



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

A LOS ASISTENTES A LOS CURSOS

Las autoridades de la Facultad de Ingeniería, por conducto del jefe de la División de Educación Continua, otorgan una constancia de asistencia a quienes cumplan con los requisitos establecidos para cada curso.

El control de asistencia se llevará a cabo a través de la persona que le entregó las notas. Las inasistencias serán computadas por las autoridades de la División, con el fin de entregarle constancia solamente a los alumnos que tengan un mínimo de 80% de asistencias.

Pedimos a los asistentes recoger su constancia el día de la clausura. Estas se retendrán por el periodo de un año, pasado este tiempo la DECFI no se hará responsable de este documento.

Se recomienda a los asistentes participar activamente con sus ideas y experiencias, pues los cursos que ofrece la División están planeados para que los profesores expongan una tesis, pero sobre todo, para que coordinen las opiniones de todos los interesados, constituyendo verdaderos seminarios.

Es muy importante que todos los asistentes llenen y entreguen su hoja de inscripción al inicio del curso, información que servirá para integrar un directorio de asistentes, que se entregará oportunamente.

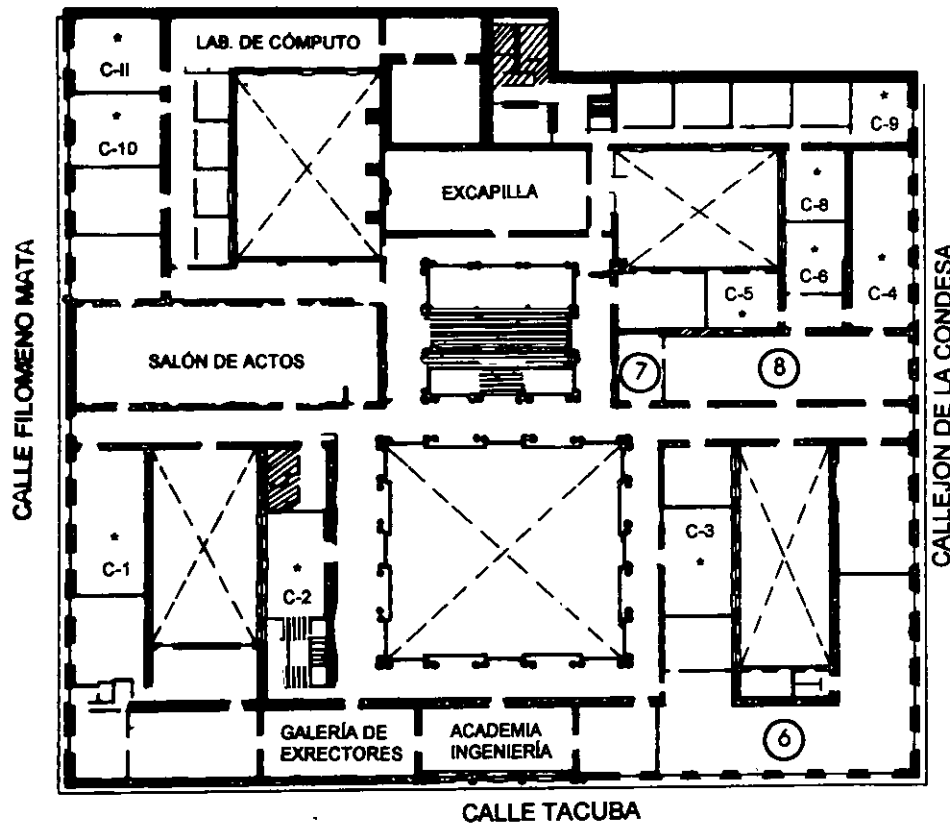
Con el objeto de mejorar los servicios que la División de Educación Continua ofrece, al final del curso deberán entregar la evaluación a través de un cuestionario diseñado para emitir juicios anónimos.

Se recomienda llenar dicha evaluación conforme los profesores impartan sus clases, a efecto de no llenar en la última sesión las evaluaciones y con esto sean más fehacientes sus apreciaciones.

Atentamente

División de Educación Continua.

PALACIO DE MINERÍA



GUÍA DE LOCALIZACIÓN

1. ACCESO
2. BIBLIOTECA HISTÓRICA
3. LIBRERÍA UNAM
4. CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN "ING. BRUNO MASCANZONI"
5. PROGRAMA DE APOYO A LA TITULACIÓN
6. OFICINAS GENERALES
7. ENTREGA DE MATERIAL Y CONTROL DE ASISTENCIA
8. SALA DE DESCANSO

SANITARIOS

* AULAS

1er. PISO

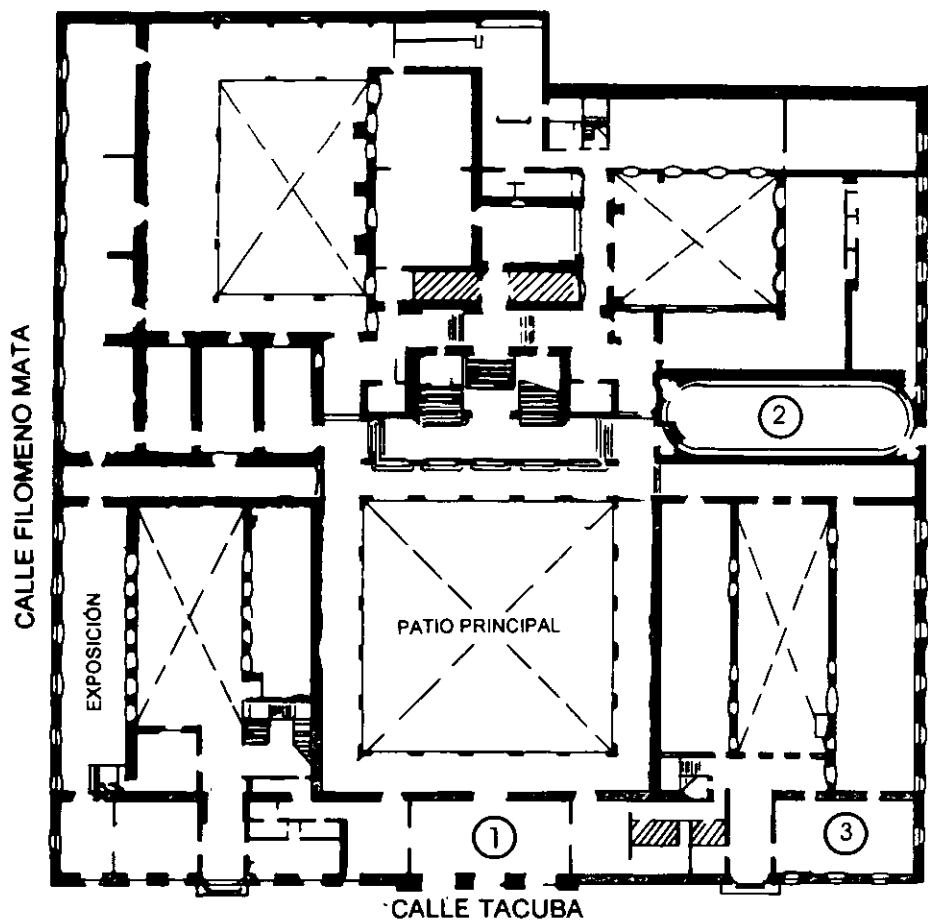


DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA
FACULTAD DE INGENIERÍA U.N.A.M.
CURSOS ABIERTOS

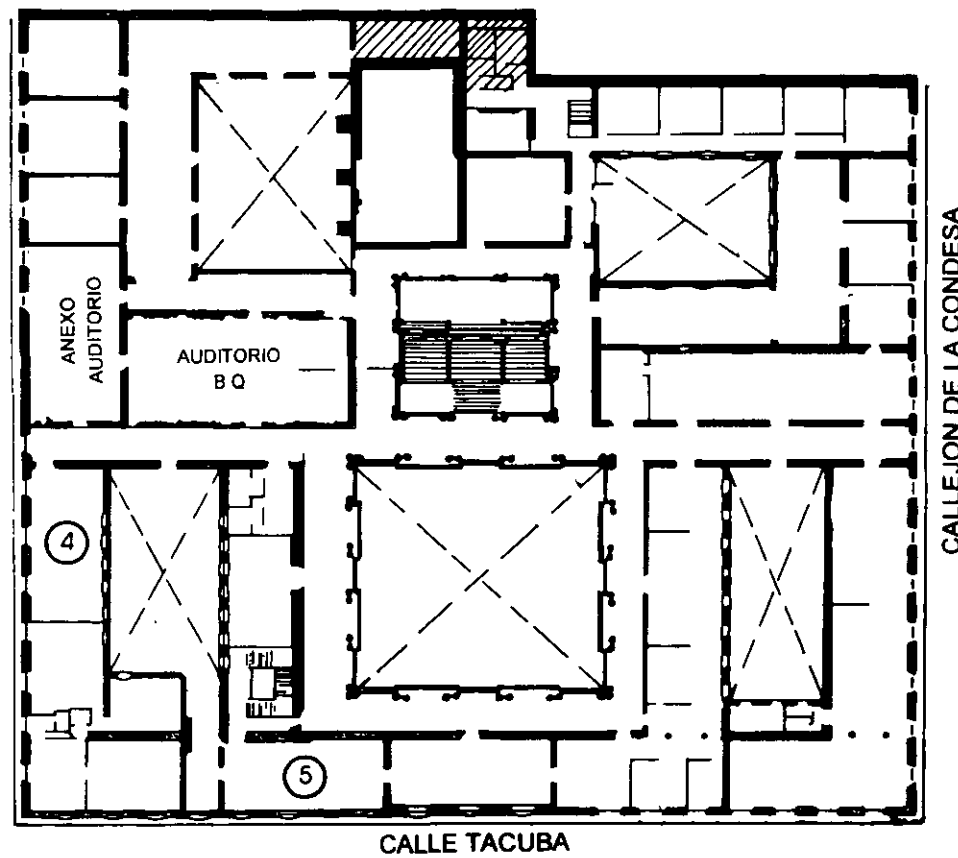
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA



PALACIO DE MINERIA



PLANTA BAJA



MEZZANINNE



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

INVESTIGACION
ORGANIZACION
Y DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD

Rosendo Escalante Fortón
Max M. Miñano G.

61 Secretaría de Educación Pública
Instituto Federal de Capacitación del Magisterio
Biblioteca Oedagógica de Mejoramiento Profesional

Primera edición, 1966 –
Segunda edición. 1967

Derechos reservados conforme a la ley

Ediciones Oasis, S. A. 1967

Monterrey 46 – México 7, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

INDICE

<i>Prologo</i>	9
Introducción	13

I La Realidad Socio - Cultural del Hombre

1. La Cultura	22
2. La Sociedad	30
3. Concepto de comunidad	33
4. Concepto de cambio	35
5. El papel de los inventos y el descubrimiento en el Cambio	38
6. Cambio cultural y cambio social	40
7. La dinámica del cambio	43
8. Principios generales del cambio cultural	47
9. El cambio Socio-cultural de las comunidades rurales de México	51
Bibliografía	52

II

Estructura y Dinámica Social de la Comunidad

1. El ámbito territorial de la comunidad	53
2. El componente población	55
3. La Morfología horizontal	56
4. Morfología vertical	58
5. El componente cultural	60
6. La estructura social	62
Bibliografía	68

III

Teoría General del Desarrollo de la Comunidad

1. Desarrollo y subdesarrollo	69
2. Significado y alcance del desarrollo de la Comunidad	75
3. Elementos fundamentales del desarrollo de la Comunidad	80
4. Principios de la organización de la comunidad Para el desarrollo	82
5. Planificación para el desarrollo, su objeto y características	88
Bibliografía	89

IV

El Estudio de la Comunidad

1. Concepto de investigación social	101
2. La investigación social en el desarrollo de la comunidad	103
3. Objetivos de la investigación	106
4. Métodos de investigación social	107
5. Las técnicas de la enumeración completa	108
6. El muestreo	109
7. El estudio de casos	114
8. Técnicas del procedimiento ecológico	115
9. Técnicas del procedimiento de selección, distribución e identificación	123
10. Las técnicas para la observación y recopilación de datos	125
11. La cédula	131
12. Las técnicas de la crítica y clasificación de los datos	136
13. Procedimientos para el tratamiento de los resultados del conteo	169
14. Procedimientos para la elaboración del informe	169
Bibliografía	171

V

Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad

1. Uso de los datos de la investigación	177
2. Las áreas del desarrollo de la comunidad	181
3. La economía rural	183
4. La salud	184
5. El hogar	185
6. La recreación	186
7. Conocimientos básicos	187
Bibliografía	

VI

La programación del Desarrollo de la Comunidad

1. Importancia de la programación	189
2. Tipos de programas	197
3. Iniciación y conducción de programas	210
4. La participación popular en el desarrollo de los programas	218
5. Formación adecuada de personal para el desarrollo de los programas	223
6. Niveles de coordinación en la ejecución de programas de desarrollo comunal	228
Bibliografía	236

VII

La Escuela y la Comunidad

1.	La Escuela, una institución de la comunidad	239
2.	Carácter educativo y de organización del desarrollo de la comunidad	245
3.	Papel del supervisor de educación (inspector escolar), del director de educación primaria y del maestro de grupo, en el desarrollo de la comunidad	246
4.	La educación y el desarrollo económico	253
5.	La educación como inversión y como una gran empresa	
	Bibliografía	

VIII

Evaluación

1.	Concepto, necesidad e importancia de la evaluación	259
2.	Características de la evaluación	260
3.	Qué debe evaluarse en el proceso de desarrollo	261
4.	Posibilidades de evaluar el progreso de los programas de desarrollo	265
5.	Objetivos generales	274
6.	Objetivos específicos	275
	Bibliografía	278
	Anexo 1	279
	Anexo2	283

Prólogo

Para el investigador social, como para quien trabaja o le atraen las actividades concernientes al desarrollo de la comunidad, toda nueva experiencia en este campo del que se toma conocimiento, estimula propósitos e inquietudes.

Rosendo Escalante-Fortón y Max H. Mifiano García nos ofrecen en este volumen, un estudio en el que destacan la importancia del papel que juega la realidad sociocultural del hombre en el desarrollo de la comunidad, consideran los factores estructurales de la misma desde diferentes ángulos de observación, los que influyen en el proceso del cambio y la actitud grupal, que contribuyen a identificar en el medio, un nivel de progreso como resultante de la dinámica social.

En un cuidadoso proceso de observación sobre el orden evolutivo de todo fenómeno social, los autores estiman necesario identificar, en relación con los factores que influyen el desarrollo, a la ecología: el estudio de las características del ambiente físico y de las reacciones del individuo con dicho ambiente y viceversa; continuando en el orden que se trazaron, penetran en el campo de la morfología social, para considerar los aspectos estructurales que deciden, al menos externamente, la fisonomía de las sociedades.

Formulan consideraciones sobre la estratificación social, tan marcada en algunas poblaciones de México, como de otros países de América Latina y de las causas por las cuales no es fácil que las gentes respondan de inmediato al llamado del promotor o conductor de la comunidad.

Sobre la teoría general del desarrollo de la comunidad examinan con sobriedad los aspectos económico y social, cuyas manifestaciones en el medio permiten observar la

La Realidad Socio - Cultural del Hombre

El hombre, en cualquier lugar, se encuentra rodeado de innumerables objetos y elementos naturales, así como de otros hombres. Para desarrollar su vida, él utiliza muchos de estos objetos y elementos; en el grado en que sus necesidades lo exigen y de acuerdo a sus posibilidades tecnológicas. También depende del concurso de sus semejantes con quienes vive.

El sus semejantes y todo lo que se encuentra a su alrededor, dentro de un área geográfica, con límites más o menos conocidos, es su medio ambiente. Todo este conjunto, no es un agregado en el que las partes que lo constituyen nada tienen que ver entre sí, sino que conforman un todo, con un sinnúmero de interrelaciones e interacciones del hombre con sus semejantes, del hombre y el medio natural y el creado por él; todo está entretelado en una complicada red en que el comportamiento humano se encuentra sujeto por una serie de formas de conducta, previamente establecidas. Este conjunto o totalidad de intrincadas interrelaciones del hombre y su medio, también sufre constantes modificaciones totales o parciales en su estructura y funciones, unas veces a ritmo acelerado y otras, a ritmo apenas perceptible. Este mundo de hombres, cosas, normas, funciones, estructuras, etcétera, en cuanto se enfoca desde el punto de vista del hombre mismo y de lo inherente a su vida, es la *realidad socio-cultural del hom-*

Esta realidad la representaremos por cinco categorías: el medio, la sociedad, el tiempo en el que está implícito el fenómeno de la evolución y la historia, la cultura y, por último, el hombre mismo, complejo psicosomático colocado en el lugar de convergencia de las cuatro categorías citadas. Cualesquiera que sean los objetivos del estudio del hombre se llegará a una comprensión orgánica si no se toma en cuenta su realidad socio-cultural; aun cuando aplicásele como unidad psicosomática, se encontrará siempre que el contenido de ella, no es independiente de dicha realidad.

Es tal la ponderación de esta realidad socio-cultural del hombre, que existe un conjunto de disciplinas científicas dedicadas a su estudio. Son las llamadas ciencias sociales. Ellas, aisladamente, observaron una parte de esta realidad, y cada una, por su lado, llegó a resultados visiblemente válidos aunque unilaterales e incompletos, la solución de esto, no es forzar a que estas disciplinas invadan campos de estudio fuera del objeto de sus intereses, ni es posible crear una superdisciplina que abarque todos estos fenómenos, a pesar de que estas disciplinas de las ciencias sociales es tan interesadas todas en el comportamiento humano.

Felizmente, los científicos están conscientes e interesados en esta problemática y tratan de salvar las fronteras que, los constriñen y que, en su mayoría, son artificiales; así se inicia la integración de las ciencias sociales.

El esquema conceptual que presentamos a continuación (1), nos ha de ilustrar gráficamente el planteamiento que hacemos de esta realidad. El esquema se compone de cuatro planos superpuestos, el plano de la base representa la realidad socio-cultural del hombre, agrupando todos los fenómenos en cinco categorías: *el hombre*, categoría directriz y realidad psicosomática condicionada e interrelacionada a otras. *El medio físico*, categoría espacial con todos sus elementos naturales y materiales, y campo de acción o escenario de sus vivencias. *La evolución*, que representa la categoría temporal, cómo elemento del proceso de cambio, cualquiera que sea su dirección. *La sociedad*, o sea el grupo, con toda la urdimbre o tejido de las interacciones o interrelaciones humanas (2), por último *la cultura*, particularidad como dijera Wingsley Davis: "si es que hay un factor particular que explique la regularidad del hombre, es el siguiente: el , sólo él, tiene cultura". "La cultura, producto reversible, es decir, efecto y causa de esa gama de relaciones sociales, condicionada también por la evolución y el medio y expresado en todo el conjunto de usos, creencias, costumbres y objetos materiales transmitido en tiempos y en espacios por sociedades determinadas, puede decirse que es el producto terminado de la acción del hombre." (3)

Todo el contenido de la realidad socio - Cultural, es el objeto formal de estudio de nueve ciencias, tales son: Sociología, antropología, psicología, historia, demografía, geología, educación y política. Cada una de ellas ha tomado como campo propio de observación una parte del comportamiento humano. Este conjunto de ciencias ocupa el plano superpuesto al de la realidad socio ~ cultural del hombre y, encima de éste, se encuentra el plano de la proyección del conocimiento, dividido en tres grandes intereses: uno, la integración científica, que consiste en el afán del conocimiento por el conocimiento mismo, o ciencia pura; el otro, el desarrollo del pensamiento social, o sea la dirección adecuada, del, uso del conocimiento con fines sociales y materializada en la tercera gran proyección, lo que representa la integración, de verdaderos sistemas o procesos de aplicación del conocimiento que son realizados al través de la planificación económica la antropología aplicada, los programas de desarrollo y el desarrollo de la comunidad.

El cuarto y último plano corresponde a los objetivos generales; también divide su campo en tres grandes fines: el desarrollo del conocimiento, la solución al problema existencial y la preservación de la humanidad a través de una acción planificada, este plano entra en el terreno ético filosófico que por hoy no trataremos de analizar. Lo importante para nosotros es saber qué relación guardan la realidad socio - cultural del hombre, las ciencias sociales y el desarrollo de la comunidad.

Según el esquema conceptual, el desarrollo de la comunidad comprendido en el plano de la proyección del conocimiento, es una parte de los sistemas, medios, técnicas y métodos prácticos y adecuados de aplicación del conocimiento de las ciencias sociales, con el objeto de mejorar el nivel de vida del hombre y su grupo, mejor dicho, procurar bienestar en todos los aspectos para aquellos grupos humanos que por diversas causas no han alcanzado los beneficios que la técnica y el desarrollo industrial han puesto al alcance del hombre. El desarrollo de la comunidad no es una disciplina o una ciencia (ni tiene un campo concretamente asignado); su acción es multifacética y su contenido se nutre en todos los conocimientos alcanzados por las ciencias sociales y otras ciencias. Se vale de todos los recursos necesarios y sus fines y objetivos no son de conocimiento o están dentro del terreno heurístico. Trata de alcanzar objetivos enteramente prácticos, muchas veces apresurando procesos naturales de cambio por medios artificiales o provocando desintegración o desorganización de sistemas sociales naturales que por la fuerza de la tradición superviven y que, en la actualidad, son incompatibles con los logros de la civilización occidental que dispone de satisfactores más adecuados a las necesidades del hombre y su grupo. Podemos describir someramente algunas formas de comportamiento de grupos contemporáneos considerados como primitivos, los jíbaros, grupo de tribus que residen en las zonas de origen de la vertiente del río Amazonas, en la parte norte de la República de Perú y sureste de Ecuador. Estas tribus se exterminan entre ellas en luchas interminables; cuando un guerrero logra dar caza a su enemigo, al que ha perseguido durante algún tiempo, debe realizar una serie de ceremonias en las que el fin material último es el de poseer la cabeza achicada de su víctima la que, una vez lograda a través de procedimientos y ritos mágicoreligiosos, guarda como trofeo para que le dé prestigio frente a los miembros de su grupo. El brujo ha jugado un papel importante en estas guerras de exterminio, así como el conjunto de normas y valores morales que han determinado esta forma de conducta que todos los miembros, hombres de la tribu, llegada la edad, deberán realizar, a no ser que esta forma de comportamiento sufra algún cambio. La conducta descrita forma parte de la realidad sociocultural de estos grupos de organización tribal y economía de autosuficiencia. Refiriéndonos a nuestra propia realidad, a nuestro ámbito geográfico, en muchas comunidades de las zonas rurales de la República, y posiblemente en las menos desarrolladas del país es tradicional, la realización de grandes fiestas religiosas durante 2 o 3 días, con participación de casi toda la población de la comunidad; se hacen enormes gastos para los arreglos de la iglesia contratan música y se consumen grandes cantidades de bebidas embriagantes, terminando dichas fiestas en borracheras en masa. Toda la comunidad está invitada, la mayoría de sus miembros participa en una u otra forma. Por supuesto, todo esto llega a costar mucho dinero; dinero que es y será fruto de una serie de esfuerzos sacrificios de dos o tres familias de la comunidad, quienes han sido designadas responsables para la realización de dichas festividades religiosas ya quienes, generalmente, se les denomina mayordomos. Muchas veces esta clase de festividades se realizan 3 o 4 veces durante el año en una comunidad. La más pobre, por lo menos hace dos fiestas al año. Su persistencia esta asegurada institucionalmente, las familias integrantes la comunidad deben turnarse para la realización de dichas festividades. Charles Erasmus dice que son formas de sanción conspicua, frecuentemente en función en los grupos primitivos y en grupos tradicionales, con distintas modalidades, pero con el mismo fin que ahora nuestras comunidades rurales las fomentan incluyendo nuevas formas.

En términos generales estos dos ejemplos pueden darnos una, idea de la variedad y numerosas formas de comportamiento humano. Aun tratándose del mismo tipo de

necesidades, los modos de satisfacerlas varían de un grupo a otro, esa diferencia de formas o modos de solución frente a una misma situación, es lo que llamamos diferenciación cultural.

Estas diferencias de realidades socio - culturales también pueden presentarse en medios físicos similares; con mayor razón, las peculiaridades del medio físico, la cultura, organización social y el tiempo, impregnan de particularidades específicas a cada grupo social y a su realidad socio - cultural.

1. LA CULTURA

a) LOS DOS SIGNIFICADOS DEL TÉRMINO CULTURA

El término cultura tiene dos significados, uno de ellos corresponde al habla popular que se considera como sinónimo de instrucción y que permite a un individuo conducirse con refinamiento frente a situaciones de convivencia social. En algunos casos se identifica con la posesión de un cúmulo de conocimientos y la persona poseedora se considera como culta. Con frecuencia la erudición también es signo de cultura. Esta connotación dada al término cultura, generalmente se considera como calificativo individual. La gente, al referirse a personas, muchas veces hace diferencias entre ellas utilizando las palabras de cultas o incultas. Cuando se habla de indígenas o miembros de grupos aborígenes no identificados con la cultura occidental, casi siempre son calificados de incultos. En la República Mexicana como en los pueblos latinoamericanos, son consideradas generalmente como incultas, las personas que no hablan español y no han llegado a aprender a leer y escribir. El grado de cultura de una persona es medido de acuerdo con los grados de instrucción alcanzados; y, aquéllos que llegaron a las aulas universitarias, generalmente son señalados como gentes de mucha cultura. El otro significado corresponde a la connotación científica que se da al término cultura. A pesar de que la historia no ha podido registrar las proezas del hombre en épocas remotas; por los rastros dejados por él se infiere su existencia sobre la faz de la tierra. Estas inferencias principalmente se han hecho utilizando los restos de cosas, objetos o artefactos que ha dejado el hombre, y gracias a la arqueología se ha podido, por lo menos en cierta medida, desentrañar las características de tal existencia. Así pues, prácticamente al hombre se le conoce desde cuando se encuentran restos de objetos fabricados por él y que no son otra cosa que el producto de su cultura, es decir, de sus formas y modos de satisfacer sus necesidades. De manera que la cultura, científicamente hablando, es todo lo creado por el hombre para satisfacer sus necesidades y lograr que la especie humana sobreviva. Las creaciones del hombre tienen en cierta medida una continuidad y secuencia temporal; es decir, los artefactos o formas de satisfacción posteriores o actuales, tienen su principio en experiencias anteriores; si se trata de cultura material, podemos afirmar que un artefacto es producto del perfeccionamiento de artefactos anteriores creados con el mismo fin; lo que nos indica que inclusive el hombre más primitivo, es poseedor de cultura.

Si observamos al jíbaro de nuestra descripción anterior, veremos que sus antecesores y él mismo, en la actualidad, poseen una serie de reglas para conducirse dentro de su grupo, un cúmulo de formas para satisfacer sus necesidades de alimentación, de abrigo, de seguridad, de salubridad, etcétera; las cuales, posiblemente no serán de nuestra aprobación como formas adecuadas para satisfacer dichas necesidades; pero para ellos, de acuerdo a su grado de desarrollo y organización social, son soluciones que funcionan. Ese cúmulo de satisfactores materiales, sociales, económicos, espirituales y morales, con todas implicaciones e interrelación o interacción, se denominan cultura. Simplificando más nuestra explicación, el arco y la flecha, con los que generalmente se proveen de alimentos animales, es un elemento de su cultura material. Este elemento tiene un principio o técnica de manejo que llega a nivel de adiestramiento, y que, en una fase inicial, es transmitido de generación a generación; para tal hecho, también cuentan con formas funcionales de transmisión que, dentro del marco de nuestra cultura llamaríamos educación. Tenemos innumerables ejemplos para dar una idea aproximada de lo que es la cultura y sus diferencias de grado entre una y otra hasta llegar a la más refinada, posiblemente, podríamos considerar como tal, a la cultura occidental de la que somos partícipes.

b) EL CONCEPTO DE CULTURA

La cultura es componente de la realidad socio-cultural del hombre y lo hemos visto apenas como un enunciado sin penetrar en los detalles pertinentes a nuestro interés. Ahora trataremos de entenderla, siempre considerada como una parte importante del plano que muestran las otras categorías, tales son: medio físico, evolución, sociedad y hombre. También hemos enumerado las ciencias sociales quedas en escudriñar las leyes y regularidades de esa realidad socio-cultural del hombre. Están integradas en un conjunto de 9 disciplinas y complementadas por disciplinas o interciencias como la antropología social, estadística social, que estudian aspectos del comportamiento humano con distinto enfoque y procedimientos metodológicos nuevos que tienden a aproximar, cada vez más, a las ciencias sociales. De manera que las observaciones hechas por las tres últimas nuevas disciplinas, han permitido escudriñar con detalle, fenómenos correspondientes a varios campos de la realidad. La cultura como parte de la realidad socio-cultural del hombre, es campo de estudio- asignado a varias ramas de la antropología. No entremos en mayores detalles referentes a esta ciencia cuyo objeto es el hombre y sus obras; sino que exclusivamente, vamos a tratar de llegar a captar con la mayor objetividad posible, el criterio conceptual de lo que es la cultura; concepto que nos servirá posteriormente para entender su relación con procedimientos del desarrollo de la comunidad. Antes de plasmar nuestro criterio vamos a respaldarnos con algunos conceptos de importantes estudiosos de la materia. Herskovits dice: "Una cultura es el modo de vida de una población; en tanto que una sociedad es el agregado organizado de individuos que siguen un mismo modo de vida. En términos más sencillos todavía: Una sociedad está compuesta de gentes; el modo como se comportan es su cultura. Ahora, vamos a ver qué dice Dittmer. Para él: cultura es el conjunto orgánicamente crecido y acoplado de todas las adquisiciones e la actividad del espíritu humano o sea de todo el saber, poder y de todas las instituciones en los campos de la economía, asociación, mundo de creencias, arte y ciencia, que permitan a la unidad étnica que las sostiene, realizar la lucha por la vida y la conservación del equilibrio, endoétnico".

Además, Dittmer hace una clara diferenciación al decir que la civilización podría identificarse con el proceso de perfeccionamiento como resultado de la constante

adaptación que se hace de los elementos espirituales, tecnológicos y materiales de la cultura, o dicho de otro modo, ese desarrollo constante de la técnica, del conocimiento y de los artefactos, con afán de hacerlos más adecuados a nuestras necesidades, se llama civilización y, la cultura, sería el modo en que un determinado grupo humano, selecciona y elabora subjetivamente, de acuerdo a sus características y tradiciones, los objetos de la civilización, así como el modo de aprovechar los recursos que el medio ambiente le proporciona. Si la cultura en términos generales, tal como la han definido los estudiosos de esta realidad, es el modo con que un grupo humano o una sociedad, resuelve o satisface sus necesidades materiales, sociales y espirituales; ¿cómo podemos definir la cultura de una grande, mediana o una pequeña comunidad?; ¿cada una de éstas tiene su propia cultura original modo de vida? Por supuesto que cada comunidad grande o pequeña, es subsidiaria de una organización mayor o pertenece a un sistema social más amplio. Además son los límites geográficos controlados por los miembros de la comunidad los que dividen una cultura de otra.

Tenemos grupos humanos viviendo en una misma área geográfica utilizando los mismos recursos naturales; sin embargo sus costumbres, sus modos de vida son distintos; también tenemos grupos humanos, alejados unos de otros, en medios físicos muy diferentes, que no han tenido contacto o comunicación entre ellos y sus modos, sus costumbres, sus sistemas sociales son muy parecidos. El aislamiento geográfico, las imposibilidades de comunicación de una comunidad con otras, son factores que hacen que unas tengan peculiaridades culturales que las hacen diferentes de otras y, tal vez, uno de los factores de mayor consideración, es la intensidad y las características con que el proceso histórico ha impregnado en el contenido cultural de nuestras comunidades, ciertas peculiaridades que han de diferenciarlas en algunos aspectos.

Hablando de la sociedad mexicana, podemos afirmar que está compuesta por una variedad de comunidades cuyo matiz cultural varía, desde modos de vida enteramente occidentales, rezagos culturales coloniales, hasta grupos con presencia de rasgos de cultura aborigen.

Los diferentes elementos de este matiz cultural o se presentan de manera uniforme en toda la extensión territorial de México, ya que algunos de los componentes culturales tradicionales o modernos, funcionan actualmente con mayor intensidad caracterizando a las comunidades como tradicionalistas subdesarrolladas o comunidades desarrolladas, y, haciendo que se presente una clara diferenciación de grado entre un grupo de comunidades y otros. Pero una clasificación que nos permita caracterizarlas a primera vista, no se puede hacer con precisión como para encasillarlas en un cuadro; con dificultad podremos decir: comunidades tradicionalistas, menos tradicionalistas o en proceso de modernización.

Esta situación de mosaico cultural que presenta el país, como dijimos más arriba, tiene un trasfondo histórico similar casi en toda su extensión territorial, diferenciándose categóricamente sólo en dos áreas: la mesoamericana y las zonas marginales. La primera se caracterizó por su alta cultura aborigen y la segunda por su cultura sencilla o vida primitiva. Sobre estas dos variantes culturales se imbrica la cultura occidental y no logra transformar a todos los grupos bajo un similar ritmo de desarrollo; sino que, los cambios culturales que sufren los grupos son distintos y la intensidad con que fueron afectados también son diferentes.

De ahí que, pese a la concurrencia de factores históricos idénticos, el proceso de aculturación no es igual en todos los pueblos aborígenes del país. Así pues, tanto la base

histórica del proceso de cambio cultural, como los otros factores concurrentes: integración de la comunidad a la región y al país, la frecuencia de contacto con el mundo exterior, el grado de interacción entre comunidades vecinas, la presencia de recursos y otros muchos factores, han propiciado la existencia de diferentes matices de desarrollo económico, social y cultural de las comunidades.

Pero, a pesar de esta diferenciación cultural de grado, hay tendencia hacia la uniformidad que cada vez más, hace que las diferencias desaparezcan y se desarrolle un tipo de comunidad, con características comunes debidamente integradas en todos los aspectos, a lo que llamamos nacionalidad mexicana.

C) EL CONTENIDO DE LA CULTURA

— Ahora bien, el agregado organizado de individuos, es la sociedad y, el modo de vida, la cultura. Definida con tanta sencillez, esta última comprende un acervo complejo de formas instituidas de conducta, elementos materiales elaborados naturalmente e instituciones sociales que permiten el acomodo del individuo en la sociedad y por último, todo esto, encuéntrase en pleno movimiento, ya que uno de los atributos de la cultura que le da significado como tal es, precisamente, la interacción y las interrelaciones del hombre con su medio en las que quedan incluidas, el contacto con las generaciones pasadas, los miembros de su propia generación y las generaciones nuevas.

El hombre como individuo es portador de cultura; gran variedad de aspectos de ella se hallan depositados en su equipo mental, de ahí que un considerable campo de la cultura corresponde al orden mental. Asimismo para lograr un determinado modo de vida, se realizará a través de una serie de artefactos ideados por el hombre; los cuales, en última instancia, limitan o proyectan el comportamiento humano. Además toda conducta se realiza en un espacio o escenario; y, su carácter es, esencialmente, de acción: que puede ser mental, mecánico, emocional o social, es decir, la esencia de esa acción o interacción, es el movimiento indispensable para mantener las interrelaciones y lograr objetivos: este movimiento, como todo hecho real, no está libre de la dimensión temporal, también está sujeto al fenómeno de causa y efecto; a diferencia de la causa y efecto del fenómeno físico - químico, la causación del comportamiento humano se produce dentro de una dimensión más, la dimensión social; tal comportamiento no puede realizarse si no existe un agregado humano en el que haya una situación de identificación entre los hombres y de reconocimiento de formas como parte de ese agregado e el que, cada uno de los individuos, se encuentra sujeto a normas, valores, etcétera, creados por el hombre. Es decir el hombre solamente puede supervivir en grupo en el que existe una compleja red de interrelaciones. La cultura puede representarse gráficamente con un círculo que contenga cuatro círculos menores y cada uno signifique un orden: el que corresponde al orden mental; luego todo lo que incluye el orden material de la cultura; continuando con el orden kinésico o el movimiento y por último el asignado al orden social. Esta esquematización de la cultura es puramente descriptiva, con fines de comprensión; en la realidad, no se presentan separados como en la gráfica. En el orden mental podemos considerar todos los conocimientos técnicos, científicos, literarios, artísticos, etcétera. Además, las normas establecidas por la sociedad y que el individuo debe conocer para no infringirlas, logrando una convivencia lo más llevadera posible.

En realidad, hay quienes manifiestan que la cultura es enteramente mental en todas sus formas y modos. Lo cierto es que el hombre se mueve en un ambiente modificado por él, material o inmaterial y cada vez más complejo en cuanto es más elaborado.

El orden material de la cultura es todo el conjunto de artefactos producidos por el hombre o elementos modificados para satisfacer necesidades primarias o necesidades secundarias. Este orden, más que todo, representa el acervo material; de ahí que, desde la rudimentaria hacha de piedra, arco y flecha, el metate y el molcajete, la licuadora y grandes máquinas trituradoras, hasta los grandes artefactos construidos en la actualidad, como las naves espaciales y los satélites artificiales, son productos materiales de la cultura.

El orden kinésico de la cultura es el más difícil de explicar objetivamente, ya que se refiere a la acción, a la dinámica, o la realización del hecho cultural. Es tan complejo este movimiento que no encontramos términos más adecuados para explicarlo con sencillez; el movimiento siempre será una parte de los demás órdenes.

Por último, el orden social se refiere a que la cultura solamente puede haberse hecho realidad dentro del orden social, jamás el individuo hubiera podido crear solo, nada de lo que llamamos cultura. Posiblemente la cultura sólo existirá mientras el hombre viva en sociedad, porque la sociedad es el principal elemento donde reside la cultura. Además la persistencia de la cultura sólo es posible a través de la sociedad.

Es necesario que sepamos que cualquier miembro de un grupo humano no participa de todo el contenido de la cultura del grupo; como individuo es conocedor de una parte de acuerdo al sector social en el que se desenvuelve y a los roles que desempeña en el grupo. Tampoco podemos hablar en el sentido de que cada grupo humano tiene su propia cultura diametralmente opuesta a la de otros grupos; la realidad muestra que algunos aspectos de la cultura varían de grupo a grupo y que, muchas veces, esta variación no es sustancial. Solamente grupos que entre sí no han tenido contacto como los grupos primitivos y los nuestros, tienen relevante diferenciación cultural.

Por otro lado, debemos también considerar que la cultura en todas sus partes no es permanente; sino que, a lo largo de la historia, ha sufrido una serie de modificaciones y elementos culturales que hoy existen, han variado tanto que no podrían identificarse con su original función. Además debemos decir que ese cambio o esa modificación de la cultura, no ha sido uniforme en todos los grupos, ni en el mismo sentido o dirección; sino que, el cambio, opera de acuerdo a ciertas características aún no bien conocidas, pero, sus resultados, nos demuestran diferentes grados de dinámica y variada intensidad.

Otro detalle de la cultura es que se presenta de manera manifiesta, como formas perceptibles, visibles y muchas veces observables y otras veces encubiertas, ejemplo: muchos aspectos de la cultura del orden mental.

2. LA SOCIEDAD

En el somero análisis de la realidad socio - cultural del hombre hemos observado que la sociedad es una categoría de tal realidad.

Se dice que no sólo el hombre vive en sociedad, sino que cualquier forma de vida se realiza siempre en agregados y que, en la vida infrahumana, también existen especies animales que no sólo viven en agregados, sino que se desenvuelven en sistemas sociales muy parecidos a las sociedades humanas y esto, sucede aun en especies inferiores de la escala zoológica como son los insectos, tales como las abejas y las hormigas.

Posible es que los sistemas sociales animales hayan alcanzado cierto grado de organización, pero ninguna de ellas ha logrado alcanzar el nivel de las sociedades humanas.

Algunas de estas sociedades so verdaderas organizaciones funcionales; igual que en las sociedades humanas, poseen claro sentido de identificación y pertenencia, reconociendo a sus compañeros miembros y el área territorial como localidad de convivencia con ellos. Además, tanto en los agregados humanos como en las agrupaciones animales, existe la unidad social, que se efectúa a través del reconocimiento y la aceptación como miembro del grupo social de los individuos que viven en ella; generalmente esta aceptación se realiza por el hecho de haber nacido dentro de la agrupación y casi siempre, también implica el amparo hasta la madurez.

Hasta ahora hemos visto que el hombre comparte con los otros animales la tendencia a vivir en sociedades muchas de las características básicas de éstas son comunes a los humanos y animales. Así tenemos: delimitación del grupo; diferenciación dentro de él, basadas en sexo, edad, etcétera; el aspecto cooperativo, reconocimiento e identificación entre los miembros del grupo. En lo que respecta a funciones tenemos el cuidado de la prole, protección a los que nacieron y se desarrollaron dentro del grupo. (5)

La fundamental diferencia de la sociedad humana con la de los animales, reside en que la sociedad humana posee de, un ingrediente del que no disponen los animales sociales, éste es, la cultura. El animal social nace armado de una estructura somática y un sistema fisiológico listo a ser usado frente a estímulos físicos inmediatos y limitados adaptados y transmitidos biológicamente.

Además, en las sociedades animales como en las de los insectos, existe una apreciable especialización corporal, no todas las hembras tienen la función de la fecundación y corporalmente son tan diferentes al de las que realizan la función de la fecundación de aquéllas que no tienen tal función; a pesar de pertenecer al mismo sexo.

En sociedades animales como los mamíferos, esta diferenciación es menor. Entre los animales de mayor complejidad orgánico-somática, por ejemplo: los mamíferos, presentan mayor capacidad para el aprendizaje, lo que les permite mayor acomodo a las condiciones físicas del ambiente; este aprendizaje no es transmitido a sus semejantes por tanto como es individual.

En la sociedad humana el recién nacido es la criatura más desvalida de entre las especies animales; necesita de un largo período de desarrollo somático y de adaptación y aprendizaje; para estos dos últimos hechos, la sociedad dispone de un acervo valioso de experiencias y conocimientos elaborados y acumulados durante toda la existencia de la humanidad; esto se llama cultura; singularidad de la sociedad humana. Esta acumulación es transmitida de generación en generación gracias a la transferencia de las experiencias y conocimientos a símbolos. Simbolismo que ha servido para integrar sistemas adecuados de comunicación siendo el lenguaje el conjunto sistematizado de ellas el lenguaje.

Dos procesos sirven al individuo para adaptarse, a su sociedad y a su cultura, el proceso de *socialización* y el proceso de *endoculturación*.

La socialización es la adaptación del individuo a sus compañeros de grupo impregnando e interiorizando en él las normas del sistema social del grupo y, una vez que ha alcanzado tal proceso, su existencia dentro de su comunidad se desarrolla con el mínimo de conflictos entre él y el grupo. En cambio, la endoculturación es el proceso por el cual el individuo miembro de una comunidad se acondiciona dentro del cúmulo de costumbres rebasando la socialización o adaptación a la vida social. Muchas de las costumbres que son producto de la experiencia social, operan en términos individuales; así tenemos por ejemplo: los hábitos de higiene individual, hábitos como los referentes a la alimentación etcétera, que, en cierta forma, van a intervenir en la conformación de la personalidad del individuo.

Herskovits sintetiza la endoculturación así....la socialización que cuando se realiza individualmente es integración de generaciones nuevas a generaciones adultas de la sociedad, pero para tal integración que posiblemente empieza en el apareamiento o relación sexual, primaria red de la relación social =y la que indudablemente implica dos fenómenos al mismo tiempo, la semejanza y la diferenciación entre los seres que guardan tal relación; a pesar de que la dicotomía, es una relación de contrarios su objetivación manifestada en el hecho social se presenta guardando siempre relación entre sí". (7)

Mc. Iver enriquece diciendo: "... la sociedad depende de la diferencia tanto como de la semejanza; si las personas fueran todas exactamente iguales y nada más iguales, sus relaciones sociales serían quizá, tan limitadas como las de las hormigas o las abejas. Serían pequeños "dar y tomar", pequeñas reciprocidades. Habría muy poca cooperación entre unos y otros y más adelante dice: "En la sociedad, cada miembro persigue algo y ofrece algo" y por último a este respecto completa con lo siguiente: "Existen, por supuesto, diversos tipos de diferenciación. La familia por ejemplo, se basa en la diferencia biológica entre sexos. Se dan otras diferencias naturales, de aptitud, de capacidad, de interés. En el proceso de especialización se desarrollan diferencias aún más amplias. Estas diferencias, naturales y desarrolladas, se manifiestan en la sociedad en la división social del trabajo".

La sociedad humana, que tiene como característica singular la cultura; que dispone de medios o sistemas de comunicación entre individuos de las mismas generaciones y sus generaciones distintas; un proceso de integración para adaptar a los nuevos individuos al grupo; funciones de semejanza y diferenciación, que en esencia, su contraste, facilita las interrelaciones y concurre positivamente a la cooperación y, por último, la posibilidad de ser modificados todos estos en cuanto sea necesario, por exigencias de una mayor adaptación y satisfacción de necesidades del grupo y del individuo, conformando agregados humanos como si materialmente existieran enormes redes que sujetan y aseguran al individuo dentro de un grupo satisfaciendo todas sus necesidades y despertando en él cada vez mayor capacidad para su supervivencia.

La comunidad es uno de los varios tipos de agrupación que comprende la sociedad; ésta se puede considerar algunas veces como una sociedad total, de características especiales, que llega a satisfacer íntegramente las exigencias de grupo y del individuo; generalmente a este tipo de sociedades se les llama sociedades cerradas, su contacto con otras sociedades es mínimo o reducido y a éstas pertenecen algunos grupos primitivos.

El otro tipo de agrupación comunal será la que es subsidiaria de una sociedad mayor, que en la generalidad de los casos está constituida de un grupo de familias que disponen de un sistema integrado de instituciones sociales, que regulan la conducta de sus miembros, sin guardar diferencias extremas con las instituciones de la sociedad mayor y que, en gran parte, la vida de la comunidad está influida por ella.

3. CONCEPTO DE COMUNIDAD

La familia y la comunidad posiblemente sean los núcleos sociales primarios y fundamentales de sociedades mayores. La primera es base estructural de toda sociedad humana, la segunda es una modalidad común de agrupación. El término "comunidad", algunas veces adquiere connotación amplia, vaga e inconsistente, cuando se habla de comunidad nacional, de comunidad católica, de comunidad ciudadana, etcétera, y en la mayoría de los casos, se identifica con el concepto específico y limitado a grupos más o menos pequeños o no muy grandes, donde las familias viven juntas participando de condiciones básicas de una vida en común. Se ha tratado de caracterizar como aspectos distintivos de la comunidad con relación a otros grupos humanos, los siguientes:

- a) - Disponer de un área geográfica definida
- b) - A los miembros les unen lazos de parentesco
- c) - Tienen intereses comunes
- d) - Además de tener antecedentes comunes, participan de una misma tradición histórica
- e) - Los problemas confrontados por el mayor número de miembros de la comunidad los ha identificado creándoles un sentimiento de pertenencia al grupo
- f) - Las relaciones entre los miembros de la comunidad por lo general son cara a cara; y
- g) - Son tributarios de un cuerpo de instituciones y servicios.

Estas características posiblemente se identifiquen más con comunidades tradicionales y grupos primitivos, mientras que algunos de esos aspectos no serían encontrados como características de la comunidad moderna, que no tiene tradición histórica, no existen entre los miembros lazos de parentesco entre las familias que viven en la comunidad y en la mayoría de los casos, no tienen antecedentes comunes. El hecho más importante para caracterizar una comunidad como tal, es que la vida de cualquiera de sus componentes puede ser enteramente vivida dentro de ella. No creo que alguien pueda vivir totalmente dentro de una empresa industrial o comercial, en una iglesia o en una agrupación religiosa, ejemplo: católica o evangelista; pero en cambio, cualquier persona puede vivir en un pueblo, en una ciudad, vida tradicional o completamente moderna. De modo que de esta distinción básica de una comunidad con otros tipos y clases de grupos, reside en el hecho de que el individuo puede satisfacer dentro de ella, casi totalmente el cúmulo de necesidades biológicas, sociales, culturales y económicas. (8)

Complementando lo que acabamos de expresar, la comunidad que es un espacio de vida social, siempre tiene una porción territorial reconocida por los miembros de ella, donde se aglutinan intereses, emociones que conforman el sentimiento de comunidad y que hacen que exista cohesión social.

Estos aspectos pueden verse claramente en comunidades rurales y tradicionales, en donde se reconocen claramente los límites territoriales de la comunidad, un área poblada o donde está asentada la población y una área agrícola, ganadera o forestal, propiedad de los miembros de la comunidad en forma privada o colectiva. En la ciudad es más difícil delimitar el espacio o territorio de la comunidad; puede haber en una ciudad varias comunidades o comprender toda ella una sola comunidad grande también podemos encontrar comunidades cerradas autosuficientes y comunidades abiertas. Las autosuficientes generalmente se identifican con las primitivas y sus relaciones con el mundo exterior son mínimas; mientras que las comunidades abiertas pertenecen a un complejo regional de comunidades, su desarrollo depende de la armonía que guardan con el desarrollo de la región, en aspectos como el económico, social y cultural. A medida que la comunidad se va modernizando, es menos autosuficiente y se vuelve cada vez más interdependiente, sobre todo política y económicamente.

4. CONCEPTO DEL CAMBIO

La expresión: "cambio socio - cultural" puede confundirse con la de "evolución social" y con el término "progreso". Estos conceptos guardan relación entre sí y tienen una connotación específica cada uno. Por eso se ha preferido tomar un término que está libre de aplicaciones de este tipo y de juicios de valor, como califica la cultura occidental a los hechos culturales en buenos y malos cuando están regidos por el concepto progreso. Asimismo la expresión ciudad, evolución socio ~ cultural ha sido identificada con hipótesis que de estadios inevitablemente sucesivos de desarrollo basados en determinantes biológicos. (9)

Este término recientemente usado por los antropólogos, liberado de las tendencias conceptuales de evolución socio - cultural y progreso, se refiere a las variaciones o innovaciones efectuadas en la cultura; variaciones que pueden, realizarse en campos, como los de la tecnología, las normas de conducta, las costumbres, la organización social, la cultura material, las instituciones, etcétera; este cambio puede ser en un sentido u otro y puede ser motivado por diversos factores.

Desde el punto de vista de los fines del desarrollo de la comunidad, nos interesa tratar el cambio socio - cultural como mecanismo activo para el mejoramiento, en todos los aspectos de las sociedades localizadas en las áreas rurales de México.

El hecho de encontrar comunidades al parecer en estado de: estatismo o conservatismo no quiere decir que no se esté realizando algún cambio dentro de la estructura interna de dicha agrupación social. Podemos decir que no hay comunidad en donde no se esté efectuando algún cambio en alguno de los aspectos de su estructura socio - cultural.

Cuando el cambio es lento, es imperceptible; las comunidades más primitivas, de tecnología muy rudimentaria, están siendo modificadas por este hecho. La rapidez o la lentitud del cambio está supeditadas a muchos factores, entre ellos podemos citar la variedad de elementos culturales que permiten mayor número de satisfactores, mientras que otros grupos, tienen limitados elementos culturales, por consiguiente el cambio, también será escaso. Estas comunidades, por el reducido número, de elementos culturales, no tienen posibilidades de tener variaciones en las formas de satisfacción de necesidades. Otro factor para el cambio es la oportunidad de contacto entre grupos o sociedades; es decir, la variedad y frecuencia de intercambio, comunicación e interacción, produce modificaciones dentro de la estructura socio - cultural de las comunidades. Los intereses colectivos en algunos aspectos de la cultura, intervienen para que el cambio sea efectivo. Así las modificaciones o innovaciones de las formas de vida en los grupos occidentales son más perceptibles y dinámicas, porque éste es uno de los campos de mayor interés en la sociedad moderna. En cambio, en algunas culturas orientales, hasta hace poco, les interesaba más el cultivo de las facultades morales y los intereses filosóficos; siendo donde el cambio tuvo más posibilidades.

Los elementos socio - culturales occidentales son cada vez más aceptados por sociedades de otro tipo de cultura, debiéndose esto a la rapidez con que las comunicaciones también están siendo perfeccionadas permitiendo con mayor frecuencia inclusive entre sociedades localizadas en latitudes diametralmente opuestas. El aspecto cultural más expuesto al cambio es el tecnológico; en él están considerados los elementos materiales y los conocimientos técnicos necesarios para producirlos. Por otra parte, el campo social o sean los patrones de conducta, las formas de relaciones o interrelaciones, la organización social, las instituciones, etcétera, son menos susceptibles al cambio; posiblemente suceda así por estar ligados éstos con aspectos emocionales. Este campo pertenece a la cultura inmaterial y a veces a la parte encubierta de la cultura. La realidad ha demostrado que hay menos aceptación de innovaciones dentro de este campo, siendo los cambios demasiado lentos.

Es necesario considerar las tendencias de la cultura por ser éstas fundamentales para el estudio del estas tendencias están contenidas en los dos siguientes procesos:

- a) La cultura tiende a ser estable y a mantener su continuidad.
- b) La cultura está en constante proceso, de cambio.

La primera se refiere a la tendencia persistiva de los elementos culturales a pesar de que la existencia de la sociedad o de los miembros del grupo es limitada, es decir: los hombres nacen dentro de una cultura ya existente, son adaptados a ella para que equilibradamente puedan satisfacer sus necesidades dentro de ese contexto cultural y social, estos hombres desaparecen, pero la cultura subsiste continúa existiendo y es utilizada por otros nuevos miembros del grupo. (10)

Biesanz concreta este hecho de la cultura y dice: "No es creado por ningún individuo ni generación solos, ni está limitada a la duración particular de la vida de nadie. Muchos de los elementos fundamentales de nuestra cultura datan de tiempos prehistóricos. De hecho, los primeros rasgos de cultura - el uso del fuego y la confección de los instrumentos de piedra -, se resolvieron alrededor de un millón de años antes del nacimiento de Jesucristo y representaron el grueso de la cultura material del hombre durante medio millón de años... "El hombre prehistórico inventó también la rueda, el tornillo y la palanca, ideó técnicas para cazar y pescar, y aprovechó los ríos para el transporte. Para el año 10,000 antes de Jesucristo, había principiado la práctica de la agricultura, se domesticaron las plantas y los animales. Este último acontecimiento se ha llamado la primera gran revolución en la historia del género humano ". (11)

Así muchos elementos culturales si no persisten con las características originales, aún subsisten modificados y acumulados, habiendo sido transmitidos de generación a generación por mecanismos existentes en la misma cultura.

La segunda tendencia de cambio, proceso enteramente universal, mantiene a la cultura, en incesante acumulación e innovaciones. La prueba de los cambios culturales es abrumadora. Los hallazgos arqueológicos han demostrado cómo los cambios caracterizan los restos dejados por pueblos que han habitado el mismo lugar. Los materiales procedentes de los de inferiores y más primitivos suelen diferir invariablemente de los que se hallaron en niveles superiores y más recientes". (12)

"Otro género de pruebas de universalidad de los cambios en la cultura puede obtenerse de nuestra propia experiencia diaria". (13) Las modas, los ritmos musicales, la sustitución del molcajete por la licuadora, etcétera, son pruebas de que el cambio está en plena vigencia en nuestras sociedades. Este género de cambios está realizándose en unas y otras sociedades; posiblemente no con las mismas características y con los mismos elementos o rasgos socio - culturales sino en otros campos y con otros matices, pero siempre están en proceso de cambio, lento o rápido.

5. EL PAPEL DE LOS INVENTOS Y EL DESCUBRIMIENTO EN EL CAMBIO

El cambio puede originarse desde dentro de la sociedad misma donde está vigente dicho fenómeno, o puede venir desde fuera de la sociedad en donde se analiza; el proceso se llama difusión, invención, como es usada aquí, significa un nuevo elemento que aparece en la cultura. Entonces para la cultura como en todo, la fuerza que inicia el cambio es la creación de un invento. Pero las invenciones no son creaciones espurias o mejor dicho nacidas de la nada, sin antecedentes, de manera tajante; sino que, previamente, deben existir acumulados una serie de conocimientos y otros elementos que han creado un ambiente propicio para este hecho. Las invenciones resultan de experiencias anteriores, como ejemplo tendríamos el libro. No todos los elementos en cuestión son materiales.

En lo que se refiere a la distinción entre invención y descubrimiento hay una relativa dificultad para manifestar toda claridad lo que es invención y lo que es descubrimiento. Ha habido repetidas veces esfuerzos por trazar líneas seguras de distinción entre ambos términos. La distinción más concreta hecha hasta el momento ha sido en base a la intencionalidad que se les adjudica a las invenciones y lo fortuito de su origen que se cree como característica de los descubrimientos. Sin embargo, esta distinción es inoperante, porque se han encontrado hechos que están dentro del campo de la invención y que han sido resultado de hechos imprevistos donde la intención no ha tenido ningún papel y, asimismo, ha habido descubrimientos que no son enteramente fortuitos o faltos de intencionalidad, ya que han sido buscados conscientemente y los resultados trazados de antemano como objetivos. También podemos diferenciar la invención del descubrimiento en que la primera es creación de sistemas, de mecanismos, de artefactos, etcétera, que no existieron antes; y, lo segundo, es el hallazgo de una cosa, ley, etcétera, que ya existe, pero no son conocidas por la humanidad.

Para nosotros esta falta de precisión en la distinción de estos términos no debe tener importancia, ya que no haremos ningún tipo de estudio con la finalidad de hacer análisis teóricos sobre los orígenes del cambio socio cultural en ninguna agrupación social. A nosotros lo que nos interesa realmente son los mecanismos del cambio natural utilizables en la promoción de un cambio dirigido. Otro aspecto importante que debemos conocer es el hecho de que no solamente los principios técnicos o los objetos materiales, productos de la intención, deben ser tomados como inventos. Generalmente ha habido prejuicio sobre este aspecto, ya que sólo se han considerado como inventores a las personas que han ideado máquinas, nuevos métodos mecánicos, etcétera obteniendo una retribución económica considerable cuando los inventos han sido aceptados en el campo tecnológico; no siendo así cuando algunas personas han desarrollado ideas para un nuevo sistema económico o han imaginado sistemas educativos; a estas personas nunca se les ha reconocido la calidad de inventores sino se ha designado, simplemente, economistas, filósofos, matemáticos, etcétera. También ha sucedido lo mismo en el campo de las artes. Sin embargo, las personas preocupadas en las creaciones de nuevos inventos dentro del campo social, son inventores, aunque han sido retribuidos económicamente como aquéllos de la través de creaciones, campo tecnológico, en el que muchos, por sus han llegado a enriquecerse. La retribución para los inventores sociales, generalmente, es de tipo moral; un reconocimiento por parte de la sociedad que no es expresado a través del valor económico.

Otro aspecto referente a la invención es el de la vinculación con la necesidad. Algunos autores dicen que no siempre la necesidad es la que impulsa la invención. Esto ha sido discutido muy detenidamente por los antropólogos y sociólogos, de manera que el proverbio citado en todas partes "la necesidad es la madre de la invención", es enteramente relativa en cuanto a que la invención ha resultado de la necesidad. Naturalmente que la sola demanda de la necesidad no produce por si misma el invento, a menos que se encuentren en existencia los materiales y las ideas necesarias para lograrlo. Por ejemplo el hombre primitivo tuvo serias, necesidades de medicina científica, y tal vez hasta se dio cuenta de ello, pero hicieron pocos descubrimientos en este campo.

Una de las características en el caso de la dinámica del cambio es que la invención, es acumulativa; pero en el caso de que la antigua forma sea completamente suplantada, no hay acumulación. Un invento o un descubrimiento puede ser la base de todo un proceso de nuevos inventos o nuevos descubrimientos. Por ejemplo tenemos la técnica para conservar el fuego que fue base para una serie de invenciones.

6. CAMBIO CULTURAL Y CAMBIO SOCIAL

Al principio hemos tratado de concretar lo que es el cambio en lo que respecta a la cultura y la sociedad. Aunque se diga cambio cultural y cambio social tratando de hacer distinción tajante entre ambos conceptos, en la realidad y en la práctica, es difícil encasillarlos como hechos o fenómenos enteramente diferenciados. Sabemos que la cultura existe cuando hay sociedad; no queremos discutir que es primero, si la cultura o las formas de la sociedad. También sabemos que uno de los atributos significativos de la cultura es su transmisibilidad por medios no biológicos. La cultura en todos sus aspectos: material, social e ideológico, es fácil y prontamente transmitida a un individuo, una generación, una época un pueblo o de una región a otra, a través del mecanismo social. Así la vemos como un continuo, un orden supra biológico y extrasomático de cosas y sucesos, que fluyen a través del tiempo, de una época a la siguiente. Dentro de la cultura consideramos una estructura y una función organizada de cosas y procesos; entonces cultura es todo un complejo organizado e integrado, de satisfactores creados y utilizados por el hombre, en el que podemos distinguir aspectos internos de este sistema, tal como Leslie White afirma: tres subsistemas de cultura denominados sistemas tecnológicos, sociológicos o ideológicos. Para él, el sistema tecnológico está representado por los instrumentos mecánicos, físicos y químicos; adjuntas a este compuesto de instrumentos están las técnicas para su uso que el hombre utiliza para articularse con el hábitat natural en el que se desenvuelve. De manera que ese conjunto de instrumentos materiales mecánicos, son las herramientas de producción para extraer las subsistencias, para construir los refugios o elementos de protección, asimismo los instrumentos de ofensa y defensa.

El otro sistema, el sociológico, está estructurado con base a las relaciones o interrelaciones personales y de grupo, etcétera, manifestadas en modelos de conducta tanto colectiva como individual. En esta estructura encontramos el sistema social, político, económico, parental, ético, militar, ocupacional, recreacional etcétera. En lo que se refiere a los sistemas ideológicos que están representados por el contexto de creencias de acuerdo a las experiencias humanas y que no son otra cosa que la interpretación de los diferentes fenómenos que rodean al individuo y a la sociedad. Para White, estas tres categorías comprenden el sistema cultural como un todo. Desde luego las tres están interrelacionadas y hay una interinfluencia, una interacción de tal manera que cada una de ellas afecta a las otras dos. Él piensa que los sistemas sociológicos e ideológicos son subsidiarios del sistema tecnológico. Además, cree que el sistema tecnológico es determinante de los otros, de tal manera que, un tipo de tecnología, trae como consecuencia un tipo específico de organización social y de sistema ideológico.

Es cierto que a través de los estudios arqueológicos se ha visto que un tipo de tecnología siempre ha estado ligado un tipo de organización social, adecuado a la tecnología empleada en esa época, aunque no se puede tomar de manera tajante esta forma de interinfluencia.

Claro está que una tecnología requiere un tipo de organización específica, adecuado a ella; como una organización social compleja también requiere un tipo complicado de tecnología capaz de mantener equilibrada la estructura de esa organización social. La interinfluencia e interacción

es recíproca entre ambos sistemas y, lo mismo podemos afirmar del sistema ideológico, que no es otra cosa que el resultado de las dos anteriores.

De acuerdo a las aseveraciones de White, se ha manifestado que, cuando se opera un cambio tecnológico repercute también en el sistema sociológico, es decir, en la organización social, las instituciones, las formas de conducta, etcétera, donde tiene que operarse también un tipo de cambio que se acomode a la nueva situación que la modificación de la tecnología trae como consecuencia.

La dinámica del cambio dentro del sistema tecnológico es rápida, mientras que el cambio en el sistema sociológico es lento. Sin embargo, podemos manifestar que la transformación puede operarse primero en el campo social para después repercutir en el campo tecnológico; ejemplo: la reforma agraria en México. Claro que este tipo de cambio es menos frecuente que los cambios operados en el campo de la cultura material o la tecnología.

Después de analizar estos aspectos de acuerdo a las bases sentadas por Leslie White, diremos que los cambios culturales son las innovaciones o las variaciones de los elementos del campo tecnológico, ya sean materiales o inmateriales; así como las creencias, las costumbres, los patrones

la conducta individual y colectiva, etcétera, representan el contexto total de lo que es el contenido de la cultura; el cambio social se refiere a las innovaciones o variaciones se realiza en las relaciones o interrelaciones entre los individuos los grupos o las sociedades, cuyos mecanismos persistentes para la realización de esas relaciones o interrelaciones, forman los sistemas sociales que, una vez reconocidas como normas por la colectividad, vienen a ser las instituciones sociales. Cuando esas instituciones sociales sufren nuevas modificaciones, variaciones o adaptaciones de acuerdo a las necesidades creadas por los cambios en los otros aspectos de la cultura, entonces decimos que esta operando el cambio social. Seguiremos manifestando, como al principio de este título, que es inadecuado pensar separadamente en lo que es cambio cultural y lo que es cambio social, porque ambos están plenamente interrelacionados como un todo integrado y estructurado. Pueda que el cambio afecte a uno de ellos con mayor intensidad que al otro, pero ello no quiere decir que sean fenómenos enteramente aislables.

7. LA DINAMICA DEL CAMBIO

El uso de los términos progreso, evolución, conservatismo, acumulación, endoculturación, difusión, asimilación, socialización dentro del contenido de la dinámica del cambio, se debe a que expresan sus diferentes procesos e interpretaciones. Algunos de ellos, como evolución y progreso, fueron considerados como términos paralelos al cambio socio - cultural; pero, después de un análisis, han sido diferenciados convenientemente para que no existan confusiones en el concepto en cuanto a la teoría y al manejo de dichos términos.

a) El termino progreso es preocupación del hombre por la aplicación del proceso de variación constante sufrido por los elementos y aspectos relacionados con la cultura y la sociedad.

En Europa, desde la época medioeval, empiezan a formularse teorías; calificando esas variaciones como progreso, tratan de concretar lo que es en sí este, fenómeno y, su origen, lo derivan de los siguientes aspectos: el tiempo, en la concepción clásica de la historia, con una serie eslabonada de ciclos y, la doctrina hebraica cristiana, de intervención y salvación mesiánica, ya en la época griega, explicada a través de las mitologías, que recuerda la edad de oro en que los hombres tuvieron una libertad como si fueran dioses y los tiempos posteriores considerados como periodos de regeneración. Entonces el progreso considera como algo de regeneración.

De cierta manera la propia filosofía cristiana, que ofrece un último destino feliz y la ciencia experimental guiada por la razón para el desarrollo físico, determinan la vida de los hombres para el bien y el mal, haciendo posible una nueva actitud hacia la naturaleza. Es en esta forma que tenemos la moderna idea del progreso bajo la presión del descontento social haciendo surgir el sueño de perfección, substituyendo las antiguas; así el progreso es el cambio o la innovación de los elementos existentes por otros mejores. (16) En realidad el progreso tiene más vinculaciones con las innovaciones que sufren los elementos materiales y la acumulación de experiencias de manera racionalizada.

En la actualidad la doctrina del progreso es ajustada a la sociedad occidental y se identifica con las tendencias de perfeccionismo, adelanto, mejoramiento y de una alta dinámica socio-cultural hacia elementos más complejos que día a día deben facilitar con mayor justeza las aspiraciones de la humanidad, siempre en movimiento hacia un último objetivo. El progreso está estructurado en conceptos de valor elaborados de acuerdo con las escalas de lo bueno y de lo malo considerados dentro del marco y las tendencias de la cultura occidental. De manera que, elementos de otras culturas, son tomados como extraños a los cuales no se les puede considerar dentro del concepto progreso.

b) El término evolución socio-cultural así como el de progreso, involucran el cambio sujetos al tiempo estado, además la evolución ligada a gases obligadas, por las cuales deben pasar todos los cambios culturales y sociales. Así tenemos que la humanidad siempre ha pasado, de acuerdo con este concepto, por un estado de salvajismo; luego por el de barbarie, en la actualidad, se encuentra en plena civilización. Este mismo análisis se aplica a aquellos otros grupos o sociedades diferentes a la cultura occidental.

Este proceso está también relacionado a la evolución biológica del hombre y la humanidad. El evolucionismo socio - cultural es una teoría que ha tenido cierta preponderancia en una época; explica el cambio como un fenómeno que, partiendo de lo más simple de lo más imperfecto; en cuyo proceso, es importante el factor tiempo donde se localizan los diferentes estados por los que ha pasado la humanidad ya que, ineludiblemente, todos los grupos humanos han tenido que pasar por esas etapas para llegar al estado sociocultural actual. En realidad estas dos maneras de interpretar, a lo largo de la historia, las innovaciones o variaciones de la cultura y los sistemas sociales, son teorías que consideran la dinámica del cambio en un sentido, en una dirección.

Es posible que lo que se trate de hacer con respecto a las comunidades rurales, en lo que concierne a desarrollo, se pueda interpretar como progreso o evolución si es que la escala de valores que aplicamos lo considera así.

c) El término conservatismo, explica el fenómeno estático del cambio. Consideramos el conservatismo como el apego de las sociedades a ciertos elementos culturales y sociales y que, las fuerzas del cambio, no han podido mover de ese estancamiento en que se encuentran dichos fenómenos socio - culturales.

Este hecho de conservatismo, objetivamente lo podemos contemplar en algunos lugares de la República Mexicana; así, tenemos los grupos tzeltal y tzotzil de los, altos de Chiapas con una tecnología, organización social, costumbres, caracteres religiosos, etcétera, todavía dentro de las características culturales de la época colonial y precortesiana. Más objetivamente podemos ver esta situación de conservatismo, si comparamos el vestido de los miembros de estas agrupaciones con los usados en los siglos XVI y XVII y, lo mismo podemos hacer, con elementos materiales de la cultura, esto nos indica la poquísima movilidad, la lentitud de la dinámica de cambio habida en la mayor, parte de los aspectos culturales y sociales en esos grupos indígenas. El cambio fue lento, así como sus necesidades e intereses son casi los más indispensables igual que sus satisfactores, también escasos, en variedad.

No solamente en este tipo de grupos humanos existen rasgos socio - culturales en estado de rezago o restos tiempos inmemoriales, aún en nuestras agrupaciones o en, sociedades actuales de nuestras urbes, existen alguno rasgos que no han variado mucho, tal vez la variación sólo ha residido en lo que respecta a la función específica. A veces esos elementos culturales o rasgos, han llegado hasta la actualidad con otra función diferente a la que tenían cuando fueron originados.

Biesanz y Biesanz cita un ejemplo muy curioso respecto a lo que manifestamos: Los botones de las mangas; saco del hombre, en la actualidad, no tienen ninguna, utilidad práctica, pero antes servían para impedir que los soldados se limpiaran la nariz con las mangas. Este ejemplo demuestra el cambio de funciones ese aspecto cultural, ya que antes tenía una utilidad práctica y en la actualidad solamente puede considerarse como un elemento de prestigio. (17)

d) una fase que posibilita el cambio socio - cultural es la acumulación de innovaciones o de nuevos rasgos o elementos sobre los ya existentes; no quiero decir precisamente almacenamiento de elementos de manera inconexa o aislada, sino que es un paso en el que los nuevos elementos culturales entran al contexto total de la cultura ya sea en reemplazo de otros elementos anteriores o de elementos de complementación a los ya existentes. La forma como entran estos nuevos elementos es interpenetrándose con los anteriores y fusionándose de tal manera, que cada uno de esos elementos nuevos, reporta un elemento funcional dentro de la totalidad de la cultura donde debe tener urgencia de uso.

La cultura es acumulativa pero selectivamente; los nuevos elementos no se añaden indistintamente a los elementos existentes, sino cuando hay una situación crítica y cuando la demanda y la necesidad exigen nuevos tipos de solución los problemas que se han presentada frente a las nuevas situaciones.

e) Endoculturación es el proceso por el cual el individuo que nace dentro de una sociedad y durante su desarrollo biosomático, por mecanismos ya existentes dentro de la cultura, va adquiriendo y adaptándose a las formas de contactos y conductas pre-establecidas por la cultura; para ajustarse a una convivencia social con los demás miembros del grupo. Al mismo tiempo está recibiendo, a través de los mecanismos culturales (educación), la herencia cultural del grupo que le permite estar como miembro, integrándose como individuo para vivir dentro de ese grupo.

En este proceso están incluidas las fases de la socialización y asimilación. El individuo es asimilado a las características de la sociedad al mismo tiempo que asimila las características de la cultura del grupo con el cual ha de vivir. La socialización es la fase en la que el individuo va conociendo a los miembros más cercanos con quienes va estableciendo una serie de vínculos de acuerdo a las normas ya existentes; y, así, va abarcando mayores ámbitos sociales hasta llegar a situarse como un miembro dentro de esa sociedad, llegando a crear una serie de interinfluencias y ligas de dependencia entre el individuo y el grupo, así mismo; el grupo reconoce al individuo como uno de sus miembros satisfaciendo sus necesidades de supervivencia y de desarrollo.

La endoculturación como proceso más complejo tiene como fases la socialización y la asimilación, aunque esta última dentro del proceso de aculturación tiene otra connotación.

f) Difusionismo. El difusionismo está considerado como proceso originador del cambio. Dentro de las ciencias antropológicas representa una teoría en la que se considera como un proceso por el cual la humanidad ha podido acumular y observar las experiencias de los diferentes grupos humanos para adaptar, controlar y modificar los recursos naturales y la energía. Estas experiencias o conocimientos originados en algún lugar, han sido difundidos para ser conocidos por otros grupos humanos. Aparte de considerarse como una teoría explicativa de la forma como la cultura, en gran parte de sus aspectos, se ha generalizado a grandes áreas de grupos humanos, la difusión es un hecho por el cual ha sido posible que los grupos humanos conozcan elementos culturales elaborados por otros grupos culturales.

8. PRINCIPIOS GENERALES DEL CAMBIO CULTURAL

De acuerdo con el análisis hecho sobre el asunto en el libro *La sociedad moderna*, de Biesanz y Biesanz son principios generales del cambio cultural los siguientes:

a) Hay predisposición para la aceptación de ciertos elementos. Los elementos no se encuentran en una cultura como una colección en almacenaje individual sino que la acumulación es selectiva.

Así, por ejemplo, nosotros estamos predispuestos a aceptar con cierta facilidad nuevos descubrimientos científicos en la medicina, o las señoras son susceptibles a aceptar con facilidad las innovaciones de la moda femenina; pero no cuando hay innovaciones de tipo social, por ejemplo de las formas de conducta de los hijos de familia con relación a las nuevas costumbres de *noyiazgo*, nos apegamos de hecho a las formas acostumbradas en estos casos. Entramos en una franca resistencia para cambiar nuestras creencias y nuestras instituciones, que muchas veces son, presionadas para cambiar, como una consecuencia del cambio en la tecnología, como un ajuste indispensable a ella en su parte social.

b) La difusión es un proceso existente y en acción en todas las culturas y en todos los grupos humanos. El conocimiento de ciertos elementos culturales por las sociedades o grupos humanos se realiza cuando el proceso de difusión, que es un factor originador del cambio, opera ya sea por conductos accidentales entre dos o más grupos humanos o simplemente, en los

miembros de la agrupación, siendo esta difusión por aceptación voluntaria y también por imitación inconciente.

Además, la difusión; puede realizarse por presión dirigida en sus diferentes formas que pueden ser: cohechos, conquistas, anuncios, etcétera.

c) Facilitan el cambio de algunos elementos culturales los períodos de crisis que atraviesan las culturas. Los elementos culturales originados, como inventos o descubrimientos, son aceptados con mayor facilidad durante los periodos de crisis o desorganización social; sucede esto; con los descubrimientos científicos, dentro de la medicina (vacuna contra la polio, etcétera) u otro tipo de invenciones (alimentos envasados, etcétera). Durante la guerra, que es un período crítico de desorganización, ha sido posible realizar cambios en muchos aspectos, ejemplo: las mujeres empiezan a trabajar en fábricas de industrias pesadas. Se sustituyen materiales, las mujeres concurren a la aplicación de ciertos conocimientos antes sólo considerados como campos de acción del hombre, etcétera.

d) Los nuevos elementos culturales que entran en uso en una sociedad demuestran antes su eficacia y su utilidad. Para que sean aceptados los nuevos elementos culturales, sean inventos o descubrimientos, o simplemente elementos tomados de otros grupos culturales, deben demostrar su utilidad y su funcionamiento en mayor grado, comparados con los elementos que están en uso, ya sea que se trate de suplantación, o solamente de una complementación. La introducción del maíz híbrido en algunos lugares, tubo dificultades al tratar de reemplazar al maíz criollo, porque las campesinas descubrieron que el maíz híbrido no tenía la misma plasticidad que se requiere para hacerlas tortillas, como la ofrecía el nixtamal del maíz criollo. Cosas como éstas, que algunas veces pueden ser pretexto para la no adopción suceden en el proceso del cambio; por ello debemos pensar que es necesaria la demostración de utilidad y la capacidad de integración de los nuevos elementos con el reto de la cultura. Hemos visto un pequeño detalle; por algún tiempo, en las regiones donde se trató de introducir el maíz híbrido no pudo tener aceptación a pesar de que los agricultores habían experimentado grandes beneficios con ese nuevo

producto, la producción había aumentado considerablemente y, como consecuencia, las economías del hogar aumentaron también.

Hay elementos o ideas nuevas que, a menudo, no son aceptadas por una sociedad a pesar de su utilidad indiscutible, simplemente por el hecho de que no ha sido posible demostrarla objetivamente.

e) En toda sociedad hay, sectores de población renuentes a aceptar los cambios y otros, que los facilitan. Dentro de la población de una comunidad o de un grupo, hay sectores de población que ofrecen resistencia a las innovaciones y otras que las aceptan con mayor facilidad. Así los miembros más viejos de la sociedad, son los que no permiten las innovaciones y los jóvenes son, a veces, los portadores de esas innovaciones.

f) Hay tendencia al cambio en ciertos aspectos de la cultura más que otros, tomándolos de determinados grupos. En las agrupaciones o las sociedades, algunos sectores de población tienen cierta preferencia por ciertos elementos culturales de otras agrupaciones, como en el caso

de las modas de vestir, las mujeres son más débiles para abstenerse de comprar algún modelo parisiense.

Este ejemplo no viene al caso cuando se trate de comunidades rurales, porque allí parece que las mujeres son más afectas a no aceptar cambios en lo que se refiere a su vestido, mientras que, los jóvenes varones, con toda facilidad, pueden cambiar de formas de vestir, así, el pantalón vaquero es una prenda de vestir bastante aceptada por ellos.

g) Las sociedades aceptan más fácilmente los elementos donde hay mayor expresión de forma. Los cambios tienden a ser más aceptados cuando son presentados de manera que haya preponderancia en su forma, es decir, algunos elementos culturales tienen posibilidades de ser presentados de manera que la forma llame más la atención, haciendo que sean aceptadas con facilidad. De esta tendencia se aprovechan las grandes compañías propagandistas, así vemos por ejemplo: en las comunidades rurales tienen mayor aceptación entre las mujeres, las telas de colores chillantes, brillosos, con figuras de colores contrastados, etcétera, no así las telas que a pesar de ser más adecuadas, digamos para el invierno o para el verano, por no tener esas características de color, son poco aceptadas por tales personas,

h) Los aspectos consagrados de la cultura entran en oposición al cambio. La fuerza del cambio es restada por las contradicciones de los intereses consagrados. Por ejemplo, dentro de nuestras instituciones sociales, algunas de ellas,

Que deberían de haber sido modificadas por ser inoperantes o rezagadas, no son cambiadas por estar ligadas a ciertos aspectos culturales consagrados; entre este tipo de elementos tenemos las fiestas religiosas con todos sus ritos, difícil de modificar pese a que muchos de sus aspectos provocan grandes gastos y algunas veces van en contra del bienestar de las personas de la comunidad; sin embargo, no puede ser cambiada la fuerza de la costumbre, sujeta a ciertos conceptos de valor que entran en juego y hacen que se consideren intocables, irrefutables o mejor dicho consagrados; y por el contrario, se oponen a las renovaciones consideradas competidoras. Una instrucción de la ciudad de México, que introdujo el cerebro electrónico como auxiliar en el trabajo en sus diferentes secciones, encontró cierta resistencia porque se pensó que tal innovación, traería una serie de cambios que provocarían modificaciones en los patrones de trabajo además de dejar cesante a mucha gente.

i) El cambio aceptado dentro de un aspecto de la cultura, presiona y predispone el cambio en otros aspectos de ella. Cuando se produce un cambio en un aspecto de la cultura, favorece el cambio de otros aspectos e invariablemente, se producen innovaciones. Así observamos como la introducción de telas sintéticas, ha traído consigo innovaciones en los diferentes aspectos de la industria del vestido; lo mismo podemos afirmar de la construcción, donde ha habido introducción de nuevos elementos.

i) El individuo es el portador de la cultura y los cambios se introducen y realizan a través de él. Invariablemente los cambios son introducidos en la comunidad o en la sociedad por los individuos penetrando así en la cultura, como peculiaridades individuales. Nuevamente citamos, como ejemplo, por su objetividad, el hecho de las modas: unas personas introducen las innovaciones al grupo y otras siguen el ejemplo.

k) El cambio cultural siempre está presente donde ha y sociedades humanas. Este último principio es enteramente generalizado y afecta a todos los grupos humanos. El cambio es constante en todas las sociedades y grupos culturales. En algunas de ellas, hasta se puede decir, que lo único permanente de la cultura es el cambio; como en algunas agrupaciones occidentales donde la dinámica con que van siendo reemplazados los elementos culturales, en ciertos aspectos, es básicamente rápida. También hay otros grupos culturales donde el número y la dinámica del cambio son escasos y lentos.

9. EL CAMBIO SOCIO-CULTURAL DE LAS COMUNIDADES RURALES DE MEXICO

Nos encontramos frente a una situación difícil para explicar las características del cambio con la sola consideración del conocimiento de este fenómeno en unas cuantas comunidades, estando conscientes de la complicada variedad de fases de este proceso en acción en la generalidad de las comunidades rurales de México. Existen pues, en las diversas áreas del país diferentes niveles económicos, tecnológicos, etcétera, influidos por factores, como los geográficos, climatológicos, y los denominados "recursos naturales y humanos", etcétera, y que hacen que no podamos definir este fenómeno como proceso homogéneo en todas las comunidades rurales citadas. De la intensidad y el carácter con que intervienen estos factores en la vida de las comunes, dependen las tendencias del cambio sociocultural. Asimismo, la dinámica del cambio, está sujeta a estos mismos factores en interacción con

procesos tales como: la aculturación, difusión, desintegración, integración etcétera, otra circunstancia que nos imposibilita concretar las características del cambio socio-cultural de estas comunidades. Tal vez se nos permita decir que la dirección del cambio va hacia una integración nacional. No tenemos un estudio específico, en este campo, que haya medido y diferenciado las características de este proceso, ni siquiera abarcando regiones, razón por la que, solamente en términos generales, podemos asegurar que haya comunidades que están en un proceso de cambio acelerado, llegando a un desarrollo tal que las consideramos en proceso de integración al desarrollo económico y social del país.

Las comunidades que en su mayoría, por su situación de transición en los diferentes aspectos de vida, que también se encuentran en estado de cambio con características peculiares no podemos considerarlas en concreto dentro de los términos del cambio, de lentitud o acelerado; sino que oscilan entre estos dos extremos, cuando nos referimos a unos y otros de sus aspectos. Algunas de estas comunidades se encuentran en interacción económica con el resto del país, otras en vías de integración y, el resto, apenas inician su desarrollo económico, social y cultural. Las comunidades indígenas, por su aislamiento y factores contradictorios al cambio, no han llegado a integrarse debidamente al país, siguiendo éstas, como comunidades eminentemente tradicionalistas con un proceso de cambio lento.

