asociación que

ha decidido realizar un programa o servicio para sus asociados, con la participación activa de los mismos.

Quienes participan en la realización del estudio y diagnóstico deben saber que posteriormente tendrán que intervenir en la programación y ejecución de las actividades, y en el control evaluativo de las mismas. Es decir, deben ser conscientes de que el trabajo no termina después de haber realizado el estudio; esto es apenas un aspecto instrumental y previo a la realización del programa, que es lo sustancial.

Dicir que hay que integrar un equipo "con la gente", no significa —como ya lo advertimos— que toda la gente destinataria de un programa o proyecto participará sin más. Lo que ocurre en la práctica es que se logrará la participación de la gente más consciente, comprometida e interesada, que suelen ser las minorías activas que se dan en todos los colectivos sociales. Por otra parte, existen muchas formas de pseudo-participaciones que, en general, lo que pretenden es sacar algunos datos de la gente o discutir con ellos acerca de cómo ven sus propios problemas. Me consta de algunos investigadores que consideran la IAP como el único método válido para estudiar la realidad, lo cual no es cierto. En otros casos, los hace sentirse "intelectuales orgánicos" al servicio del pueblo; pero en la práctica, a veces, es una forma sutil de manipulación.

En toda investigación participativa —como ya de algún modo se indicó—, existen los agentes externos y los grupos involucrados, que es la gente cuyos problemas se pretenden resolver. Entre los grupos implicados hay que distinguir:

- las minorías activas, los grupos de incidencia y los líderes;
- los beneficiarios potenciales;
- los afectados, entre los que hay que diferenciar:
 - simpatizantes potenciales (los que suponen que lo que se quiere hacer los va a beneficiar),
 - oponentes potenciales (los que suponen que lo que se quiere hacer puede perjudicar sus intereses),
 - los indiferentes.

Aun cuando se trate de involucrar a la mayor cantidad de gente posible y se facilite la participación mediante espacios, canales y ámbitos participativos, habrá un mayor o menor porcentaje de gente que no tendrá interés por intervenir. Obviamente, el equipo ha de quedar constituido con quienes quieren y deciden participar. Más aun: deben concebirse los programas de modo que haya ámbitos de no participación, sin que ello excluya a la gente no participante de los beneficios del programa. Esto es una exigencia básica de la democracia, el pluralismo y el respeto a la autonomía de cada ser humano. Si la persona está convencida a participar, en realidad esto es una forma de seudo-participación.

Para la constitución del equipo hay que tener claro, en términos generales, cuáles son los aportes principales que se espera de los investigadores, técnicos, promotores, animadores o trabajadores sociales y qué protagonismo y forma de participación tendrá la gente implicada. Constituido un equipo de estas características —y sin entrar en las contribuciones específicas de cada uno de los participantes—, es posible hacer una síntesis y un cruzamiento fertilizante entre los sujetos que intervienen en el estudio:

- Los investigadores, técnicos y/o promotores que aportan su capacidad teórica y metodológica y la práctica de experiencias anteriores en programas de esta naturaleza.
- La gente que aporta sus vivencias y experiencias que surgen de vivir cotidianamente determinados problemas y necesidades y de tener determinados centros de interés para su realización personal, familiar o colectiva y, en numerosos casos, la capacidad desarrollada por la práctica de la acción voluntaria o de la militancia en organizaciones.

Este proceso colectivo de análisis y explicación de la situación problemática que se estudia, permite que los pobladores se apropien de los conocimientos e instrumentos que poseen los investigadores o promotores sociales. Éstos, a su vez, se enriquecen con el saber popular, lo que permite tener una mayor comprensión de lo que le pasa a la gente.

Si todo quedase en esto (vivencias y experiencias de la gente, cono-

ticipa la gente, "el proceso de investigación —como explica Hall— debería verse como un proceso dialéctico, un diálogo a través del tiempo, y no como un diseño estático a partir de un punto en el tiempo, habida cuenta de que su meta es la liberación del potencial creativo y la movilización en el sentido de resolver los problemas".⁽¹⁾ En una investigación clásica, el diseño no es tan estático como dice Hall, pero es cierto que una vez formulado queda como un momento en el tiempo. En el desarrollo de la comunidad, si bien hay un momento en el que se concentra el esfuerzo investigativo, el proceso de estudio y diagnóstico de la situación se enriquece permanentemente, aun cuando en un momento se presentan resultados concretos.

De manera general, podemos decir que el diseño de una investigación (ya se trate de una investigación participativa o de una investigación clásica) consiste en establecer los pasos, decisiones, actividades y tareas que se han de realizar para llevar a cabo el estudio/investigación. Este diseño expresa los lineamientos generales del modelo de investigación y puede considerarse como la "lógica de la formulación" (un esquema racional de pasos y propósitos que se mueven en el plano teórico). Pero, luego, este diseño es aplicado y confrontado en una realidad concreta con todos los elementos aleatorios que la hacen permanentemente cambiante. De esto surge la forma como realmente se lleva a cabo el proceso investigativo; aquí se aplica la "lógica de la realización".

El punto de partida de toda investigación social aplicada es, en su naturaleza, idéntico al punto de partida de toda acción humana: la existencia de una situación-problema que requiere encontrar una respuesta o solución. En la metodología convencional o clásica, investigar es frecuentemente resolver problemas de investigación (que pueden tener o no interés práctico). En el desarrollo de la comunidad, investigar es estudiar una realidad con el fin de resolver problemas que son significativos para un determinado grupo o colectivo que tiene el propósito o deseo de superarlos. Congruentemente con este principio hay que derivar todo el proceso de investigación. Ya Kurt Lewin —que fue quien acuñó el término "investigación-acción"— había indicado que el proceso se inicia porque hay una insatisfacción con un estado actual de cosas.

cimiento de problemas vividos, etc.), estaríamos sólo a nivel del estudio de los "efectos" o "consecuencias" de lo que la gente padece, sufre o necesita; sin ninguna comprensión de las causas que lo producen. Para ello hay que contextualizar los problemas, necesidades y centros de interés dentro de la totalidad social de la que forman parte. En otras palabras, se trata de articular el conocimiento concreto a formulaciones más generales. Las observaciones puntuales sin referencia a un marco global (filosófico, ideológico o teórico) tienen escaso significado. Esta tarea corresponde básicamente al investigador, no en cuanto que deba hacerlo él sino porque se supone que está en mejores condiciones para ofrecer los elementos e instrumentos teórico/interpretativos, para una mayor comprensión de la realidad en la que viven, interrelacionando los problemas puntuales y, sobre todo, situándolos dentro de un marco de comprensión global. Es en este momento cuando se necesita de los iluminantes contactos o aportes de la teoría, capaz de alumbrar —desde la totalidad social— la significación de los problemas parciales o puntuales. La teoría tiene que "iluminar" los problemas concretos, no "embrollar" y confundir a la gente con una terminología ininteligible. No hay que confundir formación teórica de los agentes externos con formación libreescua y, menos aun, con recitado de simplificaciones manualistas en las que suelen incurrir algunos promotores y trabajadores comunitarios, y mucho más algunos pretendidos investigadores sociales, autodenominados "intelectuales orgánicos".

Digamos, por último, que en la fase de constitución del equipo es muy importante que la competitividad (valor en el que hemos sido socializados, en detrimento de la cooperación y colaboración) sea reemplazada por los valores del apoyo mutuo, las acciones comunitarias y la búsqueda de formas para crecer y realizarnos conjuntamente.

b) Elaboración del diseño de la investigación

Constituido el equipo, hay que ir identificando, delimitando y conceptualizando el objetivo de la investigación (qué se va a estudiar) y los propósitos del estudio (para qué estudiar). Esto permitirá diseñar una estrategia para realizar la investigación. En todo estudio en el que par-

2. Identificación de las necesidades básicas, problemas y centros de interés vividos y sentidos por la gente involucrada

En esta fase inicial del proceso propiamente investigativo, se trata de lograr una primera aproximación para delimitar la situación-problema sobre la que luego se va a actuar. El principio básico que se ha de aplicar en este punto, podría resumirse en dos grandes cuestiones:

- hay que investigar tanto cuanto se necesite para actuar;
- hay que tener en cuenta lo que la gente involucrada en el programa, proyecto, actividad o servicio que se quiere prestar siente, quiere y vive.

Para esto último hay que plantearse los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las necesidades y problemas que afrontamos en nuestra realidad?
- ¿Cuáles son los centros de interés que motivan y movilizan a nuestra gente?

Las respuestas a estas preguntas nos permiten tener una primera aproximación para conocer lo que la gente quiere.

- ¿Cuáles son los obstáculos y dificultades que podemos encontrar para resolver nuestros problemas?

Saber prever obstáculos y dificultades sirve para hacernos realistas y evitar algunas decepciones.

- ¿De qué recursos actuales disponemos?, ¿cuáles son los recursos potenciales a los que podemos acceder a corto, medio y largo plazo?

Si respondemos realistamente a estos interrogantes, evitaremos caer en un error bastante frecuente: hacer grandes propuestas que jamás se llevarán a la práctica, simplemente porque no se han tenido en cuenta

los datos básicos de la realidad en donde se quiere llevar a cabo una intervención social.

El listado de preguntas puede ser mucho más amplio. Lo que importa es que en la realización de esta tarea se tenga presente lo que ha sido uno de los principios básicos de la estrategia de la acción comunitaria: lo que primero mueve las voluntades y energías de la gente y lo que moviliza a la población es la satisfacción de sus necesidades primarias, la solución de sus problemas y el poder alcanzar todo aquello que haga a su realización personal, familiar, grupal o comunitaria. Así siempre las motivaciones movilizadoras se dan en ese orden..., pero también debemos motivar para intentar que la gente se implique para resolver los problemas y necesidades comunitarias.

Se trata, pues, de identificar un área problemática y, dentro de ella, identificar los problemas específicos que se quieren resolver. Esto supone realizar un primer inventario y clasificación de los problemas y necesidades que la gente estima oportuno estudiar, para encontrar luego soluciones a esa problemática. Advertimos que el énfasis debe estar puesto en las soluciones que se buscan y no en el estudio.

Una orientación práctica para la identificación de un área problemática y de los problemas específicos podría resumirse en la siguiente secuencia:

- Verificar la existencia y naturaleza del problema que afecta a un colectivo o determinado sector de la población.
- Describir el objeto real del problema: en qué consiste.
- Delimitar el ámbito del problema: su magnitud y urgencia de solución.
- Delimitar los nexos del problema y sus diferentes incidencias en la vida de las personas y en el conjunto de la comunidad.
- Formulación del problema, como culminación de todo este proceso.

Esta tarea se va realizando a partir de cuestiones puntuales y viven-

154

cias inmediatas que presenta la gente y que el equipo responsable va recogiendo, ordenando y sistematizando. En esta fase del trabajo, uno de los aportes más importantes que puede hacer el agente externo (trabajador social, promotor o investigador) es el de sistematizar y devolver a la gente esas mismas experiencias, contextualizadas y relacionadas. Esta devolución sistemática de información es un modo de ir avanzando por aproximaciones sucesivas hasta establecer un listado de cuestiones para estudiar y que las personas involucradas consideran significativas, ya que son problemas y necesidades que ellos afrontan y que estiman necesario resolver prioritariamente.

Cualquiera que sea la circunstancia —para que el trabajo sea efectivo—, es necesario que la gente involucrada, es decir, aquellos que van a participar en el estudio, estén convencidos de que:

- Para implementar medidas y actividades con el fin de resolver sus problemas (al menos algunos de ellos) es necesario hacer un esfuerzo para conocer de una manera más profunda y sistematizada cuáles son esos problemas (que evidentemente les parecen obvios porque los sufren). Para ello hay que recurrir a la realización de estudios empíricos.
- Su participación en el estudio es necesaria e importante para un mejor conocimiento de la propia realidad y para adquirir una mayor capacitación de cara a jugar un rol protagónico en los procesos de transformación social de su propia comunidad y en la configuración de una ciudadanía activa, como condición necesaria para llevar a cabo un auténtico desarrollo democrático del país.

Me consta la realización de algunas pretendidas investigaciones participativas que no han tenido en cuenta estas cuestiones. Como consecuencia de ello, mientras los investigadores o trabajadores sociales hacen una aplicación mecánica y formal de procedimientos, la gente anda como "arrastrada" con actividades que tiene que hacer y que acepta sin mucha convicción. A veces, con la vaga esperanza de "conseguir algo", pero sin sentirse implicada en el programa y sin compartir la intencionalidad del trabajo.

Después de todo lo dicho, al llegar a este punto, juzgo necesario

155

Ezequiel Ander-Egg

ofrecer un esquema de las diferentes fases y tareas que comporta un estudio llevado a cabo con la participación de la gente:

Formulación del problema	Qué vamos a estudiar, para qué vamos a estudiarlo.
Definición de los objetivos generales y específicos	Qué esperamos de nuestro estudio para resolver nuestros problemas y necesidades.
Cómo vamos a proceder en el relevamiento de datos	Qué técnicas o procedimientos utilizar.
Trabajo de campo	Cómo vamos a organizar la tarea de recogida de datos e información.
Elaboración de los datos	Codificación y descodificación de la información recogida. Análisis e interpretación de los datos.
Redacción del informe	Cuáles son los resultados del estudio: cómo expresarlos y hacerlos conocer al conjunto de la comunidad destinataria del panorama con el fin de recibir sus comentarios y sugerencias.
Presentación del informe	Socialización de la información. Discusión de los resultados y, si es pertinente, reelaboración de los mismos.

Veamos cada una de estas cuestiones en particular.

3. Formulación del problema

Cuando ya se realizó la identificación de un área problemática y las cuestiones específicas que son de interés para la gente involucrada, se procede a formular el problema objeto de investigación. En un primer momento, y como primera aproximación, se responderá a tres cuestiones principales:

- cuáles son las características y rasgos que configuran el perfil de la comunidad;
- cuáles son los problemas, las necesidades y los centros de interés;
- qué necesitamos investigar para mejorar la situación de la comunidad y de las personas que la integran.

Toda investigación debe tener un objetivo bien delimitado, pues es de sentido común que cuando se ignora lo que se busca no se puede saber qué se va a encontrar. En cuanto a la solución que se busca (el para qué de la investigación), está estrechamente ligada a las soluciones que se quieren encontrar para satisfacer o resolver problemas que la gente involucrada o destinataria del programa considera como significativo en sus vidas como personas, familias, asociaciones o como comunidad en su conjunto.

Como ya lo indicamos, no se estudia lo que exclusivamente parece pertinente al equipo técnico (o a los investigadores). Se decide con la misma gente, de acuerdo con sus intereses. El equipo técnico tiene que ayudar a definir y formular el problema de manera precisa, específica y operativa, de modo que quede bien definido cuál es el objetivo principal del estudio y cuáles son los principales aspectos o cuestiones que hay que investigar. Pero es la misma gente involucrada la que, en última instancia, determina los objetivos y los temas de investigación mediante un trabajo conjunto con el equipo técnico.

Una de las cuestiones más importantes que se determinará en esta fase es la información de la que se necesita disponer; es decir, los datos e información que hay que recoger para tener un conocimiento suficiente para llevar a cabo actividades, proyectos y/o programas con

156

157

mayores posibilidades de éxito. ¿Qué necesitamos saber para actuar? Ésta podría ser la cuestión central en esta fase del proceso, aunque nunca podamos tener una respuesta que satisfaga a cabalidad la pregunta antes formulada.

En lo que hace a la información que hay que recoger, en el estudio de la comunidad, como en todo programa de intervención social, hay que tener especial cuidado de aplicar la regla de estudiar "tanto cuánto" se necesita para la acción y no para cualquier tipo de acción, sino para aquellas que se quieren emprender de acuerdo con los propósitos del programa, proyecto o actividad.

También hay que proceder a la **delimitación del trabajo en el tiempo y el espacio**. ¿Cuándo se va a estudiar? La investigación se inicia cuando la comunidad, grupo u organización de base lo necesita para desarrollar un programa o proyecto, tomar alguna decisión o resolver algún problema. El dónde es una pregunta cuya respuesta está totalmente condicionada por las circunstancias: ámbito en donde se realizará el estudio, tipos de datos que se quieren obtener y las situaciones externas que condicionan las actividades, propósitos, objetivos y metas propuestas.

Cabe advertir que no sólo hay que estudiar lo que interesa conocer de cara a resolver determinada problemática que la comunidad ha considerado necesario investigar, también hay que recoger información acerca de otras organizaciones que actúan en el área o en sectores de intervención relacionados con la problemática y el campo de estudio delimitado. ¿Cuántas organizaciones actúan en el área?, ¿qué hacen en ella?, ¿qué desean realizar?, ¿qué posibilidades reales existen de realizar actividades conjuntas o de tener una cierta coordinación en las tareas que se vienen realizando?

4. Técnicas o procedimientos para recoger datos y obtener información

Para abordar la realidad con el propósito de estudiar algún aspecto de la misma, hay que utilizar determinadas técnicas de recopilación de

datos e información que, en general, son procedimientos clásicos de los métodos de investigación social. El uso de uno u otro procedimiento depende en cada caso concreto de una serie de factores, tales como:

- la naturaleza del fenómeno que se estudia;
- el objetivo o propósito del estudio;
- los recursos financieros disponibles;
- el equipo humano que ha sido posible constituir para realizar la investigación;
- la cooperación que se espera obtener de la gente.

Además de los factores antes indicados, para seleccionar las técnicas más adecuadas a los fines de la investigación, hay que plantearse algunas cuestiones claves; aquí las presentamos de tal manera que ayuden y orienten a la gente que no tiene conocimientos sobre técnicas de investigación social, a conocer algunas de las principales técnicas de recopilación de información.

Localización de la información	Decisión acerca del procedimiento de recopilación de datos
<p>¿Quién tiene la información que necesitamos?</p> <p>— Está en documentos: censos, informes e investigaciones ya realizadas, libros, registros, leyes, memorias, anuarios, archivos, documentos personales, etc.?</p> <p>— La tienen determinadas personas?</p> <ul style="list-style-type: none"> — Algunas en particular. — Conjunto de la población. — Se puede detectar en el medio ambiente físico-social? — En la vida cotidiana de la gente se expresan sus problemas, necesidades o intereses? 	<p>¿Qué técnicas utilizar?</p> <p>— Recurso a la documentación.</p> <p>— Utilización de mapas.</p> <p>— Entrevistas focalizadas, informantes claves.</p> <p>— Encuestas, sondeos.</p> <p>— Entrevistas grupales.</p> <p>— Contacto global.</p> <p>— Observación.</p>

159

y práctica del

En el capítulo 6 se explican las técnicas de investigación social más utilizadas y utilizables en el desarrollo de la comunidad.

5. Trabajo de campo: recolección de datos e información

Una parte muy importante del trabajo comunitario es el trabajo de campo, en cuanto que los profesionales realizan su labor en contacto directo con la gente. Al usar esta expresión en este contexto, nos referimos a la tarea de recogida de datos e información utilizando alguna de las técnicas que luego explicaremos (capítulo 5).

Para el trabajo de recogida de datos, el plan de operaciones compone tomar decisiones acerca de las siguientes cuestiones:

- en qué lugar o sectores se aplicarán las diferentes técnicas;
- en qué momento se realizarán (determinar las fechas de realización y las horas más oportunas);
- duración del trabajo de campo (tiempo previsto para esta fase del estudio);
- cuántas personas se requerirán para cada una de las actividades;
- distribución de tareas y responsabilidades;
- qué elementos de apoyo hay que proveer (transporte, contactos previos, búsqueda de direcciones y concreción de entrevistas, autorizaciones, preparación de impresos, etc.).

6. Ordenación y clasificación de la información

Terminada la etapa de recogida de datos, se dispone de una cierta cantidad de información. Éste es el momento en que es preciso orde-

Preparación de la gente que va a participar en el estudio

Cuando se llega a este punto, conviene proporcionar a la gente que va a participar en esta fase investigativa algún entrenamiento o capacitación especial en las técnicas que se van a utilizar y para el trabajo que se va a realizar. Y esto hay que hacerlo por tres razones principales:

- Para que la participación de la gente se lleve a cabo de la mejor manera posible de cara al logro de sus metas y objetivos; un compromiso auténtico implica y exige de competencia, no bastan la buena voluntad y los buenos deseos.
- Para evitar errores y distorsiones significativas a causa del uso inadecuado de las técnicas; pretender que la gente "haga cosas" sin saber "cómo hacer" es una irresponsabilidad en la que han caído algunos que se conforman con la formalidad de la participación.

Para producir una transferencia o socialización en el conocimiento y uso de las técnicas sociales. En otras palabras: se trata de que la gente se apropie de conocimientos y capacidades para actuar sobre la realidad social. Y que esto lo puede hacer, en la mayor cantidad de veces posible, sin necesidad de recurrir a técnicos y profesionales.

El desarrollo de la comunidad hace posible lo que hoy se denomina "transferencia de tecnologías sociales". O sea, que la gente se apropie de una serie de conocimientos que le permitirán un mayor y más efectivo trabajo comunitario y, en general, un mayor protagonismo y participación.

Pero, más importante que la adquisición de conocimientos, habilidades, prácticas, técnicas, etc. (todas ellas necesarias), es transmitir a la gente una fuerte motivación que conduzca a una implicación entusiasta en el trabajo comunitario, dentro del cual las tareas de estudio e investigación son apenas una parte, y no la más importante.

narla y clasificarla con arreglo a ciertos criterios de sistematización. Se trata de presentar de manera ordenada los datos que se han recogido.

Pueden ser tareas de tabulación (contar y anotar los totales obtenidos para cada valor cuando se trata de datos cuantitativos). En estos casos será una simple ordenación del material, de modo que todo lo que trata de un mismo tema esté en un mismo lugar (de ordinario, en carpetas clasificadas de acuerdo con las cuestiones que han sido estudiadas). En este punto, una tarea de artesanía intelectual resulta indispensable; más útil aun cuando se trata de los estudios cualitativos.

Una vez realizadas estas primeras tareas de ordenación y clasificación, en algunos casos habrá que amalgamar diversos datos para obtener una información más sintética. Esto se hará mediante la enumeración, descripción, comparación, distinción, clasificación o definición de problemas y necesidades. Lo que importa en esta fase del trabajo es poner de manifiesto las uniformidades, semejanzas y diferencias dentro del conjunto de hechos y fenómenos estudiados.

Una vez ordenados, agrupados, dispuestos y relacionados los datos de acuerdo con los objetivos de la investigación, ya se está en condiciones de elaborar la información, en el sentido de analizarla e interpretarla.

7. Análisis e interpretación de los datos

Se trata de dos tareas diferentes pero inseparables. A través del análisis se estudian los aspectos, fenómenos, hechos y elementos integrantes que atañen al problema que se investiga. Para ello hay que distinguir:

- las partes constitutivas o problemas puntuales de la situación general, reconociendo propiedades y cualidades que le son inherentes;
- la relación recíproca entre ellas; sus conexiones objetivas; se trata de saber si hay incidencias y repercusiones entre los diferentes problemas o situaciones puntuales;
- la relación, interconexión e interdependencia de las partes con el todo.

8. Redacción del informe preliminar

Si un estudio no se plasma por escrito, muy poco sentido tiene lo realizado, ya que no se comunica a nadie y difícilmente se pueda utilizar. O, mejor dicho, no se podría disponer de él, a no ser dentro del reducido círculo que conoce los resultados, y esto sólo de manera limitada. Un estudio de esta naturaleza es todo lo contrario de las investigaciones que hacen algunos profesores universitarios, que sólo sirven para producir *papers* destinados a acrecentar su currículum.

Esta etapa o fase del trabajo consiste en redactar un informe con los resultados del estudio, teniendo bien en claro los objetivos que se persiguen y los destinatarios del trabajo.

Primero hay que elaborar una versión preliminar con el fin de someterla a discusión, análisis y crítica de la misma gente; ellos son los primeros que tienen que conocer los resultados y discutirlos. Las sugerencias a los contenidos o resultados de esta versión inicial se pueden hacer a título personal, como opinión de determinados grupos o bien como propuestas de organizaciones o instituciones. Es muy recomendable realizar reuniones o asambleas con ese propósito, con la participación abierta de todos los grupos y sectores sociales involucrados. También se pueden hacer seminarios, talleres y jornadas de trabajo con idéntica finalidad.

No hay que escribir largos informes; cuando así se hace, no los lee nadie. Lo importante es expresar en el estudio las conclusiones, respuestas y hallazgos más importantes en referencia con los problemas o interrogantes que los originó. Conviene recordar que los resultados de la investigación son "propiedad" del colectivo implicado en el programa.

En este punto, conviene hacer algunas consideraciones acerca de la forma de redactar el informe y el diagnóstico. Aunque el estilo no es lo esencial, en última instancia es el ropaje o forma de comunicar los resultados (ver capítulo 8). Cabe advertir que el informe escrito no es la única forma de comunicar y transmitir los resultados, como se explica en el párrafo siguiente. Sin embargo, cualquiera que sea la forma, hay que hacerlo de manera organizada e inteligente, clara y comprensible. Una prosa barroca, abigarrada o pomposa no sirve para comuni-

car resultados. La brevedad, la claridad y la simplicidad, el sentido práctico y la reflexión personal son esenciales para este tipo de informes.

Una vez realizada esta tarea de examen crítico de cada una de las partes, lo que permite el conocimiento de los diferentes aspectos de los problemas, hace falta complementar ese trabajo con una labor de síntesis que significa integrar las partes del todo. Si en el análisis se examinan los hechos aislados, en la interpretación hay que considerar el conjunto de hechos que atañen al problema que se examina. El análisis es necesario, pero insuficiente. Tiene que complementarse con otro procedimiento lógico: la síntesis. Los elementos o aspectos del todo, separados por el análisis, hay que integrarlos en la totalidad o sistema de que forman parte.

Esta unidad dialéctica de análisis y síntesis se da en la interpretación de los datos. A través de la interpretación se busca un significado más amplio de la información obtenida, mediante su trazado o inserción con otros conocimientos disponibles (ya sean generalizaciones, leyes o teorías). En la interpretación hay que insertar los datos en un marco referencial que permita examinar cada uno de los problemas dentro de una unidad orgánica, que da cuenta de las diferentes interacciones de los elementos.

Se trata de poner los hechos, datos, fenómenos, problemas, etc., dentro de una perspectiva de contextos, de relaciones mutuas, de comprensión global de las múltiples propiedades, de modo que permita profundizar la comprensión de "por qué pasa lo que está pasando". Es muy importante que en esta fase el equipo promotor o agentes externos tengan que hacer un mayor aporte de elementos teóricos para ayudar a la gente a relacionar problemas entre sí y a contextualizarlos dentro de la totalidad de la que forman parte. Este aporte teórico-interpretativo tiene por finalidad que la gente tenga elementos para juzgar "por qué pasan las cosas que pasan".

car resultados. La brevedad, la claridad y la simplicidad, el sentido práctico y la reflexión personal son esenciales para este tipo de informes.

9. Socialización de la información, discusión de resultados y proceso de retroalimentación

Como no todas las personas involucradas (destinatarias o beneficiarias del programa) habrán formado parte del equipo de investigación, y algunas sólo habrán tenido intervenciones puntuales y limitadas, es necesario que los resultados del informe preliminar sean difundidos entre todas las personas que tienen que ver con el programa de desarrollo de la comunidad, aunque no hayan manifestado interés por participar. Esta socialización de la información, tiene un triple propósito:

- Compartir y hacer conocer los resultados del estudio e investigación realizados; consiste en una forma de devolución del conocimiento.
- Llevar a cabo una acción de marketing social, con el fin de atraer a la gente al programa.
- Producir una retroalimentación informativa que permita mejorar los resultados del estudio, con los aportes que puede hacer la gente, en la difusión de los resultados.

En cuanto a la difusión de los resultados se puede hacer de varias maneras:

- a) Comunicación verbal a grupos pequeños en forma de charlas, talleres o seminarios. Esta forma de difusión es doblemente útil: por una parte, para desarrollar la capacidad de análisis y comprensión de los problemas comunitarios entre grupos y personas que tienen influencia en la

comunidad. Por otro lado, permite nuevos aportes, ajustes y reformulaciones de los resultados del estudio.

b) Presentación ante grupos grandes: asociaciones vecinales, asamblea de pobladores, etc., que permite una mayor difusión. Su utilidad es similar a los encuentros con pequeños grupos, aunque sea más difícil un trabajo en profundidad.

c) Carteles murales, periódico popular, hojas volantes, trípticos o plegables, teatro y dramatización, como formas alternativas de socialización de conocimientos y de motivación a la gente para actuar.

Sólo después de esta difusión de los resultados, socialización de la información y discusión de resultados, se procede —si ello fuere necesario— a redactar un informe final sobre los resultados del estudio. Nosotros creemos que es mejor presentarlo bajo la forma de un diagnóstico de situación.

Las anteriores consideraciones acerca de cómo hacer una investigación en un ámbito comunitario de cara al desarrollo de la comunidad, nos ponen de relieve que la misma investigación es acción. Como dice María Cristina Mata, es "una acción que consiste en provocar en los investigados una actitud cognitiva; los coloca en situación de observadores de sí mismos y de su propia realidad y los entrega —para superar el nivel de las representaciones primeras, inmediatas, incoherentes— una información dirigida, cuestionadora, que orienta la reflexión a partir de la propia experiencia".² De lo que se trata es de lograr lo que proponía Gramsci hace más de medio siglo: transformar el "sentido común" en "buen sentido" o conocimiento crítico.

Todo esto debe culminar en la elaboración del diagnóstico comunitario, tema que vamos a desarrollar en el próximo capítulo.

* * *

Cualquiera que sea el ámbito en el que se realiza una investigación (un área o una comunidad bien delimitada), el estilo investigativo debe atenerse a algunos principios que, a nuestro entender, configuran el paradigma subyacente de la metodología del desarrollo comunitario, que podemos resumir en las siguientes cuestiones más relevantes:

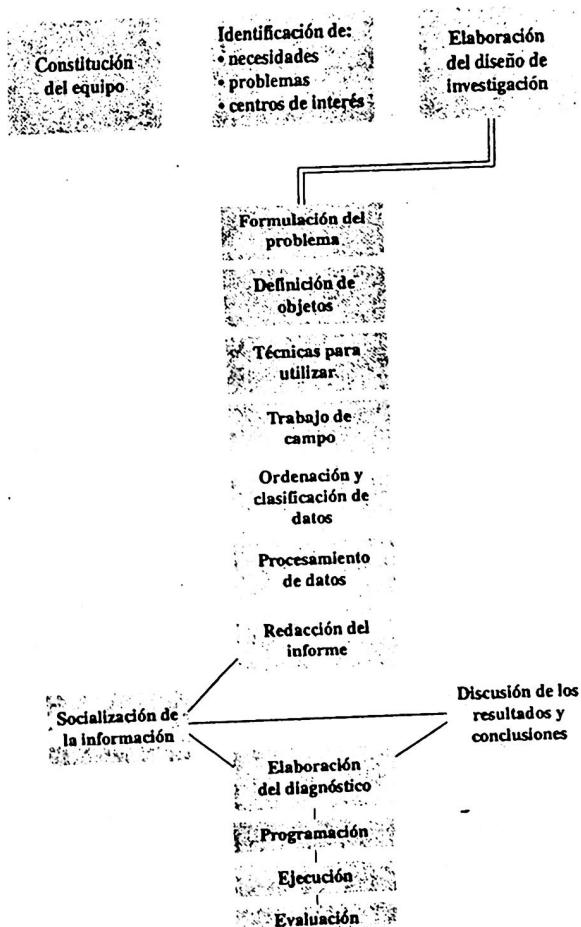
- No debe llevarse a cabo la investigación como si el estudio se realizara sobre una población-objeto de bienes, servicios o de acciones para su desarrollo, sino con una población-sujeto capaz de decidir, comprometerse y actuar, para mejorar su situación.
- En toda investigación aplicada para llevar a cabo posteriormente una intervención social, el centro de preocupaciones no ha de circunscribirse a los métodos, técnicas y procedimientos que se utilizan, sino en lograr los resultados que sirvan para transformar la situación.
- La perspectiva sistémica-dialéctico-ecológica debe traducirse en la búsqueda de una comprensión global de la situación y de los condicionamientos contextuales, en detectar la existencia de redes de apoyo mutuo y dinamización social y encontrar los puntos estratégicos de posibles intervenciones que aseguren un proceso sinergético.

Bibliografía citada

- ¹ HALL, B., "An approach for chance", en *Convergence*, vol. III, 1975.
² MATA, María C., *La investigación asociada a la educación popular*, Lima, Celadec, 1981.

167

Esquema-resumen del capítulo 4



CAPÍTULO 5

Las técnicas de investigación utilizadas para los estudios de comunidades

1. Contacto global mediante el procedimiento de observación etnográfica
2. Entrevistas abiertas o semi-estructuradas *in situ*
3. Recurso a la documentación
4. Reuniones de grupos para obtener y contrastar información
5. El uso de mapas
6. Consulta a informantes-clave
7. La triangulación como control cruzado de datos e información

Consideraciones finales

Bibliografía citada

Por lo que se refiere a los métodos y técnicas utilizadas en los estudios de comunidades, nos parece oportuno subrayar una circunstancia —que es parte de la historia de esta metodología de intervención social— sobre la que no se tiene suficiente conciencia y que tiene que ver con el tema de este capítulo. Se trata de lo siguiente: cuando todavía no se había desarrollado, en el campo de la investigación social, la perspectiva cualitativa, ésta tenía predominio en los estudios de comunidades.

Esta opción por una perspectiva cualitativa no era una decisión consciente y deliberada, era un modo de actuar en cuanto a la forma de conocer los problemas y necesidades de la gente con la que se trabajaba. Entrevistas, observación *in situ*, contacto con la realidad en la que se iba a actuar, reunión con grupos para recoger y contrastar información, etc., fueron —y son— procedimientos que siempre se han utilizado en este tipo de trabajo.

A muchos trabajadores sociales comunitarios, junto al conocimiento de los problemas de la comunidad y de la gente, les preocupaba comprenderlos. En otras palabras: querían conocer y, al mismo tiempo, tener vivencia y experiencia de los mismos. No les preocupaba tampoco el manejo de conceptos formalizados, sino que les interesaban los conceptos "sensibilizadores": los que permiten focalizar la atención sobre problemas sustantivos y verdaderamente significativos para la gente.

Conviene tener presente que esta forma o perspectiva metodológica, estaba en la entraña y el espíritu mismo de la metodología y práctica del desarrollo de la comunidad... Aquí nos interesa destacar esta circunstancia.

No existen técnicas específicas para realizar los estudios comunitarios, ni para hacer diagnósticos. En esos casos se utilizan algunas de las técnicas de investigación social ya conocidas. Decimos "algunas" y no "las" técnicas de investigación social, porque no todas ellas se suelen utilizar. No hace falta; en la mayoría de los casos, sería un refinamiento innecesario. ¿Cuánto mejoraría el trabajo comunitario utilizando la semántica diferencial ó el análisis de contenido? Casi seguro que permitiría tener un mejor y más profundo conocimiento de algún por-

- Facilitar información y orientar sobre situaciones que se presentan a las personas u organizaciones destinatarias del programa.

Es posible que el trabajador comunitario, en una entrevista, persiga más de un propósito. Aquí nos vamos a ceñir principalmente a la entrevista como técnica de recogida de información, pero sin olvidar que la forma en la que se realizan las entrevistas tendrá influencia en él. En este caso las entrevistas pueden asumir diferentes modalidades:

- Estructurada o dirigida: el entrevistado responde a las preguntas en el orden en que se le han formulado. En este caso, la entrevista revista la forma de un encuentro.
- Semi-estructurada o semi-dirigida: el entrevistador plantea cuestiones (previstas en un guión) que servirán para recoger la información que estima pertinente, en el contexto de una conversación relativamente libre.
- Entrevistas libres: son conversaciones amigables informales, a través de las cuales el entrevistador (que lleva en mente un guión o esquema orientador de la conversación), procura obtener información útil para el trabajo comunitario.

Dentro de las entrevistas semi-estructuradas, existen tres modalidades diferentes: la entrevista clínica, la entrevista no dirigida y la entrevista focalizada. Para los estudios de comunidades, las dos últimas son las más adecuadas, sin excluir de manera terminante las entrevistas estructuradas. Las entrevistas no dirigidas se han de hacer cuando se realiza el contacto global del área o comunidad que se lleva a cabo para familiarizarse con sus problemas. En estas entrevistas, el trabajador comunitario tiene que animar a hablar de determinado tema y orientar la conversación, pero dando completa libertad para expresar ideas y opiniones. Las entrevistas focalizadas (no usadas con el tecnicismo establecido por Merton y sus colaboradores) consisten en conversaciones relativamente libres, en las que se procura obtener información acerca de lo que se quiere conocer o en relación con lo que se quiere realizar como proyecto o actividad de intervención social. Decimos "relativamente libre", puesto que no se trata de una simple conversación ni de

Buscar	¿Dónde están las fuentes? ¿Cuáles son las más viables, fiables y/o accesibles?
Recoger	Trabajo de recopilación de la información.
Revisar	Ánalisis crítico de la documentación.

Consiste en ponerse en contacto con esa parte de la realidad que se ha de investigar y en la que se ha de actuar, a través de lo que otros vieron o estudiaron de ella. Los documentos son hechos o rastros de "algo" que ha pasado, de ahí que, como "testimonios" que proporcionan información, datos o cifras, constituyen un tipo de material muy útil para la investigación social.

Se trata de libros, revistas, investigaciones, informaciones, documentos escritos, estadísticas, mapas, periódicos, obras literarias, etc., recogidos y elaborados por distintas personas, organizaciones e instituciones, y que sirven para conocer mejor un aspecto de la realidad.