Bibliografía

1. Martínez, Gastón. Las ciencias sociales en el mundo actual. Artículo de la Revista Tareas Panamá, Abril Junio de 1965.
2. Davis, Kingsley, La sociedad humana, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965, Tomo I.
3. Martínez Gastón, Op. Cit.
4. Herskovits, Melville, El hombre y sus obras, Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires 1952. Cultura Económica, México, Buenos Aires 1952.
5. Herskovits, Melville, Op. Cit.
6. Davis, Kingsley, op. Cit.
7. Herskovits, Melville, Op. Cit.
8. Mac Iver y Page, Sociología, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1960.
9. Ogburn, William, Enciclopedia of social sciences, The Mac Millan Co., New York, 1944.
10. Biésanz Y Biesanz, La sociedad moderna, Editorial Letras, S. A., México, 1958.
11. Op. Cit.
12. Herkovits, Melville, Op. Cit.
13. Op. Cit.
14. Biesanz y Biesanz, Op. Cit.
15. whitel Lesl Michigan, The science of culture, University of Michigan, 1949.
16. Becker, Howard, Enciclopedia of the social sciences, The Mac Millan Co. New york, 1944
17. Biesanz y Biesanz, Op. Cit.

II Estructura y Dinámica Social de la Comunidad

Antes de penetrar en la estructura y la dinámica social de la comunidad, es necesario que tengamos una idea de los componentes o constituyentes de la misma.

Toda comunidad, grande o pequeña, rural o urbana, tradicionalista o moderna, está constituida de un espacio o territorio más o menos definido; un grupo humano que es la población; un cuerpo de normas que regulan la conducta de los miembros del grupo, así como artefactos e instalaciones creados para satisfacer las necesidades primarias y secundarias; y por último, un conjunto de instituciones que facilitan y canalizan la red de interacciones e interrelaciones de los miembros de la comunidad. El penúltimo componente descrito, es la cultura y, el último, constituye la estructura social.

El promotor del desarrollo de la comunidad necesita tener algunas nociones de estos componentes o por lo menos, poseer un concepto somero de los elementos que la integran así como de las funciones fundamentales.

De ahí que trataremos de explicar lo anterior, empezando por las características del escenario especial de la comunidad.

1. EL AMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD

El espacio territorial de toda comunidad, comprende dos ambientes, el natural no modificado, donde están implicados la flora, la fauna, los elementos naturales, los accidentes físicos y los aspectos meteorológicos, etcétera. Todos estos considerados como recursos naturales en la medida en que sean conocidos y utilizados por el hombre, aprovechando parte de ese ambiente natural para satisfacer sus necesidades como las viviendas, las carreteras, los campos agrícolas las ciudades, etcétera, forman el ambiente transformado por el hombre.

A este respecto es necesario tomar en cuenta la importancia de los factores físicos, porque éstos son parte de los elementos naturales que constituyen los recursos como: suelos agrícolas; minerales, desde las arcillas y cales hasta los minerales preciosos; las fuentes de energía, los ríos, las caídas o cascadas de agua, arroyos, lagos, etcétera; también la cantidad de precipitación pluvial, es parte de la lista incompleta de factores positivos. Asimismo, es necesario tener presente que hay factores físicos negativos como las heladas y las inundaciones por excesiva precipitación pluvial que, puede prevenirse en cierta medida para no lamentar las consecuencias funestas que traen estos elementos de la naturaleza consigo.

Este es el escenario donde el hombre ha realizado una serie de transformaciones aprovechando el mayor número de recursos naturales, de acuerdo a sus posibilidades técnicas y el conocimiento científico que posee, para satisfacer las demandas de las diferentes necesidades del individuo, del grupo o la comunidad.

La forma de asentamiento de la población con viviendas esparcidas en una extensa área, se denomina comunidad de población dispersa y, aquélla, formada por manzanas de viviendas, con calles de circulación, son las comunidades de asentamiento compacto. A esto debemos añadir las carreteras o las vías de comunicación que ha construido, los canales de riego, los campos de deportes, las extensiones de suelos o tierras de la producción agrícola y el mantenimiento del ganado, etcétera, que representan el ámbito modificado por el hombre. Todos estos detalles entran en el componente físico territorial de la comunidad, factor

importante para su desarrollo. La planificación del medio físico como factor de desarrollo, debe hacerse en completa coordinación con los factores social y económico y éstos, deben programarse y planificarse en el marco de las posibilidades del factor físico.

Posiblemente, cuando se haga la planificación del desarrollo de una comunidad, se debe tomar como punto de partida o base de la planeación, a las características de los componentes de la comunidad y añadir las características del factor administrativo, en forma tal, que el programa local de desarrollo de la comunidad no sea un proyecto aislado de mejoramiento, sino que esté involucrado dentro de las tendencias de desarrollo de la región y de la nación. Uno de los objetivos primordiales para el que se han de tomar en cuenta el ámbito territorial y sus implicaciones, es el de que al planificar, se traten de organizar convenientemente los usos interdependientes de la tierra, los recursos hidráulicos, la vivienda, los servicios e instalaciones de la comunidad, etcétera, es decir, integrar esto como fuente de abastecimiento de materiales para la solución de muchos aspectos problemáticos de tipo social y económico. (1) Otros de los objetivos de tipo particular serán: a) la regulación de las aguas y el abastecimiento de agua potable; b) la creación de la vivienda adecuada; c) la creación de medios de transporte y comunicación para el traslado más fácil de los productos del campo a los mercados, y d) la conservación a través de la utilización equilibrada de los recursos naturales. (2)

2. EL COMPONENTE POBLACION

El elemento fundamental de la sociedad es el hombre y sobre él se han manifestado los procesos sociales y culturales. La sociedad está formada por grupos que son portadores de la cultura. Componente determinado por procesos biosociales, cuyas características son campo de la demografía, disciplina que estudia la morfología y los procesos dinámicos de la población.

La "morfología de la población", es el estudio de grupos humanos que se caracterizan como pequeñas o grandes sociedades, es decir, agrupaciones que denominamos "población"; de ahí que, cuando nos referimos a la población de un lugar, estamos haciéndolo con respecto a la gente que vive en un lugar físico, ejemplo: la población de la ciudad de México, la del estado de Tlaxcala, la del municipio de San Cristóbal, Chis., o de la comunidad Benito Juárez, Estado de México, etcétera, así podemos citar lugares y agrupaciones humanas y quienes nos escuchen comprenderán que estamos refiriéndonos a una determinada cantidad de personas agrupadas en un determinado espacio geográfico. Además, siempre tendremos la idea de que estos grupos tienen ciertas características y se encuentran en situación de proximidad y contacto entre ellos formando a veces, unidades de agrupaciones mayores o comprendiendo agrupaciones menores. Estas agrupaciones denominadas "población", tienen ciertas características, las que son resultado de la influencia de las peculiaridades del espacio vital que ocupan, el número de miembros que la conforman, las diferencias de población existentes en la agrupación, diferencias determinadas por el tiempo, participación en la producción económica, etcétera. El estudio de estas características se hace a través de la "morfología social" que es otro aspecto de la demografía, bastante utilizada para el conocimiento específico de ciertos fenómenos de la población. La población se estudia en dos dimensiones que son:

- a) Su forma horizontal y
- b) Su forma vertical.

2. LA MORFOLOGIA HORIZONTAL

Comprenden la distribución de la población en el territorio, considerando las características del espacio geográfico y las relaciones existentes entre el grupo humano y lo que llamamos hábitat. Además, la morfología horizontal estudia la movilidad del grupo dentro del hábitat y la movilidad con relación a otras áreas geográficas ocupadas por otros grupos humanos.

También se consideran las características políticas, tecnológicas y demás factores que modifican el medio, como las formas de cómo se están aprovechando los recursos naturales.

Uno de los más famosos estudiosos de la demografía Alfred Sauvy, nos dice que las sociedades están integradas por instituciones básicas y, que estas instituciones, también son en una parte agrupaciones de cierta clase, de cierto tipo de personas y que tienen condiciones especiales morfológicas; así tendríamos por ejemplo: que la familia extensa en ciertas agrupaciones, representa la institución básica de la estructura de la sociedad y tiene ciertas características internas que la conforman. El tipo de familia: nuclear es común en nuestra sociedad, (3)

Otro de los puntos importantes que cita Sauvy es que la movilidad de los grupos sociales está en dependencia a las condiciones ambientales (climático materiales) de la Zona geográfica donde habitan y que, además, esa dependencia está supeditada a la tecnología de la población como uno de los factores de producción. (4)

Sauvy planteó tres principios referentes a la relación existente de la morfología de la población con los factores económicos, y dice lo siguiente:

a) La morfología de la población está siempre en relación directa con la capacidad de ella para obtener la producción de bienes primarios del medio.

b) Que la estructura morfológica de la población de una localidad o comunidad, está siempre en relación con las estructuras económicas de las agrupaciones o poblaciones vecinas, estableciéndose entre ellas ligas y vínculos traducidos en integración paulatina.

c) Que la estructura de la población depende, principalmente, de las posibilidades y determinaciones de su economía básica, y en ésta se debe incluir la economía primaria.

Quiere decir que una comunidad está presionada y modificada por los factores económicos, tales como la producción, el mercado, etcétera, que a su vez, regulan o influyen en la movilidad de la población. Esto podemos apreciarlo objetivamente en algunas poblaciones o localidades donde antes existía un número determinado de personas y donde después de algunos años, han aumentado o disminuido exageradamente, no por el crecimiento o decrecimiento natural de la población, sino por intervención de factores como las migraciones, generalmente debidas a presiones económicas. Encontramos en Chihuahua localidades mineras que antes

albergaban de 25 a 35 mil habitantes y que, en la actualidad, no llegan sino a 1,500 o 1,800 habitantes. Las razones de esta disminución rápida del número de la población, se deben a que la producción minera ha disminuido; los habitantes emigraron por que la localidad no tiene recursos para poder seguir sosteniendo el número que había cuando las minas estuvieron en producción. Esta emigración fue rápida en principio y después lenta, hasta alcanzar un punto mínimo, que es cuando ha llegado a su equilibrada capacidad de sustento en la relación área vital y población.

Otro fenómeno en sentido contrario a lo ocurrido en el ejemplo anterior, es el crecimiento de algunas ciudades que van convirtiéndose en grandes urbes y van absorbiendo gran cantidad de población; el aumento no se debe al crecimiento natural que sería por nacimiento; sino a la movilidad horizontal de la población o sea las migraciones con sus dos fenómenos que son la emigración e inmigración. Esto se debe a que esas ciudades cada día que pasa cuentan con mayor capacidad para sostener a una mayor cantidad de habitantes, porque la productividad per cápita es superior que en otros lugares. La morfología horizontal estudiarlos siguientes aspectos:

Arraigo: El sedentarismo.

Clasificación: El tipo de los poblados en que se agrupa la población.

Número: La cantidad de población que reside en un determinado lugar.

Densidad: Mayor o menor número de población por área.

Ocupación: Estructuras de tipo productivo, comercial, que difiere y caracteriza las poblaciones.

Dependencia: Complementación de necesidades por otros grupos.

La morfología horizontal tiene una forma estática que es la distribución de la población en el área geográfica, y una forma dinámica que está constituida por las inmigraciones y las emigraciones.

Las emigraciones y las inmigraciones se hallan ligadas a las características culturales del grupo, por ejemplo: son diferentes las emigraciones de los pueblos cazadores a las de los recolectores, de los pueblos pastores con los grupos de cultura occidental. En realidad están supeditadas a los conocimientos tecnológicos que posee cada grupo cultural.

4. MORFOLOGIA VERTICAL

La otra dimensión del estudio de la morfología de las poblaciones está supeditada a factores biológicos que intervienen en el desarrollo de los individuos y que permiten la identificación de éstos en sectores de población, siendo el tiempo un determinante para este proceso. Dentro de esta dimensión, la población se caracteriza por la integración grupos con homogeneidad en cuanto a su desarrollo cronológico y diferenciación por sexos.

La morfología vertical se emplea generalmente para hacer los análisis de la estructura y la famosa pirámide se hace con base a la clasificación de los miembros de una población de acuerdo a los intervalos de edades establecidos. Así tenemos por ejemplo: en el censo de la población de México, son registrados los grupos de edades con intervalos de cinco en cinco años, Un ejemplo teórico puede verse en la figura siguiente:

A través del estudio de la población podemos conocer las características del comportamiento de aumento o decrecimiento, de movimientos migratorios y sus repercusiones en la vida de la comunidad, su composición en cuanto a recursos humanos disponibles y a las tendencias de aumento o disminución, etcétera.

5. EL COMPONENTE CULTURA

Sobre cultura hemos discutido con cierta amplitud en el Capítulo 1, ahora trataremos de explicar el Control y la influencia de la cultura en la población de la comunidad. Sabemos que la cultura es un ingrediente en todo grupo humano y que comprende las normas de conducta de los individuos los modos para satisfacer sus necesidades y las del grupo. Estos modos están supeditados a la disponibilidad de artefactos que son productos culturales y el acervo de conocimientos tecnológicos que posee. Esta es en realidad, la interacción cognoscitiva del hombre con su ambiente por medio de sus artificios y su tecnología.

Cada grupo cultural tiene un sistema para apreciar y valorar sus formas de conducta, sus elementos materiales, sus actitudes; cada grupo cultural tiene una especie de escala para medir cualquier conducta, así como una modalidad establecida para realizar cualquier hecho. Las variaciones a lineamientos establecidos pueden ser reprobados o criticados por la mayoría de miembros de la comunidad. Esta escala coloca los valores en orden de importancia o de conveniencia. En la cúspide de la escala estarán los valores finales que definen las metas principales de la comunidad. Así tenemos que el prestigio, es un valor para los miembros de la comunidad; llegar a situarse en el nivel más elevado, en la escala de status establecidos por la comunidad será una posiblemente se aspirar meta. En una comunidad pequeña posiblemente se aspira a ser el cabecilla, ser el comisario ejidal, presidente municipal, etcétera.

Para las comunidades cristianas, el valor esencial es la salvación del alma. La actitud y acción frente a los diferentes aspectos de la cultura se manifiesta a través de la elección, adquisición o conocimiento que realizan los miembros de la comunidad.

En nuestras comunidades rurales, una buena medida, será saber en qué se gasta el dinero, en qué se ocupa el tiempo libre, etcétera.

Un sistema de valores siempre está relacionado con premios y castigos; tal vez ésta sea una vía para poder entender los valores de un grupo ya que es difícil determinar exactamente cuál es el sistema; rara vez es manifiesta esta parte de la cultura.

"El sistema de valores cumple dos funciones", (5) dicen Biesanz y Biesanz. Por un lado, tiene una función integradora entre los elementos de la cultura y las instituciones sociales, mostrando una dependencia mutua y haciéndolas lógicas y racionales en el pensamiento de sus miembro, los valores proporcionan el significado. Por otro, los valores proporcionan el significado de la vida y determinan los propósitos alcanzables; de manera que, cualquier miembro de la comunidad, cuando realiza sus actos, lo hace pensando, intentando o tratando inconscientemente de alcanzar metas reconocidas por los demás.

Estas dos funciones son importantes porque aglutinan a los miembros de la comunidad y permiten la persecución del mismo conjunto de fines.

Para los fines del desarrollo de la comunidad, es importante hacer un somero análisis del sistema de valores del grupo con que vamos a trabajar. El sistema de valores puede ser predominantemente sagrado o predominantemente secular. Una cultura sagrada se caracteriza por la importancia que se da a la tradición, el conservatismo, la estabilidad, la reverencia a los dogmas como respuesta a toda pregunta. Gran parte de los acontecimientos siempre tienen relación con las fuerzas sobrenaturales y existe un predominio manifiesto de la religión. El más terrible castigo temido por todos, es la pérdida de la gracia de los elementos sobrenaturales, además del castigo severo que la comunidad hace recaer sobre aquéllos que se han desviado, por este temor, todos siguen los lineamientos trazados por el sistema de valores que fija las reducidas expectativas de conducta, determinando lo que es bueno y lo que es malo. En cambio, en una cultura secular, las personas, las cosas, los hechos, las ideas se valorizan en términos utilitarios. Desde este punto de vista, las modificaciones que traigan consigo más utilidades, se aceptan fácilmente y es más, se estimulan y se conducen, llegando al punto de actitudes competitivas relaciones sociales trascendentales. Hay un dicho que ayuda a entender esta situación "Dios ayuda a quienes se ayudan a sí mismos". (6)

En este último tipo de grupos, cada sector de la cultura tiene funciones limitadas, no cubre o interviene en la gran extensión del ámbito de la vida comunal como ocurriría en una cultura sagrada; aun cuando los miembros desconocen la sistematización científica, gran parte de sus ideas, actos y cosas son resultado del conocimiento científico, entre ellos, la medicina. Sin embargo, pese a esta tendencia, superviven muchas de las instituciones, costumbres, hechos, etcétera, que pueden considerarse de la cultura sagrada, inclusive en grupos modernos, como una mezcla de elementos sagrados y seculares.

Los valores se expresan por símbolos y una forma de mantener vivo el sistema de valores, es a través de ceremonias y rituales, así tenemos, por ejemplo: la maternidad, es un valor positivo y lo celebramos el día de la madre. Muchas veces el recordarle la madre a un individuo, en forma ofensiva, es rebajarle uno de los valores máximos, a tal punto se siente ofendido el individuo que para castigar tal afrenta, es capaz de jugarse la vida.

La ceremonia y el ritual son medios de control social, la toma de posesión de la autoridad elegida, la ceremonia del bautismo, la comunión, etcétera, son formas manifiestas de control. Sabemos que para ser determinado como un valor, cualquier elemento cultural, es necesario que exista consenso general de ello en los miembros de un grupo.

6. LA ESTRUCTURA SOCIAL

La comunidad, sobre todo la rural, se caracteriza por las relaciones cara a cara de los miembros. Gran parte de la nuestra conducta social, por propia experiencia, sabemos una de que está condicionada por hechos en que quedan incluidos otros.

Nuestros competidores están a la expectativa de nuestros movimientos, nuestros amigos también nos controlan. En el hogar la mujer y los hijos, dependen en muchos aspectos del padre; de cómo solucione muchas necesidades; esperan

que éste se conduzca de acuerdo a ciertas formas establecidas frente a ciertas situaciones, a su vez el padre, espera que su mujer y sus hijos también se comporten en cierta forma. Así sucede en el trabajo, con el patrón y los compañeros, y en el club, en el sindicato, en la cofradía, etcétera.

Cada individuo forma parte de una serie de hechos que siempre se efectúan en una comunidad, muchas de las actividades ya son de rutina; también hay actividades que no están incluidas en esa rutina; sin embargo, están consideradas en un cuerpo de normas sociales, su existencia y su manifestación como conducta prevista para las ocasiones necesarias, nos dicen que se encuentran instituidas. Un miembro de la comunidad puede desempeñar numerosos roles diferentes, cada uno de ellos puede ser parte de las normas instituidas.

Es importante saber que en el desempeño de un rol, influye el status o el sitio que ocupa la persona dentro de la comunidad de acuerdo a la escala de prestigio.

Esta es una organización de roles y estos últimos incluyen diferentes grados y tipos de autoridad, interacción entre los miembros de una sociedad y más específicamente hablando, dentro de una comunidad.

Dondequiera que se esté efectuando un rol, quiere decir que se está desplegando autoridad, interacción e interrelación. Si una persona que debe desempeñar un rol no satisface lo esperado o mejor dicho no cumple su rol en la forma indicada, posiblemente sea criticado por los miembros de la comunidad y más aún, por aquellos incluidos en la jefatura de la institución para castigar tal desviación o incumplimiento de rol.

Una estructura social está compuesta por instituciones, éstas forman el armazón de las interrelaciones e interacciones.

La unidad de la estructura social es la institución; la familia por ejemplo, que es un sistema, de roles, representa una de ellas. Pueden ser clasificadas por su tamaño, por la forma como son agrupados los miembros (compulsivas y voluntarias) y, por último, por la función que desempeña dentro de la estructura social, es decir, los fines a los que las instituciones sirven objetivamente.

De acuerdo con sus funciones las instituciones pueden agruparse en órdenes. Estos son conjuntos de instituciones que están dirigidas a fines similares y pueden variar en tamaño o en formas de reclutamiento.

Según Hane Gerth y C. Wright Mills, se pueden distinguir cinco órdenes institucionales fundamentales. (7)

"Al menos a primera vista, podemos clasificar la mayoría de las instituciones de acuerdo con estos fines: poder, bienes y servicios, violencia, religión y procreación. Todas las instituciones que tratan con el culto recurrente y colectivo de dios o de deidades por ejemplo, podemos llamarlas instituciones religiosas; en conjunto, constituyen el orden religioso. Del mismo modo, podemos llamar instituciones políticas a las que tienen que ver con el poder; militares con la violencia; familiares con la procreación; y, de orden económico a las que se refieren a bienes y servicios. Cualquier estructura social, de acuerdo con nuestra concepción, está compuesta por cierta combinación o pauta de estos órdenes institucionales.

verdadero desarrollo económico si éste se limita a unos sectores de la población con exclusión de otros; y porque la Oración nacional es, a la vez, condición y resultado de dicho desarrollo.
(1)

Por desarrollo social se entiende el aumento de bienestar de una población o de un país, constante y paralelo al desarrollo económico, que se apoya en éste y a su vez lo apoya

El desarrollo social, en realidad no es sino un proceso de cambio social. Se enfrenta con la existencia de valores, actitudes, conductas, creencias, formas de vida, costumbres, etcétera, características mentales y sociales que deben ser conocidas y analizadas para poder actuar de acuerdo con ellas o sobre ellas cuando sea necesario.

Por tanto, la primera preocupación de un programa de desarrollo, ha de consistir en la integración de los distintos sectores de la economía nacional, eliminando las barreras económicas y sociales que lo separan, ya sea a causa de condiciones geográficas, étnicas, históricas o de otro orden.

Tal orientación tiene especial importancia en países en donde los obstáculos mencionados son muy importantes y existen notables diferencias en la situación económica de las diversas regiones del país y de sus distintas capas sociales.

En el problema básico del mundo de hoy que no es otro sino el de mejorar el nivel de vida de todos los países, ya no se puede hablar de desarrollo económico como fenómeno independiente; en la realidad ese proceso se despliega entrelazado con otros de carácter social, (2)

Las resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, han puesto de manifiesto que el bienestar social de cada país debe promoverse simultáneamente con el desarrollo de su economía nacional. Esto hace resaltar la importancia del principio comúnmente aceptado de que el desarrollo eficaz de un país requiere ser enfocado en forma equilibrada, tanto en el aspecto económico como en el social.

Por todo lo expuesto, el término desarrollo no sólo ha que usado como sinónimo de crecimiento sino como la exigencia de cambios sociales y culturales conjuntamente con desenvolvimiento económico, es decir, tienen que darse transformaciones cualitativas a la vez que incrementos cuantitativos dentro de una armonía que permita el equilibrio de todos los sectores y aspectos de la vida de un país. A esto podemos llamar desarrollo integral y humano; integral porque comprende todos los problemas tanto económicos como sociales; y humano, porque el fin del desarrollo es precisamente el hombre; y, los problemas sociales como los problemas económicos son en última instancia problemas humanos porque conciernen al ser humano como tal y a toda la humanidad.

b) SUBDESARROLLO -

En relación con el término subdesarrollo, resulta un tanto difícil precisar con exactitud una definición. Su valor semántica involucro el concepto de que es todo lo que está por debajo del desarrollo. Si bien el subdesarrollo constituye una situación que no es difícil describir en sus manifestaciones aparentes, no resulta igualmente fácil aislar en un solo factor la determinante de su existencia ni mucho menos explicar el juego concatenado de causas y efectos que rodean la subsistencia o permiten la superación de ese estado de cosas.

En el marco del desarrollo económico y social el subdesarrollo es un fenómeno complejo, no sólo responde a una causalidad estrictamente económica sino que tiene dimensión sociológica. Por eso, al estudiar, mediante un proceso de comparación el caso de los países del orbe, en relación con sus condiciones de vida, el término subdesarrollo *ha* sido aplicado a los que exhiben un nivel de vida sumamente bajo y que se refleja en el ingreso per cápita, en la salud, en la alimentación en la vivienda, en la cultura, etcétera.

Esta situación ha dado lugar a la clasificación, en el mundo, de países altamente desarrollados y países subdesarrollados o en desarrollo.

Países desarrollados y subdesarrollados. De manera general se dice que los países desarrollados son los que presentan niveles muy elevados de ingreso per cápita y un buen promedio de bienestar material y de cultura general.

Se considera a un país típicamente desarrollado cuando es capaz de preparar a su propio personal en el campo de la ciencia, de la técnica, de la educación, de la gerencia de la administración al nivel empresarial y nacional. Este personal de alto nivel es el que lleva a cabo la industrialización del país, la conexión entre las oportunidades de esfuerzo productivo y el esfuerzo educativo a todos es sentando las bases del desarrollo económico. Por encima de situaciones ideológicas y políticas, los socialistas desarrollados y los capitalistas desarrollados por igual, han hecho de la educación inspirada en las necesidades concretas de la comunidad y guiada por o científico auténtico, el instrumento clásico de su desarrollo económico. Estados Unidos y Rusia están en este caso. Ha sido el incremento de los conocimientos en el campo de la ciencia, tecnología posible la formación profesional y la investigación científica de los países desarrollados del mundo actual.

Los países subdesarrollados o en desarrollo, han sido clasificados en dos categorías de acuerdo precisamente con el proceso de su desarrollo. Unos pertenecen a la categoría de nivel medio; son los países que están experimentando un desarrollo económico y social rápido. Entre éstos se encuentran varios países latinoamericanos como México, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Perú, etcétera.

Los otros pertenecen a la categoría de nivel inferior porque su desarrollo se está operando con lentitud debido a sus métodos de producción y a su organización social.

Los países en desarrollo de nivel inferior, de acuerdo con la clasificación de Harbison y Myers, son a los que economistas y sociólogos les llaman subdesarrollados propiamente dichos porque están caracterizados por tener propia productoras de materias primas, dependientes, de manera exclusiva del mercado internacional, bajísimos índices de consumo interno y casi ausencia total de administradores y técnicos profesionales, maestros capacitados e incluso técnicos medios. "Para subsistir necesitan de un continuo flujo de expertos extranjeros que dirijan empresas privadas e instituciones públicas. El desarrollo industrial es sumamente incipiente y carecen, aparte de mercado y, capital de hombres con los conocimientos y la capacidad necesarios para poder organizar y dirigir las empresas productivas en el campo de la agricultura, minería, producción agropecuaria, pesquera, etcétera. El total de trabajadores en estos países representa una pequeña parte de su potencial humano. La mayoría de la población vive al margen del consumo y de la producción dentro del círculo cerrado de una economía de subsistencia elemental. Es importante tener presente que, dentro de los países en desarrollo, especialmente en los de América Latina, no todo y no todos llevan la marca del subdesarrollo.

Unos más y otros menos tienen áreas urbanas altamente desarrolladas colindantes con áreas de escaso desarrollo. Acortar la distancia que separa las escasas regiones altamente desarrolladas de un país, de las numerosas subdesarrolladas es la meta fijada por el plan de desarrollo en el mundo tendiente a conseguir un equilibrio social. (4)

Al final de este manual, y como información, hemos agregado la clasificación que se ha hecho de los países del mundo, según el nivel de su desarrollo. (Véase anexo I).

Características de los países subdesarrollados. El problema crucial del momento en que vivimos, es el de los países subdesarrollados o en desarrollo, porque en ellos viven aproximadamente las dos terceras partes de la población mundial. Conviene entonces conocer, aunque sea en forma panorámica, los rasgos característicos que los distinguen.

Los principales, son los siguientes:

1. Aspecto económico

- a) Escasez de capitales.
- b) Bajo ingreso per cápita y como consecuencia existencia cercana al nivel de subsistencia.
- c) Desigualdad extrema en la distribución de los ingresos.
- d) Métodos de producción deficientes y necesidades insatisfechas a causa del crecimiento rápido de la población.
- e) Predominio de las actividades primarias: la mayor parte de la población se encuentra en la agricultura y en las explotaciones mineras y forestales.
- f) Agricultura deficiente debido a que gran parte de la población rural no posee tierras de labranza, a la insuficiencia de los medios técnicos en el cultivo, y a falta de capitales necesarios para llevar a cabo innovaciones en las actividades agropecuarias.
- g) La producción interna compuesta de productos agrícolas para la alimentación (cereales) y que también son objeto de exportación, lo mismo que las materias primas agrícolas y las materias primas minerales.
- h) Considerable desocupación y falta de oportunidades de empleo fuera del medio rural.
- i) Industrialización incipiente.
- j) Dependencia con respecto a los países desarrollados, en relación con las importaciones de bienes manufacturados y de servicio, lo mismo que de capital y de explotación de recursos económicos.
- k) La gran masa de la población no ahorra, hay bajo volumen de comercio por persona y pocas facilidades de crédito y de mercado.

2. Aspecto social

- a) La sociedad es de tipo tradicional y en muchos de los países sigue siendo todavía arcaica, estacionaria y de gran estabilidad. Respecto de la estructura social se advierte desequilibrio porque no se conocen grupos sociales intermedios, y desarticulación, porque no hay comunicación entre los grupos sociales, propiamente no hay movilidad social vertical y por consiguiente, no hay circulación de las élites.
- c) Escaso desarrollo de la clase media, lo que se advierte en el sector agrícola por la existencia de grandes explotaciones territoriales con trabajadores asalariados o por la

explotación muy pequeña de parcelas reducidas; y, en el sector industrial por la carencia de técnicos y de profesionales.

- d) Altas tasas de natalidad y de mortalidad.
- e) Nutrición inadecuada y dietas deficientes.
- f) Vivienda escasa y pobre.
- g) Mal estado de la salud pública y de la sanidad.
- h) Bajo nivel de educación, acusando generalmente oficial un alto grado de analfabetismo entre las masas populares.
- i) Deficiente consumo de energía.

En la actualidad, todos los países subdesarrollados del mundo incluyendo a los más adelantados, tienen puestos en práctica planes de desarrollo con el fin de elevar el nivel de vida.

Dentro de esos planes, en muchos de estos países, se están realizando programas con distintos énfasis, campos, acciones y alcances que envuelven a la colectividad y trata, tanto en la comunidad local como en el plano nacional, de estimular y ayudar a la gente a mejorar sus condiciones de vida.

Uno de esos programas está constituido por lo que conocemos como desarrollo de la comunidad, objeto del presente trabajo, y que ha despertado un interés general en América Latina. Por tanto, habiendo cobrado gran impulso dentro del desarrollo económico y social de nuestros países, consideramos de singular importancia para todos los maestros de los distintos niveles de la educación tener una concepción clara de lo que debe entenderse por desarrollo de la comunidad.

2, SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

a) FINES Y OBJETIVOS

La expresión "Desarrollo de la Comunidad" fue conocida en América desde 1947. Cinco años antes, en 1942, Inglaterra en el programa de preparación de las colonias británicas para su independencia, la concibió de la siguiente manera:

Un movimiento con el fin de promover el mejoramiento de la vida de toda la comunidad, con su participación activa y en lo posible por iniciativa de la propia comunidad. Si acaso dicha iniciativa no apareciera de manera espontánea, se emplearán técnicas que la hagan surgir y la estimulen con el objeto de asegurar respuestas activas y entusiastas al movimiento. El desarrollo de la comunidad abarca a todas las formas de mejoramiento, incluye por lo tanto un conjunto de actividades que se desarrollan en un distrito ya sean promovidas por el gobierno o por las organizaciones no oficiales. En lo que concierne a la agricultura, se desea la utilización de mejores métodos agrícolas y un mejor tratamiento en la cría del ganado; en el campo de la salud, se promueven mejores condiciones sanitarias y de suministro de agua, medidas de higiene, protección a la infancia y a la maternidad, en el campo de la educación, alfabetización y educación de adultos, así como extensión y mejoramiento de las escuelas de primera enseñanza". (5)

Las misiones culturales en México, en existencia desde 1921-36, y reorganizadas en 1942, están consideradas como el antecedente más importante del desarrollo de la comunidad en América Latina.

El programa más grande del mundo para el desarrollo de la comunidad, se encuentra en la India. Ha sido iniciado en 1952 sobre la base del "programa constructivo" de Ghani que comenzó en 1941 con tres fines equilibrados: mejoramiento de la producción agrícola e industrial, con la prioridad al aumento de la producción de comestibles; justicia distribución de tierras e ingreso adecuado para el cultivador y democracia.

En 1950, las Naciones Unidas, de las que México es país signatario, precisó los elementos que abarca el concepto de desarrollo de la comunidad en la forma siguiente:

"1o. 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 naturales de las comunidades, integrar de a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional.

"2o. En este complejo de procesos intervienen, por lo tanto, dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y ayuda mutua, y aumenten su eficacia.

El desarrollo de la comunidad encuentra su expresión en programas encaminados a lograr una gran variedad de mejoras concretas.

"3o. Por lo general, estos programas se aplican a las comunidades porque las personas que viven juntas en una localidad tienen diversos intereses comunes, algunos de los cuales se expresan por conducto de grupos funcionales organizados para promover una serie más limitada de intereses que no dependen principalmente del carácter local.

"4o. La extensión de la superficie geográfica que abarca un programa depende de la naturaleza de los intereses que deben satisfacerse y de los problemas que supone hacerlo en forma económica y eficaz. Sin embargo, se atribuye la debida importancia a las pequeñas comunidades rurales porque las necesidades locales que deben ser satisfechas tocan más de cerca a sus habitantes y resultan más evidentes para la gente que en las comunidades más grandes. Por consiguiente, la población suele estar más dispuesta y en mejores condiciones de prestar su contribución directa en trabajo, dinero y materiales para resolver estas necesidades.

"5o. Pero hay otras necesidades que afectan a muchas comunidades pequeñas. Una acción eficaz para satisfacer dichas necesidades puede requerir esferas de actividad más amplias y diferentes tipos de organización. La participación activa de la población en estos programas exige que la población reconozca los intereses comunes a una serie de comunidades y que se elaboren métodos adecuados que permitan la expresión de la iniciativa propia.

"6o. Para que la participación de la población pueda contribuir en forma significativa al desarrollo económico y social en todo un país o territorio, debe canalizarse dentro de un plan nacional que abarque a gran número de las comunidades más pequeñas. Dentro de este cuadro, el reconocimiento gradual por parte de la población de la importancia de estas relaciones más amplias contribuye a la integración de las comunidades más pequeñas con las mayores. Este reconocimiento, junto con la participación activa de la población en los asuntos locales y de interés colectivo, aumenta su natural interés por participar políticamente en los asuntos nacionales y su capacidad para esa participación en la práctica" (6)

Dentro del terreno didáctico el profesor Irwin Sanders considera al desarrollo de la comunidad como proceso, método, programa y movimiento. Como proceso, el desarrollo de la comunidad constituye una progresión de cambios: de la situación donde pocos deciden dónde la gente misma decide; el cambio de la cooperación mínima a la máxima; en lugar de unos pocos, participan muchos; el máximo uso de recursos propios de la comunidad. Pone énfasis en la gente.

Como método, el desarrollo de la comunidad es un medio para lograr un fin, armonizando todos los programas de desarrollo. Pone énfasis en el fin.

Como programa, el desarrollo de la comunidad constituye una serie de procedimientos y actividades que realizan diversos sectores. Pone énfasis en las actividades.

Como movimiento, el desarrollo de la comunidad es una cruzada dedicada al progreso y a un concepto filosófico.

Pone énfasis en la promoción. (7)

Revisando la definición práctica presentada por las Naciones Unidas y sus distintos organismos especializados, de manera general, podemos decir que el desarrollo de la comunidad por su esencia social e implicaciones humanas, es parte indivisible del desarrollo económico y social; que su naturaleza es esencialmente socioeconómica, y que está dirigido a beneficiar principalmente a poblaciones de bajos niveles de vida y a zonas rezagadas de los países, que viven dentro de una economía de subsistencia. También desempeña importante papel, como lo veremos más adelante, en las ciudades y poblaciones urbanas sobre todo en los caos en que el crecimiento urbano se está produciendo a un ritmo acelerado debido a la emigración procedente de las zonas rurales, lo que motiva una creciente serie de problemas económicos y sociales.

Nos parece oportuno hacer resaltar los dos aspectos que en el concepto transcrito se estiman indispensables en el proceso del desarrollo de la comunidad. En cuanto al primero de ellos, la participación de la población en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo en todo lo posible de su propia iniciativa. Deseamos hacer énfasis sobre la necesidad de asegurar la máxima participación, del grupo social, mediante la utilización correcta de procedimientos que garanticen a los individuos la oportunidad de colaborar significativamente desde la iniciación del programa. En cuanto al segundo aspecto, el suministro de servicios técnicos y de otro carácter, en forma que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, consideramos que la meta primordial de quienes presten esta clase de servicios, debe ser la de lograr una cabal comprensión por parte de la comunidad en relación con los beneficios que obtenga para facilitar la resolución de sus problemas en forma consciente.

En México se ha interpretado el concepto de desarrollo de la comunidad como la acción de la población para mejorar sus condiciones sociales y económicas, y evolucionar en sus valores intelectuales, morales y cívicos, integrándose a la vida de la nación. El papel del gobierno es el de proporcionar la asistencia técnica y algunos recursos necesarios para facilitar y acelerar ese proceso.

Concretando, diremos que el desarrollo de la comunidad es un movimiento mundial con características especiales para cada país; está considerado como proceso social, porque tiende al mejoramiento colectivo de la comunidad, basado en la promoción individual y solidaria de sus

componentes mediante el esfuerzo común compartido por todos ellos; y como técnica social, porque empleando las variadas técnicas que utilizan las ciencias sociales básicas: economía, sociología, antropología, psicología y fundamentalmente educación, actúa en la comunidad para provocar el cambio y estimular su progreso, robusteciendo las esencias comunitarias y capacitando, a sus miembros para el esfuerzo cooperativo volcado hacia la superación de sus limitaciones por la adecuada comprensión de sus problemas, la organización para el auto gobierno, el aprovechamiento sistemático de todos los recursos y el mejor uso de su territorio, todo ello con miras a una elevación de niveles y formas de vida de cada uno de sus componentes.

El desarrollo de la comunidad como proceso de integración racional, planificada, continua y permanente; y, con la meta de alcanzar el bienestar del grupo y consecuentemente el bienestar del país persigue los siguientes fines sustantivos:

1o. Conseguir el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la comunidad en consideración a los aspectos económicos, sociales y culturales, comprendiendo en lo económico el aumento en el nivel de ingreso, el mejoramiento de los medios y sistemas de producción y la introducción de innovaciones tecnológicas; dentro de lo social, el fortalecimiento de la personalidad de la comunidad, mejorando su organización y ampliando su responsabilidad y rol dentro del desarrollo, conduciéndola hacia su propia capacidad de administración; favoreciendo la movilidad social y la mejor utilización de recursos humanos y la formación de capital social básico a nivel local, es decir: a la construcción dentro de la comunidad, de obras que contribuyan desde el punto de vista material a la superación y transformación del ambiente en el que se desarrollan las actividades del grupo, tales como servicios de sanidad, vivienda, seguridad, transporte, etcétera, y dentro de lo cultural los cambios de actitud para favorecer el desarrollo económico-social y la formación de nuevos dirigentes comunales. En el cambio de actitudes la educación juega un papel muy importante porque despierta en el ser humano la capacidad para resolver sus propios problemas, el anhelo de progreso mediante su propio esfuerzo y trabajo y la formación de la personalidad, individual y colectiva, sobre bases democráticas, concordantes con los cambios sociales y económicos generados por el avance de la ciencia.

2o. Canalizar el proceso científico y artístico de la comunidad, para el bienestar material y espiritual de sus integrantes.

3o. Capacitar al individuo, a la familia y a los grupos institucionales como coparticipantes activos y eficientes para resolución de los problemas de la comunidad, y,

4o. Contribuir al desarrollo del progreso local regional y nacional.

Primero. "Las actividades que se emprendan, deben tener como objetivo satisfacer las necesidades fundamentales de la comunidad; los primeros proyectos deben iniciarse atendiendo a los deseos expresados de la población".

En el análisis del contenido de este principio vemos que uno de los objetivos esenciales del desarrollo de la comunidad, es satisfacer las necesidades más importantes, con pleno conocimiento del ambiente físico, social, cultural y económico. Este hecho, en consecuencia, nos conduce al campo de la investigación y ejecución, previa la tramitación correspondiente.

Segundo. "El mejoramiento de la comunidad puede lograrse mediante actividades inconexas en cada esfera esencial; sin embargo, su desarrollo total y equilibrado requiere una acción concertada en colaboración de programas de fines múltiples".

Este principio se refiere al hecho de que el mejoramiento de la comunidad, puede lograrse con actividades casi aisladas. A pesar de esta posibilidad, el desarrollo integral de la comunidad requiere de la concurrencia armonizada de otras fuerzas basada en una programación de múltiples actividades, que tiendan a la consecución de un ideal común para alcanzar el bienestar de la propia comunidad.

Tercero, "El cambio de actitud de la población es tan importante como las realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo de la comunidad en sus primeras etapas".

Este principio indica que el cambio de actitud es importante en el desarrollo de la comunidad.

Las transformaciones socioeconómicas, no sólo son consecuencia de la aplicación científica y técnica de una doctrina, sino también, en alto grado, son el resultado de la actitud individual y colectiva de una comunidad. El cambio de la conducta social, es sumamente importante en el proceso del desarrollo comunal.

Cuarto. "El desarrollo de la comunidad tiene por objeto lograr una mayor o mejor participación de la población en los asuntos locales, la revitalización de las formas existentes de gobierno local, y sirve de transición hacia una administración local y eficaz en los lugares donde ésta no exista todavía".

Según este principio, la población debe participar en las actividades de la localidad y constituir formas de gobierno local para que el cambio de vida no sea brusco, sino lento, progresivo y convenientemente regimentado,

Quinto. "La identificación, el estímulo y la formación de dirigentes locales, deben constituir un objetivo esencial en todo programa".

Es primordial la formación de líderes en una comunidad, como elementos de colaboración y de ascendencia en el seno de ella. Para esta formación deben tenerse en cuenta la experiencia, las condiciones especiales, el trato franco y cordial que pueden tener como dirigentes y la actitud que desplieguen en beneficio de la sociedad.

Sexto. "La mayor participación de las mujeres y los jóvenes de la comunidad robustece los programas en los proyectos de desarrollo, les da una base más amplia y asegura un progreso duradero".



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

TEMA:

**LOS ECOSISTEMAS: DEFINICIÓN, ORIGEN E IMPORTANCIA DEL
CONCEPTO**

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

Los ecosistemas: definición, origen e importancia del concepto

(REVISTA CIENCIAS, N° ESPECIAL 4, 1990, CENTRO DE ECOLOGÍA, UNAM)

JOSÉ MANUEL MAASS
ANGELINA MARTÍNEZ-YRÍZAR

INTRODUCCIÓN

Biológicamente, el hombre ha evolucionado muy poco y sigue dependiendo de procesos naturales que se originaron y evolucionaron en el contexto de sistemas ecológicos. Aún requerimos respirar oxígeno y alimentarnos de proteínas, carbohidratos y grasas, al igual que hace 3.5 millones de años lo requería "Lucy" *Australopithecus afarensis*, quien es considerada el ancestro registrado más antiguo del hombre. Esto constituye una dependencia real muy fuerte por parte del ser humano hacia los sistemas naturales.

Por otra parte, la población humana pasará de aproximadamente 4.6 millones, a principios de los ochentas, a más de 6 mil millones en el 2000. Este aumento de más del 30% en un lapso menor a 20 años, implicará una gran demanda y, por consiguiente, una mayor presión sobre los recursos naturales. La desaparición y emigración de especies indican los fuertes cambios que se han producido en los ecosistemas en las últimas décadas de este siglo. De igual forma, las altas tasas de deforestación de selvas tropicales, entre 1975 y 1990, son una muestra clara de la presión que se ha venido ejerciendo sobre los recursos bióticos.

Desde sus orígenes, el hombre ha tenido la necesidad de transformar su ambiente para obtener recursos vitales. Sin embargo, el único tipo de transformación aceptable es aquel que genera un sistema sostenible a largo plazo. Las prácticas de la agricultura moderna tienen un fuerte potencial de degradación ambiental, por lo que se cuestiona su mantenimiento a largo plazo. Las nuevas tecnologías para la expansión de la producción de alimentos deberán basarse en un uso más integral de los recursos naturales, que incluya entre otros, sistemas de control de la erosión, el uso eficiente del agua, control integrado de plagas, uso de cultivos múltiples, etc.

Un requisito indispensable para lograr sistemas sostenibles de explotación de recursos bióticos es el de contar con una idea muy clara de los componentes de los sistemas naturales, su estructura y funcionamiento. Con ello será posible:

1. Saber hasta donde podemos modificar un ecosistema, dirigiendo su potencialidad en beneficio del hombre a través de sistemas de explotación sostenida
2. Elaborar posibles estrategias para el establecimiento de ecosistemas que han perdido su estabilidad por efecto de la actividad humana
3. Establecer programas de conservación y/o explotación sostenida de los ecosistemas y
4. Diseñar agroecosistemas o granjas integrales que permitan aprovechar al máximo el uso de los recursos disponibles

EL CONCEPTO DE ECOSISTEMA

Origen del concepto

Solo fue hasta los siglos XVIII y XIX que los naturalistas se empezaron a preocupar por conocer formalmente los patrones de distribución geográfica de los organismos. Sin embargo su visión de las comunidades naturales era espacial y estática, debido a que no existía una conciencia clara de que éstas cambian con el tiempo. Fue hacia comienzos de este siglo que se empezaron a considerar aspectos temporales de las descripciones de la distribución de los organismos.

Los ecólogos de poblaciones y comunidades tienden a considerar a los ecosistemas como redes de poblaciones interactuando; la biota es el ecosistema y los componentes abióticos (como el suelo y los alimentos), son tomados como influencias externas; se ocupan principalmente de estudiar problemas como la depredación, la competencia y el crecimiento poblacional, los cuales se explican mediante la selección natural. Los ecólogos de ecosistemas, en cambio, utilizan un enfoque proceso-funcional en donde el ambiente es parte integral del ecosistema. Hacen énfasis en la energética y los ciclos biogeoquímicos como punto de entrada en el análisis funcional de los ecosistemas.

"Los ecólogos funcionales están interesados en el procesamiento de materia y energía, mientras que los ecólogos de poblaciones y comunidades ponen más atención en las interacciones entre poblaciones. El progreso de la ecología ha demostrado que cada enfoque es valioso, y que existen problemas claramente definidos para ser abordados exitosamente por cada uno de ellos".

Reduccionismo y holismo

Los estudios de ecosistemas, dada su inherente complejidad, han sido generalmente abordados utilizando un enfoque holístico y sistémico. En cambio, los estudios de poblaciones y comunidades, utilizan principalmente un enfoque reduccionista y analítico.

El enfoque analítico se basa en las doctrinas reduccionistas y mecanicista, y en el procedimiento analítico. El reduccionismo mantiene que todos los objetos, eventos y propiedades están constituidos por elementos indivisibles. El mecanicismo postula que todas las interacciones se pueden reducir a una relación fundamental causa-efecto. El procedimiento analítico consiste en explicar cualquier cosa aislando el fenómeno, dividiéndolo en partes independientes y, por último tratando de entender el todo, uniendo las explicaciones parciales. El enfoque sistémico, en cambio, se basa en la doctrina del expansionismo y el procedimiento sintético. El expansionismo mantiene que todos los objetos, eventos y fenómenos son parte de unidades más grandes. El procedimiento sintético, en vez de aislar y dividir el objeto en estudio, ubica al fenómeno en un sistema mayor que lo contiene y trata de explicar la función que éste tiene en el sistema más grande. En la relación causa-efecto, la causa se toma como necesaria pero no suficiente para el efecto; es decir, se considera que el sistema está abierto a influencias de un ambiente mayor que lo contiene.

Carácter sistémico

La palabra "ecosistema" es la contracción del vocablo "sistema ecológico". Un sistema es un conjunto de elementos, componentes o unidades relacionadas entre sí. Entonces, para definir un sistema se deben enumerar las variables o elementos que deben tomarse en cuenta. Una tarea común de los investigadores, es modificar la lista de variables que definen un sistema

bajo estudio. Entonces, se puede decir que cuando se define un ecosistema se selecciona una colección de unidades y procesos naturales, alrededor de los cuales es útil establecer una frontera con el fin de analizar sus interrelaciones.

Componentes

Los ecosistemas son naturales en donde los componentes o elementos que conforman son tanto de origen biótico como abiótico. Los primeros incluyen a todos los seres vivos. Los componentes abióticos son entidades tales como el suelo, la atmósfera, la roca madre, el agua, etc. Estos pueden tener origen orgánico, como el humus o la capa de hojarasca sobre la superficie del suelo, u origen inorgánico como los minerales y arcillas que constituyen el suelo.

Carácter abierto

Es importante señalar que los ecosistemas están abiertos a la entrada y salida de materia y energía. Lo que constituye una salida para un ecosistema dado, representa una entrada para otro ecosistema colindante. Así, por ejemplo, la pérdida (salida) de suelo y nutrientes por efecto de la erosión hídrica en un ecosistema boscoso bajo explotación, constituye la entrada de sedimentos y nutrientes en el lago localizado río abajo. Asimismo, a diferencia de muchos otros sistemas, los ecosistemas tienen fronteras bien definidas. Este problema se acentúa cuando existe un gradiente (altitudinal, climático, salinidad, etc.), de tal forma que el ecosistema gradualmente se va transformando en otro.

Dado que el ciclo hidrológico es análogo al sistema circulatorio de un ecosistema, una manera de reducir sustancialmente el efecto de borde es utilizar cuencas hidrográficas como unidades de estudio, manejo y conservación. De esta forma se pueden cuantificar fácilmente las entradas y salidas de energía y materia al ecosistema, así como aislar de su entorno el efecto de perturbaciones y/o transformaciones del mismo.

Carácter jerárquico

La gran diversidad de procesos ecológicos ocurren dentro de un amplio espectro de escalas de tiempo y espacio y están asociados a diferentes niveles de organización del ecosistema; el investigador debe percibir estructura, orden, y relaciones. La teoría jerárquica es una base sólida para lograrlo, pues debido a la complejidad inherente de los ecosistemas, ha sido necesario formar compartimentos y distinguir niveles jerárquicos dentro del mismo, abordando de una manera integrada cada nivel.

Cambios en el tiempo

Estrictamente hablando, los ecosistemas no evolucionan. El control genético de las poblaciones y la selección natural no operan a nivel de sistema, sino de componentes individuales. Sin embargo, como se mencionó en la introducción, la vida y la evolución son solo posibles dentro del contexto y restricciones que impone el ecosistema.

La biota del ecosistema refleja el ambiente físico en el que se desarrolla, por lo que si el medio cambia, ésta lo hará también. De igual forma, el medio físico está fuertemente influido por los organismos que sustenta; cambios drásticos en la cobertura vegetal, traen consigo

transformaciones importantes del medio físico. Este incesante proceso de acción y reacción, que con el tiempo resulta en cambios tanto del medio como de la comunidad biótica, se conoce como "sucesión ecológica".

Análisis de sistemas como metodología

La aplicación del análisis de sistemas al estudio de ecosistemas, se fundamenta en la organización jerárquica de los mismos, la cual está definida en función de los patrones de flujo energético, hídrico y de circulación de nutrientes que se da entre los componentes de un ecosistema. Cada uno de estos subsistemas tiene una entrada (de agua, energía y nutrientes), un proceso interno y una salida definidos, que le hace adquirir cierta individualidad.

Estudios a largo plazo

Los ecólogos están conscientes de que su visión de los procesos a nivel de ecosistemas está fuertemente limitada por la gran duración de los procesos, en relación con la longevidad humana. El establecimiento de investigaciones sólidas, integradas a largo plazo son la solución a ese problema; sin embargo, son contados los estudios de este tipo a nivel mundial.

CONSIDERACIONES FINALES

Los ecosistemas son sistemas naturales, producto de miles de años de evolución biológica. Los agroecosistemas o sistemas agrosilvícolas, en cambio, son ecosistemas que han sufrido una transformación con el fin de dirigir su potencialidad en beneficio del hombre. Sin embargo, debe reiterarse que el único tipo de transformación aceptable, es aquella que mantiene un rendimiento sostenido. Esto solo es posible mediante un conocimiento muy claro y profundo de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas.

Los ecosistemas tienen propiedades y características sumamente importantes a considerar en cualquier programa de estudios, manejo y conservación; dado su carácter sistémico, éstos deben ser estudiados como sistemas, utilizando técnicas y enfoques apropiados para ello. También, debido a su carácter abierto, no es posible estudiar, manejar o pretender manejarlos, sin tomar en cuenta los sistemas colindantes. El que las interacciones entre sus componentes sean parte integral del mismo, obliga a que los esfuerzos de conservación abarquen a todo el ecosistema y no solo a unas cuantas especies en peligro. Dado su carácter cibernético, no es posible extraer o introducir una especie al ecosistema sin que esto repercuta (en mayor o menor grado), en la dinámica del mismo. Dada su estructura jerárquica, el estudio, manejo y conservación de ecosistemas debe hacerse a diferentes niveles de integración y escalas de tiempo, y el que el ecosistema sea el resultado de milenarios procesos evolutivos, en los que existe una influencia recíproca entre el medio físico y la biota, hace que sea arriesgado y costoso trasplantar ecosistemas de un sitio a otro.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

**PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PARA UN DESARROLLO
SUSTENTABLE**

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

ACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
GENERAL

LC/G.1769

31 de agosto de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

72 - C-7

PROCEDIMIENTOS DE GESTION PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE
(aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)

Axel Douzoujanni

Este documento fue preparado por la División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL.

92-12-1839

INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGIA DEL AGUA
CENTRO DE CONSULTA DEL AGUA

II. PROCESO DE MATERIALIZACION DE ACCIONES

El proceso de materialización de acciones, como se indicó, es el eje articulador de los otros tres procesos y está integrado por 10 etapas que van desde la identificación de los actores hasta la ejecución de los programas. Esta secuencia se ilustra en el cuadro 2.

El proceso de materialización consta de las siguientes etapas:

a) Determinación de los actores involucrados en el proceso de gestión. Esta etapa es una de las más importantes. Se define como actores a todas las personas que intervienen activa o pasivamente en los procesos de gestión o que contribuyen al proceso; es decir, los habitantes, los usuarios (que pueden ser o no ser habitantes del área), los representantes de organismos públicos o privados, los asesores o interventores en el área o ámbito, los representantes de grupos de poder, los empresarios y, en general, todas las personas que ven afectadas sus condiciones de vida y que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos del ámbito en estudio, así como quienes desempeñan una función de apoyo al desarrollo humano en dichos ámbitos.

b) Determinación de los criterios que rigen las acciones de los actores. Esta determinación es fundamental para conocer cuál es la posición de los actores en el proceso de gestión y consiste en averiguar qué hipótesis, teorías, supuestos, creencias, opiniones, ideas, postulados, conceptos, premisas, conclusiones, enfoques, interpretaciones, principios o paradigmas tienen los participantes. Estos criterios pueden relacionarse con el desarrollo, la marginalidad, el hombre, la sociedad, la conservación y el manejo de los recursos, los habitantes del área, los proyectos, etc. Este ejercicio es fundamental para facilitar el entendimiento mutuo de los actores y las transacciones o los acuerdos entre los interesados.

c) Identificación de los problemas vinculados a las condiciones de vida y a la conservación de los recursos en el ámbito en estudio, tal como los expresan y perciben cada uno de los actores o grupos de actores participantes de los procesos de gestión. Hay que analizar las causas y los efectos de cada problema, clasificarlos y categorizarlos desde diferentes perspectivas, determinar cuáles son los problemas actuales, y analizar los procesos históricos que llevaron a la situación actual y proyectarlos a futuro. La detección de problemas constituye la clave para definir los objetivos de desarrollo.

d) Transformación de las demandas y los problemas detectados en objetivos. Esta es una tarea fundamental para convertir el conjunto de problemas identificados por los habitantes, usuarios y técnicos en diferentes formas y con diversos grados de precisión en objetivos jerarquizados lo más concretos que sea posible. Estos objetivos deben ser descritos en forma precisa y en lo posible con un complemento cuantitativo. Es necesario identificar a los beneficiarios de los objetivos y el área o ámbito en el que se debe actuar y determinar en qué plazo se deben lograr las metas (corto, mediano

Cuadro 2
PROCESOS DE MATERIALIZACION DE ACCIONES
 (Cartilla metodológica)

ETAPAS	DESCRIPCION
1. ACTORES	Identificación de los participantes activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo (actores). Tipología.
2. CRITERIOS	Determinación de los <u>critérios, explícitos o implícitos que sustentan las posiciones de los actores involucrados en el proceso.</u> Vigilancia.
3. PROBLEMAS	<u>Determinación de los problemas de cada uno de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones.</u> Establecimiento de prioridades.
4. OBJETIVOS	Determinación directa o por inferencia de <u>los problemas, las metas y los objetivos de cada uno de los actores.</u> Jerarquización.
5. AMBITO COMPARTIDO (ABSTRACTO)	<u>Inventario, evaluación y diagnóstico físico y socioeconómico de los ámbitos territoriales y funcionales donde se pretende lograr los objetivos (pasado, presente y futuro).</u> Análisis de la sustentabilidad ambiental.
6. RESTRICCIONES	Identificación de las <u>restricciones técnicas, políticas, legales, económicas, financieras, de organización, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden el logro de los objetivos.</u> Jerarquización.
7. SOLUCIONES	Generación de opciones de solución para superar las restricciones previamente identificadas y jerarquización de soluciones. Selección.
8. ESTRATEGIAS	Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones vía acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuo (servicios, sistemas de producción y otros).
9. PROGRAMAS	Programación de las acciones (programas, proyectos, actividades, y tareas) sobre la base de las soluciones y las estrategias seleccionadas, ejecución de las actividades de control y seguimiento de los resultados obtenidos.
10. AMBITO COMPARTIDO (REAL)	Materialización de las acciones programadas en el ámbito. Control sistemático de los objetivos y de la sustentabilidad ambiental. Control ambiental.

A

└─── Reinicio del ciclo de etapas en niveles progresivamente más detallados y precisos.

Fuente: Axel Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89/05/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

o largo) y su prioridad relativa en relación con los otros objetivos enunciados, además de definir los criterios que se utilizarán para el establecimiento de prioridades. Los objetivos no son sólo la traducción de un problema en un enunciado sino que, en conjunto, representan la definición de la situación deseable a futuro por todos los habitantes y usuarios. Los objetivos son las aspiraciones de diferentes personas involucradas en el desarrollo, por lo que deben formar un todo equilibrado y

compatibilizarse de tal modo que la expresión final de los objetivos represente la opinión del conjunto de actores involucrados en el desarrollo y no sólo de algunos.

e) Delimitación y clasificación de los ámbitos o territorios dentro de los cuales se pretende alcanzar los objetivos. En el caso del medio ambiente son las áreas geográficas y funcionales en las que se enmarca el proceso de gestión. Dentro de estos ámbitos hay áreas menores que también deben delimitarse. Las más importantes son el ámbito geográfico o natural (por ejemplo, cuenca, subcuenca, río, ladera o piso ecológico); el ámbito social (por ejemplo el espacio habitado por grupos o comunidades campesinas); el ámbito económico, que puede estar definido por el área donde se efectúan transacciones mercantiles; el ámbito político-administrativo, que se define por los límites de una comuna, distrito o región; el ámbito institucional o funcional, que puede estar definido por el área de acción de una empresa, comunidad, cooperativa, corporación o un instituto nacional, y el ámbito productivo (fincas, parcelas, fundos u otros). Estos ámbitos pueden agruparse en regiones o microrregiones o ser considerados como unidades operativas de gestión, unidades geográficas o cualquier otro tipo de unidad básica de desarrollo.

f) Determinación de las restricciones que deben superarse para alcanzar los objetivos dentro de los ámbitos previamente delimitados. Las restricciones son los obstáculos que se deben superar para solucionar los problemas identificados (expresados en términos de objetivos) y no los problemas en sí. Por ejemplo, si el problema es la reducción de la producción debido a la erosión de suelos en una ladera cultivada de máxima pendiente, el objetivo será controlar la erosión; las restricciones para alcanzar ese objetivo pueden ser el desconocimiento de técnicas para evitar la erosión por parte de los usuarios, la falta de legislación que prohíba el uso de esas tierras de esa forma, la falta de encargados de extensión del gobierno que puedan prestar asistencia, la falta de alternativas de subsistencia para los agricultores en otras zonas o la falta de recursos económicos.

Las restricciones se pueden clasificar en i) técnicas y físicas; ii) políticas y legales; iii) económicas y financieras; iv) institucionales y administrativas; v) sociales y culturales, y vi) educacionales y científicas. Las restricciones deben identificarse en forma sistemática, para abordarlas por orden de importancia y de ejecución. Esto permite que, sobre la base del estudio, se plantee un programa concreto de acción con identificación de metas jerarquizadas, asignación de recursos, indicación de responsables y plazos necesarios para llevarlo a la práctica.

g) Proposición de soluciones para superar las restricciones detectadas, con el fin de lograr los objetivos propuestos dentro de los ámbitos delimitados. Las soluciones se seleccionan a partir de un conjunto de opciones posibles o se conciben específicamente de acuerdo con las restricciones, los ámbitos, los objetivos y las estrategias globales de acción. Las propuestas de solución deben ser realistas y, por lo tanto, hay que determinar como mínimo lo siguiente: i) la restricción o el conjunto de restricciones que se superará(n) mediante la solución propuesta y en qué orden; ii) los recursos y materiales necesarios; iii) dónde se tomarán las medidas pertinentes; iv) cuándo se adoptarán y en qué período (continuo o discontinuo); v) quién y de qué nivel serán los responsables de su adopción; vi) quiénes se verán afectados por la solución propuesta y cuáles serán sus efectos no deseados; vii) cómo se relaciona la solución propuesta con otras soluciones posibles; viii) qué otras alternativas de solución existen que puedan producir resultados similares; ix) qué instituciones o personas estarán involucradas en la adopción de las medidas, y x) qué insumos supone cada alternativa.

Las soluciones, además, pueden clasificarse, según su finalidad, en soluciones de carácter técnico o directas que dan resultados tangibles en términos productivos, como el estudio del potencial

de recursos, la formulación de proyectos, la construcción de obras, el uso de los sistemas construidos o el manejo de los recursos; y en soluciones de carácter operativo o indirectas que posibilitan las soluciones técnicas, entre otras la planificación, la legislación, la concesión de créditos, la capacitación, la investigación, la administración y la promoción.

Es fundamental hacer esta distinción en las propuestas, ya que promulgar una ley, formular un plan o crear una institución son soluciones indirectas que sólo serán eficaces en la medida que permitan la ejecución de las acciones directas. La efectividad de una legislación, por ejemplo, sólo se puede medir o evaluar de acuerdo con su contribución a la factibilidad de ejecutar acciones directas.

h) La siguiente etapa consiste en determinar qué estrategias se van a aplicar. En esta etapa hay que calcular cuidadosamente el beneficio y su contribución a la equidad de cada acción posible con el fin de i) lograr soluciones políticas, sociales, económicas y técnicas viables; ii) superar las restricciones más urgentes y de menor complejidad y costo, sin ignorar las restricciones más importantes y de largo plazo; iii) armonizar los aportes de las diversas instituciones que tengan responsabilidades e intereses en el ámbito; iv) determinar la efectividad en función de los costos de la superación de cada restricción con los recursos y el tiempo disponibles; v) armonizar los efectos deseados y no deseados de las acciones en términos políticos, sociales, ambientales, económicos y otros; vi) establecer el orden de prioridades de las acciones de superación de restricciones en el territorio de acuerdo con los beneficiarios potenciales; vii) concebir programas, proyectos, actividades y tareas, y agruparlos de acuerdo con las soluciones para facilitar su ejecución, y viii) organizar el sistema institucional que adoptará las medidas pertinentes.

Las estrategias determinan cómo deben realizarse las actividades continuas (por ejemplo, servicios) y las discontinuas (por ejemplo, proyectos) y cómo debe funcionar el sistema de organizaciones públicas y privadas encargadas de llevarlas a cabo. Algunos de estos programas o proyectos pueden ser de carácter horizontal, si su objetivo es ofrecer soluciones que sean comunes a varios ámbitos (subcuencas, municipios, comunidades, etc.) o de carácter vertical si el programa o proyecto proporciona soluciones que se limitan a un solo ámbito.

Lo importante es que los programas o proyectos que se propongan para cada ámbito estén articulados, para evitar la duplicación de esfuerzos, obtener economías de escala y responder ordenadamente a las demandas de los beneficiarios. Los programas o proyectos formulados independientemente y desvinculados pueden ser ineficaces y parcelar el desarrollo.

i) La penúltima etapa consiste en la formulación de programas, proyectos, actividades y tareas que permitan aplicar las estrategias seleccionadas y evaluarlas. En esta etapa del proceso se conciben las actividades necesarias para aplicar las estrategias y se evalúan desde un punto de vista económico, social y ambiental. Hay que programar tanto las actividades técnicas (obras, sistemas de producción, etc.) como las administrativas (provisión de fondos, organización institucional, capacitación, etc.), para garantizar la aplicación de las estrategias.

j) La décima y última etapa consiste en la ejecución de las actividades y su posterior monitoreo.

III. PROCESO DE TRANSACCIONES ENTRE ACTORES

El proceso de transacciones entre actores destinadas a lograr la equidad se lleva a cabo en cada una de las etapas de la secuencia de materialización de acciones. La secuencia se realiza normalmente en ciclos iterativos que se han denominado "ciclos de transacciones" o "ciclos de concertación".³ Estas iteraciones permiten pasar de un nivel de percepción, con transacciones o acuerdos de carácter general, a un nivel de ejecución, con acuerdos y tratos claros y específicos entre los actores. }11

En la primera iteración (percepción), se recopila información sobre todo lo que los actores saben o conocen por experiencia, intuición u observación directa. En la segunda iteración (consolidación) se verifican las opiniones en la práctica, mediante diagnósticos a nivel de reconocimiento o semidetallados y propuestas a nivel de prefactibilidad. En la tercera iteración (formulación) se hacen estudios y se formulan propuestas a nivel detallado y definitivo. En cada aproximación se debe buscar el consenso de los actores para seguir avanzando. }

Este método tiene la particularidad de tomar en cuenta, en una forma muy sencilla, algunos aspectos que son claves en un proceso de gestión relacionado con el desarrollo humano, debido a lo siguiente:

- reconoce de partida, por igual, a todos los actores que participan en los procesos de gestión para el desarrollo sustentable de un determinado ámbito;
- recoge, antes de que se inviertan grandes sumas en estudios, las opiniones de los actores y las compara, con lo que se evita perder tiempo y recursos en estudios detallados;
- permite confrontar las ideas de distintos usuarios y habitantes del área con las ideas de los técnicos que teóricamente deben asesorarlos y evita que se ignoren mutuamente en las fases iniciales;
- la disponibilidad de una "cartera de soluciones" permite que todos los actores participen en la formulación de las estrategias, lo que los compromete también a aplicarlas;
- permite también que los técnicos se aboquen a plantear estrategias de integración de soluciones sobre bases reales, lo que significa que no planifican sin saber si alguien aplicará sus planes, sino para llevar a la práctica las ideas propuestas y aceptadas por la mayoría;
- la secuencia, además, es por sí sola un método de trabajo que sirve para formular estrategias, y obliga a la articulación y la armonización de las etapas propuestas por los mismos gestores.

Cabe señalar que, a medida que se avanza en la secuencia, va aumentando el nivel de detalle de la información y, por lo tanto, el nivel de precisión de las transacciones. Las etapas claves son las de concertación de acuerdos claros entre los actores en relación con las restricciones y soluciones. Esto se debe a que muchas veces lo que para algunos son soluciones para otros son restricciones, lo que produce conflictos entre los actores si no se buscan soluciones equitativas o se pactan compensaciones.

El ciclo de transacciones se inicia con la decisión de un grupo o de todos los grupos (externos o internos, públicos o privados, pero con intereses en un mismo ámbito) de llevar a cabo un proceso de transacciones con el fin de obtener beneficios mutuos y equitativos. Para tomar esa decisión tienen que estar de acuerdo, al menos, con respecto a lo siguiente:

- que en el proceso de definición y gestión de un ámbito espacial deben participar los grupos o personas con intereses en dicho ámbito;
- que se deben delimitar los márgenes dentro de los cuales es posible dicha participación y las transacciones entre actores;
- que existe al menos un interés colectivo; y
- que se tiene un mínimo conocimiento preliminar de los medios disponibles o necesarios para lograr los objetivos colectivos.

Ahora bien, si los actores no tienen la preparación necesaria para participar en este proceso es casi imposible llegar a acuerdos viables. Para hacer algo en grupo no basta la voluntad de hacerlo. Se requiere respeto mutuo, rigurosidad, conocimiento y, en general, capacidad para trabajar en equipo. La organización de los actores y su capacitación son las tareas iniciales que deben ejecutarse para facilitar el proceso de transacciones.

El o los temas de interés colectivo no sólo pueden ser sugeridos por los habitantes del área y los usuarios, sino también por cualquier interesado o conocedor del lugar. A partir de estos aportes, el equipo técnico encargado de prestar asistencia y los participantes que integrarán la mesa de transacciones podrán colaborar para negociar, transar y concertar acuerdos sobre temas que trasciendan la primera motivación que los impulsó a negociar.

En la primera iteración del ciclo de transacciones, cuyo objetivo es la rápida obtención de resultados preliminares, consiste en la observación y el reconocimiento de la situación actual y la posible situación futura del área sobre la base de lo siguiente:

- la percepción que cada uno de los grupos o personas participantes tenga de la situación, y
- el aporte que el equipo técnico haga, sobre la base de su percepción de la situación.

La confrontación y la compatibilización de estos aportes de conocimientos, informaciones y experiencias permite elaborar un diagnóstico preliminar que representa el punto de vista de los diferentes actores participantes en el proceso y del equipo técnico.

El diagnóstico preliminar debe estar orientado a la acción. Sus alcances dependerán de lo siguiente:

- los conocimientos de los usuarios y los técnicos,
- los deseos de participación de los habitantes del área y los usuarios, y
- la capacidad de los técnicos para fomentar la participación de los actores.

El nivel de profundidad, extensión, complejidad y duración del ciclo dependerá de lo siguiente:

- los recursos disponibles,
- la capacidad del equipo técnico, y
- el horizonte de planificación considerado en el análisis.

Estos aspectos tienen estrecha relación con el nivel y profundidad de los problemas que se desee solucionar y de la capacidad de gestión de los actores que participen en la mesa de transacciones para llegar a acuerdos. El equipo técnico puede y debe elevar el nivel y la capacidad de gestión de los actores mediante cursos.

El ciclo de transacciones se repite en cada una de las etapas del proceso de materialización de acciones y que consta, por lo tanto, de las mismas etapas:

- i) organización de la mesa de transacciones;
- ii) identificación y confrontación de criterios;
- iii) identificación y confrontación de problemas;
- iv) inferencia y planteamiento de objetivos;
- v) diagnóstico y evaluación del ámbito;
- vi) identificación y clasificación de restricciones por orden de prioridades;
- vii) selección y confrontación de alternativas de solución;
- viii) formulación de estrategias y programas;
- ix) formulación de programas y proyectos, determinación de actividades o tareas, y
- x) evaluación, financiamiento y ejecución de los programas o proyectos.

A continuación, se analizarán las posibles transacciones entre los actores en cada una de estas etapas.

Etapas I. Organización de la mesa de transacciones

La mesa de transacciones debe estar integrada por personas que representen la voluntad, el interés, la disposición y las decisiones de los habitantes del área, los usuarios, los técnicos y otros particulares que realicen actividades en el ámbito en que se desea intervenir. Por lo tanto, debe estar integrada por un grupo representativo de todas las personas o grupos que tengan intereses, motivaciones y necesidades relacionados con el ámbito.

Dichas personas deben estar dispuestas a "sentarse en torno a una mesa" con el fin de negociar y concertar acuerdos con respecto a lo siguiente:

- criterios aplicables al desarrollo y la gestión del área;
- problemas percibidos por los distintos actores;
- objetivos individuales y colectivos;
- valoración del ámbito por parte de cada actor;
- identificación de restricciones que afectan a cada actor y al conjunto de actores;
- formulación de alternativas de solución para enfrentar las restricciones detectadas;
- formulación de estrategias, y
- formulación, selección, financiamiento y ejecución de programas y proyectos.

Una mesa de transacciones que reúna las características descritas es de carácter democrático, porque en ella pueden estar representadas las posiciones de los diversos grupos de habitantes y usuarios.

Por último, la mesa debe ser un reflejo fiel de las relaciones de poder y de los conocimientos sobre la situación que se desea modificar.

La organización de la mesa de transacciones exige que se den ciertas condiciones previas que permiten que el proceso se lleve a cabo en forma exitosa. Ante todo hay que organizar el equipo técnico encargado de prestar asistencia en el proceso de gestión de los proyectos, que deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- tener una formación multidisciplinaria, un espíritu catalizador y colaborador, y capacidad de relacionarse con todos los grupos y sectores sociales. Debe ser capaz de armonizar los intereses en pugna y las actividades que realicen los grupos sociales participantes en la mesa de transacciones;
- identificar a los genuinos representantes de los diversos grupos que tengan necesidades o intereses relacionados con el área;
- inducir a los usuarios o habitantes del área a enfrentar organizadamente el proceso de planificación y sentarse en torno a una mesa de transacciones a exponer sus puntos de vista para llegar a uno o más acuerdos en beneficio privado o colectivo. Con tal objeto, el equipo técnico debe explicar las ventajas de los acuerdos y proporcionar una lista de opciones relacionadas con éstos;
- identificar las necesidades de todos los habitantes y usuarios o de algunos de ellos, y determinar quiénes están dispuestos a actuar en conjunto para solucionar los problemas que los afectan. Esta etapa es una de las más importantes y consiste, en parte, en establecer un contacto directo con los habitantes, sobre todo en respuesta a solicitudes directas;
- delimitar claramente el área geográfica y los ámbitos institucionales o administrativos y privados. Determinar las jurisdicciones y las estructuras legales pertinentes y sus relaciones con instancias superiores.

Los conocimientos y el poder de cada grupo o cada actor para actuar en el ámbito espacial son los elementos claves que deben identificarse para determinar cómo pueden combinarse para satisfacer equitativamente las necesidades y contribuir al desarrollo del espacio compartido.

Algunos de los factores que pueden caracterizar al poder de gestión de cada actor son los siguientes:

- el papel o los papeles que desempeña (adopción de decisiones, transmisión, ejecución, etc.);
- el respaldo que recibe de grupos de poder (población local, grupos económicos, poderes públicos, sindicatos, asociaciones, instituciones, etc.);
- el grado de dependencia o autonomía que tiene en el desempeño de su papel;
- el número de personas que ven afectadas sus condiciones de vida por las decisiones que toma el actor;
- la extensión del ámbito, el volumen y el tipo de recursos que se ven afectados por las decisiones del actor;
- los "instrumentos" de que dispone el actor para hacer prevalecer o valer sus decisiones (respaldo legal, recursos financieros, protestas, etc.);
- la organización que lo respalda, en especial la eficiencia, la cobertura, la estabilidad, los recursos y la capacidad de acción de la organización a la que pertenece o que representa;

- el conocimiento que el actor tiene de las necesidades, los criterios y los intereses del resto de los habitantes y usuarios, y de las posibilidades de desarrollo del área en cuestión;
- los elementos técnicos y herramientas que maneja y de que dispone para poner en práctica las decisiones que toma;
- los medios de que dispone para dar a conocer las decisiones e influir en ellas;
- el tipo de actividades que realiza;
- el origen del actor y sus vivencias relacionadas con el ámbito espacial.

Teóricamente, la mesa de transacciones es una entidad dinámica, flexible y abierta. Sus miembros pueden ir rotando de acuerdo con la información que se requiera y a medida que sea necesario, se deben ir incorporando al proceso nuevos participantes. En algunos casos, sus integrantes se pueden dividir en subgrupos de trabajo para facilitar las transacciones directas entre algunos de los miembros con respecto a temas que sean de su exclusivo interés. Esto permite agilizar el proceso y acortar la etapa de discusión, para concertar acuerdos con rapidez y eficacia.

Resumiendo lo dicho, para iniciar el proceso de transacciones se debe hacer lo siguiente:

- enmarcar la negociación en el contexto general de las relaciones habituales de los participantes en sus respectivos ámbitos;
- precisar los beneficios que se pretende obtener;
- definir o delimitar el campo de acción en el que se puedan realizar las transacciones;
- reiterar la intención de lograr, en conjunto, los mejores resultados posibles, respetando el derecho a la diferencia y a la divergencia, y
- definir el marco formal y material para las negociaciones que se lleven a cabo en la mesa de transacciones (reglamento).

Etapa II. Identificación y confrontación de criterios

Los habitantes del área, los técnicos y los usuarios, que pueden o no pertenecer a ella, tienen una percepción propia de la situación y de lo que desean modificar. Los grupos participantes pueden aplicar los mismos criterios o distintos criterios para evaluar esas situaciones.

Dicha percepción, que responde a los intereses, las motivaciones y las necesidades de cada grupo, condiciona las relaciones entre los actores y su capacidad de negociación. Por lo tanto, para facilitar el proceso de transacciones es fundamental determinar los criterios en que se basa cada individuo o grupo para intervenir en el ámbito. En esta etapa del proceso se deben ejecutar las siguientes actividades:

a) El equipo técnico debe prestar asistencia a los representantes de los grupos de usuarios y de habitantes que participen en la mesa de transacciones en la identificación de los criterios que aplicarán en sus actividades. Los criterios poco claros dificultan la comunicación y, por lo tanto, las negociaciones. Los criterios de los miembros deben ser conocidos por el equipo técnico, para que éste pueda ayudar a definir claramente cada posición, lo que también facilita la adopción de criterios colectivos.

b) El equipo técnico también debe dar a conocer sus criterios a los miembros de la mesa para que se puedan comparar con los demás, a fin de definir la posición de todos los actores.

c) Los participantes en la mesa de transacciones y el equipo técnico deben "ajustar" los criterios que hayan surgido de la discusión. Una vez que se definan claramente, hay que establecer prioridades y clasificarlos por campos de aplicación.

d) Los criterios podrán ser revisados y ampliados, siempre que los miembros de la mesa estén de acuerdo, antes de iniciar un nuevo debate. Esto es necesario para que todos los participantes conozcan las reglas o patrones utilizados para la evaluación de propuestas.

Etapa III. Identificación y confrontación de problemas

Los problemas que se analizan en la mesa de transacciones se seleccionan de acuerdo con los criterios y los objetivos de cada participante. Estos problemas deben identificarse con precisión y se deben conocer tanto sus causas como sus efectos. Con tal objeto, se recomienda lo siguiente:

a) Que los participantes en la mesa de transacciones indiquen qué problemas plantean los conflictos que se producen en el medio al que pertenecen. Estos problemas pueden responder a una visión parcial o integral de la situación. En el primer caso reflejan el punto de vista de cada usuario o habitante que defiende sus intereses y considera que los problemas identificados suponen un deterioro de sus condiciones de vida. En el segundo se trata de problemas que afectan a la colectividad en general. Para evitar una parcialización, el equipo técnico debe colaborar en la cuantificación y la determinación del alcance de los problemas, e identificar claramente sus causas y efectos.

b) Que en una etapa previa o paralela a la organización de una mesa de transacciones (proceso que, por razones obvias, plantea dificultades en muchos lugares) el grupo técnico se ponga en contacto inicialmente con las personas que viven o trabajan en un determinado lugar o hacen uso de sus recursos para que éstas les den a conocer directamente sus problemas.

c) Que el equipo técnico haga su propia lista de los problemas que sus integrantes perciben en el ámbito. Además, debe contribuir a clarificar los problemas planteados por los habitantes y usuarios, para lo cual puede utilizar clasificaciones y descripciones de problemas que hayan sido adecuadamente adaptadas al área.

Los participantes en la mesa de transacciones y el equipo técnico deben hacer una lista jerarquizada de problemas agrupados en distintas categorías. El apoyo técnico es fundamental en esta etapa para determinar la causa y el efecto de los problemas que se planteen, con el objeto de clasificarlos por orden de prioridad de acuerdo con diversas circunstancias. Es importante, además, describirlos detalladamente (véase el cuadro 3). El aporte técnico al análisis de los problemas debe reducir la extensión de la discusión y la tensión entre los participantes en la mesa de transacciones, a fin de identificar adecuadamente el conjunto de problemas.

Cuadro 3
CARTILLA DE EVALUACION DE PROBLEMAS O RESTRICCIONES

1. Presentación de los problemas y las restricciones

- 1.1 ¿Se presentan tal como los ha descrito cada actor involucrado?
- 1.2 ¿Se presentan clasificados de acuerdo con su importancia relativa?
- 1.3 ¿Se indican claramente, en cada caso, las causas y los efectos?
- 1.4 ¿Se describen en forma similar o algunos se describen más en detalle?
- 1.5 ¿Aparecen mencionados en forma aislada, de tal modo que es difícil identificarlos?
- 1.6 ¿Se podría mejorar la presentación y descripción de los problemas y las restricciones?

2. Actores (internos y externos) vinculados a los problemas o las restricciones

- 2.1 ¿Se indica quiénes se ven afectados, ya sea directa o indirectamente?
- 2.2 ¿Se indica a quiénes se deben, ya sea directa o indirectamente?
- 2.3 ¿Se indica quiénes se ven beneficiados directa e indirectamente?
- 2.4 ¿Se indica quiénes se vieron beneficiados, directa e indirectamente, al surgir el problema o la restricción?
- 2.5 ¿Se indica quiénes son responsables de controlar o evitar las causas del problema o la restricción?
- 2.6 ¿Se indica quiénes son responsables de controlar los efectos del problema o la restricción?
- 2.7 ¿Se indica qué otras personas están involucradas directa o indirectamente?

3. Definición del problema o la restricción por los actores

- 3.1 ¿Se indica cómo define el problema o la restricción cada actor usuario?
- 3.2 ¿Se indica cómo define el problema o la restricción profesionales o técnicos?
- 3.3 ¿Se indica qué otras designaciones reciben o si se puede describir mejor el problema o la restricción?

4. Area temática a la que corresponde el problema o la restricción

- 4.1 **Clasificación 1: Por disciplinas (subraye la que corresponda)**
 - Recursos naturales (climatología, geología, hidrología, tierras y suelos, ecología)
 - Producción (producción agrícola, pecuaria y forestal; pesca y acuicultura; minería; industria; artesanía y otros)
 - Estructuras sociales e institucionales (demografía, sociología, educación, extensión rural, salud, administración pública, cooperativas agrícolas, crédito agrícola, tenencia de la tierra)
 - Estructura económica (macroeconomía, economía agrícola, economía relativa a los sectores productivos con excepción de la agricultura)
 - Infraestructura física (obras viales, urbanas, públicas y otras)
- 4.2 **Clasificación 2: Por áreas de planificación e intervención (subraye la que corresponda)**
 - Recursos naturales (tierra y agua)
 - Producción (agrícola, pecuaria y forestal)
 - Propiedad, tenencia de la tierra y reforma agraria
 - Organización y administración
 - Comercialización e intercambio
 - Crédito y financiamiento
 - Condiciones de vida y servicios sociales
 - Zonas críticas por razones naturales, políticas u otros motivos
 - Integración, participación e identidad cultural
 - Regionalización y estrategia microrregional
 - Relaciones con el Estado y otras instituciones
 - Aspectos legales

Cuadro 3 (concl.)

<p>5. Descripción del problema o de la restricción</p> <p>5.1 ¿Se conoce la historia y evolución del problema o de la restricción?</p> <p>5.2 ¿Se describe el estado actual del problema o de la restricción?</p> <p>5.3 ¿Se prevé la situación futura sin intervención?</p> <p>5.4 ¿Se prevé la situación futura en caso que haya intervención?</p>
<p>6. Objetivo implícito en la descripción del problema o la restricción</p> <p>6.1 ¿Se indican los objetivos implícitos en la descripción del problema? Posibles objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mejorar la calidad de vida de los habitantes (salud, educación, vivienda, trabajo, nutrición, recreación, seguridad, etc.); • conservar los recursos naturales renovables; • otros (indique el objetivo implícito en relación con cada problema).
<p>7. Ubicación física y funcional (administrativa) del problema o restricción</p> <p>7.1 ¿Se indica la ubicación física (geográfica, administrativa, etc.) del problema o la restricción?</p> <p>7.2 ¿Se indica la ubicación funcional (ley, institución, trámite, etc.) del problema o la restricción?</p>
<p>8. Cuantificación y clasificación de los efectos del problema o la restricción</p> <p>8.1 ¿Se cuantifican los efectos del problema o de la restricción?</p> <p>8.2 ¿Se clasifican de acuerdo con su importancia para las diferentes personas afectadas?</p> <p>8.3 ¿Se clasifican de acuerdo con su urgencia en términos políticos?</p> <p>8.4 ¿Se clasifican de acuerdo con la secuencia de medidas técnicas que se deben adoptar al respecto?</p>
<p>9. Cuantificación y clasificación de las causas de los problemas y las restricciones</p> <p>9.1 ¿Se cuantifican las causas de cada problema y restricción?</p> <p>9.2 ¿Se clasifican las causas de acuerdo con sus efectos?</p> <p>9.3 ¿Se clasifican las causas de acuerdo con las posibilidades de control?</p> <p>9.4 ¿Se clasifican las causas de acuerdo con la secuencia de medidas que se podrían adoptar?</p>
<p>10. Antecedentes sobre éxitos y fracasos registrados en la superación de los problemas o las restricciones</p> <p>10.1 ¿Se indican las estrategias previamente propuestas para superar los problemas o las restricciones?</p> <p>10.2 ¿Se indican los éxitos logrados o los fracasos sufridos?</p> <p>10.3 ¿Se indican las razones del éxito o fracaso de las estrategias aplicadas?</p>
<p>11. Recomendaciones para analizar en mayor detalle el problema y las restricciones que impiden superarlo</p> <p>11.1 ¿Se presentan recomendaciones específicas para mejorar la presentación de los problemas?</p> <p>11.2 ¿Se presentan recomendaciones claras sobre las tareas que se deben realizar sobre la base de la evaluación efectuada?</p>
<p>Fuente: Axel Dourojeanni, <i>Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas)</i> (89/05/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.</p>

Una vez que los integrantes de la mesa de transacciones cuentan con una lista de problemas, deben proceder a realizar dos tareas:

- determinar la interrelación, entre los problemas identificados y jerarquizarlos, y
- clasificar los problemas de acuerdo a la jerarquía establecida en la mesa de transacciones.

Para hacer este ejercicio el equipo técnico debe prestar asistencia a los miembros de la mesa. Entre otras, puede realizar las siguientes tareas de primordial importancia:

- proponer criterios de jerarquización y clasificación de los problemas por orden de prioridades;
- prestar asistencia a los miembros de la mesa para diferenciar las causas de origen endógeno de cada problema de las causas de origen exógeno;
- determinar el tipo de información que se requiere en cada caso para que se pueda jerarquizar los problemas y clasificarlos por orden de prioridades;
- describir cada problema de acuerdo con sus características, entre otras, ubicación, alcance, situación que lo origina, causas, las personas que lo provocan o que contribuyen a agravarlo, los responsables de controlarlo, las personas perjudicadas, etc.;
- describir la posible evolución de la situación en caso de que no se solucionen los problemas;
- precisar qué problemas deben solucionarse a corto, mediano o largo plazo por razones técnicas y diferenciarlos de los problemas de carácter operacional (cultural, social, administrativo, etc.);
- precisar el alcance de los problemas (social o individual), y
- ayudar a determinar qué recursos se pueden necesitar para dar solución a cada problema detectado;

El proceso de jerarquización y clasificación de los problemas identificados por orden de prioridades debe ser dinámico. En esta etapa la lista de problemas tiene carácter preliminar puesto que debe relacionarse con las soluciones posibles; por lo tanto, no hay que prolongar demasiado el ejercicio, aun cuando hubiera discrepancias con respecto a la jerarquización y las prioridades. Estas discrepancias se superarán posteriormente cuando se determine qué recursos se necesitan y cómo se pueden solucionar los problemas. Se debe determinar claramente cuál es el origen de los problemas y cuáles son más importantes dentro del conjunto.

Etapa IV. Inferencia y planteamiento de objetivos

Una vez que los problemas hayan sido jerarquizados por los miembros de la mesa de transacciones, tanto individual como colectivamente, se procede a establecer en conjunto los objetivos implícitos en la descripción de cada problema. Cada actor o grupo de actores debe dar a conocer sus objetivos, intereses y aspiraciones. Los métodos que se emplean para inferir objetivos son los siguientes:

- el método directo, en el cual los objetivos se infieren a partir de los problemas identificados por las personas que hayan sido consultadas o de la expresión directa de aspiraciones o metas, y
- el método indirecto, en el que los objetivos "ideales" se definen a partir de un modelo de condiciones de vida, que se aplica a la población que es objeto de estudio. Una vez establecida la diferencia entre la situación observada y la situación ideal, se determinan los problemas que hay que resolver para llegar a la situación ideal, que debe ser factible.

Hay que conciliar los resultados de la aplicación de ambos métodos y, tomando en consideración todos los objetivos, se puede construir un "árbol" o "modelo de objetivos" que represente la posible situación futura.

La construcción de un "árbol de objetivos" que refleje las aspiraciones de todos es una tarea que debe caracterizarse por el diálogo entre los involucrados y que puede consistir en lo siguiente:

a) Primera parte: Determinación de los objetivos de los actores sobre la base de sus opiniones.

- i) inferencia y clasificación de los objetivos "ocultos" en las descripciones de problemas. De esta manera se obtiene la lista de objetivos N° 1 (lista de objetivos inferidos a partir de la lista de problemas);
- ii) recopilación y clasificación de los objetivos mencionados por los mismos actores. De esta manera se obtiene la lista de objetivos N° 2 (lista de objetivos expresados por los actores);
- iii) agrupación en una sola lista, clasificación por orden de prioridades de los objetivos incluidos en las listas N° 1 y N° 2. Se distinguen los objetivos comunes a todos los actores de los objetivos grupales o individuales. También se determinan cuáles son los objetivos complementarios y cuáles se excluyen mutuamente. Sobre esta base se construye el "árbol de objetivos de los actores".

b) Segunda parte: Determinación de los objetivos de los actores identificados por el equipo técnico.

- i) elaboración de una lista ordenada de objetivos a partir de las observaciones de los mismos técnicos;
- ii) comparación de las condiciones de vida de los actores con un modelo preestablecido; las diferencias observadas permiten elaborar una segunda lista de objetivos;
- iii) agrupación de los objetivos de estas dos listas, establecimiento de prioridades y construcción del "árbol de objetivos" de los técnicos, tal como en el caso de los actores.

c) Tercera parte: Compatibilización de los objetivos de los actores y de los técnicos.⁴

- i) comparación del árbol de objetivos de los actores con el árbol de objetivos de los técnicos. Los actores involucrados en el proceso de gestión deben construir un árbol de objetivos unificado, que también se puede definir como "modelo de objetivos";
- ii) clasificación de los objetivos por categorías, a partir de los más generales. Los objetivos de primer orden se relacionan con las condiciones de vida. Los objetivos de segundo orden son las soluciones necesarias para superar las restricciones que impiden alcanzar los objetivos de primer orden. Por lo tanto, se puede construir un "árbol de objetivos" que refleje las interrelaciones entre los objetivos;

- iii) descripción detallada de los resultados esperados. La sola mención de los objetivos no es siempre suficiente para comunicar a otros lo que se desea; la definición precisa de los resultados que se desea obtener facilita la comprensión;
- iv) sugerencia de la estrategia y los métodos que pueden aplicarse para lograr los resultados esperados; identificación de los recursos y cálculo del tiempo necesario para alcanzar el objetivo y determinación de la forma de presentación o medición de los resultados. Esto contribuye a definir claramente los objetivos, pero no significa que en el futuro se tenga que aplicar la misma estrategia.

Finalmente, pero menos importante, es saber cómo presentar y transmitir los objetivos deseados en un documento. Para facilitar esta tarea se anexa la cartilla respectiva (cuadro 4).

Cuadro 4 CARTILLA DE EVALUACION DE LA PRESENTACION DE LOS OBJETIVOS	
1. Preguntas sobre la estructura del documento	
1.1	El título del documento ¿coincide con el contenido?
1.2	El documento ¿contiene un índice de contenido y numeración de páginas?
1.3	¿Se presenta un resumen del trabajo?
1.4	¿Se indican los objetivos del documento?
1.5	¿Se indican los objetivos de las acciones propuestas en el documento?
1.6	¿Se indican los objetivos de desarrollo del ámbito donde se proponen acciones?
1.7	¿Se precisan las metodologías utilizadas para llevar a cabo el estudio?
1.8	¿Presenta los resultados obtenidos?
1.9	¿Presenta conclusiones y recomendaciones?
1.10	¿Son las conclusiones concordantes con los objetivos del trabajo?
1.11	¿Contiene notas, referencias y bibliografía consultada?
1.12	¿Se indica quién, dónde y cuándo se publicó el trabajo, con qué tiraje y el número de serie?
2. Preguntas con relación a los actores	
2.1	¿Se indica claramente qué actores fueron los que determinaron los objetivos de desarrollo, del proyecto y del documento?
2.2	¿Se explica cómo y en qué participaron los habitantes y usuarios del ámbito en la definición de objetivos?
2.3	¿Se precisa qué rol cumplieron los técnicos en la definición de los objetivos?
2.4	¿Se precisa a quiénes van a beneficiar los objetivos del documento?
2.5	¿Se precisa quiénes van a ser los usuarios del estudio?
3. Preguntas sobre el ámbito dentro del cual alcanzar los objetivos	
3.1	¿Especifica el o los ámbitos espaciales o físicos donde alcanzar los objetivos?
3.2	¿Especifica los ámbitos funcionales, administrativos u operacionales donde alcanzar los objetivos?
3.3	¿Utiliza una terminología consistente, cuenca, valle, ladera, sector de tratamiento o microrregión para descripción de los espacios?
3.4	¿Qué nivel tiene el estudio del ámbito? (inventario, semidetallado o detallado)
3.5	El estudio ¿corresponde a un inventario, una evaluación o un diagnóstico?
3.6	Con el estudio del ámbito ¿es factible determinar el potencial que existe para alcanzar los objetivos?
3.7	Con el estudio del ámbito ¿es factible conocer los obstáculos que impiden alcanzar los objetivos?

Cuadro 4 (concl.)

4. Preguntas sobre el contenido del documento	
4.1	¿Se limita a ser un inventario estático de recursos naturales, de variables socioeconómicas u otros temas?
4.2	¿Incluye una evaluación de situaciones, comparando la situación existente con un patrón de referencia explícito?
4.3	¿Diagnóstica y explica por qué existen diferencias entre el patrón de referencias y lo observado?
4.4	¿Identifica las restricciones y propone soluciones para superarlas?
4.5	¿Diseña y presenta estrategias para viabilizar las soluciones propuestas?
5. Preguntas con relación a los objetivos	
5.1	¿Se presentan y separan, en forma explícita, los objetivos de desarrollo, los objetivos de las acciones propuestas y los objetivos del documento?
5.2	¿Se presenta un "árbol de objetivos"?
5.3	¿Se indica el lugar y plazos en que se quiere alcanzar cada objetivo?
5.4	¿Se jerarquizan los objetivos según su orden de importancia, su orden de ejecución y su orden de urgencia?
5.5	¿Los objetivos del documento son claramente descritos y coincidentes con el resultado del trabajo?
5.6	¿Son los resultados del trabajo concordantes con el detalle, el método y las tareas realizadas?

Fuente: Axel Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89/05/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

Etapa V. Diagnóstico y evaluación del ámbito

En la evaluación se establece la diferencia entre lo que se desea lograr (modelo, marco teórico, situación deseada) y la situación real.

Un diagnóstico es un juicio que permite comprender a qué se deben las diferencias observadas entre la situación existente y la deseada. Por lo tanto, para realizar un diagnóstico hay que disponer previamente de una evaluación; para realizar una evaluación se necesita un patrón de referencia, puesto que éste permite interpretar la situación existente.

El primer paso de la evaluación consiste en llegar a un consenso entre los actores y los técnicos sobre el patrón de referencia que se va a utilizar. En teoría, este patrón es el "árbol" o "modelo de objetivos". Las evaluaciones dependen de quienes las realizan, por lo que no representan necesariamente los deseos de todos los actores involucrados en el proceso de gestión. Cuando el "modelo deseado" es compartido por la mayoría de ellos, permite hacer evaluaciones satisfactorias para un gran número de personas.

Por consiguiente en una evaluación es importante que se indique claramente en qué modelo (abstracción de la realidad) se basa y a qué actores sirve de "patrón de referencia". Para que éste sea aceptable, ante todo hay que definir y confrontar los conceptos, hipótesis y criterios de desarrollo de los actores. Esto sólo se logra mediante el diálogo y el análisis, primero global y luego específico. Esto significa que el patrón de referencia debe elaborarse a partir de una serie de ideas debidamente planteadas y corroboradas en la práctica.

Etapas del proceso:

a) Verificación, en el terreno, a cargo del equipo técnico y con la participación de habitantes y usuarios, de las declaraciones y de los acuerdos concertados en relación con los criterios, los problemas y los objetivos. Esto supone un estudio de las condiciones de trabajo y de vida de los actores, consultas a personas que conozcan el lugar, revisión de archivos que contengan información sobre el lugar (si los hubiera) y otras actividades destinadas a conocer la situación de cada actor.

b) Esta verificación debe permitir conocer la situación real del área en estudio y, sobre todo, los problemas y objetivos mencionados por los actores, así como la evaluación de los recursos naturales y humanos disponibles para lograr los objetivos incluidos en el "árbol" o "modelo de objetivos".

c) Simultáneamente al paso anterior, el diseño del patrón de referencia debe extenderse a las siguientes etapas de la secuencia de análisis; además hay que detectar qué restricciones son las que, según los diferentes actores, impiden alcanzar los objetivos o superar los problemas y qué soluciones considera más adecuadas para superar tales restricciones cada actor. Se debe hacer una reseña de los éxitos y fracasos anteriores.

d) Por lo tanto, para establecer el patrón de referencia ha de darse una interacción, en el terreno, entre el grupo profesional y los habitantes del lugar y los usuarios. La información que se recopile a partir de esa interacción debe ser un claro reflejo de la opinión de los habitantes y usuarios sobre el valor de sus recursos y actividades que deben utilizar los nombres o términos locales. Al mismo tiempo, los profesionales deben hacer una evaluación de los recursos y las actividades locales, para lo cual pueden utilizar sus propios sistemas y nombres, pero es fundamental establecer una equivalencia entre éstos y las clasificaciones y nombres locales.

e) El patrón de referencia debe presentarse en un documento claramente redactado, en el que se indique quiénes participaron en su definición, las fuentes de consulta y otros elementos que faciliten al lector la comprensión del procedimiento empleado.

f) A partir del patrón de referencia, se procede a hacer una evaluación y un diagnóstico de la situación existente. En dicha evaluación y diagnóstico se debe, sobre todo, determinar cuáles son las restricciones que dificultan el logro de los objetivos y las posibles soluciones.

Etapas VI. Identificación y clasificación de restricciones por orden de prioridades

Una vez definido el patrón de referencia y hecha la evaluación, el diagnóstico debe servir para determinar cuáles son los obstáculos o las restricciones que impiden alcanzar los objetivos. Para facilitar el diagnóstico, las restricciones se deben agrupar o clasificar por áreas temáticas, por ejemplo:

- técnicas y físicas
- políticas y legales
- económicas y financieras
- institucionales y administrativas
- sociales y culturales
- educacionales y científicas, u otra clasificación equivalente.

Una restricción y un problema son prácticamente lo mismo, aunque restricción tiene la connotación específica de "obstáculo para alcanzar un objetivo". Por otra parte, un problema no es obligatoriamente una restricción, puesto que puede ser la expresión de un objetivo en términos negativos, sin definirlo ni conocerlo. Es posible que se sepa lo que no se desea, pero no necesariamente lo que se desea.

Debido a lo anterior, el equipo técnico debe volver a revisar la lista de problemas elaborada anteriormente y reclasificarlos teniendo en cuenta si son o no obstáculos para alcanzar los objetivos de los actores que participan en el proceso de gestión.

Las restricciones deben estar debidamente descritas y clasificadas en externas e internas; además, hay que establecer prioridades al respecto para determinar posteriormente cómo se puede superarlas.

Una vez que se identifiquen las restricciones, es importante contar con una descripción completa de cada una. Dicha descripción debe ser la misma que se haya utilizado para describir los problemas, con la sola diferencia de que esta tarea es relativamente más fácil, porque ya se conocen los objetivos.

La clasificación de las restricciones por orden de prioridades se hace en forma paralela a la identificación, en un proceso deductivo, basado en el juicio de las personas que integran la mesa de transacciones. Primero se clasifican los objetivos y problemas a partir del objetivo más general. Luego se sigue en orden descendente, identificando las restricciones que impiden alcanzar dicho objetivo. La superación de cada restricción se convierte luego en un objetivo de segundo orden y así sucesivamente. (Este proceso se puede realizar con respecto a cada área temática.)

Para realizar y evaluar la descripción de los problemas y de las restricciones se pueden utilizar los elementos señalados en la cartilla que se presenta en el cuadro 3.

El método expuesto es relativamente fácil de comprender, pero debe aplicarse en forma rigurosa. Su utilización es importante, porque ayuda a detectar situaciones y a clasificar información que suele estar dispersa y que recibe un tratamiento dispar en los estudios.

Etapa VII. Selección y confrontación de alternativas de solución

El equipo técnico presenta la lista de restricciones elaborada en la etapa anterior a la consideración de la mesa de transacciones, para que se analicen las alternativas de solución. Este proceso consta de los siguientes pasos:

a) Los integrantes de la mesa de transacciones proponen, desde su particular punto de vista, las alternativas de solución para superar las restricciones previamente identificadas y clasificadas por orden de prioridades.

b) Dado que existe la posibilidad de que los intereses individuales o de algunos grupos primen sobre los intereses colectivos, el equipo debe velar porque se acepten soluciones que beneficien a todos. La asistencia técnica también es esencial para facilitar la negociación entre los participantes hasta lograr acuerdos, transacciones y consensos en la selección de las alternativas de solución.

c) El equipo técnico debe identificar y dar a conocer las alternativas de solución que escapen al conocimiento de los participantes de la mesa, sea por su carácter estrictamente técnico o porque no corresponden a su ámbito. Es recomendable que el equipo técnico disponga de una lista de posibles soluciones clasificadas de acuerdo con su carácter. También es necesario que el equipo cuente con la capacidad necesaria para explicar qué consecuencias puede tener cada solución propuesta cuando se analice en conjunto.

d) Una vez que se presenten las alternativas de solución propuestas por los participantes y el equipo técnico, hay que analizar sus interrelaciones con el fin de identificar las soluciones complementarias, independientes o mutuamente excluyentes. El aporte técnico es fundamental para definir el tipo de solución adecuada a las necesidades y disponibilidad de recursos, que en la mayor parte de las veces serán escasos y restrictivos.

e) Las alternativas de solución propuestas exigen la ejecución de actividades de carácter discontinuo (proyectos de inversión) o continuo (permanentes o periódicas). También habrá que clasificarlas en soluciones técnicas o directas (construcciones, operación de sistemas, dotación de equipos, etc.), o indirectas (en el ámbito de la educación, la organización, etc.) destinadas a facilitar la ejecución de las actividades directas.

f) Se debe hacer una selección de alternativas de solución que se acepten por consenso o por transacción, acuerdo o negociación. El producto de esta etapa del proceso será una lista preliminar de soluciones posibles clasificadas de acuerdo a varios criterios. Es conveniente que se especifique y estandarice el tipo de información que debe acompañar cada propuesta de solución y respetarla (véase el cuadro 5).

g) En caso de haber desacuerdos sobre algunos temas, se podría aceptar provisionalmente la lista, en el entendido de que se la reestudiará a la luz de nuevos antecedentes que aporten las evaluaciones más detalladas. Por eso no es estrictamente necesario contar con un consenso para seguir con el proceso.

h) Hay que identificar a los beneficiarios, así como las relaciones y los vínculos jerárquicos existentes entre ellos, con el fin de realizar lo siguiente:

- determinar la representatividad de las personas que proponen las soluciones;
- comprender por qué proponen las soluciones;
- determinar en qué medida aceptan las propuestas de solución los habitantes y usuarios, es decir, los beneficiarios directos e indirectos;
- determinar el interés relativo de los posibles beneficiarios de la solución seleccionada;
- determinar la voluntad de participar en la adopción y aplicación de la solución por parte de los posibles beneficiarios;
- determinar los efectos negativos que pueden tener las propuestas de solución para distintos grupos y para el medio ambiente, y
- determinar quién debe sufragar los gastos y quién recibe los beneficios de cada solución propuesta.

**Cuadro 5
CARTILLA DE EVALUACION DE PROPUESTAS DE SOLUCION**

1. Identificación de la solución

Designación:
 Código:
 Lugar de aplicación:
 (Nombre del (de los) lugar(es) o localidad(es) en donde se van a tomar las medidas propuestas)
 Fecha de inicio:
 Plazo de ejecución:
 Grado de continuidad de la actividad:
 Continua (servicio, sistema de producción, etc.) . . .
 Discontinua (proyecto de inversión, etc.)

2. Identificación de responsable(s)

Nombre y dirección de la(s) persona(s) que responde(n) esta cartilla:
 Responsable(s) de esta cartilla
 Nombre :
 Dirección:

3. Clasificación del nivel de la propuesta de solución

Categoría: Programa Proyecto Actividades Tareas
 Precisión de la propuesta: Idea Prefactibilidad Factibilidad Definitiva

4. Areas temáticas involucradas (subraye o agregue las que correspondan):

- Recursos naturales: climatología, geología, meteorología, tierras y suelos, ecología,
- Sistema de producción: agrícola, forestal, minera, pesca, acuicultura, industrias primarias, industria
- Social-institucional: demografía, sociología, empleo, educación, investigación, extensión, salud, administración pública/privada, organización social, tenencia, otros
- Ordenación ambiental: preservación, protección, prevención, recuperación, conservación
- Temas económicos: crédito, tributación, propiedad, ec.empresarial, ec.agrícola, ec.familiar
- Infraestructura física: obras de transporte, comunicaciones, vivienda, hidráulica, energía

5. Actores involucrados en la solución (particulares, instituciones, sectores)

- ¿Quiénes proponen la solución?
- ¿A quiénes beneficia la solución?
- ¿Quién(es) evalúa(n) técnicamente la solución?
- ¿Quién(es) evalúa(n) la solución desde un punto de vista social, económico y ambiental?
- ¿Quién(es) deberá(n) financiar la solución?
- ¿Quién(es) deberá(n) tomar las medidas pertinentes?

6. Propósito de la solución

- ¿Qué se logra directamente con la solución propuesta?
- ¿Qué se logra indirectamente con la solución propuesta?
- ¿Qué resultado(s) tangible(s) y cuantificable(s) se espera lograr?
- ¿Qué restricción(es) superará la solución, en relación con los objetivos directos e indirectos?

7. Relación existente entre la solución propuesta y otras soluciones

- ¿Qué otras soluciones, técnicas y administrativas, acompañan a la propuesta de solución evaluada?
- ¿Qué jerarquía tiene la solución evaluada en relación con las demás?
- ¿Qué medidas técnicas y administrativas habría que incluir en la propuesta para garantizar el logro del objetivo?
- ¿Qué relaciones técnicas y administrativas existen entre las soluciones propuestas?
(presente un gráfico de la matriz de relaciones)

Cuadro 5 (concl.)

<p>8. Características técnicas de la definición de la solución</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿La definición de la solución se basó en estudios preliminares, semidetallados o detallados? - ¿La propuesta es científica y rigurosa? - ¿Antes de presentarla, se ha evaluado y puesto a prueba la propuesta? - ¿Se encuentran disponibles y es posible verificar los cálculos y métodos en que se basa la propuesta? - ¿Existen mapas, planos, fotos u otros elementos gráficos que faciliten la comprensión de la propuesta? - ¿Se presenta información cuantitativa en la propuesta? Especifique. - ¿Se indica qué materiales, equipos, personas e insumos se necesita y qué resultados se logrará? - ¿Se indican cómo influirán las medidas propuestas en el medio ambiente y las condiciones de vida? - ¿Se indica qué medidas habrá que adoptar en el corto, mediano o largo plazo para contribuir a la solución y qué actividades de mantenimiento, conservación o perfeccionamiento habrá que realizar?
<p>9. Aspectos administrativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Se indica qué preparación necesitan los actores para aplicar la solución o beneficiarse de ella? - ¿Se indica si las medidas que supone la solución serán de carácter permanente, periódico o esporádicas y en qué plazos? - ¿Se indica qué tipo de organización y gestión se requiere para aplicar la solución? - ¿Se indican los factores políticos, legales, económicos, financieros, institucionales, operativos, sociales, culturales, educacionales, científicos, comerciales, industriales vinculados a la solución? - ¿Se indica qué costos y beneficios supondrá la solución en términos monetarios, sociales, ambientales, productivos u otros? - ¿Se presentan cronogramas y presupuestos; se indica el personal requerido para aplicar la solución?
<p>10. Obstáculos y control</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Se indica cuáles podrían ser los mayores obstáculos para aplicar la solución: políticos, legales, financieros, culturales, educacionales, comerciales, técnicos u otros? - ¿Se indica qué medidas habría que tomar para superarlos? - ¿Se indican qué dificultades tendrían los posibles beneficiarios para aceptar y aplicar las soluciones propuestas? - ¿Se indica quiénes y cómo controlarán la aplicación de la solución propuesta y cómo se evaluará el éxito de la solución?
<p>Fuente: Axel Dourojeanni, <u>Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas)</u> (89/05/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.</p>

Las alternativas de solución que surjan en esta etapa se presentan nuevamente a la consideración de los integrantes de la mesa de transacciones y del equipo técnico para jerarquizarlas y compatibilizarlas. Este nuevo ciclo de transacciones consta de las siguientes etapas:

i) los integrantes de la mesa de transacciones deben clasificar por orden de prioridades y jerarquizar las alternativas de solución propuestas en la etapa anterior, teniendo en cuenta los criterios adoptados. El establecimiento de prioridades permitirá hacer una nueva selección de alternativas compatibles con los recursos disponibles, con el objeto de determinar las actividades que se deben realizar a corto, mediano y largo plazo, ya sean discontinuas (temporales) o continuas (permanentes o periódicas);

ii) el equipo técnico debe aportar instrumentos metodológicos que permitan clasificar por orden de prioridades y jerarquizar las alternativas de solución, de conformidad con las etapas anteriores del ciclo de transacciones. Las soluciones deben responder a los problemas detectados y a su prioridad, así como a los criterios sociales y estratégicos adoptados para los debates, y

iii) en la adopción de decisiones hay que tomar en consideración lo siguiente:

- que los programas, proyectos, actividades o tareas propuestos como soluciones sean viables en términos técnicos y económicos;

- que los beneficios que ofrezca cada solución a los particulares involucrados en la selección de algunas soluciones sean compatibles con los intereses colectivos que deben primar en las decisiones, y
- que las actividades a corto plazo permitan la adopción de medidas de mediano y largo plazo.

iv) los ajustes de las soluciones y su compatibilización deben concentrarse en aquellos aspectos que tengan consecuencias más importantes. Los técnicos deben contribuir a la negociación proporcionando información complementaria, a fin de facilitar la concertación de acuerdos a la mayor brevedad posible;

v) en la selección de las propuestas de solución hay que tomar en consideración las condiciones y la capacidad de gestión de los habitantes y usuarios, con el objeto de que puedan aplicar las soluciones en forma autosuficiente. Por lo tanto, siempre se deben presentar propuestas para perfeccionar su capacidad de gestión. Las propuestas de solución deben abarcar tanto aspectos de carácter técnico o físico como aspectos administrativos;

vi) en las soluciones seleccionadas, que deben clasificarse por orden de prioridad y dividirse por componentes (programa, proyecto, actividad, etc.), se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- importancia en relación con el logro del objetivo principal;
- urgencia de las actividades que deben realizarse para que una determinada situación no empeore, aunque no sean las más importantes;
- factibilidad (financiera, política, etc.), es decir posibilidad real de que se logre una solución con los recursos y el tiempo disponibles, aunque no sea la más importante;
- criterios técnicos, determinantes del orden en que deben ejecutarse las actividades.

vii) el último ejercicio consiste en integrar las alternativas de solución seleccionadas, agrupando las propuestas de acuerdo con uno o varios criterios explícitos (por ejemplo, por plazos de ejecución, áreas de ejecución, tema, responsables de la ejecución, modalidad de ejecución, etc.). Esto facilita la determinación de la estrategia que se aplicará y la identificación de las propuestas restantes.

La descripción de las propuestas de solución debe cumplir con los siguientes requisitos:

- grado de detalle uniforme y coherente con el nivel de detalle del estudio;
- terminología coherente y rigurosa;
- claridad en la presentación;
- rigurosidad uniforme;
- clara descripción del tipo de restricción que permitirá superar (resultado esperado);
- distinción de los vínculos existentes entre las medidas directas e indirectas que se propone adoptar para lograr un determinado objetivo (toda medida técnica debe ir acompañada de una gerencial);
- explicación de su relación e interdependencia con las demás soluciones;
- descripción del ámbito o lugar al que se refiere la propuesta.

Además de las cartillas para la descripción de problemas o restricciones, también es útil y necesario disponer de cartillas para evaluar la presentación de las soluciones (véase el cuadro 4), puesto que facilitan la ejecución de un trabajo ordenado y coherente.

Etapa VIII. Formulación de estrategias y programas

Para los fines de la presente guía, se considera que una estrategia es un conjunto de orientaciones que, en forma ordenada, indican diferentes opciones para alcanzar soluciones previamente definidas.

En términos prácticos, el diseño de las estrategias y la formulación de los programas pertinentes constituyen la razón de ser de todas las etapas previas (identificación de los actores, criterios, problemas, objetivos, ámbitos, restricciones y soluciones) que sustentan la formulación de las estrategias.

La correlación entre la formulación de las estrategias y las etapas anteriores no obedece a la casualidad ni puede ser obviada. El establecimiento de esa correlación no sólo es necesario para formular estrategias que sirvan para lograr las soluciones previamente definidas, sino también para incorporar en dichas estrategias los requisitos que hagan factible su ejecución.

La rigurosa aplicación de la secuencia, siguiendo las indicaciones que se presentan en los capítulos anteriores, debería proporcionar la siguiente información:

- i) identificación, descripción, caracterización y definición de la función de los actores involucrados en el proceso de gestión para el desarrollo del ámbito en estudio;
- ii) enumeración de los criterios que rigen las actividades y las decisiones de cada actor o grupo de actores;
- iii) caracterización, por parte de cada actor o grupo de actores, de los problemas o de los objetivos. Estos últimos conforman en conjunto lo que se conoce como imagen-objetivo o situación deseada;
- iv) evaluación y diagnóstico del ámbito desde el punto de vista de los distintos actores involucrados;
- v) enumeración de las restricciones que se deben superar para alcanzar los objetivos, y
- vi) enumeración de las soluciones.

Algunos autores consideran que esta información constituye por sí sola la estrategia. Esto es incorrecto puesto que, en la realidad, sólo suministra los insumos necesarios para diseñarla, y que no pueden ignorarse si se desea evitar graves errores.

En resumen, es esencial que la base informativa necesaria para formular una estrategia se establezca y analice rigurosamente. Gran parte de los fracasos de las estrategias se debe simplemente a ignorancia sobre la información disponible, lo que es inaceptable (véase el ejemplo de evaluación de estrategias). Sólo una vez que se disponga de esa información se puede iniciar la formulación de las estrategias; más aún, dado el carácter dinámico del proceso, hay que recopilar y procesar información constantemente.

Para diferenciar una estrategia de otra y analizar sus interrelaciones, hay que empezar por clasificarlas de acuerdo con algunas de sus características más importantes, en particular las siguientes:

- i) el ámbito de aplicación: espacios político-administrativos (país, región, departamento o provincia, municipio, comuna, etc.), espacios naturales o físicos (cuencas, laderas, etc.);
- ii) el tipo y el número de objetivos establecidos o el tipo y el número de sectores económicos involucrados, y
- iii) los vínculos o las interrelaciones entre las estrategias regionales, microrregionales o para cuencas locales, municipales, comunales y familiares.

La interrelación entre las diversas estrategias debe ser recíproca, es decir, tanto ascendente como descendente, de tal modo que no se establezca una relación de subordinación entre diversos niveles.

En la descripción de las estrategias se debe indicar cómo proceder para lograr los objetivos previstos. Por lo tanto, las estrategias tienen determinadas características (véase el cuadro 6), cuya consideración exige cierto nivel de educación y creatividad a los encargados de su formulación. Además, las estrategias deben reunir ciertos requisitos (véase el cuadro 7).

La necesaria participación de la mayoría de los actores que intervienen en procesos de gestión para el desarrollo de un determinado ámbito, se facilita en la etapa de formulación de estrategias cuando éstos pueden ser representados en una mesa de negociaciones. Por otra parte, la aceptación de las estrategias por parte de los involucrados se facilita si la mesa se organiza como un grupo de gestión que propone posibles soluciones.

Dado que el grupo de gestión siempre representa a muchas personas, no se puede ignorar la necesidad de utilizar ciertos "instrumentos" para que se cumplan los acuerdos adoptados. Si el grupo que formula la estrategia no representa a todos los habitantes de un lugar, sus decisiones tenderán a ser una imposición, aunque con ellas se pretenda ayudar y beneficiar a los que no están representados en la mesa.

Dado que no se puede evitar que las estrategias que afectan a numerosas personas sean formuladas por un grupo reducido, se puede recurrir a "instrumentos de participación" para involucrar a un mayor número de personas. Los instrumentos más conocidos son los de carácter económico, como los precios, los impuestos, las exoneraciones, los subsidios y los créditos con fines específicos. Además, se pueden adoptar medidas relacionadas con la propiedad, la educación, la vivienda, las comunicaciones y otras áreas, que en la práctica son también "instrumentos de poder" utilizados con el objeto de ejercer influencia sobre otros.

Etapas IX y X. Formulación y ejecución de programas o proyectos

Estas etapas no se describen en el presente documento, en vista de que es relativamente fácil encontrar información sobre estos temas en otros textos, sobre todo en análisis de la formulación y la evaluación de programas y proyectos de diversos tipos.

Cuadro 6

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LAS ESTRATEGIAS

- i) Por lo general, la formulación, la transmisión y la aplicación de las estrategias está a cargo de distintos individuos o grupos, a los que se suman los destinatarios. Por lo tanto, para lograr su participación en este proceso se debe recurrir a distintos instrumentos y tácticas.
- ii) Las estrategias se basan en posiciones que dependen de la percepción de la situación que tiene cada uno de los actores involucrados en el proceso de desarrollo. De hecho, responden a las distintas realidades percibidas por cada actor o grupo de actores y su objetivo es crear una realidad distinta, que también depende de cada uno de ellos. No hay una sola realidad ni realidades estáticas.
- iii) Todas las estrategias se basan en proyecciones y, por lo tanto, su aplicación se caracteriza por un alto grado incertidumbre. Por este motivo en las estrategias se deben generar diversas opciones para hacer frente a los imprevistos.
- iv) El objetivo de la formulación de estrategias es el logro de metas concretas relacionadas con cada actor involucrado en el proceso de desarrollo. Por consiguiente, el logro de esas metas también debe basarse en hechos concretos. El diseño de estrategias no debe basarse en supuestos abstractos; hay que concebir medidas que permitan su concreción y alternativas a las que se pueda recurrir en caso de que no se dé la situación prevista.
- v) Para la aplicación de estrategias se requiere, entre otras cosas, tiempo, recursos humanos y financieros, y equipos. Los dos primeros elementos son fundamentales. Además, dado que los recursos necesarios para la aplicación de las estrategias suelen ser escasos, se deben proponer actividades selectivas, que se vayan realizando gradualmente.
- vi) La participación de la mayoría de los actores involucrados exige un sistema de gestión eficiente y estable para la aplicación de las estrategias. Dicho sistema se debe concebir en función del proceso de desarrollo que se prevé llevar a cabo.

Fuente: Axel Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89/05/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

Cuadro 7

INFORMACION NECESARIA PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE UNA ESTRATEGIA

1. Código _____
2. Identificación de la estrategia
 - ¿En qué ámbito(s) se pretende aplicar la estrategia?
 - ¿Cómo se subdivide el ámbito?
 - ¿Cuál es el propósito de la estrategia?
 - ¿Qué nombre se le da a la estrategia?
3. Actores involucrados
 - ¿Quiénes participaron en la formulación de la estrategia?
 - ¿Quiénes la aplicarán?
 - ¿Quiénes se verán afectados por la estrategia?
4. Insumos utilizados en la formulación de la estrategia
 - ¿Se ha identificado a los actores que comparten el ámbito?
 - ¿Se han identificado los criterios de los actores externos e internos?
 - ¿Se dispone de la lista de problemas identificados por cada actor y por el conjunto de actores, y clasificados por orden de prioridad?
 - ¿Se dispone de la lista de objetivos identificados por cada actor y por el conjunto de actores, y clasificados por orden de prioridad?
 - ¿Se dispone de inventarios de recursos, evaluaciones y diagnósticos del ámbito?
 - ¿Se dispone de una lista detallada de los obstáculos que dificultan el logro de los objetivos propuestos y clasificados por orden de prioridad?
 - ¿Se dispone de una evaluación del potencial de cambio y de una lista de medidas que permitan superar los obstáculos previamente identificados, clasificadas por orden de prioridad?
5. Características de la estrategia
 - ¿Quiénes son los encargados de dirigir la aplicación de la estrategia? ¿Qué preparativos han realizado los encargados de aplicar la estrategia y qué coordinación existe entre ellos?
 - ¿Qué tácticas e instrumentos se han considerado en la estrategia?
 - ¿Qué medidas se han adoptado para que esos instrumentos cumplan su propósito?
 - ¿Qué sabe la población sobre la estrategia que se va a aplicar para beneficiarla?
 - ¿Qué supuestos tiene la estrategia? (Identificación, clasificación y descripción)
 - ¿Qué medidas se han tomado para que se dé la situación prevista?
 - ¿Qué recursos (básicamente tiempo, recursos financieros y humanos, y equipos) se ha considerado para la aplicación de la estrategia?
 - ¿Qué medidas se han tomado para reducir el margen de incertidumbre?
 - ¿Qué alternativas se han concebido para superar obstáculos imprevistos?

Una vez que se haya recopilado la información necesaria para evaluar la estrategia, habría que responder lo siguiente:

- ¿Puede considerarse que la estrategia reúne los requisitos para ser considerada como tal? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son los puntos débiles de la estrategia que podrían hacerla fracasar?
- ¿Qué organización y capacitación del equipo conductor se ha previsto para aplicar la estrategia?
- ¿Qué organización y capacitación se ha previsto para los destinatarios de la estrategia?
- ¿Cuáles son los principales elementos positivos de la estrategia?
- ¿Cuáles son las principales deficiencias e incongruencias de la estrategia?
- ¿Qué hace pensar a quienes formularon la estrategia que ésta pueda tener efectos positivos?
- ¿Qué deficiencias de la estrategia identifican quienes la formularon?
- ¿Cómo se podría perfeccionar la estrategia, en caso de que eso sea factible?

Fuente: Axel Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89/05/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

PROCEDIMIENTOS DE GESTION PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE

(aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)

Este documento fue preparado por la División de Recursos Naturales y Energía de
la CEPAL.

92-12-1839

INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGIA DEL AGUA

CENTRO DE CONSULTA DEL AGUA

II. PROCESO DE MATERIALIZACION DE ACCIONES

El proceso de materialización de acciones, como se indicó, es el eje articulador de los otros tres procesos y está integrado por 10 etapas que van desde la identificación de los actores hasta la ejecución de los programas. Esta secuencia se ilustra en el cuadro 2.

El proceso de materialización consta de las siguientes etapas:

a) Determinación de los actores involucrados en el proceso de gestión. Esta etapa es una de las más importantes. Se define como actores a todas las personas que intervienen activa o pasivamente en los procesos de gestión o que contribuyen al proceso; es decir, los habitantes, los usuarios (que pueden ser o no ser habitantes del área) los representantes de organismos públicos o privados, los asesores o interventores en el área o ámbito, los representantes de grupos de poder, los empresarios y, en general, todas las personas que ven afectadas sus condiciones de vida y que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos del ámbito en estudio, así como quienes desempeñan una función de apoyo al desarrollo humano en dichos ámbitos.

b) Determinación de los criterios que rigen las acciones de los actores. Esta determinación es fundamental para conocer cuál es la posición de los actores en el proceso de gestión y consiste en averiguar qué hipótesis, teorías, supuestos, creencias, opiniones, ideas, postulados, conceptos, premisas, conclusiones, enfoques, interpretaciones, principios o paradigmas tienen los participantes. Estos criterios pueden relacionarse con el desarrollo, la marginalidad, el hombre, la sociedad, la conservación y el manejo de los recursos, los habitantes del área, los proyectos, etc. Este ejercicio es fundamental para facilitar el entendimiento mutuo de los actores y las transacciones o los acuerdos entre los interesados.

c) Identificación de los problemas vinculados a las condiciones de vida y a la conservación de los recursos en el ámbito en estudio, tal como los expresan y perciben cada uno de los actores o grupos de actores participantes de los procesos de gestión. Hay que analizar las causas y los efectos de cada problema, clasificarlos y categorizarlos desde diferentes perspectivas, determinar cuáles son los problemas actuales, y analizar los procesos históricos que llevaron a la situación actual y proyectarlos a futuro. La detección de problemas constituye la clave para definir los objetivos de desarrollo.

d) Transformación de las demandas y los problemas detectados en objetivos. Esta es una tarea fundamental para convertir el conjunto de problemas identificados por los habitantes, usuarios y técnicos en diferentes formas y con diversos grados de precisión en objetivos jerarquizados lo más concretos que sea posible. Estos objetivos deben ser descritos en forma precisa y en lo posible con un complemento cuantitativo. Es necesario identificar a los beneficiarios de los objetivos y el área o ámbito en el que se debe actuar y determinar en qué plazo se deben lograr las metas (corto, mediano o largo) y su prioridad relativa en relación con los otros objetivos enunciados, además de definir los criterios que se utilizarán para el establecimiento de prioridades. Los objetivos no son sólo la traducción de un problema en un enunciado sino que, en conjunto, representan la definición de la situación deseable a futuro por todos los habitantes y usuarios. Los objetivos son las aspiraciones de diferentes personas involucradas en el desarrollo, por lo que deben formar un todo equilibrado compatible de tal modo que la expresión final de los objetivos represente la opinión del conjunto de actores involucrados en el desarrollo no sólo de algunos.

Cuadro 2
PROCESOS DE MATERIALIZACION DE ACCIONES
(Cartilla metodológica)

ETAPAS	DESCRIPCION
1. ACTORES	Identificación de los participantes activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo (actores). Tipología.
2. CRITERIOS	Determinación de los criterios explícitos o implícitos que sustentan las posiciones de los actores involucrados en el proceso. Vigilancia.
3. PROBLEMAS	Determinación de los problemas de cada uno de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones. Establecimiento de prioridades.
4. OBJETIVOS	Determinación directa o por inferencia de los problemas, las metas y los objetivos de cada uno de los actores. Jerarquización.
5. AMBITO COMPARTIDO (ABSTRACTO)	Inventario, evaluación y diagnóstico físico y socioeconómico de los ámbitos territoriales y funcionales donde se pretende lograr los objetivos (pasado, presente y futuro). Análisis de la sustentabilidad ambiental.
6. RESTRICCIONES	Identificación de las restricciones técnicas, Políticas, legales, económicas, financieras, de organización, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden el logro de los objetivos, Jerarquización.
7. SOLUCIONES	Generación de opciones de solución para superar las restricciones previamente identificadas y jerarquización de soluciones. Selección.
8. ESTRATEGIAS	Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones vía acciones de carácter discontinuo (Proyectos de inversión) y continuo (servicios, sistemas de producción y otros).
9. PROGRAMAS	Programación de las acciones (programas, proyectos, actividades, y tareas) sobre la base de las soluciones y las estrategias seleccionadas, ejecución de las actividades de control y seguimiento de los resultados obtenidos.
10. AMBITO COMPARTIDO (REAL)	Materialización de las acciones programadas en el ámbito. Control sistemático de los objetivos y de la sustentabilidad ambiental. Control ambiental.

A
 Reinicio del ciclo de etapas en niveles progresivamente más detallados y precisos.

e) Delimitación y clasificación de los ámbitos o territorios dentro de los cuales se pretende alcanzar los objetivos. En el caso del medio ambiente son las áreas geográficas y funcionales en las que se enmarca el proceso de gestión. Dentro de estos ámbitos hay áreas menores que también deben delimitarse. Las más importantes son el ámbito geográfico o natural (por ejemplo, cuenca, subcuenca, río, ladera o piso ecológico); el ámbito social (por ejemplo el espacio habitado por grupos o comunidades campesinas); el ámbito económico, que puede estar definido por el área donde se efectúan transacciones mercantiles; el ámbito político-administrativo, que se define por los límites de una comuna, distrito o región; el ámbito institucional o funcional, que puede estar definido por el área de acción de una empresa, comunidad, cooperativa, corporación o un instituto nacional, y el ámbito productivo (fincas, parcelas, fundos u otros). Estos ámbitos pueden agruparse en regiones o microrregiones o ser considerados como unidades operativas de gestión, unidades geográficas o cualquier otro tipo de unidad básica de desarrollo.

Determinación de las restricciones que deben superarse para alcanzar los objetivos dentro de los ámbitos previamente delimitados. Las restricciones son los obstáculos que se deben superar para solucionar los problemas identificados (expresados en términos de objetivos) y no los problemas en sí. Por ejemplo, si el problema es la reducción de la producción debido a la erosión de suelos en una ladera cultivada de máxima pendiente, el objetivo será controlar la erosión; las restricciones para alcanzar ese objetivo pueden ser el desconocimiento de técnicas para evitar la erosión por parte de los usuarios, la falta de legislación que prohíba el uso de esas tierras de esa forma, la falta de encargados de extensión del gobierno que puedan prestar asistencia, la falta de alternativas de subsistencia para los agricultores en otras zonas o la falta de recursos económicos.

Las restricciones se pueden clasificar en i) técnicas y físicas; ii) políticas y legales; iii) económicas y financieras; iv) institucionales y administrativas; v) sociales y culturales, y vi) educacionales y científicas. Las restricciones deben identificarse en forma sistemática, para abordarlas por orden de importancia y de ejecución. Esto permite que, sobre la base del estudio, se plantee un programa concreto de acción con identificación de metas jerarquizadas, asignación de recursos, indicación de responsables y plazos necesarios para llevarlo a la práctica.

g) Proposición de soluciones para superar las restricciones detectadas, con el fin de lograr los objetivos propuestos dentro de los ámbitos delimitados. Las soluciones se seleccionan a partir de un conjunto de opciones posibles o se conciben específicamente de acuerdo con las restricciones, los ámbitos, los objetivos y las estrategias globales de acción. Las propuestas de solución deben ser realistas y, por lo tanto, hay que determinar como mínimo lo siguiente: i) la restricción o el conjunto de restricciones que se superará(n) mediante la solución propuesta y en qué orden; ii) los recursos y materiales necesarios; iii) dónde se tomarán las medidas pertinentes; iv) cuándo se adoptarán y en qué período (continuo o discontinuo); v) quién y de qué nivel serán los responsables de su adopción; ,vi) quiénes se verán afectados por la solución propuesta y cuáles serán sus efectos no deseados; vii) cómo se relaciona la solución propuesta con otras soluciones posibles; viii) qué otras alternativas de solución existen que puedan producir resultados similares; ix) qué instituciones o personas estarán involucradas en la adopción de las medidas, y x) qué insumos supone cada alternativa.

Las soluciones, además, pueden clasificarse, según su finalidad, en soluciones de carácter técnico o directas que dan resultados tangibles en términos productivos, como el estudio del

potencial de recursos, la formulación de proyectos, la construcción de obras, el uso de los sistemas construidos o el manejo de los recursos; y en soluciones de carácter operativo o indirectas que posibilitan las soluciones técnicas, entre otras la planificación, la legislación, la concesión de créditos, la capacitación, la investigación, la administración y la promoción.

Es fundamental hacer esta distinción en las propuestas, ya que promulgar una ley, formular un plan o crear una institución son soluciones indirectas que sólo serán eficaces en la medida que permitan la ejecución de las acciones directas. La efectividad de una legislación, por ejemplo, sólo se puede medir o evaluar de acuerdo con su contribución a la factibilidad de ejecutar acciones directas.

h) La siguiente etapa consiste en determinar que estrategias se van a aplicar. En esta etapa hay que calcular cuidadosamente el beneficio y su contribución a la equidad de cada acción posible con el fin de i) lograr soluciones políticas, sociales, económicas y técnicas viables; ii) superar las restricciones más urgentes y de menor complejidad y costo, sin ignorar las restricciones más importantes y de largo plazo; iii) armonizar los aportes de las diversas instituciones que tengan responsabilidades e intereses en el ámbito; iv) determinar la efectividad en función de los costos de la superación de cada restricción con los recursos y el tiempo disponibles; v) armonizar los efectos deseados y no deseados de las acciones en términos políticos, sociales, ambientales, económicos y otros; vi) establecer el orden de prioridades de las acciones de superación de restricciones en el territorio de acuerdo con los beneficiarios potenciales; vii) concebir programas, proyectos, actividades y tareas, y agruparlos de acuerdo con las soluciones para facilitar su ejecución, y viii) organizar el sistema institucional que adoptará las medidas pertinentes.

Las estrategias determinan cómo deben realizarse las actividades continuas (por ejemplo, servicios) y las discontinuas (por ejemplo, proyectos) y cómo debe funcionar el sistema de organizaciones públicas y privadas encargadas de llevarlas a cabo. Algunos de estos programas o proyectos pueden ser de carácter horizontal, si su objetivo es ofrecer soluciones que sean comunes a varios ámbitos (subcuencas, municipios, comunidades, etc.) o de carácter vertical si el programa o proyecto proporciona soluciones que se limitan a un solo ámbito.

Lo importante es que los programas o proyectos que se propongan para cada ámbito estén articulados, para evitar la duplicación de esfuerzos, obtener economías de escala y responder ordenadamente a las demandas de los beneficiarios. Los programas o proyectos formulados independientemente y desvinculados pueden ser ineficaces y parcelar el desarrollo.

i) La penúltima etapa consiste en la formulación de programas, proyectos, actividades y tareas que permitan aplicar, las estrategias seleccionadas y evaluarlas. En esta etapa del proceso se conciben las actividades necesarias para aplicar las estrategias y se evalúan desde un punto de vista económico, social y ambiental. Hay que programar tanto las actividades técnicas (obras, sistemas de producción, etc.) como las administrativas (provisión de fondos, organización institucional, capacitación, etc.), para garantizar la aplicación de las estrategias.

j) La décima y última etapa consiste en la ejecución de las actividades y su posterior monitoreo.

III. PROCESO DE TRANSACCIONES ENTRE ACTORES

El proceso de transacciones entre actores destinadas a lograr la equidad se lleva a cabo en cada una de las etapas de la secuencia de materialización de acciones. La secuencia se realiza normalmente en ciclos iterativos que se han denominado 'ciclos de transacciones' o 'ciclos de concertación'. Estas iteraciones permiten pasar de un nivel de percepción, con transacciones o acuerdos de carácter general, a un nivel de ejecución, con acuerdos y tratos claros y específicos entre los actores.

En la primera iteración (percepción), se recopila información sobre todo lo que los actores saben o conocen por experiencia, intuición u observación directa. En la segunda iteración (consolidación) se verifican las opiniones en la práctica, mediante diagnósticos a nivel de reconocimiento o semidetallados y propuestas a nivel de prefactibilidad. En la tercera iteración (formulación) se hacen estudios y se formulan propuestas a nivel detallado y definitivo. En cada aproximación se debe buscar el consenso de los actores para seguir avanzando.

Este método tiene la particularidad de tomar en cuenta, en una forma muy sencilla, algunos aspectos que son claves en un proceso de gestión relacionado con el desarrollo humano, debido a lo siguiente:

- reconoce de partida, por igual, a todos los actores que participan en los procesos de gestión para el desarrollo sustentable de un determinado ámbito;
- recoge, antes de que se inviertan grandes sumas en estudios, las opiniones de los actores y las compara, con lo que se evita perder tiempo y recursos en estudios detallados;
- permite confrontar las ideas de distintos usuarios y habitantes del área con las ideas de los técnicos que teóricamente deben asesorarlos y evita que se ignoren mutuamente en las fases iniciales;
- la disponibilidad de una 'cartera de soluciones' permite que todos los actores participen en la formulación de las estrategias, lo que los compromete también a aplicarlas;
- permite también que los técnicos se aboquen a plantear estrategias de integración de soluciones sobre bases reales, lo que significa que no planifican sin saber si alguien aplicará sus planes, sino para llevar a la práctica las ideas propuestas y aceptadas por la mayoría; la secuencia, además, es por sí sola un método de trabajo que sirve para formular estrategias, y obliga a la articulación y la armonización de las etapas propuestas por los mismos gestores.

Cabe señalar que, a medida que se avanza en la secuencia, va aumentando el nivel de detalle de la información y, por lo tanto, el nivel de precisión de las transacciones. Las etapas claves son las de concertación de acuerdos claros entre los actores en relación con las restricciones y soluciones. Esto se debe a que muchas veces lo que para algunos son soluciones para otros son restricciones, lo que produce conflictos entre los actores si no se buscan soluciones equitativas o se pactan compensaciones.

El ciclo de transacciones se inicia con la decisión de un grupo o de todos los grupos (externos o internos, públicos o privados, pero con intereses en un mismo ámbito) de llevar a cabo un proceso de transacciones con el fin de obtener beneficios mutuos y equitativos. Para tomar esa decisión tienen que estar de acuerdo, al menos, con respecto a lo siguiente:

- que en el proceso de definición y gestión de un ámbito espacial deben participar los grupos o personas con intereses en dicho ámbito;
- que se deben delimitar los márgenes dentro de los cuales es posible dicha participación y las transacciones entre actores;
- que existe al menos un interés colectivo; y
- que se tiene un mínimo conocimiento preliminar de los medios disponibles o necesarios para lograr los objetivos colectivos.

Ahora bien, si los actores no tienen la preparación necesaria para participar en este proceso es casi imposible llegar a acuerdos viables. Para hacer algo en grupo no basta la voluntad de hacerlo. Se requiere respeto mutuo, rigurosidad, conocimiento y, en general, capacidad para trabajar en equipo. La organización de los actores y su capacitación son las tareas iniciales que deben ejecutarse para facilitar el proceso de transacciones.

El o los temas de interés colectivo no sólo pueden ser sugeridos por los habitantes del área y los usuarios, sino también por cualquier interesado o conocedor del lugar. A partir de estos aportes, el equipo técnico encargado de prestar asistencia y los participantes que integrarán la mesa de transacciones podrán colaborar para negociar, transar y concertar acuerdos sobre temas que trasciendan la primera motivación que los impulsó a negociar.

En la primera iteración del ciclo de transacciones, cuyo objetivo es la rápida obtención de resultados preliminares, consiste en la observación y el reconocimiento de la situación actual y la posible situación futura del área sobre la base de lo siguiente:

- la percepción que cada uno de los grupos o personas participantes tenga de la situación, y
- el aporte que el equipo técnico haga, sobre la base de su percepción de la situación.

La confrontación y la compatibilización de estos aportes de conocimientos, informaciones y experiencias permite elaborar un diagnóstico Preliminar que representa el punto de vista de los diferentes actores participantes en el proceso y del equipo técnico.

El diagnóstico preliminar debe estar orientado a la acción. Sus alcances dependerán de lo siguiente:

- los conocimientos de los usuarios y los técnicos,
- los deseos de participación de los habitantes del área y los usuarios, y
- la capacidad de los técnicos para fomentar la participación de los actores.

El nivel de profundidad, extensión, complejidad y duración del ciclo dependerá de lo siguiente:

- los recursos disponibles,
- la capacidad del equipo técnico, y
- el horizonte de planificación considerado en el análisis.

Estos aspectos tienen estrecha relación con el nivel y profundidad de los problemas que se desee solucionar y de la capacidad de gestión de los actores que participen en la mesa de transacciones para llegar a acuerdos. El equipo técnico puede y debe elevar el nivel y la capacidad de gestión de los actores mediante cursos.

El ciclo de transacciones se repite en cada una de las etapas del proceso de materialización de acciones y que consta, por lo tanto, de las mismas etapas:

- i) organización de la mesa de transacciones;
- ii) identificación y confrontación de criterios
- iii) identificación y confrontación de problemas;
- iv) inferencia y planteamiento de objetivos;
- v) diagnóstico y evaluación del ámbito;
- vi) identificación y clasificación de restricciones por orden de prioridades;
- vii) selección y confrontación de alternativas de solución;
- viii) formulación de estrategias y programas;
- ix) formulación de programas y proyectos, determinación de actividades o tareas, y
- x) evaluación, financiamiento y ejecución de los programas o proyectos.

A continuación, se analizarán las posibles transacciones entre los actores en cada una de estas etapas.

Etapa 1. Organización de la mesa de transacciones.

La mesa de transacciones debe estar integrada por personas que representen la voluntad, el interés, la disposición y las decisiones de los habitantes del área, los usuarios, los técnicos y otros particulares que realicen actividades en el ámbito en que se desea intervenir. Por lo tanto, debe estar integrada por un grupo representativo de todas las personas o grupos que tengan intereses, motivaciones y necesidades relacionados con el ámbito.

Dichas personas deben estar dispuestas a "Sentarse en torno a una mesa" con el fin de negociar y concertar acuerdos con respecto a lo siguiente:

- criterios aplicables al desarrollo y la gestión del área;
- problemas percibidos por los distintos actores;
- objetivos individuales y colectivos;
- valoración del ámbito por parte de cada actor;
- identificación de restricciones que afectan a cada actor y al conjunto de actores;
- formulación de alternativas de solución para enfrentar las restricciones detectadas;
- formulación de estrategias, y
- formulación, selección, financiamiento y ejecución de programas y proyectos.

Una mesa de transacciones que reúna las características descritas es de carácter democrático, porque en ella pueden estar representadas las posiciones de los diversos grupos de habitantes y usuarios.

Por último, la mesa debe ser un reflejo fiel de las relaciones de poder y de los conocimientos sobre la situación que se desea modificar.

La organización de la mesa de transacciones exige que se den ciertas condiciones previas que permiten que el proceso se lleve a cabo en forma exitosa. Ante todo hay que organizar el equipo técnico encargado de prestar asistencia en el proceso de gestión de los proyectos, que deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- tener una formación multidisciplinaria, un espíritu catalizador y colaborador, y capacidad de relacionarse con todos los grupos y sectores sociales. Debe ser capaz de armonizar los intereses en pugna y las actividades que realicen los grupos sociales participantes en la mesa de transacciones;
- identificar a los genuinos representantes de los diversos grupos que tengan necesidades o intereses relacionados con el área;
- inducir a los usuarios o habitantes del área a enfrentar organizadamente el proceso de planificación y sentarse en torno a una mesa de transacciones a exponer sus puntos de vista para llegar a uno o más acuerdos en beneficio privado o colectivo. Con tal objeto, el equipo técnico debe explicar las ventajas de los acuerdos y proporcionar una lista de opciones relacionadas con estos;
- identificar las necesidades de todos los habitantes y usuarios o de algunos de ellos, determinar quiénes están dispuestos a actuar en conjunto para solucionar los problemas que los afectan. Esta etapa es una de las más importantes y consiste, en parte, en establecer un contacto directo con los habitantes, sobre todo en respuesta a solicitudes directas;
- delimitar claramente el área geográfica y los ámbitos institucionales o administrativos y privados. Determinar las jurisdicciones y las estructuras legales pertinentes y sus relaciones con instancias superiores.

Los conocimientos y el poder de cada grupo o cada actor para actuar en el ámbito espacial son los elementos claves que deben identificarse para determinar cómo pueden combinarse para satisfacer equitativamente las necesidades y contribuir al desarrollo del espacio compartido.

Algunos de los factores que pueden caracterizar al poder de gestión de cada actor son los siguientes:

- el papel o los papeles que desempeña (adopción de decisiones, transmisión, ejecución, etc.);
- el respaldo que recibe de grupos de poder (población local, grupos económicos, poderes públicos, sindicatos, asociaciones, instituciones ' etc.);
- el grado de dependencia o autonomía que tiene en el desempeño de su papel;
- el número de personas que ven afectadas sus condiciones de vida por las decisiones que toma el actor;
- la extensión del ámbito, el volumen y el tipo de recursos que se ven afectados por las decisiones del actor;
- los "instrumentos" de que dispone el actor para hacer prevalecer o valer sus decisiones (respaldo legal, recursos financieros, protestas, etc.); la organización que lo respalda, en especial la eficiencia, la cobertura, la estabilidad, los recursos y la capacidad de acción de la organización a la que pertenece o que representa;
- el conocimiento que el actor tiene de las necesidades, los criterios y los intereses del resto de los habitantes y usuarios, y de las posibilidades de desarrollo del área en cuestión;
- los elementos técnicos y herramientas que maneja y de que dispone para poner en práctica las decisiones que toma;
- los medios de que dispone para dar a conocer las decisiones e influir en ellas;
- el tipo de actividades que realiza;

- el origen del actor y sus vivencias relacionadas con el ámbito espacial.

Teóricamente, la mesa de transacciones es una entidad dinámica, flexible y abierta. Sus miembros pueden ir rotando de acuerdo con la información que se requiera y a medida que sea necesario, se deben ir incorporando al proceso nuevos participantes. En algunos casos, sus integrantes se pueden dividir en subgrupos de trabajo para facilitar las transacciones directas entre algunos de los miembros con respecto a temas que sean de su exclusivo interés. Esto permite agilizar el proceso y acortar la etapa de discusión, para concertar acuerdos con rapidez y eficacia.

Resumiendo lo dicho, para iniciar el proceso de transacciones se debe hacer lo siguiente:

- enmarcar la negociación en el contexto general de las relaciones habituales de los participantes en sus respectivos ámbitos;
- precisar lo que se pretende obtener.
- definir o delimitar el campo de acción en el que se puedan realizar las transacciones;
- reiterar la intención de lograr, en conjunto, los mejores resultados posibles, respetando el derecho a la diferencia y a la divergencia, y
- definir el marco formal y material para las negociaciones que se lleven a cabo en la mesa de transacciones (reglamento).

Etapa 11. Identificación y confrontación de criterios

Los habitantes del área, los técnicos y los usuarios, que pueden o no pertenecer a ella, tienen una percepción propia de la situación y de lo que desean modificar. Los grupos participantes pueden aplicar los mismos criterios o distintos criterios para evaluar esas situaciones

Dicha percepción, que responde a los intereses, las motivaciones y las necesidades de cada grupo, condiciona las relaciones entre los actores y su capacidad de negociación. Por lo tanto, para facilitar el proceso de transacciones es fundamental determinar los criterios en que se basa cada individuo o grupo para intervenir en el ámbito. En esta etapa del proceso se deben ejecutar las siguientes actividades:

- a) El equipo técnico debe prestar asistencia a los representantes de los grupos de usuarios y de habitantes que participen en la mesa de transacciones en la identificación de los criterios que aplicarán en sus actividades. Los criterios poco claros dificultan la comunicación y, por lo tanto, las negociaciones. Los criterios de los miembros deben ser conocidos por el equipo técnico, para que éste pueda ayudar a definir claramente cada posición, lo que también facilita la adopción de criterios colectivos.
- b) El equipo técnico también debe dar a conocer sus criterios a los miembros de la mesa para que se puedan comparar con los demás, a fin de definir la posición de todos los actores.
- c) Los participantes en la mesa de transacciones y el equipo técnico deben "ajustar" los criterios que hayan surgido de la discusión. Una vez que se definan claramente, hay que establecer prioridades y clasificarlos por campos de aplicación.

Cuadro 3
CARTILLA DE EVALUACION DE PROBLEMAS O RESTRICCIONES

1. Presentación de un problemas y las restricciones

- 1-1 ¿Se presentan tal como los ha descrito cada actor involucrado?
- 1.2 ¿Se presentan clasificados de acuerdo con su importancia relativa?
- 1.3 ¿Se indican claramente, en cada caso, las causas y los efectos?
- 1.4 ¿Se describen en forma similar o algunos se describen más en detalle?
- 1.5 ¿Aparecen mencionados en forma aislada, de tal modo que es difícil identificarlos?
- 1.6 ¿Se podría mejorar la presentación y descripción de los problemas y las restricciones?

2. Actores (internos y externos) vinculados a los problemas a las restricciones

- 2.1 ¿Se indica quiénes se ven afectadas, ya sea directa o indirectamente?
- 2.2 ¿Se indica a quiénes se deben, ya sea directa o indirectamente?
- 2.3 ¿Se indica quiénes se ven beneficiados directa e indirectamente?
- 2.4 ¿Se indica quiénes se vieron beneficiados, directa e indirectamente, al surgir el problema o la restricción?
- 2.5 ¿Se indica quienes son responsables de controlar o evitar las causas del problema o la restricción?
- 2.6 ¿Se indica quiénes son responsables de controlar los efectos del problema o la restricción?
- 2.7 ¿Se indica qué otras personas están involucradas directa o indirectamente?

3. Definición del problema o la restricción por los actores

- 3.1 ¿Se indica cómo define el problema o la restricción cada actor usuario?
- 3.2 ¿Se indica como define el problema o la restricción profesionales o técnicos?
- 3.3 ¿Se indica qué otras designaciones reciben o si se puede describir mejor el problema o la restricción?

4. Area temática a la que corresponde el problema o la restricción

- 4.1 Clasificación 1: Por disciplinas (subraye la que corresponda)
 - Recursos naturales (climatología, geología, hidrología, tierras y suelos, ecología)
 - Producción (producción agrícola, pecuaria y forestal; pesca y acuicultura; minería, industria, artesanía y otros)
 - Estructuras sociales e institucionales (demografía, sociología, educación, extensión rural, salud, administración pública, cooperativas agrícolas, crédito agrícola, tenencia de la tierra)
 - Estructura económica (macroeconomía, economía agrícola, economía relativa a los sectores productivos con excepción de la agricultura)
 - Infraestructura física (obras viales, urbanas, públicas y otras)
- 4.2 Clasificación 2: Por áreas de planificación e intervención (subraye la que corresponda)
 - Recursos naturales (tierra y agua)
 - Producción (agrícola, pecuaria y forestal)
 - Propiedad, tenencia de la tierra y reforma agraria
 - Organización y administración
 - Comercialización e intercambio
 - Crédito y financiamiento
 - Condiciones de vida y servicios sociales
 - Zonas críticas por razones naturales, políticas u otros motivos
 - Integración, participación e identidad cultural

Regionalización y estrategia microrregional
Relaciones con el Estado y otras instituciones
Aspectos legales

1144

Cuadro 3 (coinci.)

5. Descripción del problema o de la restricción
 - 5.1 ¿Se conoce la historia y evolución del problema o de la restricción?
 - 5.2 ¿Se describe el estado actual del problema o de la restricción?
 - 5.3 ¿Se prevé la situación futura sin intervención?
 - 5.4 ¿Se prevé la situación futura en caso que haya intervención?

6. Objetivo implícito en la descripción del problema o la restricción
 - 6.1 ¿Se indican los objetivos implícitos en la descripción del problema? Posibles objetivos:
 - mejorar la calidad de vida de los habitantes (salud, educación, vivienda, trabajo, nutrición, recreación, seguridad, cte.);
 - conservar los recursos naturales renovables,
 - otros (indique el objetivo implícito en relación con cada problema).

7. Ubicación física y funcional (administrativa) del problema o restricción
 - 7.1 ¿Se indica la ubicación física (geográfica, administrativa, cte.) del problema o la restricción?
 - 7.2 ¿Se indica la ubicación funcional (ley, institución, trámite, cte.) del problema o la restricción?

8. Cuantificación y clasificación de los Efectos del problema o la restricción
 - 8.1 ¿Se cuantifican los efectos del problema o de la restricción?
 - 8.2 ¿Se clasifican de acuerdo con su importancia para las diferentes personas afectadas?
 - 8.3 ¿Se clasifican de acuerdo con su urgencia en términos políticos?
 - 8.4 ¿Se clasifican de acuerdo con la secuencia de medidas técnicas que se deben adoptar al respecto?

9. Cuantificación y clasificación de las causas de los problemas y las restricciones
 - 9.1 ¿Se cuantifican las causas de cada problema y restricción?
 - 9.2 ¿Se clasifican las causas de acuerdo con sus efectos?
 - 9.3 ¿Se clasifican las causas de acuerdo con las posibilidades de control?
 - 9.4 ¿Se clasifican las causas de acuerdo con la secuencia de medidas que se podrían adoptar?

10. Antecedentes sobre éxitos y fracasos registrados en la superación de los problemas o las restricciones
 - 10.1 ¿Se indican las estrategias previamente propuestas para superar los problemas o las restricciones?
 - 10.2 ¿Se indican los éxitos logrados o los fracasos sufridos?
 - 10.3 ¿Se indican las razones del éxito o fracaso de las estrategias aplicadas?

11. Recomendaciones para analizar en mayor detalle el problema y las restricciones que impiden superarlo?
 - 11.1 ¿Se presentan recomendaciones específicas para mejorar la presentación de los problemas?
 - 11.2 ¿Se presentan recomendaciones claras sobre las tareas que se deben realizar sobre la base de la evaluación efectuada?

Una vez que los integrantes de la mesa de transacciones cuentan con una lista de problemas, deben proceder a realizar dos tareas:

- determinar la interrelación, entre los problemas identificados y jerarquizarlos, y
- clasificar los problemas de acuerdo a la jerarquía establecida en la mesa de transacciones.

Para hacer este ejercicio el equipo técnico debe prestar asistencia a los miembros de la mesa. Entre otras puede realizar las siguientes tareas de primordial importancia:

- proponer criterios de jerarquización y clasificación de los problemas por orden de prioridades;
- prestar asistencia a los miembros de la mesa para diferenciar las causas de origen endógeno de cada problema de las causas de origen exógeno;
- determinar el tipo de información que se requiere en cada caso para que se pueda jerarquizar los problemas y clasificarlos por orden de prioridades;
- describir cada problema de acuerdo con sus características, entre otras, ubicación, alcance, situación que lo origina, causas, las personas que lo provocan o que contribuyen a agravarse, los responsables de controlarlo, las personas perjudicadas, etc.;
- describir la posible evolución de la situación en caso de que no se solucionen los problemas;
- precisar qué problemas deben solucionarse a corto, mediano o largo plazo por razones técnicas y diferenciarlos de los problemas de carácter operacional (cultural, social, administrativo, etc.);
- precisar el alcance de los problemas (social o individual), y
- ayudar a determinar qué recursos se pueden necesitar para dar solución a cada problema detectado.

El proceso de jerarquización y clasificación de los problemas identificados por orden de prioridades debe ser dinámico. En esta etapa la lista de problemas tiene carácter preliminar puesto que debe relacionarse con las soluciones posibles; por lo tanto, no hay que prolongar demasiado el ejercicio, aun cuando hubiera discrepancias con respecto a la jerarquización y las prioridades. Estas discrepancias se superarán posteriormente cuando se determine qué recursos se necesitan y cómo se pueden solucionar los problemas. Se debe determinar claramente cuál es el origen de los problemas y cuáles son más importantes dentro del conjunto.

Etapa IV, Interferencia y planteamiento de objetivos

Una vez que los problemas hayan sido jerarquizados por los miembros de la mesa de transacciones, tanto individual como colectivamente, se procede a establecer en conjunto los objetivos implícitos en la descripción de cada problema. Cada actor o grupo de actores debe dar a conocer sus objetivos, intereses y aspiraciones. Los métodos que se emplean para inferir objetivos son los siguientes:

- el método directo, en el cual los objetivos se infieren a partir de los problemas identificados por las personas que hayan sido consultadas o de la expresión directa de aspiraciones o metas, y

- el método indirecto, en el que los objetivos 'ideales' se definen a partir de un modelo de condiciones de vida, que se aplica a la población que es objeto de estudio. Una vez establecida la diferencia entre la situación observada y la situación ideal, se determinan los problemas que hay que resolver para llegar a la situación ideal, que debe ser factible.

Hay que conciliar los resultados de la aplicación de ambos métodos y, tomando en consideración todos los objetivos, se puede construir un "árbol" o "modelo de objetivos" que represente la posible situación futura.

La construcción de un "árbol de objetivos" que refleje las aspiraciones de todos es una tarea que debe caracterizarse por el diálogo entre los involucrados y que puede consistir en lo siguiente:

- a) Primera Parte: Determinación de los objetivos de los actores sobre la base de sus opiniones.
 - i) inferencia y clasificación de los objetivos 'ocultos' en las descripciones de problemas. De esta manera se obtiene la lista de objetivos No. 1 (lista de objetivos inferidos a partir de la lista de problemas);
 - ii) recopilación y clasificación de los objetivos mencionados por los mismos actores. De esta manera se obtiene la lista de objetivos No. 2 (lista de objetivos expresados por los actores);
 - iii) agrupación en una sola lista, clasificación por orden de prioridades de los objetivos incluidos en las listas No. 1 y No. 2. Se distinguen los objetivos comunes a todos los actores de los objetivos grupales o individuales. También se determinan cuáles son los objetivos complementarios y cuáles se excluyen mutuamente. Sobre esta base se construye el "árbol de objetivos de los actores".
- b) Segunda Parte: Determinación de los objetivos de los actores identificados por el equipo técnico.
 - i) elaboración de una lista ordenada de objetivos a partir de las observaciones de los mismos técnicos;
 - ii) comparación de las condiciones de vida de los actores con un modelo preestablecido; las diferencias observadas permiten elaborar una segunda lista de objetivos;
 - iii) agrupación de los objetivos de estas dos listas, establecimiento de prioridades y construcción del "árbol de objetivos" de los técnicos, tal como en el caso de los actores.
- c) Tercera Parte: Compatibilización de los objetivos de los actores y de los técnicos.
 - i) comparación del árbol de objetivos de los actores con el árbol de objetivos de los técnicos. Los actores involucrados en el proceso de gestión deben construir un árbol de objetivos unificado, que también se puede definir como "modelo de objetivos".
 - ii) clasificación de los objetivos por categorías, a partir de los más generales. Los objetivos de primer orden se relacionan con las condiciones de vida. Los objetivos de segundo orden son las soluciones necesarias para superar las restricciones que

impiden alcanzar los objetivos de primer orden. Por lo tanto, se puede construir un "árbol de objetivos" que refleje las interrelaciones entre los objetivos;

- iii) descripción detallada de los resultados esperados. La sola mención de los objetivos no es siempre suficiente para comunicar a otros lo que se desea; la definición precisa de los resultados que se desea obtener facilita la comprensión;
- iv) sugerencia de la estrategia y los métodos que pueden aplicarse para lograr los resultados esperados; identificación de los recursos y cálculo del tiempo necesario para alcanzar el objetivo y determinación de la forma de presentación o medición de los resultados. Esto contribuye a definir claramente los objetivos, pero no significa que en el futuro se tenga que aplicar la misma estrategia.

Finalmente, pero menos importante, es saber cómo presentar y transmitir los objetivos deseados en un documento. Para facilitar esta tarea se anexa la cartilla respectiva (cuadro 4).

Cuadro 4

CARTILLA DE EVALUACION DE LA PRESENTACION DE LOS OBJETIVOS

1. Preguntas sobre la estructura del documento

- 1.1 El título del documento ¿coincide con el contenido?
- 1.2 El documento ¿contiene un índice de contenido y numeración de páginas?
- 1.3 ¿Se presenta un resumen del trabajo?
- 1.4 ¿Se indican los objetivos del documento?
- 1.5 ¿Se indican los objetivos de las acciones propuestas en el documento?
- 1.6 ¿Se indican los objetivos de desarrollo del ámbito donde se proponen acciones?
- 1.7 ¿Se precisan las metodologías utilizadas para llevar a cabo el estudio?
- 1.8 ¿Presenta los resultados obtenidos?
- 1.9 ¿Presenta conclusiones y recomendaciones?
- 1.10 ¿Son las conclusiones concordantes con los objetivos del trabajo?
- 1.11 ¿Contiene notas, referencias y bibliografía consultada?
- 1.12 ¿Se indica quién, dónde y cuándo se publicó el trabajo, con qué tiraje y el número de serie?

2. Preguntas con relación a los actores

- 2.1 ¿Se indica claramente qué actores fueron los que determinaron los objetivos de desarrollo, del proyecto y del documento?
- 2.2 ¿Se explica cómo y en qué participaron los habitantes y usuarios del ámbito en la definición de objetivos?
- 2.3 ¿Se precisa qué rol cumplieron los técnicos en la definición de los objetivos?
- 2.4 ¿Se precisa a quiénes van a beneficiar los objetivos del documento?
- 2.5 ¿Se precisa quiénes van a ser los usuarios del estudio?

3. Preguntas sobre el ámbito dentro del cual alcanzar los objetivos

- 3.1 ¿Especifica el o los ámbitos espaciales o físicos donde alcanzar los objetivos?
- 3.2 ¿Especifica los ámbitos funcionales, administrativos u operacionales donde alcanzar los objetivos?
- 3.3 ¿Utiliza una terminología consistente, cuenca, valle, ladera, sector de tratamiento o microrregión para descripción de los espacios?
- 3.4 ¿Qué nivel tiene el estudio del ámbito? (inventario, semidetallado o detallado)

- 3.5 El estudio ¿corresponde a un inventario, una evaluación o un diagnóstico?
 - 3.6 Con el estudio del ámbito ¿es factible determinar el potencial que existe para alcanzar los objetivos?
 - 3.7 Con el estudio del ámbito ¿es factible conocer los obstáculos que impiden alcanzar los objetivos?
4. Preguntas sobre el contenido del documento
 - 4.1 ¿Se limita a ser un inventario estático de recursos naturales, de variables socioeconómicas u otros temas?
 - 4.2 ¿Incluye una evaluación de situaciones, comparando la situación existente con un patrón de referencia explícito?
 - 4.3 ¿Diagnostica y explica por qué existen diferencias entre el patrón de referencias y lo observado?
 - 4.4 ¿Identifica las restricciones y propone soluciones para superarlas?
 - 4.5 ¿Diseña y presenta estrategias para viabilizar las soluciones propuestas?
 5. Preguntas con relación a los objetivos
 - 5.1 ¿Se presentan y separan, en forma explícita, los objetivos de desarrollo, los objetivos de las acciones propuestas y los objetivos del documento?
 - 5.2 ¿Se presenta un "árbol de objetivos"?
 - 5.3 ¿Se indica el lugar y plazos en que se quiere alcanzar cada objetivo?
 - 5.4 ¿Se jerarquizan los objetivos según su orden de importancia, su orden de ejecución y su orden de urgencia?
 - 5.5 ¿Los objetivos del documento son claramente descritos y coincidentes con el resultado del trabajo?
 - 5.6 ¿Son los resultados del trabajo concordantes con el detalle, el método y las tareas realizadas?

Fuente: Axel Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89105/Rev 1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

Etapas V, Diagnóstico y evaluación del ámbito

En la evaluación se establece la diferencia entre lo que se desea lograr (modelo, marco teórico, situación deseada) y la situación real.

Un diagnóstico es un juicio que permite comprender a qué se deben las diferencias observadas entre la situación existente y la deseada. Por lo tanto, para realizar un diagnóstico hay que disponer previamente de una evaluación; para realizar una evaluación se necesita un patrón de referencia, puesto que éste permite interpretar la situación existente.

El primer paso de la evaluación consiste en llegar a un consenso entre los actores y los técnicos sobre el patrón de referencia que se va a utilizar. En teoría, este patrón es el "árbol" o "modelo de objetivos". Las evaluaciones dependen de quienes las realizan, por lo que no representan necesariamente los deseos de todos los actores involucrados en el proceso de gestión. Cuando el modelo deseado es compartido por la mayoría de ellos, permite hacer evaluaciones satisfactorias para un gran número de personas.

Por consiguiente en una evaluación es importante que se indique claramente en qué modelo (abstracción de la realidad) se basa y a que actores sirve de "patrón de referencia". Para que éste sea aceptable, ante todo hay que definir y confrontar los conceptos, hipótesis y criterios de desarrollo de los actores. Esto sólo se logra mediante el diálogo y el análisis, primero global y luego específico. Esto significa que el patrón de referencia debe elaborarse a partir de una serie de ideas debidamente planteadas y corroboradas en la práctica.

Etapas del proceso:

a) Verificación, en el terreno a cargo del equipo técnico y con la participación de habitantes y usuarios, de las declaraciones y de los acuerdos concertados en relación con los criterios, los problemas y los objetivos. Esto supone un estudio de las condiciones de trabajo y de vida de los actores, consultas a personas que conozcan el lugar, revisión de archivos que contengan información sobre el lugar (si los hubiera) y otras actividades destinadas a conocer la situación de cada actor.

b) Esta verificación debe permitir conocer la situación real del área en estudio y, sobre todo, los problemas y objetivos mencionados por los actores, así como la evaluación de los recursos naturales y humanos disponibles para lograr los objetivos incluidos en el "árbol" o "modelo de objetivos".

c) Simultáneamente al paso anterior, el diseño del patrón de referencia debe extenderse a las siguientes etapas de la secuencia de análisis; además hay que detectar qué restricciones son las que, según los diferentes actores, impiden alcanzar los objetivos o superar los problemas y qué soluciones considera más adecuadas para superar tales restricciones cada actor. Se debe hacer una reseña de los éxitos y fracasos anteriores.

d) Por lo tanto para establecer el patrón de referencia ha de darse una interacción, en el terreno, entre el grupo profesional y los habitantes del lugar y los usuarios. La información que se recopile a partir de esa interacción debe ser un claro reflejo de la opinión de los habitantes y usuarios sobre el valor de sus recursos y actividades que deben utilizar los nombres o términos locales. Al mismo tiempo, los profesionales deben hacer una evaluación de los recursos y las actividades locales, para lo cual pueden utilizar sus propios sistemas y nombres, pero es fundamental establecer una equivalencia entre éstos y las clasificaciones y nombres locales.

e) El patrón de referencia debe presentarse en un documento claramente redactado, en el que se indique quiénes participaron en su definición, las fuentes de consulta y otros elementos que faciliten al lector la comprensión del procedimiento empleado.

f) A partir del patrón de referencia, se procede a hacer una evaluación y un diagnóstico de la situación existente. En dicha evaluación y diagnóstico se debe, sobre todo, determinar cuáles son las restricciones que dificultan el logro de los objetivos y las posibles soluciones.