Esta consulta debe realizarse, en lo posible, antes de iniciar el trabajo de campo. Constituye una tarea ardua y laboriosa, y puede resultar a veces un desgaste innecesario de energías cuando no se selecciona debidamente el material conforme con el problema o aspecto que se desea estudiar. Hay que evitar, tanto el "hábito coleccionista" como la "búsqueda a ciegas". Ninguna guía de recopilación puede suministrar una orientación detallada del material que se ha de recopilar, indicando qué documentos son importantes y cuáles no lo son. La elección depende —nos dice Lundberg— de la habilidad del investigador, de su experiencia y capacidad para descubrir los indicios que permitan ubicarlos.¹ Lo fundamental es tener siempre presente la finalidad de la investigación, pues ello permitirá juzgar lo que es apropiado o aprovechable. Cuando se busca documentación, se produce el fenómeno de "bola de nieve": un documento remite a otro, y así sucesivamente, con lo cual se pueden encontrar pistas interesantes o quedar "ahogado" y "aplastado" por la "bulimia libresca" expresada por el afán de recopilar todo.

un relato personal provocado, pero completamente libre. Antes de cada entrevista, el entrevistador tiene que elaborar un listado de cuestiones que desea conocer del entrevistado y que servirán como puntos orientativos de la entrevista. Y, también es "relativamente libre", porque ha de reorientarla cuando toma cauces que llevan al tratamiento de temas que no interesan a los propósitos de la entrevista.

Las entrevistas, además de ser técnicas de recogida de información, son también formas de relaciones sociales, cuyo modo de realizarla puede incidir positiva o negativamente en el trabajo posterior. Y, en cuanto constituyen formas de conversación cara a cara, hay que aprovechar la realización de las entrevistas para captar mensajes no verbales.

Como luego se explica, en otro párrafo de este capítulo, una entrevista no tiene que ser necesariamente individual, cuyo dispositivo conversacional es uno-con-otro. En ciertos casos, las entrevistas en grupo (uno-con-otros) es un instrumento adecuado para recoger y contrastar información.

Las entrevistas informales se realizarán con el "hombre común", con el "hombre de la calle". Hay que conversar con la gente, conocer lo que piensa, lo que desea, a lo que aspira, cuáles son sus conflictos, sus luchas, sus esperanzas, sus desencantos, su manera de pensar y de actuar. Cuando este trabajo lo realiza un profesional, es necesario practicar la "escucha activa", es decir, escuchar al otro, o a los otros, desde el mundo y la perspectiva del que habla, no desde los esquemas mentales o marcos referenciales del investigador. Los que no son profesionales y realizan este tipo de entrevistas, también tienen que tener la disposición de escucha activa. Aquí las "distorsiones" pueden producirse a causa de los estereotipos o prejuicios.

3. Recurso a la documentación

El uso de esta técnica se desarrolla en tres grandes momentos, cada uno de los cuales exige diferentes procedimientos:

4. Reuniones de grupos para obtener y contrastar información

Si bien las reuniones de grupo, como método de investigación, se suelen utilizar ampliamente en los estudios sociológicos de tipo motivacional a través de discusiones grupales, aquí el propósito y el procedimiento son diferentes. Se trata de reunir a personas seleccionadas en base a criterios que tienen como referencia el tipo de estudio que se quiere realizar. Algunos consideran estas reuniones como "entrevistas de grupo focalizadas". Sin embargo, sin descartar la entrevista en grupo para los estudios comunitarios, lo que aquí planteamos es realizar reuniones en sentido estricto, aunque en algunos momentos se formulen preguntas al conjunto de los miembros del grupo. Nuestra propuesta —al sugerir este tipo de procedimiento para recoger información— pone el énfasis en los efectos de sinergia que se producen como resultado de la interacción grupal. Con esto no sólo se obtiene información y contrastación de la misma, sino que se puede profundizar en las diferentes cuestiones, como consecuencia del intercambio que se produce en la misma dinámica de la reunión.



Para realizar con fruto este tipo de reuniones, como en todas las técnicas de investigación social, hay que tener en cuenta tres pasos o momentos:

El diseño o preparación de la reunión

- **Selección de las personas** que se estima oportuno que participen. No deben ser menos de cinco ni más de doce los miembros del grupo. El criterio de selección se deriva del problema que se quiere estudiar y del para qué de la investigación. Si el tema objeto de investigación requiere conocimientos teóricos e información específica sobre temas puntuales, habrá que constituir el grupo con personas que tengan ese tipo de conocimiento. Si lo fundamental es realizar un estudio de cara a llevar a cabo un programa de acción social, habrá que constituir el grupo con personas que están involucradas o afectadas con el problema y que además tienen conocimientos acerca del mismo. En cada caso concreto hay que estudiar la conveniencia (o no) de incluir personas que pertenezcan a los grupos de incidencia o minorías activas que, aun no estando muy impuestas en los temas que se tratarán, es importante saber cómo reaccionan frente a los problemas que se van abordar, en razón de la influencia que ejercen en la comunidad.

Cuando se procede a la selección de personas, también hay que prestar atención a dos cuestiones:

- Grado de homogeneidad-heterogeneidad que ha de tener el grupo de cara a lograr un buen funcionamiento y un intercambio productivo.
- Grado de compatibilidad que asegure un buen funcionamiento grupal; la experiencia ha mostrado que grupos constituidos por personas que tienen problemas comunes, que viven en el mismo barrio y aun con afinidad ideológica, a veces no funcionan adecuadamente, ya sea por diferencias culturales o de status socioeconómico, y aparecen en la reunión bloqueos u obstáculos que dificultan una buena interacción grupal y el proceso de intercambio.

182

183

El trabajo de campo: la realización de la reunión

Una vez iniciada la reunión, el coordinador/moderador deberá poner en práctica una serie de cualidades y habilidades que son esenciales para este tipo de trabajo: saber motivar a los miembros del grupo para que participen; saber hacer preguntas sin emitir juicios de valor acerca de los temas que se están tratando; saber escuchar empáticamente. Por otra parte, ha de tener cuidado de que no se pierda el tiempo en discusiones estériles cuando, terminadas las respuestas individuales, comienza la contrastación de las mismas con otros miembros del grupo. Ha de evitar que uno o dos participantes monopolicen la reunión; al mismo tiempo, alentará el "pensamiento complementario" de los puntos o zonas de acuerdo entre los diferentes aportes; esto ayuda a crear un clima de participación y a generar interacciones y diálogos interesantes para un mejor conocimiento de aquellos aspectos de la realidad social que son pertinentes para la realización del programa.

- **El desarrollo de la reunión.** Las cuestiones-clave al comienzo de la reunión han de crear un clima adecuado para dialogar e intercambiar ideas y opiniones. Apenas iniciada la misma, el moderador, además de las palabras iniciales, ha de plantear —con la mayor claridad y concreción posible— los temas y cuestiones que se van a tratar. Lo demás consistirá básicamente en aplicar los principios y la práctica de la técnica de reuniones de trabajo(*)

Como toda reunión, su tiempo de duración ha de ser en torno a dos horas, salvo que la dinámica de la misma resulte tan productiva y gratificante que sea conveniente exceder esos límites. En estos casos, tampoco hay que extralimitarse en el tiempo. Los participantes tienen que retirarse cuando todavía hay ganas para seguir conversando sobre los temas de la reunión.

(*) Estos temas los hemos desarrollado en nuestro libro *Cómo hacer reuniones eficaces*. Buenos Aires, Lumen, 1995; edición ampliada en 1998, en la misma editorial.

La constitución de un grupo de esta naturaleza, aunque sea de manera parcial, es un baremo que mide las disposiciones, actitudes y comportamientos para el trabajo conjunto.

- **Contacto e invitación de las personas elegidas.** Las invitaciones hay que realizarlas personalmente, a la vez que se envía una nota formal explicando los motivos de la reunión y los frutos que pueden obtenerse de ella si se consigue información útil, suficiente y significativa. El contacto y la invitación no deben ser asépticos; por el contrario, hay que motivar a las personas invitadas a que participen.
- **Preparación adecuada de estas reuniones:** lo más importante son las cuestiones que se eligen para ser tratadas. El contenido de las preguntas no basta con que esté relacionado con lo que interesa al equipo de investigación, también tienen que ser temas de interés y preocupación de los participantes en la reunión. Por otro lado, es deseable que la gente conozca de antemano cuáles serán las cuestiones que se van a tratar; para ello se le envían uno o dos folios con el temario de conversación.
- **Elección del local** en donde se va a llevar a cabo la reunión. Tiene que ser adecuado en un doble sentido: porque permite realizar una reunión fructífera —puesto que el espacio físico ayuda a ello— y, además, porque se realiza en los locales de una institución que usualmente no es excluyente de ningún sector de la población, ya sea por razones políticas, religiosas, ideológicas, raciales, etc.
- **El moderador de la reunión.** Habida cuenta de que esta reunión de grupo tiene por finalidad obtener información y contrastarla, el moderador —que ha de ser parte del equipo de desarrollo de la comunidad— debe estar muy cualificado en cuanto a conocimientos y habilidades para animar y coordinar grupos.

Análisis o tratamiento

La información y las diversas opiniones vertidas en la reunión podrán recogerse mediante una grabación en cinta magnetofónica, completada por notas y otros tipos de registros que hace el mismo coordinador o algún observador que forma parte del equipo de desarrollo de la comunidad. Habrá que recoger datos e información directa proporcionada por cada uno de los participantes y la información y matizaciones que surgen del diálogo y contraste de opiniones. En el tratamiento o elaboración de la información recogida, pueden añadirse los aspectos interpretativos de los miembros del equipo de desarrollo de la comunidad que han participado en la reunión.

5. El uso de mapas

Esto se hará sólo cuando la índole del trabajo así lo exija. La consulta de mapas permite ubicar el área que interesa en la investigación dentro del contexto de una ciudad, región, provincia o país, y ayuda a visualizar algunos aspectos humanos, ecológicos, de infraestructura, etc., que, en alguna medida, son una "fotografía de la comunidad y su contexto", al mismo tiempo se pueden utilizar gráficos, que otros estudios ya han realizado.

Los principales tipos de mapas que se pueden consultar varían según cada investigación concreta; pero, en general —y también a modo de orientación—, podemos señalar los siguientes:

- Triangulación metodológica, como la combinación de métodos en el estudio de un fenómeno.⁽²⁾ Se trata de una combinación clásica, aunque la parte más amplio que el conocimiento en la definición de triangulación es únicamente se distinguen cuatro tipos principales de triangulación (³) que más comúnmente se aplica en las ciencias sociales y divididas en:
 - Triangulación metodológica, que consiste en aplicar distintos métodos y técnicas al estudio de un fenómeno para luego contrastar los resultados, realizando un análisis entre coincidencias y divergencias. Se trata de la forma más amplia de las estrategias de triangulación.
 - Triangulación de datos, que consiste en recoger datos de diferentes fuentes para contrastarlos; existen tres subtipos en esta forma de triangulación: de campo, de espacio y de tiempo.
 - Triangulación de investigadores que, separadamente, realizan sobre un mismo hecho y luego se examinan sus resultados para intercambiar un mismo conocimiento. Con este alcance, los resultados obtendidos de diferentes personas.
 - Triangulación teórica, consistente en utilizar diferentes marcos teóricos para integrar un mismo conocimiento. Con este alcance, la triangulación consiste en combinar una comprensión más profunda, contextualizada y holística de un fenómeno.
 - Triangulación múltiple, en la que se combinan algunas tipos de triangulación y otras técnicas con el fin de tener una comprensión más profunda, compleja y holística de un fenómeno.

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

- mapa de división política y administrativa;
 - mapa orográfico;
 - mapa hidrográfico;
 - mapa de relieve (con curva de nivel);
 - mapa climatológico (con isohetas isobaras, isoterma);
 - mapa ecológico;
 - mapa etnográfico;
 - mapa de densidad de población;
 - mapa de red de comunicaciones;
 - mapa de formas de utilización y modos de ocupación del suelo (indicación de cultivos, tipos de monte, terreno urbano, etc.).



6. Consulta a informantes-clave

Uno de los procedimientos más importantes que se han de utilizar en la investigación comunitaria es recurrir a la consulta de informantes-clave. Esto se hace fundamentalmente a través de entrevistas semi-estructuradas o focalizadas, pudiéndose utilizar también los protocolos. Por medio de alguna de estas técnicas, se hace conocer al informante qué tipo de información se requiere. Esta demanda no tiene que ser ni muy general (para que no divague), ni muy particularizada (con lo cual el informante puede quedar "encerrado" en sus posibles respuestas al abanico de preguntas).

En toda comunidad y en todo sector en donde se pretende realizar una investigación o intervención social, suelen existir personas posee-

ta se que se hayan utilizado tres, cuatro o todos los procedimientos indicados y que se pregunten utilizar en la fase exploratoria, en algunas ocasiones conviene realizar un control cruzado de los datos e informarlos a través de diferentes procedimientos de recopilación de información. Esto es lo que se denomina triangulación y que Denzin obtuvo

✓ La triangulación como control cruzado de datos

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Bajo costo. • Fácilidad para obtener información y precios de los proveedores. • Tíene una buena representabilidad. • Da en términos del problema costal. • Existe el riesgo de que los informes sean inconsistentes a los problemas y necesidades de sectores manutenciones. • Proporciona diferentes puntos de vista acerca de un problema que considera. • Posibilidad de obtener información que no se podría conseguir por otras vías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pierden producto servicios en la información que distorsionan los datos obtenidos. • Tíene una dudosa representabilidad. • Da en términos del problema costal. • Existe el riesgo de que los informes sean inconsistentes a los problemas y necesidades de sectores manutenciones. • Proporciona diferentes puntos de vista acerca de un problema que considera. • Posibilidad de obtener información que no se podría conseguir por otras vías.

Ventajas y desventajas de este procedimiento

utilizarse, es muy probable que se reciba mejor información. La encuesta revisada formulará, por lo tanto, la necesidad de elaborar una encuesta revisada que se reciba mejor información.

Ergoquiel Andean Egg

doras de información válida, relevante y utilizable acerca de la cuestión que queremos estudiar o de la situación-problema que tratamos de resolver. Por eso, mientras se realiza el contacto global, conviene ir detectando e identificando a las personas que pueden ser informantes-clave.

¿A quiénes se considera como informantes-clave? De una manera general, se suele decir que son personas que poseen información relevante para el estudio e investigación que se piensa realizar. Esto es correcto. Sin embargo, conviene hacer un cruzamiento de información, a través de lo que piensan los ciudadanos corrientes, cuyas opiniones pueden servir para reajustar lo que dicen los informantes-clave, habida cuenta de que ellos pueden expresar ideas u opiniones que no tienen resonancia en los ciudadanos de a pie.

En sentido estricto —tratándose de un programa de acción comunitaria—, podemos señalar cuatro tipos de informantes-clave:

- Funcionarios y técnicos de la administración pública, o responsables de asociaciones u organizaciones no gubernamentales que realizan tareas o investigaciones relacionadas de manera directa o indirecta con el tema o problema que es motivo de estudio.
 - Profesionales —y si es posible especialistas o investigadores— que disponen de información pertinente y relevante.
 - Dirigentes de organizaciones, líderes populares, minorías activas y grupos de incidencia.
 - Personas, que suelen existir en algunas comunidades, que son una especie de "memoria histórica" de lo que ha vivido su comunidad y que tienen información de hechos o acontecimientos que no han sido registrados o documentados.

La información que puede obtenerse recurriendo a determinadas personas consideradas como informantes-clave se recaba mediante el uso de alguna de estas técnicas: entrevista, cuestionario o protocolo.

Para cada caso concreto se ha de saber cuál es la técnica que, en esa circunstancia, es más adecuada. En términos generales, nos inclinamos

Cualquiera que sea el tipo de triangulación, lo sustancial en este procedimiento es el "control cruzado" (*cross-checking*), que permite una validación convergente o una comprensión más global de un fenómeno.

Consideraciones finales

En relación con todas las técnicas que hemos explicado, tenemos que señalar, para matizar y complementar el desarrollo precedente, que la consulta documental y uso de mapas permiten una aproximación indirecta al problema, aunque se dé el caso de que —de cara al programa de desarrollo de la comunidad— se haga una nueva y diferente utilización de los datos. Con las otras técnicas —entrevista, consulta de informantes-clave— se obtienen conocimientos e información en una relación uno-con-otro a través del contacto inmediato y personal con algunos individuos implicados directa o indirectamente en el tema o problema que se quiere conocer. En el caso de las reuniones de grupos que se realizan con el fin de obtener y contrastar información, la relación es uno-con-otros, y es de esperar que proporcione una perspectiva más amplia. Con la observación etnográfica el contacto es global, permite relacionar o integrar informaciones puntuales o parciales... Todos los contactos personales, no sólo son medios para obtener nuevos datos e información, sino que dan, sobre todo, una mayor comprensión de los problemas que no es posible conseguir a través de estadísticas, documentos, estudios ya realizados, etc. Esto es de gran importancia, si se trata de investigaciones aplicadas, como es el caso del desarrollo de la comunidad.

Dados los principios y enfoque del desarrollo de la comunidad, tal como han sido formulados en esta obra, cuando se usan los métodos y técnicas de investigación social, hay que tener en cuenta la siguiente cuestión: ¿cómo integrar en el conjunto de la investigación los saberes populares?... La metodología del desarrollo de la comunidad, en la medida en que quiere generar procesos de participación, debe integrar el saber popular. La gente tiene vivencia de sus problemas y ne-

cesidades; el trabajador o promotor comunitario, cuando realiza la investigación y el diagnóstico (también en las otras partes del proceso, pero de manera diferente), debe tener la inteligencia y la humildad para recoger e integrar los saberes populares, que se han de captar —más allá de las técnicas de investigación— a través de relatos, danzas, bailes, etc. Los relatos orales son fuente de conocimiento y de comprensión de un pueblo. Por otra parte, el estimular estas expresiones ayuda a recuperar la memoria histórica y a afirmar la propia identidad cultural de un colectivo, sea una minoría étnica, un grupo o grupos de otras nacionalidades, o una comunidad en su conjunto.

Bibliografía citada

¹ LUNDBERG, George, *Técnica de la investigación social*, México, FCE, 1949.

² DENZIN, N. K., *The Research Act in Sociology: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, Londres, The Batter worth Group, 1973.

CAPÍTULO 6

El conocimiento de la realidad proveniente de la práctica social

1. La práctica como modo de conocer
2. La inserción-participación en una realidad social, como una de las formas de conocer a través de la práctica
3. La inserción-inmersión
4. Inserción crítica y crisis de la inserción
5. La acción dialógica como elemento esencial para conocer desde la perspectiva del pueblo

Bibliografía citada

El problema central que queremos plantear en este capítulo es el de analizar en qué medida la misma práctica social se transforma en una forma de conocer la realidad. En otras palabras, cómo hacer para que la práctica sea también una forma de conocimiento de la realidad o de la situación-problema sobre la que se va a actuar. Dos caminos o formas principales hemos seguido —y son los que proponemos en nuestra metodología— para hacer de la práctica una forma de estudio-comprendimiento de la realidad: la inserción-inmersión y la inserción crítica y crisis de la inserción. Ello no excluye el “aprender haciendo”, que es el modo en el que vamos adquiriendo muchos conocimientos a lo largo de nuestra vida.