Etapa VI. Identificación y clasificación de restricciones por orden de prioridades

Una vez definido el patrón de referencia y hecha la evaluación, el diagnóstico debe servir para determinar cuáles son los obstáculos o las restricciones que impiden alcanzar los objetivos. Para facilitar el diagnóstico, las restricciones se deben agrupar o clasificar por áreas temáticas, por ejemplo:

- técnicas y físicas
- políticas y legales
- económicas y financieras
- institucionales y administrativas
- sociales y culturales
- educacionales y científicas, u otra clasificación equivalente.

Una restricción y un problema son prácticamente lo mismo, aunque restricción tiene la connotación específica de "obstáculo para alcanzar un objetivo". Por otra parte, un problema no es obligatoriamente una restricción, puesto que puede ser la expresión de un objetivo en términos negativos, sin definirlo ni conocerlo. Es posible que se sepa lo que no se desea, pero no necesariamente lo que se desea.

Debido a lo anterior, el equipo técnico debe volver a revisar la lista de problemas elaborada anteriormente y reclasificarlos teniendo en cuenta si son o no obstáculos para alcanzar los objetivos de los actores que participan en el proceso de gestión.

Las restricciones deben estar debidamente descritas y clasificadas en externas e internas; además, hay que establecer prioridades al respecto para determinar posteriormente cómo se puede superarlas.

Una vez que se identifiquen las restricciones, es importante contar con una descripción completa de cada una. Dicha descripción debe ser la misma que se haya utilizado para describir los problemas con la sola diferencia de que esta tarea es relativamente más fácil, porque ya se conocen los objetivos.

La clasificación de las restricciones por orden de prioridades se hace en forma paralela a la identificación, en un proceso deductivo basado en el juicio de las personas que integran la mesa de transacciones. Primero se clasifican los objetivos y problemas a partir del objetivo más general. Luego se sigue en orden descendente, identificando las restricciones que impiden alcanzar dicho objetivo. La superación de cada restricción se convierte luego en un objetivo de segundo orden y así sucesivamente. (Este proceso se puede realizar con respecto a cada área temática.)

Para realizar y evaluar la descripción de los problemas y de las restricciones se pueden utilizar

los elementos señalados en la cartilla que se presenta en el cuadro 3.

El método expuesto es relativamente fácil de comprender, pero debe aplicarse en forma rigurosa. Su utilización es importante, porque ayuda a detectar situaciones y a clasificar información que suele estar dispersa y que recibe un tratamiento dispar en los estudios.

El equipo técnico presenta la lista de restricciones elaborada en la etapa anterior a la consideración de la mesa de transacciones, para que se analicen las alternativas de solución. Este proceso consta de los siguientes pasos:

- a) Los integrantes de la mesa de transacciones proponen, desde su particular punto de vista, las alternativas de solución para superar las restricciones previamente identificadas y clasificadas por orden de prioridades.
- b) Dado que existe la posibilidad de que los intereses individuales o de algunos grupos primen sobre los intereses colectivos, el equipo debe velar porque se acepten soluciones que beneficien a todos. La asistencia técnica también es esencial para facilitar la negociación entre los participantes hasta lograr acuerdos, transacciones y consensos en la selección de las alternativas de solución.
- c) El equipo técnico debe identificar y dar a conocer las alternativas de solución que escapen al conocimiento de los participantes de la mesa sea por su carácter estrictamente técnico o porque no corresponden a su ámbito. Es recomendable que el equipo técnico disponga de una lista de posibles soluciones clasificadas de acuerdo con su carácter. También es necesario que el equipo cuente con la capacidad necesaria para explicar qué consecuencias puede tener cada solución propuesta cuando se analice en conjunto.
- d) Una vez que se presenten las alternativas de solución propuestas por los participantes y el equipo técnico, hay que analizar sus interrelaciones con el fin de identificar las soluciones complementarias, independientes o mutuamente excluyentes. El aporte técnico es fundamental para definir el tipo de solución adecuada a las necesidades y disponibilidad de recursos, que en la mayor parte de las veces serán escasos y restrictivos.
- e) Las alternativas de solución propuestas exigen la ejecución de actividades de carácter discontinuo (proyectos de inversión) o continuo (permanentes o periódicas). También habrá que clasificarlas en soluciones técnicas o directas (construcciones, operación de sistemas, dotación de equipos, etc.), o indirectas (en el ámbito de la educación, la organización, etc.) destinadas a facilitar la ejecución de las actividades directas.
- f) Se debe hacer una selección de alternativas de solución que se acepten por consenso o por transacción, acuerdo o negociación. El producto de esta etapa del proceso será una lista preliminar de soluciones posibles clasificadas de acuerdo a varios criterios. Es conveniente que se especifique y estandarice el tipo de información que debe acompañar cada propuesta de solución y respetarla (Véase el cuadro S).
- g) En caso de haber desacuerdos sobre algunos temas, se podría aceptar provisionalmente la lista, en el entendido de que se la reestudiará a la luz de nuevos antecedentes que aporten las evaluaciones más detalladas. Por eso no es estrictamente necesario contar con un consenso para seguir con el proceso.
- h) Hay que identificar a los beneficiarios, así como las relaciones y los vínculos jerárquicos existentes entre ellos, con el fin de realizar lo siguiente:

- determinar la representatividad de las personas que proponen las soluciones;
- comprender por qué proponen las soluciones;
- determinar en qué medida aceptan las propuestas de solución los habitantes y usuarios, es decir, los beneficiarios directos e indirectos;
- determinar el interés relativo de los posibles beneficiarios de la solución seleccionada;
- determinar la voluntad de participar en la adopción y aplicación de la solución por parte de los posibles beneficiarios;
- determinar los efectos negativos que pueden tener las propuestas de solución para distintos grupos y para el medio ambiente, y
- determinar quién debe sufragar los gastos y quién recibe los beneficios de cada solución propuesta.

CARTILLA DE EVALUACION DE PROPUESTAS DE SOLUCION**1. Identificación de La solución**

Designación:

Código:

Lugar de aplicación:

Nombre del (de los) lugar(es) o localidad(es) en donde se van a tomar las medidas propuestas)

Fecha de inicio:

Plazo de ejecución:

Grado de continuidad de la actividad:

Continua (servicio, sistema de producción, etc.)

Discontinua (proyecto de inversión, etc.)

2. identificación de responsable(s)

Nombre y dirección de la(s) persona(s) que responde(n) esta cartilla:

Responsable(s) de esta cartilla

Nombre

Dirección:

3. Clasificación del nivel de la propuesta de soluciónCategoría: Programa Proyecto Actividades Tareas

Precisión de la propuesta: Idea prefactibilidad Factibilidad Definitiva

4. Areas temáticas involucradas

(subrayé o agregue las que correspondan):

- Recursos naturales: climatología, geología, meteorología, tierras y suelos, ecología
- Sistema de producción: agrícola, forestal(, minera, pesca, acuicultura, industrias primarias, industria
- social - institucional (demografía, sociología, empleo, educación, investigación, extensión, salud, administración pública/privada, organización social, tenencia, otros
- ordenación ambiental: preservación, protección, prevención, recuperación., conservación
- Temas económicos: crédito, tribulación, propiedad, ec. empresarial, ec. agrícola, ec. familiar
- Infraestructura física: obras de transporte, comunicaciones, vivienda, hidráulica, energía

5. Actores involucrados en la solución (particulares, instituciones, sectores)

- ¿Quiénes proponen la solución?
- ¿A quiénes beneficia la solución?
- ¿Quién(es) evalúa(n) técnicamente la solución?
- ¿Quién(es) evalúa(n) la solución desde un punto de vista social, económico y ambiental
- ¿Quién(es) deberá(n) financiar la solución?
- ¿Quién(es) deberá(n) tomar las medidas pertinentes?

6. Propósito de la solución:
- ¿Qué se logra directamente con la solución propuesta?
 - ¿Qué se logra indirectamente con la solución propuesta?
 - ¿Qué resultados tangible(s) y cuantificable(s) se espera lograr?
 - ¿Qué restricción(es) superará la solución, en relación con los objetivos directos e indirectos?

7. Relación existente entre la solución propuesta y otras soluciones
- ¿Qué otras soluciones, técnicas y administrativas, acompañan a la propuesta de solución evaluada?
 - ¿Qué jerarquía tiene la solución evaluada en relación con las demás?
 - ¿Qué medidas técnicas y administrativas habría que incluir en la propuesta para garantizar el logro del objetivo?
 - ¿Qué relaciones técnicas y administrativas existen entre las soluciones propuestas? (presente un gráfico de la matriz de relaciones)

8. Características técnicas de la definición de la solución
- ¿La definición de la solución se basó en estudios preliminares, semidetallados o detallados?
 - ¿La propuesta es científica y rigurosa?
 - ¿Antes de presentarla, se ha evaluado y puesto a prueba la propuesta?
 - ¿Se encuentran disponibles y es posible verificar los cálculos y métodos en que se basa la propuesta?
 - ¿Existen mapas, planos, fotos u otros elementos gráficos que faciliten la comprensión de la propuesta?
 - ¿Se presenta información cuantitativa en la propuesta? Especifique.
 - ¿Se indica qué materiales, equipos, personas e insumos se necesitan y qué resultados se logrará?
 - ¿Se indican cómo influirán las medidas propuestas en el medio ambiente y las condiciones de vida?
 - ¿Se indica qué medidas habrá que adoptar en el corto, mediano o largo plazo para contribuir a la solución y qué actividades de mantenimiento, conservación o perfeccionamiento habrá que realizar?

9. Aspectos administrativos
- ¿Se indica qué preparación necesitan los actores para aplicar la solución o beneficiarse de ella?
 - ¿Se indica si las medidas que supone la solución serán de carácter permanente, periódico o esporádicas y en qué plazos?
 - ¿Se indica qué tipo de organización y gestión se requiere para aplicar la solución?
 - ¿Se indican los factores políticos, legales, económicos, financieros, institucionales, operativos, sociales, culturales, educacionales, científicos, comerciales, industriales vinculados a la solución?
 - ¿Se indica qué costos y beneficios supondrá la solución en términos monetarios, sociales, ambientales, productivos u otros?
 - ¿Se presentan cronogramas y presupuestos; se indica el personal requerido para aplicar la solución?

10. Obstáculos y control.

- ¿Se indica cuáles podrían ser los mayores obstáculos para aplicar la solución: políticos, legales, financieros, culturales, educacionales, comerciales, técnicos u otros?
- ¿Se indica qué medidas habría que tomar para superarlos?
- ¿Se indican qué dificultades tendrían los posibles beneficiarios para aceptar y aplicar las soluciones propuestas?
- ¿Se indica quiénes y como controlarán la aplicación de la solución propuesta y cómo se evaluará el éxito de la solución?

Fuente: Axet Dourojeanni, (Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable aplicados a microrregiones y cuencas). (89/10/5/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

Las alternativas de solución que surjan en esta etapa se presentan nuevamente a la consideración de los integrantes de la mesa de transacciones y del equipo técnico para jerarquizarlas y compatibilizarlas. Este nuevo ciclo de transacciones consta de las siguientes etapas:

i) Los integrantes de la mesa de transacciones deben clasificar por orden de prioridades y jerarquizar las alternativas de solución propuestas en la etapa anterior, teniendo en cuenta los criterios adoptados. El establecimiento de prioridades permitirá hacer una nueva selección de alternativas compatibles con los recursos disponibles, con el objeto de determinar las actividades que se deben realizar a corto, mediano y largo plazo, ya sean discontinuas (temporales) o continuas (permanentes o periódicas);

ii) El equipo técnico debe aportar instrumentos metodológicos que permitan clasificar por orden de prioridades y jerarquizar las alternativas de solución, de conformidad con las etapas anteriores del ciclo de transacciones. Las soluciones deben responder a los problemas detectados y a su prioridad, así como a los criterios sociales y estratégicos adoptados para los debates, y

iii) En la adopción de decisiones hay que tomar en consideración lo siguiente:

- que los programas, proyectos, actividades o tareas propuestos como soluciones sean viables en términos técnicos y económicos;

Etapa VIII. Formulación de estrategias y programas

Para los fines de la presente guía, se considera que una estrategia es un conjunto de orientaciones que, en forma ordenada, indican diferentes opciones para alcanzar soluciones previamente definidas.

En términos prácticos, el diseño de las estrategias y la formulación de los programas pertinentes constituyen la razón de ser de todas las etapas previas (identificación de los

actores, criterios, problemas, objetivos, ámbitos, restricciones y soluciones) que sustentan la formulación de las estrategias.

La correlación entre la formulación de las estrategias y las etapas anteriores no obedece a la casualidad ni puede ser obviada. El establecimiento de esa correlación no sólo es necesario para formular estrategias que sirvan para lograr las soluciones previamente definidas, sino también para incorporar en dichas estrategias los requisitos que hagan factible su ejecución.

La rigurosa aplicación de la secuencia, siguiendo las indicaciones que se presentan en los capítulos anteriores, debería proporcionar la siguiente información:

- i) identificación, descripción, caracterización y definición de la función de los actores involucrados en el proceso de gestión para el desarrollo del ámbito en estudio;
- ii) enumeración de los criterios que rigen las actividades y las decisiones de cada actor o grupo de actores;
- iii) caracterización, por parte de cada actor o grupo de actores, de los problemas o de los objetivos. Estos últimos conforman en conjunto lo que se conoce como imagen-objetivo o situación deseada;
- iv,) evaluación y diagnóstico del ámbito desde el punto de vista de los distintos actores involucrados;
- v) enumeración de las restricciones que se deben superar para alcanzar los objetivos, y
- vi) enumeración de las soluciones.

Algunos autores consideran que esta información constituye por sí sola la estrategia. Esto es incorrecto puesto que, en la realidad, sólo suministra los insumos necesarios para diseñarla, y que no pueden ignorarse si se desea evitar graves errores.

En resumen, es esencial que la base informativa necesaria para formular una estrategia se establezca y analice rigurosamente. Gran parte de los fracasos de las estrategias se debe simplemente a ignorancia sobre la información disponible, lo que es inaceptable (véase el ejemplo de evaluación de estrategias). Sólo una vez que se disponga de esa información se puede iniciar la formulación de las estrategias; más aún, dado el carácter dinámico del proceso, hay que recopilar y procesar información constantemente.

Para diferenciar una estrategia, de otra y analizar sus interrelaciones, hay que empezar por clasificarlas de acuerdo con algunas de sus características más importantes, en particular las siguientes:

- i) el ámbito de aplicación: espacios político-administrativos (país, región, departamento o provincia, municipio, comuna, etc.), espacios naturales o físicos (cuencas, laderas, etc.);
- ii) el tipo y el número de objetivos establecidos o el tipo y el número de sectores económicos involucrados, y

- iii) los vínculos o las interrelaciones entre las estrategias regionales, microrregionales o para cuencas locales, municipales, comunales y familiares.

La interrelación entre las diversas estrategias debe ser recíproca, es decir, tanto ascendente como descendente, de tal modo que no se establezca una relación de subordinación entre diversos niveles.

En la descripción de las estrategias se debe indicar cómo proceder para lograr los objetivos provistos. Por lo tanto, las estrategias tienen determinadas características (véase el cuadro 6), cuya consideración exige cierto nivel de educación y creatividad a los encargados de su formulación. Además, las estrategias deben reunir ciertos requisitos (véase el cuadro 7).

La necesaria participación de la mayoría de los actores que intervienen en procesos de gestión para el desarrollo de un determinado ámbito, se facilita en la etapa de formulación de estrategias cuando éstos pueden ser representados en una mesa de negociaciones. Por otra parte, la aceptación de las estrategias por parte de los involucrados se facilita si la mesa se organiza como un grupo de gestión que propone posibles soluciones.

Dado que el grupo de gestión siempre representa a muchas personas, no se puede ignorar la necesidad de utilizar ciertos "instrumentos" para que se cumplan los acuerdos adoptados. Si el que formula la estrategia no representa a todos los habitantes de un lugar, sus decisiones tenderán a ser una imposición, aunque con ellas se pretenda ayudar y beneficiar a los que no están representados en la mesa.

Dado que no se puede evitar que las estrategias que afectan a numerosas personas sean formuladas por un grupo reducido, se puede recurrir a 'instrumentos de participación' para involucrar a un mayor número de personas. Los instrumentos más conocidos son los de carácter económico, como los precios, los impuestos, las exoneraciones, los subsidios y los créditos con fines específicos. Además, se pueden adoptar medidas relacionadas con la propiedad, la educación, la vivienda, las comunicaciones y otras áreas, que en la práctica son también "instrumentos de poder" utilizados con el objeto de ejercer influencia sobre otros.

Etapas IX y X. Formulación y ejecución de programas o proyectos

Estas etapas no se describen en el presente documento, en vista de que es relativamente fácil encontrar información sobre estos temas en otros textos, sobre todo en análisis de la formulación y la evaluación de programas y proyectos de diversos tipos.

35

Cuadro 6

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LAS ESTRATEGIAS

- i) Por lo general, la formulación, la transmisión y la aplicación de las estrategias está a cargo de distintos individuos o grupos, a los que se suman los destinatarios. Por lo tanto, para lograr su participación en este proceso se debe recurrir a distintos instrumentos y tácticas.

- ii) Las estrategias se basan en posiciones que dependen de la percepción de la situación que tiene cada uno de los actores involucrados en el proceso de desarrollo. De hecho, responden a las distintas realidades percibidas por cada actor o grupo de actores y su objetivo es crear u.-a realidad distinta, que también depende de cada uno de ellos. No hay una sola realidad ni realidades estáticas.
- iii) Todas las estrategias se basan en proyecciones y, por lo tanto, su aplicación se caracteriza por un alto grado incertidumbre. Por éste motivo en las estrategias se deben generar diversas opciones para hacer frente a los imprevistos.
- iv) El objetivo de la formulación de estrategias es el logro de metas concretas relacionadas con cada actor involucrado en el proceso de desarrollo. Por consiguiente, el logro de esas metas también debe basarse en hechos concretos. El diseño de estrategias no debe basarse en supuestos abstractos; hay que concebir medidas que permitan su concreción y alternativas a las que se pueda recurrir en caso de que no se dé la situación prevista.
- v) Para la aplicación de estrategias se requiere, entre otras cosas, tiempo, recursos humanos y financieros, y equipos. Los dos primeros elementos son fundamentales. Además, dado que los recursos necesarios para la aplicación de las estrategias suelen ser escasos, se deben proponer actividades selectivas, que se vayan realizando gradualmente.
- vi) La participación de la mayoría de los actores involucrados exige un sistema de gestión eficiente y estable para la aplicación de las estrategias. Dicho sistema se debe concebir en función del proceso de desarrollo que se prevé llevar a cabo.

Fuente: Axel Dourojeanni, Procesos

de desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89105/Rev. I), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.

36

Cuadro 7

INFORMACION NECESARIA PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE UNA ESTRATEGIA

1. Código
2. identificación de (a estrategia)

- ¿En qué ámbito(s) se pretende aplicar La estrategia?
- ¿C&M se subdivide el ámbito?
- ¿Cuál es el propósito de la estrategia?
- ¿Qué nombre se le da a la estrategia?

3. Actores involucrados

- ¿Quiénes participarán en la formulación de la estrategia? - ¿Quiénes La aplicarán?
- ¿Quiénes se verán afectados por La estrategia?

4. Insumos utilizados en (a formulación de la estrategia

- ¿Se ha identificado a (os actores que comparten el ámbito?
- ¿Se han identificado los criterios de Los actores externos e intern<il?
- ¿Se dispone de la lista de problemas identificados por cada actor y por el conjunto de actores, y clasificados por orden de prioridad?
- ¿Se dispone de la lista de objetivos identificados por cada actor y por el conjunto de actores, y clasificados por orden de prioridad?
- ¿Se dispone de inventarios de recursos, evaluaciones y diagnósticos de(ámbito?@."

ur"

- ¿Se dispone de -Lista detallada de los obstáculos que dificultan el logro de@ os objetivos propuestos y clasificados por orden de prioridad?
- ¿Se dispone de un%4 evaluación deL Potencia de cambio y de una lista de medidas que permitan superar (os obstáculos previamente identificados, clasificadas por orden de prioridad?

S. Características de La estrategia

- ¿Quiénes son los,,encargados de dirigir la aplicación de La-estrategia? ¿Qué preparativos han realizado los encargados de aplicar la estrategia y qué coordinación existe entre ellos?
 - ¿Qué tácticas e instrumentos se han considerado en La estrategia?
 - ¿Qué medidas se han adoptado para que esos instrumentos cumplan su propósito?
 - ¿Qué sabe (a población sobre La estrategia que se va a aplicar para beneficiaria?
- ¿Qué supuestos tiene La estrategia? (Identificación, clasificación y descripción)
 - ¿Qué medidas se han tomado para que se dé la situación prevista?
- ¿Qué recursos (básicos,,-nte tieqm, recursos financieros y humanos, y equipos) se ha considerado para la aplicación de La estrategia?
- ¿Qué medidas se han tomado para reducir el margen de incertidumbre?
- ¿Qué alternativas se han concebido para superar obstáculos imprevistos?

Una vez que se haya recopilado la información necesaria para evaluar la estrategia, habría que responder lo siguiente:

- ¿Puede considerarse que la estrategia reúne Los requisitos para ser considerada como tal? ¿Por

qué?

- ¿Cuáles son los puntos débiles de ta estrategia que podrían hacerla fracasar?
- ¿Qué organización y capacitación deL equipo conductor se ha previsto para aplicar la

estrategia?

- ¿Qué organización y capacitación se ha previsto para Los destinatarios de la estrategia?
- ¿Cuáles son los principales elementos positivos de la estrategia?
- ¿Cuáles son las principales deficiencias e incongruencias de la estrategia?
- ¿Qué hace pensar a quienes formularon la estrategia que ésta pueda tener efectos positivos?
- ¿Qué deficiencias de La estrategia identifican quienes La formularon?
- ¿Cóm se podría perfeccionar la estrategia, en caso de que eso sea factible?

Fuente: Axet Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a microrregiones y cuencas) (89105/Rev.1), Serie ensayos, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y de(Caribe de Planificación Económica y Social, 1991.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

TEMA:

**POLÍTICAS DE GESTIÓN: ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y
COMUNAL DE BIENES**

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

**Formas de propiedad y acceso a los recursos naturales.
Una evaluación de la evidencia en torno a *La tragedia de los comunes***

David Feeny,* Fikret Berkes,** Bonnie J. McCay*** y James M. Acheson****

El modelo presentado por Garrett Hardin en *la Tragedia de los comunes* sostenía la eventual sobreexplotación o degradación de todos los recursos usados de forma común. A pesar de esta predicción tan lapidaria, existen un sorprendente número de casos en donde los usuarios han sido capaces de restringir el acceso a dichos recursos y establecer reglas para su uso sostenido. A fin de evaluar la evidencia relativa a este punto, los autores comienzan definiendo qué entienden por recursos de propiedad comunes (los ya famosos *commons* o *comunes*), presentan una taxonomía de los regímenes de propiedad en los cuales se manejan dichos recursos y analizan la evidencia acumulada. Las conclusiones parecen indicar que tanto la propiedad privada como la estatal y la comunal son opciones potencialmente viables para el manejo de este tipo de recursos.

* Departamento de Economía y Epidemiología Clínica y Bioestadística. McMaster University, Hamilton, Ontario L8S 4M4 Canadá.

** Instituto de Estudios Urbanos y Ambientales. Brock University, St. Catharines, Ontario L2S 3A1, Canadá.

*** Departamento de Ecología Humana y Antropología. Rutgers University, P.O. Box 231, New Brunswick, New Jersey, 08903

**** Departamento de Antropología. University of Maine, Orono 04460-0158.

Este artículo fue publicado originalmente en *Human Ecology* (vol. 18, nun. 1, 1990:1:19) bajo el título de "The Tragedy of Commons: Twenty-Two Years Later". Fue traducido al español por Hipólito Rodríguez y Enrique Portilla Ochoa y apareció en *El Jarocho Verde*. Red de Información Ambiental de Veracruz, num. 8, sept. 1996:

20-29. Le agradecemos a los traductores el habernos permitido reproducir aquí su trabajo. La revisión para la publicación en esta Gaceta Ecológica corrió a cargo de Raúl Marcó del Pont Lalli.

*It was twenty years ago today;
Sgt. Pepper taught the band to play
(J. Lennon y P. McCartney, 1967.
Sgt. Pepper's Lonely Heart Club Band).*

Lennon y McCartney

Introducción

La *Tragedia de los Comunes* de Garret Hardin fue publicada hace 22 años (1968). Aunque su atención se concentraba en la sobrepoblación, el legado dominante de este texto ha sido su metáfora de la gestión de los recursos que son propiedad común. En los años que siguientes, las ideas que Hardin popularizó se han convertido en la más aceptada explicación de la sobreexplotación de recursos de posesión comunal. La idea esencial consistía en que los recursos poseídos en común, como los océanos, los ríos, el aire, los parques nacionales, están sujetos a una degradación masiva. Hardin no fue ni el primero ni el único en proponer esta tesis. Advirtió que Lloyd había apuntado la misma idea en una serie de lecturas en los años de 1830 (Lloyd, 1968). Dos economistas modernos de los recursos, Gordon (1954) y Scott (1955), son usualmente acreditados como los primeros expositores de la teoría convencional de los bienes comunes, aunque Hardin no hace mención de ellos. En este texto, examinamos la evidencia reunida en relación a la gestión de los recursos en propiedad común y ofrecemos una crítica de la teoría convencional expuesta por Hardin.

Aunque Hardin se refirió a conceptos globales como capacidad de carga, sus observaciones acerca de los recursos *comunes* son consideradas por muchos como el esclarecimiento definitivo. Para precisar sus ideas en torno a la necesidad de un gran cambio social en relación a problemas tales como la sobrepoblación, el agotamiento de los recursos, y la contaminación del aire y del agua, Hardin (1968) se basó en un experimento mental. Pidió al lector imaginar qué pasaría a una metafórica comunidad si cada pastor añadiera unos cuantos animales a su rebaño. Su metáfora iluminó la divergencia entre la racionalidad individual y la colectiva. Si cada pastor encontraba más benéfico pastorear más animales de los que el pasatizal podría soportar, porque extraía todos los beneficios del animal extra pero sólo internalizaba una fracción del costo del sobrepastoreo, el resultado sería una trágica pérdida de los recursos para el conjunto de la comunidad de pastores. Entonces Hardin concluía que la libertad en la comunidad redundaba en la ruina de todos (Hardin, 1968).

Para algunos, esta conclusión posee el estatuto de una ley científica. La tragedia de los comunes se ha convertido en parte de la sabiduría convencional en los estudios ambientales, la ciencia y la

gestión de los recursos y las ciencias políticas, económicas y ecológicas. (McEvoy, 1988:214) y destaca en los libros de texto (Nebel, 1987; Lineberry, 1983). J. A. Moore, autor de un gran proyecto en educación ambiental, afirma: "La tragedia de los comunes de Hardin requiere ser leída por todos los estudiantes... y si estuviera en mis manos, por todos los seres humanos" (Moore, 1985:602). Y ha sido también usada en la formulación de políticas de gestión de los recursos, como mostró recientemente la empresa pesquera Atlantic Canadá (Matthews, 1988).

Para evitar la tragedia, Hardin (1968; Hardin y Baden, 1977) concluye que los bienes comunes deben ser privatizados o manejados como propiedad pública y desde esta forma distribuir los derechos de acceso y uso. Hardin ha sido ampliamente citado como diciendo que la degradación de los recursos será inevitable a menos que la propiedad común sea convertida en propiedad privada, o se instituya la regulación gubernamental de usos y usuarios. En un texto posterior, Hardin (1978) reconoce específicamente dos soluciones generales, y presumiblemente no otras: empresas privadas y socialismo (control gubernamental) y apunta que si no actuamos en alguno de estos dos modos, estamos consintiendo la destrucción de los bienes comunes (Hardin, 1978).

A continuación, examinaremos la evidencia en torno a los factores asociados con el éxito o el fracaso de la explotación de los *comunes*, concentrándonos en particular en los recursos poseídos en comunidad. Resulta sorprendente el poco trabajo empírico cuidadoso que ha aparecido sobre la propiedad común desde la publicación seminal de Hardin. Sin embargo, múltiples volúmenes han reunido recientemente una creciente y rica evidencia relevante en relación a la gestión de los recursos comunes (National Research Council, 1986; McEvoy, 1986; Marchak *et al.*, 1987; McCay and Acheson, 1987; Wade, 1987; Fortman and Bruce, 1988; Pinkerton, 1989; Berkes, 1989; Cordell, 1989; Ostrom, en prensa). A continuación presentaremos algunas definiciones antes de examinar esta nueva evidencia a la luz de las predicciones del modelo de Hardin.

Definiciones y conceptos

Los recursos en propiedad común incluyen pesquerías, vida silvestre, agua superficial y subterránea, terrenos de pastoreo, y bosques. Es importante precisar las características compartidas por estos recursos, y distinguir entre los recursos y el régimen de derechos de propiedad bajo el cual los recursos son poseídos (National Research Council, 1986).

Los recursos en propiedad común comparten dos importantes características. La primera es la exclusividad (*excludability*) (o control de acceso). Esto es, la naturaleza física del recurso es tal que el control del acceso por los usuarios potenciales puede ser costoso y, en llevado al extremo, virtualmente imposible. Recursos migratorios, como las pesquerías, la vida silvestre, y las aguas

subterráneas plantean problemas obvios para el acceso regulado. De modo parecido, tierras de pastoreo y de bosques plantean problemas de exclusión. Para grandes cuerpos de agua, la atmósfera global, y bandas de frecuencia radial, la exclusión es aún más problemática.

La segunda característica de los recursos de propiedad común es la sustractabilidad (*subtractibility*), es decir, cada usuario es capaz de sustraer del bienestar de otros usuarios. Aún si los usuarios cooperan para mejorar la productividad de sus recursos, por ejemplo reforestando, la naturaleza de los recursos es tal que el nivel de explotación por alguno de los usuarios afecta adversamente la capacidad de otro para explotar dichos recursos. La sustractabilidad (o rivalidad) es la fuente de la divergencia potencial entre la racionalidad individual y la colectiva. Si un usuario bombea más agua de un acuífero, otros usuarios experimentarán un incremento en sus costos de bombeo en la medida en que el uso agregado se aproxima o excede a la capacidad de recarga. Si un usuario recoge más pescado, declina la captura por unidad de esfuerzo invertido en la pesca por otro pescador. De ahí que definamos los recursos en propiedad común como *una clase de recursos donde la exclusión es difícil y su uso mancomunado implica sustractabilidad* (Berkes et al., 1989:91).

Esta definición se asemeja a una elaborada por Elinor Ostrom (1986; ver también Fortmann y Bruce, 1988). Ostrom subraya la importancia de la distinción entre la naturaleza intrínseca de los recursos y el régimen de propiedad bajo el cual estos son poseídos, definiendo la clase de recursos como recursos en mancomunidad. Dado el extendido uso del término propiedad común para algunos tipos de recursos, hemos escogido el uso de este término para referirnos al recurso y el término propiedad comunal para referirnos a uno de los cuatro regímenes básicos de derechos de propiedad.

Para facilitar el análisis, definimos cuatro categorías de derechos de propiedad en cuyo seno los recursos de propiedad común son poseídos: acceso abierto, propiedad privada, propiedad comunal y propiedad estatal. Se trata de tipos ideales, analíticos. En la práctica, las diferentes formas de posesión de recursos se traslapan, y algunas veces presentan combinaciones conflictivas de estos regímenes, y cabe advertir variaciones al interior de cada una. Sin embargo, es importante distinguir estos cuatro regímenes de derechos de propiedad (Ciriacy-Wantrup y Bishop, 1975; para distinciones parecidas, ver también Berkes et al., 1989:91, Bromley, 1986, 1989b:872-875, Bromley y Cernea, 1989:3-5; Demsetz, 1967:354; Gibbs y Bromley, 1989:24-27; Godwin y Shepard, 1979:267; Jacobs y Munro, 1987:442; Libecap, 1986:33; Marchak, 1987:4-5; Ostrom, 1986).

El *acceso abierto* es la ausencia de derechos de propiedad bien definidos. El acceso a los recursos no está regulado y es gratuito y abierto a todos. Ejemplos de esto lo proporcionan las múltiples pesquerías en mar abierto del siglo pasado, o la atmósfera global.

Bajo el régimen de propiedad privada, se le conceden a un individuo (o grupos de individuos, como una corporación) los derechos para excluir a otros del empleo de los recursos y para regular su uso. Los derechos de propiedad privada son generalmente reconocidos y su cumplimiento es obligatorio. A diferencia de los derechos bajo acceso abierto, los derechos de propiedad privada son usualmente exclusivos y transferibles (Regier and Grima, 1985). Los ejemplos de esto incluyen bosques y tierras de pastoreo cuya propiedad es privada.

Bajo *propiedad comunal*, los recursos los posee una comunidad reconocida de usuarios interdependientes. Estos usuarios excluyen a los forasteros al regular el uso por miembros de la comunidad local. Al interior de la comunidad, los derechos sobre los recursos no son probablemente ni exclusivos ni transferibles; son frecuentemente derechos iguales de acceso y uso. Algunas pesquerías mar adentro, bancos de mariscos, tierras de pastoreo, y bosques, han sido manejados como propiedad comunal; del mismo modo, pueden ser incluidas dentro de esta categoría asociaciones de usuarios de agua para muchos sistemas de agua subterránea e irrigación. Los derechos del grupo pueden ser legalmente reconocidos. En otros casos los derechos existen *de facto*, dependiendo de la benigna negligencia del Estado. Algunos académicos emplean el término propiedad común para referirse exclusivamente al régimen que clasificamos como propiedad comunal (Ostrom, 1986; Bromley, 1986, 1989a, b; Marchak, 1988-1989; Blaikie y Brookfield, 1987:186-187).

Finalmente, bajo propiedad estatal, o gobierno estatal, los derechos a los recursos están en manos exclusivamente del gobierno el cual a su vez toma decisiones en lo que respecta al acceso a los recursos y la naturaleza y el grado de explotación. Los ejemplos incluyen bosques y tierras de pastoreo poseídas por el gobierno o por la Corona, y recursos como pesquerías y vida silvestre que pueden ser poseídos por una empresa pública para los ciudadanos. La categoría de propiedad estatal puede referirse a propiedades en las cuales el público en general posee igual acceso y derechos de uso como una carretera o un parque público. La naturaleza del régimen de propiedad estatal también difiere de otros regímenes en que, en general, el Estado, a diferencia de las partes privadas, posee poder coercitivo de ejecución.

Aunque la índole de los regímenes de derechos de propiedad bajo los cuales los recursos son poseídos es importante, esta información no es suficiente para derivar conclusiones válidas con

respecto a la conducta que se adopta y a las consecuencias que se desprenden. Uno de los temas de este texto es que uno debe entender la multitud de arreglos institucionales que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos. El conocimiento de los derechos de propiedad es necesario pero no suficiente. Muchos de los malentendidos encontrados en la literatura pueden ser atribuidos a la presunción de que propiedad común es lo mismo que acceso abierto. La predicción de Hardin de la inevitabilidad de la sobreexplotación deriva de esta presunción. Sin embargo, esta presunción es inexacta y ha dado pie a una gran confusión. Con base en nuestra definición de propiedad común, un intento de probar la hipótesis de Hardin consiste en examinar dos amplios desafíos que plantea el manejo de los recursos en propiedad común: (1) la exclusión de otros usuarios potenciales, y (2) la regulación de usos y usuarios para mejorar los problemas asociados con la sustractibilidad. Examinaremos la evidencia en relación a cada uno de estos puntos con respecto a cada uno de los regímenes de derechos de propiedad enlistados arriba.

Para evaluar la evidencia reunida para probar la hipótesis de Hardin, necesitamos un criterio con el cual definir si los resultados son un éxito o un fracaso. La elección de cualquier norma particular es arbitraria, pero nosotros emplearemos la *sustentabilidad ecológica* como el criterio de éxito, es decir, si los recursos en cuestión "han sido usados sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades" (World Commission on Environment and Development, 1987). La sustentabilidad es un índice burdo de manejo exitoso; no implica necesariamente que la utilización de los recursos sea óptima desde el punto de vista ecológico o económico (ver World Conservation Strategy, 1980). En relación a la fuente de evaluación, obsérvese que el criterio de sustentabilidad se centra tanto en el lado humano como en el de los recursos, y no exclusivamente en uno u otro.

Evidencia de exclusión

Acceso abierto. La evidencia apoya el argumento de Hardin en relación a la degradación que resulta de la incapacidad para regular el acceso cuya posesión se halla bajo un régimen de libre acceso. Los ejemplos son muchos, e incluyen el clásico caso del agotamiento histórico de varias especies de ballenas en pleno océano. Múltiples ejemplos, sin embargo, muestran un punto no mencionado por Hardin. En muchos casos la tragedia ocurre sólo después de que las condiciones de acceso abierto fueron creadas, a menudo como consecuencia de la destrucción de formas comunales de tenencia de la tierra y del mar. Un buen número de estos casos tienen que ver con la imposición del dominio colonial, como en el África sub-sahariana (Johnson y Anderson, 1988), y el noroeste de los ríos de salmón norteamericanos (Berkes, 1985).

Propiedad privada. El establecimiento y la aplicación de derechos de propiedad privada han suministrado con frecuencia los arreglos institucionales para una exitosa exclusión. Los derechos de propiedad privada sin embargo no son suficientemente precisos para resolver el problema de la exclusión. Un ejemplo clásico es la explotación de mantos de petróleo en muchas partes de los Estados Unidos. En 1889, en una decisión de la Suprema Corte de Pensylvania, la doctrina de la ley de captura fue aplicada al petróleo. Los derechos de propiedad privada sobre el petróleo fueron concedidos sólo con base en la extracción. En la práctica, esto significa que cada propietario de los derechos de superficie tiene el incentivo de acelerar el bombeo de su petróleo a la superficie. El resultado es una duplicación de la perforación y otros costos de capital, una reducción sustancial de la tasa total de recuperación, y una disipación de las rentas económicas. Un remedio al problema ha sido ampliamente reconocido —definir derechos de propiedad en el manto subterráneo como una unidad (unitization) más bien antes de la extracción que después de ella. En algunas jurisdicciones (como Wyoming) en las cuales esta definición de unidades es necesaria antes de la perforación de la tierra rentada para exploración del petróleo, se obtuvo una gran eficiencia. Dejando de lado las potenciales ganancias para todos los usuarios a través de este proceso de definición de derechos, esta forma de contrato no es común en otras jurisdicciones (como Texas y Oklahoma) porque el alto costo de los contratos privados inhibe su adopción. Los derechos de propiedad privada y los incentivos que ellos suministran no son siempre suficientes para lograr una explotación eficiente.

Existe un problema para hacer cumplir todos los tipos de derechos de propiedad, incluyendo la propiedad privada. Para los recursos de propiedad común, los cuales por definición plantean problemas de exclusión, tal puesta en vigor puede ser costosa. Aunque reconocidos *de jure* los derechos de pesca y caza del señor medieval, e inclusive los de los terratenientes contemporáneos, son violados por cazadores y pescadores furtivos. La medida en la cual la comunidad considera legítimos los derechos de propiedad privada afecta el costo de su observancia. La dificultad de aplicación de demandas privadas sobre recursos de propiedad común, es exacerbada por la competencia de demandas de derechos comunales en torno a estos recursos. Esto es evidente en la industria del ostión en los Estados Unidos, donde un régimen de propiedad privada, que incluye el arrendamiento, no es políticamente aceptable en múltiples áreas (McCay, 1987) no obstante el hecho de que es lógica, factible y demostrablemente más eficiente (Agnello and Donnelley, 1984).

Propiedad comunal. Hardin no consideró la posibilidad de la exclusión bajo los regímenes de propiedad comunal. Por exclusión entendemos el poder de excluir a gente distinta a los miembros de una comunidad definida. La evidencia sugiere que una exitosa exclusión bajo el régimen de

propiedad comunal es la regla más que la excepción. Casos contemporáneos bien documentados incluyen tierras de caza y pesca en comunidades amerindias en James Bay, en el oriente subártico de Canadá (Berkes, 1977, 1987; Feit, 1987). Aquí, el régimen de propiedad comunal se colapsó como resultado de las incursiones de forasteros y se recuperó al menos dos veces desde el siglo pasado con el reestablecimiento de la exclusión (Feit, 1986). Otros ejemplos provienen de las islas del Pacífico donde los regímenes de propiedad comunal se han colapsado en algunas áreas pero continúan siendo viables en muchas otras (Johannes, 1978, 1982; Ruddle y Akimichi, 1984; Ruddle y Johannes, 1983).

La propiedad comunal no se limita a áreas remotas y poco densas. Las cooperativas pesqueras costeras del Japón suministran múltiples ejemplos exitosos de sistemas de propiedad comunal. Estas comunidades de pescadores poseen derechos de pesca exclusivos garantizados legalmente en las áreas costeras (Ruddle, 1987, 1989). Una de las conclusiones principales del National Research Council Conference (1986:621), fue que el reconocimiento legal de los derechos comunales, como en las pesquerías costeras de Japón era crucial para el éxito de los sistemas de propiedad comunal. Muchas de naciones-estado insulares del Pacífico están creando garantías legales formales para los derechos de propiedad comunal tradicionales (Ruddle y Johannes, 1985; Baines, 1989). Aun cuando no hay reconocimiento legal de la propiedad comunal, no es poco frecuente la exclusión de los forasteros por los usuarios locales a través de medios como amenazas y violencia subrepticia (Acheson, 1975; McEvoy, 1988). La persistencia de territorios de pesca de langosta con base comunitaria en Maine es solamente un ejemplo, pero importante porque ocurre en un país y en una cultura en la cual la creencia en el derecho de libre acceso esta profundamente arraigado (Acheson, 1987; 1988).

Los ejemplos dados entonces son generalmente para la pesca y la vida silvestre, para los cuales la exclusión es particularmente difícil por la naturaleza migratoria del recurso. Una exclusión exitosa puede ser también encontrada para otros tipos de recursos, incluyendo tierras de pastoreo, bosques y recursos hídricos (National Research Council 1986; Fortmann and Bruce, 1988; Dani, *et al.* 1987; Maass and Anderson, 1978).

La presión sobre los recursos a causa del crecimiento de la población humana, el cambio tecnológico o económico, que incluye nuevas oportunidades de mercado, puede contribuir al colapso de los mecanismos empleados por la propiedad comunal para la exclusión. El papel del crecimiento demográfico es especialmente controvertido. Por ejemplo algunos sostiene que en el caso del este de Africa, la capacidad de carga de las tierras de pastoreo bajo cualquier tipo de régimen de manejo ha sido excedida (Talbot, 1986). Otros casos indican que la población es sólo

uno de los muchos problemas sociales y económicos interrelacionados (Jodha, 1985; Johnson and Anderson, 1988; Peters, 1987; Fortmann and Roe, 1986).

Los regimenes de propiedad comunal fallan en el terreno de producir la exclusión también por otras razones. Muchas de estas fallas estan asociadas con la apropiación de los recursos por grupos políticos y militares poderosos, o por otros factores como la reforma agraria que rompe los sistemas de gestión comunal existentes (Jodha, 1987). Otros están asociados con problemas de escala y de organización interna. Las características sociales y políticas de los usuarios de los recursos y la forma en que ellos se relacionan con el sistema político mayor afecta la capacidad de los grupos locales para organizar y gestionar la propiedad comunal (Ostrom, 1987, 1988, en prensa).

Propiedad estatal. El gobierno estatal exclusivo de los recursos ha sido en muchos casos suficiente para brindar una adecuada exclusión. Sin embargo, las dificultades en la exclusión no son necesariamente superadas declarando que el recurso es propiedad estatal. Un vívido ejemplo proviene de Nepal. Alarmado por la deforestación, el gobierno nacionalizó los bosques en 1957, convirtiendo lo que eran a menudo bosques comunales en propiedad estatal de jure. Pero el resultado aproximado fue la creación de un área de acceso abierto de facto. Los pobladores a quienes se les quitó el control del bosque cercano sucumbieron frecuentemente a los incentivos de la ley de captura. La deforestación fue acelerada en vez de desacelerada. De cara al empeoramiento de las condiciones el gobierno empezó a experimentar en 1976 con la recreación de los derechos de propiedad comunal (Arnold and Campbell, 1986; Bromley and Chapagain, 1984).

Una evidencia semejante sobre exclusión se encuentra en la gestión de los bosques estatales en Nigeria y Tailandia. En ambos países la propiedad estatal ha sido frecuentemente tratada como de acceso abierto. En respuesta a la frecuente crisis de degradación en Nigeria, algunos campesinos comenzaron en los años ochenta a extender sus derechos de propiedad privada sobre las tierras arables para incluir los árboles, los cuales son de jure propiedad estatal (Thomson et al 1986, 1989; Feeny, 1988a).

Otro problema con el gobierno estatal consiste en que las imperfecciones en el proceso político se reflejan con frecuencia en el manejo de los recursos (McEvoy, 1988). En algunas culturas, el libre acceso de los ciudadanos a ciertos recursos es visto como un derecho. En otros casos, el Estado responde especialmente a los intereses de la elite (Feeny, 1982, 1988b; Jodha, 1985). Algunos casos de aparente tragedia de los comunes son más exactamente interpretables como ejemplos de fracaso gubernamental (Anderson, 1987; Marchak, 1988-1989).

La lógica del argumento de *La tragedia de los comunes* es que no observaremos un manejo sustentable de los recursos de propiedad común ni la exclusión de algunos usos o usuarios, bajo regímenes distintos a los de la propiedad privada o estatal. Pero como hemos mostrado, la exclusión es factible, si no siempre con éxito; bajo regímenes privados, estatal y de propiedad comunal. Además, la propiedad privada o la estatal no son siempre suficientes para garantizar la exclusión.

Evidencia sobre regulaciones de uso y usuarios

Acceso abierto. Las predicciones de Hardin de que los incentivos para una gestión exitosa de los recursos se halla ausente o es débil en los regímenes de acceso abierto son en general consistentes con la evidencia. En estos regímenes, bajo los cuales la demanda excede la capacidad del recurso para autosustentarse, y donde está disponible la tecnología para explotar los recursos a niveles altos, múltiples especies, incluidas la paloma migrante y el bisonte norteamericanos, se han extinguido, o están virtualmente extinguidos. En el contexto en que ocurrió, el uso libre y desregulado de los recursos como el bisonte inicialmente tenía sentido. Para ilustrar la racionalidad individual que se halla detrás de la tragedia ecológica, Hardin (1978) invoca la imagen de Kit Carson disparando a los bisontes en la llanura, tomando sólo la lengua y dejando el resto. Esto no es económicamente irracional si uno considera que la caza era abundante pero el tiempo del cazador escaso. El agotamiento ocurrió rápidamente, antes de que arreglos institucionales en contra o cambios en los valores culturales pudieran prevenirlo.

Propiedad privada. La privatización usualmente suministra incentivos para una explotación racional del recurso. Si el propietario posee derechos de propiedad en el recurso y esos derechos son comercializables, tanto los costos como los beneficios crecerán para el mismo propietario y estarán reflejados en el precio de mercado del recurso, dando al propietario el incentivo pecuniario para abstenerse de un uso destructivo. Estos incentivos no son sin embargo consistentes necesariamente con el uso sustentable. Imaginemos una secuoya sembrada con valor de un dólar y cuyo precio es de 14 mil ya madura, lo cual puede tomar dos mil años. La tasa de ganancia sería inferior al 0.5%, muy abajo de las tasas generalmente accesibles a los inversionistas. A pesar de que la plantación de secuoyas tiene sentido de un punto de vista ambiental, desde la perspectiva económica no lo tiene bajo un régimen de propiedad privada (Hardin, 1979).

Más realísticamente, Clark (1973) demostró que para las grandes especies de lento crecimiento y larga maduración, como las ballenas, el óptimo económico puede ser agotar el recurso en lugar del uso sustentable. Para el caso de la ballena azul de la Antártida, con un nivel máximo sostenible de

redito probablemente de no más del 5%, la tasa humana de tiempo de preferencia (tasa de descuento) no mayor del 5% podría ser suficiente para conducir a su extinción, aún bajo los exclusivos y ejecutables derechos de propiedad privada. Estos derechos permiten al propietario maximizar el valor presente del recurso, no obstante que el recurso no está protegido de la extinción.

Propiedad comunal. Existe abundante evidencia, contraria a Hardin, sobre la aptitud de los grupos sociales para diseñar, utilizar, y adaptar a veces mecanismos ingeniosos para asignar derechos de uso entre sus miembros. Los *comunidades* medievales en Inglaterra que figuran en el texto de Hardin, como otros ámbitos de comunidad históricos y contemporáneos, estuvieron frecuentemente sujetos a un amplio sistema de regulaciones. Por ejemplo, planteaban a menudo cuotas, esto es, límites al número de cabezas que cada propietario podía introducir a los pastos. No sólo había acceso exclusivo para ciertos miembros del pueblo, sino que sus derechos estaban con frecuencia muy regulados (McCloskey, 1976; Cox, 1985; Campbell and Godoy, 1986; Dahlman, 1980; Fenoaltea, 1988). Un gran número de académicos han observado de paso que los ámbitos de comunidad operaron existosamente por varios cientos de años en la Inglaterra medieval, y han cuestionado si una tragedia del tipo descrita por Hardin (1968) alguna vez fue un fenómeno extendido (Schumacher, 1979:139; Repetto, 1985:145; Potter, 1974:813; Dasgupta, 1983:13; Marchak, 1988-1989:9).

Bosques y praderas comunes en los pueblos japoneses estuvieron también sujetos a elaboradas regulaciones. Los líderes de las aldeas fijaban fechas de inicio y de clausura para la cosecha de ciertos productos. En algunos pueblos, la paja era cultivada colectivamente, y los bultos eran distribuidos arbitrariamente a cada hogar. Este dispositivo permitía que el nivel agregado de utilización estuviera controlado dando a cada hogar un incentivo para estar razonablemente consciente de su esfuerzo durante la cosecha. Guardias vigilaban las tierras comunales para prevenir usos vedados tanto para aldeanos como para extraños. Las reglas escritas suministraban una lista graduada de multas a los transgresores. Los instrumentos de cosecha se hallaban también regulados. Las reglas legisladas por los aldeanos aseguraban un uso sustentable de las tierras comunales a lo largo de las generaciones (McKean, 1982, 1986).

En el caso japonés, bosques, praderas y trabajos de irrigación se hallaban bajo propiedad comunal mientras que las tierras de cultivo eran propiedad privada. Este no es un ejemplo aislado de coexistencia de dos regímenes de derechos de propiedad. Existen otros casos que indican la capacidad de los usuarios para unir apropiadamente el recurso con el régimen (Netting, 1976). En algunas sociedades, el mismo recurso podía encontrarse alternativamente bajo control comunal o

bajo control privado, sea de modo estacional o bien durante un largo período (Bauer, 1987; Vondal, 1987; Acheson, 1989b; Wade, 1986, 1987).

No todos los ejemplos de reguación exitosa son históricos o están basados en una tradición establecida. En un estudio de las pesquerías costeras de Turquía, se encontró que las regulaciones exitosas venían de hace quince años en dos casos (Alanya , Tasucu), y nueve años en uno (Kerkes, 1986a). Alarmados por el creciente número de usuarios y la escalada de conflictos, los pescadores de Alanya desarrollaron un sistema para regular el uso: los lugares de pesca fueron espaciados lo suficientemente como para evitar interferencias, y los pescadores acordaron entre ellos pescar en rotación para asegurar un acceso equitativo a los mejores sitios de pesca, quedando la posición de inicio determinada por sorteo. Aunque sólo la mitad de los pescadores con licencia pertenecen a la cooperativa de mercado local, que es la autoridad bajo la cual el sistema era manejado, todos participaron en el proceso de creación y mantenimiento del mismo (Berkes, 1986b).

La autorregulación del uso del recurso para mejorar la subsistencia fue también conseguida por una cooperativa de pescadores del mercado local de New Jersey. Dado que los grandes volúmenes de captura deprimían los precios en el mercado de pescado fresco de Nueva York, una cooperativa fue constituida para acrecentar el poder de negociación de los productores. Esta cooperativa decidía sobre los niveles de captura total para la flota, y estipulaba la forma de dividir los ingresos sin tomar en consideración los niveles de captura de los botes individuales. La mancomunidad de los ingresos redujo los incentivos para la pesca excesiva. Aunque el sistema fue diseñado para alzar los precios, un beneficio más pudo haber sido la conservación (McCay, 1980).

Un caso del sur de la India brinda otro ejemplo. En un pueblo Andhra Pradesh, los aldeanos situados al final de un gran esquema de irrigación puesto a andar por el gobierno encontraron que eran particularmente vulnerables a las fluctuaciones en el suministro de agua después de que terminaba la estación de lluvias. Aunque la práctica tradicional, en la cual las unidades domésticas cuentan con terrenos en varias partes del pueblo, reducía la variabilidad en la producción agrícola de cada unidad doméstica, los pobladores observaron que un manejo cuidadoso de los recursos hídricos del pueblo podía además incrementar y estabilizar los rendimientos. Una asociación de usuarios del agua de la aldea se formó y las reglas se precisaron. Se contrataron irrigadores para manejar la distribución del líquido; los salarios fueron pagados merced a impuestos cobrados a los propietarios de tierra, de acuerdo al área irrigada. A lo largo de todo canal de irrigación particular, los campos cercanos a la fuente de agua sólo podían ser irrigados después de que los campos corriente abajo habían sido adecuadamente humedecidos. El hecho de que prominentes

terratenientes del pueblos poseyeran terrenos en todo el pueblo ayudó a asegurar su asistencia en la organización del amplio sistema de irrigación del pueblo (Wade, 1986, 1987).

Estos estudios de caso ilustran que la gente no está desvalida sino que posee la capacidad de organizar y de vigilar el uso de los recursos por parte de sus miembros, de distribuir los derechos de uso entre ellos, y de ajustar los niveles de uso agregado para mantener un uso sustentable de los recursos (McEvoy, 1988). Estos casos, y otros documentados en otras partes, indican que bajo las circunstancias apropiadas, la acción colectiva voluntaria es factible y efectiva (McCay, 1978; National Research Council, 1986; McCay y Acheson, 1987; Ostrom, en prensa; Wade, 1986, 1987).

Propiedad estatal. La propiedad gubernamental (de los gobiernos estatales) permite la formulación de regulaciones adecuadas del uso de los recursos. Permite también que se exprese el interés y la responsabilidad pública. Pero los gobiernos estatales no necesariamente aseguran el uso sustentable. Esto no es sorprendente, ya que los funcionarios públicos -que son quienes toman las decisiones- no tienen el mismo horizonte temporal o el interés del que participan los propietarios privados, el público en general o el propio gobierno.

Uno de los problemas que más se mencionan sobre las propiedades estatales es la proliferación tan grande de regulaciones. Por ejemplo, Smith puntualizó que en una pesquería regional de Nueva Inglaterra, la combinación de cuotas, asignaciones y limitaciones de paso, han generado más de 100 diferentes tipos de restricciones y que el resultado es una violación generalizada de la ley (Smith, 1988). El incumplimiento por parte de los usuarios y el libre acceso de facto reivindicó lo que algunos sostienen de que la mejor protección se consigue bajo un régimen de propiedad privada más que en un régimen de propiedad estatal.

En los países menos desarrollados, rara vez las propiedades de carácter estatal se encuentran asociadas a gestiones adecuadas. La infraestructura profesional para el manejo de recursos del Estado está, por lo general, pobremente desarrollada y coaccionada por regulaciones sumamente problemáticas. Por ejemplo, en la India los bosques ocupados comunalmente fueron nacionalizados antes que el Estado hubiese desarrollado la capacidad para su manejo. De todos modos, las comunidades locales reafirman sus tradiciones culturales relacionadas con la conservación (Gadgil, 1985, 1987; Gadgil y Iyer, 1989). En varios países en el sur de Asia, en Africa y en muchos otros, las propiedades estatales escasamente protegidas, en conjunción con la presión que ejerce la población, han conducido a una explotación ilegal de los bosques y otros recursos propiedad del gobierno. Repetto sostiene que "los aldeanos que cortan despiadadamente árboles para leña y forraje en los bosques que pertenecen al gobierno, alimentan y protegen con mucho celo los

árboles que son suyos o —si su comunidad es lo suficientemente fuerte— a todos los bosques de la comunidad" (Repetto, 1986, pp 30-31).

La lógica del argumento de *La tragedia de los comunes* es que las propiedades privadas o las administradas por el Estado pueden, y con mucha frecuencia, lograr un exitoso manejo de los recursos. Es decir, que estas dos formas de derechos de propiedad proporcionarían los incentivos para el uso regulado de modo consistente con la sustentabilidad. Hardin sostiene implícitamente que estos incentivos serían escasos o no existirían en los otros regímenes de propiedad. Sin embargo, la evidencia indican que las complejas interacciones entre las características de los recursos, los derechos de propiedad y otros acuerdos institucionales, así como también el entorno socio-económico, contribuyen a definir el grado de éxito en el manejo adecuado de los recursos. El éxito en la regulación de los usos y de los usuarios no está universalmente asociado con un régimen de derechos de propiedad particular. Tanto la propiedad comunal, como la propiedad privada y la propiedad gubernamental han estado asociadas con éxitos y con fracasos.

Conclusiones

El modelo de Hardin es muy perspicaz, pero incompleto. Su conclusión de una tragedia inevitable deriva del supuesto del libre acceso, de la ausencia de restricciones a la conducta de los individuos, de condiciones en las que las demandas exceden a la oferta y en las que los usuarios de los recursos son incapaces de modificar sus normas. Por lo regular la situación real de las propiedades comunales no se somete a todos estos supuestos, lo que nos lleva a corregir la fábula heurística de Hardin. La "tragedia" puede empezar como en Hardin (1968). Pero después de varios años de rendimientos decrecientes, es probable que los pastores se pongan de acuerdo para buscar formas de (1) controlar el acceso a los pastos y (2) convenir un conjunto de normas de conducta, quizás incluyendo restricciones, que limiten efectivamente su explotación. De todos modos, la pretensión de lograr la autorregulación dependerá de un conjunto de factores. Y aquí el modelo siempre se derrumba —una simple metáfora no puede contarnos la historia completa—. El bien común inglés medieval estaba usualmente regulado por la comunidad, algunas veces con mucha efectividad, otras veces no. El resultado nunca era tan claro ni predecible de manera determinista como en el modelo de Hardin.

Así pues, una de las principales conclusiones de este artículo es el rechazo a la relación simple uno a uno entre el régimen de derechos de propiedad y las consecuencias postuladas por Hardin. La argumentación de Hardin pasa por alto el importante papel que tienen los acuerdos institucionales que se establecen con respecto a la exclusión y regulación de los usos. También ignora los factores culturales (Feeny, 1988b; Charles, 1988). Para entender las consecuencias, es necesario conocer

la naturaleza del recurso, el orden completo de los acuerdos para la toma de decisiones, incluyendo el régimen de derechos de propiedad y la naturaleza de las interacciones entre los usuarios y los que regulan (Oakerson, 1986; Godwin y Shepard, 1979:226; McEvoy, 1988:229). Las interacciones complejas son una característica importante en los ámbitos de comunidad y los modelos para entenderlas deben tomar estas interacciones en cuenta (para una revisión de las matemáticas que describen sistemas interactivos complejos, ver West y Shlesinger, 1990). El éxito puede ser encontrado en los tres regímenes de derechos de propiedad y no sólo en dos de ellos.

Sin embargo, el artículo original de Hardin hacía alusión a la potencial viabilidad de la propiedad comunitaria. La frase de Hardin (1968:1247) "coerción mutua, mutuamente acordada" es consistente con el tipo de acuerdos que se establecen en la propiedad comunal, aunque Hardin más bien parece estar pensando en una condición institucional con representatividad gubernamental. Las sociedades tienen la capacidad para elaborar e imponer reglas y normas que coaccionen la conducta de los individuos. En muchas sociedades y situaciones, la capacidad para la acción social concertada supera las divergencias entre la racionalidad individual y la colectiva. Todos los casos discutidos en este artículo proporcionan una amplia evidencia de la capacidad de los grupos de usuarios y de las comunidades locales para organizar y administrar sus recursos con efectividad. Contrariamente a los supuestos de muchos analistas de las propiedades comunes, este tipo de acuerdos han persistido en un régimen de propiedad de este tipo. Una gran diversidad de sociedades tanto en el pasado como en el presente han de manera independiente concebido, mantenido o adaptado acuerdos comunitarios para administrar los recursos que son de propiedad común. Esta persistencia no es un accidente histórico; son acuerdos construidos sobre la base del conocimiento de los recursos y sobre un conjunto de normas culturales desarrolladas alrededor de este conocimiento, y que han sido probadas a través del tiempo.

El interés actual sobre el tipo de acuerdos que surgen en los ámbitos comunales quizás esté relacionado al resurgimiento del interés en los fundamentos de la democracia, la participación pública y la planificación a nivel local. Los regímenes de propiedad estatal en donde los funcionarios ejercen de manera exclusiva el poder en la toma de decisiones han caído en el descrédito. Dado que existen muchas situaciones en las cuales los usuarios tienen la capacidad de manejarse a sí mismos, tiene sentido, tanto administrativo como económico, involucrarlos en el manejo de los recursos. Sin embargo, las comunidades de usuarios de los recursos ya no se encuentran relativamente aisladas y muchas veces los recursos tienen usos múltiples. Por lo que delegar completamente puede no ser lo más apropiado; de tal forma que tiene sentido para el Estado continuar jugando un papel en la conservación y distribución de los recursos entre las comunidades de usuarios. La opción más viable será entonces compartir la regulación gubernamental o estatal

junto con la autogestión de los usuarios. Esta co-gestión puede capitalizarse con base en el conocimiento local y el auto-beneficio de largo plazo de los usuarios, a la vez que permitiría una coordinación sobre usos y usuarios relevantes con una visión de amplio rango geográfico y con costos de transacción (norma de aplicación) potencialmente bajos (McCay, 1988; Acheson, 1989a; Pinkerton, 1989).

Además, la lógica de la propiedad comunitaria también puede ser aplicada a recursos que tienen un carácter global (más que local). Aquí, la tragedia es más difícil de evitar. Esta es quizás la razón por la que tanto la Estrategia Mundial para la Conservación (1980) como la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987) ponen el acento en los *comunes* globales. Problemas como la destrucción de la capa de ozono y la acumulación de dióxido de carbono en la atmósfera son claramente tragedias de los comunes a nivel global para el planeta tierra. La solución a tales problemas implicará necesariamente una co-gestión a gran escala. El Protocolo de Montreal (1987) para proteger la capa de ozono es un ejemplo de co-gestión a nivel internacional. También el caso de la contaminación por petróleo en altamar, que ha derivado en varias convenciones internacionales que provienen desde 1954 (Cuyvers, 1984) orientadas a reducir derrames accidentales de petróleo en los 80s, a pesar del derrame de Alaska, demuestra que la cooperación internacional puede ser efectiva (World Resources Institute, 1988:330).

El problema planteado por Hardin hace 20 años llamó la atención de una colección multidisciplinaria de estudiantes y profesionistas incluyendo antropólogos, planificadores del desarrollo, ecólogos, economistas, geógrafos, sociólogos y especialistas de las ciencias políticas y de los recursos naturales. The *Common Property Resource Digest*, publicado desde diciembre de 1986, es distribuido a más de 3500 individuos e instituciones. El modelo de Hardin centró la atención y proporcionó ideas sobre un problema analítico sumamente importante. Sin embargo, como sucede con muchos modelos seminales pero simples, el análisis de Hardin ha demostrado ser, por estudios subsecuentes, una aproximación sobre-simplificada y determinista. Como es el proceso usual en la ciencia, la teoría debe ser revisada tomando en cuenta las nuevas evidencias (Feeny, 1989).

Una teoría más reciente y comprehensiva relativa a los recursos en propiedad común debe poder dar cuenta del manejo sostenible de los recursos bajo el régimen de propiedad comunal. Esta teoría deberá ser capaz de comprender la auto-organización de los usuarios o la ausencia de organización. Un modelo así puede explicar mejor si, y bajo qué condiciones, el manejo sostenible de los recursos puede ocurrir, más que simplemente predecir el colapso de todos los recursos sostenidos en común.

Agradecimientos

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Mina Kislalioglu, Donald McCloskey, Stuart Mestelman, Elinor Ostrom, Henry Regier, Darrell Tomkins y de dos referis anónimos. Las rectificaciones usuales se aceptan.

The Common Property Resource Digest está disponible en 322E Classroom Office Building, 1994 Buford Avenue University of Minnesota, St. Paul, Minnesota 55108.

Bibliografía



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

DIPLOMADO

**SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

**MÓDULO I
ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

**TEMA: METODOLOGÍA Y TÉCNICAS PARTICIPATIVAS
PARA LA DETECCIÓN DE FORMAS ORGANIZATIVAS
(LA RECOPIACIÓN DE LOS DATOS SOCIALES)
Novena parte**

**COORDINADOR GENERAL:
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

**Noviembre de 1999
Zacatecas, Zac.**

NOVENA PARTE

LA RECOPILACIÓN DE LOS DATOS SOCIALES NOTA DEL COORDINADOR

La información social constituye un elemento decisivo en el aspecto de dar prioridad a las personas. Sin embargo, los métodos que permiten obtener esta información a menudo toman demasiado tiempo, o bien, no se aplican correctamente.

Por afán de oponerse a que los sociólogos o los antropólogos participen en la elaboración del proyecto, suele aducirse que les tomaría años interminables realizar estudios de campo detallados, cuyos resultados, para el momento en que los estudios hubiesen concluido, serían de utilidad dudosa para los proyectos que, para ese entonces, ya se encontrarían muy avanzados o tiempo ha que habrían llegado a su fin. En consecuencia, la información social se hace a un lado en nombre de las limitaciones cronológicas, supuestamente insuperables, del ciclo del proyecto. Tras un largo periodo en el que ésta ha sido la situación prevaleciente, no resulta exagerado afirmar que esta escasez, de magnitud crítica, de datos y de conocimientos sociales ha sido la causante del debilitamiento de numerosas intervenciones para el desarrollo.

Robert Chambers analiza cuatro defectos interrelacionados que detectó en el proceso de generar, analizar y aplicar los datos sociales que corresponden al desarrollo rural. El primero de ellos consiste en que se han antepuesto las cosas a las personas. El segundo, en que se ha descuidado a los más pobres, quienes han llegado a ocupar el último lugar en la lista. El tercero, en que los métodos convencionales de investigación social con cierta frecuencia han resultado muy poco efectivos en relación con los costos. Y el cuarto, en que han sido forasteros quienes principal o exclusivamente han obtenido y analizado la información, sin tomar en consideración la participación de las poblaciones rurales en la generación y la aplicación de los conocimientos.

Al finalizar la pasada década, los investigadores comprometidos con la labor del desarrollo afinaron considerablemente sus técnicas y sus métodos. Algunos sistemas tradicionales fueron objeto de una revisión o sufrieron adaptaciones. Para obtener datos de campo, en la actualidad se inventan y ensayan nuevos instrumentos que sean eficaces en términos de tiempo y de costos. A resultas de las innovaciones que se han desarrollado en el terreno epistemológico, ahora se cuenta con métodos simplificados de investigación, a la vez que se recurre con mayor frecuencia a la observación y a la experimentación, así como a los esquemas participativos piloto y otros medios análogos.

Chambers propone una serie de procedimientos abreviados y participativos para obtener información social. Señala como algo sobresaliente el progreso que ha tenido lugar en la configuración de procedimientos de evaluación rápidos y que se verificó durante los años ochenta en varios países desarrollados o en vías de desarrollo. A la vez que aboga por los nuevos procedimientos, Chambers impugna lo que él denomina "el turismo del desarrollo rural", que se caracteriza por viajes superficiales a la zona del proyecto y a sus alrededores fácilmente accesibles. También critica los métodos de inspección "rápidos y sucios" y "prolongados y sucios" cuya finalidad es recabar datos. El riesgo al que se

expone el turismo del desarrollo rural es que, debido a un prejuicio antipauperista, el visitante enderece sus pasos en dirección a las personas y los lugares privilegiados. En comparación, los estudios antropológicos de campo a largo plazo proporcionan un cuadro más completo y notablemente menos preconcebido, si bien requieren una excesiva inversión de tiempo y a menudo carecen de relación alguna con los problemas de ejecución. La vía intermedia la constituye una evaluación rural rápida o participativa, que en un breve lapso procure elaborar un cuadro razonable y operativamente práctico de la población local y sus preocupaciones.

En el siguiente capítulo se describe un amplio repertorio de métodos que pueden utilizarse ya sea alternadamente o en combinación, dependiendo de las circunstancias locales y de lo que se pretende conocer. Entre esos métodos figuran varias formas de observación directa, métodos "hágalo usted mismo", de cómo utilizar imaginativamente a los informantes claves, entrevistas de grupo y en cadena, delineación de mapas y fotografías aéreas, diagramas, en historias, procedimientos de jerarquización y de estratificación, narraciones y retratos, reseña de datos secundarios, etcétera.

Todos estos procedimientos se fundamentan en la idea de que lo que resulta más cognoscible son las poblaciones rurales en sí, aun cuando suelen ser el recurso menos socorrido para obtener información sobre los problemas y las actividades de la localidad. En consecuencia, la aplicación profesional de estas nuevas técnicas de investigación resulta alentadora por cuanto representa un atajo que permitirá obtener información sociocultural con mayores rapidez y precisión. De ser aceptados por la comunidad profesional que tiene a su cargo la elaboración de los proyectos de desarrollo, es posible que estos métodos de investigación consigan que el análisis social se transforme en un esfuerzo mucho más práctico y factible en lo que se refiere al trabajo de proyección regular.

XIV. MÉTODOS ABREVIADOS Y PARTICIPATIVOS A FIN DE OBTENER INFORMACIÓN SOCIAL PARA LOS PROYECTOS

ROBERT CHAMBERS

Los CAPÍTULOS precedentes han expuesto los argumentos que justifican la prioridad que debe darse a la gente. Estos argumentos no sólo se fundamentan en la ética, si bien muchos consideran que las obligaciones éticas bastarían por sí mismas.

Sin embargo, también se trata de una cuestión eminentemente práctica. Las repetidas experiencias han llegado a constituir la prueba que demuestra que cuando no se da el primer lugar a la gente y a sus deseos y prioridades, los proyectos que la afectan y cuentan con su participación se encuentran con problemas.

Y a la inversa, la experiencia también ha demostrado a través de mucho tiempo que cuando se consulta a la gente, cuando ésta participa libremente y sus necesidades y prioridades se consideran de primera importancia en la identificación, el diseño, la ejecución y el monitoreo de los proyectos, el desempeño económico y social mejora notablemente y el desarrollo resulta más sostenible.

Hay ahora, y siempre los habrá, otros factores ambientales y administrativos que de una u otra manera influyen en los buenos o malos resultados de los proyectos. Independientemente de estas influencias, las pruebas demuestran de manera fehaciente que colocar en primer lugar a la gente en los planes de desarrollo rural es una condición necesaria para lograr buenos resultados con estas poblaciones.

Las principales fuentes incluyen: *Agricultural Administration*, vol. 8, núm. 6, 1981; Richard Longhurst, comp., "Rapid Rural Appraisal: Social Structure and Rural Economy", *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, University of Sussex, vol. 12, núm. 4, 1981; Khon Kaen University, *Proceedings of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal, Rural Systems Research and Farming Systems Research Projects*, Khon Kaen, Tailandia, 1987; Jennifer A. McCracken, Jules N. Pretty y Gordon R. Conway, *An Introduction to Rapid Rural Appraisal for agricultural Development (IFD, 1988)*, y la serie de *Rm Notes*, 1988, ambos publicados por el International Institute for Environment and Development, Londres; National Environment Secretariat, Kenya, *et al*, *Participatory Rural Appraisal Handbook*, publicado por el World Resources Institute, Washington, D. C.; y la serie de PP-VPALM (métodos de aprendizaje participativos), 1990, publicada por MYRADA, Bangalore, India.

¿QUÉ INFORMACIÓN Y SOBRE QUIÉNES?

La información social desempeña un papel clave en el aspecto de dar prioridad a la gente. Los enfoques y los métodos para obtener información resultan decisivos para conocer a la gente, sus necesidades y prioridades, así como para descubrir las aplicaciones más amplias de las condiciones sociales y culturales. Sin embargo, a menudo estos procedimientos se descuidan o se aplican mal. 1

En los proyectos corrientes de desarrollo y en la práctica profesional, especialmente en las décadas de 1960 y, 1970, destacan cuatro defectos linterrelacionados por lo que se refiere a los procesos de generar, analizar y aplicar la información social en el desarrollo rural.

En primer lugar, se ha dado más importancia a las cosas que a las personas. Los organismos de ayuda y las organizaciones gubernamentales han tendido a integrar su personal con ingenieros, economistas y estadísticos - profesionales que se ocupan principalmente de lo físico y lo cuantitativo -, así como a adoptar sus criterios. En la secuencia del ciclo del proyecto, la inspección y la construcción se anteponen al funcionamiento. Por consiguiente, en las primeras etapas de muchos proyectos predominan las encuestas y la información física y biológica, así como las disciplinas de la cartografía, edafología, hidrología, ingeniería, agronomía, zootecnia, ciencia forestal y economía, que se ocupan principalmente de los aspectos físicos, biológicos y cuantitativos de un proyecto, pero no de su dimensión social. Cuando se toma en cuenta a las personas, es más común cuantificarlas de alguna manera que escucharlas para aprender algo de ellas. La ejecución preliminar del proyecto a menudo también se concentra en las cosas: la construcción de caminos, edificios y otras obras. La gente, así como los profesionales y las disciplinas que se ocupan de los seres humanos ---como la sociología, la antropología social y la extensión agrícola- reciben el trato que se da a los parientes pobres. Se tiende a recurrir a los especialistas sociales sólo más tarde (o nunca), para que se hagan cargo de "el problema humano", es decir, para persuadir a la gente de que debe trasladarse a otro sitio para ceder territorio a las aguas de la nueva reserva, para superar la "restricción" que supone la falta de participación, para adaptar el programa a las normas culturales locales, o para transferir la tecnología que se generó en los centros de investigación. La gente siempre se deja para el final.

En segundo lugar, ha sido fácil descuidar a la gente más necesitada. Los pobres son, los menos accesibles a los forasteros, son menos expresivos, menos organizados, menos capaces de quejarse o resistir, y, políticamente, su anuencia no tiene mucha importancia. Aislados, impotentes y silenciosos, sus prioridades y necesidades ocupan el último lugar en el orden del día. Si la consideración de la gente ha sido dejada al último, los pobres han resultado ser los últimos entre los últimos.

El tercer defecto es que los métodos convencionales de investigación social a menudo no han resultado eficaces en el renglón de los costos y beneficios. Quienes tienen a su cargo la toma de decisiones necesitan contar con información pertinente, oportuna, verdadera y utilizable. En el desarrollo rural, gran cantidad de la información que se genera ha sido, en diversa medida, poco pertinente, atrasada, errada o inútil. También ha resultado costoso obtenerla, procesarla, analizarla y asimilarla. La recopilación de la información ha sido deficiente. Los criterios de costos *versus* beneficios no han sido aplicados, y a veces se ha procurado remediar la evidente falta de eficiencia exigiendo más noticias aunque no mejores. Con demasiada frecuencia, la información social que se obtiene es inútil o engañosa, o tardía e inactual.

En cuarto lugar, la información ha sido adquirida, poseída y analizada principal o exclusivamente por forasteros. En la primera edición de *Primero la gente*, que ponía de manifiesto el criterio que imperaba sobre el desarrollo desde finales de los setenta hasta principios de los ochenta, escribí que "el desafío consiste en encontrar procedimientos más eficaces con objeto de que los forasteros conozcan mejor las condiciones rurales". El reto sigue en pie. Pero resulta significativo que, al parecer, eran nuestros conocimientos y nuestra capacidad de adquirirlos los que parecían importantes, no los "de ellos". La sostenibilidad del desarrollo y la concesión de mayor poder a la población rural son factores relacionados con la propia capacidad de la gente para generar y aplicar los conocimientos; sin embargo, no se incluían en la agenda de trabajo.

Por lo que se refiere a estos cuatro defectos, los años ochenta han presenciado cambios en el orden de importancia, si bien éstos, a veces, sólo han tenido lugar en escala pequeña y en el ámbito local. Ahora que estamos en la década de los noventa, hay una conciencia más amplia, en los círculos del desarrollo, sobre la prioridad de la gente, y, en particular, de la gente más pobre, que en décadas anteriores. Algunas investigaciones sociales se han vuelto más eficientes en el renglón de los costos y beneficios: se han inventado y desarrollado nuevos enfoques y métodos abreviados, entre los que figura la denominada evaluación rural rápida (R-RA, por sus siglas en inglés), y estos métodos han logrado difundirse gradualmente. Existe también una preocupación cada vez más grande por las cuestiones prácticas de quién obtiene y posee los conocimientos y quién es capaz de utilizarlos. Debido a la mayor atención que ahora se presta al tema de la sostenibilidad por medio de la participación y la cesión de más poder a la población rural, especialmente a los pobres, cada vez se reconoce más la importancia de la cuestión de quiénes generan y "posen" la información, y dé a quiénes se les da oportunidad para que aumenten su capacidad de aprendizaje y de análisis. La investigación participativa, la investigación-acción participativa, la investigación agrícola participativa y la evaluación rural participativa se están incorporando al nuevo vocabulario del desarrollo.

Debido a estos antecedentes, el desafío se plantea en términos del desarrollo y la difusión de los enfoques y los métodos que permitirán obtener información social para los proyectos de desarrollo rural, haciéndolos más efectivos; por lo que toca a los costos, para que los forasteros los realicen, así como más participativos para que reciban el apoyo de la población rural. A la vista de estas consideraciones, el presente capítulo examina la justificación y el alcance de algunos métodos abreviados y participativos y evalúa algunas de sus potencialidades. La pregunta es: ¿cómo obtener y utilizar la información necesaria, por parte de quiénes, y cuáles serán sus costos y efectos? Para hallar las respuestas, comencemos como un examen más detallado de los defectos de lo que, en muchos casos, sigue siendo la práctica normal.

LAS DOS TRAMPAS PARA LOS FORASTEROS

En la práctica, la mayoría de los forasteros aún caen en las trampas de dos conjuntos de métodos que son inapropiados para generar la información social que buscan y necesitan. Estos procedimientos han sido denominados métodos "rápidos y sucios" y métodos "prolongados y sucios", donde "sucio" significa que no hay una buena relación entre costos y beneficios.

Métodos rápidos y sucios

La forma más común de evaluación rápida y sucia la constituye el turismo del desarrollo rural, es decir, la breve visita rural que efectúa el profesional que tiene su base de residencia en el sector urbano.¹ Esto puede conseguir resultados óptimos en el caso de un individuo sobresaliente en materia de costos. Un ejemplo es Wolf Ladejinsky, quien en dos asombrosos y breves viajes de campo a la India se percató de lo que sucedía, con revolución verde e informó acerca de ello varios años antes que los especialistas sociales poco capaces, quienes llegaron a las mismas conclusiones, sólo que con una idea bastante equivocada. Sin embargo, es más común que el turismo del desarrollo rural incorpore prejuicios que no sólo inhiben la detección de la pobreza rural, sino que ayudan a que se subestime su frecuencia e impiden la comprensión de su naturaleza. Estos prejuicios contra la pobreza son:

1. Para una descripción más detallada de la patología del turismo del desarrollo rural y sus prejuicios contra la pobreza, véase Robert Chambers, *Rural Development: Putting the First First*, Harlow, Inglaterra, Longman, 1983, pp. 10-26; y Mick Moore, 'Beyond the Tar-nac Road: A Guide for Rural Poverty Watchers', en Richard Longhurst, comp., "Rapid Rural Appraisal: Social Structure and Rural Economy, *IDS Bulletin*, vol. 12, núm. 4, 1981, 1147-@i.
- Espaciales (urbano, asfaltado y al lado de la carretera). La gente más pobre suele vivir muy alejada como para ser visible desde la carretera debido a que tuvo que vender las propiedades más cercanas y alejarse. Tiende a concentrarse en las regiones remotas de los centros urbanos y a vivir en las márgenes de las aldeas o en pequeños caseríos inaccesibles.³
 - Proyectos. Los forasteros se vinculan con las redes que los canalizan desde los centros urbanos hasta los lugares rurales donde se realizan proyectos, donde tiene lugar (o debería tener lugar) una empresa iniciada por otros foráneos, descuidando así las áreas sin proyectos.
 - Contacto personal. Los turistas del desarrollo rural tienden a conocer a los menos pobres y más poderosos, a hombres y no a mujeres, a los usuarios de los servicios y no a quienes no los usan, a gente que adoptó lo nuevo y no a quienes no lo adoptaron, a los activos de preferencia a los inactivos, a quienes no tuvieron que emigrar, y (inevitablemente) a quienes no se han muerto. En todos los casos, el prejuicio antipauperista les impide percatarse de la magnitud de la miseria.
 - Estación seca. En gran parte del ámbito tropical, la estación lluviosa es la peor época del año, especialmente para los pobres, debido a que trae consigo trabajo arduo, escasez de alimentos, precios elevados de los mismos, alta incidencia de

enfermedades y fuertes deudas.⁴ Sin embargo, los profesionales urbanos por lo usual viajan durante la estación seca, después de la cosecha, cuando las cosas mejoran.

2. Wolf Ladejinsky, 'The Green Revolution in Punjab: A Field Trip', en *Economic and Political Weekly*, vol. 4, núm. 26, 1969; Wolf Ladejinsky, 'The Green Revolution in Biharthe Kosi Area: A Field Trip', en *Economic and Political Weekly*, vol. 4, núm. 39, 1969.
3. Joseph Ssenyonga, 'The Cultural Dimensions of Demographic Trends', en *Poptili*, vol. 3, núm. 2, 1976, pp. 2-1 1. Moore ("Beyond the Tarmac Road", p. 47) describe una zona rural de Sri Lanka: "La proporción de casas con pisos de tierra variaba desde 14% en una localidad hasta 41% en otra. Lo notable es que uno podía manejar por todos los caminos transitables con vehículos motorizados en estas localidades sin ver casi ninguna casa con piso de bar-ro". 4 Véase Susan Schofield, "Seasonal Factors Affecting Nutrition in Different Age Groups and Especially Preschool Children", en *Journal of Development Studies*, vol. 11, núm. 1, 1974, pp. 22-40; Robert Chambers, Richard Longhurst Y Arnold Pacey comps., *Seasonal Dimensions to Rural Poverty*, Londres, Frances Pinter, 1981; y Robert Chambers, "Health, Agriculture and Rural Poverty: Why Seasons Matter" en *Journal of Development Studies*, vol. 18, núm. 2, 1982, pp. 217-238.

- Buenas maneras y protocolo. La cortesía y las costumbres pueden impedir que los turistas del desarrollo rural pregunten sobre los pobres o los conozcan. El visitante también tiene poco tiempo, y la gente pobre es la última en la lista.

Además, estos prejuicios están interrelacionados. La prosperidad de que goza un agricultor luego de la cosecha, en un proyecto aledaño a un camino principal que pasa cerca de una ciudad capital, puede falsear la apreciación de toda una procesión de funcionarios influyentes y extranjeros.

La desesperación de una viuda pobre que padece hambre y enfermedades durante la estación lluviosa, en un área remota e inaccesible, puede pasar desapercibida para cualquiera que viva fuera de la comunidad de esa mujer.

Los prejuicios forman un muro que desvía la atención hacia quienes se encuentran mejor, impidiendo dirigirla a quienes son más pobres y se hallan más marginados.

Son bien conocidos muchos otros defectos de los investigadores rápidos y sucios, pero enumerarlos brevemente podría servir como advertencia:

Los investigadores del tipo rápido y sucio carecen de relación con los informantes, quienes dan respuestas engañosas, sea por deferencia, por prudencia o con objeto de evitar castigos o conseguir beneficios. Los informantes pueden evadir los temas delicados, manifestar los ideales oficiales antes que la práctica real, etcétera.

Los investigadores, especialmente los forasteros experimentados que ya "lo saben todo", no escuchan. Prefieren hablar y enseñar en lugar de aprender, y refuerzan las percepciones erróneas y los prejuicios al proyectar sus propias ideas y seleccionar sus propios significados.

Los investigadores subestiman lo invisible; sólo observan las cosas y las actividades físicas, pero no prestan atención a las relaciones sociales y culturales. No comprenderán ni inquirirán correctamente sobre los hechos sociales decisivos como son las relaciones laborales, las facciones de la sociedad, las organizaciones informales, las normas, deudas, tasas de interés, salarios y el control de activos y de las decisiones dentro de la familia.

Los investigadores sólo tienen en consideración una "instantánea", un momento en el tiempo. Los acontecimientos cíclicos y periódicos como las actividades de acuerdo con la estación y los mercados semanales regulares pueden permanecer desconocidos, y las tendencias que a menudo son más importantes que una visión estática de las circunstancias presentes- se pierden de vista con gran facilidad.

Esta lista podría alargarse más aún, pero la cuestión general es que la evaluación rápida puede resultar gravemente engañosa, en especial cuando se trata de los pobres. Lo que se hace rápido suele hacerse mal.

Método prolongado y sucio

En el otro extremo, la investigación académica tradicional otorga un gran valor a las investigaciones prolongadas y costosas que suelen acumular una cantidad abrumadora de datos. Los requisitos reales o imaginarios de la investigación académica impulsan a los estudiantes a buscar la seguridad y la respetabilidad evitando cualquier atajo y averiguando siempre más, nunca menos. Así, los antropólogos sociales se imbuyen durante prolongados periodos en el estudio de culturas ajenas, y los sociólogos y los economistas agrícolas planifican y llevan a cabo enormes encuestas por medio de cuestionarios. A veces, los resultados son académicamente excelentes y se traducen en una contribución perdurable para la comprensión y la acción. Pero con excesiva frecuencia las demoras se prolongan demasiado: el trabajo de campo del antropólogo social se publica 10 años después de haberse realizado (o nunca); la encuesta masiva requiere años para su procesamiento (o nunca se procesa).

En su modalidad patológica, que todavía es la más común, el cuestionario para la encuesta multidisciplinaria consta de 30 o más páginas, que incluyen preguntas para cada disciplina: si se plantean las preguntas, no se las codifica; si se codifican, no se procesan; si se procesan e imprimen, nunca se examinan; si se examinan, nunca se analizan para redactar comentarios; si los análisis y los comentarios llegan a verificarse, nadie los lee; si alguien los lee, ni los comprende ni los recuerda; si, no obstante, se comprenden y se recuerdan, nunca se utilizan realmente y para cambiar las acciones. Las encuestas rurales multidisciplinarias en gran escala deben ser una de las industrias más inoperantes del mundo. A menudo reciben críticas y, sin embargo, persisten, con frecuencia escudándose con la ciencia de las evaluaciones; asimismo, acaparan los escasos recursos nacionales de investigación y producen montañas de datos y papeles

que constituyen una vergüenza para todo el mundo, hasta que la polilla o los trituradores de papel despejan el panorama.

Algunas investigaciones sociales son prolongadas y limpias. Nada de lo que afirma este capítulo debe disminuir su mérito. Muchas de las apreciaciones de los antropólogos sociales y los sociólogos resultan útiles posteriormente. La antropología del desarrollo cuenta actualmente con muchos practicantes que han demostrado ser capaces de realizar contribuciones importantes para los proyectos. Por lo que se refiere a las encuestas, algunas de las mejores llevan a cabo una supervisión iterativa en las mismas aldeas o en las personas durante un periodo prolongado. Entre algunos ejemplos de esto figura el trabajo en salud y nutrición de la Unidad Dunn de Nutrición (Cambridge) en la aldea Keneba, en Gambia; el Centro Internacional para la Investigación de Enfermedades Diarreicas en Matlab Thana, Bangladesh, y la encuesta social y agrícola de aldeas que realiza el Instituto Internacional de Investigación sobre Cultivos para el Trópico Semiárido (ICRISAT), en la India.⁵ Otro ejemplo lo constituye el estudio de los procesos y las tendencias en el tiempo, del acceso a los recursos naturales de propiedad común y la explotación de los mismos por parte de los campesinos pobres, como el que realiza N. S. Jodha en Madhya Pradesh y Rajasthan, India.⁶ Este tipo de resultados sólo puede generarse por medio de una investigación prolongada y sistemática y los métodos rápidos pueden ser inadecuados como instrumento si se desea investigar procesos semejantes. Muchas veces se requiere una inspección cuidadosa, paciente y profunda, además de los procedimientos de investigación rápida, así como nuevas visitas a las áreas y poblaciones ya estudiadas.

Una vez dicho lo que antecede, probablemente sigue siendo verdad, a principios de la década de los noventa, que la mayoría de las encuestas en gran escala, independientemente de las que corresponden estrictamente a los censos, son terriblemente ineficientes, tanto en la calidad de los datos obtenidos como en las prolongadas demoras para su análisis y reporte. Irónicamente, la información más útil que figura en las encuestas de cuestionarios largos no suele provenir de la propia encuesta, sino de las observaciones informales de quienes aplican la encuesta.⁷ A menudo, las estadísticas de la encuesta no tienen prácticamente ninguna utilidad, incluso si se procesan los datos. En las encuestas largas, la demora suele traducirse en mera pérdida.

EN BUSCA DE LA EFICACIA EN LOS COSTOS: LA EVALUACIÓN RURAL RÁPIDA

La investigación sobre los métodos de evaluación preliminar procura hallar una vía intermedia entre lo rápido y sucio, y lo prolongado y sucio, así como alcanzar el nivel de un buen índice de costos *versus* beneficios valiéndose de enfoques y métodos que sean a la vez bastante rápidos y bastante limpios.

⁵ T. S. Walker y J. G. Ryan, *Village and Household Economics in India's Semi-Arid Tropics*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins Press, 1990.

⁶ N. S. Jodha, 'Market Forces and Erosion of Common Property Resources', en *Agricultural Markets in the Semi-Arid Tropics*, Patancheru, India, ICRISAT, 1985, pp. 263-277. : 7, Véase, por ejemplo, Steven Franzel y Eric Crawford, 'Comparing Formal and Informal Survey Techniques for Farming Systems Research: A Case Study from Kenya', en *Agricultural Administration*, vol 27, 1986, pp. 13-33.

Los representantes de muchas disciplinas y profesiones han participado en esta búsqueda. En los años ochenta, desaparecieron algunas de las inhibiciones que desalentaban la redacción y publicación de los resultados, de modo que ya ha sido publicada una vasta bibliografía sobre lo que ha llegado a conocerse como la evaluación rural rápida. Las revistas profesionales "reacias" han aceptado los trabajos que se basan en métodos cuyo propio rigor les ha ganado la aceptación. Las áreas que se han beneficiado con estas contribuciones incluyen la evaluación y el análisis sobre: agroecosistemas; recursos naturales; ciencia forestal y ecología; irrigación; salud y nutrición; sistemas e investigación agrícolas; mercados; organizaciones y condiciones sociales, culturales y económicas.⁸ Dos importantes instituciones han sido pioneras en este sentido: la Khon Kaen University, en el noreste de Tailandia, y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Londres.⁹ Estos adelantos no deben distraer la atención de los grandes obstáculos que se oponen a los nuevos métodos abreviados, y que persisten en la mayor parte del mundo profesional, incluyendo las universidades. Las palabras de un participante en una conferencia sobre la RRA que se celebró en 1979 siguen siendo válidas: "cuando la gente sale de la universidad, el daño ya se ha consumado"; lo que quiere decir que ya se han impartido e interiorizado las actitudes y la rigidez profesionales inapropiadas. Otro participante se vio obligado a abandonar su práctica de emplear graduados universitarios como encuestadores debido a su mentalidad de cuestionario, y utiliza más bien a estudiantes, en la medida en que éstos se han mostrado más flexibles y abiertos para aprender de sus informantes.¹⁰ Un importante obstáculo ha sido la exagerada veneración.

⁸ Las fuentes son demasiado numerosas para citarlas y existe una extensa bibliografía al respecto. Dos obras accesibles son, Somluckrat W. Grandstaff y Apisit Buranakanonda, 'Bibliography on Rapid Rural Appraisal', en Khon Kaen University, *Proceedings of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal*, Khon Kaen, Tailandia, 1987, pp. 327-342; y Jennifer A. McCracken, Jules N. Pretty y Gordon R. Conway, *An Introduction to Rapid Rural Appraisal for Agricultural Development*, Londres, International Institute for Environment and Development (IIED), 1988, con una bibliografía comentada en las pp. 81-94.

⁹ Véase Khon Kaen University, 1987, y George W. Lovelace, Sukaesinee Subhadira y Suchint Sumaraks, comps., *Rapid Rural Appraisal in Northeast Thailand. Case Studies*, Khon Kaen, Tailandia, Khon Kaen University, 1988; el Programa de Agricultura Sostenible del IIED publicó hacia 1990 una importante serie de informes y monografías sobre la eva-

lución rural rápida y el análisis de los agroecosistemas realizado en Etiopía, Fiji, la India, Pakistán, Sudán, Zimbabue y otros países; los informes fueron escritos por Gordon Conway, Jennifer McCracken, Jules Pretty y Ian Scoones. El IIFD publica *RRA Notes*, boletín

3-277. informal sin costo, disponible a solicitud; esta publicación recibió un flujo tan fuerte dematerial que durante el primer año salieron seis números.

¹⁰ Rosalind Eyben, "Rapid Appraisal in Non-Formal Education: An Account on an Ongoing Research Experience with a United Nations Project", ponencia presentada en la con-

de que han sido objeto los métodos estadísticos formales, lo que imposibilita tratarlos como medios, no como fines." En términos más generales, han sido los sistemas y las recompensas de los valores profesionales, así como el halo de inercia y respetabilidad que rodea al conservadurismo, lo que ha limitado la capacidad de un aprendizaje intuitivo de las condiciones rurales. Se ha pensado que es mejor proceder lentamente, con el fin de aparentar legitimidad, que proceder con rapidez y resultar sospechoso.

No obstante, la RRA ha desarrollado su propia razón de ser, sus principios y su rigor. 12 En este sentido, diferentes escuelas han evolucionado de acuerdo con distintos enfoques. Se han obtenido especiales ventajas con el uso de equipos multidisciplinares y entrevistas semiestructuradas de Khon Kaen; con la diagramación espacial, temporal y social de RED, y con la participación comunitaria de la Secretaría Nacional del Medio Ambiente, de Kenya, y la Clark University. Muchas otras instituciones también han elaborado enfoques y métodos con fines especiales. Sin embargo, todos los procedimientos comparten cinco principios y prácticas básicos:

Optimizan las opciones. El principio de ceder en un aspecto para ganar en otro resulta básico: relaciona los costos de recopilación de datos y de aprendizaje con las decisiones sobre la cantidad, pertinencia, oportunidad, veracidad y uso real y beneficioso de la información. El principio paradójico que rige aquí es la ignorancia óptima. Esto quiere decir que es necesario saber qué conocimientos no vale la pena averiguar para abstenerse, por lo tanto, de averiguarlos. También incluye la necesidad de conocer cuándo se sabe ya lo suficiente para abstenerse de hacer mayores averiguaciones. Un corolario de la ignorancia óptima lo constituye la imprecisión apropiada, o el hecho de evitar la medición o precisión innecesarias.

Referencia sobre la evaluación rural rápida en IDS, University of Sussex, 4-7 de diciembre de 1979.

1 Véase Mick Moore, 'Denounce the Gang of Statisticians, Struggle against the Sample Line, Unite the Researching Masses against Professional Hegemony', ponencia presentada en la conferencia sobre la evaluación rural rápida en IDS, University of Sussex, 4-7 de diciembre de 1979; y Anthony Ellman, 'Rapid Appraisal for Rural Project Preparation', en *Agricultural Administration*, vol. 8, núm. 6, 1981, p. 465.

12 Para la justificación, principios y rigor de la RRA, véase Deryke Belshaw, 'A Theoretical Framework for Data-Economizing Appraisal Procedures to Rural Development Planning', en Longhurst, 1981; Ian Canuthers y Robert Chambers, 'Rapid Appraisal for Rural Development', en *Agricultural Administration*, vol. 8, núm. 6, 1981, pp. 415-417; y Khon Kaen University, 1987, pp. 3-102, especialmente Neil Jamieson, 'The Paradigmatic Significance of Rapid Rural Appraisal', pp. 89-102.

Compensar los prejuicios. Se realizan esfuerzos cuyo propósito es pensar los prejuicios como, por ejemplo, los del turismo del desarrollo rural. En este sentido, es preferible tomarse su tiempo a ir de prisa; es mejor escuchar que dictar cátedra; vale más explorar detenidamente que pasar sin más a la siguiente cuestión, y será más conveniente adoptar una postura modesta que una actitud de prepotencia. El principio que rige aquí es el de invertir los prejuicios, actuando con el propósito de obtener una perspectiva serena, equilibrada y representativa. En una palabra, ver y aprender sobre lo que usualmente no se ve ni se menciona.

Tiangulación. Se cuenta con métodos disponibles "a la carta" que pueden utilizarse de acuerdo con la necesidad y la oportunidad. El repertorio de métodos registrados y disponibles va en aumento. Esto permite aplicar el principio de la triangulación,¹³ que consiste en emplear más de un método o fuente (a menudo tres) para obtener la misma información. Algunos ejemplos incluyen el uso de métodos de investigación que tengan diferentes enfoques o informantes para obtener los mismos datos; el muestreo de unidades (una de posición intermedia y una de cada uno de los extremos de la distribución) y de la composición de los equipos, para obtener la representación que han de tener las diferentes disciplinas, e incluso para añadir un nuevo equipo en el transcurso de la investigación.

Aprender directamente de la población rural y con ella. El conocimiento de la población rural es fundamental para la P-RA al nivel de información social, y también para mucha información de carácter empírico. El alcance y la validez de muchos conocimientos técnicos no indígenas han obtenido en la actualidad un amplio reconocimiento. El principio que rige aquí es el aprendizaje directo, frente a frente, entre los forasteros y los campesinos.

Aprender rápida y progresivamente. El proceso de la RRA se basa en el aprendizaje rápido y progresivo, que es flexible porque cambia de inquietudes, direcciones, prioridades y métodos; interactivo, porque intercambia intensivamente la información y las ideas entre las personas; iterativo, porque repite las preguntas y regresa a los lugares y a los informantes, y cuando realmente funciona bien es improvisador y creativo en lo que se refiere a idear nuevos métodos y adaptar la acción a la necesidad. El principio que rige en este enfoque es la exploración consciente: lo que habrá de hacerse en el siguiente pasaje juzgará y decidirá sobre la base de lo que ya se ha descubierto; no de acuerdo con un plan establecido de antemano, sino como un proceso adaptativo con aprendizaje.

¹³ Khon Kaen University, 1987, pp. 9-13.

EL REPERTORIO DE MÉTODOS

Al finalizar los años ochenta no existía aún ningún manual comprensivo de métodos de P-RA, si bien varias organizaciones elaboraron sus propias guías. ¹⁴ Una breve enumeración nos dará una idea de algunos de los métodos disponibles, así como de su diversidad.

Revisión de los datos secundarios. Consiste en revisar los datos que ya se han publicado y los que no se han publicado. Ambos tipos de datos pueden adoptar muchas formas, entre las que, se incluyen: encuestas, estudios, informes anuales, informes sobre viajes, libros <le viaje, literatura etnográfica, artículos, mapas, fotografías aéreas, imágenes de satélite y archivos de datos computarizados.

Observación directa. Se lleva a cabo por medio de visitas y observaciones personales que cuentan con el tiempo necesario para hacer el seguimiento de lo que se ve. Una lista de puntos por observar resulta una buena ayuda para la observación sistemática.

Hágalo usted mismo. Ésta es una observación participativa mucho más breve que, en la línea del proceder normal del antropólogo social, puede adoptar la forma de realizar uno

mismo alguna actividad rural. Esto da lugar a intuiciones y suscita el ofrecimiento de información que de otro modo no sería accesible.

Indicadores clave. Éstos pueden acortar el camino para llegar a entender las condiciones y los cambios sociales rurales, especialmente cuando es la misma población campesina la que los sugiere. **15 Entrevistas semiestructuradas.** Las entrevistas informales, con listas de puntos guía, pero sin cuestionarios, permiten explorar y hacer el seguimiento de lo inesperado, debido a que no es necesario agotar todos los puntos de la lista en una sola entrevista. **16 Informantes clave.** En este caso se trata de identificar a quienes pueden informar mejor sobre algunas cuestiones específicas u ofrecer puntos de vista especiales, de manera individual o colectiva. p

14 Véase RED, "Meals for the Millions in Kenya", Save the Children Fund (USA) en Sudan; National Environment Secretariat, Kenya; el Northeast Rainfed Agricultural Development Project en Tailandia, y Michael M. Cernea, *Re-Tooling in Applied Social Investigation for Development Planning. Some Methodological Issues*, discurso inaugural para la International Conference on Rapid Assessment Methodologies, nov. de 1990, Washington, D. C.

15 N. S. Jodha, "Poverty Debate in India: A Minority View", en *Economic and Political Weekly*, número especial, noviembre de 1988, pp. 2421-2427.

16 Las entrevistas semiestructuradas o informales se describen en varias fuentes, incluyendo Michael Collison, "A Low Cost Approach to Understanding Small Farmers", en *Agricultural Administration*, vol. 8, núm. 6, 1981, pp. 433-450; Robert Rhoades, *The Art of the Informal Agricultural Survey*, Lima, Perú, Centro Internacional de la Papa, 1982; Khon Kaen University, 1987, pp. 129-143; y Shama Kumar, "Conducting Key Informant Interviews in Developing Countries", USAID, Washington, D. C., 1989.

Entrevistas grupales. Se incluyen aquí las entrevistas y conversaciones con grupos, sea por encuentros casuales (como en una fonda o en un tendejón) con grupos especializados o enfocados en personas con alguna especialización, con grupos cuya organización esté estructurado para permitir la representación de distintos puntos de vista, capacidades o conocimientos, y con grupos comunitarios.¹⁷

Entrevistas en cadena. Este procedimiento posee varias aplicaciones: permite abarcar el conocimiento de todas las etapas de un proceso (como las que incluye un cultivo: preparación de la tierra, siembra, cosecha, comercialización, procesamiento, almacenamiento, venta, cocción y consumo), o realizar el seguimiento de cuestiones similares desde los primeros hasta los últimos contactos, así como identificar a los individuos que son informantes clave por medio de las entrevistas colectivas. **18** Repetirlas en diferentes contextos, incluyendo las caminatas con observación, puede formar parte de este procedimiento.

"Transectos" y caminatas grupales. Se trata de caminatas sistemáticas (o, en áreas grandes, de paseos en bicicleta o en algún otro vehículo) que, por ejemplo, pueden incluir un recorrido desde el punto más alto hasta el más bajo, visitando y observando durante el trayecto las diversas condiciones de vida, incluyendo a la gente más pobre y a los microambientes.

Mapas y fotografías aéreas. Este punto se refiere al uso de mapas formales, sean generales o especializados, y a la elaboración de mapas informales basados en la observación y en los conocimientos locales. 19 También pueden emplearse fotografías aéreas como ayuda a la cartografía ecológica, social y política, y para identificar el cambio longitudinal.20

Diagramas. Los diagramas pueden utilizarse para expresar, compartir y verificar la información. Entre ellos se incluyen diagramas para representar la información espacial, por ejemplo, para transectos; la información temporal, incluyendo las líneas de tendencia al cambio en el transcurso de los años, y calendarios de los cambios

17 Para las entrevistas grupales, véase Dennis J. Casley y Krishna Kumar, *The Collection, Analysis, and Use of Monitoring and Evaluation Data*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins Press, 1988, pp. 26-40; y Robert Chambers, Arnold Pacey y Lori Ann Thrupp, comps., *Farmer First: Farmer Innovation and Agricultural Research*, Londres, Intermediate Technology Publications, 1989, pp. 127-146.

18 Dianne Rocheleau *et al.*, "Local Knowledge for Agroforestry and Native Plants", en Chambers, Pacey y Thrupp, 1989, pp. 20-22.

19 Anil Gupta e IDS Workshop, "Maps Drawn by Farmers and Extensionists", en Chambers, Pacey y Thrupp, 1989, pp. 86-92.

20 Brian Carson, 'Appraisal of Rural Resources Using Aerial Photography. An Example from a Remote Hill Area in Nepal', en Khon Kaen University, 1987, pp. 174-190; Dick

que se verifican en cada estación, cada año, en los siguientes aspectos: trabajo, dieta, enfermedades, prácticas de cultivo, precios, alimento para el ganado, pluviometría, migración y explotación de los árboles; la información social, incluyendo los vínculos y las coincidencias entre los grupos y las instituciones al nivel comunitario, y la información sobre sus procesos. Entre los diversos tipos de diagrama figuran: bocetos, diagramas de barras, histogramas, diagramas de flujo, diagramas de Venn y árboles de toma de decisiones.21 Los diagramas de Venn (conocidos también en el sur de Asia como diagramas *chapati*) han sido utilizados para identificar las instituciones de la aldea y sus interrelaciones.

'Jerarquización, estratificación y cuantificación. Estos métodos han sido utilizados para obtener conocimientos y para conocer las preferencias de los informantes. Son rápidos y amenos.22 Para facilitar la cuantificación y la jerarquización puede recurrirse al tablero Atte, a los diagramas informales de "pastel" y a varios métodos interrogatorios.23 La jerarquización por posición económica ha resultado ser un método rápido y preciso para determinar la estratificación de una población rural, y su eficacia ha sido comprobada en ámbitos muy diversos. 24

Etnohistorias. Se trata de historias que relatan los campesinos. En un ejemplo notable, se comentaron las biografías de cultivadores de yuca, en la República Dominicana.25 En otra ocasión, se obtuvo información sobre los cambios en las prácticas de la crianza de los niños en Ghana siendo las informantes tres generaciones de madres.26 *Relatos, retratos y estudios de caso.* Son anécdotas y descripciones que versan sobre las personas y los hogares, sistemas agrícolas, gru-

Sandford, 'A Note on the Use of Aerial Photographs for Land Use Planning on a Settlement Site in Ethiopia', en *RRA Notes*, núm. 6, pp. 18-19; Peter Dewees, 'Aerial Photography and Household Studies in Kenya', en *P.R.A Notes*, núm. 7, 1989, pp. 9-12; y Robin Mearns, 'Aerial Photographs' in Rapid Land Resource Appraisal, Papua New Guinea, en *RmNotes*, núm. 7, 1989, pp. 12-15.

21 McCracken, Pretty y Conway, 1988, y Gordon Conway, 'Diagrams for Farmers', en Chambers, Pacey y Thrupp, 1989, pp. 77-86.

22 Véase *RRA Notes*, núm. 1; y Robin Meams, 'Direct Matrix Planning in Papua New Guinea' en *RRA Notes*, núm. 3, pp. 11

23 Para el tablero Atte, véase David Barker, 'Appropriate Methodology: An Example Using a Traditional African Board Game to Measure Farmers' Attitudes and Environmental Images', en *IDS. Bulletin*, vol. 10, núm. 2, 1979, pp. 37-40; para los diagramas de "pastel" véase Simon Maxwell, 'Rapid Food Security Assessment: A Pilot Exercise in Sudan', en *PRANotes*, núm. 5, pp. 15-21.

24 Barbara Grandin, *Wealth Ranking in Smallholder Communities: A Field Manual*, Londres, Intermediate Technology Publications, 1988.

25 Louk Box, 'Virgilio's Theorem: A Method for Adaptive Agricultural Research', en Chambers, Pacey y Thrupp, 1989, pp. 61-67.

26 Gill Gordon, 'Finding Out About Child (0-5 years) Feeding Practices', ponencia presentada en la conferencia sobre la evaluación rural rápida en IDS, University of Sussex, 4-7 de diciembre de 1979.

pos sociales, aldeas, acontecimientos, costumbres, prácticas u otros aspectos de la vida rural. Este procedimiento ha sido diseñado para representar las condiciones como una parte o etapa del proceso de comprenderlas.²⁷

Interacciones de equipo. La organización deliberada de interacciones al nivel de equipo forma parte de muchas RRA. El clásico ejemplo lo constituye la técnica del *sondeo*, ideada por Hildebrand en Guatemala, en la cual se forman parejas de especialistas sociales y de biólogos, cambiando de pareja cada día. Esta técnica se ha adoptado también en Australia.²⁶

Exploraciones clave. A veces es posible identificar una pregunta clave que resulta excepcionalmente reveladora, como sucedió en la encuesta a pescadores de la que informa Pollnac en el capítulo viii. Podrían haberse utilizado "técnicas más sofisticadas de recolección y análisis de datos", pero Pollnac encontró que, para generar la información que le permitiría fundamentar dos recomendaciones operativamente importantes, bastaba con preguntar a los pescadores por qué vendían a un intermediario y no a otro.

Cuestionarios. Éstos deberán aplicarse al final y con moderación. Si es necesario un cuestionario, por lo usual deberá elaborarse hacia la parte final de la investigación; de este modo podrá relacionarse directamente con los cuadros que ya se elaboraron en términos generales o con los que se sabe que harán falta. El cuestionario deberá ser breve y sencillo y su análisis se efectuará de inmediato.

Los métodos precedentes han sido descritos con objeto de dar a conocer una parte del repertorio de opciones disponibles, pero su enumeración no es exhaustiva. La eficiencia económica de estos métodos depende de su utilización correcta y adecuada. Sin embargo, cuando han llegado a compararse los métodos de RRA con otros más convencionales, los primeros han resultado razonablemente exactos y casi siempre han obtenido mejor relación de costos y beneficios.

Adisak y Cemea informaron que cuatro encuestas, con muestras amplias basadas en cuestionarios largos para evaluar el efecto de la extensión en Tailandia, tuvieron un costo promedio de 1.3 millones de bhats cada una, mientras que cuatro estudios sociológicos a fondo con base en muestras pequeñas, realizados mucho más rápidamente por la misma unidad de evaluación, costó sólo 82 000 bhats cada uno, es decir, quince veces menos.²⁹ Además, cuatro años más tarde ninguna de las encuestas en gran escala había terminado de procesarse y analizarse, mientras que hacía mucho tiempo que los cuatro casos rápidos habían sido analizados e interpretados, y sus indicaciones fueron utilizadas por la administración del proyecto.³⁰ En un caso similar, Collinson escribió que, al estudiar un sistema agrícola local, una encuesta formal, de verificación larga y costosa, no había hecho sino confirmar, siempre, las conclusiones de su encuesta exploratoria, que era más breve, más barata e informal.³¹ Más tarde, en Kenya, este resultado se verificó cuando una investigación agrícola, rápida e informal, se comparó detenidamente con una más prolongada y costosa de tipo formal, poniendo de manifiesto que las diferencias entre ambas encuestas eran insignificantes.³²

En varios casos, cuando se han comparado los métodos de RRA con las encuestas convencionales, no sólo han resultado de igual valor, sino que la RRA se ha caracterizado por ser más exacta e informativa. En Kenya se realizó una investigación del papel de las plantas silvestres indígenas en los sistemas de uso de la tierra mediante una muestra aleatoria formal de 63 hogares y valiéndose de entrevistas grupales e informales con una sede de informantes que variaban desde "típico" hasta "experto". La encuesta formal llevó tres veces más tiempo y tuvo como resultado la misma información que el enfoque informal, sólo que con menos detalle y coherencia que este último.³³ En una zona subhúmeda de Nigeria, un estudio de calidad del follaje encontró que había una elevada correlación entre las calificaciones que dieron diferentes pastores y que la información de éstos era más práctica y oportuna que el análisis químico de laboratorio.³⁴ En una comunidad pastoril de Kenya, el orden de prioridad relativo a la posición económica, establecido por Barbara Grandin, tuvo una correlación de 0.97 con la jerarquización de los hogares basada en una encuesta de unidades de ganado. El trabajo de Grandin, además, descubrió varios errores en el censo.³⁵ Los métodos de RRA, cuando se utilizan correctamente, son económicamente eficientes y muchas veces resultan ser los mejores en términos de comprensión y exactitud.

27 McCracken, Pretty y Conway, 1988, pp. 31 -32.

28 Peter Hildebrand, "Combining Disciplines in Rapid Appraisal: The Sondeo

Approach", en *Agricultural Administration*, vol. 8, núm. 6, pp. 423-432; y Peter Ampt y Ray

Ison, "Riparola Rapid Rural Appraisal to Identify Problems and Opportunities for Agro-economic Research and Development in the Forbes Shire, NSW", School of Crop Sciences, University of Sydney, diciembre de 1988.

29 Adisak Sreensunpagit, 'Monitoring and Evaluation of Extension: Experience in Thailand', en M. Cernea, J. Coulter, J. F. A. Russell, comps., *Agricultural Extension by Training and Visits: The Asian Experience*, Washington, D. C., Banco Mundial, 1983.

30 Mich'ael Cernea, 'Evaluation of Farmers' Reactions to Extension Advice', en M. Cernea, J. Coulter y J. F. A. Russell, comps., *Agricultural Extension by Training and Visits: The Asian Experience*, Washington, D. C., Banco Mundial, 1983.

31 Collinson, 1981, p. 444.

32 Franzel y Crawford, 1987.

33 Rocheleau et al., en Chambers, Pacey y Thrupp, 1989, p. 21.

34 Wolfgang Bayer, *Browse Quality and Availability in a Farming Area and Grazing Reserve in the Nigerian Subhumid Zone*, informe para el programa de ILCA para la zona subhúmeda, Kaduna, Nigeria, mayo de 1986; y "Ranking Browse Species by Cattle Keepers", en *RRA Notes*, núm. 3, pp. 4-10.

35 Grandin, 1988, p. 31.

EVALUACION PRELIMINAR RURAL PARTICIPATIVA

La mayor parte de los métodos mencionados incluyen a foráneos que aprenden de las poblaciones rurales, y, a veces, a la par con ellas. No obstante, la modalidad de R-RA que hemos presentado tiene una orientación fundamentalmente extractiva. Cuando los foráneos obtienen información para identificar, elaborar, evaluar en forma preliminar, controlar y evaluar al final algunas clases de proyectos, el empleo de estos métodos de extracción resulta obvio. Pero el conocimiento también puede generarse por medio de enfoques más participativos, en los cuales la investigación y el análisis sean realizados en mayor medida por la misma población rural, en calidad de "dueñas" de la información, lo que le permite dar a conocer sus prioridades.

La evaluación rural participativa (PRA, por sus siglas en inglés) pertenece a la familia de los métodos que son participativos de distinta manera, se benefician de los demás enfoques y coinciden en muchos puntos con ellos. Los métodos PRA incluyen el desarrollo comunitario de los años cincuenta y de los sesenta, la dialógica y la concientización de Paulo Freire, la investigación-acción participativa y el trabajo de las ONG activistas de muchas partes del mundo, que han alentado a la gente pobre en el sentido de permitirle emprender su propio análisis y desarrollar su propia **acción**.³⁶

La PRA ha adaptado y desarrollado algunos métodos más de RRA, dentro de la modalidad participativa, permitiendo así que las personas del campo los utilicen cada vez más para su propio análisis. Los adelantos más recientes incluyen métodos participativos para la evaluación, administración y desarrollo de los recursos naturales de la comunidad, elaborados en Kenya por la Secretaría Nacional del Medio Ambiente, en asociación con la Clark University, y en la India por el Programa de Apoyo Rural Aga Khan en Gujarat, en asociación con el IIED.³⁷ Estos métodos se inspiran en el análisis de agroecosistemas desarrollado por Gordon Conway y otros, que se caracterizan por la importancia que conceden a los transectos, al análisis de acuerdo con la estación y de las tendencias, a los mapas sociales y a la identificación de problemas y oportunidades efectuada por y con los propios campesinos, todo lo cual conduce a la acción comunitaria.³⁸

36 Véase Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, Nueva York, Seabury Press, 1970; Ponna Wignaraja, 'Ten Years of Experience with Participatory Action Research in South Asia-Lessons for NGOs and Peoples' Organizations', en Richard Holloway, comp., *Doing Development: Government, NGO and the Rural Poor in Asia*, Londres, Earthscan Publications, en asociación con Cuso, 1989, pp. 30-40; David Watson y Richard Holloway, comps., *Changing Focus: Involving the Rural Poor in Development Planning*, Oxford y Nueva Delhi, IBH, 1989; y David C. Korten, comp., *Community Management: Asian Experience and Perspectives*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1987.

37 *Participatory Rural Appraisal Handbook*, National Environment Secretariat, Nairobi, y Clark University, segundo sonador, 21 de junio de 1989, y Charity Kabutha y Richard Ford, "Using RRA to Formulate a Village Resource Management Plan, Mbusangi, Kenya",

Más recientemente MYRADA, una ONG en el sur de la India ha ido más lejos en este sentido al desarrollar nuevos métodos, poderosos y populares, como los mapas y modelos participativos, haciendo hincapié en los cambios en la conducta de los forasteros y en los nuevos procedimientos para establecer una relación de interacción fructífera.³⁹

Un adelanto paralelo ha tenido lugar en la participación de los agricultores en la investigación agrícola. Se han desarrollado métodos para que los agricultores analicen mejor sus sistemas agrícolas, evalúen sus propias necesidades y mejoren la eficacia de sus experimentos.⁴⁰

La observación visual es un elemento común en la mayor parte de las PRA. Esto quiere decir que tanto la población rural como los forasteros pueden ver, conversar sobre, señalar a, manipular y alterar juntos los objetos físicos. Esto difiere del procedimiento de la entrevista por cuestionario, en el cual la información se transfiere de las palabras del entrevistado a las anotaciones privadas del entrevistador, sin que el primero pueda revisar o corregir lo que se escribe; luego la información se lleva lejos y es analizada en otro lugar, muchas veces por otra persona.

La observación visual adopta dos formas principales. La primera es una práctica sencilla y de sentido común que consiste en mostrar y hablar: conversar sobre una tecnología, una planta, un animal, la agricultura o la actividad social, *en el campo* o donde tiene lugar la práctica o actividad. La segunda es la diagramación compartida. Ésta puede adoptar muchas formas y se están inventando otras nuevas. Las fotografías aéreas pueden servir para delinear los mapas participativos; las personas del campo, en diferentes países y continentes, suelen interpretarlas con facilidad y entusiasmo.

en *RRA Notes*, núm. 2, pp. 4-1 1. Jennifer A. McCracken, *Participatory Rapid Rural Appraisal in Gujrat. A Trial Model for the Aga Khan Rural Support Program (India)*, Londres, IIED, 1988.

³⁸ Gordon R. Conway, Jennifer A. McCracken, y Jules N. Pretty, *Training Modes for Agroecosystem Analysis and Rapid Rural Appraisal*, Londres, IIED, noviembre de 1987. t.
³⁹ Véase *Experimental Agriculture*, vol. 24, núm. 3 (seis trabajos sobre la investigación-
rington, 1988); John Fenton y Ad-

participativa con agricultores, comp. por John Fararri g
enne-Martin, *Farmer Participation in Agricultural Research. A Review of Concepts and Prac-
tices*, AAU Occasional Paper, núm. 9, Londres, Overseas Development Institute, 1988;
Participatory Technology Development in Sustainable Agriculture, Leiden, Países Bajos,
ILETA, abril de 1989; Stephen D. Biggs, *Resource-Poor Farmer Participation (A
Research: A Synthesis of Experiences from Nine National Agricultural Research
Systems*, La Haya, Países Bajos, ISNAP., junio de 1989; Chambers, Pacey y Thrupp,
1989. Una bibliografía comentada del ODÍ sobre la participación de los agricultores en
la investigación está a punto de publicarse. ⁴⁰ Roland Bunch, *Two Ears of Corn: A Guide
to People-Centered Agricultural Improvement*, Oklahoma City, Oklahoma, World
Neighbors.

Los diagramas se han aplicado en la cartografía del uso de la tierra y de su tenencia para la planificación a nivel local, por y con la población rural, así como para identificar los límites entre los grupos sociales, ya sea mediante dibujos en láminas transparentes superpuestas, o directamente sobre las mismas fotografías, con lápices. Los mapas y otros diagramas y modelos se pueden trazar en el suelo, donde muchas personas pueden verlos, modificarlos y corregirlos. Pueden utilizarse piedras, bolitas, palos de diferentes tamaños y longitudes y otros materiales locales para compartir la cuantificación, jerarquización e identificación de tendencias. Pueden inventarse y utilizarse juegos analíticos de varios tipos; de este modo la información se pone a disposición de los foráneos que, de otra manera, no tendrían la oportunidad de compartirla visualmente. También hace explícitos para los campesinos los conocimientos que éstos ya poseen en forma menos definida; les ayuda a desarrollarlos y compartirlos; permite que los individuos los verifiquen entre sí, y mejora el análisis que la población rural hace de sí misma.- La evaluación rural participativa cambia e invierte los papeles: los investigadores foráneos se ocupan menos de extraer información y se desempeñan más como catalizadores v auxiliares. La investigación y el análisis pueden realizarse mejor con los rurales pobres. La gente siente más propios los nuevos conocimientos que se generan y durante el proceso adquiere una confianza que aumenta su capacidad. De esta manera, probablemente adoptarán proyectos e iniciativas de desarrollo más participativos y, por lo tanto, más sostenibles.

LAS POTENCIALIDADES Y LOS PELIGROS

La evaluación rural rápida (utilizamos este término aquí y en lo que sigue para referirnos también a la evaluación rural participativa) tiene muchas aplicaciones. Para decirlo con mayor claridad, estas aplicaciones incluyen evaluaciones de situaciones de emergencia, reconocimiento de los programas gubernamentales limitados por el tiempo y los requisitos políticos y la investigación de cuestiones específicas. Dos de estas aplicaciones merecen mención especial.

El proceso del proyecto

Como se ha afirmado o supuesto a todo lo largo de este volumen, la aplicación de la PRA en la información social puede mejorar considerablemente los procedimientos que actualmente utilizan para sus proyectos los organismos gubernamentales y de desarrollo.

La RRA puede utilizarse para compensar la tendencia de que en las primeras etapas de los proyectos dominen las cosas y no las personas, los expertos técnicos (ingenieros, economistas, biólogos y especialistas de las ciencias físicas) en lugar de los especialistas sociales, y los intereses de los más pudientes y no los de los más pobres.⁴¹ Un claro ejemplo de esto lo constituye la etapa de la identificación del proyecto. Si ésta se concibe en el sentido limitado de tener y establecer la idea de un proyecto, entonces quienes tienen intereses especiales o poder local influyen fácilmente en la identificación. El clásico texto de J. Price Gittinger, que dedica solamente una de sus 443 páginas a la "identificación", recomienda y tiende a perpetuar la identificación limitada y no participativa de los proyectos. El texto afirma:

La primera etapa del ciclo [del proyecto] consiste en encontrar los proyectos potenciales. Las fuentes de las cuales pueden provenir las sugerencias son muchísimas. Las más comunes serán los especialistas técnicos bien informados y los líderes locales. Mientras

realizan sus tareas profesionales, los especialistas técnicos tienen la oportunidad de identificar muchas áreas donde se consideran que una nueva inversión podría ser provechosa. Los líderes locales generalmente pueden hacer varias sugerencias sobre dónde se podrían realizar las inversiones.⁴²

En esta formulación, el proceso de identificación permanece abierto a los prejuicios normales de los profesionales y a las sugerencias de los miembros de las élites locales. Un enfoque semejante rara vez dará lugar a proyectos que intenten remediar las necesidades de los campesinos más pobres. En contraste, cuando el sistema de la PRA se utiliza para consultar con tranquilidad y sensibilidad a los menos favorecidos, esto permite analizar mejor sus condiciones y establecer sus prioridades, lo que a su vez deberá conducir a proyectos y agendas diferentes y más equitativos.

La RRA también tiene un importante papel que desempeñar más tarde, en el ciclo del proyecto. La etapa de evaluación preliminar parecería la más obvia, pero de igual o mayor importancia son las etapas de monitoreo y evaluación, las revisiones de medio término y los reajustes en el proceso de aprendizaje. El monitoreo y evaluación resultan superficiales con excesiva frecuencia, debido a que miden los indicadores que no reflejan los cambios en el bienestar o porque son incapaces de penetrar en la causalidad múltiple. Como señala Uphoff en el capítulo xiii, el monitoreo y la evaluación deben ser participativos y procurarán integrar tanto a los campesinos como a los funcionarios gubernamentales. Las aplicaciones longitudinales de los métodos de RRA a intervalos y el análisis participativo de tendencias pueden controlar y manifestar cambios, y las causas subyacentes de éstos, utilizando indicadores como, por ejemplo, los salarios reales de los trabajadores agrícolas, la inmigración y la emigración, la disponibilidad de combustibles según su tipo y uso, los cambios en la dieta y la situación nutricional de los niños. La RRA también puede proporcionar información rápida y exacta para retroalimentar una modalidad de ejecución del proyecto mediante el proceso de aprendizaje, valiéndose de la "planificación por aproximación sucesiva" y efectuando cambios en el transcurso de la ejecución. Si se emplea incorrectamente, la PRA podría reforzar los errores; pero si se emplea de manera adecuada y sin precipitaciones, este procedimiento puede mejorar considerablemente el desempeño.

Capacitación, conciencia y actualización

La segunda potencialidad de la RRA está en la capacitación y en la concientización. La RRA tiene muchas aplicaciones en las instituciones educativas y de capacitación, así como para la formación profesional del personal de las oficinas gubernamentales, las ONG y los organismos técnicos. En cuanto a la educación, Michael Cernea señala, en el primer capítulo, cuán decisivo es que las universidades eviten la promoción de nuevas huestes de expertos técnicos sociológicamente incompetentes o de sociólogos técnicamente analfabetos". La RRA, al nivel de equipo, constituye un medio poderoso para evitar o compensar este peligro. Induce un aprendizaje rápido en los colegas y en

⁴¹ Robert Chambers, 'Normal Professionalism and the Early Project Process', Discussion Paper, núm. 247, IDS, University of Sussex, julio de 1988.

⁴² J. Piice Gittinger, *Economic Analysis of Agricultural Projects*, 2a ed., Washington, D. C., Banco Mundial, 1982, p. 21

sus clientes por igual; derriba las barreras personales, departamentales e interdisciplinarias. Algunas instituciones de educación superior ya han utilizado la PitA con sus estudiantes y con el personal docente. El Instituto de Administración Rural en Anand, India, como parte de un curso de dos años, hace que su personal y sus estudiantes vivan un mes en una aldea con una agenda de temas para investigar, como las vidas y los problemas cotidianos de un grupo de gente de extrema pobreza. La Universidad de Khon Kaen, en Tailandia, al iniciarse 1985, había logrado que el personal de por lo menos 16 departamentos universitarios participara en la RRA de campo. Las experiencias de éstas y otras instituciones indican que como parte normal de la capacitación universitaria y de los institutos, una RRA bien realizada y enfocada en la población rural más pobre puede optimizar las facultades profesionales y generar un renovado compromiso social.

CUADRO XIV. 1. *Paradigmas físicos y humanos para el desarrollo*

<i>Aspecto</i>	<i>Físicos</i>	<i>Humanos</i>
Punto de partida	Cosas	Personas
Modo	Plano previamente establecido	Proceso de aprendizaje
Objetivos	Predeterminados	Evolutivas
Supuestos analíticos	Reduccionistas	Holísticas
Palabra clave	Planificación	Planificación participativa
Lugar de toma de decisiones	Centralizado	Descentralizado
Relación con los clientes	Controlar, inducir	Permitir, aumentar el poder
Métodos	Normalizados y Universalmente Aplicables	Diversos, localmente evolucionados y adaptados
Tecnología para los clientes	Paquete (repertorio) fijo de opciones	Variedad de opciones ("a la carta")
Producto del proyecto	Infraestructura	Competencia y elección

Los métodos de RRA también pueden utilizarse para la capacitación, concientización y actualización de las apreciaciones del personal de campo y de la sede de los gobiernos y de las ONG. Existe una potencialidad desconocida para capacitar al personal de campo en los métodos de RRA con objeto de que puedan percibir la diversidad de las condiciones rurales y relacionarse con ella, legitimando y apoyando acciones mucho más descentralizadas y diferenciadas al nivel local, distinguiéndose de las prácticas que actualmente prevalecen en las grandes burocracias de campo. Es posible enseñarle al personal métodos de entrevista como los que se utilizan para la jerarquización, mismos que los inducirán a conocer las categorías y los criterios de sus clientes rurales, así como a utilizarlos.

El personal más antiguo y de más elevada jerarquía, atrapado en los altos niveles de la burocracia de los centros urbanos, suele padecer un rezago de varias décadas por lo que

se refiere a su experiencia directa con las condiciones rurales, independientemente de lo que "aprenden" mediante el turismo del desarrollo rural teñido de prejuicios o por mediación de otras personas. Para ellos, los métodos de RRA resultan recomendables como una forma de liberarlos y actualizarlos por medio del contacto directo e informal con la población rural.

Los peligros de las iniciativas sin éxito

Los enfoques y los métodos de RRA también tienen sus peligros. Por ejemplo, podrían promoverse con excesivo entusiasmo, adaptarse muy rápidamente, realizarse mal y luego desprestigiarse para ser objeto de una defunción prematura e inmerecida, como ya ha sucedido con otros métodos de investigación innovadores. También podrían utilizarse precipitadamente, de modo que la RRA no sería sino una etiqueta más para legitimar el turismo del desarrollo rural, teñido de prejuicios y superficial. O podría interpretarse de manera indebida como un sustituto suficiente de la investigación social a fondo de la vida y de las condiciones rurales, de modo que debilitaría el apoyo de los estudios longitudinales válidos que siempre serán necesarios. Siempre serán valiosas algunas encuestas grandes y periódicas, como la encuesta nacional por muestreo en la India o el trabajo de campo extenso que realiza un antropólogo individual para su investigación básica, comprensiva y profunda. Pero estos esfuerzos pueden complementarse ahora con los nuevos métodos de R-RA. Si se utilizan correctamente --optimizando las opciones, compensando los prejuicios, triangulando y haciendo verificación cruzada, y aprendiendo rápida y progresivamente de y con la gente del campo- los métodos de P.RA proporcionan un medio cada vez mejor desarrollado, económicamente eficiente y más poderoso para recabar y analizar los datos sociales o de otro tipo.

Además, los métodos de RPA armonizan con los aspectos del nuevo paradigma del desarrollo, que coloca a las personas en primer lugar, no a los objetos. El contraste entre los paradigmas del desarrollo se muestra en el cuadro XIV. 1.

Estos contrastes pueden exagerarse. La mayoría de las iniciativas exitosas son una mezcla de elementos de diversos modelos de crecimiento. Los proyectos para la infraestructura física siempre serán necesarios. Requieren la aplicación de reglas universales, por ejemplo, en la construcción de un puente. Precisamente porque estas reglas son válidas universalmente, las obras físicas, como los puentes, son relativamente fáciles de ejecutar. Un reto mucho mayor lo representan los proyectos que incluyen a las personas además de las cosas. Como Bagadion y Korten lo han demostrado con las obras de riego en Filipinas, en el capítulo in, el enfoque participativo requiere un cambio básico de normas y actitudes; debe dejar de concebir exclusivamente la construcción de un sistema físico para desarrollar la organización social capaz de utilizar y sostener el sistema a largo plazo. En este volumen se han expuesto y analizado muchos otros casos y argumentos similares para apoyar al paradigma que pone en primer lugar a las personas.

CONCLUSIONES

Poner a la gente primero, y en primerísimo lugar a los más pobres, requiere acciones que respalden la organización y la potenciación de los más pobres para capacitarlos con objeto de que puedan formular demandas eficaces. Asimismo, requiere instituciones vigorosas y sólidas que cuenten con las políticas de apoyo correspondientes. La RRA, incluyendo la evaluación rural participativa, es un punto de acceso entre muchos otros.

Así, al hacer que los forasteros sean más autocríticos sobre lo que aprenden, y sobre lo que aprenden mal, y haciendo que su aprendizaje resulte más eficiente y actualizado; al crear un espacio en el que los pobres son escuchados y pueden participar; al alentar a los más necesitados a participar en el análisis, y al poner frente a frente a los pobres y a los funcionarios de alto nivel: en todas estas modalidades, los métodos de P.RA representan una potencialidad inconmensurable para cambiar la conducta, la conciencia y las políticas.

La sabiduría comienza por reconocer que somos nosotros, los profesionales, quienes constituimos una buena parte del problema, y que ellos, los más pobres, representan una buena parte de la solución. A finales de los años ochenta, estas apreciaciones tuvieron más aceptación que en la década anterior. En los años noventa, la aceptación conceptual puede traducirse en una acción más sistemática. Una inmensa carga inerte de valores, recompensas y comportamiento profesionales "normales" continúa impidiendo el cambio. Esto refuerza el aprendizaje desde arriba, no desde abajo; contribuye a que se proporcionen servicios a los más ricos, no a los más pobres, y reza en lugar de diferenciar. Por fortuna, hoy se cuenta con un medio para ayudar a revertir estas tendencias: la familia, cada vez más numerosa, de enfoques y métodos de RRA.

Cada vez, es mayor el número de profesionales en las entidades gubernamentales, en las universidades, en los organismos donadores y en las ONG- que reconoce y lleva a la práctica estos cambios efectuando una inversión de factores: anteponiendo la gente a los objetos, y a los más pobres a los menos pobres, aprendiendo de las personas en lugar de sólo enseñarles, descentralizando el poder y no concentrándolo, y valorando y apoyando la diversidad en contra de la uniformidad. La necesidad de colocar a los seres humanos en primer lugar se ve y se siente cada día con mayor intensidad, no sólo por lo que se refiere a los especialistas sociales, sino a través de toda la gama de disciplinas y departamentos universitarios. La RRA tiene un papel que desempeñar en el refuerzo y en la difusión de esta apreciación y en la convicción del movimiento para la justicia y el desarrollo sociales sostenibles. Por modesto que sea su papel, tiene la posibilidad de contribuir para que la de los noventa sea la década que logre poner progresivamente las cosas al revés, para que impere la diversidad y darle prioridad al pueblo. Los métodos se conocen mejor ahora, de modo que la falta de instrumentos no puede ofrecerse como excusa. Ya no es cuestión de saber qué hacer, sino de decidirse a hacerlo. Colocar al pueblo en primer lugar, con los más pobres a la cabeza, es ahora, mas que nunca un asunto de decisión y compromiso personal y profesional.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

**PARTICIPACIÓN, GESTIÓN Y CONFLICTO DE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA**

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

**CONVENIO DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN-
MECANISMO
GLOBAL.**

**SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTOS PARA COMUNIDADES
RURALES POBRES FIDAMÉRICA.**

CONFERENCIA ELECTRONICA:

***EXPERIENCIAS LOCALES DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN
ZONAS RURALES
POBRES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.***

**PROGRAMA AGUA PARA SIEMPRE
Obtención de Agua y Conservación de Suelos
a través de la Regeneración de Cuencas**

Raúl Hernández Garciadiego
Gisela Herrerías Guerra
Alternativas y Procesos de Participación Social A.C.
Vicente Guerrero 141 San Lorenzo Teotipilco, Tehuacán, Pue., México.

DETECCION DEL PROBLEMA DEL AGUA

En 1980, comenzó un proyecto de desarrollo en la semiárida región mixteca poblana, que pretende generar procesos de autodesarrollo sostenible de familias y comunidades campesinas marginadas a partir de un trabajo de promoción y organización popular cimentado en una metodología esencialmente educativa.

Desde el inicio fue evidente que el principal problema de la región es la falta de agua, al igual que en gran parte de nuestro país y del resto del mundo.

Para enfrentar esta escasez, muchos grupos campesinos solicitaron apoyo para perforar pozos profundos. Se decidió no impulsar la perforación de pozos por varias razones, entre ellas:

1. Una limitante ecológica.
- 2.- Una limitante económica.
- 3.- Una limitante legal.

Obtener más agua perforando pozos es como introducir más popotes al mismo vaso; tendremos más agua en el corto plazo, pero se acabará más rápidamente, por lo que el problema - en lugar de resolverse- se agravará en el futuro.

INVESTIGACIÓN "EL AGUA COMO RECURSO ESCASO"

Ante la magnitud del problema, en 1985 se realizó una importante investigación que analizó la lucha por el agua desde una perspectiva histórica analizando la interrelación de tres factores:

- La ecología regional-
- La tecnología utilizada en diversos periodos históricos, y
- La organización social que se ha generado para operaria.

En cada período, los pobladores se han organizado en diferentes formas y han utilizado diversas tecnologías para aprovecharla del mejor modo posible,

Sin embargo, el problema tiende a agravarse debido a tres factores principales:

- uno, el incremento de la población,
- dos, el inadecuado manejo de los recursos naturales de la región;
- y tres, el acceso desigual al agua disponible, concentrada injustamente en pocas personas y grupos de poder.

La tendencia de abatimiento de los mantos acuíferos nos dibuja un panorama catastrófico para el futuro cercano, mientras millones de metros cúbicos de agua de lluvia se desperdician cada año al correr por las barrancas sin dejar ningún beneficio, y causando serios daños a su paso.

ORIGEN DEL PROBLEMA.

Los habitantes de los cerros han talado bosques para vivienda y de combustible, para venta de madera, y para sembrar maíz.

Esta tala de subsistencia, se ha visto agravada por la inmoderada tala comercial. El sobrepastoreo también ha provocado que la vegetación no se reponga.

La acción combinada de la deforestación y el sobrepastoreo han hecho desaparecer la capa de vegetación natural, y esto provoca que el agua de lluvia no se infiltre ya hacia el subsuelo para recargar los mantos acuíferos, sino que escurra superficialmente por la pendiente, a velocidad creciente, arrastrando el suelo descubierto, hasta dejar solamente tepetate o piedras estériles.

El proceso de erosión va escarbando barrancas en donde antes había bosques.

Valle abajo, donde se encuentran tierras propias para el aprovechamiento agrícola, se perforan pozos para extraer agua y convertirlas en tierras de riego.

La conjunción de la erosión de los montes y la sobreexplotación de mantos acuíferos provoca un rápido descenso en los niveles.

Ante la escasez del recurso hidráulico, se hace atractiva la construcción de bordos o represas para embalsar el agua, pero además del problema del costo, las presas tienen una vida limitada debido a la gran cantidad de azolve que llevan las aguas, que inutiliza en pocos años la enorme inversión realizada.

LA SOLUCION: REGENERACION DE BARRANCAS:

Afortunadamente, los campesinos de la región no han perdido aún totalmente su vasta cultura hidráulica tradicional.

Los resultados de la investigación llevaron a la conclusión de que una solución adecuada sería emprender un programa de regeneración de barrancas y cuencas.

Con este fundamento, en 1988 nació el programa "Agua para Siempre".

El ciclo de regeneración es exactamente opuesto al proceso de deforestación.

En lugar de iniciar con la construcción de una gran presa para represar el agua al final de la barranca, se abordan primero los lugares más elevados en los cerros y colinas, en donde el agua de lluvia se empieza a juntar para producir una pequeña corriente.

OBRAS DE RETENCION EN LOS CERROS. En las pendientes escarpadas de los cerros se pueden iniciar las labores de regeneración ecológica utilizando zanjas trinchera, anillos de captación y reforestación con especies adecuadas.

Los objetivos de los trabajos en los cerros son: favorecer la formación de suelos mediante la reforestación, reducir la velocidad de escurrimiento de agua de lluvia, disminuir la erosión, propiciar la infiltración hacia el subsuelo, y conducir el agua retenida al lugar deseado dentro de la cuenca.

ZANJAS TRINCHERA. En pendientes escarpadas se excavan cepas alineadas con la curva de nivel para plantación de árboles o arbustos; la tierra extraída se coloca junto a la cepa, hacia abajo, formando un ligero arco que retenga el agua de lluvia que escurra y la concentre en la cepa para regar la planta.

REFORESTACION. En cada cepa se siembran árboles, arbustos o plantas perennes, adecuadas a la región y al clima, con bajo requerimiento de humedad y que requieran pocos cuidados.

ANILLOS DE CAPTACION. Para recoger el escurrimiento de agua de lluvia en los cerros que bordean una cuenca, se puede construir un anillo de captación, que es una zanja horizontal con una ligera pendiente bajo la curva de nivel para conducir el agua de lluvia obtenida hacia un punto determinado.

OBRAS DE APROVECHAMIENTO EN LOMAS. En lomas con pendiente menor a la que se encuentra en los cerros, se puede continuar la reforestación y se pueden realizar obras de captación de agua de lluvia como bordos y terrazas a nivel, así como agujajes para abreviar a los animales y para pequeña irrigación.

BORDOS Y TERRAZAS A NIVEL. Siguiendo la curva de nivel se construyen bordos de tierra excavando una zanja y amontonando y comprimiendo la tierra en el lado de abajo para formar un montículo.

COBERTURA VEGETAL. Donde existan suelos someros que permitan sustentar vegetación natural, se puede propiciar el recubrimiento del suelo con pastos adecuados que proporcionen una cobertura al terreno, evitando la erosión y favoreciendo la infiltración del agua.

JAGUEYES O AGUAJES PARA GANADO Y MICROIRRIGACION. En pequeños lugares con menor pendiente pueden construirse jagüeyes o agujajes, excavando el suelo y colocando el relleno como bordo colina abajo.

OBRAS DE REGENERACION EN BARRANCAS. Las barrancas se formaron donde el agua encontró suelo más débil, al que pudo erosionar con mayor facilidad.

La regeneración se hace restaurando el suelo en estos puntos donde el agua ha excavado, construyendo terrazas mediante represas filtrantes y levantando bordos de tierra siguiendo las curvas de nivel en los terrenos adyacentes.

REPRESAS FILTRANTES DE PIEDRA ACOMODADA. En cada uno de esos puntos donde la corriente no es fuerte, se obstruye el paso del agua mediante la construcción de pequeñas represas filtrantes o terrazas pequeñas, pudiendo utilizarse diversos modelos y técnicas de acuerdo a las condiciones del terreno y a los materiales disponibles.

Las represas filtrantes retienen los materiales sólidos aguas arriba y permiten una filtración del agua con menor velocidad, facilitando su control y alargando el tiempo de escurrimiento.

REPRESAS FILTRANTES DE GAVIONES. Si la corriente es más fuerte y amenaza derribar un muro de piedra simplemente acomodada, conviene construir represas de gaviones con cimientos y empotramiento de mampostería para darle resistencia contra el embate de la corriente.

Las presas de gaviones están armadas con una serie de cajones de malla de alambre galvanizado, rellenos de piedras, amarrados unos a otros, por lo que tienen gran resistencia para enfrentar corrientes turbulentas.

Una vez terminada una represa corriente arriba, se identifica el siguiente lugar aguas abajo en donde se pueda construir otra similar junto con sus bordos correspondientes, para ir deteniendo el agua en diferentes niveles según lo exija la pendiente del terreno, continuando corriente abajo hasta llegar al cauce principal.

Al disminuir la velocidad y fuerza del torrente inicial mediante el estancamiento provisional del agua en diversos puntos, se logra el control de los dos recursos naturales involucrados: el suelo y el agua. el suelo acarreado por la corriente se asienta en el lecho de las terrazas montaña arriba, en donde debe estar, formando excelentes terrenos para cultivo en lugar de ser arrastrado corriente abajo; * se obtiene un espejo de agua temporal que puede servir para abreviar ganado, mientras que una parte se filtra lentamente a través de las oquedades de la represa hacia las partes más bajas de la barranca y otra porción se infiltra en el suelo, recargando los mantos freáticos.

A través del tiempo, estos dos fenómenos producirán un doble efecto benéfico:

* la acumulación de tierra fértil en las hondonadas producirá un efecto similar a la cicatrización, cerrando la herida de la barranca, con lo que poco a poco se cubrirá de vegetación natural favorecida por las condiciones de humedad que encontrará, y, acumulación de azolve funcionará como esponja que captará una gran cantidad de agua y la soltará lentamente a través de la represa filtrante, logrando un pequeño flujo que se prolongará por varios días o semanas, convirtiéndose en un arroyo semi-permanente, en lugar del estéril torrente que corría anteriormente durante unas cuantas horas.

En una cuenca larga, donde puedan construirse múltiples represas y terrazas, la corriente que se logra puede llegar a ser permanente, y su flujo aumentar a medida que se complete la regeneración de la cuenca hasta las montañas más altas de la cuenca.

Cuando exista suelo suficiente en toda la extensión de una barranca nivelada mediante la deposición de azolve, podrán sembrarse árboles frutales y plantas perennes diversas que, además de producir frutos para la población, auxiliarán a las represas en la labor de retener la tierra asentada, y con su sombra estarán reduciendo la evaporación del valioso líquido.

Conclusiones

Este sistema integral de regeneración ecológica de cuencas presenta otras ventajas importantes adicionales:

Al ser una obra que requiere inversión mayoritaria en mano de obra, su realización exige una importante participación comunitaria, por lo que los recursos invertidos en su construcción estarán brindando empleo a la población del lugar durante el tiempo que no dedican, a la agricultura, reduciendo la necesidad de migración estacional hacia las ciudades y hacia el extranjero.

El proceso constructivo del sistema, al ser una sumatoria de pequeñas obras hidráulicas escalonadas en lugar de una gran obra monumental, permite su construcción gradual, de acuerdo a la disponibilidad de financiamiento y mano de obra, con lo que se estará obteniendo un beneficio tangible desde la primera represa que se construya corriente arriba.

Por estas dos razones, este proyecto no genera una gran dependencia del exterior para construirlo y mantenerlo, por lo que las comunidades pueden iniciarlo y continuarlo en la medida de su propia capacidad en caso de contar con escaso apoyo externo para realizarlo.

Además, existe un importante antecedente cultural para este tipo de obras en las represas, jagüeyes, terrazas y presas prehispánicas construidas en diferentes periodos y que actualmente están en operación. No se trata de una propuesta nueva, ajena a la cultura local, sino que se trata de una respuesta propia de la región para resolver su problemática, respuesta que había sido relegada por el embate de la tecnología moderna, que en poco tiempo ha mostrado su inadecuación.

Este tipo de obras proporcionan un beneficio directo a la población que la realiza en sus tierras y - por otra parte - está produciendo un beneficio a toda la región al alimentar los mantos acuíferos. Sumando múltiples obras de este tipo a lo largo de los montes que bordean los valles aluviales, la recarga de los mantos que se obtendrá será muy importante, ayudando a mantener su nivel, lo que, aunado a las acciones de reforestación y de uso adecuado del agua disponible, ayudará a solucionar en gran medida la escasez actual y futura del preciado líquido en la región.

El enfoque educativo y organizativo del programa se comprende mejor señalando que en realidad el programa "Agua para Siempre" no construye presas, sino que construye personas que construyen presas.

CONVENIO DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN-
MECANISMO GLOBAL.
SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTOS PARA COMUNIDADES RURALES
POBRES-FIDAMÉRICA.

EXPERIENCIAS LOCALES DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN ZONAS
RURALES POBRES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Programa de Sub-cuencas hidrográficas en condiciones semi-áridas

Emater M.G.
Marcelo Caio Libanio Teixeira
Rua Pires e Albuquerque, 340
39.400.057 - Montes Claros - M.G.

Telefono: 02138- 221.9055
Fax modem: 02138-221.1813
E-mail : emdtmtcl@connect.com.br

Coordinador técnico
1999

Sumario

La region semi-árida se caracteriza por un régimen torrencial de lluvias, concentrado de octubre/noviembre a feberero/marzo, elevada evapotranspiración y una vegetación sub-caducifolia constituida básicamente de cerrado. El periodo seco posterior a este breve periodo lluvioso, con media anual de 800 a 1000 mm, es una característica regional desde su ocupación cerca de 400 años atrás.

La región semi-árida del norte de Minas Gerais es un foco de pobreza inalterado a pesar de las diversas acciones gubernamentales desarrolladas por los gobiernos Estatal y Federal. Las políticas públicas que financiaron las actividades económicas que potencialmente desarrollarían la región terminaron por degradarla manteniendo prácticamente inalterada la situación sócioeconómica regional y, por que no decirlo, agravando esta situación. Los efectos son gravísimos: Los rios se secaron; los conflictos por el uso del agua son frecuentes y cada vez mas agudos; bosques nativos fueron sustituidos; los pastos fueron arrasados, la flora y fauna del cerrado fue diezmada y la población local asistió, durante los treinta años pasados, a la destrucción de su único patrimonio, la naturaleza.

La región norte minera, debido a sus características climáticas, posee fauna e flora dentro de un medio ambiente de extrema sensibilidad y fragilidad, debiendo por lo tanto ser considerados frente a las intervenciones en pro del desarrollo regional.

La red hidrográfica regional y la población ribereña sufrieron y aún sufren los efectos de esta política de ocupación e inversión económica y han visto su patrimonio hídrico apropiado por productores más biem establecidos, financiando equipos de irrigación incompatibles con la región semi-árida y sus condiciones sócioeconómicas y ambientales, a través de los bancos federales que implementan las políticas de desarrollo regional para todo el nordeste brasileño.

Lo que cambió fueron las condiciones de cobertura vegetal regional, el cerrado (sabanas), (un tipo de vegetación que cubre grandes extensiones del Estado de Minas Gerais y que permite la

recarga de acuíferos y la existencia de gran parte de la reserva hídrica del estado) la minería desordenada como alternativa casi única de actividad económica y su efecto sobre la hidrología regional.

Los ríos se secaron (había cerca de 418 arroyos y pequeños ríos), se tomaron intermitentes y la presión sobre los recursos hídricos regionales por los incentivos a la irrigación pública y privada, acabaron por agravar todavía más este proceso. Conflictos de uso de agua vienen aconteciendo con cierta frecuencia.

La sub-cuenca hidrográfica como unidad de planeación, inversión y análisis permite la adecuación de programas gubernamentales en un contexto donde se conocen las particularidades sócio-económicas, culturales y ambientales de las poblaciones beneficiarias, confiriendo a la acción del gobierno mayor eficacia en la aplicación del dinero público con resultados visibles dentro de una planeación de mediano y largo plazo.

A Emater, lanzó directrices que buscan priorizar una acción que tenga como base el desarrollo regional sustentable, haciendo disponible uno de los principales factores limitantes al crecimiento del norte de Minas, o sea, el agua. Para tal efecto, se movilizó en torno al Programa de Manejo Integrado de Sub-cuencas en condiciones semiáridas, para todo el norte de Minas.

El programa se basa en la organización de los usuarios en torno del manejo de los recursos hídricos, buscando, de forma participativa, las demandas de los usuarios para el desarrollo local, basados en la creación de comités de cuenca, como está previsto en la Ley 9433, de recursos hídricos.

LA OCUPACIÓN ECONÓMICA DE LA REGIÓN

La ocupación económica de la región norte del Estado de Minas Gerais se caracteriza por tres fases distintas, que de alguna forma, llevaron a la región al cuadro actual que se puede definir como degradación socio-ambiental.

La primeira fase se caracteriza por el avance de la ganadería que fue la primera actividad económica regional. El transporte de ganado via el Rio San Francisco acabó por fijar parte de este contingente humano proveniente del norte del país en los pequeños arroyos y ríos que forman la cuenca de ese río. La tierra era desmontada por los colonos, eran hechos cultivos de subsistencia y, después del agotamiento de los suelos, se establecían pastos.

La segunda fase de este proceso de ocupación económica se caracterizó por inversiones privadas para la implementación de una política de recursos naturales renovables ligada a incentivos fiscales. Estas actividades promovieron la sustitución de la vegetación nativa por el monocultivo de eucalipto y pino; las tierras se concentraron en manos de grandes grupos empresariales y la población se transformó en jornaleros.

La tercera fase se caracterizó por la fiebre de la irrigación como solución para el desarrollo de una región considerada marginal, con un millón y medio de personas. En el afán de desarrollar la región, fueron creadas líneas de crédito para la implantación de proyectos de irrigación pública y privada. Los efectos de estas inversiones, desde el punto de vista socioeconómico y ambiental nunca fueron analizados. Los ríos se secaron debido a la explotación inadecuada de los recursos naturales y los conflictos por el uso del agua son cada vez más frecuentes ya que la presión sobre los recursos naturales cada día es mayor.

El manejo de estos recursos, a pesar de ser regulados por una de los mejores Códigos de aguas del mundo, es deficiente desde el punto de vista de la actuación de los órganos públicos y desde el punto de vista de la organización de la sociedad a nivel local.

La escasez hídrica regional y la sequía son condiciones inherentes a la región y se manifiestan cada año de forma más intensa o más moderada, tratados de forma no sistémica y no intensiva sino localizada y con objetivos asistenciales de cortísimo plazo. Sin duda la falta de agua superficial en los ríos es el más reciente y visible de estos efectos.

La situación ambiental y la forma de convivencia y enfrentamiento de esta situación provocó el agravamiento del éxodo rural y la creciente migración de esta población hacia los grandes centros en busca de nuevas oportunidades de trabajo y subsistencia. Las pequeñas propiedades de la región no fueron fortalecidas y las condiciones de la estructura agraria local fueron modificadas, generando exclusión de esta población en relación al acceso al crédito y a las posibilidades de inversión en el área productiva.

Esta situación relaciona de forma contundente la población regional con la forma de explotación de sus recursos naturales y muestra la relación estrecha y directa de los efectos que la degradación ambiental acarrea al desarrollo social y económico de la región semiárida.

La peculiar fauna y flora de la región deben ser preservadas sean cuales fueren las alternativas para el progreso regional. Entretanto, tan importante como la preservación del medio ambiente es la certeza de que, dentro de esta peculiaridad, existe una población local que por siglos ha sobrevivido a la explotación permanente de este medio ambiente. Esto ha propiciado la existencia

de un conocimiento y tecnología locales, considerado por los medios científicos como rudimentarios y por tanto sin importancia. Esta tecnología local es un híbrido tecnológico del conocimiento de las poblaciones indígenas y de los primeros colonizadores que llegaron a través del Río San Francisco, constituyendo las primeras comunidades a lo largo de sus afluentes.

La perspectiva de sub-cuenca hidrográfica o watershed o catchment area La subcuenca es un área de drenaje geográfica y naturalmente delimitada, donde un conjunto de comunidades sobrevive, a través de sus actividades económicas, ocupación ambiental, actividades agrícolas, forestales y de explotación. 10% de la población del mundo vive en áreas montañosas 40% de la población del mundo vive en los planos adyacentes

50% de la población mundial depende directamente de la manera como las subcuencas sean manejadas (World Conservation Strategy, 1980)

SUB-CUENCAS HIDROGRÁFICAS

- Generan condiciones propicias para que ocurran cambios radicales
- Indicadores socio-económico ambientales
- Desarrollo autosustentado
- Manejo colectivo
- Despierta la conciencia colectiva
- Promueve la movilización social
- Promueve la integración interinstitucional

Sub-cuencas hidrográficas

Una región semi-árida y sus características climáticas deben ser consideradas en cualquier iniciativa de intervención de la realidad local teniendo en cuenta su desarrollo socio-económico. Cualquier proceso de desarrollo que se pretenda no puede tener por finalidad la preservación ambiental pura y simplemente, sino que debe considerar sobretodo a la población local que vive de la explotación de los recursos naturales de la región. La cuestión, entonces, pasa a ser a de localizar un contexto en el cual la planeación pueda considerar esta población local tomando en cuenta el medio ambiente en que ella está inserta.

Como se mencionó anteriormente, la escasez hídrica define el proceso de desarrollo regional en el norte de Minas. El agua es el recurso natural regional mas escaso y por eso es recurso esencial para la sobrevivencia de la región y es un recurso compartido por todos los usuarios sin distinción de su Posición económica dentro de ese contexto.

La unidad de planeación que se consolida dentro de esta conyuntura es la subcuenca hidrográfica, la menor unidad de conservación de las grandes cuencas, donde la gran mayoría de la población local rural se establece en torno a sus estrategias de sobrevivencia y convivencia con la sequía.

La subcuenca hidrográfica se consolida como la mas coherente unidad de análisis e intervención para el desarrollo de la región semi-árida del norte de Minas Gerais por integrar la población local al contexto ambiental donde esta población se encuentra inserta, permitiendo aplicar los criterios de desarrollo sustentable al relacionar al hombre con los recursos naturales que lo sustentan.

Por tanto las acciones no pueden ser desarrolladas aisladamente como son caracterizadas las acciones de los órganos públicos.

Programa de Manejo de Subcuencas Hidrográficas em Condiciones Semi-Áridas

Considerando las condiciones socioeconómicas y ambientales descritas antes, Emater-MG. Comenzó a ejecutar el Programa de Manejo Integrado de subcuencas Hidrográficas, que cambia el carácter de la asistencia técnica a fin de hacerla mas adecuada a la realidad regional.

La estrategia del programa pretende desarrollar una subcuenca hidrográfica en cada municipio del norte de Minas a fin de que se genere a nivel local el saber hacer necesario para la expansión de la experiencia. La subcuenca, en este caso, se convierte en la unidad de planeación e de inversión, trabajando en un contexto donde se inserten las poblaciones rurales que deben manejarlas. Este es un abordaje mas holístico (en el sentido de trabajar en sus variados aspectos) y más sistémico pues considera la subcuenca hidrográfica como um sistema donde la interdependencia entre los diversos actores es generada a partir del agua, recurso natural vital y escaso.

Primero. "Las actividades que se emprendan, deben tener como objetivo satisfacer las necesidades fundamentales de la comunidad; los primeros proyectos deben iniciarse atendiendo a los deseos expresados de la población".

En el análisis del contenido de este principio vemos que uno de los objetivos esenciales del desarrollo de la comunidad, es satisfacer las necesidades más importantes, con pleno conocimiento del ambiente físico, social, cultural y económico, Este hecho, en consecuencia, nos conduce al campo de la investigación y ejecución, previa la tramitación correspondiente.

Segundo. "El mejoramiento de la comunidad puede lograrse mediante actividades inconexas en cada esfera esencial; sin embargo, su desarrollo total y equilibrado requiere una acción concertada en colaboración de programas de fines múltiples".

Este principio se refiere al hecho de que el mejoramiento de la comunidad, puede lograrse con actividades casi aisladas. A pesar de esta posibilidad, el desarrollo integral de la comunidad requiere de la concurrencia armonizada de otras fuerzas basada en una programación de múltiples actividades, que tiendan a la consecución de un ideal común para alcanzar el bienestar de la propia comunidad.

Tercero, "El cambio de actitud de la población es tan importante como las realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo de la comunidad en sus primeras etapas".

Este principio indica que el cambio de actitud es importante en el desarrollo de la comunidad:

Las transformaciones socioeconómicas, no sólo son consecuencia de la aplicación científica y técnica de una doctrina, sino también, en alto grado, son el resultado de la actitud individual y colectiva de una comunidad. El cambio de la conducta social, es sumamente importante en el proceso del desarrollo comunal.

Cuarto. "El desarrollo de la comunidad tiene por objeto lograr una mayor o mejor participación de la población en los asuntos locales, la revitalización de las formas existentes de gobierno local, y sirve de transición hacia una administración local y eficaz en los lugares donde ésta no exista todavía".

Según este principio, la población debe participar en las actividades de la localidad y constituir formas de gobierno local para que el cambio de vida no sea brusco, sino lento, progresivo y convenientemente regimentado,

Quinto. "La identificación, el estímulo y la formación de dirigentes locales, deben constituir un objetivo esencial en todo programa".

Es primordial la formación de líderes en una comunidad, como elementos de colaboración y de ascendencia en el seno de ella. Para esta formación deben tenerse en cuenta la experiencia, las condiciones especiales, el trato franco y cordial que pueden tener como dirigentes y la actitud que despliegan en beneficio de la sociedad.

Sexto. "La mayor participación de las mujeres y los jóvenes de la comunidad robustece los programas en los proyectos de desarrollo, les da una base más amplia y asegura un progreso duradero".

Este principio se refiere a la participación de la juventud que por su dinamismo realiza labor más efectiva, debido a su permeabilidad a los cambios de patrones culturales y a la ausencia de prejuicios y vicios, que en muchos casos impiden la transformación de estructuras.

Por otra parte la intervención de la mujer, por las condiciones especiales que posee, invita a la competencia en el trabajo, lo que permite obtener mayores éxitos en actividades que se llevan a cabo.

Séptimo. "Para tener plena eficacia, los proyectos comprendidos por el esfuerzo propio de la comunidad requieren ayuda intensa y amplia del gobierno".

Es esencial la ayuda técnica y económica del gobierno, para que los programas de desarrollo de la comunidad, puedan llenar su verdadero cometido. La experiencia nos demuestra que los pueblos postergados, generalmente carecen de medios suficientes para efectuar una obra de verdadera transformación comunal.

Octavo. "La aplicación de un programa de desarrollo de la comunidad en escala nacional requiere la dotación de normas oportunas, disposiciones administrativas concretas, la contratación y capacitación del personal, la movilización de los recursos locales y nacionales y la organización de investigaciones, experimentos y evaluaciones".

Para la ejecución de un programa de desarrollo de la comunidad, es indispensable la intervención de factores y condiciones especiales, para lograr los objetivos que se persiguen. Deben tomarse en cuenta estos hechos en los trabajos de planificación nacional, regional y local; así como de las disposiciones administrativas, en la elaboración del presupuesto, programas, etcétera. No está demás decir que el personal que conduce el programa no solamente debe tener capacidad técnica, sino aptitudes y emoción social para llevar adelante esta obra trascendente.

Noveno. "Los recursos de las organizaciones no gubernamentales y voluntarias debe aprovecharse plenamente en los programas de desarrollo de la comunidad en el plano local, nacional o internacional". La cooperación técnica y económica de los organismos internacionales, es indispensable, ya que la experiencia de estos asegura resultados satisfactorios, así como la que proporcionan otras instituciones de bien social, para lograr un desenvolvimiento armónico integral de la comunidad.

Décimo. "El progreso económico y social en el plano local exige un desarrollo paralelo más amplio en la escala nacional".

Este principio se refiere a la acción coordinada de un plan nacional del desarrollo de la comunidad. No se concibe un programa de desarrollo de la comunidad que esté aislado del plan de un país, porque de éste se desprende la planificación de los programas locales; de no ser así, surgiría el riesgo de un fracaso. (7)

4 . PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD PARA EL DESARROLLO

La experiencia ha demostrado que para iniciar toda labor de mejoramiento comunal es indispensable tener presentes ciertos principios generales que fundamentan todo buen trabajo de organización en la comunidad.

Algunos de estos principios que motivan la acción o el proceso, son los siguientes:

PRIMER PRINCIPIO

El conocimiento de la comunidad en todos sus aspectos, no es el primer paso en la organización de la misma para mover su desarrollo. En nuestra condición de directores generales de educación, inspectores escolares de zona, directores o maestros de escuela, así como también, médicos, ingenieros, trabajadores sociales, etcétera, como participantes en la elaboración o ejecución de programas de desarrollo comunal, debemos hacer lo posible por tener un conocimiento de la comunidad, ya sea mediante el estudio sistemático de la misma, o documentándonos de la mejor manera para conocer las condiciones socio-económicas, políticas y culturales en que se encuentra. Dicho conocimiento nos permitirá poder intervenir, sin correr el peligro de incurrir en error, en la elaboración de programas con el fin de auspiciar una mejor organización de la comunidad para su desarrollo.

Cuando se intenta organizar a la comunidad y formular planes de desenvolvimiento en cualquier aspecto, sin tener un conocimiento previo de la misma, no sólo se corre el peligro de lamentar un fracaso, sino también de crear graves problemas y conflictos que son totalmente negativos en todo programa de desarrollo comunal.

El estudio de la comunidad se lleva a cabo mediante la investigación, de la que nos ocuparemos en el siguiente capítulo. Ahora, únicamente, por la importancia y significación que tienen dentro de la organización, vamos a señalar algunos de los aspectos más importantes que no deben olvidarse al efectuar el análisis de esta cuestión.

a) Situación geográfica. Localización exacta, extensión, topografía, facilidad vial y de transportes, límites, clima, etcétera; datos que nos permitirán llegar a conclusiones respecto de la influencia que el medio ejerce en la conducta y en las actitudes del grupo.

b) Antecedentes históricos. Fundación de la comunidad, para deducir qué factores le imprimieron ciertas características en su formación social y si aún continúan influyendo en su estancamiento o desarrollo. Un ejemplo: si una población construida en sus orígenes alrededor de la iglesia o de una plaza sigue, por lo general, conservando todavía la configuración que tuvo al principio. Si logramos determinar qué motivos llevaron a ciertos individuos a sentar las bases de una comunidad y relacionamos dichos motivos con su forma, podremos forjarnos una idea bastante clara del patrón de vida social que vamos a estudiar. (8)

c) Recursos y potencialidades. Recursos naturales. Conocimiento de sus recursos naturales: suelo (calidad, utilización en la agricultura y ganadería); formas de tenencia de la tierra (latifundios, minifundios, mediana propiedad, propietarios, arrendatarios, etcétera, aguas, flora y vegetación natural, fauna, minerales (metales preciosos e industriales, materiales de construcción); fuentes naturales de energía (carbón, petróleo).

d) Recursos humanos. Población, densidad, distribución, sexo, edad, crecimiento, condiciones vitales; población económicamente activa que produce bienes y servicios y recibe remuneración o beneficios monetarios por su trabajo en los tres sectores clásicos de la producción: primario o extractivo, secundario o de transformación y terciario o de servicios; grado ocupacional; educación (analfabetismo y educación sistemática en todos los niveles); rendimiento (aporte por persona al año, al producto bruto nacional), en los sectores clásicos de

la producción; virtudes (afán de superación, dinamismo o espíritu de trabajo en grupos, espíritu comunitario o de solidaridad, responsabilidad, espíritu de ahorro).

e) Recursos institucionales, de equipo, financieros y de intercambios. Instituciones públicas, instituciones privadas, vías de comunicación, transportes, electrificación, explotaciones y empresas, depósitos de ahorros y bancarios, comercio, etcétera.

Es muy conveniente realizar un cuidadoso estudio de los recursos de la comunidad (naturales, técnicos, humanos, etcétera); toda vez que constituyen el proceso central de la organización de la misma. Todos los recursos son importantes, pero los más valiosos son los humanos. Hay que tener presente que los seres humanos son los medios activos de producción, de riqueza; son los elementos insustituibles para organizar la comunidad con fines de elevación del nivel de vida, y las fuerzas que guían las pautas o normas acordes con los patrones culturales de la misma.

Conocimiento de la familia. Dentro de los recursos humanos está considerada la familia como la institución en la que se practican más intensa y organizadamente todas las actividades sociales elementales y, por lo mismo, como portadora de la cultura, transmite a sus miembros: conocimientos, costumbres, hábitos, tradiciones, etcétera.