Incluimos también en estas consideraciones la actitud dialógica, como un elemento esencial para este conocer desde la práctica y desde la perspectiva del pueblo, partiendo del supuesto de que el diálogo sólo se da entre quienes se relacionan como iguales.

*Hay los que quieren aprehender,
los que quieren aprender,
y los que quieren comprender.
Edgar Willems*

1. La práctica como modo de conocer

*Si la humanidad
no tuviese nada que hacer,
no tendría nada que pensar.
Guy Besse*

Afirmar que la práctica es fuente de conocimiento no es más que

195

Ezequiel Ander-Egg

reiterar y poner de relieve una cuestión de vieja data y admitida de una manera más o menos generalizada. A través de la práctica es la forma en que hemos adquirido buena parte de lo que sabemos, sobre todo de lo que sabemos hacer. El “aprender haciendo” es el modo de aprendizaje más antiguo que conocemos.

Sin embargo, no ha sido frecuente el planteamiento expreso de la práctica como modo de conocer (o de mejor conocer) una realidad, y de incorporar información y conocimientos (sobre todo como vivencias) de una realidad en función de un estudio/diagnóstico que se realiza de cara a una intervención social. Esto es lo que proponemos, de forma explícita, en este capítulo.

Ahora bien, aun a riesgo de romper brevemente la continuidad expositiva, antes de comenzar a explicar cómo la práctica constituye un procedimiento —entre otros— que se puede utilizar en la fase de estudio diagnóstico, queremos hacer algunas advertencias, con el fin de evitar ciertas simplificaciones acerca de “la práctica como modo de conocer”, que terminan siendo *slogans* metodológicos o simples ligerezas tópicas.

Sí bien es cierto que la práctica es fuente de conocimiento, y que la misma acción nos va a proporcionar conocimientos de manera directa, eso no significa que, cuando iniciamos una práctica, lo hacemos como si nuestra mente fuese una tabla rasa. Todas las personas tenemos esquemas cognitivos y conceptuales, de tal modo que, cuando iniciamos una práctica, lo hacemos orientados por un marco de referencia que guía la lectura de la realidad y la práctica misma. Y este marco referencial incluye, desde la lengua materna hasta las categorías científicas (cuando las utilizamos); desde los prejuicios hasta los valores; desde la experiencia de la vida cotidiana hasta las teorías científicas que pueden servirnos de referencia. Nuestra cultura, nuestra ideología, nuestra cosmovisión... todo ello está presente. También se proyecta nuestro talento, sensibilidad y características psicológicas individuales cuando estamos haciendo una tarea concreta sobre la realidad social, no nos diferenciamos unos y otros por el hecho de usar o no la teoría, o de apoyarnos en supuestos metateóricos; lo que nos diferencia en este punto es el grado de conciencia que tenemos de que todo ello está influyendo en nosotros y, consecuentemente, en nuestra lectura de la reali-

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

dad. En nuestro modo de “ir hacia la realidad”, estamos condicionados tanto por nuestros conocimientos de sentido común ya adquiridos como por nuestros conocimientos científicos más afinados o profundos.

La práctica que nos servirá para mejor conocer la realidad en la que actuamos, no se nos da como algo independiente de nosotros como sujetos cognoscientes. Pero hay más todavía: la teoría (explícita o implícita), con que abordamos la realidad, puede tener relevancia para la acción, como explica Bunge,⁽¹⁾ en dos niveles diferentes:

- porque suministra conocimiento sobre los objetos de la acción (teoría tecnológica sustantiva);
- porque se refiere a la acción misma (teoría tecnológica operativa).

Con esto, queremos precisar los parámetros dentro de los cuales la práctica es (o puede ser) fuente de conocimiento. Los conocimientos que nos proporciona la práctica no enriquecen una teoría científica; en cambio, pueden enriquecer la dimensión tecnológica operativa, absorbiendo información empírica y enriqueciendo la comprensión de una situación-problema, que podemos conocer “desde dentro”.

Hechas estas advertencias, retomamos nuestro análisis sobre la práctica como fuente de conocimiento. Desde hace muchas décadas se viene hablando de la práctica como criterio de validez del conocimiento científico, del papel de la práctica en la evaluación de la autenticidad de nuestros conocimientos, o del desarrollo ascendente de nuestros conocimientos a partir de la práctica... Todo esto puede estar más o menos presente en los planteamientos de la “práctica como modo de conocer en función de una investigación diagnóstico”, pero nuestro problema está a un nivel menos profundo y más cercano a fines prácticos: ¿cómo incorporar la práctica que realizo en cuanto trabajador social comunitario, como una forma de recoger información/datos/vivencias para el estudio y diagnóstico?

Digamos de entrada —para evitar una falsa expectativa— que sólo tenemos un borrador como respuesta. El tema encierra tal enjambre de problemas y tal cantidad de condicionamientos de lugar y tiempo, que apenas podemos hacer este esbozo preliminar.

Partiendo del supuesto de la inserción-inmersión de la que hablamos en nuestra *Metodología del trabajo social* (ICSA, Alicante, 1981), nos parece que existen cuatro formas principales para hacer de la práctica un modo de conocer: conocer por la convivencia, por la aplicación de la capacidad técnica operativa, por la capacidad creadora y, por último, a través de la evaluación y autocritica. Veámoslo:

Conocer a partir de la **convivencia** es un estar-con, ser-parte-de, que permite conocer a través de una especie de ósmosis con la cotidianidad, que absorbe información empírica útil y significativa acerca del grupo o comunidad con la que trabajamos, mejor dicho, de la gente con quien participamos.

Otra forma de conocer a través de la práctica es el conocimiento que se adquiere mediante la **aplicación de la capacidad técnica operativa** en la realización de las actividades propias del quehacer profesional. Cuando hablamos de capacidad técnica operativa, hacemos referencia a la capacidad para relacionarse, comunicarse, participar, etc., con la gente implicada en una determinada situación-problema sobre la que se quiere actuar. Ahora bien, en la medida en que la misma práctica proporciona información empírica, ésta enriquece el conocimiento de la realidad, al mismo tiempo que mejora las posibilidades y las capacidades del hacer efectivo mediante un proceder que permite alcanzar los objetivos propuestos.

A través del *modus operandi* profesional se mejora el conocimiento de la realidad y la capacidad de actuar sobre ella, mediante una mejor utilización de los procedimientos para la consecución de los propósitos.

En cuanto al conocer por la aplicación de la **capacidad creadora**, se entiende aquí como la capacidad para incorporar conocimiento de la realidad y mejorar el diagnóstico situacional, a partir de los intentos de dar respuestas concretas a problemas concretos en situaciones concretas. Como cada situación tiene algo de inédito, los problemas que se enfrentan también lo son en alguna medida. Ante ello, todos los métodos, técnicas, libros y experiencias no pueden suplir la creatividad que se necesita para la actuación práctica. Ahora bien, esa exigencia de creatividad (entendida en el sentido que aquí le damos) es también fuente para conocer-comprender la realidad.

198

Ahora bien, esta creatividad (expresada como respuesta a los problemas que se afrontan) no surge de reglas o procedimientos metodológicos, ni de un conjunto de respuestas ya hechas. La confrontación o contrastación con la realidad entre propuestas y resultados, es una forma de conocer que nos proporciona una mayor comprensión para el estudio/diagnóstico de esa realidad.

Por último, podemos señalar —como forma de conocer a través de la práctica— la **evaluación y autocritica**, es decir, a través de la reflexión sobre la práctica. En sentido estricto, es una forma de dar una cierta sistematización crítica de lo que se ha hecho, que permite conocer/diagnosticar una situación a través de:

- Los efectos que se dan como resultado de una acción constituyen una forma de conocer una realidad (especialmente cuando se trata de efectos no esperados).
- La evaluación de las razones por las que se han logrado (o no) los resultados esperados, de la que se deriva un proceso autocorrector de la acción y de la comprensión de la realidad.

Cabe señalar que se da este conocimiento tanto de los fracasos como de los éxitos, aunque la fiabilidad de estos conocimientos suele ser baja, ya sea por distorsiones producidas por la euforia de los éxitos o por las racionalizaciones de los fracasos, o por las dificultades encontradas para organizar ese conocimiento.

Afirmamos que la práctica es fuente de conocimientos, pero ya no sostenemos (como lo hacíamos antes) que es criterio de verdad. Puede ser criterio de eficacia, pero no necesariamente y siempre es criterio de verdad.

199

Ezequiel Ander-Egg

2. La inserción-participación en una realidad social, como una de las formas de conocer a través de la práctica

Esta inserción-participación con los sectores populares en la realización del trabajo, produce casi siempre un primer shock o reformulación metodológica: nos hace tomar conciencia de las limitaciones, de las manías y achaques, de la "quantofrenia" y la "testomanía" de las que nos hablara Sorokin haciendo referencia a ciertas deformaciones metodológicas producidas por la obsesión cuantitativista. Pero, he aquí que, mientras se curan de ellas algunos sociólogos, hay trabajadores y asistentes sociales que parecen enfermar de "metodologitis" y de "quantofrenia", cuando la reivindicación de los métodos cualitativos y su utilidad en los estudios de la realidad social es cada vez más generalizada.

Además de ayudar a superar ciertos achaques, esta inserción nos permite reformular un viejo problema que se planteó en términos de pautas fundamentales que hay que tener en cuenta para iniciar una acción social. Hace unos 50 años, se formuló lo que en su momento se llamó "la regla de oro" que ha de guiar la iniciación de todo trabajo social: hay que partir —se dijo— de las **necesidades sentidas**. Esta formulación, vista desde nuestra situación actual, con todos los aportes que nos proporcionan las ciencias humanas en estas últimas décadas, resulta insuficiente: las necesidades sentidas pueden ser falsas necesidades, ya sea porque el individuo, grupo o comunidad están insertos en una tradición alienante, o bien porque sufren los efectos de la manipulación de la publicidad y de la propaganda. Sin embargo, en esta formulación hay una intuición totalmente válida aun para nuestros días: se trata de una pauta operativa, conforme con la cual, toda acción social debe partir desde donde está psicológicamente la gente involucrada en un programa. Hoy, a "lo psicológico" se agregan —como factores para tener en cuenta— el nivel de conciencia y los centros de interés.

Ahora bien, ceñidos a esta cuestión (¿desde dónde partir?), nos preguntemos: por los procedimientos tradicionales, ¿es posible compren-

der qué siente la gente como necesidades y las expresiones de su nivel de conciencia y de sus centros de interés? No afirmamos que no se lleven a detectar estas necesidades, sólo queremos destacar que la inserción-inmersión permite una mayor comprensión. En otras palabras, para alcanzar un mayor conocimiento-comprensión de la situación de la gente con quien se va a llevar a cabo un programa de acción comunitaria, nos parece que la inserción-inmersión es un verdadero salto hacia adelante.

Esta inserción, además de un acrecentamiento de la capacidad de comprensión de la realidad en que se está actuando y de los procesos internos de la vida de una comunidad, aumenta también la capacidad "operativa". No consideramos la capacidad operativa sólo en términos "eficientistas", como hacen aquellos sociólogos y trabajadores sociales para quienes lo importante es tener éxito en su trabajo... Éxito que no se mide en términos de auténtica promoción y liberación humana, sino por los "efectos tangibles" que permiten "apreciar" la capacidad profesional, con mayor o menor prescindencia del hecho de que los proyectos específicos sirvan o no a una real promoción humana y social. Desde nuestra perspectiva metodológica, la capacidad operativa se manifiesta en la capacidad de fomentar y generar procesos de participación popular, con el efecto multiplicador y el efecto de demostración que se derivan de esta participación, aspecto sustancial del desarrollo de la comunidad.

3. La inserción-inmersión

Dentro del marco de las técnicas y del lenguaje tradicional, la primera fase de la investigación diagnóstico-operativa podría llamarse o considerarse como una forma de "observación no participante". A este segundo momento, usando ese mismo criterio, se le llamaría "observación participante o activa". Sin embargo, eso no es así: los supuestos en que nos apoyamos y los procedimientos utilizados son diferentes (si te introduces en el espíritu de nuestro método, y especialmente a través de su práctica, podrás juzgar por ti mismo).

Para decirlo en breve y evitar equívocos, diremos que la inserción-inmersión de la que hablamos aquí, no puede considerarse en términos de modalidades o formas de la técnica de observación. El modo o procedimiento y la intencionalidad son otras, aunque se utilice la observación como procedimiento principal para recopilar información.

¿En qué consiste la inserción-inmersión como modo de conocer una situación-problema?

Ante todo —y comenzamos a decir lo que no es— no se trata, en modo alguno, de entrar en el mundo de los explotados y marginados por el conocimiento intelectual que pueden proporcionar los estudios (sociológicos, antropológicos, psicológicos o económicos), las estadísticas, las encuestas, los *tests* o cualquier otro procedimiento, o bien, el que se adquiere a través de los libros en general. Este tipo de conocimiento como reconocimiento —que es el que hacen algunos investigadores— permite el estudio de la realidad social sin asumirla como algo que le concierne a aquél que la estudia. La realidad “está allá”, y el investigador “está aquí” diciendo “algo” acerca de ella.

La inserción-inmersión consiste, en un primer momento, simplemente en convivir de algún modo con ellos (los que están en una situación-problema), en participar en sus vidas, con todo lo que ello implica (necesidades y problemas, centros de interés, expectativas y frustraciones). Más que conocer mediante investigaciones, lo que se intenta es un *saber-con-la-vida*. Comprender no es siempre formular racionalmente las cosas. Comprender es, muchas veces, comprender vitalmente, comprender con nuestra vida, porque a nosotros nos pasa, ya que la vida está hecha de muchas convicciones que no podemos formular conceptualmente.^(*) Se ha dicho —se nos ha dicho— que esta

(*) Buena parte de esta fase de la investigación diagnóstico-operativa, ya fue expuesta en el trabajo que escribimos con José M. Llorens, *Los campamentos universitarios de trabajo*, Mendoza, Instituto de Estudios Políticos, UNC, 1965. Puede leerse, con gran provecho para comprender la “inserción-inmersión”, el libro de José M. Llorens, *Opción fuera de la ley*.

Casi una década después de haber escrito esto, cuando las anotaciones ya estaban en prensa, leyendo a Gramsci encontramos una explicación de lo que queríamos decir, que no pasa,

vía es un “empirismo poético”..., quizás, pero no son las etiquetas las que me importan, por otra parte, ni siquiera sé lo que es un “empirismo poético”. Lo que sí es que “decirse comprometido con la liberación y no ser capaz de comulgar con el pueblo, al que se continúa considerando absolutamente ignorante, es un doloroso equívoco”.⁽²⁾ Además, no hay comunión con el pueblo sin una inserción-inmersión en el proceso histórico de ese mismo pueblo o, si se quiere, de esa comunidad o colectivo respecto del cual el trabajador social proporciona un aporte técnico propio de su campo, pero, sobre todo, es amigo y compañero de camino, con un compromiso existencial/político que va más allá de lo profesional.

Lo esencial —era nuestra práctica iniciada en 1964 y formulada por escrito con Llorens en 1965— es el contacto directo con la gente, no como profesional que aporta los servicios de su especialidad, sino siendo como uno de ellos, viendo, escuchando, aprendiendo, descubriendo y admirando, conviviendo y compartiendo. Con estas actitudes y comportamientos vitales, se puede conocer/comprender mejor la realidad y, al mismo tiempo, ayuda a reencantar el mundo. Aquí se admitiría lo de “empirismo poético”, ya que la poesía, como dice Derek Walcott, es “enamorarse del mundo a pesar de la historia”.

En esta inserción se pretende estar inmerso en la propia intimidad del sufrimiento y de la inseguridad, compartiendo de algún modo esa vida. De hecho, se va conociendo una realidad, pero desde dentro, y no desde afuera como se hacía —y se hace— con los procedimientos tradicionales. “El hombre no puede conocer ninguna cosa sin entrar en contacto con ella, es decir, sin vivir (practicar) en las circunstancias de esa cosa.” Y el mismo autor agrega, en otro pasaje: “para conocer directamente una cosa o cosas, es indispensable participar personalmente en la lucha práctica que tiene por fin cambiar la realidad, cambiar esa cosa o cosas, porque sólo con la participación personal en esa lu-

demos dejar de transcribir porque lo expresa mejor de lo que nosotros fuimos capaces de hacerlo. “El elemento popular siente, pero no siempre comprende y sabe; el elemento intelectual sabe, pero no siempre comprende, y especialmente no siempre siente. El error del intelectual consiste en creer que se puede saber sin comprender y especialmente sin sentir que uno es apasionado, es decir, sin sentir las pasiones elementales del pueblo.” Y agrega más adelante que esta relación crea “una conexión orgánica en la cual el sentimiento-pasión se convierte en comprensión y, por lo tanto, en saber (no mecánicamente, sino de un modo vivo)...”

203

cha práctica se puede entrar en contacto con el aspecto exterior de la cosa, descubrir su esencia y comprenderla”.⁽³⁾

Por el modo que tenemos de concebir el conocer, considerado fundamentalmente como conocer científico, este tiene un fuerte contenido intelectual. En la inserción-inmersión no se excluye lo intelectual, se sobrepasa, en el sentido de que va más allá. La implicación personal de quien (o quienes) están estudiando la realidad, se transforma en una experiencia de vida, y esta experiencia de vida se transforma en un modo de conocer comprendiendo.

Desde la inserción-inmersión, conocer no sólo es saber, también implica la experiencia que se tiene de algo por el hecho de estar “metido” (inserto o inmerso) en una situación o circunstancia determinada. Conocer por la inserción-inmersión, es comprender participando a través del compromiso de una experiencia personal. Conocer, pues, por la inserción-inmersión, es más rico que el conocer teórico al estilo griego occidental que nos es propio, sobre todo si tenemos alguna formación metodológica. Como ya lo advertimos, una formación metodológica no asegura siempre una mejor manera de conocer la realidad, en algunos casos sólo sirve para mejorar la metodología en sus aspectos formales.

Se trata, pues, de un conocer que, en algunos aspectos, no es demostrable científicamente, al menos según se suele entender la demostración científica. Digamos que este vivir la experiencia como forma de conocer no es la forma clásica de conocer científicamente. Para los muy preocupados por “lo metodológico”, esto es heterodoxo..., al menos lo es para quienes tienen una perspectiva básicamente científica.

Esta inserción-inmersión permite adquirir una vivencia del grupo, colectividad o comunidad con quienes trabajamos, mejor dicho, de la gente con quienes participamos. Esto implica ser parte de un proceso y no quedarse en mero espectador. Y, ¿qué quiere decir “ser parte de un proceso”? En cada sociedad se da una serie combinada y variada de factores que dan lugar a un proceso socio-histórico. El colectivo o comunidad con quienes trabajamos, el grupo humano o, simplemente, los individuos que recurren a nuestros servicios viven determinadas dimensiones de ese proceso. No podemos ser espectadores de lo que ellos viven. Para que esto sea posible, es necesario superar la dicotomía trabajador social-pueblo.