El estudio de la familia es de gran importancia para promover la mejor organización de la comunidad y dentro de la misma hay que conocer los tipos de familia existentes, su organización material (vivienda, presupuestos familiares, tipos de alimentación, vestimenta); su organización espiritual (hogar, cómo está constituido); características psicosociales: costumbres, hábitos, normas socioculturales predominantes, la educación de los hijos en el seno de la misma y la institución del matrimonio.

g) *Salud e Higiene.* El cuidado y defensa del potencial humano es básico en el desarrollo de la comunidad. Por eso es indispensable conocer las condiciones que presenta en relación con la conservación de la salud de sus miembros y la manera de prevenirlos de las enfermedades.

12) *Recreación.* Es también importante conocer los medios recreativos existentes y las normas socioculturales respecto al empleo de las horas libres.

i) *Organización social, económica, política y religiosa.*

El conocimiento de la organización social, como de la organización económica, política y religiosa existentes, es de gran importancia porque pueden ser factores determinantes de signo positivo o negativo en su desarrollo integral. Los aspectos más importantes que se deben conocer son los siguientes:

1º. *Organización social.* Descripción y análisis de los diferentes grupos existentes en la comunidad, las clases sociales, los grupos étnicos y los grupos laborales.

2º. *Organización económica.* Características generales de la población activa que desempeña funciones dentro de la organización económica; niveles de remuneración; significado del trabajo para las diferentes clases; organización de los sectores económicos; instituciones económicas,

3º. *Organización política.* Descripción de las instituciones políticas y administrativas, actividad pública, política y administrativa; el gobierno de la comunidad; actitudes y conducta de los habitantes con respecto al gobierno e instituciones de la comunidad; formación de la opinión pública (prensa, radio, televisión); distribución ideológica de la población en sus diferentes estratos; seguridad pública y delincuencia.

4º. *Organización religiosa.* Organización de la iglesia, distribución de los habitantes según su religión; actitudes religiosas en los distintos grupos de la población.

j) *Dirigentes comunales, (líderes).* También es muy importante identificar la clase de líderes que influyen en uno o en otro sentido en la comunidad y conocer sus características y la naturaleza de sus relaciones.

El liderazgo es un fenómeno social que resulta de las relaciones recíprocas de seres humanos en interacción.

El líder en la comunidad y especialmente en la comunidad rural, es uno de los factores determinantes del éxito o fracaso de los programas de desarrollo comunal. Al final de este trabajo agregamos una explicación amplia y pormenorizada en relación con el fenómeno del liderazgo. (Véase anexo 2.) Resumiendo: el estudio de la comunidad nos permite el conocimiento de su organización tradicional y de los recursos con que cuenta. Dentro de este panorama debemos actuar siempre y auspiciar, en la misma, mejores formas de organización y perfeccionar las existentes con fines de desarrollo. "Muchas de las formas de organización social en la comunidad son espontáneas y pocas son conscientes, dice el sociólogo Ricardo Pozas Arciniegas, con el estudio de la comunidad para la promoción, se busca la manera de hacer conscientes muchas de las formas espontáneas así como la creación de nuevas formas de organización que permitan utilizar mejor los recursos humanos, técnicos y materiales para el progreso de la comunidad. (9)

SEGUNDO PRINCIPIO

Difusión adecuada de las ideas, de las prácticas o de los principios técnicos que se piensa introducir para crear un clima apropiado para el éxito del trabajo. Toda idea nueva, toda práctica, todo procedimiento técnico que se piense introducir en la comunidad, tiene el significado de una variante cultural; y como tal, encontrará la resistencia que se ofrece a lo que no se conoce. Quienes participamos como agentes para el cambio, debemos tener especial cuidado en detectar la reacción de la gente. A veces esto no es muy fácil si tomamos en cuenta que al igual que las personas, las comunidades tienen semejanzas y diferencias. En las zonas rurales, la experiencia en trabajos realizados confirma lo que vamos a exponer.

Generalmente se encuentran reacciones negativas manifiestas. Con el gesto la palabra y hasta los hechos, una comunidad puede mostrar su repudio a una idea o a un proyecto de mejoramiento. En otras ocasiones la situación se presenta de manera diferente: los habitantes permanecen callados, o asienten con mucha facilidad a lo que se dice. En ambos casos tenemos que tomar debida nota pues el silencio del grupo puede ser una manera de expresar su duda, su desconfianza, su rechazo a la variante cultural. De la misma manera, la aceptación rápida no es signo de una interpretación consciente de lo que se les propone.

Para estar seguros de lo que pensamos que ha de llevarse a cabo en la comunidad para adaptarla al cambio, es necesario que la información que se les ofrezca se encuentre conectada con la realidad en que vive la gente, con sus preocupaciones y con sus problemas.

TERCER PRINCIPIO

Establecer relaciones de amistad y confianza con los habitantes. Ganarse la amistad y la confianza de los habitantes de la comunidad constituye una garantía para el éxito del trabajo. Sea que lleguemos a la comunidad como maestros, agentes de extensión agrícola, promotores del saneamiento ambiental o funcionarios de alguna institución participante en programas de desarrollo comunal, los habitantes tratarán inmediatamente de catalogarnos conforme a lo que saben de nosotros, a lo que conocen de nuestras actividades o a lo que han oído acerca de la institución a la que pertenecemos y siempre estarán pendientes de nuestros actos y de nuestra manera de proceder.

Nuestra conducta, actitudes y manera de establecer relaciones con los miembros de comunidad ha de ser entonces de lo más franca y cordial para ganar su amistad y confianza, Dice T. R. Batten "En todo país y en cualquier clase de trabajo de comunidad, el trabajador debe ser amistoso y considerado, no un burócrata". (10)

La amistad y confianza que se debe afianzar en la comunidad con la finalidad de trabajar por su mejor organización, ha de llevarse a cabo con todos los miembros de la misma y cuidando de no establecer preferencias. A este respecto sostiene Ricardo Pozas Arciniega "Si se actúa desconociendo las fuerzas contrarias que están organizadas en la comunidad, se puede caer en una promoción que beneficie a los enemigos del progreso, y que dé como resultado mayor miseria y explotación de la comunidad en lugar de bienestar y progreso". (11)

CUARTO PRINCIPIO

Asegurar la participación en el trabajo del mayor número de miembros. La organización de la comunidad con fines de mejoramiento, necesita de la participación y del esfuerzo cooperativo de todos sus miembros, o por lo menos: de la mayor parte de los mismos para que pueda adaptarse al cambio. (En el capítulo segundo ya nos hemos referido al cambio). Ahora solamente vamos a dar dos recomendaciones que no son fruto de la consulta bibliográfica sino de la experiencia en trabajos realizados en zonas rurales.

Primera: hay que procurar desde la iniciación de las actividades, que los miembros activos de la comunidad adviertan que se les guarda toda la consideración posible y que siempre constituirán una fuente permanente de consulta. Segunda: debemos estimar que lo que más necesita la gente, y sobre todo la de las zonas rurales, para participar activamente en cualquier actividad que promueva su mejoramiento, es el hecho de sentirse que sirven para algo. Por consiguiente, si los miembros de la comunidad tienen la sensación de que también ellos pueden cooperar en la elaboración de proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de la misma, se tendrá asegurado el éxito. Se ha criticado y con mucha razón, que en muchos proyectos de mejoramiento comunal, llevados a cabo en distintas partes del mundo, rara vez el campesino ha tenido la sensación de que también él puede cooperar en la planeación de dichos proyectos. Esto se ha debido a una falla que felizmente ya se está remediando y que ha consistido en

extender demasiado culto al experto o al especialista o consultar en los programas de desarrollo, y no considerar a los dirigentes naturales (líderes) y a los miembros de la comunidad.

Está comprobado que aun en las comunidades rurales más desamparadas existe el deseo innato, latente de contribuir democráticamente y con orgullo a la ejecución de proyectos preparados con la participación de la propia colectividad interesada y que el elemento decisivo de un cambio sostenido, no consiste en el consultor que asesore el desarrollo de la comunidad, por competente y que aquel sea, sino en el residente de la comunidad que tenga el tiempo y la habilidad para hacer innovaciones e inspirar a sus vecinos.

5. PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO: SU OBJETO Y CARACTERISTICAS

a) QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN

En el curso de los últimos años se ha intensificado notablemente el interés por la planificación para el desarrollo.

Esto se debe principalmente al anhelo profundo de los países, especialmente de los que se encuentran en proceso de desarrollo, de modificar su estructura económica y social con el fin de permitir el mejoramiento efectivo y constante de las condiciones de vida de su población.

En términos generales, planificación es un proceso permanente dentro del cual, precisando objetivos, se elaboran planes y programas, se ejecutan las acciones y se evalúan los resultados en un período de tiempo dado.

Tanto entre los altos funcionarios gubernamentales de un país como en la opinión pública informada, existe la convicción de que para acelerar el desarrollo económico y social, debe descartarse definitivamente toda improvisación y se debe acudir a las técnicas de la planificación, no sólo mediante la elaboración de planes que orienten la política gubernamental sino creando un sistema operativo de planificación acorde con la realidad nacional y con el inventario de los recursos naturales y humanos a fin de canalizarlos hacia las actividades productivas y al mejoramiento social.

La planificación tanto en escala nacional y regional como local, señala lo que se debe hacer, por qué se debe hacer y cómo y cuándo se debe hacer. Tiene dos fases bien definidas en el proceso de desarrollo: la fase de la elaboración de los planes y la etapa de la puesta en marcha y ejecución de los mismos, Esta última fase es la que aporta los verdaderos frutos, los que se encuentran en razón directa de la buena o mala elaboración de los planes y de la capacidad o incapacidad de los encargados para ponerlos en marcha.

En México, cada día se está dando más importancia a la planificación, actualmente, el país cuenta ya con un aparato de administración pública desarrollado; con cuadros de expertos y técnicos competentes; con un sector público dinámico cuya actividad influye decididamente en el rumbo que sigue el sistema económico; y con un sector privado cuya actitud receptiva permite suponer que se encuentra dispuesto a colaborar con las autoridades gubernamentales.

En estas condiciones, las técnicas de la planeación económica, se vienen aplicando mediante la elaboración de planes que orientan la política gubernamental; y se habla en reuniones y seminarios de carácter técnico, de la posibilidad de crear un sistema operativo de planificación

central con el fin de acelerar el desarrollo económico y social porque se considera que no es suficiente con la decisión aislada, en diversos sectores gubernamentales, de intentar planificar las distintas secciones que son de la competencia de las secretarías y departamentos de estado.

b) OBJETO DE LA PLANTIFICACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

La planificación del desarrollo de la comunidad tiene como objeto principal el logro de cambios estructurales para superar el atraso económico y fomentar el progreso social de las comunidades en un país, especialmente de las que tienen niveles de vida inferiores a las que se podrían justamente considerar mínimas para la supervivencia.

Obtener que todas las comunidades de un país se transformen en polos dinámicos de crecimiento y se incorporen al espacio económico y social de la nación es, a nuestro juicio, la meta del desarrollo planificado de la comunidad; tarea en la que hoy participan educadores, economistas, sociólogos, antropólogos, psicólogos, médicos y otros profesionales, lo mismo que los grupos sociales de las mismas comunidades.

En la planificación del desarrollo comunal es conveniente tener presente lo siguiente:

1º. Los objetivos de toda planificación se encaminan siempre a la solución de problemas, su acción debe iniciarse con los problemas sentidos por la comunidad.

Los problemas que están retrasando el progreso de las comunidades son reconocidos, de manera general, mediante la investigación. Dichos problemas se advierten en las áreas de la economía, de la salud, de la vivienda, del trabajo, de la educación, de la recreación, de la seguridad pública y de las libertades humanas. Al participar nosotros (ya sea como maestros, médicos, ingenieros, trabajadores sociales, etcétera, en la elaboración de los planes para acelerar el progreso de las comunidades, podríamos muy bien recomendar que dichos planes sean elaborados para resolver problemas que a nuestro juicio consideramos los más urgentes, y la planificación podría llevarse a cabo hasta con la participación de los miembros de la comunidad. Sin embargo, esto no es lo recomendable, porque da la impresión de algo que se les impone. Para garantizar el éxito hay que comenzar resolviendo los problemas que para la misma comunidad son los más urgentes. Posteriormente vendrá la reconciliación de la misma comunidad con los problemas que realmente son los más apremiantes.

Como ya se ha creado un clima de confianza al poner atención a los problemas latentes que está sintiendo la comunidad, con facilidad encontraremos que sus miembros pondrán atención y se sentirán satisfechos de participar en la resolución de los demás problemas.

El siguiente ejemplo puede servir para ilustrar lo que acabamos de decir: En una comunidad perteneciente a una región de Costa Rica, se realizó un estudio para conocer las condiciones de salud de los habitantes y el estado de saneamiento del medio. Se preguntó a las madres de familia de dónde recogían el agua para los usos domésticos.

Todas respondieron que la recogían del río y de las acequias. Exámenes de laboratorio demostraron que el agua era impura, Posteriormente se realizaron exámenes bacteriológicos a los miembros de las familias de la comunidad.

Los resultados indicaron que el 98.5% de la población tenía parásitos intestinales. A las madres de familia que recogían el agua del río y acequias, lo mismo que a los jefes de hogar, se les preguntó qué creían del agua que usaban; y la mayoría respondió: que era buena y, algunos afirmaron que de esa agua tomaron sus padres y murieron de avanzada edad. Otros dijeron que si el agua era mala "por qué no le decíamos al gobierno para que se encargue de resolver ese asunto". Preguntados qué era lo que más les preocupaba contestaron: "tener un campo deportivo, una escuela más grande y mejorar el camino".

Para esa comunidad los problemas sentidos eran el campo deportivo, el local escolar y el camino; y no le daban importancia al problema que estaba minando su salud y que había sido descubierto por los maestros de la escuela, por el inspector de higiene, la enfermera, el experto colaborador y otras personas que realizaron el trabajo de investigación.

El acierto del trabajo de mejoramiento realizado en esa comunidad estuvo en elaborar con los habitantes un plan de trabajo para construir el campo deportivo y, paralelamente a la iniciación de los trabajos de dicho campo, se comenzó la labor de convencimiento para solucionar el urgente problema del agua potable. Mediante una campaña realizada por todo el equipo de trabajo, se consiguió que los miembros de la comunidad tomaran conciencia del problema y en reuniones formales e informales se intensificó.

la labor educativa para que se compenetraran de las razones científicas que demostraron que el agua de su comunidad era mala y peligrosa para la conservación de su salud. Asimismo se intensificó la campaña para conseguir afianzar en la comunidad el deseo y el propósito de resolver el problema.

Se elaboró cuidadosamente el plan sobre la base del estudio realizado de la comunidad y se consiguió proveerla de agua potable. La obra fue considerada como un triunfo de la comunidad.

Participaron en la elaboración del plan, en orden de prioridad: los miembros de la comunidad, el equipo colaborador compuesto por los maestros de la escuela, los trabajadores de salubridad y de recursos hidráulicos, las autoridades representando al gobierno los representantes de las instituciones locales (iglesia, asociaciones, clubs deportivos y sociedades) y el experto colaborador, todos, dentro de una efectiva coordinación de servicios.

Aspectos importantes que no se descuidaron en la elaboración del plan fueron: el uso racional de los recursos de la comunidad, la cooperación de todos sus miembros para alcanzar una resolución favorable del problema consistentes en la provisión de agua potable; cooperación, que fue estimulada satisfactoriamente por el gobierno, y la coordinación en todos los trabajos. De esta manera quedó aclarado en la mente de los habitantes de esa comunidad como es de quedar afirmado en todas las de un país- que no debemos esperarlo todo del estado y endosarle consecuentemente todos los males que nos afligen. Cuando se afirma el deseo y el propósito para abordar con buena voluntad los problemas que están retrasando el progreso, casi nunca se tropieza con obstáculos insalvables.

Es de trascendental importancia para toda persona que colabora en la planificación de programas de desarrollo comunal, tener siempre presente que en toda comunidad los problemas que presenta pueden ser clasificados en dos categorías: problemas sentidos por la comunidad que son los que están latentes en la vida de la misma, esperando una solución para ellos y problemas *no sentidos* que son los descubiertos por la investigación o reconocidos por los maestros, autoridades, u otra clase de funcionarios que llegan la comunidad.

El siguiente cuadro puede darnos un ejemplo de las categorías de problemas que se pueden advertir.

PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD

Problemas sentidos por la comunidad

1. Falta de agua.
2. Caminos intransitables.
3. Falta de locales escolares.
4. Carencia de servicios médicos.
5. Abusos frecuentes de au~

Problemas no sentidos por la comunidad y descubiertos por la investigación

1. Carencia de tierras de cultivo. Latifundios.
2. Deficiente producción, mala calidad de semillas.
3. Bajo nivel de salud, desnutrición.
4. Bajo nivel de ingresos.
5. Falta de cohesión y de

- toridades.
6. Pobreza.
 7. Falta de canchas deportivas.
 8. Falta de vigilancia policial.

- solidaridad.
6. Vivienda deficiente; promiscuidad.
 7. Carencia de servicios médicos.
 8. Falta de conciencia cívica. Inseguridad.
 9. Recreación inadecuada.
 10. Bajo nivel educativo. Analfabetismo.

El conocimiento de los problemas sentidos y no sentidos de la comunidad ya lo hemos manifestado es fundamental para todas las personas participantes en la elaboración de planes y programas de desarrollo; y, no debemos olvidar que el análisis de los problemas de la comunidad siempre hay que tratar de llevarlo a cabo con la intervención de los habitantes de la misma.

2º. Los recursos con que cuenta la comunidad siempre son factores limitativos de los planes de desarrollo. Lo primero que hay que aceptar con respecto a la movilización de recursos internos para llevar a efecto un plan de desarrollo comunal, es la idea de que las comunidades, beneficiadas contribuyan con una parte apropiada de los recursos necesarios, pero siempre de acuerdo con sus posibilidades económicas, reales. Muchas de las comunidades son muy pobres y por lo tanto, desde todo punto de vista, incapaces de hacer aportaciones más allá de los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponen.

Cuando en estos casos se intenta poner en práctica planes de desarrollo un tanto ambiciosos y basados únicamente en la participación de la comunidad, se corre el peligro de llegar al fracaso porque lo que la comunidad alcanza con dolor y sacrificio ya no puede considerarse como un desarrollo planificado satisfactorio.

C) CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN

Existen rasgos comunes y propios en la planificación de los programas de desarrollo comunal. Podríamos señalar los siguientes:

1o. La planificación del desarrollo de la comunidad debe identificarse con la estrategia del desarrollo nacional, como parte inseparable de él.

2o. La planificación debe responder al enfoque integral que permite encarar la esencia de los problemas con soluciones de largo alcance, junto con aquellas que tienden a resolver simples efectos y que tienen cabida en una planificación de tipo correctivo, pero que no son suficientes.

3o. La integridad en la planificación debe llevar a interpretar las interrelaciones socio económicas urbano – rurales en los niveles nacionales, regionales o locales, y 4º De acuerdo a las circunstancias de cada país, precisamente por la magnitud económica, política y social que representa el atender a zonas demoradas o poblaciones marginales, podría colocarse a los programas de desarrollo la comunidad, entre los llamados estratégicos.

d) CÓMO SE PLANIFICA PARA EL DESARROLLO COMUNAL

En la abundante bibliografía dedicada al desarrollo la comunidad, se encuentran diversas recomendaciones acerca de los componentes que hay que tomar en cuenta para de la una buena planificación. Entre esos componentes se como los principales los siguientes:

- 1º. Fijar las metas por alcanzar, de acuerdo con la índole de los problemas.
- 2º. Determinar los recursos disponibles: recursos reales, potenciales, de tipo humano, institucionales, técnicos y financieros.
- 3º. Adecuar las metas, finalidades y objetivos del plan a las posibilidades de su realización.
- 4º. Determinación de proyectos específicos, vista,
- 5º. Señalar el tiempo de cada obra o actividad.
- 6º. Ejecución del plan.
- 7º. Supervisión
- 8º. Evaluación.

Brevemente explicaremos la razón de estos componentes de la planificación para el desarrollo comunal: para fijar las metas por alcanzar, es muy conveniente catalogar.

Los problemas de la comunidad en atención a sus intereses y necesidades, a su extensión y tiempo, a la investigación realizada y a la intervención y cooperación del gobierno para su resolución. El orden de prioridad se establecerá después, de acuerdo con los recursos naturales, humanos y técnicos de que se disponga. El siguiente cuadro nos puede dar una idea de cómo podríamos hacer una catalogación de problemas en una comunidad.

CATALOGACION DE PROBLEMAS

Nota: vamos a utilizar un número para cada clase de problemas.

Problemas sentidos	(1)
Problemas no sentidos (la comunidad no ve o no le da importancia, pero la investigación ha descubierto)	(2)
Problemas de larga duración	(3)
Problemas netamente locales.....	(4)
Problemas que requieren la intervención del gobierno para su solución	(5)
Problemas idénticos de varias comunidades o de la Región	(6)
Problemas susceptibles de solucionarse con el esfuerzo de la propia comunidad	(7)

De acuerdo con el cuadro vamos a catalogar los problemas de la comunidad. r

Falta de agua, alcantarillado y drenaje (1) y (5); alto grado de analfabetismo (4); muchos charcos y basuras (4) y (7); casas desaseadas (4) y (7); falta de viviendas, promiscuidad (2); malas semillas (2); falta de letrinas (2); deficiente sistema del lavado de ropa (4) y (7); abuso frecuente de autoridades (1), (5) y (6); construcción de carreteras y servicios de luz eléctrica (3), (5) y (6).

Efectuada la catalogación de problemas, seguidamente hay que hacer el análisis de los mismos. Habrá unos que de inmediato resultará difícil su solución, porque son problemas que afectan a todo el país, pero habrá otros que pueden ser de carácter local y, de acuerdo con los recursos y posibilidades se puede muy bien comenzar la labor promoviendo la solución de los problemas de orden local cuando la población empieza a reconocer que la vida mejora, sobre todo gracias a su propio esfuerzo, y que puede esperar con confianza un progreso continuo por el mismo medio, se logra en la etapa inicial de un programa de desarrollo de la comunidad, un éxito más importante que las propias realizaciones materiales del programa.

Es posible que existan otras formas más prácticas para la catalogación de problemas comunales. Esta misma sugerión podría servir para despertar interés por elaborar cuadros más funcionales. Lo importante de la catalogación estriba en el hecho de que fácilmente se puede advertir por cuáles de los problemas se puede iniciar la elaboración del plan de trabajo. Por ejemplo, en la catalogación que acabamos de hacer de la comunidad X, encontramos: muchos charcos y basura, deficiente sistema de lavado de ropa, casas desaseadas. Nosotros creemos que una buena planificación de actividades dentro de la misma comunidad, resolvería esos problemas que realmente son locales. Los otros problemas, indudablemente exigirán una mayor atención en la planeación, puesto que para la resolución de los mismos tienen que concurrir muchos otros factores.

En cuanto a la determinación de los recursos es muy importante conocer la calidad y cantidad de los mismos y si son disponibles especialmente en lo relacionado a materiales, equipo, personal y fondos.

No debemos olvidar con respecto a la movilización de recursos internos para llevar a cabo un programa de desarrollo comunal, que las comunidades beneficiadas han de contribuir siempre con una parte apropiada de los recursos necesarios, desde luego, de acuerdo con sus posibilidades reales. Asimismo se ha de tener muy presente la calidad del equipo humano encargado de la realización del plan (miembros de la comunidad y colaboradores técnicos), el financiamiento y la administración de los presupuestos.

La adecuación de las metas, finalidades y objetivos del plan a las posibilidades de su realización. Quiere decir que la planificación debe ser realista y viable. Cuando se elaboran planes que no guardan equilibrio con las necesidades y problemas de las comunidades, se corre el riesgo de llegar al fracaso o de exhibir planes de gabinete. "La planificación cuando es racional, constituye el arte de adecuar lo posible a lo deseable, con lo cual se echan los cimientos más sólidos para el éxito del programa". (12)

Los proyectos específicos son los que se refieren a lo que abarca un plan integral de desarrollo comunal. Algunos autores que consideran el desarrollo de la comunidad como un proceso eficaz para lograr la imprescindible unificación de esfuerzos a fin de alcanzar objetivos comunes, les llaman medios instrumentales porque constituyen la parte medular de todo plan de mejoramiento. Su organización guarda relación directa con la extensión y condiciones en que se encuentra la comunidad y determinan la realización de programas concretos, por ejemplo: construcción de viviendas, erradicación del analfabetismo, crédito agrícola supervisado, establecimiento de centros comunales, etcétera.

Refiriéndonos al tiempo que se debe señalar para cada obra o actividad, debemos tener presente que todo plan de desarrollo que señala objetivos determinados, reclama siempre un

calendario de operaciones. Entonces, es muy conveniente fijar plazos para cada etapa de la realización del plan previendo desde luego, los acontecimientos eventuales que podrían alterar su marcha regular. Es aconsejable señalar el tiempo probable de realización, ya sea que los planes elaborados sean de corto o de largo alcance.

La ejecución como su nombre lo indica, es la puesta en marcha y realización del plan. Es la etapa de intensa actividad en la comunidad y sus resultados siempre están en razón directa de la preparación de la comunidad para organizarse y para aceptar las nuevas soluciones

De la calidad del personal participante, de la intervención de los líderes y de la adecuada coordinación de servicios. En relación con la ejecución, supervisión y evaluación del programa general de desarrollo comunal, así como de los proyectos específicos, nos ocuparemos con más amplitud en los capítulos posteriores de este manual.

Bibliografía

1. Comité para el desarrollo económico.- *Cómo pueden los países de bajos ingresos promover su mejoramiento.* New York, Spbre. 1966.
2. Medina Echevarría, José.- *El papel del Sociólogo en las tareas del desarrollo económico.* Fiacso, Santiago de Chile, 1959.
3. Pinilla, Antonio.- *Educación para el desarrollo nacional.* Publicación de la Universidad de Lima, Perú.
4. Stanley, Etigene.- *El futuro de los países subdesarrollados.*
5. *Gran Bretaña.- Conferencias sobre la administración africana.* Cambridge, 1942-48.
6. Naciones Unidas.- *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. New York, 1960.
7. Naciones Unidas.- *El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad.* Dirección de Asuntos Sociales, New York, 1955.
8. Ware F. Caroline.- *Estudio de la comunidad, Unión Panamericana.* Washington, D. C.
9. Pozas Arciniega Ricardo.- *El desarrollo de la comunidad.* Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M., 1964.
10. Batten T. R.- *Las comunidades y su desarrollo.* Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
11. Arciniega Pozas Ricardo.- op. cit.
12. Ander Egg Ezequiel.- *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad.* Editorial Humanitas. Buenos Aires, Rep. Argentina, 1965.

Evaluación

1. CONCEPTO, NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA EVALUACION.

La palabra medición significa "el acto o proceso de determinar la extensión o la cantidad de alguna cosa". La evaluación, en cambio, se refiere, al acto o proceso de determinar el valor de alguna cosa". La evaluación depende de la medición, pero no se confunde con ella.

Castizamente, *evaluar* y *valorar* significan señalar a una cosa el Valor correspondiente a su estimación, ponerle precio. También en una segunda acepción, evaluar es "estimar, apreciar el valor de las cosas materiales".

En todo programa, la evaluación es fundamental y absolutamente necesaria porque permite considerar los progresos alcanzados así como advertir los fracasos que se hubiesen presentado en cualquier actividad realizada, y ajustar el proceso según lo exijan las diversas circunstancias, las nuevas necesidades y los inconvenientes no previstos.

La evaluación es particularmente importante, porque es el procedimiento más eficaz para mantener el programa dentro de sus objetivos, lograr sus metas a tiempo y seguir perfeccionando técnicas más eficientes.

Como consecuencia de los resultados obtenidos por la evaluación, sean cuales fueren ellos, estaremos en condiciones de adoptar nuevas medidas conducentes a mejorar, cada vez más y en forma progresiva, nuestra labor.

Concretamente, evaluar es juzgar los logros en términos de los objetivos que se persiguen.

La evaluación en el desarrollo de la comunidad, es uno de los permanentes mis importantes dentro de la conducción de los programas; no es una actividad aislada, es una parte del proceso mismo de trabajo, ya que permite conocer los logros que se van alcanzando y ayuda a establecer las relaciones de causa a efecto entre "las formas de organización, las técnicas de trabajo, los estímulos empleados y los resultados obtenidos". (1)

Toda evaluación debe ser funcional, vale decir, debe practicarse teniendo en cuenta los objetivos de cada programa y las finalidades específicas, para lo cual deberá aplicar diferentes medios a fin de tratar de resolver las diversas situaciones problemáticas que se presenten, Por ejemplo: al evaluarse el progreso de los educandos, no solamente habrá que referirse a su aprendizaje, sino también a los factores que condicionan ese aprendizaje; es decir, que deben ser evaluados: la personalidad del maestro los planes y programas de estudios, el material didáctico los edificios escolares, el mobiliario y el estado físico, emocional, capacidad, intereses, y limitaciones de los educandos. Y, si se trata de trabajos de desarrollo de la comunidad, no sólo comprenderá el cumplimiento de los objetivos del programa y de las metas propuestas para promover su mejoramiento sino, también, los recursos materiales, técnicos e institucionales empleados, el personal participante y los cambios operados en el grupo humano en un tiempo determinado.

2. CARACTERISTICAS DE LA EVALUACION

Para que la evaluación se ajuste a los principios científicos, debe sustentarse en las características siguientes:

- a) **Validez.** Consiste en el hecho de que las actividades de evaluación deben destinar con toda realidad, lo que se quiere comprobar.
- b) **Objetividad.** Trata de evitar que tanto los juicios personales de todos los que actúan, así como de los técnicos encargados de la evaluación, influyan en la apreciación real y objetiva de los logros alcanzados en un momento dado del desarrollo del programa.
- c) **Confiabilidad o consistencia,** Se refiere a que la evaluación debe practicarse en forma tal, que los resultados han de ofrecer seguridad y confianza.
- d) **Amplitud adecuada o comprensibilidad.** Consiste en que las actividades de evaluación deben contener el mayor número de informaciones. Debe ser a la vez descriptivas y cuantitativas cada vez que esto sea posible; pues en esta forma arrojarán datos más vivos y completos.
- e) **Practicabilidad,** Esto quiere decir que para las actividades de valuación, en las que no sólo los promotores y técnicos pueden intervenir sino también los miembros de la comunidad, las instrucciones deben ser claras y precisas.

Su preparación no debe requerir exagerada dedicación de tiempo, su aplicación no ha de exigir la intervención de singulares especialistas y la apreciación debe ser fácil y exacta.

3. QUE DEBE EVALUARSE EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Recordemos que el tercero de los elementos fundamentales del desarrollo de la comunidad, que hemos analizado en el tercer capítulo de este manual, enfatiza que:

" El cambio de actitud de la población es tan importante como la realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo de la continuidad".

Tornando en consideración lo que acabamos de exponer, consideramos que son los aspectos principales que en el desarrollo de la comunidad deben ser evaluados:

- a) Las realizaciones materiales y
- b) Los cambios de actitud.

La evaluación de estos dos aspectos debe revestir mucha seriedad y cuidado toda vez que, como lo afirma Artur José Ríos, la evaluación del trabajo constituye uno de los problemas más difíciles de la organización de la comunidad como ocurre en toda realización educacional.

Cuando el tipo de actividad permite la medida y la cuantificación de los resultados, la evaluación se torna fácil.

No se puede medir el proceso educacional al través de sus residuos materiales, porque corremos el riesgo de caer en grave error. Medir por ejemplo el nivel sanitario de un municipio

por la simple existencia de un hospital modernamente bien equipado, o de un centro de salud bien instalado, es un criterio imperfecto.

Es preciso saber hasta qué punto esos servicios penetraron en la vida social del municipio, consiguieron integrarse en los demás grupos e instituciones y, principalmente, hasta dónde los habitantes de la localidad tienen conciencia de su importancia.

En todo trabajo de educación hay un elemento cualitativo extremadamente difícil de apurar y medir, En este último análisis del proceso educacional, debe resultar una dilatación de horizontes del educando, un afianzamiento de la personalidad humana, difíciles de evaluar objetivamente.
(2)

Las realizaciones materiales susceptibles de evaluación, son las que resultan de los objetivos tangibles del desarrollo de la comunidad cuyo primer grupo y objetivos corresponden precisamente a programas de contenidos fundamentalmente económicos como son: La creación de nuevas fuentes de ingreso para la comunidad, la mejora de los medios y sistemas de producción, la introducción de innovaciones tecnológicas, la formación de cooperativas, etcétera.

El segundo grupo de objetivos tangibles de los programas que buscan la formación de capital social básico en el nivel de la comunidad, se refieren a la construcción dentro de la misma, de ciertas obras que contribuyan desde el punto de vista material, a la mejor transformación del medio en el que se desarrollan las actividades del grupo. Estos programas comprenden principalmente servicios básicos, servicios comunales y vivienda.

Los servicios básicos son indispensables para la vida humana. Para proveerlos se requieren instalaciones fijas, en gran parte subterráneas, directamente vinculadas a las parcelas sobre las que se levantan las viviendas de la comunidad.

Los servicios comunales son imprescindibles para la vida social de la comunidad, tales como las escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas y de recreación, centros comunales y de administración, de comunicaciones, transporte y seguridad.

Las viviendas en las que se instalan los miembros de la comunidad están íntimamente relacionadas con los servicios básicos y comunales; no tendrían sentido sin las primeras.

En programaste desarrollo de la comunidad, esta clase de servicios se lleva a cabo, casi siempre mediante proyectos (programas específicos) estructurados en función de los objetivos y fines del programa general del desarrollo, tomando en cuenta la investigación y sobre la base de que satisfagan las verdaderas necesidades de la comunidad.

Entre los proyectos que se elaboran para servicios básicos y que son objeto de evaluación, podemos señalar:

Aprovechamiento de agua para usos domésticos:

Capacitación directa de fuentes naturales.

Transporte de agua por cisternas móviles.

Dotación por acueductos a domicilio.

Dotación por acueductos a fuentes centrales (fuentes públicas).

Evacuación de excretas y residuos:

Letrina sanitaria.

Fosa séptica.

Tanques "Imhoff"

Tratamientos biológicos (filtros procoladores, barros activados).

Colección por cloaca, con o sin tratamiento.

Incineración o entierro en sitio (residuos sólidos).

Colección mecánica, con o sin tratamiento (residuos sólidos).

Vialidad.

Terraplenado simple (caminos).

Compactación sumaria (riesgo afirmado simple).

Tratamientos superficiales, (macadam, empedrado, tierra).

Procedimientos complejos (asfaltados, concretos, pavimento).

Alumbrado:

Subestaciones eléctricas.

Grupos electrógenos. (3)

En servicios comunales:

Educación. Escuelas para todos los niveles del proceso educativo (primario, secundario y superior).

Salud. Hospital, unidades sanitarias, dispensarios, centros de abastecimiento, mercados, etcétera.

Recreación. Parques infantiles, campos deportivos, centros comunales (desde el salón de reuniones de la pequeña comunidad, hasta los locales para las asociaciones y club, lugares de culto y administración comunal).

Comunicaciones. Correos, telégrafos, teléfonos y telecomunicaciones.

Vivienda. Mejoramiento de la vivienda humana y rural.

Construcción de viviendas, especialmente en el medio rural.

Al campesino le asiste el derecho para tener acceso en una forma u otra, a todas las ventajas y oportunidades de la vida moderna de las ciudades, en la medida en que se integra a la economía urbana.

Esto requiere cierta concentración física para que la vida social pueda llevarse a cabo y para que los servicios básicos y comuna es sean puestos al alcance de la población rural en condiciones razonables de costo y eficacia. En esto radica la importancia de los proyectos para mejoramiento de la vivienda rural.

Los objetivos intangibles de los programas de desarrollo de la comunidad son principalmente:

El cambio de actitudes:

El aumento de la participación colectiva:

La formación de dirigentes comunales (líderes); la creación o fortalecimiento de una personalidad comunal independiente y, con ello también, el fortalecimiento del sentido de pertenencia a la comunidad.

Para lograr estos objetivos, el desarrollo de la comunidad debe proceder por medio de programas de acción comunal que se propongan metas tangibles; de otro modo, la internalización del cambio de actitudes y la participación social, tendrían un contenido abstracto de poco o ningún sentido práctico. El trabajo es el medio esencial en que actúa el desarrollo de la comunidad; pero se trata de un trabajo orientado hacia objetivos colectivos antes que privados o personales. (4)

No obstante que los expertos en investigación social, cada día se esfuerzan por contar con mejores instrumentos confiables para medir el cambio, resulta todavía difícil hacer una evaluación adecuada del desarrollo comunal porque los resultados tardan mucho en manifestarse. Se ha empleado tiempo y dinero en estudios de carácter exploratorio en este sentido, pero sus resultados se utilizan con cierta prudencia; y es que todavía se considera un tanto dudoso el que se pueda llegar alguna vez a dominar con precisión, los procedimientos de medir el pensamiento y el comportamiento humanos.

Hasta ahora las tres áreas de los objetivos intangibles que persiguen los programas de desarrollo comunal y que pueden ser motivo de evaluación en concordancia con las metas tangibles de los mismos son.

- a) El desarrollo de gente con nuevas habilidades y motivaciones.
- b) El desarrollo de instituciones que sirvan como vehículos para la participación popular en el desarrollo, y
- c) La evolución de la dinámica del desarrollo.

4 POSIBILIDADES DE EVALUAR EL PROGRESO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO COMUNAL

Con las limitaciones y reservas que el caso requiere, se puede recomendar como elementos de ayuda para llevar a cabo la evaluación de programas de desarrollo comunal, los siguientes:

- a) Las técnicas de observación.
- b) El registro anecdótico.
- c) La encuesta.
- d) Las opiniones de los miembros de la comunidad y
- e) Las opiniones del personal participante y de las autoridades locales.

La observación directa como sistema para la obtención de datos en la evaluación, es un procedimiento recomendable siempre que sea conducida técnicamente y realizada con un propósito definido.

El observador debe saber exactamente qué es lo que debe observar y debe ser capaz de distinguir entre los aspectos significativos de la situación y de los factores que tienen poca o ninguna importancia para los efectos de evaluación.

El registro anecdótico mediante el cual se anotan periódicamente todas las actividades e incidencias en el desarrollo del programa, es un valioso auxiliar para la evaluación.

Se puede llevar a cabo de dos maneras: mediante un libro registro de actividades, o desarrollando sin sistema de fichas de registro acumulativas. En ambos casos, lo importante es llevar el registro al día, anotando regularmente, bajo diversos epígrafes, las visitas realizadas, las actividades emprendidas, los efectos observados, el proceso de construcción ya sea de un edificio escolar, un local para unidad sanitaria, un camino, etcétera.

Es muy valioso enseñar y acostumbrar a los trabajadores y participantes en programas, de desarrollo comunal, a llevar el registro periódico de actividades. Puede decirse que un médico, un maestro, un ingeniero, una enfermera y preferentemente un trabajador de campo, evalúan necesariamente su labor día a día, mes a mes y año tras año. Hacen sus observaciones pero las van acumulando en su memoria; el resultado es lo que llamados experiencia; solo que, las más de las veces, esta experiencia se pierde por no haberse habituado a registrarla; por eso es muy importante estimular al personal que participa en programas de desarrollo de la comunidad, para que observe los fenómenos y recoja los datos en forma objetiva, para más tarde evaluar los éxitos y los fracasos en la medida en que se hayan producido.

La encuesta se utiliza en la evaluación cuando se quiere conocer la opinión de los miembros de la comunidad en relación con alguno de los aspectos del programa y también, cuando se desea comparar e interpretar la opinión de los participantes en una actividad específica, ya sea en la preparación del personal o en la difusión de conceptos relacionados con el desarrollo de la comunidad.

En 1961, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, cuya preocupación no es sólo la de capacitar a los maestros sin título profesional, sino también el mejoramiento constante de directores de educación, inspectores escolares de zona, directores de escuela y maestros de educación primaria, llevó a cabo una reunión en Teziutlán, Puebla con el propósito de analizar y estudiar los diversos aspectos relacionados con el desarrollo de la comunidad.

A tan interesante reunión de estudio asistieron directores de educación federales y estatales, inspectores escolares y directores de escuelas de educación primaria. La evaluación se llevó a cabo mediante la encuesta.

Por la importancia que reviste en relación con lo que se trata en este manual, nos permitimos presentar una síntesis de las respuestas obtenidas:

1º. El 100% de los participantes consideraron que no sólo es indispensable sino urgente que todos los maestros de México y de América Latina, tengan un concepto claro de lo que es comunidad y los componentes de la misma, con el fin de que puedan encauzar la resolución de los problemas económicos, sociales y culturales que retrasan su progreso, y puedan promover un mejor tipo de organización y desarrollo comunal.

2°. En relación con la necesidad de que todos los maestros interpreten y analicen los principios rectores y los gramas de desarrollo de la comunidad, así como los métodos de servicio social que recomiendan las Naciones Unidas muy importantes, el 90% de los asistentes opinó que el análisis de esos principios rectores porque consideran que son directrices para el mejoramiento social, obtenidos sobre la base de experiencias en diferentes partes del mundo, y que el estudio exhaustivo que se haga debe ser en función de la realidad mexicana.

3°. Referente al estudio que cada maestro debe realizar de la comunidad donde trabaja con la participación de los dirigentes comunales, el 95% se pronunció por que dicho estudio no sólo es importante sino indispensable para todo maestro y debe llevarse a cabo con la intervención de los dirigentes comunales quienes sintiéndose satisfechos de que se les ha tomado en cuenta, con mayor satisfacción y orgullo participarán en todo lo que se relacione con el mejoramiento de la comunidad.

4°. Sobre la participación de la escuela en la educación de todos los miembros de la comunidad, para provocar los cambios de actitud, el 85% se pronunció en el sentido de que, siendo la escuela parte integrante de la comunidad, su acción debe ser decisiva en el proceso social de la educación de todos sus miembros. En esta virtud, los intereses y la vida de la comunidad han de ser sus objetivos primordiales y de manera preferente en los medios rurales donde la acción de la escuela y del maestro en la mejor organización y desarrollo de la comunidad es muy importante.

Se recalcó así mismo que siendo la escuela una de las agencias más importantes de la comunidad, su participación debe ser muy activa al lado de otras agencias para promover el desarrollo comunal y el maestro o maestros deben ser considerados como verdaderos guías, conductores y coordinadores en la labor educativa y de manera general en el progreso social, labor que deben realizar con gran sentido de responsabilidad.

5°. En relación con la pregunta de que muchas instituciones oficiales, secretarías de Estado y organismos descentralizados vienen realizando programas de desarrollo de la comunidad y cuál sería el procedimiento aconsejable para obtener mejores resultados, el 100 % se pronunció porque sea una realidad la coordinación de los programas pero, coordinación en todos sus aspectos: desde las secretarías de Estado, instituciones y personas de alta jerarquía que participe en programas de desarrollo comunal, hasta los que laboran en la base y en el término medio del sistema gubernamental o privado.

En esta forma los programas tendrían una realización satisfactoria porque la coordinación significaría una acción concertada y sistemática de diferentes entidades, tanto en la programación como en la ejecución y sin que dichas entidades pierdan su respectiva jerarquía dentro del trabajo.

Finalmente los directores de educación federal y estatal, inspectores escolares de zona (federales y estatales, directores de escuela y demás participantes en la encuesta. Coincidieron en una importantísima recomendación: *"Los futuros maestros así como los que laboran actualmente en las escuelas del país, tanto urbanas como rurales, deben ser preparados eficientemente en la técnica de la investigación social y en el conocimiento de los métodos más apropiados para promover el desarrollo de la comunidad.*

Las opiniones de los miembros de la comunidad, son también muy importantes en la evaluación siempre que sean objetivas y libres de prejuicios. Generalmente, las externan unos *sin reservas*; otros, *moderadamente*; hay individuo que se colocan en una posición neutral, ni aprueban ni desaprueban; otros las *desaprueban con moderación* y también los hay quienes emiten su opinión desaprobando por completo las labores, prácticamente, *rechazándolas*.

El evaluador debe tener mucho tino para saber apreciar y analizar las opiniones de los vecinos cuya medición resulta siempre aproximativa y si no se hace bien resulta un tanto vaga porque está de por medio la subjetividad.

Las opiniones del personal participante en el programa de desarrollo comunal así como del que colabora eventualmente, también son dignas de tomarse en cuenta por los juicios de comparación que se pueden encontrar.

Muchos trabajadores consideran todavía que la evaluación no es una de sus más importantes tareas y entonces, cuando se les pide su opinión, exageran o interpretan equivocadamente los hechos y cuando se intenta realizarla sin intervención de la observación directa, no faltarán trabajadores que empleen expresiones cualitativas como "gran éxito", "labor prometedora", "trabajo alentador gracias a nuestro esfuerzo" o también dirán "rotundo fracaso" pero sin explicar las causas.

En cuanto a la opinión de las autoridades locales, también es indispensable porque completa para el evaluador los juicios y apreciaciones hechos por todos los miembros de la comunidad, en relación con el desarrollo y ejecución de los trabajos.

En nuestro medio latinoamericano prevalece todavía la evaluación subjetiva y es muy frecuente que se utilicen sólo los informes que los propios participantes del programa rinden periódicamente de su labor.

En la redacción de los informes muchos trabajadores utilizan los elementos que acabamos de enumerar y hay quienes consideran que un plan ideal de evaluación resulta de encuestas muy completas que se pueden aplicar a los distintos miembros de la comunidad (líderes, obreros, campesinos, comerciantes, agricultores, ganaderos, artesanos, profesionistas, etcétera).

El profesor Ramón G. Bonfil recomienda con insistencia que es preciso dar los pasos necesarios para llegar a elaborar técnicas que permitan dar objetividad a las estimaciones que se hagan en el proceso del desarrollo de la comunidad y de esta manera, poder hacerlas confiables y útiles de verdad.

Un método práctico de evaluación podría ser por ejemplo el siguiente: junto a la apreciación de las realizaciones materiales, habría que examinar la actitud de la comunidad hacia el proyecto y su personal, averiguar el grado de conocimiento que se tenga del proyecto o programa, la cooperación que prestan y el interés que demuestren por su realización.

"Siendo el problema central, agrega el profesor Ramón G. Bonfil, encontrar medidas para cuantificar las realizaciones alcanzadas en los programas", tentativamente nosotros proponemos el porcentaje para tal objeto, tomando como 100 la meta fijada en el programa: si, por ejemplo, en un programa de mejoramiento de la habitación se ha fijado como una de las metas poner piso de cemento a 20 de las 50 casas que en el poblado no lo tienen y al término del programa sólo 16 casas pudieron ser mejoradas en ese aspecto, la evaluación que proponemos registraría el

80% de éxito. Es probable que el programa aludido incluya varias metas (abrir ventanas, aplanar y pintar muros, construir letrinas, etcétera), cada meta debe ser evaluada por separado y el éxito del programa total se puede estimar a través del promedio de los porcentajes parciales obtenidos. Supongamos el siguiente caso:

1. Poner pisos de cemento	80%
2. Abrir ventanas	60%
3. Aplanar y pintar muros	90%
4. Construir letrinas	50%
SUMA	280

Porcentaje del programa total realizado 70%

El primer requisito para hacer una evaluación de este tipo radica en la formulación misma del programa de trabajo: éste debe cuantificar las metas que se propone alcanzar (como en el ejemplo de los pisos de cemento), pues sin ello la evaluación no es factible.

Es probable que algunas tareas sean difíciles y hasta imposibles de cuantificar; si en la práctica se presentan, habrá que renunciar a la evaluación por este medio y buscar otros, sin perder de vista la exigencia de la objetividad.

Sin duda el escollo más grave es la evaluación del cambio de actitudes, pues éstas son difíciles de apreciar objetivamente. También como un simple intento, comenzamos por clasificar las actitudes en la siguiente forma: a) rechazo, b) indiferencia, c) aceptación y d) entusiasmo. A continuación es preciso cuantificar el sector de la población en la comunidad que adopta cada una de esas actitudes; esto se puede lograr mediante una sencilla encuesta, aplicada al total de la población o mediante un muestreo. La evaluación reclama hacerlo antes de iniciar el programa y al terminar éste, para tratar de captar los cambios ocurridos. Podríamos obtener así un cuadro como el siguiente:

<i>Actitud de los vecinos</i>	<i>Antes</i>	<i>Al terminar</i>
Rechazo	10%	15 %
Indiferencia	25%	10 %
Aceptación	50%	60%
Entusiasmo	15%	15%

Reconocemos que esta técnica es elemental y puede revelar grandes fallas; pero así y todo, es fácil de aplicar, no reclama una gran preparación en investigación social del trabajador de campo ni le presta mucho tiempo a sus tareas específicas; significa un paso para eliminar la estimación totalmente subjetiva y entrena a las personas para ir elaborando técnicas más eficaces sobre la marcha.

La técnica recomendada comprende sugerencias para llevar a cabo trabajos comunales que solamente se refieren a una de las áreas del desarrollo de la comunidad, *la salud*, correlacionados con uno de los capítulos del programa de educación primaria: *la protección de la salud y el mejoramiento del vigor físico*.

Se puso en ensayo en muchas comunidades de varios estados de la República y se elaboraron programas por los maestros rurales con participación de los miembros de la comunidad utilizando, en lo general la siguiente forma:

Entidad:	Zona Escolar:
Municipio:	Escuela
Director:	Profesores:

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA HABITACION

a) Necesidad existente:

Mejorar los pisos a 50 casas - habitación.

b) Recursos materiales y humanos disponibles:

1º. Piedra, ladrillos, cemento, madera.

2º. Trabajo voluntario de los dueños de las casas y asesoramiento de 2 albañiles de la comunidad.

3º. Cemento a bajo precio proporcionado por la Secretaría de Salubridad y Salud Pública.

c) Actitud de los vecinos:

Rechazo	10% de la población
Indiferencia	25% "
Aceptación	50% "
Entusiasmo	15% "

d) Metas que se pretenden alcanzar:

Poner piso de cemento a 20 casas - habitación.

(Como se puede ver en este ejemplo, las metas no necesariamente deben abarcar la necesidad en toda su magnitud. Los recursos disponibles, la actitud de los vecinos, etcétera, pueden obligar a que sólo se trate de resolver el problema parcialmente.)

1º. Los 20 pisos se pondrán en seis meses,

2º. Los trabajos se realizarán en 3 etapas:

I. Adquisición de los materiales: dos meses.

II. Adiestramiento de los interesados: un mes en prácticas dominicales.

III. Poner los pisos a las 20 casas en forma cooperativa: Cuatro meses.

f) Organización de la comunidad para ejecutar las tareas.

1º. Designar a los albañiles que serán asesores.

2º. Formar equipos de 5 vecinos que se ayuden cooperativamente para poner pisos a sus casas sucesivamente,

3º. Nombrar una comisión que supervise la realización de los trabajos.

g) Observaciones.

1º. Los dueños de las 20 casas que se trata de mejorar han aceptado realizar los trabajos y costearlos.

2º. El personal de Salubridad y Asistencia se comprometió a proporcionar el cemento para este trabajo al 50% del precio de plaza.

Para la evaluación también se sugirió el siguiente modelo:

EVALUACION DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA HABITACION

Entidad Poblado	Brigada Municipio		
Metas	Obras realizadas	%	Observaciones
1. Poner piso de cemento a 20 habitaciones.	Se terminó el trabajo en casas.	80 15	
2. Abrir 12 ventanas en habitaciones que carecen de ellas.	Se abrieron solo 10.	83	
3. Aplanar y pintar las paredes de 25 casas.	Se lograron pintar sólo 15.	60	
4. Instalar letrinas en 18 casas.	Se consiguió instalar 24 letrinas. (1).	133	
	SUMA:	356 4	
		programa total Porcentaje del	
		realizado:	89

Podemos asegurar que los logros alcanzados han sido muy satisfactorios, lo confirman los informes de los inspectores escolares enviados a la Dirección del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio en los que se advierte que muchísimas comunidades estimuladas y

encabezadas por los maestros, emprendieron y realizaron con entusiasmo los trabajos programados.

No podemos negar que ya existen técnicas más o menos científicas para analizar la evaluación de los programas de desarrollo comunal, pero en los primeros ensayos que se llevan a cabo con participación directa de las escuelas, sería un error complicar la labor intentando la aplicación de dichas técnicas. Por tal motivo consideramos de importancia utilizar técnicas sencillas, como las que se recomendaron en el ensayo llevado a cabo en 1964 por las direcciones generales de educación primaria en los estados y territorios con la coordinación y supervisión del personal de perfeccionamiento profesional del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

El procedimiento de evaluación mediante informes, resulta confiable, cuando obedece a un plan bien meditado y se lleva a cabo utilizando todos los elementos indispensables, tanto dará la apreciación de los resultados y fracasos, como para la obtención de los datos necesarios para su redacción.

La experiencia en esta clase de actividades recomienda que para elaborar un buen informe de evaluación en el desarrollo de la comunidad, no hay que olvidar las siguientes recomendaciones:

- 1º. Fijar los objetivos generales y específicos de la evaluación.
- 2º. Redactar el informe dentro de la mayor fidelidad posible, con toda imparcialidad y partiendo siempre desde la línea base o sea desde la preparación del plan de trabajo.

5. OBJETIVOS GENERALES

Primer objetivo. Ofrecer al Gobierno, a la entidad (estado o departamento) o al organismo que corresponda (ministerios o secretarías de Estado y departamentos autónomos) un informe que les permita conocer los factores positivos, limitativos o negativos que han intervenido en la realización de las actividades, de tal manera que disponga de los elementos de juicio indispensables para reafirmar o revisar la política fijada para la administración y conducción del programa.

Segundo objetivo. Dar al personal encargado de la ejecución del programa o proyecto, los comentarios a que haya lugar para facilitar el análisis y adecuación de los principios metodológicos el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, encauzando las desviaciones si existieran; en otras palabras, reestructurando los planes cuando esto fuere necesario en tal forma que respondan y se ajusten a las posibilidades, y en general a la realidad local, regional o nacional.

Tercer objetivo. Crear la actitud y sentar las bases para estructurar un plan de investigación con fines de evaluación permanente para controlar debidamente el desarrollo del plan general.

6. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Primer objetivo. Determinar el grado de conocimiento y comprensión de las metas del programa o proyecto, por parte de las personas que en diferentes niveles tienen alguna intervención en el mismo, ya sea directa o indirectamente y de la comunidad o región en general.

Segundo objetivo. Conocer los problemas fundamentales del área de aplicación del programa, así como la actitud y reacción de los habitantes de las comunidades de la zona, frente a sus problemas, al programa y al país en general.

Tercer objetivo. Conocer si el personal y la organización administrativa del programa o proyecto, respondieron a las necesidades técnicas de su desarrollo.

Cuarto objetivo. Conocer si existe una adecuada relación entre lo que el programa o proyecto trata de realizar, lo realizado, lo que está en realización y las necesidades e intereses de los campesinos con los recursos, tiempo y zona de trabajo.

Los siguientes esquemas pueden darnos una idea del ordenamiento general para un trabajo de evaluación por el sistema de informe. Sin que constituyan machotes, podrán prepararse con las modificaciones necesarias, de acuerdo con la región.

SUGESTION PARA EL REGISTRO DE UN PROGRAMA O PROYECTO

Secretaría de Educación Pública. Año de

Región o Comunidad No. del proyecto

(local o regional)

Fecha de iniciación

1. Nombre del proyecto y su trascendencia para el mejoramiento de la comunidad
2. Metas que persigue
3. Personal encargado del desarrollo del proyecto
4. Periodo probable de su desarrollo
5. Financiamiento del proyecto
 - a) Materiales necesarios
 - b) Costo aproximado de la obra

6. Recursos en la comunidad: Materiales

*Técnicos
Humanos*

7. Recursos suministrados por el Estado

8. Métodos de trabajo
9. Formas de evaluación

ALGUNAS SUGESTIONES PARA OBTENER LOS DATOS PARA EL INFORME DE ACUERDO CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Utilizar la entrevista (con autoridades, funcionarios, obreros, campesinos, líderes y vecinos de la comunidad o región).
- b) Analizar los informes de los trabajadores del campo y de todos los participantes en el proyecto.
- c) Utilizar la observación directa para conocer la labor realizada de acuerdo con las metas que persigue el programa o proyecto (siempre se procurará poner énfasis en la evaluación de los servicios básicos, servicios comunales, problemas de vivienda y cambio de actitud).
- d) Utilizar la encuesta para conocer si la comunidad o región está satisfecha con la labor técnica del personal y de manera preferente si hay satisfacción por lo realizado y entusiasmo por lo que falta realizar.
- e) En un informe, que debe ser lo más objetivo posible, no deben faltar las conclusiones y recomendaciones, lo mismo que los datos estadísticos.

Analizar con sumo cuidado el proceso de coordinación de servicios y procurar sugerir el procedimiento más adecuado para conseguir que la coordinación sea un hecho en un programa de desarrollo comunal.

A pesar de lo poco adecuado de las actuales técnicas de evaluación en el desarrollo de la comunidad, estimamos que es muy conveniente que cada día se busque la manera de perfeccionarlas. Por lo tanto, en todo programa local, regional o nacional ha de disponerse siempre la realización de la evaluación con nuevos planteamientos y siempre basados en la tesis de que toda evaluación depende en último término del discernimiento humano.

Bibliografía

1. Bonfil G., Ramón. Desarrollo de la comunidad. Sexto semestre. 1963.
Curso de perfeccionamiento profesional para maestros misioneros y de asuntos indígenas.
Secretaría de Educación Pública, 1963. México, ID, F.
2. Rios José, Artur. A educacao dos grupos. Ministerio de Saúde. Río de Janeiro, 1957.
3. Criterios aplicables a los programas tangibles de desarrollo de la comunidad, Of. Central de
Coord. y Planif. División de Desarrollo de la Comunidad. Venezuela, 1964.
4. Ravell, Carola, La experiencia de Venezuela. Documento del Banco Interamericano de
Desarrollo. 1966.
5. Bonfil G., Ramón. Ob. Cit.
6. Ospina Restrepo, Gabriel. Evaluación tentativa del proyecto piloto del desarrollo de la
comunidad en Waspam. Río Coco, Nicaragua, 1960.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

PERFILES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

**SICIEDAD
CIVIL
ANALISIS Y DEBATES
Revista Científica Cuatrimestral**

**PERFILES
DE LA
SOCIEDAD CIVIL
EN MEXICO**

1997, Núm. 1, Vol. 11

Comité Editorial:

Rubén Aguilar Valenzuela
Vicente Arredondo Ramírez
Enrique Brito Velázquez
José Antonio Ibáñez Aguirre

Teresa Inchastegui Romero
Clara Jusidman
Marcela Lagarde del Río
Sylvia Schmelkes del Valle

Editor de este número:

Vicente Arredondo Ramírez

Sociedad Civil es una publicación cuatrimestral creada por El Foro de Apoyo Mutuo (FAM), la Fundación DEMOS, IAP y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales IAP.

Las opiniones expresadas en esta Revista son responsabilidad exclusiva de los autores, por lo que la Revista y las instituciones patrocinadoras no asumen responsabilidad por ellas. La reproducción parcial o total de los trabajos publicados puede hacerse siempre y cuando se cite la fuente.

Diseño y producción:

Yolanda Guerra
Emilio Guerra Macías

Corrección de estilo:

Angélica Tornero

Ilustración de portada:

Francisco Cárdenas

Impreso en México, 1998

Correspondencia:

Minnesota Núm. 6 Col. Nápoles C.P. 03810; México, D.F.
Tel.: 536-1023; 536-1027. Fax.: 669-0308
Correo Electrónico: demos@laneta.apc.org

Presentación

5

Artículos

9 Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México

Rubén Aguilar Valenzuela

33 Coqueteando con el enemigo

Desafíos de las ONG para el desarrollo y el empoderamiento
Faranak MirafTAB

59 Miradas de fin de siglo
Alberto Aziz Nassif

83 Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano
Luis . Aguilar Villanueva

103 El tercer sector y las organizaciones civiles en México.
Evolución reciente y perspectivas
José Luis Méndez Martínez

125 Estrategias de participación de las organizaciones sociales:
un modelo de interpretación
Fermamdp Pliego Carrasco

165 Naturaleza, desarrollo Y tipología de la sociedad civil organizada
Vicente Arredondo Ramírez

185 Sociedad civil en México: análisis y debates
Enrique Brito Velázquez

Panorama mundial

207 los restos de las ONG para el siglo nuevo

Laura Becerra Pozos

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES: UN MODELO DE INTERPRETACIÓN.

Resumen

Para comprender las aplicaciones culturales, políticas y económicas de los programas que desarrollan las organizaciones sociales es preciso dilucidar las aplicaciones históricas de estos programas. Para ello, es necesario realizar modelos de clasificación, que permitan establecer tipología orientadoras. En este artículo se expone un modelo particular de clasificación de las organizaciones sociales, denominado "enfoque de las estrategias de participación", distribuido en una matriz de ocho formas de participación social posibles: autoayuda, autogestión, asistencia social institucional, asistencia social de emergencia, clientelismo, corporativismo, neocorporativismo, movilizaciones sociales y cogestión social.

* El modelo de interpretación que se presentará, integrado por una matriz de ocho estrategias participativas, tiene dos antecedentes: una formulación inicial, que contemplaba sólo cuatro estrategias y estaba aplicada al estudio de la respuesta social en situaciones de desastre, presentada en el año de 1994 en el 'Seminario Internacional: Sociedad y Prevención de Desastres', y una segunda versión, formada por seis tipos de participación y aplicada a organizaciones comunitarias de pobladores, que fue presentada en el trabajo "Viejas y nuevas formas de participación comunitaria. Un enfoque neopluralista" (Varios autores, *Las políticas sociales en los años noventa*, México, IIS-Mora-Flasco, 1996).

Abstract

In order to understand the cultural, political and economic implications of ONG's' programs it is important to elucidate the historical implications of them. As a means to, it's necessary to think about classification models, that allow to establish a leading analysis. In this article, a particular classification model is shown, named: "participation strategies focus", distributed in a shade of eight possible social participation forms: self-reliance, self-effort, institutional social assistance, emergency social assistance, clientelism, corporativismneocorporativism, social mobilizations and social co-efforts.

Entender las aplicaciones culturales, políticas y económicas de los programas' que desarrollan las organizaciones sociales, constituye una preocupación central de los esfuerzos de evaluación -internos a las propias organizaciones o de carácter externo- y de las labores de investigación y sistematización académicas. Resolver preguntas como las siguientes ¿cuáles son los efectos que generan en el mejoramiento de la calidad y nivel de vida de la población?, ¿Qué pautas valorativas y modelos de relaciones sociales promueven?, ¿qué efectos se producen en el sistema político?, ¿Cuál es la relación costo-beneficio de los programas?, y ¿cuáles son las diferencias y semejanzas que tienen sus actividades respecto a las generadas por los sectores gubernamental y privado?, son algunos de los cuestionamientos centrales que se han estructurado para entender y valorar las consecuencias prácticas de las organizaciones sociales.

Para contestar estas preguntas, y otras semejantes, frecuentemente se elaboran modelos de clasificación de las organizaciones; pues se parte de la premisa bastante sólida- que sostiene que las aplicaciones históricas de sus programas solo pueden conocerse con el establecimiento de tipologías. Abundan entonces las clasificaciones y se puede identificar más de 16

1 En este trabajo se entenderá por "programa" la unidad de estructuración mínima de las actividades que desarrolla una organización, esto es, de acuerdo con una definición colectivamente compartida de objetivos, metas, recursos y procedimientos. Desde esta perspectiva, una organización social puede integrar varios programas, o bien, ser coextensiva a un solo programa.

modelos, de acuerdo con los diversos criterios utilizados. Modelos que nos permiten ordenar aspectos importantes de la dinámica de las organizaciones sociales y de funcionamiento e aplicaciones históricas de sus programas, y que por ello no son excluyentes, sino complementarios: se requieren para propósitos específicos, y frecuentemente algunos necesitan utilizarse de manera conjunta.

Pero estos modelos de clasificación suelen tener dos grandes limitaciones. Una primera se refiere a su fundamentación en una sola variable discriminadora, que puede ser de naturaleza jurídico-legal, por temática de trabajo, por cobertura espacial, condición sociodemográfica de la población atendida, formas de financiamiento, niveles de atención de los problemas, entre otras posibilidades, que no pueden manejar varios niveles analíticos de manera simultánea y derivan fácilmente en interpretaciones que simplifican excesivamente la complejidad de las organizaciones.

Una segunda limitación de estos modelos de clasificación es su carácter frecuentemente pragmático, porque se construyen para resolver necesidades analíticas muy restringidas y tienen poca capacidad para dialogar con las principales corrientes de interpretación de los fenómenos participativos que se han desarrollado en el campo de las ciencias sociales: suelen formularse sin referencia a las teorías que han destacado durante los últimos años y generan un abismo entre "técnicas clasificatorias descriptivas" e "interpretación social sustantivo".

En el presente trabajo se expondrá en detalle un modelo particular de clasificación que denominaré "enfoque de las estrategias de participación", que busca contribuir a la solución de algunos problemas señalados. Con esta propuesta no se pretende generar una "alternativa" de clasificación, porque también tiene sus propias limitaciones y necesidades de complementación; sin embargo, su valor particular se encuentra en el manejo de varias dimensiones analíticas (complejidad sistémica)

y la relación que establece con algunas de las principales corrientes de interpretación de los fenómenos participativos; en específico se propone una vinculación entre las teorías de los movimientos sociales y nuevos movimientos sociales, los enfoques pluralistas liberales, las perspectivas corporativas y neocorporativas, y las teorías de la acción comunitaria y autogestiva.

I. Las dimensiones de la clasificación

Para entender las implicaciones culturales, políticas y económicas de los programas que desarrollan las organizaciones sociales, se propone un modelo que integra, inicialmente, dos variables fundamentales: posiciones de poder y ámbito social de acción. Con la primera variable se clasifican las aplicaciones a partir de la dinámica interna de los programas. Es en consecuencia un criterio analítico que enfatiza su dimensión inmanente. Con la segunda variable, en cambio, se clasifican las aplicaciones mediante el recurso de vincular el programa con su entorno social más amplio. El cruce posterior de las dos variables, junto con una tercera variable de control, nos permitirá construir una matriz de ocho formas o estrategias básicas de participación social.

1. Posiciones de poder

En el debate sobre las aplicaciones históricas de las organizaciones sociales siempre ha destacado la preocupación por el lugar que ocupa la población involucrada en la definición de los programas. La pregunta central es la siguiente: ¿la población participa únicamente como destinataria de decisiones externas o interviene activamente en la modelación de los elementos básicos que determinan la naturaleza y dinámica de los programas de trabajo? En otros términos, ¿cuál es su nivel de intervención en la definición de los elementos que configuran los programas, en los objetivos, metas, metodologías y procedimientos?

Si dicotomizamos las respuestas posibles tendremos una primera clasificación de las formas de participación de las organizaciones sociales, según su posición de poder en la definición de los programas que desarrollan (véase cuadro 1):

- Participación de tipo constitutivo, donde la organización está involucrada directamente en la conceptualización de; programa. Es un proceso construido desde abajo, en términos de la definición de: objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos. Los proyectos son originalmente propuestos por la organización, o pueden, desde luego, ser ofertas iniciales provenientes de instituciones y grupos externos. Sin embargo, en este caso, como en el anterior, hay un proceso de apropiación conceptual de tipo estratégico por parte de la organización.

- Participación de tipo reproductivo, donde la organización sólo está involucrada en las fases operativas de; programa, en la aplicación. No accede, de manera sustancial, a la definición de los objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos que se requieren previamente para desarrollar el programa. Estas exigencias son más bien propuestas de otros actores, y la población se convierte en destinataria de decisiones externas.

Cuadro 1
Participación y posiciones de poder

Tipo de decisiones	Tipos de participación
Alta	Constitutiva de programas
Baja	Reproductiva de programas

En la práctica, las organizaciones casi siempre se ubican en algún punto intermedio de la escala, unos más hacia la parte alta de la toma de decisiones, y otros hacia la parte más baja. Inclusive, en los casos donde las organizaciones tienen una presencia muy fuerte en la determinación de las políticas y características fundamentales de los programas, en especial porque fueron originalmente concebidos por ellas mismas, en el proceso de operación casi siempre negocian su desarrollo con distintos interlocutores, e integran acuerdos que no diseñaron inicialmente.

Contraria mente a lo que frecuentemente se escucha, consideramos que ambas formas "típicas" de participación son fundamentalmente importantes, no obstante su desigual significado histórico, porque en la dinámica de cualquier proceso social siempre se requiere una intervención en la configuración de las reglas de juego, y el actuar operativo de los individuos que hace posible el desarrollo cotidiano de las reglas de juego. Formas diversas de participación, pero que están unidas por su ubicación dentro de una escala de posiciones de poder, o en lenguaje más contemporáneo, de toma de decisiones.

2. Los ámbitos societales de la participación

Contribuir a la definición u operación de los programas que desarrollan las organizaciones sociales es una primera forma de clasificar substantivamente las formas de participación. Es una clasificación de carácter interno, centrada en el vínculo población - programa. Pero ¿cuál es la relación entre estas formas de participación y la dinámica global de la sociedad dentro de la cual se diseñan y operacionalizan los programas? En esta pregunta, como se muestra, ya no se busca una clasificación interna de las formas de participación, sino articular la clasificación con criterios de externalidad.

Para elaborar la respuesta se propone un segundo criterio de clasificación: el ámbito societal de la participación, esto es, la amplitud de espacio de gestión de las actividades desarrolladas por el programa. Tendremos así dos grandes tipo de participación, según se centren en la vida cotidiana o en el ámbito estructural de los sistemas sociales (véase cuadro II).

C) Participación centrada en la vida cotidiana, donde el ámbito de acción se concentra en los espacios de vinculación directa entre los individuos. Trátase, por ejemplo, de la vivienda y su entorno inmediato, donde algunas organizaciones vecinales estarían enfocadas únicamente a resolver problemáticas internas de los asentamientos poblacionales, o de otras actividades sociales, como es el caso de una organización que

dona alimentos o financia servicios de salud a comunidades populares. Aquí no hay planteamientos que rebasen el ámbito importante, pero estrecho, de la vida cotidiana. No hay demandas que afecten a otras entidades más amplias, como serían los municipios, las entidades federativas o las sociedades nacionales. Son así, claramente, organizaciones meramente reivindicativas o de atención reivindicativa.

- Participación con aplicaciones Políticas, entendiéndola como incidencia en el orden público de una sociedad y no como lucha por el control del poder estatal. En esta situación, partiendo de una organización ubicada en determinados espacios de la vida cotidiana, se establece un intercambio de demandas y negociaciones más amplias que afectan el funcionamiento de las estructuras públicas, en especial, la acción del estado en materia de desarrollo social, político o económico. Es el caso, por ejemplo, de una organización vecinal que buscaría no sólo resolver demandas internas al poblamiento, sino también modificar las políticas de desarrollo urbano; o bien, de otra organización que encauzaría sus demandas hacia el objetivo de modificar el panorama cívico-electoral de una sociedad.

Cuadro 11
Participación y ubicación societal

Ámbito social	Tipo de participación
Vida cotidiana	Reivindicativa
Estructura social	Política

Desde esta perspectiva, por su impacto o no en las políticas públicas, estas formas de participación pueden ser divididas, a su vez, en dos grandes tipos: sistémicas y no sistémicas. En el primer caso, la relación entre la organización y el ámbito societal está formalizada, sea por un marco legal de naturaleza cívica que la legitima, o bien, por mecanismos de tipo funcional y vertical. En cambio, en la participación de carácter no sistémico, los vínculos son de carácter informal, porque no tiene ninguna articulación vertebral; más bien son circunstanciales. Esta participación está sometida al flujo de las coyunturas políticas y económicas.

Nuevamente, como en la clasificación anterior, cuando nos referimos a casos concretos de participación, éstos tienden a ubicarse en puntos intermedios de la escala presentada. En primer lugar, porque toda organización social centrada en la vida cotidiana tiene efectos indirectos en la estabilidad y ordenamiento de la sociedad en su conjunto. Y en segundo lugar, porque en el campo de las organizaciones sociales con aplicaciones en las políticas y estructuras públicas hay siempre una escala que comienza en el ámbito local de la sociedad.

3. Matriz de las estrategias básicas de participación de las organizaciones sociales

Si relacionamos las dos clasificaciones anteriores (incisos 1 y 2) y las cruzamos con una tercera variable de control: nivel de sistematicidad, que se refiere al grado de formalización de las prácticas colectivas, tendremos como resultado una matriz de ocho formas posibles de participación social (véase cuadro III): autoayuda, autogestión, asistencia social institucional, asistencia social de emergencia, clientelismo, corporativismo-neocorporativismo, movilizaciones sociales y cogestión social.

Esta matriz de "estrategias de acción" o "estrategias de participación" constituye una herramienta particularmente útil para analizar y clasificar las aplicaciones históricas de las organizaciones sociales, como veremos en los siguientes incisos. Al fundamentarse en el cruce de dos variables centrales: posiciones de poder y ámbito societal de acción, y otra complementaria (niveles de sistematicidad), nos permite analizar de manera simultánea sus aplicaciones de carácter cultural, político y económico. Posibilita, en consecuencia, un sistema de clasificación complejo y diversificado, construido por varios niveles interpretativos.

Cuadro III
Matriz de las estrategias de participación

Posición de poder	Ámbito societal de la participación			
	Vida cotidiana		Estructura social	
	No sistémica	Sistémica	No sistémica	Sistémica
Alta	Autoayuda	Autogestión	Movilizaciones sociales	Cogestión
Baja	Asistencia de emergencia	Asistencia institucional	Clientelismo	Corporativismo y neocorporativismo.

Las ocho casillas que integran la matriz nos remiten a estrategias participativas específicas, pero su uso requiere dos precisiones fundamentales. La primera se refiere a la distinción, dentro de cada estrategia, de lo que llamaremos "escala de la población involucrada", donde es necesario distinguir entre la "población beneficiada por el programa" y la "población especializada en apoyar a los primeros".

Encontramos ambos tipos de involucramiento en todas las estrategias participativas. Es el caso, por ejemplo, de una asociación vecinal que recibe asesoría gratuita de otra organización, por ejemplo de arquitectos, para elaborar los planos de construcción de sus proyectos de vivienda. También es el caso de una organización de mujeres que recibe financiamiento de una fundación internacional para diseñar y operar programas de capacitación para el empleo. Finalmente, se puede tratar de una organización de perfil más asistencial, que en situaciones de emergencia hace donativos de alimentos y medicinas a comunidades damnificadas.

Ambas formas de involucramiento integran un sistema de estrategias de participación más amplio que el definido por la matriz que presentamos inicialmente. Es un sistema que abarca a las personas beneficiadas y a las personas que apoyan, y que en términos asociativos se traduce en la vinculación que frecuentemente encontramos entre "organizaciones de base o comunitarias", orientadas a beneficiar a los asociados, y "organizaciones de apoyo a terceros", orientadas a favorecer a grupos o poblaciones externas. Se requiere, entonces, modificar la matriz inicial para presentar una segunda versión de las estrategias participativas integrada por dos niveles.

Una segunda precisión que necesitamos introducir para el uso empírico del modelo de estrategias de participación es de carácter más bien metodológico: la matriz se refiere a "formas típicas de acción" que hemos llamado, "estrategias", y es imperativo evitar su reificación conceptual como "actores concretos", como si las casillas se refirieran a organizaciones concretas y específicas. Por una parte, porque las organizaciones sociales, del tipo que sean, frecuentemente desarrollan sus programas mediante el recurso de articular más de dos estrategias, y estas pueden ser de ocho tipos posibles.

Y por otra parte, porque el "actor colectivo" concreto, la organización social, no se identifica nunca de manera total con "sus prácticas", aunque no exista sin ellas, porque en los casos concretos hay variación de prioridades estratégicas en el curso histórico de las organizaciones. Es necesario evitar entonces la consideración cosificante de los tipos ideales, que los transformara en tipos empíricos.

Este enfoque implica una amplia relectura de la literatura que sobre los fenómenos participativos y la acción colectiva se ha venido produciendo en la comunidad académica internacional, y en especial en México y América Latina. Supone, como lo desarrollaremos en los siguientes incisos, una vinculación y modificación de cuatro corrientes teóricas: los enfoques pluralistas liberales, de los movimientos sociales, de corporativismo y neocorporativismo, y de la acción comunitaria y autogestiva. A manera de resumen diremos lo siguiente: para un enfoque basado en el análisis de "estrategias de participación" no existen organizaciones sociales que puedan reducir su dinámica global a una estrategia específica, y en consecuencia, conceptualizarse analíticamente como "movimiento social", "nuevo movimiento social", "grupo autogestionario" o "grupo corporativo", por mencionar algunos ejemplos. Más bien, existen organizaciones que despliegan sistemas de acción: las estrategias, y que en determinadas circunstancias articulan alguna de manera específica, como pueden ser movilizaciones, vínculos corporativos o clientelares, o prácticas autogestionarias. Y la prioridad que le brindan a una estrategias respecto de otras, en las distintas circunstancias históricas, determina su perfil cívico - político.

Procedamos ahora a la exposición más detallada del modelo analítico, mediante la presentación resumida de las ocho "estrategias típicas de participación".

II. Las ocho "estrategias típicas de participación"

1. Autoayuda y trabajo comunitario

La autoayuda se ubica en la parte superior de la escala de posiciones de poder, y su ámbito de acción societal se restringe a la vida cotidiana y es de carácter no sistémico. En la historia de desarrollo urbano de México contemporáneo, como de América Latina, ha sido la forma de participación más importante y fundamental de los sectores populares urbanos, y de otros sectores sociales, y frecuentemente es una de las bases organizativas de todas las demás. Los otros tipos de participación adquieren consistencia muchas veces, y posibilidad de desarrollo, precisamente porque se sustentan previamente en el trabajo colectivo de autoayuda que realizan las comunidades participantes, o al menos un sector importante de ellas.

Con el trabajo comunitario aportado por los mismos Pobladores se van construyendo obras y se brindan servicios en numerosas comunidades urbanas. Abunda así la infraestructura urbana que ha tenido ahí una buena parte de su origen: traza de calles y avenidas; instalación de redes de agua potable y drenaje; obtención de electricidad; levantamiento de edificios escolares y templos; instalación de juegos y zonas recreativas, etc. Pero también numerosos servicios sociales frecuentemente descansan en formas voluntarias de trabajo, como pueden ser la impartición de cursos de alfabetización, nutrición y salud; la operación de talleres de capacitación laboral y de promoción de la mujer; la distribución y administración de desayunos infantiles, y la organización de servicios de vigilancia comunales. Por lo anterior, en México como también en numerosos países de América Latina, el trabajo colectivo de los pobladores ha sido uno de los principales factores que han moldeado el desarrollo urbano. Junto con la acción gubernamental y de sector inmobiliario, entre otros actores, la participación social de este tipo ha influido determinadamente en lo que han llegado a ser nuestras ciudades, con su cúmulo de logros y problemas.

En el panorama de desarrollo urbano de México durante el siglo veinte, la autoayuda es una constante a lo largo de todos los años. No está ligada solamente a un periodo particular, a una coyuntura política o económica determinadas. Está presente en todas ellas, porque es una de las principales estrategias de participación que han generado los sectores populares para hacerle frente a sus condiciones deprimidas de consumo, al basarse en el recurso económico que tienen por excelencia: su fuerza de trabajo y la capacidad de realizar trabajos colectivamente útiles.

Como inversión directa de su principal recurso económico, la autoayuda de los sectores populares privilegia la atención de los espacios de vivienda y su entorno inmediato. En primer lugar, porque son los espacios sociales donde se definen y satisfacen las necesidades individuales y familiares más importantes, y en segundo lugar, porque ahí se puede evaluar de manera muy directa la relación costo - beneficio que conlleva: la inversión que requiere en tiempo y esfuerzo se puede comparar fácilmente con respecto a los bienes adquiridos, sean físicos o culturales. Se trabaja así colectivamente y se van observando los servicios obtenidos, los inmuebles construidos, los conocimientos y habilidades adquiridas, las necesidades satisfechas, las solidaridades alcanzadas.

El ámbito social de la autoayuda pertenece entonces a la vida cotidiana; dentro de ella se constituye y dentro de ella se desarrolla. Y en la medida en

que es su ámbito privilegiado de acción, la autoayuda es frecuentemente el fundamento de otras estrategias más complejas de participación, porque no logran nunca desplazada de su posición de base y sustento, en la medida en que numerosas actividades serían prácticamente irrealizables si no encontraran un fuerte respaldo en el trabajo colectivo de tipo voluntario (peticiones, marchas, negociaciones, gestión de proyectos, etcétera).

En otro tipo de investigaciones realizadas en América Latina, también se ha llamado la atención sobre la importancia de la autoayuda para el desarrollo de los procesos de organización vecinal de tipo clientelar y corporativo. En algunos de los estudios más destacados que sobre el tema se han hecho, como son los de Wayne A. Cornelius (Cornelius, 1980: 80-149 y 182-220) y Susane Eckstein en México, (Eckstein, 1982), y de David Collier (Collier, 1978) en Perú, la articulación clientelar y corporativa de los pobladores dentro del partido oficial descansa, en gran medida, en la correa de favores que se genera entre el trabajo colectivo de los pobladores, la dirigencia de las organizaciones, y el cuerpo de funcionarios gubernamentales y candidatos oficiales con los cuales trabajan.

Desde esta perspectiva, parecería que el significado de la autoayuda en términos de la estructura social es ambiguo- por una parte es base y fundamento de formas más complejas de participación social, pero también parece que en sí misma no conlleva ningún proyecto sociopolítico, en la medida que puede articularse con estrategias diferentes de desarrollo social y se presenta en los diferentes periodos de desarrollo urbano. Pero esta interpretación tan "aséptica" en términos políticos e ideológicos requiere de algunas precisiones. Por una parte, es cierto que el trabajo comunitario tiene un gran valor social en sí mismo, independientemente de sus consecuencias políticas: es una de las estrategias más importantes que despliegan los sectores populares para enfrentar condiciones desventajosas en el terreno del mercado, condiciones de desigualdad social, con el objetivo de garantizar la satisfacción de determinadas necesidades fundamentales, y básicas. Al respecto, ya José Matos Mar, en un escrito pionero de 1955, la evaluaba en tal perspectiva:

- que se tenga plena conciencia de que el sistema comunitario, que responde a viejos patrones culturales peruanos, puede ser una solución eficaz, operante y de óptimos resultados para el tratamiento del problema que plantean estas Barriadas Limeñas (Matos, 1967: 63).

Sin embargo, considerando la autoayuda en su dinámica interna, en sus características propias, cuando se desenvuelve por ejemplo en una organización vecinal que no mantiene ningún vínculo destacado de tipo corporativo, clientelar o de movilización social, también podemos interpretarla como un factor relevante para la reproducción del orden social, en términos económicos y políticos:

- En términos económicos, porque la autoayuda colabora para que un importante sector poblacional alcance condiciones mínimas de sobrevivencia, las cuales no serían atendidas por vías del mercado o los programas públicos y privados de asistencia y desarrollo social.
- Y en términos políticos, porque la solución comunitaria de problemas sociales contribuye, desde luego, a frenar la transferencia de los conflictos hacia otras áreas de la sociedad, en especial las vinculadas con las entidades gubernamentales locales, estatales y nacionales.

Por estas funciones colaterales, algunos autores han llegado a sostener que la autoayuda es precisamente el resultado de una actividad promovida y muy acorde con los intereses de los sectores dominantes.

[El estado] desarrolla la demagogia de la acción social y del desarrollo comunitario, haciendo recaer sobre los pobladores lo fundamental del costo de las acciones, recuperando parte o el total de las rentas del suelo no pagadas inicialmente y vinculando al mercado del suelo tierras inútiles para la urbanización y ahora valodzadas y adecuadas.