No es una inserción por yuxtaposición, sino por inmersión en la realidad del pueblo, siendo y participando como uno más, adquiriendo la capacidad de ver sus problemas desde sus mismas perspectivas y no metiendo al pueblo en los esquemas de nuestros manuales. El “manualismo” no sirve para encontrar al pueblo. Lo que Freire afirma, con relación al contenido programático de la educación, es válido para la organización de todo programa de trabajo social; se ha de “partir —dice— de la situación presente, existencial y concreta, reflejando el conjunto de aspiraciones del pueblo”;⁽⁴⁾ o —como dice Óscar Jara— “inserirarse en la dinámica propia de cada organización, según su carácter específico y su propio nivel de desarrollo y experiencia”.⁽⁵⁾

Puestos en esta labor, y a medida que fuimos acumulando este tipo de experiencias de trabajo, las técnicas tradicionales de encuesta nos parecieron extremadamente limitadas y limitativas. Conociendo los re-

sultados, análisis e interpretaciones que surgen de las encuestas realizadas, y conociendo al mismo tiempo la realidad, en lo que hace a los hechos investigados, muchas de ellas resultan inútiles y ridículas y, gran parte de lo cuantificable, como poco significativo. La afición por la cuantificación y la estadística suelen ser modos de escapar de la realidad y de las prácticas concretas. Se recopilan datos, se suman, restan, dividen y multiplican, se sacan porcentajes, se eleva a la enésima potencia, se sacan medias, medianas, modos y promedios, se hacen complicadas correlaciones y, entre sumatorias y gráficos, se pretende construir y conocer la realidad, olvidando lo más elemental: las cifras provienen de respuestas dadas por los encuestados, en las que dicen lo que bienamente se les ocurre, les parece o les conviene. Pero, lo que dicen, a veces poco o nada tiene que ver con su realidad. En fin, precisión milimétrica acerca de banalidades o de problemas que casi todo el mundo conoce por sentido común.

4. Inserción crítica y crisis de la inserción

Cuando hablamos de inserción crítica y crisis de la inserción, quisiéramos ir más allá de la simple inserción en una determinada realidad. Esta inserción no sólo es válida en sí misma, sino que también puede ser el primer paso para algo más profundo; es lo que llamamos inserción crítica y crisis de la inserción, como forma de conocer a partir de la práctica militante y como un momento de la investigación participativa. Con esta formulación hacemos referencia a dos cuestiones:

- a la inserción crítica que, como la misma expresión lo indica, se trata de estar críticamente inserto en una realidad;
- a la crisis de la inserción que alude a la dimensión personal, en cuanto se asume como algo propio la situación-problema en la que se realiza la acción. (*)

(*) Esta inserción crítica y la crisis de la inserción conducen a un compromiso militante. No se trata de una exigencia del trabajo social comunitario, sino de una opción personal.

Estas vivencias iniciales de lo que se descubre y se vive con la inserción-inmersión, son el comienzo. Luego, se empieza a intuir que el sufrimiento de ese pequeño mundo de marginados y explotados es el pulso del gran mundo de los marginados y explotados, que permite encontrar en el pueblo lo que Fanon llama "el sitio oculto de desequilibrio", porque "no hay que dudarlo, allí se escucha su alma y se iluminan su percepción y su respiración".⁽⁶⁾

Sin embargo, la sola inserción-inmersión en una realidad no es garantía de un conocer que sirva para una acción liberadora. La inmersión puede quedar a nivel de evidencia: toda persona inmersa en lo cotidiano tiene evidencia de esa realidad inmediata. Hay que ir más allá; pero ¿qué hacer para que el análisis de esa realidad sirva para transformarla?

Quizás, amigo lector, te preguntes por qué hay que trascender esa evidencia de lo inmediato. Existe una razón fundamental: aun con una gran sensibilidad frente a los problemas humanos, se puede estar encerrado en una práctica fetichizada o en una práctica de sentido común que permite captar evidencias, pero que no proporciona conocimiento ni comprensión crítica de la realidad. Con la sola inserción-inmersión, es muy difícil librarse de perspectivas puramente subjetivas o de pautas impuestas por la cultura o la ideología dominante.

Lo típico de una inserción acrítica es que la actividad práctica queda reducida a un dato que se da sin más y que no necesita explicación. En otras palabras, la evidencia que da la vivencia de la inserción-inmersión no asegura una correcta interpretación de la realidad, especialmente todo aquello que existe como drama humano, y menos aun ayuda o permite una lectura crítica-transformadora de esa situación.

Con la sola evidencia, los hechos no están suficientemente analizados e interpretados, y las prácticas que se derivan de ese conocimiento limitado suelen ser repetitivas y limitadas a su vez. Y son precisamente limitadas, porque la sola evidencia nos lleva a aceptar "lo dado" como lo que "puede ser". En suma, se pueden tener evidencias de determinados problemas de la realidad, pero sin lograr por ello un conocimiento y comprensión crítica de por qué acontece y cuáles son las causas de esos problemas. La evidencia de sentido común capta los hechos inmediatos y puede llevar a vivencias muy profundas, pero no los rela-

ciona con situaciones globales de las cuales dependen en su significado y realidad más profunda.

De ahí surge la necesidad de la inserción crítica, que lleva a entender una situación particular dentro de la comprensión de la totalidad social de la que forma parte. En este punto, se necesita de una teoría de referencia explicativa y de una perspectiva sistémica. Casi siempre, cuando se desprecia la teoría, se sufre —frecuentemente sin saberlo— de otra forma de manipulación, pues no se tiene la capacidad de "leer" los hechos más allá de las situaciones coyunturales, y uno puede ser "tonto útil" de otros que saben qué quieren y dan intencionalidad o direccionalidad a las actividades puntuales que se realizan. Cuando falta esa perspectiva teórica, uno puede ser manipulado sin tener conciencia de ello y al margen de las buenas intenciones y el sentido de servicio real que se puede tener a nivel personal.

Como ya dijimos, el proceso de inserción se hace crítico en un doble sentido:

a. Porque la inserción es crítica, en cuanto que trasciende los "efectos" y "consecuencias" y da un salto hacia la comprensión de las "causas". Es crítica, además, porque no se limita a describir la realidad, sino que trata de explicarla yendo más allá de las simples apariencias de lo inmediato. Puede ser que el proyecto en el que participamos sea más o menos localizado o sectorial, pero la perspectiva de comprensión se ha de hacer desde la totalidad social donde se inserta.

b. Porque la inmersión produce una crisis personal (esta crisis pudo haberse vivido en otras circunstancias). Se trata de un enfrentamiento con la realidad que obliga a dar respuesta personal a lo que se ha vivido, con una opción que va desde el compromiso a la huida (caben en ella todos los matices intermedios). Toda pretendida neutralidad es una opción no expresa a favor del mantenimiento del *status quo*.

En cuanto a lo primero, la capacidad de ir más allá de los efectos,

supone —como ya se dijo— una teoría o, más simplemente, un marco teórico referencial, que contextualiza la situación-problema sobre la que se está actuando.

De este modo, aunque el trabajo social se realice a nivel de "consecuencias" y se actúe sobre ellas, la forma e intencionalidad de la intervención intenta incidir en las "causas". Un ejemplo puede ayudarnos a aclarar este punto: si realizamos un trabajo social, teniendo como marco de referencia el funcionalismo, actuamos sobre los "efectos" para corregirlos en cuanto son disfuncionalidades del sistema (de ahí la acomodación y el ajuste propuesto como objetivos del trabajo social); pero, desde una perspectiva dialéctica, la labor o acción profesional, si bien atiende a dar soluciones a problemas y necesidades inmediatas, procura que estas soluciones (en mayor o menor medida, según sea cada problema concreto) incidan sobre las causas.

Ahora bien, la inserción crítica supone que la investigación va más profundamente que el nivel descriptivo, clasificatorio y de inventario de problemas en los que se sitúa el trabajador social en las primeras fases de actuación de la metodología propuesta. Pero, como lo que se pretende es que la gente participe, para que todo esto sea real y efectivo, no basta con que el o los trabajadores sociales ubiquen y realicen el trabajo en esa perspectiva, es menester que la población involucrada en el proyecto la visualice y la asuma.

Por la índole de los proyectos específicos del trabajo social y los procedimientos utilizados, es necesario ir integrando los aspectos fragmentarios de la realidad dentro de la totalidad social de la que forma parte. Aquí se debe llegar —en mayor o menor medida y según sea la capacidad crítica sobre la realidad y del entrenamiento metodológico— a una unidad de análisis y de síntesis. Lo que para el análisis se estudia separadamente, por la síntesis se lo integra en la totalidad social de la que forma parte. Esto no es fácil de hacer, pero esta perspectiva y este enfoque sistemático son absolutamente necesarios para un trabajo social liberador.

Todo esto requiere, además del referente teórico a que aludíamos precedentemente, una comprensión de la estructura y de la dinámica de la sociedad global en la que se dan los fenómenos y hechos fragmentariamente estudiados en las fases precedentes y captados en la misma

práctica a la que consideramos (como ya explicamos) fuente de conocimiento con vistas al diagnóstico operativo. Es conveniente que en el análisis de la dinámica de la sociedad global no se caiga en la simplificación de considerar el futuro como simple extrapolación del presente. Aunque no se pueda prever, hay que estar preparado para lo imprevisto, para lo inesperado y ante bifurcaciones que no habían sido consideradas.

Todas estas consideraciones han intentado explicar qué significa una inserción crítica, puesto que uno puede estar luchando, y aun conviviendo con el pueblo en una situación de pobreza y explotación, pero, al mismo tiempo —al margen de la generosidad y sinceridad personal—, se puede carecer de una perspectiva crítica que eleve a otro nivel la propia práctica social que se está realizando.

Hasta aquí hemos hablado de la inserción crítica; queda por explicar la crisis de inserción. Esta crisis es una especie de shock producido por una situación (en este caso, de marginalidad y explotación de pobreza, de sufrimiento y dolor que padecen determinados sectores sociales) que impacta y cuestiona a quien estudia el problema, pero no lo sufre. En sentido corriente, la palabra shock se utiliza con los alcances de "choque", "conmoción", "sobresalto"..., y estos alcances del término nos ayudan a comprender el sentido que aquí le damos. Cuando hablamos del shock producido por la inserción-inmersión, hacemos referencia a un impacto psíquico que produce una cierta transformación en las actitudes, en los sentimientos, en el espíritu o, si se quiere decirlo de otra manera, es un impacto en lo más recóndito del ser. Se trata de una serie de cambios que se producen en los aspectos más personales (lo que algunos llamarían "en la actividad subjetiva del yo"), como consecuencia del impacto producido por una situación objetiva o circunstancia en la que uno está inserto y forma parte de la misma. Este cambio personal es producto de dos factores: el impacto de las experiencias vividas (o que se están viviendo), y el resultado de la reflexión

personal y de la voluntad de orientar la propia vida de acuerdo con lo vivido en esta doble dimensión (subjetiva y objetiva).

Como resultado de toda esta inmersión-inserción, de este hacerse parte de un proceso al asumir la situación de determinados sectores sociales, se produce (en quien sufre el impacto o shock), un compromiso más auténtico y personal con quienes sufren la marginalidad y la explotación. Esta inserción presupone salir de lo abstracto, declarativo e impersonal, para asumir esa parte de nuestra humanidad sumergida. De este modo, el dolor, la miseria, la marginalidad, la explotación, ya no son solamente cosa que sufren otros, se hacen algo nuestro, algo que nos concierne; es algo frente a lo cual no podemos permanecer indiferentes.

Ahora bien, la inserción crítica y la crisis de la inserción llevan a una toma de "posición de clase", pero también pueden conducir a algo más: a un compromiso real que lleva a participar en los procesos que eliminan formas de opresión, y de explotación, que conducen a una vida más humana... Esto puede parecer algo ampuloso.

El conocimiento más auténtico no es el más objetivo, aquél en que yo intervengo el mínimo porque interviene lo más exterior del objeto: un sistema de signos marcados; sino por el contrario aquél en el cual me comprometo más profundamente, aquél en que el objeto no consiente explicarse más que en la medida en que yo estoy implicado. Semejante forma de conocimiento pone fin al divorcio que, desde las rupturas del idealismo, separa la vida del espíritu de la acción responsable.

Emmanuel Mounier

5. La acción dialógica como elemento esencial para conocer desde la perspectiva del pueblo

Todos los métodos participativos, ya sea en el campo del trabajo social, la educación o la animación sociocultural, suponen y exigen de actitudes dialógicas. En el fondo de estas modalidades operativas y del conocer en la acción, subyace como aspecto esencial la capacidad de diálogo o, como dicen otros, la capacidad de asumir una actitud dialógica. Y en esto nos remitimos a Paulo Freire, quien nos ha enseñado que en el diálogo "no hay superioridad ni tampoco inferioridad ontológica, hay hombres inconclusos que deben inscribirse en la búsqueda permanente de ser más".⁽⁷⁾

La dialogicidad en el trabajo social comunitario

Si bien Freire habla del diálogo con relación a la educación, sus reflexiones son enteramente válidas para el trabajo social; aun diríamos más: sirven para todo tipo de relaciones interpersonales. Si resumimos —a modo de elementos prácticos para la acción— el pensamiento de Freire, puede sintetizarse en lo siguiente:

No hay posibilidad de diálogo cuando se niega al otro la pronunciación de su palabra, cuando se quiere pronunciarla por el otro, o cuando se utiliza la palabra como instrumento para conquistar al otro. Dentro del trabajo social, es muy difícil encontrar alguien que niegue a otro u otros la pronunciación de su palabra. Pero, es frecuente que se quiera pronunciarla por el otro; hay gente muy bien dispuesta, pero a quien le resulta harto difícil superar un sutil paternalismo. O bien, "los otros" son "medios" o "instrumentos" de mis proyectos profesionales, para lo cual tengo que "conquistarlos" a fin de llevar a cabo "mi tarea". Nada de esto lleva a la dialogicidad en el trabajo social.

Actitudes y aptitudes para la acción dialógica

No se comienza a ser dialógico por una simple decisión, ni leyendo a Frank, Freire, Leep o Buber (por nombrar algunos grandes maestros del diálogo). Tampoco el diálogo es una técnica de comunicación, es mucho más que ello. El diálogo auténtico presupone una actitud existencial, un estilo de vida del cual el diálogo es uno de los ingredientes principales. Para que el diálogo sea posible, se deben dar ciertas condiciones bien concretas. Inspirados en Freire, podemos resumirlo en lo siguiente:

- Profundo amor al mundo y a los seres humanos, que infunde una tónica a todo el quehacer y a toda la actividad del trabajo social. Como buena parte de esta tarea se lleva a cabo con gente con carencias y problemas y, en ciertas circunstancias, oprimida y marginada, el amor consiste en comprometerse e implicarse para que puedan salir de su situación.

- Humildad para superar toda dicotomía o polos, tales como los de trabajador social-pueblo, a fin de que el encuentro, el diálogo, sea entre personas que juntas develan el mundo.

- Intensa fe en las personas: "Fe en su poder de hacer y rehacer. De crear y recrear. Fe en su vocación de ser más, que no es privilegio de algunos elegidos, sino derecho de todos los seres humanos."

- Confianza entre los que dialogan, sintiéndose "cada vez más compañeros en su pronunciación del mundo."

- Esperanza que conduce a la búsqueda y a la lucha, porque se espera superar una situación de opresión e instaurar una sociedad más humana.

- Pensar verdadero en cuanto pensar crítico, que percibe la realidad como un proyecto que la capta en constante devenir y no como algo estático y se opone al pensar ingenuo que considera al presente "como algo normalizado y bien adaptado".⁽⁸⁾

Una actitud dialógica supone otras dimensiones. Ante todo, convie-

ne destacar que el diálogo implica un tratamiento mutuo entre iguales, en el sentido de que las relaciones no serán horizontales de competencia, ni verticales de jerarquías, sino comunitarias de colaboración. Sólo a partir de una interacción dialógica de ese tipo, es posible un trabajo de búsqueda conjunta y de mutua potenciación. El diálogo, cuando es auténtico, desempeña un papel catalítico de crecimiento conjunto. En otro nivel, la actitud dialógica supone la capacidad de poner en cuestión las propias posturas e ideas en el intercambio con los otros; para dialogar hay que saber abrirse a las perspectivas ajenas. El diálogo, además, exige la capacidad de escuchar antes de responder, de conversar y discutir antes que juzgar. Esto permite la práctica del pensamiento complementario, tan necesario para el trabajo en equipo y la acción comunitaria. Digamos, por último, que ni los dogmáticos ni los sectarios tienen disposición para el diálogo.

214

Investigación social clásica

Relación entre el investigador y la realidad estudiada	Tipo de conocimiento. Finalidad del conocimiento	Relación entre conocimiento y acción
<p>El investigador estudia la realidad del pueblo "desde afuera", con la pretensión de ser un observador objetivo.</p> <p>Se otorga gran importancia al uso de técnicas y procedimientos sofisticados.</p> <p>Análisis de los mecanismos de una sociedad dada.</p>	<p>Lo esencial es investigar la realidad. Conocimiento como reconocimiento, en lo posible cuantificado, de lo dado.</p>	<p>Se estudia la realidad como si no hubiese ninguna obligación de resolver los problemas sociales.</p> <p>Cuando los conocimientos se aplican, se hace:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para servir a los intereses de los grupos o instituciones que financian o encargan las investigaciones. - Mediante la realización de programas o proyectos que constituyen una decisión tecnocrática. - En el mejor de los casos, paternalista, que pretende ser para el pueblo.

Metodología propuesta

Relación entre el investigador y la realidad estudiada	Tipo de conocimiento. Finalidad del conocimiento	Relación entre conocimiento y acción
<p>No existe dicotomía o separación entre el trabajador social y el pueblo.</p> <p>Se conoce "desde dentro".</p>	<p>Lo esencial es la práctica, y a ella sirven el estudio y la investigación.</p> <p>Métodos y técnicas tienen un carácter instrumental.</p> <p>Es un esfuerzo sistemático para conocer y comprender con el pueblo y para el pueblo.</p>	<p>Se estudia la realidad para actuar transformadamente sobre ella.</p> <p>El conocimiento que se adquiere es crítico, desafiante y concientizador; constituye, además, una motivación para la acción.</p>

Bibliografía citada

- ¹ BUNGE, Mario, *La investigación científica*.
- ² FREIRE, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, Montevideo, Tierra Nueva, 1970.
- ³ MAO TSE TUNG, *Acerca de la práctica*, Buenos Aires, La Rosa Blanca, 1973.
- ⁴ FREIRE, Paulo, op. cit.
- ⁵ JARA, Óscar, *Los desafíos de la educación popular*, Lima, Tarea, 1985.
- ⁶ FANON, Frantz, *Los condenados de la tierra*, México, FCE, 1968.
- ⁷ FREIRE, Paulo, op. cit.
- ⁸ Ídem.

215

CAPÍTULO 7

Pautas y orientaciones para elaborar un diagnóstico comunitario

1. Acerca del concepto de *diagnóstico social*
2. El diagnóstico social como sistematización de datos e información de una situación problemática
3. Las tareas-clave que comporta realizar un diagnóstico social
4. La visualización del diagnóstico desde el punto de vista de los técnicos y de la gente involucrada

El diagnóstico social es un proceso de elaboración de información que implica conocer y comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, así como los factores condicionantes y de riesgo y sus tendencias previsibles; permitiendo una discriminación de los mismos según su importancia, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando tanto los medios disponibles como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas.