Pero el hecho más importante es que la auto - construcción, efecto de la aguda situación de explotación y pauperismo de las masas, desgastadora de la fuerza de trabajo, se convierte en un mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación de capital (Núñez, 1982: 20).

Pero en esta interpretación que se ubicaría en una posición totalmente contraria a nuestra lectura, donde valorizamos la autoayuda por sus características propias sin desconocer sus aportaciones a la reproducción del orden socio-político, encontramos varios problemas conceptuales. En primer lugar, no reconoce la frecuente relación que existe entre la autoayuda y las movilizaciones sociales (Núñez, 1990: 27-51), y por lo tanto entre el trabajo comunitario y los procesos de cambio social. En segundo lugar, es bastante unilateral en su interpretación, porque la presencia y amplitud que el trabajo colectivo de los sectores populares tiene en las sociedades con dominio económico del mercado, no es un producto directo de su dinámica: es cierto que es favorecida por procesos de contracción económica y desigualdad en la repartición de la riqueza, pero requiere de condiciones

culturales muy diferentes a las moldeadas por la acción de los particulares dentro del mercado (por ejemplo, orientación comunitaria contra orientación individualista).

En tercer lugar, y de manera especial, la autoayuda conlleva, por encima de sus potenciales aplicaciones conservadoras de tipo político y económico, un importante aporte cultural en los procesos de cambio social: es la estrategia de desarrollo social que hace posible la solidaridad como valor central, y permite frenar la tendencia recurrente de las movilizaciones sociales a sobreponer las actividades de cambio estructural sobre las dinámicas y necesidades cotidianas de los individuos participantes, las estrategias colectivas sobre las individuales, y la promesa mesiánica de un cambio radical en la historia sobre la experiencia cotidiana de que cada día tiene sus propias luchas y batallas. Finalmente, la autoayuda también es la parte crítica cuando se articula con estrategias corporativas, clientelares y asistenciales, porque éstas sólo pueden consolidarse cuando las someten a sus mínimas expresiones: generando un abismo constante entre las capacidades de decisión de los cuadros dirigentes y las reconocidas y ejercidas por los participantes de base.

2. Autogestión y autonomía

Esta estrategia participativa, como en el caso de la autoayuda, se ubica en un nivel alto en la toma de decisiones (posiciones de poder) y está centrada en la vida cotidiana. Sin embargo, su distinción básica se encuentra en su naturaleza sistémica, pues es una modalidad de cooperación colectiva de largo plazo, orientada a integrar un proyecto de cambio social basado en la generación de espacios comunitarios y autónomos de atención de demandas.

En efecto, en el caso de la autoayuda, la estrategia de cooperación colectiva es de carácter coyuntural, no es sistémica. Los esfuerzos de solidaridad están encaminados a resolver necesidades específicas e importantes, pero de corto plazo. Una vez resueltas esas necesidades, los mecanismos de autoayuda se repliegan, se mantienen en estado "latente", hasta que una nueva demanda colectiva los reactiva.

La autogestión tiene otra lógica temporal. La cooperación colectiva que desarrolla también busca solucionar necesidades comunitarias, pero sus actividades las concibe dentro de un

proyecto histórico de cambio social: se trata de generar soluciones sociales de fondo por la vía de la creación de espacios organizativos autónomos, que por ellos mismos puedan definir y operar las soluciones. Desde esta perspectiva, como veremos posteriormente, su visión del cambio social también es diferente de la planteada por las estrategias de movilización social y las cogestionarias, porque las "soluciones" que propone no dependen del logro de una respuesta de parte de otras entidades de carácter especialmente público, como pueden ser los partidos políticos o el gobierno y el estado en general, sino del que hacer autónomo de la organización social. Por lo anterior, su visión del cambio social privilegia la gestión de lo cotidiano, el control colectivo de los espacios de relaciones sociales directas de los individuos: las escuelas, las colonias, los ámbitos de trabajo, entre otros, y plantea que el cambio estructural, el cambio amplio de la sociedad, provendrá básicamente de la multiplicación y relación de esos espacios cotidianos organizados autónomamente.

El prototipo histórico de las estrategias autogestivas es el cooperativismo, desde luego en sus formulaciones clásicas e ideales. En esta visión del cambio social, el valor más alto de la acción participativa se encuentra en el control colectivo y autónomo de todas las fases de la gestión organizativa. Es el caso, por ejemplo, de una cooperativa de consumo, donde las actividades de compra, almacenamiento y distribución de bienes, son operadas bajo la dirección y supervisión de los propios asociados. No dependen del despliegue de acciones de presión (movilizaciones sociales), del logro de acuerdos de cooperación con entidades gubernamentales (cogestión), y mucho menos, como lo veremos más adelante, de respuestas asistenciales de otras instituciones.

Las estrategias autogestionarias tienen entonces su propio perfil de funcionamiento, y en la práctica, dentro de una misma organización, pueden convivir con la presencia de otras estrategias participativas. Es el caso, por ejemplo, de una organización vecinal que tiene su propia cooperativa de consumo también conocidas como grupos de compras en común, y de manera paralela desarrolla estrategias de movilización para modificar políticas gubernamentales en materia de regularización de terrenos y vivienda, o bien organiza, en cooperación con entidades gubernamentales como el del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA)-, actividades muy específicas.

Los estudios que sobre la autogestión se han desarrollado en México frecuentemente han tenido dificultades para establecer estas particularidades y diferencias. A menudo la confunden con otro tipo de estrategia, en especial con las movilizaciones sociales y con la cogestión en política públicas, o bien, no identifican diferencias dentro de las mismas organizaciones. Pero no es nuestra intención, de ninguna manera, establecer la distinción, de manera nominativa, diciendo que la palabra "autogestión" se remite necesariamente a la definición que hemos dado. Más bien, lo que señalamos es la existencia de modalidades participativas que enfatizan la cooperación colectiva de carácter autónomo, como base de una visión de cambio social, y que esta modalidad es diferente sustantivamente, aunque también complementaria, de aquellas modalidades participativas que buscan generar cambios sociales por vías contestatarias y de presión social (movilizaciones sociales), o por vías de cooperación en la definición y operación de políticas públicas (cogestión en políticas públicas).

3. Asistencia social institucional y en situaciones de emergencia

A estas formas de participación, en sus variantes sistémica y no sistémica, les corresponde un bajo nivel en las posiciones de poder y un ámbito de acción societal restringido a la vida cotidiana. Comparadas con las anteriores opciones participativas, han sido objeto de críticas recurrentes por su incapacidad para involucrar activamente a la población beneficiaria dentro

sus programas, donde los términos "asistencia social" y "asistencialismo" han llegado a ser identificados como sinónimos de "inmovilidad" y "pasividad" de la población:

Esta crítica a las estrategias asistenciales tiene su fuente en los procedimientos por los cuales se desenvuelven: el origen de los programas, con sus objetivos, políticas y procedimientos de acción, así como su funcionamiento operativo y administrativo, es definido y realizado por individuos o grupos externos a la población beneficiaria. Esta no sólo no se involucro en la definición de los programas, sino tampoco en su administración, ubicándose en la parte más baja de la escala de toma de decisiones. Y su colaboración es tan poco determinante, que más bien se convierten en usuarios individualizados de beneficio ofrecido.

Un ejemplo típico de estas formas de participación social tan cuestionadas se puede encontrar en un número importante de programas de ayuda alimentaria que se desarrollan en México y América Latina. En estos Programas, determinadas organizaciones llegan a los asentamientos populares convocando a los pobladores para que reciban despensas. Hacen encuestas y seleccionan a las familias para asignarles, finalmente, la tarea de consumidoras de un programa de ayuda social, en el cual no solamente no participan en su definición sino tampoco en su administración.

En estas estrategias de trabajo, que restringen notoriamente la capacidad decisoria de la población beneficiada, es muy frecuente encontrar efectos negativos en la percepción y cultura de las familias e individuos involucrados:

Después del terremoto de 1985 se presentó a nuestra comunidad una organización que se encargaba de canalizar donativos de alimentos provenientes de programas sociales de gobierno de los Estados Unidos. Nuestra comunidad, por cierto, no había sufrido ningún daño importante y por lo tanto era muy diferente a aquéllas de los damnificados.

En los primeros días y semanas, el programa fue muy bien recibido por numerosas familias, las más pobres de la colonia. Llenaron sus formularios y participaban en las actividades que les pedían los organizadores. Sin embargo, poco a poco, empezamos a notar conductas muy criticables: varias de las familias recibían los alimentos y después los vendían en sus tiendas o a otras personas; la gente formaba largas filas para recibir las despensas y después se dedicaba a criticar a los organizadores y a la calidad y tipo de alimentos que se les ofrecían; varias veces encontramos que se tiraban algunos de los alimentos a la basura. En otras palabras, notamos una creciente actitud de cinismo e irresponsabilidad.

Sin embargo, dentro de este ejemplo crítico, también es posible identificar las situaciones particulares donde las estrategias participativas de asistencia social pueden convertirse en piezas clave, insustituibles, para atender necesidades básicas y fundamentales: la presencia de grupos sociales con altos niveles de vulnerabilidad estructural, y aquéllos que han sido afectados por situaciones de emergencia. En el primer caso nos referimos a la presencia de grupos sociales específicos como son los niños, enfermos y ancianos abandonados, que por dinámicas propias del sistema económico se encuentran particularmente excluidos de los mercados laborales y del acceso regular a bienes de consumo básico, y requieren la atención de programas de ayuda directa de mediano y largo plazos (sistémicos). Es el campo legítimo y fundamental de los programas asistenciales de carácter institucional (casilla cuatro de la matriz), que no pueden ser postergados bajo el argumento de la exigencia de un cambio social profundo, que desde luego también se necesita.

Otra situación, que también demanda la presencia de programas asistenciales, es la acontecida en los accidentes colectivos o desastres,¹⁰ porque se interrumpen los

mecanismos cotidianos para resolver las necesidades fundamentales. En estos momentos, la comunidad dañada se ve en la tarea impostergable de reponer de manera acelerada e improvisada, un conjunto de bienes y servicios fundamentales porque va de por medio su sobrevivencia. Resolver problemas como el abastecimiento de alimentos y agua potable, la atención de enfermos y accidentados, la instalación de lugares que sirvan para cobijar a las familias, la dotación de ropa y otros enseres domésticos, se vuelven tareas no sólo importantes sino muy vitales.

En este contexto, la ayuda local, nacional e internacional que se pueda conseguir para tales fines es de gran valor (Pliego, 1992: 15-17). Aparece así, frecuentemente, toda una red de instituciones sociales y gubernamentales, que se especializan en brindar apoyo y atención a familias y comunidades que han tenido eventos calamitosos. Instituciones que estructuran redes de donativos y canalización de bienes y servicios para atenderlos sin ningún fin lucrativo, siendo de tal importancia su presencia y sus trabajos, que sin ellos muchas comunidades tendrían problemas fundamentales para recobrase posteriormente de los daños ocasionados. Son sistemas de solidaridad que, por sus propias características particulares, tienen marcados rasgos de asistencia social en términos de estrategia participativa: los programas de ayuda se diseñan externamente a las comunidades, y su operación y administración generalmente se realiza también por personas diferentes de los mismos damnificados.

La dinámica de este tipo de asistencia social es diferente al caso mencionado anteriormente, en especial porque debe ser de carácter coyuntural, restringida a la fase de emergencia (participación no sistémica), y no debe prolongarse más allá del tiempo necesario para apoyar la reconstitución de las comunidades afectadas, evitando su transformación en una estrategia asistencia; institucional de mediano y largo plazos. Porque en caso contrario, lo que inicialmente fue muy favorable, puede generar consecuencias perniciosas colaterales: los donativos pueden ocasionar efectos recesivos en la economía local y dependencias económicas, políticas y culturales indeseables (Marschal, 1979: 265-272; Oliver-Smith, 1972: 5-13). En consecuencia, la política que actualmente se está promoviendo en el nivel de los organismos internacionales es la de someter a una evaluación y control muy precisos los bienes donados, tanto en sus características como en sus montos y en la duración de las mismas ayudas, para que sirviendo de apoyo circunstancial a necesidades extraordinarias, no desencadenen procesos de dependencia social y efectos perjudiciales en la planta productiva de las comunidades.

La ayuda asistencias que se brinda en un contexto de emergencia puede ser entonces una importante estrategia participativa para atender necesidades vitales. Sin embargo, la capacidad de los programas específicos para realizar este objetivo dependerá, en gran medida, de la racionalidad formal de la ayuda misma: de la selección adecuada de los bienes y servicios a utilizar, de su cantidad y forma de administrarlos, y de su duración restringida y coyuntural. Exigencia temporal que la diferencia de otro tipo de programas asistenciales donde los donativos o patrocinio de bienes y servicios se concibe como un proceso de mediano y largo plazos.

4. La reactivación del clientelismo

A esta forma de participación le corresponde un nivel bajo en las posiciones de poder y un ámbito de acción social de carácter público y no sistémico. En una primera aproximación, el clientelismo lo podemos considerar como una forma de articular la autoayuda con la estructura política de la sociedad: generalmente se construye sobre la base de una organización fundada en el desarrollo de estrategias de trabajo colectivo. Pero como forma de articulación de la población con la estructura política de la sociedad, el clientelismo

conlleva también una intervención muy baja en la definición de los objetivos y características de las políticas públicas de desarrollo social.

Se restringe a tramitar la solución de demandas específicas, y no busca influir en la naturaleza misma de los proyectos gubernamentales, en sus objetivos, políticas y líneas de acción, dejando su esclarecimiento más bien a otros sectores y grupos sociales. Esta articulación es por lo tanto altamente instrumental, obedece a procesos coyunturales y no se encuentra ordenada dentro de un proyecto de desarrollo político de largo plazo. El clientelismo puede interpretarse así como una estrategia de manipulación circunstancial para la obtención de beneficios, pero en un doble sentido: desde la población hacia determinadas élites políticas, y desde éstas hacia la población.

Como estrategia de manipulación de recursos públicos, la organización selecciona entre las diversas ofertas políticas aquellas que le ofrecen mejores opciones prácticas para solucionar problemas específicos. Y a cambio de esa posibilidad, realiza actividades y tareas que contribuyen al logro de los intereses de sus interlocutores. La prioridad es solucionar demandas concretas, y para ello se acepta el ejercicio de tareas no vinculadas directamente con los problemas que se busca atender. En contraparte, desde la perspectiva de; funcionario o grupo político con el cual se relaciona la organización, el clientelismo tiene como prioridad el logro de objetivos diversos a las demandas de la organización.

Y para ello, se ofrecen favores a cambio de fidelidades coyunturales. Una relación de marcada manipulación, de utilización instrumental, donde el clientelismo es una forma de ordenamiento político y de intervención en el desarrollo social bastante frágil. Las "fidelidades" dependen de la efectividad de los flujos de favores, y basta que se vuelvan problemáticos, cambien los intereses y necesidades de alguna de las partes, o se presenten mejores ofertas de interlocución, para que se cancelen y sean sustituidas por otras.

En el caso de México, este tipo de relación instrumental, de intercambios coyunturales sin responsabilidades a largo plazo entre la población y las élites o grupos políticos, fue importante como forma de participación social de los sectores populares durante los años que siguieron a la revolución armada de 1910, y se prolongó hasta principios de la década de los cuarenta, cuando fue desplazada por la estrategia corporativa de; partido oficial (Perló, 1979). Pero la participación clientelar de la población no ha sido cancelada para siempre en México. El proceso de transición democrática en el cual nos encontramos -proceso acelerado a partir de; año de 1988- abre paradójicamente espacios para el resurgimiento de nuevas e importantes modalidades, para el resurgimiento de estrategias abiertamente instrumentales de articulación entre los grupos populares y las fuerzas políticas. Pero se trata de una estrategia de participación clientelar muy diferente a la acontecida hasta los años treinta: no es el reflejo de la ausencia de espacios orgánicos de participación social derivados de una oferta autoritaria-corporativa no suficientemente desarrollada. Más bien, es el resultado de un creciente reconocimiento público de; derecho de asociación autónoma de la sociedad civil, donde determinadas organizaciones sociales articulan sus relaciones según les convienen coyunturalmente las diversas ofertas que presentan las fuerzas políticas contendientes. Un panorama de negociación de intereses y demandas que converge, a grandes líneas, con procesos importantes que han estudiado los teóricos de; pluralismo liberal, donde la articulación entre los grupos sociales opera bajo mecanismos instrumentales, de; tipo de mercado, en un contexto de competencia no autoritaria.

Este fenómeno, de; resurgimiento del clientelismo, pero de un "clientelismo plural", puede no ser muy atractivo para quienes por diversas razones considerarían que la única alternativa al autoritarismo corporativo es la participación dentro de movilizaciones sociales. Sin embargo, más allá de discusiones ideológico - políticas, encontramos dos fenómenos muy

importantes. Por una parte, distintas organizaciones sociales de México, por ejemplo vecinales, que se han caracterizado por impulsar estrategias de movilización social, han recurrido también al uso colateral del clientelismo, y con ello han logrado reforzar en ciertos momentos sus objetivos de contribuir al desarrollo social. El caso de muchas organizaciones que establecieron tiendas de abasto con financiamiento público, y distribuyeron "vales para la adquisición de tortilla subsidiaria (Coulomb, 1992: 175-188), es un claro ejemplo de la utilidad de las estrategias clientelares para allegarse simpatía de los pobladores. Pero los problemas que una relación instrumental siempre conlleva, no implican por necesidad perderla independencia o abandonar los objetivos sociales más amplios que se tienen.

Por otra parte, para ciertos sectores populares, las estrategias clientelares pueden ser en sí mismas una oferta importante de desarrollo social, porque enfatizan la solución de problemas fundamentales de la vida cotidiana mediante demandas estrictamente coyunturales. Interpretación legítima que, de igual manera, tampoco puede pretender ser la más eficaz y consistente lectura en materia de desarrollo social, útil para todas las circunstancias y problemas existentes.

5. Del corporativismo autoritario al neocorporativismo competitivo

Al corporativismo, desde el enfoque de las estrategias participativas, le corresponde un nivel bajo en la escala de posiciones de poder y un ámbito de acción de carácter público (estructural) y sistémico. Por lo anterior, su dinámica y desarrollo no buscan resolver solamente demandas reivindicativas, o establecer una relación meramente instrumental, respecto de los gobiernos y partidos o movimientos políticos (clientelismo). Su perspectiva es sistémica: quiere atender demandas reivindicativas dentro de una propuesta global de ordenamiento político y desarrollo social; mediante un mecanismo bien definido de integración de las organizaciones sociales en el proyecto de las élites políticas o económicas. Desde esta perspectiva, a diferencia del clientelismo y de las movilizaciones sociales, está explícitamente orientado a consolidar y sustentar un determinado orden político.

Para lograr esta contribución directa al ordenamiento y estabilidad políticas de una sociedad, las estrategias corporativas de las organizaciones sociales hipotecan sus capacidades de definición de los programas públicos de desarrollo social y económico, y se restringen únicamente a su aplicación operativa y administrativa. En consecuencia, los lineamientos básicos en materia de objetivos, políticas y proyectos específicos de trabajo, son definidos externamente a las mismas organizaciones, y a ellas sólo les corresponden las cuestiones prácticas.

Ejemplo relevante de esta forma de participación social en México es el caso de las organizaciones de las colonias proletarias que se crearon y desarrollaron al amparo del partido oficial desde los años treinta, y que durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1934-1940), en el marco de una serie de propuestas que terminaron definitivamente con el conflicto inquilinario, (decretos de congelamiento de rentas), derivaron en la creación en 1943 de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

En efecto, en un principio, las nacientes colonias populares fueron directamente promovidas por el gobierno federal, y el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se caracterizó por darles un importante apoyo e impulso, pero de naturaleza más bien clientelar (Perló, 1981: 36). Pero durante el siguiente período presidencial, el de Manuel Ávila Camacho, cambió definitivamente la perspectiva gubernamental hacia las colonias proletarias. Fue precisamente en esta época cuando se consolidó una estructura político-jurídica que

institucionalizaría los vínculos entre las colonias proletarias y el estado. Un vínculo donde las posiciones de poder quedarían perfectamente definidas y reproducidas consuetudinariamente, minando significativamente tanto las movilizaciones sociales como las relaciones de tipo clientelar.

Los instrumentos de esta articulación corporativa fueron de distintos tipos. Jurídicamente, mediante la promulgación de diversos reglamentos, que en el caso de la ciudad de México fue el "Reglamento de Asociaciones Pro - Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal" (marzo de 1941), y políticamente, mediante la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Con el primer recurso, la consolidación urbana de los nuevos asentamientos dependió del reconocimiento de las organizaciones vecinales por parte del gobierno. No era posible, en consecuencia, el desarrollo de obras de infraestructura y equipamiento públicos si no se definía esa vinculación administrativa. Más aún, el reglamento declaraba como "ilegal la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento de Distrito Federal, que pretenda realizar los mismos fines a que están destinadas las Asociaciones [...]" En segundo lugar, con la Creación de la CNOP, y dentro de ella la Federación de Colonias Populares, las autorizaciones administrativas se transformaron en un recurso para la subordinación de los pobladores al partido oficial: se conformó el sector popular del partido oficial, la CNOP, como espacio de articulación orgánica de las colonias proletarias y de otros sectores sociales con las estructuras gubernamentales.

Y estos hechos, que han sido muy poco estudiados, tuvieron consecuencias importantes en el escenario político de México durante los siguientes treinta años- fueron un factor determinante de la estabilidad del sistema político nacional. En efecto, la conformación de las leyes reglamentarias y de la CNOP tuvieron las siguientes características:

- Estructuraron un espacio sistemático de integración política de las organizaciones de pobladores en la fase ascendente del ciclo de transformación socio - demográfica en la época donde el país era mayoritariamente rural y comenzaba a cambiar de manera acelerada el peso demográfico del sector urbano por efectos de la industrialización sustitutivo de importaciones. Tenían así una amplia capacidad de maniobra para adaptarse a la creciente complejidad que se venía.
- Se desarrollaron en un contexto de crecimiento y transformación del aparato productivo nacional, que brindó al gobierno federal una capacidad económica muy importante para maniobrar y atender determinadas demandas populares que podían transformarse en factores de movilización y enfrentamiento socio - político.

Desde esta perspectiva, por su ubicación en las fases iniciales de la transformación demográfica e industrial de México, las estrategias de integración corporativa de las organizaciones vecinales fueron muy eficaces para contribuir a la estabilidad política de México, en comparación con otros países latinoamericanos como son Perú¹² y Chile¹³ donde la estrategia corporativa fracasó en sus objetivos políticos porque se estructura en las fases adelantadas de la transformación urbana e industrial.

La integración corporativa de las organizaciones de pobladores, sean de colonias proletarias o inquilinos, se consolidó entonces durante el gobierno de Ávila Camacho, y mantuvo su vigencia con altibajos durante los siguientes treinta años aproximadamente. Sin embargo, era una propuesta que conllevaba un alto precio por su carácter autoritario- tendía a excluir cualquier otra forma de participación en el desarrollo social que no se sometiera a su marco de control político, aunque se tratara de organizaciones que no

recurrieran a estrategias de enfrentamiento político. La sociedad civil fue así expropiada de su derecho de organización autónoma y de participación directa en la definición de los programas públicos de desarrollo social. Y como consecuencia, el sistema corporativo de desarrollo social careció durante muchos años y todavía hoy en algunos aspectos- de una contraparte crítica, autónoma, que permitiera identificar y disminuir sus límites para atender las grandes desigualdades sociales. Límites derivados de sus mismas características de integración Y organización.

En el contexto del proceso de transformación democrática que actualmente atraviesa México, este sistema de control corporativo y autoritario de la participación social según algunos autores de tipo "caciquil"- (Cornelius, 1975: 567-593), está en franco declive, porque durante los últimos quince años ha sido bastante ineficaz para contribuir a la disminución de la desigualdad social, y porque no puede convivir con las nuevas exigencias democratizadoras. Sin embargo, no es previsible la cancelación definitiva de toda forma de corporativismo en materia de participación social. En efecto, en numerosos espacios sociales, el fomento gubernamental o partidario de grupos sociales puede constituir la única oferta viable de participación y colaboración ciudadana en las tareas de desarrollo social, en especial cuando no hay organizaciones civiles autónomas y con experiencia que puedan realizar tales tareas. Más aún, numerosas organizaciones vecinales que se han distinguido por una trayectoria importante de movilización social, ya han considerado como fundamental la presencia social y política en estos espacios de participación oficial, para fortalecer y multiplicar sus canales de negociación de demandas, e incidir en la orientación de las políticas públicas. Para ello, en numerosos lugares han integrado planillas y han elaborado programas, con la finalidad de atraer las simpatías de los pobladores y ganar las elecciones de representantes. 14

Podemos prever, en consecuencia, el final cercano del autoritarismo corporativo y su sustitución por nuevos programas gubernamentales de integración y participación de las organizaciones sociales que, conviviendo públicamente con las demás estrategias de participación y dentro de un marco de respeto de los derechos de asociación autónoma, no reivindiquen ningún monopolio de legitimidad en el manejo de los recursos públicos. Un "neocorporativismo" semejante a las propuestas analíticas de Philippe C. Schmitter, (Schmitter, 1992) que compita en un contexto democrático, en condiciones de igualdad, por la canalización de recursos financieros, el desarrollo de proyectos, y la integración de la población a sus ofertas organizativas.

6. Movilizaciones sociales

A esta estrategia participativa le corresponde una ubicación alta en las posiciones de poder, y un ámbito de acción de carácter público y no sistémico. Durante las primeras décadas de este siglo, antes de la consolidación del esquema corporativo del estado mexicano post-revolucionario, tuvo una presencia muy importante en las organizaciones sociales de tipo obrero, campesino e inquilinario, como también lo tuvo la estrategia de tipo clientelar. Después de las reformas sociales y políticas introducidas por los gobiernos post-revolucionarios, especialmente a partir de Lázaro Cárdenas (1934-1940), desapareció prácticamente el escenario político durante los siguientes treinta años, con algunas excepciones relevantes (movimiento ferrocarrilero, movimiento magisterio, movimiento estudiantil, etc.). Sin embargo, a partir de los años setenta, asistimos a un nuevo surgimiento pero bajo formas diferentes.

Los aportes de las movilizaciones sociales son muy diversos, pero destaca de manera especial su contribución directa al cambio social: son estrategias de participación orientadas

a resolver necesidades básicas pero mediante la generación de cambios en las estructuras políticas, culturales o económicas. Pero las organizaciones que las utilizan no son grupos políticos o una forma especial de partido político, pues no buscan el control de las funciones estatales. Su objetivo más bien es la política entendida como intervención en la esfera "pública" de una sociedad¹⁵ en aquellos ámbitos y escenarios donde se definen las estrategias básicas de atención a las necesidades colectivas. Desde esta perspectiva, como contribuyentes al cambio social y no solamente a la solución de necesidades puntuales, han influido en el declive del modelo corporativo-autoritario de participación social, porque éste ha mostrado incapacidad para conjuntar, en una sola lógica, las exigencias de ordenamiento político del estado y las demandas que plantean diversos grupos sociales para atender necesidades básicas.

Pero las movilizaciones sociales también son estrategias participativas de carácter no sistémico, o mejor dicho, antisistémico. su dinámica de desarrollo genera prácticas conflictivas respecto a los ordenamientos sociales establecidos, sean de carácter cultural, político o económico. Conllevan, por lo tanto, el despliegue de acciones de presión de diversa índole, como puede ser la realización de marchas, mítines, toma de instalaciones, denuncias públicas nacionales o internacionales, huelgas, conductas alternativas en términos institucionales, etc. Actividades que no pueden ser integradas funcionalmente en un estructura social establecida, porque siempre implican efectos contestatarios.

Estos efectos contestatarios no son, necesariamente, de carácter innovador, orientados a la creación de nuevas alternativas de organización cultural, política o económica. Podemos encontrar, y no de manera esporádica, procesos de movilización que están orientados a restituir situaciones alteradas por los modelos sociales vigentes, que buscan defender a la población de "agravios", de "estilos de vida" violentados.

En el caso de México, los años setenta marcan la aparición de un nuevo ciclo de organizaciones que recurren al empleo de estas estrategias de movilización social para el logro de sus objetivos. Es un ciclo que podemos dividir en dos grandes etapas.

A. Las viejas estrategias de movilización social (1968-1985)

En esta primera etapa, las organizaciones que más llamaron la atención en los medios académicos, políticos y de comunicación, fueron aquellas que presentaban un ideario de crítica global a la llamada sociedad capitalista, a partir de una alternativa frecuentemente socialista. Entre otros casos, destacaron las grandes coordinadoras nacionales: del Movimiento Urbano Popular, Sindical Nacional y Plan de Ayala.

Para estas organizaciones, el énfasis en las estrategias de movilización,

con sus características de enfrentamiento más directo, obedecía a una particular interpretación del funcionamiento de la sociedad y del estado en específico. La sociedad era concebida como una relación entre intereses contrastantes e irreconciliables, preponderantemente materiales: los propios de las clases populares y los de las élites políticas y económicas. En consecuencia, el estado no tenía ninguna función pública, de generación de condiciones mínimas para la convivencia de los diversos grupos de la sociedad, más bien era interpretado como un aparato orientado preferentemente por los intereses de las clases dominantes. A partir de esta interpretación, la propuesta de cambio social pasaba por la sustitución radical del estado, aunque no necesariamente por la vía violenta. Estrategias de acción como la contienda electoral, el cambio de la legislación y órganos electorales, la democratización política, la ocupación progresiva de puestos y cargos públicos, el pluralismo ideológico, etc., no entraban definitivamente entre sus prioridades. Para ellos, eran manifestaciones de un sistema de dominación que pretendía cooptar y

anular sus demandas fundamentales y sus objetivos de solucionar ¡Os problemas de fondo.

1 Las características internas de funcionamiento de estas organizaciones frecuentemente eran un reflejo de la percepción que tenían de la sociedad y de estado; por ello, para fortalecer la capacidad de movilización y convocatoria de la organización, en un contexto altamente problemático, trabajaban bajo esquemas centralizados y disciplinados de poder, de relación entre los cuadros dirigentes y las bases, donde si bien hablaban de la premínencia organizativa de las asambleas generales de los asociados, recurrían consuetudinariamente a mecanismos coercitivos para hacer prevalecer los acuerdos colectivos. Esquema que reflejaba en la práctica la sujeción de individuo particular a la colectividad, y el poco peso de los ideales democráticos en sus propuestas de cambio social.

Pero estos enfoques no eran gratuitos, el resultado simple de una determinada visión de la sociedad y de estado. Eran también la contraparte popular y de los movimientos políticos de oposición ante un estado con fuerte orientación autoritaria-corporativa. Eran un actor dentro de una sociedad con una marcada desigualdad, y con un sistema político excluyente de la oposición, sin canales democráticos de participación, con un partido oficial que monopolizaba las instancias representativas de gobierno y las políticas públicas de desarrollo social. Y en este contexto, algunos grupos de la sociedad mexicana consideraron que no quedaba otro camino para cambiar al sistema que la vía del enfrentamiento y la presión colectiva.

Las respuestas gubernamentales desde luego también eran acordes con el contexto político dominante: abundaban los actos represivos, la intimidación de los dirigentes y de los pobladores que se afiliaban con ellos, la descalificación verbal, las estrategias para cooptar y desmovilizar, etc. Estrategias que reflejaban la incapacidad del sistema para darle lugar a procesos independientes de participación social a nivel estructural. Sin embargo, este tipo de organizaciones sociales, junto con otros actores colectivos, influyeron en el inicio del ciclo -largo ciclo- de cambio del sistema político, y en la medida en que éste ha ido avanzando, sus concepciones y estrategias del cambio social también han ido variando en muchos casos.

B. Las nuevas estrategias de moviuzación social (1985 ..)

Junto al declive de las formas tradicionales de movilización social, que todavía son relevantes en algunos ámbitos de la sociedad mexicana, en la actualidad asistimos al desarrollo de nuevas estrategias de movilización, donde las organizaciones, sin abandonar los ideales de cambio social, de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, valoran de manera especial la conjunción de las estrategias de lucha y reivindicación colectivas con las demandas de tipo democrático. Algunos elementos centrales de esta nueva identidad participativa son los siguientes:

- Tienen una visión diversificada de las causas que determinan los problemas sociales. Sin desconocer la importancia de los factores económico-materiales, recuperan otro tipo de fenómenos, como los de indole cultural. Surgen así discursos centrados en temáticas de medio ambiente, género, particularidades generacionales, identidades étnicas y comunitarias, entre otras, que definen la naturaleza de las demandas y de los conflictos en juego.

- Manejan una visión descentralizada de los actores de cambio social, y de los esfuerzos de crítica y contestación social. Este cambio ya no se fundamenta en la construcción de una vanguardia de tipo clasista, sino en la convergencia de multitud de actores organizados que inciden en un amplio repertorio temático y que utilizan, en circunstancias específicas, mecanismos de presión colectiva.
- Finalmente, al reconocer la diversidad estructural de la sociedad, y la pluralidad de los actores, destaca la construcción de un entorno político que garantice la convivencia de las diferencias y de las particularidades. Emerge así, como central, la generación de un espacio democrático que promueva el ejercicio de los derechos cívico-sociales.

Estas nuevas estrategias están estrechamente ligadas a los conceptos de "ciudadanía" o de "sociedad civil", y nos remiten a las prácticas identitarias de agrupaciones tan diversificadas como son las que promueven el desarrollo de los derechos cívico-políticos, la protección del medio ambiente, los enfoques de género, las demandas de los nuevos movimientos urbano populares, la solidaridad indígena, entre otras causas. Constituyen una visión alternativa a las viejas perspectivas de movilización y cambio social, donde la homogeneidad en la lectura de las estructuras y actores sociales, y los enfoques no democráticos, eran rasgos distintivos.

7. Cogestión en políticas públicas

El perfil de las organizaciones sociales que mencionamos anteriormente, que valora la promoción de un orden político democrático, no sólo ha modificado las prácticas contestatarias tradicionales, de movilización social, sino también ha creado condiciones especiales para el desarrollo de lo que llamaremos "estrategias de cogestión en políticas públicas". Estrategias que ubicaremos, dentro de nuestra matriz, en el nivel alto de la toma de decisiones y en un ámbito societal de carácter público y sistémico.

Los terremotos de septiembre de 1985 en la ciudad de México, marcan un momento fundamental en la construcción de este tipo de estrategias. La gravedad de los problemas para resolver, la amplitud de la población involucrada, el número de organizaciones de damnificados y grupos solidarios que intervinieron,¹⁹ la incapacidad gubernamental de resolver el problema de la vivienda por los canales corporativos tradicionales, y un entorno de opinión pública nacional e internacional favorable para resolver las necesidades sociales, presionaron para replantear sustancialmente, por primera vez en la historia reciente de México, los términos de la relación entre sociedad civil y gobierno en las tareas de desarrollo social: el gobierno mexicano reconoció, de manera pública y abierta, el derecho de participación de organizaciones sociales autónomas. Se firmaron así dos acuerdos históricos, uno el 20 de marzo de 1986 y otro el siguiente 13 de mayo, en los cuales el término de "concertación social" ahora desvirtuado y con nulo prestigio- se introdujo en el lenguaje político de México.¹⁹

La concertación social (pero en su versión original) fue un punto intermedio de negociación, donde el gobierno reconoció el carácter plural de los actores colectivos involucrados en las tareas de reconstrucción, y las organizaciones sociales populares, fundaciones, etc.- aceptaron moderar diversos planteamientos originales, para lograr una coordinación con las dependencias gubernamentales que permitiera sacar adelante los trabajos. Pero llegar a esta posición de negociación, que permitía recuperar el protagonismo civil en materia de desarrollo social y mantener sustancialmente el apoyo financiero, político y técnico gubernamentales, no fue una tarea fácil. En efecto, en una

primera fase después de los sismos, que duró aproximadamente seis meses, las posiciones entre las organizaciones sociales independientes; principalmente vecinales, y el gobierno eran claramente contrastantes. Las primeras buscaban estructurar los trabajos de emergencia y reconstrucción sin la concurrencia de los organismos oficiales, recurriendo frecuentemente a estrategias participativas de tipo autogestivo y de movilización social.

Y para ello, se abocaron a la tarea de establecer relaciones con grupos nacionales e internacionales especializados en apoyar programas de este perfil, para allegarse recursos que les permitieran enfrentar los problemas de manera totalmente independiente, definiendo por ellas mismas las diversas características y etapas de los programas.

En contraparte, el enfoque gubernamental sobre los programas de reconstrucción de las viviendas de los sectores populares estaba condicionado por la utilización de estrategias corporativas y clientelares en favor del partido oficial. La acciones que se realizaban se convertían así en actos claramente proselitistas, donde la ayuda estaba condicionada a la afiliación de los damnificados y era acompañada de obstáculos sistemáticos a quienes no trabajaran en esa línea. Sin embargo, la gravedad de los problemas requería un replanteamiento sustancial de los términos de la relación. Por una parte, las organizaciones sociales independientes no tenían, pese a sus intenciones, los recursos necesarios para enfrentar el costo de la reconstrucción, solo podía realizar actividades puntuales. Por otra parte, sus programas estaban ocasionando un importante efecto deslegitimador del gobierno eran propuestas muy superiores en términos del diseño de viviendas, mecanismos de financiamiento, criterios de asignación, etc. En consecuencia, si bien eran numéricamente reducidos en relación con las necesidades existentes, impactaron críticamente sobre uno de los principales soportes del estado mexicano postrevolucionario: el control central y corporativo del desarrollo social. En sus limitados recursos, la sociedad civil autónoma mostraba mayor capacidad de trabajo y de atención a las necesidades.

Pero la exigencia de cambio no sólo se vino de las organizaciones sociales autónomas y del impacto que generaron en los aparatos gubernamentales, también partió de estos últimos: hubo un distanciamiento importante en algunos sectores políticos que lo componen, debido a la forma diferente de evaluar los problemas y articular las soluciones, donde los grupos con orientación más moderna y civilista se pudieron imponen, en este caso concreto, a los intereses tradicionales de los grupos corporativos.

Ante, este panorama, creció la exigencia de una negociación que permitiera la coordinación entre las partes en conflicto, en especial porque se había llegado a un nivel de tensión donde prácticamente se detuvieron los trabajos de reconstrucción de ambas partes. Por parte del gobierno, se procedió así a remover a funcionarios de alto nivel que habían estado manejando los trabajos de reconstrucción de manera corporativa y autoritaria, y desde las organizaciones sociales independientes, adquirieron preeminencia las voces que llamaban a superar las estrategias centradas en el enfrentamiento y la movilización contestataria, o en la pretensión de resolver los problemas de manera únicamente autogestionaria. Y en la conjunción de estos dos procesos se firmaron los mencionados convenios de concertación para los trabajos de reconstrucción. La sociedad civil recuperaba, en un problema específico, el reconocimiento gubernamental de su derecho de intervenir de manera definitorio en el diseño de las políticas públicas. Intervención que supone una coordinación con las prácticas gubernamentales y que aquí llamaremos "estrategias de cogestión".

Estas estrategias cogestionarias expresan el advenimiento en México de una nueva visión postcorporativista del diseño y operación de políticas públicas; la cual, con altibajos, se ha ido expandiendo progresivamente en la sociedad nacional, aunque todavía encontramos muchas

organizaciones sociales independientes y entidades gubernamentales que la valoran con recelo. Es un nuevo enfoque plural que considera como fundamental la coordinación y cooperación entre los programas gubernamentales y los propios de las organizaciones sociales independientes.

Forma novedosa de participación social que frecuentemente convive, dentro de las organizaciones sociales concretas, con otras estrategias participativas, como son aquellas centradas en acciones de tipo autogestionario y de movilización social.

III Conclusión: de la teoría de las organizaciones sociales, a la teoría de las estrategias participativas

Las teorías de las organizaciones sociales y de los procesos participativos en general, en la literatura nacional e internacional, han tenido dos características centrales que destacaremos en este apartado final del trabajo. En primer lugar, ha dominado una visión homogenizante, más o menos "plana", de la dinámica interna de las organizaciones, y en segundo lugar, han difundido una visión igualmente simple, unidimensional, de la articulación entre organizaciones sociales y los procesos de cambio político y social, especialmente en la temáticas del desarrollo social y de la construcción de la democracia.

En relación con la primera característica, la mayoría de la literatura no ha podido integrar una visión compleja de las organizaciones, que dé espacio a los diferentes significados culturales, políticos y económicos de los programas que desarrollan. Se tiende, más bien, a destacar la naturaleza de un solo programa y se evalúan a todos los demás con el mismo significado. Se habla así, por ejemplo, de "movimientos sociales", pretendiendo la existencia de organizaciones cuya característica única, o al menos vertebral, sería la realización de prácticas contestatarias de cambio social, o bien, se critica globalmente a las llamadas "organizaciones corporativas" porque se considera que no tienen ninguna posibilidad de definir acciones de manera autónoma.

Pero tal interpretación constituye, en términos generales, una simplificación excesiva, porque en la realidad encontramos un panorama mucho más complejo: las fases de movilización social sólo constituyen una etapa en la vida de la mayoría de las organizaciones, especialmente cuando se trata de movilizaciones con grandes impactos políticos, culturales y económicos. El resto de la historia de las organizaciones sociales está caracterizada por el despliegue de otro tipo de estrategias de trabajo, que pueden estar muy bien orientadas a modalidades de tipo autogestivo, cogestionario e inclusive asistenciaj. Y en el caso de las organizaciones con características corporativas, frecuentemente utilizan de manera complementaria otro tipo de estrategias, que pueden llevar en cierto momentos al ejercicio de propuestas de cogestión en materia de políticas públicas (recordemos, por ejemplo, el importante rol de las organizaciones sindicales oficiales en el surgimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, el INFONAVIT y la Procuraduría del Consumidor).

Requerimos, en consecuencia, un modelo de interpretación de los programas y actividades que desarrollan las organizaciones sociales que permita recuperar sus diversidades internas y de vinculación externa, y las aborde como entidades complejas con diferentes significados políticos, culturales y económicos, donde la preeminencia dada a determinadas respuestas en contextos históricos específicos determine su perfil cívico - político.

Este enfoque lo hemos denominado "estrategias de participación social", y supone una distinción entre la dinámica global de las organizaciones y sus prácticas diversificadas que hemos llamado "estrategias". Las organizaciones, en consecuencia, pueden ser interpretadas como "sistemas complejos" que se desarrollan históricamente por medio de "subsistemas de prácticas o estrategias", los cuales pueden tener distintos significados culturales, políticos y económicos.

Es el caso, por ejemplo, de una determinada asociación de mujeres. Esta organización puede estar desarrollando un programa de atención de mujeres víctimas de violencia, en el cual les brindan asesoría legal y psicológica. Actividades con un claro significado de asistencia institucional. Pero esta misma organización puede estar participando en la denuncia de prácticas de hostigamiento hacia mujeres, por ejemplo, de parte de algunos comerciales publicados en los medios de comunicación. Pero en otra fase de sus actividades también puede tener un nivel de consultor en un organismo público nacional o internacional, y participar en negociaciones tendientes a definir una nueva normatividad internacional de derechos de la mujer (por ejemplo, en la reunión de Beijing, en 1996).

Esta organización social, como muchas otras, se construye entonces mediante la convergencia de una amplia abanico de estrategias participativas, que para los fines de este trabajo hemos clasificado en ocho formas típicas, y la preeminencia dada a unas sobre otras, en específicas circunstancias históricas, definen su perfil cívico – político.

Ante esta complejidad organizacional, una parte importante de la literatura que circula en los medios académicos nacionales e internacionales tiene dificultades para abordarla. Pretenden que los conceptos de "movimientos sociales", "autogestión", "asistencia social", "corporativismo", entre otros, se refieren a organizaciones específicas y concretas, cuando en realidad constituyen características de sus subsistemas de prácticas y, en consecuencia, tienen un nivel analítico de segundo orden que hemos denominado "estrategias participativas". No consideran la complejidad de sus estrategias, y tienen una visión simplificada de las organizaciones.

Una segunda limitación importante de la literatura existente deriva de la anterior: por su visión simplificada de las organizaciones también tienen una visión igualmente simplificada de la relación entre participación social y los procesos de desarrollo social y del cambio democrático. Pretenden que estos procesos están ligados a una única forma participativa, que le corresponde el protagonismo de los cambios.

En efecto, neocorporativistas, pluralistas liberales, teóricos de los movimientos sociales, y estudiosos de la autogestión, entre otros, manejan una propuesta de desarrollo social y de democracia interpretada como dominio de una determinada forma de acción colectiva. Los neocorporativistas, por ejemplo, consideran que la estabilidad de las sociedades modernas occidentales se basa, centralmente, en la presencia de un sistema de relaciones entre grupos de carácter funcional, jerárquicamente estructurado, que permite la canalización de demandas y su manejo dentro de los marcos de la competencia política legal. (Schmitter, 1992: 3-26-1 Millán, 1992: 41-51). Los pluralistas liberales, en cambio, abandonan la idea de una estructura social entendida como sistema jerárquicamente estructurado, y la sustituyen por una interpretación "poliárquica", donde la democracia es viable en la medida en que el poder se distribuye de manera descentralizada, reflejando en gran medida la competencia pura del mercado. (Dahi, 1967). Finalmente, para los teóricos de los movimientos sociales, la estabilidad de las sociedades modernas occidentales, y la profundidad y amplitud de la democracia, se fundamenta en gran medida en la presencia de grupos sociales dispuestos a competir por el control civil de las tareas y funciones público estatales, expropiadas

frecuentemente por élites de poder político, económico o cultural.²¹ Tres teorías de la democracia que reflejan, con sus variantes, una concepción unidimensional de la estructura social, y en específico, de la relación entre grupos sociales en el marco de la acción democrática y el mejoramiento colectivo.

Nuestro análisis de las estrategias participativas también parte de la misma preocupación central: la promoción del desarrollo social y la construcción y estabilización de un sistema político democrático.

Sin embargo, ¿cómo estudiar la relación estructural entre las organizaciones sociales sin asumir, por principio, la idea de un orden unidimensional como lo sostienen los enfoques neocorporativistas, pluralistas liberales y de los movimientos sociales, donde hay una equivalencia entre estabilidad democrática y presencia de un único patrón o sistema de intermediación colectiva de necesidades y demandas?. En otros términos, ¿cómo entender la democracia en términos de relaciones entre grupos sociales organizados bajo principios diferentes de intermediación de intereses?

La alternativa se encuentra en un enfoque de estrategias participativas, donde el desarrollo social y el avance democrático de una sociedad está relacionado con la oferta de diversos sistemas de participación social, irreductibles a un solo principio de ordenamiento, que le brinde a los individuos y a los grupos libertades de elección. Y la limitación central de las teorías neocorporativistas, pluralistas liberales y de los movimientos sociales, ha sido precisamente su reducción del juego democrático a un sistema único de intermediación colectiva de necesidades y demandas en la esfera de la estructura social. Reducción que también encontramos en ciertas teorías del llamado "tercer sector" o "sector no lucrativo", que abstraen las diferencias políticas, culturales y económicas que tienen las organizaciones dentro de una misma sociedad, y sólo se fijan en sus características compartidas.

Bibliografía

Alonso, Jorge. "La sociedad civil en óptica gramsciana", en revista *Sociedad Civil*, Núm. 1, Vol. 1, 1996.

Arredondo, Vicente "Naturaleza y tipología de las organizaciones no gubernamentales", ponencia presentada en el curso "Las organizaciones de la sociedad civil", impartido por la Dirección Adjunta de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana, México, 10 de marzo de 1997.

Azuela de la Cueva, Antonio y Ma. Soledad Cruz Rodríguez. "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)", en *Sociológica*, Núm. 9, 1989.

Carroll, Thomas, Denise Humphreys y Martin J. Scurrah, "Organizaciones de apoyo a grupos de base en el Perú", en *Socialismo y Participación*, Núm. 50, 1990.

Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), *Aportes para un programa de promoción popular*, Santiago, DESAL, 1964.

- Collier, David. "Squatter settlements and policy innovation in Peru", en Abraham F. Lowenthal (editor), *The Peruvian experiment: Continuity and change under military rule*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1975.
- Collier, David. *BarTiadas y élites: de Odría a Velasco*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos Ediciones, 1978.
- Cornelius, Wayne A. "El México contemporáneo: análisis estructural de; caciquismo urbano", en Luis Unikel y Andrés Necochea (Compiladores),
- Desarrollo urbano y regional en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Cornelius, Wayne A. Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- El estado y la pobreza urbana en México, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- Cotler, Julio. "Perú: estado oligárquico y reformismo militar en Pablo González Casanova (coordinador), América Latina: historia de medio siglo, Vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Coulomb, René. "La participación popular en la provisión de los servicios urbanos- Estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias", en Martha Schteingart y Luciano D. Andrea, Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, México, COLMEZ, 1991.
- Coulomb, René (coordinador). Pobreza urbana, autogestión Apolítica, México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C., 1992.
- Dahi, Robert. *Who govems?*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Dahi, Robert. *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*, Chicago, Rand-McNally, 1967.
- De la Cruz, Rafael. "Encuentros y desencuentros con la democracia. Los nuevos movimientos sociales", en Nueva Sociedad, Núm. 77, 1985.
- Delgado, Luis Alfredo. "El movimiento cooperativo y los procesos de democratización" en Socialismo y Participación, Núm. 36, 1986.
- Demos, Pedro. "Precariedad de las prácticas participativas", en Revista Par.ag¿4aya_p(e Sociología, Año 21, Núm. 61, 1984.
- Dietz, Henry A. "Política; participation by the urban poor in an authoritarian context: the case of Lima, Perú", en Journal of Political and Military Sociology, Núm. 1, Vol. 5, 1977.
- DiMaggio, Paul J, y Helmut K. Anheier: "Sociología de las organizaciones y de los sectores no lucrativos", Sociedad Civil, Núm. 1, Vol. 1, México Foro de Apoyo Mutuo-instituto de Análisis y Propuesta Sociales-Fundación DEMOS, 1996.

- García G., Sergio (coordinador). *Organizaciones no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*, México, Foro de Apoyo Mutuo-Instituto de Análisis y Propuesta Sociales-Fundación DEMOS, 1997.
- Guerra García, Francisco. "Las estrategias de participación en América Latina", en *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 49, 1980.
- Marschal, Mac. "Natural and unnatural disaster in the Mortiock Island of Micronesia", en *Human Organization*, Núm. 3, 1979.
- Matos Mar, José. *Estudio de las barriadas limeñas, 1955*, Lima, Facultad de Letras y Ciencias Humanas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1967.
- Melucci, Alberto. "The symbolic challenge of contemporary movements", en *Social Research*, Núm. 4, Vol. 52, 1985.
- Melucci, Alberto. "Las teorías de los movimientos sociales", en *Estudios Políticos*, Nueva época, Núm. 4, Vols. 415, octubre 1985.
- Mercado Villar, Oiga, Patricio de la Puente Lafoy y Francisco Uribe-Echevarría, *La marginalidad urbana: origen, proceso y modo*, Santiago, Buenos Aires, DESAL, Ediciones Troquel, 1970.
- Millán, René, "(Neo) Corporativismo y gobernabilidad: vínculos discretos", en Matilde Luna y Ricardo Pozas H., *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, IIS-Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Núñez, Oscar, Emilio Pradilla y Martha Schteingart. "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en Emilio Pradilla (Coordinador). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1982.
- Núñez, Oscar. *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbanopopular*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.
- Oliver-Smith, Anthony. "Disaster rehabilitation and social change in Yungay, Perú", en *Human Organization*, Núm. 1, 1972.
- Olvera Rivera, Alberto J. "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana", en revista *Sociedad Civil*, Núm. 1, Vol. 1, México, Foro de Apoyo Mutuo-Instituto de Análisis y Propuesta Sociales-Fundación DEMOS, 1996.
- Perló, Manuel. "Política y vivienda en México 1910-1952", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLI, Núm. 3, 1979.
- Perló, Manuel. *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- Petrás, James. *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno, Argentina, Amorrortu*, 1971.

Pliego Carrasco, Fernando. "Estrategias de desarrollo social en situaciones de desastre", en Revista Mexicana de Sociología, Núm. 4, 1992.

Pliego Carrasco, Fernando. Hacia una sociología de los desastres urbanos, México, IIS-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "La dimensión política del movimiento urbano popular", en Revista Interamericana de Sociología, segunda época, 1991.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. La vivienda popular y sus actores, México, RNIUcismos, 1993

Schmitter, Philippe C. "Corporatismo (corporativismo)", en Matilde Luna y Ricardo Pozas H., Relaciones corporativas en un período de transición, México, IIS-UNAM, 1992.

Schmitter, Philippe C. Teoría del neocorporatismo, México, Universidad de Guadalajara, 1992.

Schteingar, Martha. "Aspectos teóricos y prácticas de la autogestión urbana", *Sociológica*, Núm. 12, Año 5, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1990.

Skocpol, Theda. States & social revolutions, Cambridge, University Press, 1993.

Stepen, Alfred. The state and society. Peru in comparative perspective, New



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

TEMA:

**EVALUACIÓN SOCIAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA**

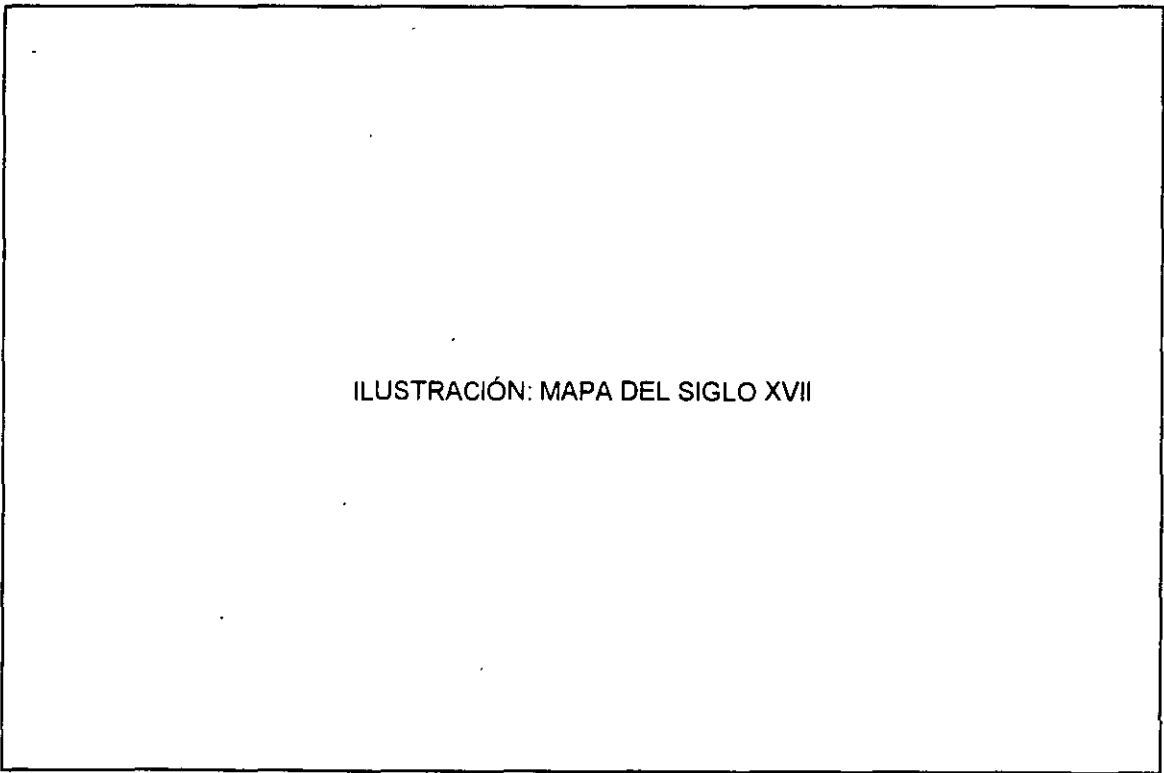
**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

**Noviembre de 1999
Zacatecas, Zac.**

IMTA	CNA	IIS - UNAM
------	-----	------------

MANUAL DE EVALUACIÓN SOCIAL EN MICROCUENCAS



Primera edición 1997
Colección Manuales

Preparación: *Arsenio González Reynoso*
Coordinación de publicación: *Sonia Dávila, Ana H. Treviño y Sergio Vargas*
Revisión literaria: *Elena Haydeé Vigouroux Chapuy*
Ilustración de portada: *Mapa del siglo XVII, Alexander Von Humboldt*
Diseño e impresión: *AGF diseño, tel. 513 24 32*
Edición: *Subgerencia de Estudios Sociales, Económicos y Ambientales - CNA*

D.R. © 1997, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

México 1997

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Ing. Guillermo Guerrero Villalobos
Dirección General

Ing. César Herrera Toledo
Subdirección General de Programación

Dr. Gustavo Paz Soldán
Gerencia de Estudios para el Desarrollo
Hidráulico Integral

Lic. Francisco Gaitán Neme
Subgerencia de Estudios Sociales
Económicos y Ambientales

INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA

Dr. Álvaro A. Aldama Rodríguez
Dirección General

Antrop. Jorge Martínez Ruiz
Coordinación de Tecnología de
Comunicación, Participación e Información

Dra. Ma. Luisa Torregrosa Armentia
Subcoordinación de Participación Social

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Humberto Muñoz García
Coordinador de Humanidades

Dr. Ricardo Pozas Horcasitas
Director del Instituto de
Investigaciones Sociales

Dr. Hubert Carton de Grammont
Área de Sociología Agraria

RESPONSABLES DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Sergio Vargas Velázquez, IMTA
Dra. Sonia Dávila Poblete, IMTA
Dra. Ana Helena Treviño Carrillo, IMTA
Mtra. Rosa Aurora Espinoza G., IIS-UNAM

3. GUÍA DE EVALUACIÓN RÁPIDA

3. GUÍA DE EVALUACIÓN RÁPIDA

3.1 ¿Qué es?

La Guía de Evaluación Rápida es un instrumento que sirve para obtener fácil y rápidamente una primera medición de los aspectos socio-económicos, además de información relevante que permitirá hacer una caracterización social del área que comprende la microcuenca donde se ha solicitado una obra hidráulica.

Es decir, este instrumento permite estimar la factibilidad social de una obra hidráulica de pequeña irrigación a partir del ordenamiento, sistematización y comparación de un conjunto de indicadores sociales, que se derivan de las respuestas proporcionadas por los habitantes de la microcuenca que resultarán beneficiados o afectados por la obra, así como por los dirigentes de diversas organizaciones de la zona y los funcionarios gubernamentales locales, estatales o federales, involucrados en el proceso.

Esta Guía toma como punto de partida un conjunto de respuestas divididas en cuatro secciones: **económico-productiva, problemas con el agua, participación social y expectativas del proyecto.**

A su vez, cada sección tiene un total de puntos obtenidos en cada una de las respuestas con el siguiente rango mínimo y máximo de puntuación:

Secciones	Puntaje mínimo	Puntaje máximo
A) Aspectos económico-productivos	13	39
B) Problemas con el agua para uso doméstico y riego	17	51
C) Participación social	11	54
D) Expectativas del proyecto	6	45
Total	47	189

Dicha puntuación, proviene de la ponderación otorgada a los casos que presentan una mayor factibilidad social -dado que tomamos como punto de partida el hecho de que los aspectos técnicos no son un impedimento-, por lo que se contemplaron como indicadores principales: la participación social amplia y organizada de los

solicitantes del proyecto; una evidente necesidad de agua para los que viven en la zona; así como una gran expectativa en relación al proyecto, considerando los aspectos socio-económicos del lugar

La sumatoria final de los puntos obtenidos en los cuatro bloques, dará un puntaje que podrá compararse con el de las otras solicitudes presentadas que se evaluarán de acuerdo a la siguiente escala.

- Prioridad Alta
- Prioridad Media
- Prioridad Baja
- No Prioritaria

3.2 ¿Cómo se aplica?

3.2.1 Contenido de la Guía: Identificación de la solicitud, Resumen de guías aplicadas y Resumen de aplicación

Antes del formato de la Guía de Evaluación Rápida, encontrarán dos Fichas que son muy importantes porque resumen los datos y resultados obtenidos de este instrumento.

La primera Ficha, denominada *Identificación de la solicitud*, permite saber quién presentó la solicitud, así como las distintas instancias que la recibieron y le dieron seguimiento dentro de la CNA, ya que estas dos funciones no siempre son realizadas por la misma persona. Asimismo, hay un apartado diseñado para hacer una síntesis de la solicitud del proyecto, los datos de la localidad solicitante y los beneficiarios potenciales.

La segunda parte de esta primera Ficha, llamada *Resumen de guías aplicadas*, debe llenarse después de que se aplicaron todas las Guías en el área donde se está solicitando la construcción de la obra. En este espacio se anota el puntaje promedio obtenido -en las secciones A, B, C y D- del total de las guías aplicadas, de modo que el "Puntaje Total" pueda compararse con el de las otras solicitudes de obra.

La otra Ficha se llama *Resumen de aplicación* y contiene los datos de identificación de la persona que realizó la entrevista y del lugar en que se levantó la Guía. En esta Ficha aparecen los datos de la persona entrevistada: nombre, actividad o cargo, tipo de tenencia, sexo y edad. También hay un apartado que contiene un resumen del puntaje obtenido en cada una de las cuatro secciones, que se promediará con las demás guías levantadas en dicha microcuenca.

Después de llenar estas dos Fichas, se procede a aplicar el formato de la Guía de Evaluación Rápida; la mayoría de sus preguntas son de opción múltiple, es decir, el entrevistado deberá elegir una de las respuestas posibles que acompañan a cada pregunta. Además, hay algunas preguntas abiertas que ayudarán a comprender mejor todas las respuestas. Todas las respuestas -tanto las abiertas como las cerradas- tienen un valor asignado de acuerdo a una escala de medición, de modo que al finalizar cada entrevista, el encuestador tiene que sumar los valores por sección y obtener un puntaje final para cada una de las Guías aplicadas.

● Sección A: Aspectos económico-productivos

Las respuestas obtenidas en la primera sección sirven para estimar el impacto económico-productivo que tendrá la obra en la región, partiendo del supuesto de que las regiones con mayor exigencia de infraestructura para riego son aquellas donde la agricultura es la actividad principal, por lo que las regiones con otras actividades económicas y un alto grado de urbanización, obtendrán un puntaje menor en esta sección.

En consecuencia, los indicadores utilizados son: diversificación de actividades; acceso a la tierra para uso agrícola; fuerza de trabajo utilizada; actividad económica más importante de acuerdo a la generación de ingresos; tamaño de las unidades de producción; nivel de autoconsumo; destino de la producción agrícola; importancia del agua para la producción; mecanización y expectativas con respecto al futuro de la agricultura.

● Sección B: Problemas con el agua para uso doméstico y riego

El objeto de esta sección es detectar, desde la perspectiva de los entrevistados, los problemas que hay para el acceso al agua de uso doméstico y de riego, los niveles de escasez del recurso, la existencia o no de sistemas formales de distribución y el deterioro de la infraestructura, a fin de estimar el nivel de prioridad que puede tener la obra solicitada, en comparación con otras con características similares. Aquí se parte del supuesto de que el impacto social de las obras hidráulicas será mayor, en las regiones que tienen muchos problemas para abastecerse de agua.

Los indicadores utilizados en ambos apartados referidos al agua de uso doméstico y de riego, son: acceso al agua por tipo de fuente de abastecimiento, cobertura, necesidades, calidad del servicio, costo, calidad y disponibilidad del recurso.

● Sección C: Aspectos relacionados con la participación social

La tercera sección evalúa el nivel de participación de los usuarios que serán beneficiados o afectados con la obra solicitada. Aquí, se pretende identificar en qué medida las distintas personas entrevistadas, ya sean agricultores o funcionarios, perciben los problemas y conflictos por el agua, y la manera en que participan para solucionarlos. El supuesto que debe prevalecer en la evaluación de esta sección es que, en las regiones donde la gente es más participativa, habrá un mayor impacto social de la obra que en los lugares donde la gente participa menos.

Los indicadores en este caso son: nivel de participación e interés de los entrevistados en las decisiones sobre la distribución del agua, e identificación de los grupos que participan en la solución de los problemas y principales conflictos por el agua.

● Sección D: Expectativas del proyecto

La cuarta sección evalúa las expectativas del proyecto por parte de los grupos de usuarios y las autoridades de la región. Se considera que habrá un mayor impacto social en las regiones en las que la mayoría de la gente intervino o conoce los términos en los que se hizo la solicitud de la obra, que en aquellas en las que no están enterados o no han participado en la elaboración de dicha solicitud.

Los indicadores son: el conocimiento del proyecto por parte de los entrevistados, la participación de los entrevistados en su elaboración, así como su percepción sobre las consecuencias que pudiera tener la obra hidráulica en caso de realizarse.

Al final de esta sección aparece una pregunta que contestará el mismo entrevistador, en la que se evalúa la disposición del entrevistado. Esta pregunta puede resultar un indicador muy significativo, ya que permite comprender las inconsistencias en las respuestas derivadas de una predisposición negativa, o la situación contraria. Asimismo, puede dar pauta sobre la relación que hay entre los entrevistados y las instituciones gubernamentales ya que, en muchas ocasiones, un conflicto social por el agua pudo haber generado problemas entre ambos sectores.

3.2.2 ¿A quiénes se aplicará la Guía de Evaluación Rápida?

El requisito para seleccionar a las personas a las que se les aplicará la Guía de Evaluación Rápida es que estén involucradas con la localidad, poblado o zona, donde se está solicitando la obra. Es decir, pueden ser los:

- Pobladores de la región
- Productores agrícolas
- Comisariados ejidales
- Responsables de juntas de aguas
- Presidentes municipales
- Dirigentes locales y regionales de organizaciones campesinas
- Dirigentes locales y regionales de organizaciones no gubernamentales
- Dirigentes locales y regionales de asociaciones civiles
- Empresarios
- Dirigentes de cooperativas de producción o comercialización

Es aconsejable que la Guía de Evaluación Rápida se aplique de acuerdo con la disponibilidad de tiempo y de recursos de la institución. Es decir, si se requiere que se levante en el menor tiempo posible y se cuenta con los fondos necesarios, lo más conveniente, es tomar una muestra por cuotas y contratar a unas diez personas a las que se consideren necesarias para el caso, para que se puedan cubrir simultáneamente varios lugares. Sin embargo, si el problema es de orden económico y la Guía se tiene que aplicar con el personal existente, es aconsejable seleccionar una muestra donde haya por lo menos un representante de cada uno de los diferentes sectores o grupos sociales, ya que esto permitirá tener una idea más completa de las distintas percepciones con respecto a los problemas y conflictos específicos del lugar.

Es necesario señalar que, para seleccionar una muestra representativa, es indispensable la mayor objetividad posible, porque de ello depende que el resultado se acerque más a la realidad, por lo que se sugiere buscar una *representatividad por localidades*, para lo cual deben aplicarse **por lo menos dos** Guías de Evaluación Rápida en cada una de las localidades de la microcuenca. Así, se podrá analizar comparativamente la factibilidad social de la obra en las distintas zonas de la microcuenca: "aguas arriba" y "aguas abajo".

Un segundo criterio, consiste en aplicar la Guía a los agricultores de acuerdo con sus características productivas. Por ejemplo, se puede seleccionar al grupo de productores por el tamaño de su unidad de producción (menos de 2 ha, más de 2 hasta 5 ha, más de 5 hasta 20 ha, etc.), o por tipo de tenencia de la tierra, entre otros. Si se desea seguir un criterio más preciso de selección, puede emplearse algún tipo de muestreo estadístico como el de cuotas que se propone para la Encuesta Socio productiva (ver sección 4.2).

Además, cualquiera que sea el criterio de selección de los entrevistados, también es importante aplicar la Guía de Evaluación Rápida a representantes de diversas organizaciones sociales y a los funcionarios de las instituciones involucradas con el recurso.

Por ejemplo, siguiendo el criterio de *representatividad por localidad*, en el caso de la microcuenca del río Amatzinac, Mor., se deben aplicar por lo menos 32 Guías de Evaluación Rápida, dos por cada localidad, que harían un total de 24; cuatro se aplicarían a las instituciones y organizaciones (Comités de Agua, Juntas de Aguas y algunas organizaciones para la producción) y finalmente, las últimas cuatro serían para las instituciones que participan en la resolución de los problemas con el agua, como la CNA y el Distrito de Desarrollo Rural de la Sagar.

La comparación de las opiniones vertidas por los distintos entrevistados, permitirá obtener un resultado más objetivo.

3.2.3 Aplicación de la Guía de Evaluación Rápida

Es conveniente señalar que el levantamiento de la Guía de Evaluación Rápida, por breve que sea, debe quedar a cargo de una persona responsable que haya leído el presente manual y tomado un curso de capacitación.

3.2.4 Calificación de los resultados de cada cuestionario

En primer lugar hay que reconocer la procedencia de la solicitud y preguntarse: ¿Quiénes esperan beneficiarse con la construcción de la obra solicitada? ¿Son los mismos productores los que realizan las gestiones de demanda de la obra o es otra persona, empresa institución la que presenta la solicitud? Esta información se obtiene en la primera Ficha, llamada Identificación de la Solicitud (ver 3.2.1)

En cuanto a la calificación de cada Guía de Evaluación Rápida, debe colocarse una **X** (equis) sobre el número de la opción respondida por la persona a la que se le está aplicando la guía. Después de terminar con todas las preguntas, se suman los números que fueron marcados con **X**, junto a las respuestas opcionales elegidas. Cada respuesta tiene asignado un valor que puede ser 1, 2 o 3. Al efectuar la suma total, se obtiene la cifra o puntaje correspondiente a la calificación de la Guía.

La suma total del puntaje debe compararse con la escala que se presenta a continuación:

Puntaje	Resultado:
Más 142 puntos:	Prioridad Alta
De 96 a 142 puntos:	Prioridad Media
De 48 a 95 puntos:	Prioridad Baja
Menos de 48 puntos:	No Prioritaria

Esta escala fue establecida con base en la tipología de agricultores de la barranca de Amatzinac, Mor., a partir de la cual se definieron las condiciones sociales y la frecuencia con la que se presentaban este tipo de problemas, y se fijaron los tipos de prioridad. En consecuencia, este instrumento tiene que ajustarse conforme a los problemas concretos del lugar y del tipo de obra solicitada y, en la medida en que se modifique, deberá ajustarse también la escala. Es importante recordar que para cualquier modificación deben considerarse los criterios de evaluación con los que se diseñó este instrumento, es decir, se debe conservar el peso específico que se asignó a cada apartado, así como el equilibrio del puntaje entre los cuatro apartados.

Procesar las preguntas abiertas puede resultar muy complicado, por lo que se sugieren dos procedimientos. Por un lado, en el caso de las preguntas donde el entrevistado enumera espontáneamente las posibles respuestas, resulta muy útil elaborar un cuadro como el que sigue en el que se represente el número total de veces que se mencionó la respuesta. Por ejemplo, en la pregunta 29 se señalan varios problemas: los referidos a escasez del agua, son los que aparecen con mayor frecuencia.

Pregunta 29	No. de veces mencionadas
Escasez	15
Mala distribución	12
Contaminación	8

El otro procedimiento es por orden de importancia; esto es, de acuerdo con la respuesta del entrevistado, cada una de las contestaciones va a tener un ordenamiento según la magnitud o la importancia que señale el entrevistado. Siguiendo con el ejemplo anterior, se puede ver que aunque la escasez de agua es el problema que se menciona mayor número de veces, los entrevistados consideran que el principal problema es la mala distribución. Esto resulta útil porque permite hacer una valoración de los problemas y necesidades de acuerdo con lo que los entrevistados señalan.

Pregunta 29	Orden de importancia	No. de veces mencionadas
Escasez	2	15
Mala distribución	1	12
Contaminación	3	8

3.2.5 Informe por localidad en la microcuenca

En una hoja aparte, deberá hacerse una tabla en la que se indique a quiénes se entrevistó con la Guía de Aplicación Rápida por localidad, señalando si se trata de productores agrícolas o de autoridades locales. En esta misma lista se anotará la calificación total obtenida en cada Guía, así como los puntajes parciales de cada Sección.

Es recomendable hacer un listado en orden descendente, con el total del puntaje obtenido en cada una de las Guías aplicadas por localidad, como se aprecia en los siguientes ejemplos:

En el cuadro "X", se anotaron los puntajes y el total de las secciones, independientemente del orden ascendente o descendente que se sugiere:

Cuadro X

Localidad	Nombre	Ocupación	Secciones				
			Total	A	B	C	D
Jonacatepec	Sr. Juventino Castro	Comisariado Ejidal	129	35	44	33	17
Zacualpan	Sr. Rosario Pérez	Agricultor	137	29	38	45	25
Temoac	Sra. Juana Domínguez	Pte. del Comité de Agua Potable	108	32	42	28	6
Chalcatzingo	Sr. Jorge Nieto	Representante de la Junta de Agua	106	27	35	17	27

En cambio, en el cuadro "Y" se anotaron los puntajes totales por orden descendente, en el total de las localidades:

Cuadro Y

Localidad	Nombre	Ocupación	Total
Zacualpan	Sr. Rosario Pérez	Agricultor	137
Jonacatepec	Sr. Juventino Castro	Comisariado Ejidal	129
Temoac	Sra. Juana Domínguez	Presidente del Comité de Agua Potable	108
Chalcatzingo	Sr. Jorge Nieto	Representante de la Junta de Agua	106

Para obtener la calificación final, se debe calcular el promedio de todas las Guías levantadas y elaborar una tabla que se entregará como parte del informe final.

En este ejemplo, las cuatro Guías respondidas alcanzaron las siguientes calificaciones: 137, 129, 108 y, 106. Se sumó el puntaje de cada Guía y se dividió el total obtenido entre el número de Guías aplicadas.

En este ejemplo fue: $480 \div 4 = 120$. Al comparar dicho resultado con la tabla de puntajes para determinar el grado de prioridad de la obra solicitada, se advierte que dicha petición tiene Prioridad Media.

Finalmente, estos resultados se anotan en la Ficha de Identificación de la Solicitud, en el espacio llamado Resumen de Guías Aplicadas.

3.3 ¿Qué resultados se obtienen?

Con la Guía de Evaluación Rápida se obtienen:

- Grado de prioridad de la obra, según su impacto social en la microcuenca (Ficha de *Identificación de la solicitud*).
- Percepción del grado de prioridad de la obra solicitada que le asigna cada uno de los entrevistados (*Ficha Resumen de aplicación*).
- Listado de personas y grupos a los que se les aplicó la Guía, con sus respectivos puntajes.
- Paquete con los cuestionarios de la Guía, debidamente llenados.

Este material permitirá hacer una primera jerarquización de las solicitudes de obra de acuerdo con los siguientes criterios de impacto social:

- a) Regiones o localidades cuya principal actividad sea la agricultura.
- b) Regiones o localidades cuyo acceso al agua sea difícil porque tienen escasez del recurso, no existen sistemas formales de distribución, hay deterioro de la infraestructura u otros.
- c) Regiones o localidades cuyos pobladores y autoridades hayan tenido (o tengan) una participación activa en problemas relacionados con el agua y estén enterados de las solicitudes de la obra.

Los resultados obtenidos permitirán una toma de decisión expedita en óptimas condiciones de trabajo, porque la entrega de resultados no deberá tardar más de siete a diez días.

3.4 Instructivo de llenado

Ficha de Identificación de la solicitud

Esta ficha permite tener, en una sola página, un resumen con los datos más relevantes para identificar inmediatamente la solicitud de obra, por lo que es necesario llenar todos los apartados.

SOLICITUD No. _____

Empezar con el número 0001 y continuar con el número consecutivo de solicitud. Es importante recalcar que esta ficha es para las **solicitudes** y no para las Guías aplicadas en una microcuenca. En nuestro ejemplo, la Barranca de Amatzinac, Mor., tendría el número 0001, la construcción de una represa en Tlaxcala llevaría el número 0002, a la desviación de canales en Hidalgo se le pondría el número 0003 y así, sucesivamente.

FECHA DE RECEPCIÓN _____

La fecha de recepción corresponde al día en que los interesados entregaron la solicitud de la obra, ya sea por medio de sus representantes, funcionarios o las instancias que hicieron llegar la solicitud a la CNA.

FECHA DE ATENCIÓN _____

Para llevar un control del tiempo que se tardó el proceso de evaluación, es necesario indicar la fecha en que se inició la aplicación de la Guía de Evaluación Rápida.

SOLICITUD ENTREGADA POR _____

Sirve para identificar a quienes presentan la solicitud de obra: nombre de la persona o, en su caso, de la organización que entrega la solicitud.

CARGO O REPRESENTANTE DE: _____

Se anotará el cargo que desempeña, tipo de actividad que realiza, o a quiénes representa la persona que entrega la solicitud. La solicitud puede ser presentada por individuos, grupo de agricultores, organizaciones de agricultores, organizaciones políticas o con otros fines, así como por las diversas instancias del gobierno local, estatal o federal.

SOLICITUD RECIBIDA POR _____

Este apartado llevará el nombre de la persona que recibió la solicitud. Es importante diferenciar entre quien recibió la solicitud y el encargado de darle seguimiento, ya que por lo general son dos personas distintas y conviene tenerlo presente para el momento de la evaluación final de todas las solicitudes.

CARGO QUE DESEMPEÑA EN LA CNA _____

Se anotará el cargo de la persona que recibió la solicitud.

ENCARGADO DE DAR SEGUIMIENTO _____

Deberá anotarse el nombre del funcionario al que se le asignó el seguimiento del caso.

ADSCRIPCIÓN: _____

En este rubro se anotará la adscripción o cargo del responsable de dar seguimiento al caso.

CARACTERÍSTICAS GENERALES : se anotará a grandes rasgos lo que implica la resolución de la solicitud: el tipo de obra que se solicita, sus beneficiarios, y problemas o conflictos identificados, entre otros aspectos. Por ejemplo, en el caso de la Barranca de Amatzinac, Mor., tendríamos: se solicita la construcción de presas derivadoras y canales que pueden beneficiar 1,500 ha y 2,000 usuarios de riego, así como a los usuarios domésticos. La realización de esta obra podrá promover la regularización y el ordenamiento de los aprovechamientos de la zona.

RESUMEN DE SOLICITUD DEL PROYECTO

LOCALIDAD(ES) : se anotarán las localidades que se beneficiarán o resultarán afectadas con la realización de la obra.

MUNICIPIO(S): se anotarán los municipios que abarca de manera total o parcial el área beneficiada o afectada por el proyecto.

ESTADO(S) : se anotará la entidad (o entidades) que abarca el área del proyecto.

PRINCIPALES BENEFICIARIOS: de acuerdo con la solicitud, se anotará quién o quiénes serán los principales beneficiarios: usuarios domésticos, ejidatarios, comuneros, pequeños productores u otros.

Resumen de Guías de Evaluación Rápida aplicadas

Esta parte de la Ficha debe llenarse después de que se aplicaron todas las Guías de Evaluación Rápida, porque es el resumen final de los resultados.

NÚMERO DE GUÍAS APLICADAS: _____

Colocar el número total de guías levantadas.

PRIORIDAD: _____

En este espacio hay que poner una de las siguientes alternativas: Alta, Media, Baja No Prioritaria, de acuerdo con el puntaje final que se obtuvo del total de las Guías aplicadas. Es decir, este resultado es el promedio aritmético de los puntajes obtenidos en cada una de las secciones de las Guías aplicadas y el resultado final debe contrastarse con el cuadro que está en el apartado 3.2.4 Calificación de los resultados de cada cuestionario.

Por ejemplo: si se aplicaron ocho Guías de Evaluación Rápida y los valores que se obtuvieron en la Sección B fueron: 39, 38, 25, 32, 35, 24, 33, 28, su promedio aritmético es igual a:

$$\frac{39 + 38 + 25 + 32 + 35 + 24 + 33 + 28}{8} = 31.75$$

Se anotará el promedio por sección, por lo tanto en este caso sería

PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN A _____
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN B 31.75
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN C _____
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN D _____

Finalmente, para obtener el indicador de factibilidad social de la obra, se suman los puntajes promedio por sección, obtenidos en el conjunto de Guías aplicadas.

PUNTAJE TOTAL _____

CRITERIO DE APLICACIÓN DE LAS GUÍAS: para tener presente el criterio seguido en el levantamiento de la Guía, deberá anotarse si se trata de una Guía por localidad, por institución, por ubicación en la cuenca, por muestreo, por cuotas, etcétera. Como ya se señaló, es recomendable hacer un listado en orden descendente del puntaje total de cada Guía aplicada por localidad y del conjunto de la microcuenca. (Ver apartado 3.2.5).

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: se anotarán las observaciones o recomendaciones que hayan surgido durante el levantamiento de las Guías de

Evaluación Rápida, tales como los aspectos o problemas particulares que potencialmente pueden surgir durante la realización de la obra y que no están considerados en la entrevista.

FICHA DE RESUMEN DE APLICACIÓN DE LA GUÍA

Esta Ficha concentra un resumen de todos los datos de identificación de cada una de las personas a las que se les aplicó la Guía, ya que con base en estos resultados se podrá llenar la Ficha de *Identificación de la solicitud*.

SOLICITUD No. _____

Se anotará el número con el cual se ha identificado la solicitud de obra de la microcuenca. Todas las Guías aplicadas en una misma microcuenca deben tener el mismo número y éste a su vez debe coincidir con el de la Ficha de *Identificación de la solicitud*. Por ejemplo, en el caso de la Barranca de Amatzinac, Mor., todas las Guías tuvieron el número 0001.

GUÍA No. _____

Este número, a diferencia del anterior, es el de las Guías aplicadas y debe ir en orden ascendente de acuerdo con el levantamiento de las mismas. Por ejemplo, en Amatzinac, Mor., se aplicaron 20 guías, la primera Guía aplicada fue la número 1 y así, sucesivamente hasta el número 20.

FECHA: _____

Se anotará el día, mes y año en que se realizó la entrevista.

LEVANTADA POR _____

CARGO QUE DESEMPEÑA. _____

En el rubro correspondiente se anotará el nombre, cargo y teléfono en el que se puede localizar al responsable de aplicar la Guía, a fin de poder consultarle en caso de duda.

LOCALIDAD : se anotará el lugar donde se aplicó la entrevista. Por ejemplo, en el caso de Amatzinac, Mor., las localidades donde se levantaron las guías fueron, Tetela del Volcán, Hueyapan y así sucesivamente.

MUNICIPIO: se anotará el municipio al que pertenece la localidad del entrevistado. Siguiendo con el ejemplo anterior, las localidades de Tetela y de Hueyapan, pertenecen al municipio de Tetela del Volcán.

ESTADO : se anotará la entidad a la que pertenecen la localidad y el municipio del entrevistado. En el ejemplo utilizado, las localidades de Tetela y Hueyapan, del municipio de Tetela del Volcán, se encuentran en el estado de Morelos.

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____

ACTIVIDAD/CARGO: _____

En el rubro correspondiente se anotará el nombre del entrevistado, siempre y cuando acceda a darlo, así como el trabajo o cargo que desempeña. Por ejemplo, si es jornalero o productor, presidente de la asociación de agricultores, comisario ejidal, representante de un grupo o partido político, vocero de organizaciones de productores, o si pertenece a una de las diversas instancias del gobierno local, estatal o federal.

EJIDO/COMUNIDAD: _____

PROP.PRIVADA: _____

En los rubros anteriores se anotará con una **X** si el entrevistado tiene tierra ejidal, comunal, o si se trata de propiedad privada.