María José Aguilar Idáñez

Hacer un diagnóstico comunitario, en esencia, es hacer un diagnóstico social sin más. De lo que se trata es de aplicar los principios generales de realización de un diagnóstico, haciendo una adaptación que tenga en cuenta dos aspectos o cuestiones que son específicas de los programas de desarrollo comunitario:

- Ante todo —y esto es obvio—, el diagnóstico tiene un alcance comunitario; no es diagnosticar la situación de un individuo, un grupo, una institución, sino de una comunidad (las implicaciones prácticas que supone trabajar en ese ámbito quedan claras a lo largo de este volumen).
- En segundo lugar —en la realización del diagnóstico—, hay que incorporar la participación de la gente, teniendo en cuenta que se trata de un principio operativo básico de la acción comunitaria.

219

Ezequiel Ander-Egg

En este capítulo no vamos a dar una explicación de la teoría y práctica del diagnóstico; remitimos a la obra(*) en la que específicamente y de manera amplia hemos desarrollado todo lo concerniente a la elaboración de un diagnóstico social... Sin embargo, consideramos oportuno resumir algunas ideas básicas de este texto para quienes sólo utilicen este libro y no recurran a la obra antes aludida.

1. Acerca del concepto de diagnóstico social

En muchas disciplinas —y en diferentes prácticas profesionales— se habla y se utiliza este término. Se trata de una palabra proveniente del griego que, en su etimología, significa “apto para conocer”; se trata de un “conocer a través”, de un “conocer por medio de”. Esta breve referencia a la estructura verbal del término nos proporciona una primera aproximación al contenido y alcance del concepto tal como se utiliza en las ciencias humanas, haciendo referencia a la caracterización de una situación mediante el análisis/estudio de algunos síntomas.

Cabe señalar, asimismo, para ahondar en el significado de este concepto, que se trata de un término proveniente de la medicina que ha sido traspasado a las ciencias sociales y a las diferentes metodologías de intervención social. Precisamente en el primer libro en el que se sistematiza la práctica profesional del *social work*, escrito por Mary Richmond, se utiliza el término concebido de acuerdo con el modelo médico de actuación, pero incluyendo también el tratamiento. *En medicina, con la palabra diagnóstico se designan los procedimientos utilizados para averiguar el estado de salud de una persona; para ello se ausulta a la persona y se recurre a la historia clínica y, en caso de hallarse alguna enfermedad, se procura determinar los factores que la han producido; de algún modo se establece también lo que le pasaría al paciente de mantenerse los factores que lo enferman. Hecha esta evaluación de mantenerse los factores que lo enferman.*

(*) En cuanto a la forma de elaborar un diagnóstico social, hemos hecho un desarrollo mucho más amplio en el libro *Diagnóstico social* (E. Ander-Egg y M. J. Aguilar), Buenos Aires, Lumen, 1995. La nueva edición (Lumen/Humanitas, 2000) amplía considerablemente nuestra concepción teórico-práctica del diagnóstico social.

Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad

ción de la situación, se considerarán los medios o formas para lograr la curación.

Aplicado el concepto al campo de la política social, económica o cultural, la definición operacional propuesta por María José Aguilar al comienzo de este capítulo, nos sirve de referencia para las consideraciones que vamos a hacer en el mismo. En el contexto de este volumen sobre metodología del desarrollo de la comunidad, visto como parte del proceso metodológico, el diagnóstico expresa una situación inicial que se pretende transformar mediante la realización de un proyecto que apunta al logro de una situación objetivo.

En todas las metodologías de intervención social —el desarrollo de la comunidad incluido—, el “conocer para actuar” es el principio fundamental en el que se basa la realización de todo diagnóstico social. Por otra parte, es la “bisagra” o nexo entre la investigación y la programación en cuanto momentos lógicos en los que se expresa la “estructura básica de procedimiento” de los métodos de acción social.

Finalidad del diagnóstico

Un diagnóstico no se hace sólo para saber qué pasa. Se elabora con dos propósitos bien definidos, orientados ambos para servir directamente para la acción:

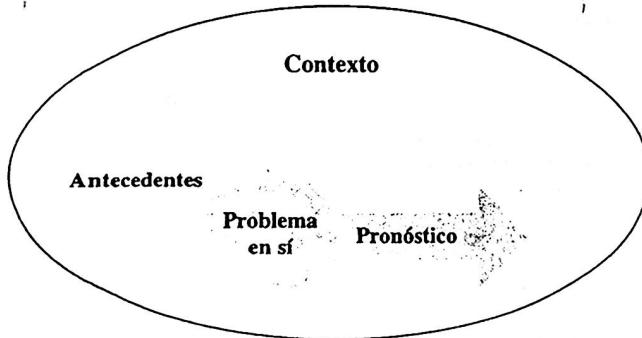
- Ofrecer una información básica que sirva para programar acciones concretas: proyectos, programas, prestación de servicios, etc.
- Proporcionar un cuadro de situación que sirva para formular las estrategias de actuación.

2. El diagnóstico social como sistematización de datos e información de una situación problemática

En un diagnóstico también hay que tener una visión lo más clara posible de la situación problemática sobre la que se va a actuar. Esto supone sistematizar los datos e información obtenida en la investigación, para mejor conocer:

- Cuáles son los problemas que afectan a la comunidad en su conjunto o a algunos miembros de la misma.
- El porqué de esos problemas en una situación concreta.
- Cuál es el contexto (o contextos) que condicionan la situación-problema estudiada.
- Cuáles son los recursos y medios disponibles (o a los que se puede acceder a corto y mediano plazo) para resolver estos problemas.
- Cuáles son los factores más significativos que influyen en la situación-problema.
- Cuáles son los actores sociales implicados.
- Frente a los problemas detectados, qué decisiones adoptar acerca de las prioridades, objetivos y estrategias de intervención.
- Cuáles son los factores contingentes que condicionan la viabilidad y factibilidad del programa o de la intervención social.

A la vista de cuanto se lleva dicho, podemos concluir que la elaboración de un buen diagnóstico social ha de tener en cuenta las siguientes cuestiones sustantivas:



3. Las tareas-clave que comporta realizar un diagnóstico social

En un diagnóstico comunitario, se han de tener cuenta las seis tareas o acciones-clave que constituyen lo esencial en la elaboración y formulación del diagnóstico.

1. Identificación de las necesidades, problemas, centros de interés y oportunidades de mejora conforme con los resultados del estudio, con particular atención a lo que la gente expresa, aunque considerando también la opinión de otros agentes sociales. Como la misma enunciación lo indica, se trata de cuatro cuestiones distintas que hay que identificar.

Cuando se habla de **necesidad**, no hay que confundir este concepto con el medio de satisfacerlo o "satisfactor". En los programas de desarrollo de la comunidad, por la naturaleza de este método, hay que buscar satisfactores sinérgicos, es decir, satisfactores que ayuden y estimulen la satisfacción simultánea de otras necesidades.

• El diagnóstico es una fase o momento de la estructura básica de procedimiento, propia de los métodos de intervención social; tiene una especificidad propia: no incluye la investigación ni la planificación, como equivocadamente dicen algunos autores que escriben sobre el tema.

• Es la culminación de toda la fase de estudio o investigación. Se trata de contar con referencias objetivas e instrumentales que permiten luego una adecuada programación de actividades y establecer estrategias y tácticas de actuación. Sobre la base de la información obtenida en la investigación, ésta se reelabora y analiza en función de los propósitos específicos del diagnóstico.

• Utilizando los resultados de la investigación, el diagnóstico se elabora de tal manera que constituye una unidad de análisis y de síntesis de una situación-problema. En ese sentido, todo diagnóstico expresa una situación inicial que se pretende transformar mediante la realización de programas, proyectos o actividades, que apuntan al logro de una situación-objetivo.

• Un diagnóstico, aun cuando sea un análisis sincrónico y diacrónico de una situación-problema, es un momento que, en dialéctica con lo real, se actualiza permanentemente dentro del proceso de acción comunitaria. De ahí que nunca pueda ser considerado como algo definitivamente terminado; es siempre algo que está realizándose y actualizándose, habida cuenta de que la realidad social está cambiando permanentemente. Y, en ciertas ocasiones, como consecuencia del azar o de lo inesperado, se producen bifurcaciones que conducen a situaciones no previstas.

• Para que un diagnóstico tenga una significación plena, se ha de contextualizar como un aspecto de la totalidad social de la que forma parte la comunidad o la situación-problema que se ha estudiado. Esta idea podríamos visualizarla en el siguiente gráfico.

No hay que identificar los **problemas** existentes con la insatisfacción de una necesidad.(*) No basta conocer cuáles son los problemas y necesidades que tienen las personas, también es preciso detectar cuáles son sus **centros de interés** ya que, en ocasiones, la estrategia de acción más oportuna puede derivarse de uno de esos intereses, en lugar de partir del problema o necesidad. Asimismo, es preciso identificar, en el diagnóstico, cuáles son las **necesidades de cambio u oportunidades de mejora** con respecto a lo que se viene haciendo. El diagnóstico no debe informar únicamente de las necesidades, problemas y centros de interés a partir de los cuales se debe iniciar la acción; también debe dar cuenta del modo en que se actúa profesionalmente y se prestan los servicios, y de las posibilidades de mejoramiento de la atención que se brinda a las personas.

Dicho brevemente, esta identificación debe realizarse señalando:

- naturaleza del problema o necesidad, e indicando de la manera más concreta y posible de qué tipo de problema o necesidad se trata;
- magnitud del problema o necesidad, y determinando el grado o extensión del problema o necesidad, a cuántas personas afecta, en qué espacio o territorio, etc.;
- gravedad del problema o necesidad, es decir, los efectos o consecuencias negativas que puede tener;
- tipo y características de los centros de interés que pueden ser más motivadores de la gente;

(*) Para diferenciar entre necesidad (insatisfecha o mal satisfecha) y un problema, se puede ejemplificar de la siguiente forma:

• Si en un barrio hay 350 niños en edad escolar y la escuela sólo tiene capacidad para 250, existe una necesidad o carencia.

• Si en un barrio todos los niños pueden ir a la escuela, y un 30 por ciento falta regularmente o un 50 por ciento suspende sistemáticamente la mayoría de las asignaturas, entonces hay un problema de absentismo o un problema de fracaso escolar.

- aspectos de los servicios y actuaciones existentes y los que se van a promover que constituyen oportunidades de mejora.

2. Pronóstico de la situación. Hay que tener en cuenta tendencias e inercias del pasado y del presente, y las acciones capaces de modificar a corto y mediano plazo las tendencias dominantes. Para ello se han de elaborar algunos escenarios futuros acerca de las formas en que podría evolucionar la comunidad cuya situación ha sido diagnosticada y en la cual se realizará una intervención social. El pronóstico debe servir para establecer los medios necesarios para corregir y orientar las tendencias, habida cuenta de que nos ofrece información acerca de las posibilidades de reversibilidad de la situación-problema que se quiere mejorar.

3. Identificación de recursos y medios de acción. No basta con conocer la situación (necesidades y problemas de una comunidad), también hay que tener información acerca de los recursos y medios disponibles para resolver los problemas y atender las necesidades detectadas. El diagnóstico comunitario debe reflejar, asimismo, el tipo de ayuda que se necesita (si es asesoramiento, qué tipo); en cuanto al financiamiento, se podrían discriminar las necesidades por proyectos y/o actividades; si se trata de suministro de material, habrá que indicar tipo y cantidad del mismo.

Todo lo anterior debe complementarse con indicación de las fuentes que proporcionarán estos recursos, haciendo dos tipos de diferenciaciones:

- recursos existentes en la comunidad y recursos externos; habrá que diferenciar las diversas fuentes en donde se podría disponer de los mismos, y las condiciones necesarias para acceder a ellos;
- recursos disponibles y recursos potenciales.

4. Determinación de prioridades en relación con las necesidades y problemas detectados. Generalmente, las situaciones objeto de diag-

nóstico presentan múltiples problemas y necesidades. En la práctica, cuando se decide hacer una acción comunitaria, habida cuenta de que los recursos son escasos o limitados, no se puede actuar en todos los frentes. Por ello, es preciso decidir qué problemas se intentará resolver primero y cuáles después, en orden sucesivo. Esto es lo que en el lenguaje técnico se denomina establecer prioridades.

Los criterios para establecer prioridades en todos los campos de intervención social son de dos tipos:

- De carácter ideológico, político o filosófico, que establecen una especie de "deber ser", de lo "deseable", de acuerdo con fines políticamente priorizados o considerados desde una determinada perspectiva filosófica como más valiosos.
- De carácter técnico, a partir de los resultados de la investigación (en la que lo valorativo tampoco está excluido). Estos criterios técnicos deben ser congruentes con los fines y propósitos últimos del programa de acción comunitaria.

Cuando se trata de establecer prioridades, hay que responder como mínimo a cuatro cuestiones básicas:

- a. ¿Cuál es el problema más grave de todos aquellos que se han identificado en el estudio/diagnóstico?
- b. ¿Qué reportará las mayores ventajas en el futuro? La respuesta a esta cuestión es importante para no responder sólo a cuestiones puramente coyunturales, con lo que se descuidaría el lograr un futuro más prometedor.
- c. ¿Qué necesidades o problemas pueden atenderse con los recursos disponibles? Es necesario saber qué problemas es posible atender con los medios y recursos disponibles.

d. ¿Cuáles son los problemas que más preocupan a las personas destinatarias de la intervención social? En los programas de desarrollo de la comunidad —cuando se establecen prioridades— hay que tener en cuenta cuál es la percepción que la gente tiene de los problemas y necesidades.

5. Un diagnóstico comunitario se ha de utilizar también para fundamentar y orientar las estrategias de acción que han de servir a las prácticas concretas. Para establecer la estrategia que puede ser más apropiada para enfrentar un problema o necesidad, es preciso conocer:

- sus causas;
- las razones del comportamiento que pudiera reforzarlo, agravarlo o ser causa del mismo;
- los factores contextuales que inciden y/o condicionan el problema o necesidad, como —por ejemplo— la cultura local, la situación económica, mecanismos de presión y control social, etc.

Como las necesidades y problemas tienen, casi siempre, múltiples causas, las estrategias deben estar orientadas a la intervención en varios niveles. Dos ejemplos de estrategias de multinivel son las que proporcionan los sistemas PRECEDE y *Marketing social*, aunque no es imprescindible que se empleen estos procedimientos. Por otra parte, como no siempre es posible o aconsejable la utilización de estos procedimientos, es útil establecer estrategias a partir —como mínimo— del análisis causal y comportamental de los problemas. De modo tal que, para cada problema —o causa de un problema— se determine el tipo de acción y medidas necesarias (estrategia de acción), así como algunas sugerencias sobre los métodos y técnicas que resultan más apropiados para implementar cada estrategia. Un ejemplo de lo que decimos se ilustra en el cuadro siguiente:

Problemas o causas del problema	Tipo de acción necesaria (Estrategia)	Métodos y técnicas (Tecnología apropiada)
Falta de conocimientos	INFORMACIÓN	Carteles, radio, televisión, prensa, charlas, folletos, exposiciones, audiovisuales, etc.
Influencia negativa de otras personas	APOYO Y REFUERZO	Grupos de autoayuda, grupos de discusión, asociaciones y clubes, consejo familiar, etc.
Falta de aptitudes	FORMACIÓN	Demonstraciones, estudios de casos, juegos educativos, talleres, etc.
Falta de recursos	MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	Entrevistas, visitas a grupos y organizaciones, reuniones comunitarias, mancomunidad de recursos, encuestas institucionales, consulta de guías de recursos, etc.
Conflicto de valores	ACLARACIÓN DE LOS VALORES Y TOMA DE CONCIENCIA	Improvisación teatral, juegos educativos, historietas, audiovisuales, juegos de roles, sociodrama, etc.
Falta de servicios	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	Observación participante, entrevistas en profundidad, contacto con líderes, informantes-clave, contacto global, foros comunitarios, grupos de creación participativa, etc.
Ingresos familiares insuficientes	GENERACIÓN DE INGRESOS Y/O CONSERVACIÓN DE INGRESOS	Autoempleo, micro-empresas, técnicas de gestión, autoorganización, modificación de hábitos de consumo, servicios comunitarios (guarderías, comedores), huertas orgánicas intensivas familiares.

(Este cuadro ha sido elaborado por María José Aguilar.)

6. Análisis de los actores sociales interesados, implicados y afectados —directa o indirectamente— por las acciones del programa comunitario. Ninguna comunidad es una realidad homogénea y cuando se emprende un programa de acción dentro de la misma, existen diferentes actores sociales, los cuales no tendrán, presumiblemente, la misma reacción frente al programa. Los actores sociales pueden ser personas, grupos u organizaciones que comparten intereses y formas de reaccionar frente a determinadas propuestas.

Esto conduce a un análisis de las relaciones y cruzamiento de intereses de los diferentes actores sociales en relación con el proyecto de intervención que se desea realizar. Conviene, pues, tratar de conocer qué tipo de exigencias e intereses tiene cada uno de ellos para poder prever posibles conflictos ante las acciones que se van a emprender. Se trata, pues, de un análisis de viabilidad política, social y cultural; de ahí que en el diagnóstico habrá que:

- identificar y precisar cuáles son las fuerzas sociales (asociaciones, instituciones, grupos o personas) que son "tocadas" (positiva o negativamente para ellos) con las consecuencias de la intervención comunitaria;
- precisar —lo más posible— cuáles son los intereses de las fuerzas sociales relevantes, respecto del programa;
- estimar la influencia y poder de acción de esas fuerzas sociales;
- analizar las fuerzas propias y las que pueden ser aliadas de cara a la realización del programa o proyecto.

4. La visualización del diagnóstico desde el punto de vista de los técnicos y de la gente involucrada

Considerando que la elaboración del diagnóstico se realiza con la participación de la misma gente, conviene tener en cuenta que, en sus aspectos sustanciales, ello supone responder a determinadas cuestiones

230

o problemas, que se formulan de manera diferente, según se trate del equipo técnico/profesional o desde la perspectiva de la misma gente.

Desde el punto de vista técnico	Desde la perspectiva de la gente involucrada
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo es la realidad inmediata sobre la que se quiere intervenir? • ¿Qué factores contextuales la condicionan? • ¿Cuál es el juicio o evaluación que se hace de la situación-problema? • ¿Cuáles son los recursos y medios operacionales de que se dispone para actuar en función de la resolución de los problemas y/o la satisfacción de las necesidades o carencias detectadas? • ¿Cuáles son los factores y actores reales más relevantes que presumiblemente han de actuar de manera positiva, negativa o neutra, en relación con los objetivos o finalidades propuestas dentro del programa o proyecto que se va a realizar? 	<p>Descripción de lo que nos pasa.</p> <p>¿Qué sucede más allá de nuestro ámbito de actuación y que condiciona nuestra acción? ¿Qué sucede más allá de nuestra comunidad y que incide de manera significativa en la vida de la misma?</p> <p>¿Cómo evaluamos lo que nos pasa? ¿Cómo explicamos lo que nos sucede? ¿De qué recursos y medios disponemos para superar los problemas y necesidades detectadas? ¿Qué recursos tenemos posibilidad de obtener a corto y mediano plazo?</p> <p>¿Qué cosas facilitan o obstaculizan la realización de un proyecto o programa que permita cambiar o mejorar la situación? ¿Qué otras personas o grupos podrían incidir de manera positiva o negativa en lo que queremos realizar?</p>

Esto no quiere decir que se trate de dos diagnósticos; hacemos este paralelismo porque ello puede ayudar a una mejor integración y articulación del trabajo profesional y el que hace la gente en una cuestión que tiene su tecnicismo.

231

CAPÍTULO 9

La programación y elaboración de proyectos comunitarios

1. Pautas y sugerencias para que los participantes programen las actividades comunitarias
2. Lo que el trabajador comunitario debe saber acerca de la planificación
 - Algunas precisiones terminológicas y conceptuales
3. Principales criterios y pautas para la programación del desarrollo de la comunidad
 - a. Definir y enumerar claramente los objetivos y metas
 - b. Proponer objetivos y metas realistas
 - c. Establecer prioridades para lograr la solución de problemas, alcanzar los objetivos y realizar las actividades
 - d. Hacer elecciones compatibles y complementarias entre los objetivos
 - e. Aplicar el principio de coherencia (global y sistemática), entre los objetivos propuestos, las acciones para realizar y los recursos que se movilizarán
 - f. Determinar los instrumentos y medios adecuados a los fines que aseguren la eficacia de la intervención
 - g. Establecer el tiempo y ritmo de la realización del programa
 - h. La flexibilidad
 - i. Seleccionar los proyectos y actividades iniciales con arreglo a las exigencias propias del desarrollo de la comunidad
4. Programar las estrategias de acción

Cuando ya se ha estudiado un área de intervención o una comunidad, cuando ya se sabe "lo que pasa" y "por qué pasa" (se tiene un diagnóstico de la situación), hay que proceder a generar soluciones, a proponer alternativas. Para decirlo brevemente, se trata de responder a las cuestiones: ¿qué pretendemos hacer?, ¿qué queremos hacer?, ¿qué podemos hacer?... Las respuestas a estas cuestiones, en algunos casos, pueden traducirse en la elaboración de un programa, en la formulación de proyectos; en otros, simplemente, se trata de organizar un conjunto de actividades o la prestación de algunos servicios que se realizarán con un enfoque comunitario.

Desde el punto de vista de la gente, hay que responder a: ¿qué queremos hacer?, ¿qué cambios deseamos realizar para mejorar nuestra situación? Desde el punto de vista técnico-metodológico, hay que programar el trabajo comunitario con arreglo a los criterios y pautas de la programación y utilizando procedimientos y técnicas propias.

A comienzos de los años sesenta, varios seminarios promovidos por las Naciones Unidas analizaron lo referente a la planificación del desarrollo de la comunidad, con la pretensión de relacionarlo con la planificación del desarrollo económico nacional... Muchas y variadas especulaciones se hicieron al respecto, y hubo un significativo gasto en reuniones de expertos, para elaborar documentos que terminaron en estantes de bibliotecas y que sólo han servido para guardar polvo, y acrecentar el currículum del burócrata que los elaboró. Los burócratas internacionales sin prácticas concretas en el campo de la acción social, formulaban grandes propuestas, mejor dicho, delirantes propuestas, para relacionar el desarrollo de la comunidad con la planificación nacional —en ese momento totalmente economicista y tremadamente sofisticada—, cuando lo que había que tratar era algo más delimitado: cómo incorporar las técnicas de programación en el desarrollo de la comunidad, ya sea que se considere como método, programa o enfoque... Esto es lo que intentamos en este capítulo.

253

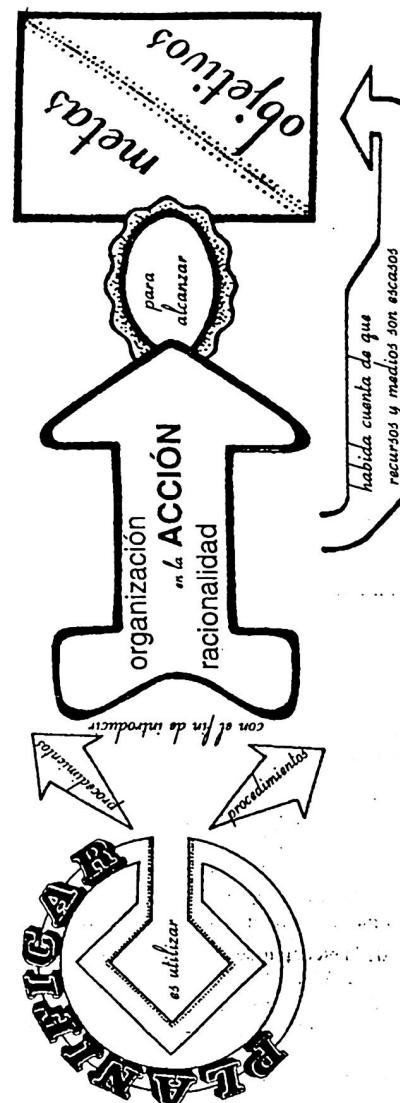
Ezequiel Ander-Egg

Teniendo en cuenta que el desarrollo de la comunidad, en cuanto método, programa y enfoque, supone e implica la participación popular en todos los momentos o fases del proceso, y que el estilo propio de todo trabajo comunitario excluye toda relación dicotómica jerarquizada entre los profesionales y la gente, es necesario que las personas implicadas tengan un conocimiento de las nociones básicas de la planificación; teniendo en cuenta, asimismo, que los profesionales que trabajan en este campo deben tener un conocimiento de la planificación y de la programación en general, y su aplicación al desarrollo de la comunidad en particular, he considerado oportuno hacer un desarrollo y tratamiento de este capítulo en dos niveles diferentes, pero complementarios.

En primer lugar, presentaremos las nociones básicas de programación que deben estar al alcance de cualquier persona; el que excluyamos de esta presentación tecnicismos innecesarios, no por ello queremos quitar rigor al trabajo de programar actividades. Luego, presentaremos estas nociones básicas a nivel técnico (destinado particularmente a los trabajadores comunitarios), sin que ello implique, en modo alguno, que los mismos sectores populares no puedan apropiarse de estos conocimientos. Cuanto más lo hagan, tanto mejor, puesto que mayor será la comprensión de los contenidos de la planificación y el uso de los procedimientos y técnicas propios de este campo de actuación.

1. Pautas y sugerencias para que los participantes programen sus actividades comunitarias

En nuestra preocupación por proporcionar instrumentos a la gente para que pueda llevar a cabo una participación efectiva —lo que hem



llamado "transferencia de tecnologías sociales"—, una de las cuestiones ha sido la de enseñar a programar, obviamente, sin que la gente disponga de conocimientos sobre planificación.

Partimos del supuesto de que una parte de las tareas de programación y elaboración de proyectos no es otra cosa que la aplicación de la inteligencia y del sentido común, para preparar acciones destinadas a resolver problemas o para alcanzar determinados objetivos. Esta inteligencia práctica y este sentido común suelen estar más desarrollados entre las personas que están en contacto directo con los problemas, y "metidas" en las situaciones concretas, que en aquellas que están "enredadas" con la utilización de instrumentos muy sofisticados que, a la postre, las vuelven infecundas e impotentes para resolver problemas reales.

Algunas pautas y orientaciones —como las que enseñada vamos a ofrecer— pueden ayudar a potenciar la inteligencia práctica y el sentido común de cara a la programación de actividades o para la elaboración de proyectos. Otra capacidad que hay que transmitir a la gente es la de saber establecer prioridades y escoger alternativas.

— Como no se pueden atender todas las necesidades ni se pueden resolver todos los problemas —habiéndose cuenta de que los medios y recursos son escasos—, hay que establecer prioridades.

— Como existen diferentes formas para resolver problemas, hay que escoger alternativas.

En cuanto a lo primero —el establecer prioridades—, la cuestión a la que hay que responder es la siguiente: ¿en qué sectores, o a la solución de qué problemas aplicaremos los recursos escasos de que disponemos?... Esto supone criterios para establecer prioridades, tanto de tipo político como de carácter estrictamente técnico.

Respecto de la elección de alternativas, se ha de tener presente que, según sea la alternativa que se escoja, habrá diferentes formas de actuación, y posiblemente diferentes implicaciones de tipo económico, tecnológico, financiero, de recursos humanos e institucionales, y aun de tipo gerencial o legal.

En esta fase del proceso nos ha ayudado mucho presentar a la gente las diez preguntas que consideramos como una forma de sistematización del sentido común para desarrollar la capacidad operativa en orden a realizar "algo", que puede ir desde una simple actividad hasta la realización de un plan. Se trata tan solo de comenzar por "organizar la cabeza" para hacer algo: la elaboración de un plan, programa o proyecto es algo mucho más complejo. He aquí las preguntas de referencia:

¿Qué se quiere hacer?	Naturaleza del proyecto
¿Por qué se quiere hacer?	Fundamentación
¿Para qué se quiere hacer?	Objetivos, propósitos
¿Cuánto se quiere hacer?	Métas
¿Dónde se quiere hacer?	Localización física (ubicación en el espacio)
¿Cómo se va a hacer?	Cobertura espacial
¿Cuándo se va a hacer?	Actividades y tareas
¿A quiénes va dirigido?	Méthodología
¿Quiénes lo van a hacer?	Calendarización
¿Con qué se va a hacer?	Calendario (ubicación en el tiempo)
se va a costear	Destinatarios y beneficiarios
	Recursos humanos
	Recursos materiales
	Recursos financieros

Este esquema lo hemos utilizado desde comienzos de los años setenta, y lo hemos reproducido en todos nuestros libros que tratan cuestiones referentes a los métodos de intervención social. Hemos constatado cuán útil ha resultado a todos los niveles (tanto para los pobladores o simples ciudadanos de a pie, como para los profesionales) para estructurar el pensamiento de cara a la realización de una acción sistemática realizada con el propósito de cambiar una situación.

Una vez que se ha discutido el programa y se supone que la población destinataria ha generado endógenamente un grado suficiente de

Puede darse la circunstancia en la que sea posible combinar los mejores elementos de las diferentes alternativas. Y esto conviene hacerlo. Lo que hay que tener en cuenta en todos los casos es el definir claramente los costos y beneficios de cada alternativa para decidir (sabiendo las consecuencias) cuál se elige. Ésta será supuestamente la óptima, habida cuenta de los recursos y capacidades disponibles, y de la situación coyuntural que se confronta. Decimos "supuestamente la óptima" porque así se la ha considerado; en la práctica, no necesariamente lo será.

En esta fase conviene designar comisiones de trabajo, que tendrán por objetivo elaborar propuestas y encontrar soluciones a los problemas y necesidades detectadas en el diagnóstico. Discusión, reflexión, búsqueda de nuevos datos (cuando así sea necesario) y, sobre todo, propuestas concretas para la solución de problemas. En el caso de que se creen comisiones, cada una de ellas tomará un problema puntual; si el programa es muy amplio, hay que compatibilizar las propuestas de las diferentes comisiones.

Organización de la acción

Cómo se va a hacer:	pasos, tareas y actividades que hay que realizar, forma de realizarlo
Cuándo se va a hacer:	se establecen plazos para las actividades y tareas
Dónde se va a hacer:	lugar o lugares en donde se llevarán a cabo las actividades
Quiénes lo harán:	qué recursos humanos se necesitan, de cuáles dispone la comunidad, cómo obtener los que faltan; quiénes serán los responsables de las diferentes actividades, cómo repartir los trabajos

Destinatarios o beneficiarios

A quienes	están dirigidas las actividades, a quienes se pretende resolver algunos problemas, satisfacer determinadas necesidades o prestar algunos servicios
Quiénes	Con qué

Recursos disponibles

y práctica del

reconocimiento y convencimiento, se está en condiciones de pasar a la otra fase o etapa: la ejecución del programa, proyectos o actividades. Sin embargo, es muy probable que, mientras se realiza el estudio y el diagnóstico y se elaboran proyectos, se estén realizando algunas actividades prácticas de cara a la satisfacción de necesidades y problemas más urgentes... Este "comenzar a hacer" puede —debe— constituirse en fuente de mejor conocimiento de la realidad, forma de mejorar el diagnóstico y ayudar a una mejor y más realista programación de actividades.

2. Lo que el trabajador comunitario debe saber acerca de la planificación

Todo lo explicado en el párrafo anterior sirve para programar determinadas actividades en el campo del desarrollo de la comunidad y de la acción social en general. Sin embargo, para un trabajo profesional es necesario ahondar en una serie de conocimientos técnicos propios de la planificación, que nosotros concebimos desde el marco de la planificación estratégica, diferenciándola de la planificación normativa, como se explica en el anexo 1 de este capítulo.

Algunas precisiones terminológicas y conceptuales

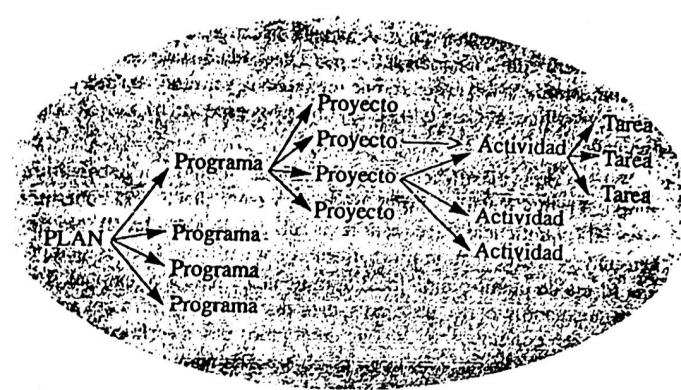
Cada ciencia o profesión tiene algunos términos que le pertenecen de manera especial, o bien los emplea con matizaciones que no se corresponden con lo utilizado en el lenguaje corriente, como es el caso de "objetivo" y "meta", para poner un ejemplo dentro de la jerga de la planificación.

Ante todo, hemos de señalar que los términos **planificación, programación y planeamiento**, si bien tienen parecida significación, si se utilizan con todo rigor, no se pueden utilizar de manera indistinta. La **planificación** alude a un proceso de tipo global, que se formula en función de las demandas sociales y de la política general de quien realiza

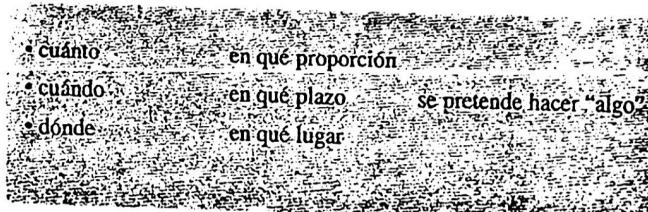
el plan. Hace referencia, de manera particular, al proceso de formulación y definición de objetivos y prioridades de nivel macro. La programación, en su sentido más simple, consiste en la decisión anticipada de lo que hay que hacer o lo que se quiere hacer. La palabra se utiliza para designar el conjunto de procedimientos y técnicas por medio de las cuales se establecen —de manera sistemática— una serie de actividades, previsiones y disposiciones para formular o elaborar planes, programas o proyectos. Se trata de un instrumento operativo que ordena y vincula cronológicamente, espacial y técnicamente las actividades y recursos necesarios para alcanzar —en un tiempo dado— determinadas metas y objetivos. Por último, diremos que el término planeamiento (que a veces se utiliza de manera indiferenciada con la palabra planificación) es una expresión que ha sido apropiada por los arquitectos y urbanistas.

También hay que tener en cuenta el diferente alcance que se da a los términos en lo referente a los niveles operacionales de la planificación, diferenciando entre plan, programa, proyecto, actividad y tarea. Los tres primeros términos, que en el lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, en la jerga de la planificación se utilizan con alcances diferentes. Plan es el término de carácter más global; hace referencia a decisiones de carácter general y expresa lineamientos generales, prioridades que se derivan de esos lineamientos, asignación de recursos de acuerdo con las prioridades, estrategias de acción y conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Un plan engloba programas y proyectos, pero no está compuesto sólo por un conjunto de programas y proyectos... Un programa hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades y servicios o procesos expresados en un conjunto o constelación de proyectos que son de similar naturaleza. Un proyecto supone un mayor grado de concreción. Con este término se hace referencia a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o de resolver problemas. Un proyecto se concreta con una serie de actividades, que son las acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos. Y la tarea es la acción que tiene el máximo grado de concreción; un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

260



Otra distinción que hay que tener en claro —y que pertenece al lenguaje de la planificación— es entre objetivo y meta. Si bien, en el lenguaje coloquial, “objetivo” y “meta” son términos intercambiables (se puede hacer un uso indistinto de los mismos), en el lenguaje de los planificadores tienen alcances diferentes: los objetivos son la expresión cualitativa de ciertos propósitos, y las metas la traducción cuantitativa de los mismos. Afirmar, por ejemplo, que “disminuiremos el analfabetismo” es un modo de enunciar un objetivo, pero ello no basta para llevar a cabo un programa o proyecto. Es preciso determinar —con la mayor precisión posible— los resultados específicos que se pretenden alcanzar en relación con los objetivos enunciados. Para ello hay que definir tres cuestiones principales:



Entre el objetivo general y las metas suelen darse objetivos específicos o intermedios. Cuando así se procede, cada una de las metas debe estar asimilada (en el sentido de relacionada y articulada) con el objetivo específico. Y cada uno de los objetivos específicos, con el objetivo general.

Existen otras clasificaciones y distinciones, como son la cobertura temporal (planificación a largo, mediano y corto plazo) y la cobertura espacial (planificación nacional, regional, provincial o local). No tienen mayor interés para la programación comunitaria. Ésta es siempre una forma de planificación local, raramente comarcal o regional. Y el largo, mediano y corto plazo no suelen distinguirse dentro del ámbito de acciones comunitarias, aunque en algunos casos sería conveniente hacerlo. Si esto se hace, el largo plazo sería de unos tres años, el mediano plazo de uno a tres, y el corto plazo de seis meses a un año.

3. Principales criterios y pautas para la programación del desarrollo de la comunidad

Cuando se trata de elaborar un programa comunitario —cualesquier que sea el contenido del mismo—, es necesario trabajar con arreglo a determinados criterios o pautas operativas que la práctica de la planificación ha ido estableciendo con el fin de prever y organizar cursos de acción futura. Aplicadas estas pautas al trabajo comunitario, la experiencia parece indicar como los más importantes los siguientes criterios:

- Definir y enunciar claramente los objetivos y metas.
- Proponer objetivos y metas realistas.
- Establecer prioridades para el logro de objetivos y realización de actividades.
- Hacer elecciones compatibles y complementarias entre los objetivos.

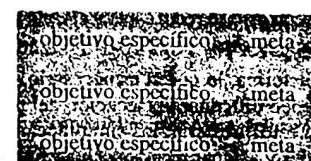
262

- Aplicar el principio de coherencia (global y sistemática) entre los objetivos propuestos, las acciones que se realizarán y los recursos que hay que movilizar.
- Determinar los instrumentos y medios adecuados a los fines, para asegurar la eficacia de la intervención.
- Establecer el tiempo y ritmo de realización del programa.
- La flexibilidad.
- Seleccionar los proyectos y actividades iniciales con arreglo a las exigencias propias del desarrollo de la comunidad.

a. Definir y enumerar claramente los objetivos y metas

Los objetivos de un programa o proyecto pueden definirse como los enunciados de los resultados esperados o como los propósitos que se desea alcanzar dentro de un período determinado a través de la realización de determinadas acciones articuladas en proyectos o actividades.

Realizar acciones y actividades sin objetivos es andar a la deriva; y formular objetivos sin operacionalizarlos en metas es quedarse en vaguedades. Por esta razón, definir y enunciar claramente los objetivos generales, los objetivos específicos y las metas es condición esencial y básica para la elaboración de planes, programas y proyectos.



En la práctica de los programas de acción social que pretenden generar procesos de participación de la gente, se procura que los objetivos y metas se establezcan por la convergencia o confrontación de los tres agentes intervenientes en este tipo de programas: la gente, los técnicos y la autoridad político-administrativa.

55

263

- La gente expresa los problemas y necesidades que, desde el punto de vista de sus intereses, preocupaciones o expectativas, son considerados los más importantes y significativos.
- Los trabajadores sociales proponen objetivos que se derivan de los resultados del estudio y diagnóstico realizado, y de los valores o ideología que ellos mismos sustentan.
- Por último, están los objetivos propuestos por la institución patrocinante u organizadora del programa (sea gubernamental o no gubernamental) y que se expresan a través de la autoridad política y/o administrativa.

Hay, pues, diferentes actores sociales que están presentes (en determinados programas), en la tarea de fijar las metas y objetivos. Cuando no hay coincidencias —y existe un verdadero juego democrático—, se hacen necesarias una discusión entre las diferentes propuestas y puntos de vista. Esta discusión puede ser más o menos técnica, pero puede ser también un mayor o menor juego de presiones de organizaciones, personas o agentes externos preocupados por ganar espacios. El resultado de esa discusión puede ir desde una simple confrontación de posiciones, hasta una búsqueda conjunta de soluciones reales expresada en la formulación de objetivos. Por otro lado, en la intervención de los diferentes actores sociales implicados, hay una mezcla de razones políticas y de razones técnicas. Es natural que así sea; lo lamentable e improductivo es cuando todo esto se reduce a una simple y vulgar politiquería que sólo pretende ocupar espacios de poder por parte de grupos o personas.

De cualquier forma, lo que sí es necesario, para evitar ciertos obstáculos que pueden dificultar la ejecución del programa o proyecto, es tener en cuenta estos tres criterios simultáneamente a la hora de establecer prioridades y asignar recursos. Dejar fuera alguno de ellos es un error: ni la gente, ni los técnicos, ni los responsables político-administrativos tienen, por sí solos, la razón en cuanto a la determinación de los objetivos. Si se quiere trabajar conjuntamente, los objetivos hay que establecerlos mediante una combinación racionalizada de todos los puntos de vista.

c. Establecer prioridades para lograr la solución de problemas, alcanzar los objetivos y realizar las actividades

No se puede intentar resolver todos los problemas y satisfacer todas las necesidades al mismo tiempo; y esto es así, no porque no se quiera resolverlos, sino porque tal propósito suele resultar inalcanzable, habida cuenta de que lo normal es que los recursos y los medios sean escasos. Esto lleva a la necesidad de establecer prioridades. Para establecer prioridades se sigue un proceso que comporta las siguientes fases:

- Definición de criterios para establecer prioridades en la atención de problemas. En esta tarea —como ya se explicó—, lo político-ideológico y lo técnico están íntimamente entrelazados. Desde el punto de vista técnico, puede resultar útil el método propuesto por Hanlon, basado en cuatro componentes:

1. Magnitud del problema: número de personas afectadas por el problema o que tiene algún tipo de necesidades.
2. Gravedad del problema.
3. Eficacia de la solución.
4. Factibilidad del programa o de la intervención; para cuya determinación hay que tener en cuenta cinco factores:

- pertenencia,
- factibilidad económica,
- aceptabilidad,
- disponibilidad de recursos y
- legalidad.

- Estimación y comparación de problemas, estableciendo la importancia relativa de los problemas a la luz de los criterios escogidos.

Digamos, por último, que el haber definido claramente los objetivos y las metas no significa que aseguramos que las decisiones tomadas sean correctas. Sólo significa que sabemos qué resultados queremos obtener y que lo que pretendemos alcanzar lo hemos decidido por consenso.

b. Proponer objetivos y metas realistas

Todo programa tiene que ser viable, pertinente y aceptable; esto es lo que garantiza la factibilidad de la intervención. No tiene sentido establecer objetivos óptimos, cuyo cumplimiento sea completamente improbable. Las propuestas maximalistas suelen ser poco operativas.

El programa debe ser **viable y operativo** en un doble sentido: en cuanto que los objetivos y las metas sean alcanzables, y también en cuanto que los medios e instrumentos sean adecuados. En cuanto a la **factibilidad**, está condicionada por cinco factores principales que favorecen u obstaculizan su realización:

- Factibilidad política: depende de que exista voluntad política de llevar a cabo el programa de desarrollo de la comunidad.
- Factibilidad económica: en este factor juega todo lo referente al costo-beneficio, costo-eficacia, costo de oportunidad y productividad.
- Factibilidad organizacional: es la que hace referencia a la existencia de la organización necesaria para su realización y la disponibilidad de personal apropiado.
- Factibilidad técnica: o disponibilidad de usar y aplicar la tecnología necesaria para su realización.
- Factibilidad sociocultural: que no existan barreras socioculturales capaces de obstaculizar su realización; porque afectan valores, creencias y modos de ser de la gente.

d. Hacer elecciones compatibles y complementarias entre los objetivos

Los objetivos pueden ser *alternativos* (se excluyen entre sí), *complementarios* (lo alcanzado por alguno de ellos es necesario para el desarrollo de otro u otros), o *independientes* (no tienen relación entre sí). El problema de elegir se presenta sólo en los dos primeros casos, o sea, cuando son alternativos o complementarios.

e. Aplicar el principio de coherencia (global y sistemática) entre los objetivos propuestos, las acciones para realizar y los recursos que se movilizarán

Esta coherencia entre objetivos, actividades y recursos debe asegurarse en cada momento la disponibilidad de recursos suficientes y adecuados para el desarrollo del programa comunitario, en donde la movilización y motivación de la gente puede sufrir un grave deterioro cuando la institución que promueve el programa no cumple en tiempo y cantidad la provisión de recursos.

f. Determinar los instrumentos y medios adecuados a los fines que aseguren la eficacia de la intervención

Para que los instrumentos y los medios sean adecuados, es necesario que reúnan algunos requisitos:

- Ser necesarios: no hay que escoger instrumentos y medios de los que se puede prescindir.
- Ser suficientes: en el sentido de que se basten para alcanzar las metas y objetivos.
- Ser potentes: en cuanto tienen la capacidad de atacar la situación-problema y de sortear los obstáculos y limitaciones que se presentan.

- Ser eficientes, es decir, que tengan capacidad para obtener los resultados propuestos en cuanto a la calidad y cantidad, y dentro de los plazos propuestos.
- Ser eficaces: en cuanto los medios utilizados son los más idóneos en relación con los objetivos y propósitos que se buscan.

g. Establecer el tiempo y el ritmo de la realización del programa

Se trata de ordenar las actividades de manera cronológica, precisando cuándo y dentro de qué límites de tiempo se debe realizar cada una de las actividades. Para ordenar y estructurar las actividades de un programa o proyecto, existen dos tipos de procedimientos principales:

- Los que utilizan un calendario de operaciones; el más conocido y utilizado es el cronograma de avance o diagrama Gantt.
- Los que utilizan una estructura de red: el algoritmo decisional, el diagrama de flujo, el PERT, el CPM y el ABC.

El tiempo que se va emplear para la ejecución total de un programa —y de sus diferentes etapas— depende de las metas propuestas y de los recursos disponibles; ello es precisamente lo que condiciona el ritmo y la velocidad. Pero, en los programas de desarrollo de la comunidad, el tiempo se establece teniendo en cuenta también el "ritmo de la gente" que participa; ello depende de la motivación que tienen, del nivel organizacional y operativo de las asociaciones de base, de la capacidad de innovar, de su nivel de conciencia y de la capacidad de trabajar en equipo.

Además, en el ritmo de realización de un programa, el respaldo político incide de una manera fundamental. También condicionan el ritmo de ejecución la posible resistencia por parte de grupos y sectores, cuyos intereses y privilegios se ven afectados por la realización del

programa, y toda otra serie de circunstancias coyunturales, ajenas a las posibilidades de previsión por parte de quienes hacen la programación. De ahí que, estrechamente ligados a todas estas cuestiones, se plantean el problema de la flexibilidad (en el modo de planificar) y la necesidad de una estrategia (en el modo de actuar).

h. La flexibilidad

Esta cualidad debe estar presente, tanto en la misma formulación del programa, como en los realizadores del mismo. Aunque en los procedimientos de programación hay una secuencia lógica y una propuesta de articulación de las diferentes fases y tareas, es preciso adaptarse continuamente a las situaciones particulares, que son siempre cambiantes. En la formulación del programa hay que prever un margen operativo para situaciones o circunstancias cambiantes o de emergencia; mientras quien realiza y lleva a cabo el programa ha de manifestar su flexibilidad, en la capacidad de reaccionar rápidamente frente a lo imprevisto que, aunque rompa la secuencia operativa pre-establecida, no debe perder la direccionalidad del programa. Lo mismo que las estrategias de intervención, la flexibilidad es algo para tener en cuenta, básicamente, en la fase de ejecución.

i. Seleccionar los proyectos y actividades iniciales con arreglo a las exigencias propias del desarrollo de la comunidad

¿Con qué criterios seleccionar los primeros proyectos? ¿Con qué actividades iniciar un programa de desarrollo comunal? Ésta es la cuestión que aquí vamos a examinar.

El punto de partida del o de los proyectos de acción comunitaria es una situación/problema. Sin embargo, desde el punto de vista de cada uno de los miembros de la comunidad, lo que inicia e impulsa el desarrollo de toda acción es la insatisfacción con las condiciones existentes en la comunidad y el deseo de salir de esa situación. Cuando la gente está hundida en la resignación —mientras no salga de esa situación—, no hay posibilidad de iniciar un programa de desarrollo comunal, aun-

que sí se pueden llevar a cabo acciones preparatorias para el desarrollo comunal. También pueden darse casos en los cuales la gente está insatisfecha de su situación, pero no hace nada para salir de ella; el punto de partida no es idéntico al anterior, pero tampoco aquí están dadas las condiciones para iniciar el programa.

Pero volvamos a la cuestión fundamental que hemos planteado. ¿Con qué criterios seleccionar los primeros proyectos? Antes de responder a esta cuestión, conviene hacer algunas reflexiones sobre las preocupaciones y motivaciones de la gente. En este punto, hay que tener sumo cuidado de no mitificar la realidad del pueblo, como si éste tuviese siempre deseos de mejorar su situación, cambiando las estructuras que lo marginan u oprimen.

De ordinario, lo que preocupa a la gente son problemas de la vida cotidiana. Esta preocupación puede tener matices muy dispares: algunos sólo están en la bohemia alegre, interesados por "pan y circo"; la mayoría centra lo fundamental de sus preocupaciones cotidianas en la familia, especialmente en los hijos; a otros, simplemente les preocupa vivir felices, en el sentido de "pasarlo bien".

Salvo los casos de desarraigamiento en las grandes ciudades, también el entorno (su barrio, su pueblo, su tierra) suele ser el motivo de preocupación de la gente. Ampliando el círculo, la gente suele sentir —con intensidad variada, según las circunstancias y lugares— lo que podríamos llamar "lo nacional", relacionado fundamentalmente con valores que hacen a su propia identidad cultural.

Ahora bien, en estos ingredientes que configuran la vida cotidiana, hay que encontrar las motivaciones para la acción y para la reflexión. Desde ahí, es posible iniciar un proceso de transformación de la sociedad y una elevación del nivel de conciencia de grandes sectores del pueblo.

No ignoro que ciertas circunstancias externas pueden constituirse como una especie de matriz en la que se gestan situaciones nuevas, que no sólo dan una mayor conciencia de los problemas, sino que —además— impulsan a nuevas acciones. Pero, fuera de esos hechos de excepción, desde los problemas de la vida cotidiana hay que insertar y engrasar todos los proyectos de desarrollo comunal.

La mayor parte de la gente —que es gente normal— no se mueve por grandes principios, ni por interpretaciones del proceso histórico, ni por el PNB, ni por planes de desarrollo nacional, sino por cosas más pedestres, pero para ellos más decisivas. Esas motivaciones las encuentran en lo que "pueda hacerlos más felices", diríamos simplificando. Pero, en eso —aparentemente lo más pedestre—, puede encontrarse la verdadera finalidad de la existencia. Qué duda cabe de que puede errarse acerca de lo que es la felicidad, pero a nivel de esas inmediateces se mueve la inmensa mayoría de la gente. Igualmente, es cierto que existen personas que trascienden la actitud media de los mortales, pero son minoría.

¿Qué es lo que hace feliz a cada persona? Ello depende del sistema de valores y del proyecto de vida personal... Lo que nos interesa destacar es el punto de partida de toda acción, y esto podemos formularlo de una manera más general diciendo: todo programa de desarrollo de la comunidad debe comenzar desde "aquellos" que es existencialmente significativo para la gente.

4. Programar las estrategias de acción

Hablar de "planificación estratégica" no es sólo una cuestión de denominación, sino un cambio de concepción tanto en la forma de programar, como en el modo de llevar a cabo las actividades... Aquí queremos incorporar las ideas sustanciales de esta concepción a la metodología y práctica del desarrollo de la comunidad. En otras palabras: consideraremos necesario que trabajador o promotor comunitario tengan elementos para expresar (o clasificar, al menos) su estrategia preferida.

La estrategia tiene que ver con los dos criterios o pautas antes enunciadas, de manera particular con la flexibilidad, pero se trata de algo más abarcativo. Si bien la estrategia se ha de tener en cuenta en la forma de programar, ella adquiere toda su importancia y significación en la acción.

En sentido general, el término se utiliza para designar el arte de

combinar, coordinar, distribuir y aplicar medios y acciones llevadas a cabo deliberadamente para alcanzar metas y objetivos a largo plazo o para producir resultados.

Mientras los procedimientos metodológicos tradicionales suponen un camino único (no hay que hacer elección dentro del proceso general pre-establecido), la estrategia implica elegir, casi siempre decidir, entre elecciones múltiples. Y en cuanto utiliza procedimientos, éstos se caracterizan por su flexibilidad en el "cómo hacer" en cada coyuntura o momento del proceso, pero con una clara direccionalidad en cuanto a la orientación hacia el logro de objetivos concretos.

Toda estrategia, cualquiera que sea su ámbito de aplicación, para ser válida, debe cumplir con una serie de requisitos y condiciones:

- a. Ser coherente con el objetivo que se pretende alcanzar. Esto supone un análisis y articulación de medios-fines, de modo que todas las acciones y medidas se han de aplicar de cara al logro de los objetivos propuestos.
- b. Mantener una secuencia de acciones (adaptadas a los momentos coyunturales), que se suceden para alcanzar una "situación objetivo".
- c. Las acciones emprendidas en cada circunstancia han de ser escogidas o seleccionadas con ayuda de la información disponible (recordemos que el diagnóstico ha de servir de base para la formulación de estrategias). También se tendrá en cuenta la situación contextual, con particular referencia a los factores que influyen en la situación como elementos determinantes y/o condicionantes de la misma. Esto no excluye que, en el modo de responder en situaciones coyunturales, la estrategia se apoye también en la intuición y en la "comprensión súbita" (insight).
- d. Identificar los recursos disponibles (humanos, técnicos, financieros y materiales) de tal modo que las acciones que se emprendan sean realistas. Por otro lado, como los recursos casi siempre son escasos, tenemos que saber aprovecharlos de la mejor manera posible.
- e. Tener en cuenta la presencia, la acción y los intereses de otros actores

sociales que operan en el mismo escenario y que están —o pueden estar— interesados en promover u obstaculizar un programa, proyecto o actividad.

- f. Maximizar la utilidad esperada y minimizar la pérdida máxima.
- g. Maximizar la ventaja mínima y minimizar el contratiempo o dificultad máxima.

Descendiendo a aspectos prácticos acerca del modo de formular una estrategia que, por definición, es orientar y reorientar la acción según las circunstancias y situaciones coyunturales, queremos señalar un modo práctico, didáctico y sencillo de aplicar. Utilizable para los trabajos de desarrollo de la comunidad, puede emplearse también en diferentes situaciones. Una regla mnemotécnica "SODA-MECA" permite recordar y aplicar en circunstancias que se presentan en las situaciones corrientes en el ámbito de la intervención social.

Situación	Acción estratégica a desarrollar
Satisfactoria	Mantenerla
Oportunidad	Explotarla
Defectuosa	Corregirla
Amenazante	Afrontarla

BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, E. (2003). Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad; Buenos Aires: Humanitas. Colección Política, servicios y trabajo social. Volúmenes I, II y III.

González Reyes, R. (1979). Desarrollo de la comunidad para los conjuntos habitacionales del Departamento del Distrito Federal. Tesis de licenciatura en Sociología. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Ripol-Millet, A. (2001). Familias,...trabajo social...y mediación...Barcelona: Paidos.

heterogeneo - desigual - compuesto de partes de diversa
naturaleza

homogenizante mismo genere son igual naturaleza

asimétrica - No tiene simetría

Simetría - Proporción adecuada de las partes de un
todo entre sí y con el todo mismo

Armonía de posición de las partes, o partes
similares entre respectivo de otras y con
referencia a un punto determinado



LENGUA NACIONAL

En 1922, durante la presidencia de Alvaro Obregón, la Comisión Nacional de Estudios de Textos Históricos y Documentales presidida por el Dr. José Martínez de Sobrino dio a conocer los resultados y conclusiones en el informe que participaron tanto el presidente como el Dr. Obregón y otros miembros de la comisión. Se realizó una introducción en las partes de la historia mexicana contemporánea, incluyendo la historia de la Comisión, la historia de la República, y la historia de la Simbolización. La parte más importante del informe es la sección dedicada a la historia de la Revolución Mexicana.

En estos días se ha hecho una gran cantidad de trabajo en la elaboración de los informes y se han establecido las bases para la ejecución de las obras.

وَمِنْهُمْ مَنْ يَرْجُو
أَنْ يُنْهَا فِي الْأَرْضِ
أَوْ أَنْ يُنْهَا إِلَى قَرْبَ
النَّارِ وَمِنْهُمْ مَنْ
يَرْجُوا أَنْ يُنْهَا
إِلَى بَيْنِ السَّمَاوَاتِ
وَالْأَرْضِ فَلَا يَعْلَمُ
أَنَّمَا نَهَا إِلَيْهِمْ
إِلَّا مَا كَانُوا
يَعْمَلُونَ