SEXO: HOMBRE __ MUJER __

EDAD: _____ (AÑOS)

Marcar con una **X** el sexo y edad del entrevistado en los espacios correspondientes.

PUNTAJES:

Para llenar este apartado, se debe sumar el puntaje obtenido en cada una de las secciones. Por ejemplo, a la Sección A: Aspectos Económico-productivos, corresponden las preguntas 1 a la 13. La Sección B: Problemas con el agua, contiene las preguntas 14 a la 28. La Sección C: Participación social comprende las preguntas 29 a la 36. La Sección D: Expectativas del proyecto, tiene las preguntas de la 37 a la 48. Cada una de las preguntas de estas secciones tiene, a su vez, una puntuación que deberá sumarse al finalizar la entrevista. En consecuencia, el **PUNTAJE TOTAL** será la suma de los puntajes obtenidos en las **SECCIONES A, B C y D.**

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Se anotarán las observaciones o recomendaciones que hayan surgido durante el levantamiento de las Guías de Evaluación Rápida, tales como los aspectos o problemas que tuvo que enfrentar el entrevistador. Por ejemplo, no accedieron a contestar, no quisieron dar sus datos, contestaron cosas que no se le preguntaron, o bien, conocían muy bien la situación o el problema y se extendieron en su respuesta, entre otras posibilidades así como los comentarios que se consideren relevantes.

SECCIÓN A: ASPECTOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS

Es necesario advertir que todas las respuestas de la Guía son excluyentes entre sí, es decir, sólo puede haber una respuesta para cada pregunta. Con el propósito de señalar claramente la respuesta, se deberán marcar con un **X** las respuestas de los entrevistados, en cada uno de los cuadros correspondientes:

Por ejemplo, en esta sección, si el entrevistado responde a la pregunta 1 que “la mayoría de la población se dedica a la actividad agrícola y ganadera”, deberá anotarse la **X** en el cuadro que indica **agricultura y ganadería**, dejando libre los demás cuadros (que en este caso son otras actividades fuera o en la localidad).

En las preguntas 2 a la 6, deberá marcarse en cada una de ellas si son “pocos, la mitad o casi todos, los productores que trabajan su propia parcela, rentan a otros, o la dan en renta”. Por ejemplo, si el entrevistado responde que “casi todos rentan su tierra”, deberá ponerse una **X** en la pregunta 5, en el cuadro marcado por **casi todos**, dejando libre las otras dos respuestas (pocos y la mitad).

De igual manera, si en la pregunta 7 el entrevistado responde que la actividad que proporciona mayores ingresos a las familias es trabajar fuera, se colocará la **X** en el cuadro que dice **trabajar fuera de la localidad**, dejando libre las otras dos respuestas (otras actividades y agricultura).

Con las demás preguntas se sigue el mismo procedimiento. De esta forma, se obtendrá una sola respuesta para el tamaño de los terrenos (pregunta 8); producción agrícola (pregunta 9); venta de la producción agrícola (pregunta 10); si se requiere el agua para producir (pregunta 11); con qué se realizan las labores agrícolas (pregunta 12); y qué prefieren los hijos de los agricultores (pregunta 13).

SECCIÓN B: PROBLEMAS CON EL AGUA

En esta sección hay dos preguntas iniciales, la 14 y la 15, sobre el problema del agua en general y la participación de las autoridades, respectivamente. Asimismo,

esta sección tiene una serie de preguntas que se refieren al agua para uso doméstico que van de la 16 a la 21 y al agua para riego, que se encuentran entre la 22 y la 28.

Con respecto a la pregunta 14, la respuesta debe darse por orden de importancia, esto quiere decir que puede haber hasta tres respuestas de las cuales se anotará primero la que el entrevistado considere como la más importante, en segundo lugar la que de menor importancia que la anterior, y así, sucesivamente.

La pregunta 15, está relacionada con la anterior, por lo que conviene observar la respuesta de los entrevistados; por ejemplo, en el caso de que la respuesta a la pregunta número 14 sea que uno de los principales problemas es “la falta de agua en la zona” y que “las autoridades locales se han preocupado por solucionar este problema”, se deberá anotar en la primera línea de la pregunta 14, **falta de agua** y en la 15 marcar con una **X** el cuadro que dice **locales**

AGUA PARA USO DOMÉSTICO

Las preguntas que se encuentran en este apartado, como su nombre lo indica, están relacionadas con el agua para uso doméstico, y se refieren a la procedencia del agua (pregunta 16), a la cantidad de agua (pregunta 17); a la variación de cantidad (pregunta 18); al tipo de servicio (pregunta 19); al costo (pregunta 20); y a la calidad del agua (pregunta 21).

AGUA DE RIEGO

La pregunta 22 permite saber si el entrevistado tiene o no riego; en caso de que la respuesta sea negativa, se deberá pasar a la pregunta 29.

Si en la pregunta 23 la respuesta es: “el agua que usan proviene de un pozo o presa”, se pondrá una **X** en el cuadro donde aparece **pozo o presa**, dejando libre el otro cuadro (derivación de río).

Con las preguntas 24 a la 28 se sigue el mismo procedimiento, de manera que habrá una sola respuesta para la cantidad de agua (pregunta 24); la variación en el suministro de agua (pregunta 25); el tipo de servicio (pregunta 26); las cuotas (pregunta 27); y el estado de la infraestructura de la red de distribución (pregunta 28).

SECCIÓN C: ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Esta sección tiene una serie de preguntas con respuestas abiertas y cerradas, es decir, en algunos casos habrá que escribir la respuesta y en otros se colocará una **X** en el cuadro correspondiente. Por ejemplo, en la pregunta 29, las respuestas deben darse por orden de importancia, esto significa que puede haber hasta tres

respuestas que se anotarán conforme a la prioridad que el entrevistado considere, es decir, de la más importante a la de menor importancia. En caso de que el entrevistado **no mencione** ningún problema o dificultad, se deberá pasar a la pregunta 32, en la que se tratará de identificar si conoce alguna organización que busque resolver los problemas con el agua.

Ahora bien, las preguntas 30 y 31 están relacionadas con la respuesta de la pregunta 29; si el entrevistado mencionó problemas o dificultades, en la pregunta 30 se deberá marcar con una **X** si dichas dificultades generaron algún tipo de conflicto. En caso de que **no haya contestado nada** en la pregunta 30, se deberá pasar a la pregunta 32.

La pregunta 31 tiene una variante, ya que en este caso se pueden marcar una respuesta o varias. Por ejemplo, si el entrevistado señaló en la pregunta 30 que "existen conflictos", en la pregunta 31 deberá anotarse si los conflictos se dan entre usuarios de aguas arriba y aguas abajo; entre familias de un mismo poblado o entre ejidatarios y pequeños propietarios. En la pregunta 32 se marcará con una **X** si existe alguna organización para resolver los problemas con el agua; **si la respuesta es No**, se pasará a la pregunta 34.

Con las preguntas 33 a la 36 se procede igual, ya que interesa saber si participan en alguna organización (pregunta 33); si participan en el reparto de agua de uso doméstico (pregunta 34); o si participan en el reparto de agua para riego (pregunta 35)

En la pregunta 36, deberán anotarse por orden de importancia las instituciones, grupos u organizaciones que el entrevistado señale, como los que deberían participar en la solución de los problemas. En caso de que el entrevistado haga referencias muy generales, por ejemplo la palabra **todos**, se deberá indagar a quiénes se refiere. Por ejemplo, autoridades locales como comisariado ejidal y presidente municipal; autoridades estatales como Gobierno del Estado o autoridades federales, como Sagar o CNA.

SECCIÓN D: EXPECTATIVAS DEL PROYECTO

Esta última sección se refiere al conocimiento que tienen los entrevistados de la solicitud para la construcción de la obra, así como a su opinión respecto a los efectos que ésta tendrá en la zona. Como en la sección anterior, hay varias

preguntas cuyas respuestas son abiertas y cerradas; es decir, en algunos casos, se tendrá que escribir la respuesta completa del entrevistado y en otros, se colocará una **X** en el cuadro correspondiente.

En la pregunta 37, se marcará con una **X** la respuesta. Si el entrevistado responde **No o Sí** se continúa con la pregunta 38, en la que se anotará la razón por la que se deberían o no construir más obras. En caso de que el entrevistado señale que **no sabe**, se pasará a la pregunta 39.

De igual manera se procederá con las preguntas 39 a la 41. Cabe señalar que las preguntas 41 y 42 tienen un mayor peso en esta sección, dado que se refieren a la disposición del entrevistado para contribuir económicamente o con trabajo, en la construcción de la nueva obra.

Si la respuesta a la pregunta 43 es **No Sabe**, deberá pasarse a la pregunta 47. En las preguntas 44 y 45 se marcará la respuesta con una **X** en el cuadro correspondiente, en tanto que en la pregunta 46 deberá anotarse la respuesta completa ya que se trata de una pregunta abierta.

En la pregunta 47 se anotarán los comentarios y observaciones que el entrevistado desee agregar. Por ejemplo, algunos temas que no se trataron y que el entrevistado considere importantes tales como crédito agrícola, representación ejidal, problemas con la comercialización de productos, falta de atención por parte de las autoridades, etcétera.

La pregunta 48 deberá ser contestada por la persona que aplicó la Guía, tomando en cuenta su apreciación sobre la actitud de los entrevistados. Por ejemplo, si el entrevistado contestaba de mala gana, no respondía a lo que se le preguntaba o no quería contestar, deberá anotar con una **X** el cuadro donde dice **mala**.

3.5 Formato

**GUÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL RÁPIDA EN PROYECTOS
DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN
FICHA DE IDENTIFICACIÓN DE LA SOLICITUD**

SOLICITUD No. _____	FECHA DE RECEPCIÓN _____	FECHA DE ATENCIÓN _____
ENTREGADA POR: _____		
CARGO O REPRESENTANTE DE: _____		
RECIBIDA POR: _____	CARGO QUE DESEMPEÑA EN LA CNA: _____	
ENCARGADO DE SEGUIMIENTO: _____	ADSCRIPCIÓN: _____	
CARACTERÍSTICAS GENERALES:		
RESUMEN DE SOLICITUD DEL PROYECTO: _____		

LOCALIDAD(ES): _____		
MUNICIPIO(S): _____	ESTADO(S): _____	
PRINCIPALES BENEFICIARIOS: _____		

RESUMEN DE GUÍAS APLICADAS		
NÚMERO DE GUÍAS APLICADAS: _____	PRIORIDAD: _____	
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN A _____		
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN B _____		
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN C _____		
PROMEDIO DE PUNTAJES EN LA SECCIÓN D _____		
PUNTAJE TOTAL _____		
CRITERIO DE APLICACIÓN DE LAS GUÍAS		

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES		

**GUÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL RÁPIDA EN PROYECTOS
DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN
FICHA RESUMEN DE APLICACIÓN DE LA GUÍA**

SOLICITUD No. _____	GUÍA No. _____	FECHA: _____
LEVANTADA POR: _____		
CARGO QUE DESEMPEÑA : _____		
LOCALIDAD: _____	MUNICIPIO: _____	ESTADO: _____
NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____		
ACTIVIDAD/CARGO: _____		
EJIDO/COMUNIDAD: _____	PROP.PRIVADA: _____	
SEXO: HOMBRE __ MUJER __	EDAD: ____ (AÑOS)	
PUNTAJE SECCIÓN A: ASPECTOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS		_____
PUNTAJE SECCIÓN B: PROBLEMAS CON EL AGUA		_____
PUNTAJE SECCIÓN C: PARTICIPACIÓN SOCIAL		_____
PUNTAJE SECCIÓN D: EXPECTATIVAS DEL PROYECTO		_____
	PUNTAJE TOTAL	_____
OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES _____		

SECCIÓN A: ASPECTOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS

1. La gente de esta zona se dedica principalmente a.	Una actividad fuera de la localidad 1	Una actividad no agrícola en la localidad 2	La agricultura en la localidad 3
--	---------------------------------------	---	----------------------------------

Los productores de esta zona:	Muy pocos	La mitad	Casi todos
2. Trabajan en su propia parcela	1	2	3
3. Trabajan en mediería o aparcería	1	2	3
4. Toman en renta la parcela de los productores de su misma localidad	1	2	3
5. Dan en renta su terreno a gente que viene de afuera	3	2	1
6. Son jornaleros	3	2	1

7. ¿Cuál es la actividad que da más dinero a las familias de esta localidad?	Trabajar fuera de esta localidad 1	Trabajar en otras actividades en esta localidad 2	Trabajar en agricultura en esta localidad 3
8. El tamaño de la mayoría de los terrenos es de	De 0 a 2 ha 1	De 2.1 a 5 ha 2	Más de 5.0 3

9. La producción agrícola de esta localidad es	Para consumo de la familia y la casa 1	Para venta y consumo de la familia y la casa 2	Para venta 3
10. ¿Dónde venden sus cosechas ?	En esta localidad 1	En otros pueblos de la región 2	Fuera de la región 3
11. En esta localidad el riego	No es muy necesario 1	Es muy necesario 3	
12. Las labores agrícolas las realizan	Sin animales ni maquinaria 1	Con yunta 2	Con maquinaria 3
13. En su mayoría, los hijos de los agricultores prefieren	Migrar fuera de la región 1	Trabajar en otras actividades en esta localidad 2	Trabajar en la agricultura en esta localidad 3

SECCIÓN B: PROBLEMAS CON EL AGUA

14. ¿Cuáles son las principales necesidades respecto al agua en esta zona? (Anotar por orden de importancia)	
14.1	3
14.2	3
14.3	3

15. ¿Qué autoridades de gobierno han participado en la búsqueda de soluciones para estas necesidades?	Locales 1	Estatales 2	Federales 3
---	--------------	----------------	----------------

AGUA PARA USO DOMÉSTICO

Con respecto al agua que usan en sus casas:			
16. ¿De dónde sacan el agua para uso doméstico?	Llave dentro de la casa 1	Llave pública o pipa 2	Río, lago o pozo 3
17. La cantidad es	Suficiente 1	Regular 2	Insuficiente 3
18. En los últimos 5 años esta cantidad	Aumentó 1	Es igual 2	Disminuyó 3
19. El servicio o distribución del agua es	Bueno 1	Regular 2	Malo 3
20. El costo del agua es	Bajo 1	Regular 2	Alto 3
21. El agua es	Limpia (sin color, olor, ni sabor) 1	Sucia (olor, color y sabor malos) 3	

AGUA PARA RIEGO

Con respecto al agua para riego:			
22. En esta zona tienen agua para riego (Si no tienen, pasar a la pregunta 29)	Sí 1		No 20
23. ¿De dónde sacan el agua de riego que usan?	Pozo o presa 1		Derivación de río, lago o dren 2
24. La cantidad de agua es	Suficiente 1	Regular 2	Insuficiente 3
25. En los últimos 5 años la cantidad de agua	Aumentó 1	Es igual 2	Disminuyó 3

26. El servicio de reparto o distribución del agua es	Bueno 1	Regular 2	Malo 3
27. Las cuotas de riego son	Bajas 1	Regular 2	Altas 3
28. La red de distribución del agua de riego está	En buenas condiciones 1	Deteriorada 2	Destruída 3

SECCIÓN C: ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

29. ¿Cuáles son los principales problemas o dificultades por el agua en esta zona?. Mencione tres en orden de importancia: (Si no los menciona pasar a la pregunta 32)	
29.1	3
29.3	3
29.2	3

30. ¿Estas dificultades han generado algún conflicto por el agua en la región?: (Si no sabe pasar a la pregunta 32)	No 1	No sé 2	Si 3
---	------	---------	------

31. ¿Entre quiénes? (Si es necesario marque más de una alternativa)			
31.1 Usuarios de aguas arriba y aguas abajo	3	31.4 Gente de poblados vecinos	3
31.2 Usuarios de agua domiciliaria y agua de riego	3	31.5 Otros, especificar	3
31.3 Usuarios con concesión y sin concesión del agua	3		

32. ¿Existe alguna organización para resolver los problemas o dificultades por el agua? (Si no conoce, pasar a la pregunta 34)	No 1	Si 3
--	------	------

33. ¿Participan usted(es) en alguna de estas organizaciones?	No 1	Si 3
--	------	------

34. ¿Participa(n) usted(es) en las reuniones sobre los problemas del agua para uso doméstico?	No 1	A veces 2	Si 3
35. ¿Participa(n) usted(es) en las reuniones donde se decide el reparto del agua de riego?	No 1	A veces 2	Si 3

36. Cuando hay algún problema o dificultad con el agua ¿Quiénes deben solucionarlos? (Anotar por orden de importancia).	
36.1	3
36.2	3
36.3	3

SECCIÓN D: EXPECTATIVAS DEL PROYECTO

37. ¿Considera (n) que se deben construir más obras para riego? (Si no sabe, pasar a la pregunta 39)	No 1	No sé 2	Sí 3
38. ¿Por qué? Anotar la razón principal _____			3
39. ¿Considera (n) que se deben construir más obras para uso doméstico? (Si no sabe, pasar a la pregunta 41)	No 1	No sé 2	Sí 3
40. ¿Por qué? Anotar la razón principal: _____			3

Si se hiciera un proyecto para mejorar el aprovechamiento del agua, estaría usted dispuesto a:		
41. Contribuir con una cuota económica	No 1	Sí 9
42. Contribuir con trabajo	No 1	Sí 9

43. ¿Sabe (n) usted (es) si se presentó al gobierno una solicitud de proyecto para el mejor aprovechamiento del agua? (Si no sabe, pasar a la pregunta 47)	No 1	Sí 3
44. ¿Usted (es) participó (aron) en la elaboración de dicha solicitud?	No 1	Sí 3
45. ¿Considera (n) que este proyecto beneficiará a los habitantes de esta zona?	No 1	Sí 3
46. ¿Por qué? _____		3

47. Comentarios y observaciones que desee agregar el entrevistado.

PARA SER LLENADO POR EL ENCUESTADOR:

48. La disposición de(l) entrevistado(s) para responder esta Guía fue:	Mala 1__	Regular 2__	Buena 3__
--	----------	-------------	-----------



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

TEMA:

**METODOLOGÍA Y TÉCNICAS PARTICIPATIVAS PARA LA
DETECCIÓN DE FORMAS ORGANIZATIVAS**

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

Noviembre de 1999

**INSTITUTO MEXICANO DE
TECNOLOGIA DEL AGUA**

**DIAGNOSTICO SOCIAL SOBRE LA BARRANCA
DE AMATZINAC, MORELOS**

**ANA HELENA TREVIÑO CARRILLO
SONIA DÁVILA POBLETE
SERGIO VARGAS VELÁZQUEZ**

**COORDINACION DE TECNOLOGIA DE
COMUNICACION, PARTICIPACION E INFORMACION
SUBCOORDINACION DE PARTICIPACION**

DICIEMBRE, 1996

INDICE

INTRODUCCION

I. PANORAMA SOBRE EL AGUA

1. Elementos básicos del diagnóstico
2. Características generales
3. Situación del recurso

II. DESCRIPCION DE LA ZONA DE ESTUDIO

1. Ubicación
2. Aspectos sociodemográficos
3. Aspectos socioproductivos

III. RESULTADOS CENTRALES

1. Análisis de la problemática
2. Acciones institucionales
3. Conclusiones

INTRODUCCION

Como señalamos en el Informe Final del Proyecto "Metodología para el análisis de la situación social en microcuencas", uno de los principales objetivos fue el diseño, desarrollo y aplicación de una metodología de diagnóstico sobre las condiciones sociales en microcuencas, a fin de poder identificar las variables sociales que influyen en la gestión del recurso y detectar los puntos de conflicto que existen entre los usuarios.

Al efecto se diseñaron instrumentos aplicables a los diversos actores sociales vinculados con el recurso, para entender la dimensión del conflicto desde sus diferentes perspectivas. En este sentido, se realizaron una serie de actividades tales como: la recopilación y el ordenamiento de fuentes secundarias; el diseño de instrumentos metodológicos; la elección de un estudio piloto en la zona Barranca de Amatzinac, Morelos ya que es una zona que ofreció la diversidad de usuarios y de situaciones en relación a la demanda del agua y la sistematización y el análisis proveniente de la encuesta desarrollada en Morelos. Así, la zona elegida permitió aplicar un "diagnóstico rápido" que sirviera de modelo para la posterior identificación de los indicadores sociales que intervinieran en la problemática de microcuencas consideradas o tipificadas como conflictivas.

Todo ello llevó a contar con información referente al manejo del agua por parte de los usuarios y de sus diversas formas de participación y organización en relación a los puntos de conflicto en la utilización del recurso, así como a la construcción de instrumentos que permitieran evaluar la demanda de proyectos de pequeña irrigación en microcuencas. De esta forma, los resultados de la encuesta a los usuarios, así como de las entrevistas a usuarios y funcionarios cuyo desempeño está relacionado con los usos del agua en la zona, junto con las fuentes censales, bibliográficas y hemerográficas, integró un panorama monográfico general con diferentes enfoques, que nos acercó a la realidad del conflicto.

La metodología puesta a prueba dió como resultado la elaboración del Diagnóstico Social sobre la zona de aplicación - Barranca de Amatzinac, Morelos - que permitió caracterizar los conflictos por el agua a través de sus distintas formas de uso de acuerdo con cada región; describir las actividades económico-productivas que se realizan y el nivel de organización de los intereses ya sean económicos, políticos o sociales de los actores involucrados, así como las propuestas de solución y principales conclusiones con respecto al uso y manejo del recurso.

I. PANORAMA SOBRE EL AGUA

Esta primera parte se conforma con tres aspectos esenciales que permiten dar cuenta del contexto general del estudio realizado. Los elementos básicos, las características generales y la situación del recurso, forman así una visión ampliada de la problemática que a continuación presentamos.

1. Elementos básicos del diagnóstico

La elaboración de un diagnóstico se realiza una vez que se ha aplicado tanto la guía de evaluación rápida para los que demandan la obra (ver manual), como la encuesta

a los usuarios y a las diversas instituciones relacionadas con la demanda inicial (autoridades, instituciones, grupos interesados).

El objetivo del diagnóstico es tener un panorama general de la situación que permita establecer de manera uniforme, una imagen clara y concisa del contexto particular en donde se desarrollaría la obra solicitada.

Para poder hacer lo anterior, es necesario contar con el mayor número de informaciones (provenientes de censos y estudios) que permitan ilustrar la problemática. Para tal fin, es necesario que la persona que aplique la encuesta, tome en cuenta una serie de aspectos básicos al desarrollar el diagnóstico.

Los aspectos que hemos considerado centrales en el diagnóstico son:

1. Aspectos geohidrológicos: Aquí se expone brevemente las características físicas básicas de la zona de estudio como son: ubicación, extensión y superficie, límites geográficos y municipios, topografía, tipo de suelos, aprovechamientos hídricos, fuentes de abastecimiento, corrientes de agua.

2. Ambito físico: Esta parte detallada algunos puntos importantes en torno a la situación actual en la que se encuentran y en los que la intervención humana ha modificado los recursos naturales, tales como: contaminación de tierra y suelo, escasez del recurso hídrico, problemas con subsuelo.

3. Aspectos sociodemográficos: En este apartado se deben de presentar los datos principales de la población de la zona de estudio tales como, número total de población, concentración de la población, crecimiento demográfico, PEA, actividades productivas, nivel de escolaridad, salud, mortalidad.

4. Aspectos sociales: Esta parte refleja aquellos elementos que nos hablan de las redes que existen entre los habitantes y que les permite unirse ya sea para demandar y llevar a cabo una serie de acciones o bien, como medio de vivencia cotidiana para su subsistencia. En este sentido, se rescatan las formas de organización social y organización productiva como base para poder identificar a los posibles beneficiarios del proyecto.

5. Antecedentes de la Problemática: Lo que aquí se plantea es ubicar la demanda solicitada dentro de un contexto que permita ver su viabilidad social. Para esto es importante reconocer en forma específica la situación que prevalece y en forma concreta lo que se demanda.

6. Acceso al recurso: Este apartado define las formas básicas en que se tiene el recurso en sus dos elementos centrales para riego y para consumo doméstico. Esta información se puede ampliar o reducir de acuerdo con la demanda solicitada. En este caso se toman ambas vertientes ya que la problemática atañe a las dos formas de acceso principales en esta región de Morelos.

7. Percepción de la problemática: Este apartado es sumamente importante ya que detalla las maneras en que los habitantes dan cuenta de su situación, opinan sobre los problemas y recrean un contexto sobre el cual se establecen los puntos de acuerdo o de desacuerdo frente a la demanda de la obra solicitada.

8. Propuestas de solución: Esta parte permite visualizar la situación presente en la que los problemas de los usuarios en torno al agua, comienzan a surgir y que se

expresan a través de demandas, denuncias, marchas, tomas etc. a fin de posteriormente plantear soluciones o respuestas a su problemática.

9. Perspectiva: Esta permite tener una imagen futura de la situación en la que se puede percibir el agravamiento del problema en caso de que no exista una resolución al mismo. Puede asimismo, dar cuenta de los espacios de acción o de negociación para realizar o no la obra solicitada.

Con estos nueve puntos, podemos comenzar a elaborar un diagnóstico social de la zona de estudio, tal y como fue desarrollado en la Barranca de Amatzinac, Morelos y que a continuación presentamos.

2. Características generales

Haciendo un poco de historia que explique la situación actual del recurso, podemos señalar que varios de los poblados de Morelos concentraron primero la actividad económica en torno a la producción azucarera y más tarde hacia los años cincuenta, el jitomate y otros productos comerciales. A partir de ese momento se impulsó también la industrialización, la comercialización de gran parte de la agricultura periférica y el incremento del sector de servicios especialmente en torno al turismo.

Para mediados de la década de los sesenta los municipios industriales empezaron a ser focos de atracción migratorio, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco, Yautepec y Zacatepec. Allí se concentró desde entonces la mano de obra reclutada en los municipios periféricos, llamados así por encontrarse en la zona montañosa de Morelos, y del vecino estado de Guerrero.

Esos municipios y los que se especializaron en la producción agrícola, que contaron con tierras privilegiadas, crédito y riego, controlaron la estructura del comercio y concentraron el agua del estado casi de manera natural. Con ello, los municipios de la zona oriental y de la zona montañosa siguieron un esquema de desarrollo de tipo periférico, de apoyo con mano de obra y producción, y con cesión de recursos para los centros industriales y turísticos.

Eso ha ocasionado que el agua, se convierta en un bien sumamente disputado por los distintos miembros de la comunidad morelense; con fuertes presiones sobre su uso y quizá abuso, ya sea para consumo doméstico, para las albercas de las casas de descanso, para los balnearios, para la industria o para la agricultura.

Otro aspecto importante que es necesario tomar en cuenta es el relativo a las condiciones geológicas de la región ya que, como lo apuntan la mayoría de los funcionarios públicos relacionados con el manejo de agua, por las condiciones del terreno agrietado no se retiene el líquido y cuesta trabajo almacenarlo ya que se pierde en el subsuelo, o bien, se escurre hacia los mantos freáticos que están más abajo de la Barranca del Río Amatzinac.

Otro de los grandes problemas con el agua ha sido el de la evaporación. David Bugen había enfatizado ya este problema en sus trabajos de campo en esta zona, señalando que de los poblados de la zona baja de Jonacatepec junto con Tepalcingo tenían el más alto índice de evaporación.

En 1990 Salvador Aguilar Benítez confirmó el déficit estacional de agua en base a estudios de contraste entre la curva de precipitación respecto al tiempo, y la curva de evapotranspiración potencial en función del mismo factor. Sobre esa base diferenció la

zona norte con su clima húmedo y vegetación de bosques mixtos y de coníferas, y el resto del estado con condiciones cismáticas incluso semiráridas con una presencia de suelos en proceso de salinización.

A nivel regional la situación social y económica se complicó desde que el gobernador en turno en 1982 decidió ajustarse a lo marcado en la Ley Federal de Aguas, dando pie a que los habitantes de la zona alta se adjudicaran legalmente el recurso, aprovechándolo de manera más integral, con lo cual "enmangueraron" e impidieron que el agua corriera libremente hacia abajo como había venido sucediendo desde tiempos inmemoriales.

Esto condujo a que, de acuerdo con los poblados estudiados, en la parte baja de la microcuenca ante la carencia del agua, se diera el abandono de cultivos como es el caso de la caña, lo que redujo al abasto para la producción de aguardiente en Zacualpan, y el abandono de canales e inversiones. A ello se agregan las dificultades técnicas y los enormes costos actuales que dificultan sobremanera las acciones para conservar el líquido.

3. Situación del recurso

Al aplicar la encuesta entre los campesinos que habitan la Barranca del Río Amatzinac, pudimos observar la existencia de problemas por la falta de tierra entre los agricultores. En la actualidad esta situación se agudiza y puede llegar a tener dimensiones incontrolables, en la medida que las nuevas generaciones demandarán un espacio para producir, toda vez que las oportunidades de empleo fuera de la región se están reduciendo dramáticamente. A ello se suma el agravante de que el recurso agua, que podría servir para incrementar la producción (no obstante la carencia de terrenos demandados para este fin), se convierte en un bien escaso y degradado por la contaminación. Esa situación hace prever la posibilidad de brotes y acciones de descontento, ante la casi ausencia del recurso vital para los pobladores de esta zona.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en los dos cuadros siguientes en los que se hace referencia a la escasez de tierra para trabajar. Los agricultores entrevistados, mencionaron que cultivaban, en su mayoría, por surcos y tareas. Cuando se refirieron a hectáreas, la mayor frecuencia fue de una a tres hectáreas, que de acuerdo al Cuadro No 1 (hectáreas cultivadas) representan el 40.3% del total de la muestra. Los productores que afirmaron no contar con riego casi llegan al 70% de la muestra y los que riegan entre una y tres hectáreas suman el 25.9%, según cifras que aparecen en el Cuadro No. 2 (hectáreas con riego).

Cuadro No. 1

Número total de hectáreas cultivadas

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
0 ha.	4	1.5%	4	1.5%	8	3.1%
0 al ha.	16	6.2%	8	3.1%	24	9.3%
1 a 3 ha.	38	14.7%	43	16.6%	81	31.3%
3 a 5 ha.	22	8.5%	33	12.7%	55	21.2%
5 a 10 ha.	23	8.9%	34	13.1%	57	22.0%
10 y más has.	9	3.5%	25	9.7%	34	13.1%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

Cuadro No. 2

Número total de hectáreas con riego

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
0 Hectáreas	88	34.0%	92	35.5%	180	69.5%
0 al ha.	11	4.2%	25	9.7%	36	13.9%
1 a 3 ha.	10	3.9%	21	8.1%	31	12.0%
3 a 5 ha.	2	0.8%	3	1.2%	5	1.9%
5 a 16 ha.	1	0.4%	6	2.3%	7	2.7%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

De esta forma, el problema de la falta del líquido rebasa las expectativas de los agentes gubernamentales, hecho por el cual los campesinos de la región han generado distintas acciones, ya sea para conservar el líquido, o bien para acceder a él.

Las estrategias varían entre la parte alta del estudio y la parte baja, precipitadas por el grado de carencia de unos y otros pobladores. Los cuadros No. 3 y No. 4 nos muestran la diferente situación de abasto de agua en ambas microrregiones con las consecuentes acciones diferenciadas por parte de los usuarios para resolver su necesidad del vital líquido.

En cuanto a la cantidad de agua potable, en la parte alta el 11.5% de la muestra mencionó recibir poca agua, mientras que en la parte baja lo hizo el 34.1%; el 15.9% en la parte alta consideró que el riego es insuficiente, mientras que en la parte baja el porcentaje que contestó en ese sentido se elevó al 50%. Estos cuadros muestran así los datos que corroboran las diferentes apreciaciones de los usuarios en esta microcuenca.

Cuadro No. 3

¿Cuáles son las dificultades principales que se tiene con el agua potable?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Nunca llega	1	0.5%	4	2.2%	5	2.7%
Llega poca	21	11.5%	62	34.1%	83	45.6%
Llega sucia	31	17.0%	23	12.6%	54	29.7%
Es muy cara	3	1.6%	3	1.6%	6	3.3%
No hay problema	21	11.5%	8	4.4%	29	15.9%
Otras	2	1.1%	3	1.6%	5	2.7%
Total	79	43.4%	103	56.6%	182	100.0%

Cuadro No. 4

¿Alcanza el agua de riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	20	15.9%	63	50.0%	83	65.9%
si	23	18.3%	20	15.9%	43	34.1%
Total	43	34.1%	83	65.9%	126	100.0%

Frente a la problemática que existe en la zona con respecto al recurso, un dato interesante es el que nos señala la participación de los usuarios en la búsqueda de soluciones, para ello, un punto importante es la forma o el medio por el cual se enteran de los usuarios de lo que ocurre con el agua. El Cuadro No. 5 muestra que en la parte alta el 25% de la muestra se entera de los problemas asistiendo a las asambleas, mientras que en la parte baja el número se eleva al 59.4%.

Cuadro No. 5

¿Cómo se entera de lo que pasa con el riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Por medio de asambleas	32	25.0%	76	59.4%	108	84.4%
El aguador avisa	7	5.5%	13	10.2%	20	15.6%
Total	39	30.5%	89	69.5%	128	100.0%

Ahora bien, una vez enterados los usuarios de lo que sucede con el agua, el siguiente paso es ver quienes deben de participar en la solución de los problemas. Por una parte, los usuarios en su mayoría participan organizadamente por barrios y zonas en los poblados para cuidar y vigilar el uso del líquido. Aportan mano de obra para el mejoramiento posible de la infraestructura, participan en los comités locales de agua potable, en el fondo legal y como encargados del reparto en los poblados. Todos esos cargos son honorarios y duran un año.

Por el lado de la apreciación de los usuarios sobre la participación de las autoridades, en el Cuadro No. 6 el 28.7% de la parte alta y el 71 % de la baja opinaron que las autoridades deberían participar en esa búsqueda de dichas soluciones. En el siguiente Cuadro No. 7, el 60.7% del total de la muestra reforzó esa respuesta afirmando que son las propias autoridades las que tienen los recursos, el poder y los conocimientos que se requieren para la realización de las obras.

Cuadro No. 6

¿Las autoridades deben de participar en la solución?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
si	35	28.7%	87	71.3%	122	100.0%
Total	35	28.7%	87	71.3%	122	100.0%

Cuadro No. 7

¿Porqué deben las autoridades participar en la solución de los problemas?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Porque tienen recursos y poder	22	18.8%	49	41.9%	71	60.7%
Por su conocimiento	3	2.6%	14	12.0%	17	14.5%
Por que son los causantes de los problemas	8	6.8%	21	17.9%	29	24.8%
Total	33	28.2%	84	71.8%	117	100.0%

Otro tema interesante es el de las diferentes acciones que los usuarios realizan para mejorar las condiciones del abasto, que van desde sus esfuerzos en el ahorro del líquido, hasta movilizaciones de diferente tipo. En los siguientes dos cuadros, se muestran las respuestas. El Cuadro No. 8 señala que el 50% en la parte baja mencionó la existencia de formas de cuidado del recurso, mientras que en la parte alta fue el 28.8% que mencionó participar en ese tipo de acciones. Por su parte el Cuadro No. 9 nos muestra que es en la parte baja donde el 32% se dedica a la vigilancia del recurso, en tanto en la parte alta es sólo del 15%. Esto supone formas de organización comunitaria de los pueblos de la región cuya base es la participación de sus labores por barrios, por tareas y por cooperación acordada en asambleas de los diferentes comités.

Cuadro No. 8

¿Tiene formas de cuidado del agua?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	23	10.8%	22	10.4%	45	21.2%
si	61	28.8%	106	50.0%	167	78.8%
Total	84	39.6%	128	60.4%	212	100.0%

Cuadro No. 9

¿Cuáles son esas formas de cuidado?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Vigilancia	26	15.1%	55	32.0%	81	47.1%
Almacenamiento	14	8.1%	20	11.6%	34	19.8%
Limpieza de canales	24	14.0%	33	19.2%	57	33.1%
Total	64	37.2%	108	62.8%	172	100.0%

Los siguientes dos cuadros nos señalan dos cosas interesantes, por un lado el Cuadro No.10 muestra que en la parte baja casi el 28% cree en la posibilidad de solucionar las demandas en tanto en la parte alta se eleva casi al 37%. La segunda cuestión (Cuadro No. 11) es que en la parte alta la mayoría de los usuarios encuestados considera que las acciones de los grupos en el pasado tuvieron logros importantes en relación al agua potable, en tanto que en la parte baja existe un porcentaje semejante entre quienes piensan que no hubo ningún beneficio, o sea, 24% y el 22% que si admite logros en el mismo rubro del agua potable.

Cuadro No. 10

¿Cree usted que haya solución para las demandas del agua?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	7	2.7%	30	11.6%	37	14.3%
si	72	27.8%	95	36.7%	167	64.5%
No contesto	33	12.7%	22	8.5%	55	21.2% ¹
total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

Cuadro No. 11

¿Qué beneficios se lograron en las acciones realizadas por los grupos que actuaron en el pasado?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Agua potable	43	27.4%	36	22.9%	79	50.3%
Ninguno	15	9.6%	38	24.2%	53	33.8%
Infraestructura hidráulica	2	1.3%	10	6.4%	12	7.6%
Agua de riego	8	5.1%	5	3.2%	13	8.3%
Total	68	43.3%	89	56.7%	157	100.0%

En cuanto a las diferentes gestiones y acciones de presión que hicieron los usuarios frente a las autoridades para demandar solución a sus problemas, el Cuadro No. 12 señala que en la parte alta mencionaron bajo un mismo porcentaje mínimo del 4% actividades como no pagar el servicio, desplegados y gestiones ante el Gobernador. Por su parte, en la zona baja de la microcuenca, las acciones se multiplican y aumentan en porcentaje como es el caso de marchas hacia la capital del estado y plantones en las oficinas con un 32% y 6.6% respectivamente. Esto denota una gran polaridad en las acciones, mismas que se acrecientan sobretodo en la parte baja.

Cuadro No. 12

¿Qué tipo de acciones realizaron esos grupos?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Plantones en oficinas			5	6.6%	5	6.6%
Secuestro de pipas			1	1.3%	1	1.3%
Tomas clandestinas	1	1.3%			1	1.3%
Marchas a la capital del estado			24	31.6%	24	31.6%
Marchas al D.F.			4	5.3%	4	5.3%
No pagar el servicio	3	3.9%	4	5.3%	7	9.2%
Publicar un desplegado	3	3.9%	3	3.9%	6	7.9%
Gestiones ante el gobernador	3	3.9%	25	32.9%	28	36.8%
Total	10	13.2%	66	86.8%	76	100.0%

II. DESCRIPCION DE LA ZONA DE ESTUDIO

Lo que ahora se plantea, es mostrar brevemente la localización donde se realizó el estudio, así como una serie de cuadros que nos señalan las principales características de dicha zona.

1. Ubicación

La región Oriente de Morelos tiene una extensión de 1215 km² que representa el 23 % de la superficie total del Estado. Limita al norte con el Estado de México, al oriente y sur con Puebla y al poniente con municipios del estado de Morelos. Los municipios que la integran son Tetela del Volcán, Ocuituco, Yecapixtia, Zacualpan, Jantetelco, Jonacatepec, Tepalcingo y Axochiapan.

En la parte norte el relieve es accidentado, y según algunos funcionarios entrevistados alcanza una altitud máxima de 3600 mts. en el parque nacional, en Tetela del Volcán. En el resto de la región la topografía ofrece pendientes suaves llegando a una altura mínima de 1050 mts en Axochiapan.

Los suelos de la parte norte son negros, ricos en materia orgánica, con muchos elementos de roca volcánica en proceso de descomposición. En los otros municipios los suelos son de textura más pesada, arcillosa, con deficiente drenaje y pobres en materia orgánica. A su vez las corrientes de agua en la región tienen su origen en los deshielos del volcán Popocatepetl. Alimentan a los cuatro ríos de la región: Amatzinac, Tepalcingo, Tenango y Yecapixtla.

2. Aspectos sociodemográficos

Morelos es el tercer estado del país más densamente poblado. Es un estado receptor de población, no obstante su territorio es usado como lugar de paso por la gente que desea trasladarse hacia otras regiones del país, en especial de gente proveniente de Guerrero, Pero además, a raíz de la confluencia de una serie de factores, el estado ha crecido desproporcionadamente. Se estima que un 70% de la población es de inmigrantes, pero para concentrarse principalmente en tres municipios: Cuernavaca, Jiutepec y Cuautla.

Además por las labores que requiere el tipo de agricultura comercial que ahí se practica, buena parte de mano de obra ya no regresa a sus lugares de origen, hecho con el cual se han visto incrementadas las colonias en las afueras de las principales ciudades. Por otro lado hay que recordar que en la década de los años setenta las acciones de gobierno propiciaron el surgimiento de innumerables fraccionamientos de lujo, muchas veces sobre tierras de labor y en detrimento de la agricultura.

La población total en el Estado de Morelos es del orden de 1,200,000. De ellos, alrededor de 54,000 habitan en la zona estudiada. En la actualidad la mayoría de la población del estado es urbana, sólo el 14% de ésta es rural.

Si se parte rigurosamente de los nueve indicadores socioeconómicos establecidos por el Consejo Nacional de Población para caracterizar el nivel de marginación,

Morelos no está considerado en su conjunto, entre los estados más pobres del país.

Sin embargo, de acuerdo al índice de pobreza que considera a quienes no perciben ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que, además carecen de los cinco servicios públicos esenciales para proporcionar un nivel mínimo aceptable de bienestar: educación, salud, agua potable, electricidad y drenaje, un 60% de la población morelense se encuentra en niveles de pobreza, y casi el 18% se encuentra en situaciones de extrema pobreza (ya que perciben menos de un salario mínimo).

En la región oriente de Morelos, en donde se ubican los seis municipios estudiados, habita el 33.8% de la población y el 38.6% de la población más pobre, así como el mayor índice de carencia de servicios públicos.

Un ejemplo importante de esta situación de pobreza la encontramos en el siguiente cuadro sobre migración que hace un contrapeso al aumento natural, pues un 30% de los individuos entrevistados contestó tener familiares que han salido hacia las ciudad y un 13% afirmó tener familiares en Estados Unidos. (Cuadro No.1)

Cuadro No. 1

¿Cuál es el número de familiares que viven o están fuera del país?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No contestó	96	37.1%	128	49.4%	224	86.5%
1	6	2.3%	9	3.5%	15	5.8%
2	2	0.8%	2	0.8%	4	1.5%
3	3	1.2%	5	1.9%	8	3.1%
4	2	0.8%	1	0.4%	3	1.2%
5	2	0.8%	1	0.4%	3	1.2%
6	1	0.4%			1	0.4%
10			1	0.4%	1	0.4%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100%

Los habitantes de los poblados estudiados cuentan con servicio regular de energía eléctrica y con escuelas por lo menos hasta primaria completa. Los pueblos grandes tienen secundaria, y en Tetela existe un CEBETA. Los servicios de salud y drenaje son deficientes, nos fue comentado que la gestión de los centros de salud locales en las pocas localidades que cuentan con el servicio, es utilizada con fines de clientelismo político; además sus recursos son tan reducidos, que la gente asiste cada vez menos según pudimos apreciar en Tetela del Voicán.

En cuanto al acceso al agua de riego y de uso doméstico, las características descritas, encontradas en cada poblado del estudio, evidencian la enorme necesidad insatisfecha. Nos fue comentada la inexistencia de un padrón real y completo de usuarios porque en la parte alta hay oposición a dejar entrar a quien sea, ni para censar, por el temor a cualquier cambio que perjudique sus intereses.

Tampoco hay un registro de pozos, pero los que tienen una profundidad de hasta 20 mts. solo tienen agua en la temporada de lluvias. Los pozos más profundos existen por anuencia de los ayuntamientos. Muchas de las irregularidades van a poder ser enfrentadas porque la nueva Ley Estatal de Agua Potable faculta a los organismos operadores locales para tomar medidas que obliguen a los usuarios a realizar los pagos correspondientes y a la prestación de un mejor servicio.

En la entrevista sostenida con el Subdelegado de la Secretaría de Desarrollo social en el Estado, nos fue comentada la autorización de obras a través del Fondo de Desarrollo Social y Municipal, las cuales podrían solucionar parcialmente la problemática del agua en algunos de los poblados, como es el caso de Janteteico (obras de agua potable, alcantarillado pequeñas obras municipales), Temoac (siete pequeñas obras municipales y saneamiento y alcantarillado), Tetela (dos pequeñas obras municipales en alcantarillado y agua potable), Zacualpan (ocho pequeñas obras municipales para agua potable y alcantarillado)

Los montos de esas obras permiten deducir la dificultad para que fueran más lejos en la solución, a más de que los ayuntamientos y su influencia sobre los consejos municipales, son el eslabón principal detrás de las obras lo que hace prever la posibilidad de una orientación de los recursos de las obras proyectadas en los lugares acordes a los intereses de ciertos grupos o individuos, más que los de toda la comunidad.

Las desfavorables condiciones económicas en la región, van ocasionando un abandono paulatino del campo que se refleja en la cantidad de personas que han salido temporal o definitivamente, principalmente hijos mayores que no encuentran alternativas laborales, mujeres desesperadas por la insuficiencia de la producción y de ingresos y hasta los propios campesinos que van abandonando o vendiendo sus tierras.

3. Aspectos socioproductivos

Nos encontramos frente a una población cuya característica principal es que sus actividades sustanciales las realizan en el medio rural. Son productores del campo que se dedican principalmente a la agricultura de temporal y en particular a sembrar maíz para el autoconsumo, aunque también invierten gran parte de su actividad y de sus recursos en la producción para el mercado con fin de obtener recursos monetarios y así comprar los satisfactores necesarios.

Las demás actividades agrícolas y económicas se realizan como complemento de la actividad sustancial en una diversidad de productos y actividades que muestran a su vez, un panorama bastante amplio que concuerda con la diversidad de climas, potenciales agrícolas, estrategias de reproducción social y entornos culturales; en este último aspecto es importante marcar que, no obstante la amplia penetración de los patrones de vida y costumbres propias de una cultura urbana, estos pobladores en distintas medidas conservan una cultura en la que persisten algunos rasgos propios de la cotidianidad agrícola comunitaria y en algunos casos indígena, como en Hueyapan y Tetela del Volcán.

En lo que respecta a los productores directos, como lo arrojó la muestra, éstos en su mayoría son personas en edad madura, entre 40 y 44 años en promedio, los cuales han heredado la parcela de los ejidatarios originales y en varios casos, están en proceso de transferirla a la nueva generación; con lo cual pudimos observar, por medio de la memoria de estos productores, que lo han vivido durante los últimas décadas, cuáles han sido las variaciones en torno a la obtención del agua, los cambios de cultivos y las modificaciones al entorno físico a causa de la cada vez mayor escasez del líquido; así como los conflictos, las demandas y los procesos organizativos que han impulsado; de igual manera nos han expuesto el sin número de fracasos que han obtenido al exponer sus demandas ante las distintas autoridades.

Como ya se mencionó en líneas arriba, la organización social de los pueblos visitados se sustenta en lazos, organización familiar y lealtades propias de las comunidades rurales, que en mayor o menor medida se han venido modificando con la penetración de la vida urbana.

Así, para la producción, de acuerdo al tipo de cultivo, esta situación se hace evidente. Por ejemplo para los cultivos de autosubsistencia, maíz principalmente, predominan los rasgos tradicionales: tracción animal, mano de obra de la familia y la mínima utilización de insumos agrícolas- no así para los cultivos comerciales que, en la medida de sus requerimientos de valor agregado y calidad para el mercado predominaron los rasgos de sistema de producción para su comercialización, como son la contratación de fuerza de trabajo, uso de tracción mecánica y otros instrumentos o maquinaria para las labores y la cosecha, así como la utilización de insumos agrícolas y tecnología propia del cultivo.

Ejemplos de lo que se señala, los encontramos en los municipios estudiados donde el problema del agua se agudiza ante la falta de recursos para los gastos normales de mantenimiento ya que gran parte de los usuarios se niegan al pago, como respuesta a la

insuficiencia del abasto, lo que genera un círculo vicioso. A ello se suma la apropiación del líquido por los pobladores de la parte alta, en donde es usada para riego, lo cual no estaba contemplado en sus dotaciones ejidales, mientras que en la parte baja, en donde el reparto agrario contempló parcelas de riego, el abasto es casi nulo como lo hemos señalado.

En el Cuadro No. 2 se aprecia que de acuerdo a la muestra, 25.9% de los usuarios de la parte alta señalaron contar con riego cuando en la realidad casi todos forman parte de los grupos de abasto por mangueras, lo que nos muestra que ellos se referían más bien a sus documentos de dotación de ejidos; mientras que, en la parte baja el 35.1 % de la muestra afirmó contar con terrenos de riego.

Cuadro No. 2

¿Tiene agua para riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	65	25.9%	52	20.7%	117	46.6%
si	46	18.3%	88	35.1%	134	53.4%
Total	111	44.2%	140	55.8%	251	100.0%

En relación a la suficiencia del riego, en la parte alta el 50% afirmó que le alcanza el agua para regar y en la parte baja solo el 15.9% contestó afirmativamente. Esa situación se confirma si observamos los resultados de los Cuadros 3 y 4, relativos a su apreciación sobre la temporalidad en que han contado con el riego.

Cuadro No. 3

¿Siempre ha tenido riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	14	10.5%	8	6.0%	22	16.5%
si	32	24.1%	79	59.4%	111	83.5%
Total	46	34.6%	87	65.4%	133	100.0%

Cuadro No. 4

¿Tuvo riego en el pasado?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	34	25.6%	31	23.3%	65	48.9%
si	25	18.8%	43	32.3%	68	51.1%
Total	59	44.4%	74	55.6%	133	100.0%

Estos cuadros muestran así una gran desproporción en relación al riego en ambas partes de la microcuenca, lo que explica en gran parte el surgimiento y constancia de su demanda y conflicto alrededor del recurso.

III. RESULTADOS CENTRALES

Los principales del estudio se presentan bajo la forma de cuadros referidos a las diferencias entre las dos principales microrregiones, que en su conjunto nos acercan a la explicación y comprensión de la problemática fundamental que se encuentra presente en el conflicto de la microcuenca del Amatzinac.

1 Análisis de la problemática

De acuerdo al Cuadro NO 1, en la parte alta el 52.8% son comuneros, en la parte baja el 29.2% son de pequeña propiedad y de propiedad privada. Por su parte, en el Cuadro No. 2, el 83% de los encuestados resultaron ser ejidatarios, de los cuales el 48.6% habitan en la parte baja. En la parte alta se encuentran individuos con tenencia ejidal y comunal combinada.

Cuadro 1						
Tipo de propiedad	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
	Comunal	38	52.8%			38
Fondolegal			5	6.9%	5	6.9%
Pequeña propiedad	3	4.2%	18	25.0%	21	29.2%
Propiedad privada	5	6.9%	3	4.2%	8	11.1%
Total	46	63.9%	26	36.1%	72	100.0%

Cuadro No. 2						
Propiedad ejidal	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
	si	89	34.4%	126	48.6%	215
No contestó	23	8.9%	21	8.1%	44	17.0%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

Otra dato importante en la zona de estudio fue saber que la extensión de los predios es tan reducida que el mayor rango fue de 1 a 3 has cultivadas en el último ciclo ya que la escasa presencia del riego sobre todo en la parte baja es evidente. De esta forma las dificultades de acceso al agua se manifiestan en los resultados de los Cuadros No. 3, 4, 5 y 6, a lo cual se agrega la dificultad de introducir maquinaria para los cultivos, especialmente en la parte alta (de acuerdo al Cuadro No. 7). Todo esto hace que la productividad en ambas microrregiones sea tan limitada que, a pesar de la gran diferencia en el tipo de cultivos presentes en la zona, el porcentaje de la producción destinada al autoconsumo, en ambos casos es muy alto.

Cuadro No. 3

¿Cómo llega el riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Apantle	15	10.9%	78	56.9%	93	67.9%
Manguera al río	15	10.9%	1	0.7%	16	11.7%
Tubo	1	0.7%			1	0.7%
Río o arroyo	9	6.6%	9	6.6%	18	13.1%
Pozo	5	3.6%	2	1.5%	7	5.1%
Otro	1	0.7%	1	0.7%	2	1.5%
Total	46	33.6%	91	66.4%	137	100.0%

Cuadro No. 4

¿Cuáles son las Principales dificultades que tiene con el riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Nunca llega	7	5.5%	10	7.8%	17	13.3%
Llega poca	12	9.4%	49	38.3%	61	47.7%
Es muy cara	18	14.1%	15	11.7%	33	25.8%
Conflicto con vecinos	5	3.9%	7	5.5%	12	9.4%
Otras	2	1.6%	3	2.3%	5	3.9%
Total	44	34.4%	84	65.6%	128	100.0%

Cuadro No. 5

El agua que recibe, ¿alcanza para todos los productores?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	31	23.5%	71	53.8%	102	77.3%
si	15	11.4%	15	11.4%	30	22.7%
Total	46	34.8%	86	65.2%	132	100.0%

Cuadro No. 6

¿Cómo es el reparto del riego?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Bueno	24	17.5%	26	19.0%	50	36.5%
Regular	14	10.2%	37	27.0%	51	37.2%
Malos	6	4.4%	30	21.9%	36	26.3%
Total	44	32.1%	93	67.9%	137	100.0%

Cuadro No. 7

¿Utiliza maquinaria?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	87	34.7%	32	12.7%	119	47.4%
si	23	9.2%	109	43.4%	132	52.6%
Total	110	43.8%	141	56.2%	251	100.0%

Por su parte, los cultivos comerciales, si bien acusan interés en la diversificación y en la experimentación por parte de los productores, como lo demuestran los Cuadros No. 8, 9 y 10 quienes aprovechan la experiencia regional en la producción de frutales como el aguacate, durazno, pera, además de hortalizas y cereales introducidos hace algunos años; encuentran dificultades para elevar la productividad y para su inserción en el mercado.

Cuadro No. 8

¿Cuántas veces cultivan cereales?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Primera vez	6	30.0%	11	55.0%	17	85.0%
Segunda vez	3	15.0%			3	15.0%
Total	9	45.0%	11	55.0%	20	100.0%

Cuadro No. 9

¿Cuántas veces cultivan oleaginosas?

	Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Primera vez	27	75.0%	27	75.0%
Segunda vez	9	25.0%	9	25.0%
Total	36	100.0%	36	100.0%

Cuadro No. 10

¿Cuántas veces cultivan hortalizas?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Primera vez	14	18.2%	26	33.8%	40	51.9%
Segunda vez	8	10.4%	15	19.5%	23	29.9%
Tercera vez	1	1.3%	6	7.8%	7	9.1%
Cuarta vez	3	3.9%	3	3.9%	6	7.8%
Quinta vez	1	1.3%			1	1.3%
Total	27	35.1%	50	64.9%	77	100.0%

Los Cuadros 11, 12, 13 y 14 reflejan la carencia dramática vivida por los habitantes de la parte baja de la microcuenca con respecto al agua para su consumo doméstico y que muchas veces es utilizada para sus cultivos. La zona baja recibe agua potable con frecuencia de un 50% inferior a la zona alta, además tienen problemas de mantenimiento

de la red por los tramos de tubería viejos o dañados y la insuficiencia de equipos para bombear hacia terrenos accidentados. Otro grave problema es asimismo, el alto costo de los transformadores, el equipamiento y la energía eléctrica que se utiliza en el caso de los pocos pozos profundos que hay en la microrregión.

Cuadro No. 11

¿Tiene agua potable?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	17	6.7%	43	16.9%	60	23.5%
si	95	37.3%	100	39.2%	195	76.5%
Total	112	43.9%	143	56.1%	255	100.0%

Cuadro No. 12

¿Cómo es el reparto del agua?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Bueno	57	27.9%	31	15.2%	88	43.1%
Regular	16	7.8%	44	21.6%	60	29.4%
Malo	25	12.3%	31	15.2%	56	27.5%
Total	98	48.0%	106	52.0%	204	100.0%

Cuadro No. 13

¿Cuáles son las dificultades del reparto ?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No alcanza	27	12.5%	54	25.0%	81	37.5%
Ninguna dificultad	35	16.2%	8	3.7%	43	19.9%
Mala distribución	9	4.2%	15	6.9%	24	11.1%
Problemas de manutención	14	6.5%	28	13.0%	42	19.4%
Declive del terreno	3	1.4%	4	1.9%	7	3.2%
Conflictos con los pueblos	2	0.9%	5	2.3%	7	3.2%
Es cara	3	1.4%	1	0.5%	4	1.9%
Mal uso de los usuarios	7	3.2%	1	0.5%	8	3.7%
Total	100	46.3%	116	53.7%	216	100.0%

Cuadro No. 14

¿Desde cuando hay problemas con el agua potable?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	38	20.9%	50	27.5%	88	48.4%
Más de 10 años	14	7.7%	26	14.3%	40	22.0%
Hace 5 años	8	4.4%	18	9.9%	26	14.3%
Hace 3 años			6	3.3%	6	3.3%
Hace 2 años	4	2.2%	3	1.6%	7	3.8%
En este año	3	1.6%	12	6.6%	15	8.2%
Total	67	36.8%	115	63.2%	182	100.0%

El otro aspecto a considerar es la antigüedad del problema de desatención a la zona, que hace opinar a los pobladores que existe desde siempre. La problemática adquirió dimensiones incontrolables con la decisión de poner en práctica la nueva legislación estatal de aguas con la cual los pobladores de la parte alta se apropiaron del líquido desde los propios manantiales, impidiendo que los pueblos de abajo continuaran siendo abastecidos por el agua rodante y entubada, como siempre había sido.

Por su parte los Cuadros No. 15, 16 y 17 expresan la participación de los pobladores de la región, en el marco de sus posibilidades y recursos. La vigilancia y la limpieza de canales, organizadas por medio de grupos y barrios, forma parte de su capital tradicional de participación, lo que parecería entrar en contradicción con la opinión bastante generalizada en las dos microrregiones, de que las autoridades deben resolver el problema.

En este sentido, la cuestión de fondo es que en el caso de los usuarios de la parte alta, éstos se sienten autorizados a tapan el paso del agua y enmanguerarla a su servicio, en base a la legislación de aguas. Mientras que los usuarios de la parte baja cuentan con resoluciones presidenciales que incluyen agua para riego, por ello aseguran que las autoridades deben dirimir el conflicto en el cual ellos se han desgastado en agresiones y discusiones sin encontrar una salida viable.

De esta forma, la participación en grupos locales y regionales, y la gestión frente a las autoridades, han sido parte de su cotidianidad desde la agudización del problema, como lo muestran los resultados plasmados en los cuadros mencionados donde se denota la opinión de la mayor parte de los usuarios en cuanto a la importancia de su participación en la solución, de manera paralelas los esfuerzos gubernamentales. Asimismo, han sido utilizados recursos de presión a su alcance, especialmente el renglón de marchas a pesar de su alto costo social y económico, y las gestiones ante el gobernador, a quien ubican como figura clave en el origen y solución del conflicto.

Cuadro No. 15

¿Cuáles son los grupos que lucharon por el agua?

	Región alta		Región baja			
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Comités de agua	32	12.4%	35	13.5%	67	25.9%
Grupos del pueblo	31	12.0%	33	12.7%	64	24.7%
Ejidatarios	4	1.5%	15	5.8%	19	7.3%
Civiles	5	1.9%	3	1.2%	8	3.1%
No sabe	7	2.7%	14	5.4%	21	8.1%
No contestó	33	12.7%	47	18.1%	80	30.9%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

Cuadro No. 16

¿Qué acciones realizaron?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Gestión ante el gobernador	26	10.0%	36	13.9%	62	23.9%
Negociar con otros pueblos	2	0.8%	6	2.3%	8	3.1%
Organizar a la comunidad	16	6.2%	11	4.2%	27	10.4%
Trabajos de mantenimiento	23	8.9%	19	7.3%	42	16.2%
Gestión al D.F.			4	1.5%	4	1.5%
Gestión ante la SARH, CNA	2	0.8%	5	1.9%	7	2.7%
No contestó	43	16.6%	66	25.5%	109	42.1%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

Cuadro No. 17

¿Los Productores deben de participar en la solución?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
si	10	25.0%	30	75.0%	40	100.0%
Total	10	25.0%	30	75.0%	40	100.0%

La otra gran parte del problema la constituyen las autoridades que a juicio de los usuarios, han tratado de dar una respuesta a sus necesidades y demandas fundamentalmente a través de los presidentes municipales, después el gobernador, los comisariados ejidales y la CNA (Cuadro No. 18). Las respuestas encontradas con esas gestiones, han sido negativas y engañosas de acuerdo a las entrevistas a los usuarios de la región, mostrando con ello pocos resultados alcanzados.

Cuadro No. 18

¿Cuáles son las autoridades con las que funcionan las gestiones?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
CNA	1	1.2%	4	4.8%	5	6.0%
Presidente municipal	21	25.3%	12	14.5%	33	39.8%
Comisario ejidal	4	4.8%	8	9.6%	12	14.5%
Partido político	1	1.2%	4	4.8%	5	6.0%
CNC			2	2.4%	2	2.4%
Gobernador	12	14.5%	14	16.9%	26	31.3%
Total	39	47.0%	44	53.0%	83	100.0%

A pesar de ello, apuntaron algunas perspectivas (Cuadro N0. 19), referentes a la construcción de infraestructura hidráulica 27.7% nuevos acuerdos con el gobierno 12.4%, y con la organización y unión de los usuarios 18.5% Algunas propuestas tienen más que ver con la decisión individual o local, como es el caso de los pobladores de la parte alta, en donde forman grupos de acuerdo a las posibilidades económicas para conectarse y trasladar el agua hasta donde la necesitan, o como el caso extremo de Hueyapan, en donde rechazan la participación del gobierno en asuntos de agua.

Cuadro No. 19

¿Qué se puede hacer para solucionar las necesidades del agua?

	Región alta		Región baja		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
El gobierno debe de construir presas y pozos	8	3.1%	54	20.8%	62	23.9%
Acuerdo entre gobierno y pueblo	13	5.0%	19	7.3%	32	12.4%
Créditos del gobierno	3	1.2%	2	0.8%	5	1.9%
Resolver el problema entre los pueblos vecinos	4	1.5%	8	3.1%	12	4.6%
Infraestructura hidráulica	5	1.9%	10	3.9%	15	5.8%
Organización, unión	21	8.1%	27	10.4%	48	18.5%
Manguera al río	13	5.0%	3	1.2%	16	6.2%
No hay problema	12	4.6%	2	0.8%	14	5.4%
No sabe	5	1.9%	8	3.1%	13	5.0%
Se necesita agua	15	5.8%	1	0.4%	16	6.2%
Se necesita dinero	10	3.9%	2	0.8%	12	4.6%
No contestó	3	1.2%	11	4.2%	14	5.4%
Total	112	43.2%	147	56.8%	259	100.0%

2. Acciones institucionales

A partir de los últimos sexenios, se han realizado esfuerzos de coordinación intersectorial para tratar de dar respuestas más integrales a la problemática regional, procurando, sobre todo, evitar la duplicación de funciones y gestiones. De esta forma, a partir de los cambios que ha sufrido el caudal del Río Amatzinac, por los diferentes factores que han intervenido en la escasez del agua, las instituciones relacionadas con la conservación y la administración del líquido han emprendido las siguientes acciones:

a) Obras de infraestructura para captar agua. Todavía a principios de los setenta hubo inversión para presas y bordos, pero a partir de los ochenta la captación se dificultó, especialmente cuando los pueblos de arriba empezaron a retener el paso del agua proveniente del volcán hacia abajo.

b) Conservación de canales y de obras de almacenamiento. Actualmente se trabaja en la rehabilitación de obras muy viejas. Para la conservación de los canales y almacenamientos locales, las autoridades aportan materiales y asesoría técnica.

Un ejemplo de esto es el señalamiento que hace el Delegado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Morelos, sobre la construcción y rehabilitación de bordos de almacenamiento, por parte de la CNA.

c) Cambio de tecnologías en el uso y manejo del agua. A través del programa de ferti-irrigación se optimiza el uso del agua, ya que ésta se pasa por mangueras en vez de canales y se implantan sistemas de riego por goteo y otras modalidades de humedad.

d) A partir de la inversión pública en el Ramo 26, que se refiere al apoyo a los municipios, se busca canalizar la inversión para impulsar un uso adecuado del agua, acompañado de inversión productiva y asesoría directa los productores.

La SEMARNAP apoyó la formación de un grupo de comuneros en Tetela del Volcán que se propone la explotación racional del bosque con un plan paralelo de reforestación, todo lo cual tiende a un aprovechamiento ordenado del mismo. Asimismo, existe coordinación entre los programas como el de tecnificación del riego y mejoramiento parcelario, el de Alianza para el Campo y sus proyectos de "ferti-irrigación", "equipamiento rural" y "capacitación y extensión" así como el de preservación de recursos naturales de la SEMARNAP.

f) La Dirección General de Agua Potable y Saneamiento de la Secretaría de Desarrollo Ambiental del Gobierno del Estado, realiza reuniones para tratar de enfrentar la problemática con los usuarios, principalmente de consumo doméstico del agua. El riego debe ser enfrentado por otras dependencias, pero la discusión no puede dejarse de lado ya que, la disminución en los manantiales por las tomas para riego afecta en el abasto de agua potable a la parte baja. Respecto al agua potable, se ha implementado la construcción y el mantenimiento de colectores y redes, además de la introducción de la clarificación del agua, de manera que se eviten enfermedades entre la población, especialmente el cólera.

g) El Subdelegado de la Secretaría de Desarrollo Social informó sobre la participación de esa dependencia en Zacualpan, en donde se ha iniciado la experiencia del primer centro de reciclamiento de aguas residuales, que se tiene contemplado extender, como estrategia a mediano plazo a otras zonas.

3. Conclusiones

A manera de conclusiones podemos decir que existen una serie de elementos que deben de ser tomados en cuenta para poder definir las acciones a implementar a fin de lograr tanto la solución a una demanda social por el recurso, como la posibilidad de llevar a cabo una iniciativa pública para su conservación y uso integral.

1. Por un lado, los programas por parte de los representantes institucionales, se dirigen a la regulación de la explotación del recurso que conlleve a su mejor distribución y control. Por el otro, existen también esfuerzos de parte de organizaciones civiles, centros académicos y otras que buscan que la integralidad del recurso se extienda a los diferentes sectores, y a un intercambio intenso que apuestan a su sustentabilidad.

2. La mayor comunicación entre gobernantes y gobernados es un aspecto clave del conflicto y de la búsqueda de soluciones. Algunos programas pueden ser de mayor beneficio en la medida que fluya el conocimiento tradicional, técnico y científico. Hay además propuestas o iniciativas, que no son escuchadas, y por otro lado disposiciones y obras, que no son suficientemente difundidas, ni entendidas. Ello da pie a una falsa interpretación, y o negación a las demandas de los usuarios.

3. En este sentido, dada la historia participativa y la enorme necesidad de los usuarios de la zona, es factible la captación de orientaciones sobre cuidados del recurso. La conformación de redes de usuarios impulsadas por ellos mismos, en las que cuenten con recursos para realizar campañas de concientización acerca de la realidad de un bien escaso y caro en su obtención, puede llevar a la revitalización de sus propias formas organizativas. Así, tiene que considerarse que para alcanzar una mayor concertación, se deben de incluir el punto de vista de los usuarios.

4. El objetivo de generar otras fuentes de empleo, y de alcanzar niveles de capacitación para quienes definitivamente no podrán desarrollar su actividad económica a partir de la parcela, es un aspecto que debe ser considerado, ya que la población desempleada ejerce una presión más sobre los escasos recursos naturales. De esta forma, se deberá de intensificar el fomento a la fruticultura en la región, ya que éste demanda menores volúmenes de agua que los cultivos hortícolas, lo que significa introducir el tema de la reconversión productiva.

5. La limitación en la producción y la productividad parecen encontrarse en un círculo que no se rompe, porque el único recurso seguro es el trabajo de los campesinos, al menos mientras no pierden la esperanza y emigren. De hecho, existe ya una tendencia migratorio, ante la falta de oportunidades en la región. Así, los diferentes programas que las instituciones desarrollan en la región son un apoyo que requeriría llegar con mayor oportunidad además de no ser tratados como sustitutos de la solución al conflicto fundamental. Es decir, es de suma importancia que todos esos programas sean un apoyo a la problemática de fondo y que se expliciten como tales.

6. La región alta ha empezado a atraer un tipo de inversión para el cultivo de frutales, que puede llegar a desplazar a los propietarios actuales ante la carencia de recursos, las especies actuales requieren de atención especializada para aumentar su producción como por ejemplo el combate de plagas, a través de métodos biológicos más que químicos. De allí la urgencia de coordinación de esfuerzos de todas las instancias y dependencias que existen en la entidad. De esta forma, los parques industriales pueden recibir la producción de la región, si esta se impulsa de manera eficiente. Los productores necesitan así, una seguridad en el mercado interno regional, pero para ello su producción necesita ser competitiva.

7. Finalmente, la participación de los usuarios desde sus organizaciones propias, utilizando todos los recursos de esos programas, y con un manejo de la información y el conocimiento de las aplicaciones técnicas del abasto suficiente, habrá de convertirse en el pivote de las acciones concertadas.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

MÓDULO I

ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

TEMA:

DIAGNÓSTICO SOCIAL EN MICROCUENCAS

**COORDINADOR GENERAL
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

**Noviembre de 1999
Zacatecas, Zac.**

5. DIAGNÓSTICO SOCIAL EN MICROCUENCAS

5. DIAGNÓSTICO SOCIAL EN MICROCUENCAS

5.1 ¿Qué es ?

El Diagnóstico Social en Microcuencas es el resultado final de la metodología que se propone en este documento, y consiste básicamente en el análisis de la información recabada en los cuatro instrumentos descritos:

- Mapa de microcuena
- Fuentes secundarias
- Guía de evaluación rápida
- Encuesta socio productiva para usuarios del agua

En consecuencia, resume los resultados de las encuestas aplicadas en campo y tiene por objeto fundamentar la toma de decisiones respecto a la construcción de una obra, así como dar prioridad a las solicitudes que se reciben. Por esta razón, es indispensable que cada encuesta se entregue **siempre** con sus respectivos resultados finales.

5.2 ¿Cómo se elabora ?

El primer paso para la elaboración de un Diagnóstico Social en Microcuencas, consiste en recolectar los resultados finales del siguiente material:

Mapa de Microcuena e Información Estadística

Consta de:

a) Mapa topográfico de la microcuena con el área de la microcuena los cauces hidrológicos, y las localidades que comprende, acorde a las especificaciones del apartado 2.1 Mapa de microcuena.

b) Documento con la información sobre las localidades y los municipios provenientes del Censo de Población y Vivienda (INEGI), del Censo Agropecuario y Ejidal (INEGI), así como de los patrones de cultivo de los Distritos de Desarrollo Rural (Sagar), conforme a lo especificado en el apartado 2.2 Información estadística.

Guía de Evaluación Rápida

Consta de:

- a) Paquete de cuestionarios de la Guía de Evaluación Rápida debidamente llenados, que servirán para ampliar alguna información que se requiera o cotejar un resultado.
- b) Listado con los puntajes obtenidos de cada uno de los líderes, grupos o funcionarios gubernamentales a los que se les aplicó la Guía de Evaluación Rápida, ordenados de mayor a menor.
- c) Documento con los puntajes promedio obtenidos en la aplicación de las Guías por localidad y el global de toda la microcuenca, ordenados de mayor a menor. Estos puntajes permitirán comparar los proyectos de obra y jerarquizarlos, según los resultados globales que califican el impacto social de la obra.

Encuesta Socio productiva de los Usuarios de Agua

Consta de:

- a) Paquete de cuestionarios de la encuesta debidamente llenados, que servirán para ampliar alguna información o cotejar un resultado.
- b) Hoja de Criterio Muestral, donde se especifica el número y las cuotas de la población encuestada. También se debe anexar la tabla que se elaboró para justificar el número de encuestados escogidos, conforme a las especificaciones de la Encuesta Socio productiva a Usuarios del Agua.
- c) Documento y disquete con el análisis de las principales tablas, cuyos datos se obtuvieron con la aplicación de la encuesta y los cruces entre variables.

Análisis del material

A partir de la información contenida en el material descrito anteriormente, se procederá a comparar los resultados de cada uno de los instrumentos aplicados en las localidades y microcuencas, con base en lo cual se hará un balance global de toda la información.

Considerando que existen diversas maneras de elaborar un diagnóstico, se recomienda utilizar la siguiente:

En primer lugar, con el propósito de presentar el contexto general del estudio, se deben tomar en consideración tres aspectos esenciales: los elementos básicos, las características generales y la situación del recurso agua, aspectos que conforman una visión ampliada de la problemática que se deberá plantear en la elaboración del diagnóstico.

5.3 ¿Cuáles son los elementos básicos?

La elaboración del diagnóstico se realiza tomando en cuenta la mayor información que se pueda obtener (proveniente de censos y estudios), a fin de ilustrar la problemática. Para tal fin, se considera que los puntos básicos a desarrollar en el diagnóstico son los siguientes:

□ Aspectos físicos

Comprende las características físicas de la zona de estudio: ubicación, extensión y superficie, límites geográficos y municipios, topografía, tipo de suelos, aprovechamientos hídricos, fuentes de abastecimiento, corrientes de agua, así como otros aspectos que se consideren pertinentes.

□ Aspectos ambientales

Deberá describirse la situación actual de los recursos naturales y la forma en que el hombre los ha modificado, tales como: contaminación de tierra y suelo, escasez del recurso hídrico, problemas con el subsuelo.

□ Aspectos socio demográficos

Comprende los siguientes datos de la zona de estudio: número total de población, concentración de la población, crecimiento demográfico, población económicamente activa, actividades productivas, nivel de escolaridad, salud e índices de mortalidad.

□ Aspectos sociales

Se refiere a los elementos que permiten advertir las redes sociales que existen entre los habitantes de las distintas localidades y la microcuenca, las características grupales que facilitan o impiden la unión, ya sea para demandar o llevar a cabo una acción o bien, que dificultan la convivencia cotidiana. En este sentido, se deben rescatar las formas de organización social y organización productiva como base para identificar a los posibles beneficiarios o afectados por la solicitud de la obra.

□ Antecedentes de la problemática

Aquí debe hacerse referencia a la solicitud de la obra para determinar su viabilidad e impacto social, motivo por el cual es importante reconocer en forma específica la situación social, económica y política que prevalece en la zona y, concretamente, lo que se demanda.

Acceso al recurso hídrico

Se anotará la forma en que se obtiene el agua para riego y consumo doméstico considerando ambas vertientes, ya que la problemática es frecuente en los dos casos.

Percepción de la problemática

Se describirá la forma en la que los habitantes exponen su situación, opinan sobre los problemas y recrean un contexto sobre el cual se establecen los puntos de acuerdo o desacuerdo frente a la obra solicitada.

Propuestas de solución

Este rubro permitirá conocer la situación general respecto a los problemas de los usuarios en torno al agua, es decir, cómo surgieron y se expresaron a través de demandas, denuncias, marchas y diversas protestas, a fin de poder plantear soluciones o respuestas a su problemática.

Perspectiva

Este rubro debe reflejar una imagen de la situación futura, en la que se pueda percibir la gravedad del problema, en caso de que no exista una solución posible. Asimismo, deben anotarse los espacios de acción o de negociación en los que potencialmente pudiera llegarse a un acuerdo.

Con base en estos aspectos, se puede proceder a la elaboración del diagnóstico social de la zona de estudio.

5.3.1 Elaboración del diagnóstico

La redacción del diagnóstico demanda especial atención, ya que además de resumir los resultados de los cuatro instrumentos aplicados, deben exponerse los motivos que determinan la priorización del impacto social en una determinada obra, así como la fundamentación para la toma de decisiones. En este sentido, los resultados de las encuestas, deberán analizarse muy bien y compararse entre sí, para que no existan contradicciones o incongruencias. De esta forma, es aconsejable proceder de acuerdo con el siguiente índice analítico:

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN

2 DESCRIPCIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

- 2.1 Ubicación geográfica*
- 2.2 Características generales*
- 2.3 Aspectos socio demográficos*
- 2.4 Aspectos socio productivos*
- 2.5 Situación del recurso*

3 RESULTADOS

- 3.1 Análisis de la problemática*
- 3.2 Acciones o demandas de los usuarios (dependiendo del caso)*
- 3.3 Acciones institucionales*

4 CONCLUSIONES, SOLUCIONES O RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO

5.3.2 EXPLICACIÓN DEL ÍNDICE

Introducción

En este apartado deben explicarse las razones que motivaron el estudio y la forma en que se aplicaron los instrumentos; debe incluir, además un resumen general de todo el documento.

Descripción de la zona de estudio

Tal como se señala en el índice, deben considerarse los siguientes contenidos: ubicación geográfica; características generales; aspectos socio demográficos; aspectos socio productivos, y situación del recurso.

Resultados

Este apartado requiere de un análisis riguroso. Consecuentemente, conviene inicialmente comparar los resultados de los datos obtenidos en los cuatro instrumentos descritos en este manual, para después desarrollar los siguientes aspectos: análisis de la problemática; acciones o demandas (dependiendo del caso) de los usuarios y acciones institucionales.

Conclusiones, soluciones o recomendaciones

Se puede utilizar cualquiera de estos tres términos, dependiendo de la intención del documento. Es decir, "conclusiones" se usa cuando se desea resaltar alguno de los resultados o aspectos con los que se finalizó el diagnóstico. En tanto que los términos "soluciones o recomendaciones", como su nombre lo indica, son las sugerencias que el equipo de investigación o la persona que elaboró el diagnóstico, considera que facilitarían la resolución del problema, tomando en cuenta las diversas opiniones registradas durante el trabajo en campo.

En este apartado se expondrán los motivos que determinaron el nivel de priorización del impacto social en una determinada obra, por lo que los resultados habrán de servir de fundamento para la toma de decisiones en las instancias correspondientes.

Bibliografía:

Incluye los datos de las obras consultadas en las fuentes secundarias que deben anotarse en orden alfabético ascendente. Las fuentes secundarias, como ya se señaló, pueden ser bibliográficas, hemerográficas o cartográficas, entre otras.

Anexos

Una vez concluido el Diagnóstico, es conveniente anexar todos los documentos utilizados en el proceso de análisis de los datos. Este apartado tiene por objeto facilitar al lector el acceso al material al que se hace referencia en el texto. Sin embargo, es necesario aclarar que en los Anexos, no deben incluirse los cuestionarios ni los datos primarios, es decir, sólo se deben considerar los documentos cuyos datos ya hayan sido procesados.

En el índice no debe anotarse el número de página correspondiente a la bibliografía y a los anexos.

GLOSARIO

Acuífero: es cualquier formación geológica por la que circulan o se almacenan aguas subterráneas que puedan ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento.

AGEB: es el área geoestadística básica utilizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la cual se establece de acuerdo con la cantidad de población en un espacio geográfico determinado, las características ambientales y las fronteras naturales. Existen AGEB urbanas y AGEB rurales, y están diseñadas de acuerdo con criterios de homogeneidad a su interior.

Cuenca hidrológica: son las divisiones de una región hidrológica que consisten en una corriente principal y sus tributarios, así como el área que les proporciona su flujo de agua. Están limitadas por los parte aguas, esto es, por aquellos puntos topográficos que por su altitud definen diferentes direcciones en el escurrimiento del agua. Dependiendo de los propósitos de cada definición, la cuenca hidrológica hará referencia sólo a las aguas superficiales, o al conjunto de las aguas superficiales y subterráneas.

Gran irrigación: reciben este nombre los sistemas de distribución de agua para riego creados a partir de la construcción de grandes obras de almacenamiento y distribución, las cuales generalmente abarcan extensas superficies. En México, la gran irrigación está conformada por 80 distritos de riego con superficies dominadas que van de las 2,000 hasta las 300,000 hectáreas.

Indicador: es un elemento de la realidad en estudio que sirve para relacionar un concepto con su observable. Por ejemplo, existen diversos indicadores del concepto pobreza, como el nivel de ingreso menor a dos salarios mínimos, la ingesta de pocas calorías por día, o la falta de acceso a servicios públicos, entre otros. La materia prima para la estadística, son los indicadores como referentes empíricos de los conceptos. Cuando estos indicadores se enlazan a un contenido teórico, se denominan variables.

Participación: es la actividad mediante la cual los grupos sociales pueden alcanzar la capacidad de influir en las decisiones que afectan sus condiciones de vida o el acceso a los recursos.

Pequeña irrigación: reciben este nombre los sistemas de distribución del agua construidos con base en pequeños y medianos aprovechamientos, que generalmente abarcan desde unas pocas hectáreas hasta aproximadamente 2,000 ha. La organización para la distribución del agua está generalmente bajo control de las mismas comunidades de regantes. En México existen más de 27,000 de estas unidades de riego.

Puntaje: es la suma de los valores asignados a cada una de las preguntas o de los indicadores.

Región hidrológica: es la clasificación que se determina con base exclusivamente orográfica (descripción de las formas superficiales de la tierra) e hidrografía (descripción de corrientes de aguas o cuerpos). México está dividido en 37 regiones hidrológicas.

Unidad de gestión de recursos hídricos: de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, la cuenca y los acuíferos, constituyen la unidad de gestión a partir de la cual se organiza la administración y distribución del agua, así como los programas sectoriales.

Unidad de producción rural: es el conjunto formado por los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal, que se encuentran en un mismo municipio, así como los animales criados para carne, venta o trabajo.

Vivienda: recinto delimitado, con acceso independiente, habitado por personas que generalmente preparan allí sus alimentos, comen, duermen y se protegen del medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Bonetes, Salvador. *Estudio geográfico para el conocimiento y conservación del agua en el estado de Morelos*. Tesis de Maestría de la Facultad de Filosofía de la UNAM, México, 1984.

Araoz, Luis. El sector agropecuario de Morelos. 1960-1982 en Morelos: cinco siglos de historia regional. En Crespo, Horacio (coordinador). México, CEAHM/UAEM, 1984.

Arias Rosas, Ma. y Bazán, Levy. *La política local de un pueblo de Morelos*. Tesis de la Universidad Iberoamericana, México, 1975.

Blalock, Hubert M. *Estadística social*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Cohen, Ernesto y Rolando, Franco. *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI, México, 1992.

Dourojeanni, Axel. *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable. (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 1993.

García Jiménez, Plutarco y Alpuche Óscar. Elementos para un nuevo modelo de organización económica. Una propuesta para Morelos. *Revista Expresión Universitaria*, UAEM, año II, N° 5, México, 1984.

INEGI. *Guía para la interpretación de cartografía*. Hidrología. Aguascalientes, México, 1981.

INEGI. *Guía para la interpretación de cartografía*. Topografía. Aguascalientes, México, 1981.

INEGI. *Guía para la interpretación de cartografía*. Uso del suelo. Aguascalientes, México, 1981.

Padua, Jorge. *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México, 1979.

Warman, Arturo (coordinador). *Los campesinos de la tierra de Zapata*. CIS-INAH, 3 vols, México, 1974.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES
RURALES**

**MÓDULO I
ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

TEMA: MANEJO DE TÉCNICAS

**COORDINADOR GENERAL:
M. I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I:
ING. SERGIO ENRÍQUEZ ZAPATA**

**Noviembre de 1999
Zacatecas, Zac.**

Bibliografía

1. Comité para el desarrollo económico.- *Cómo pueden los países de bajos ingresos promover su mejoramiento.* New York, Spbre. 1966.
2. Medina Echevarría, José.- *El papel del Sociólogo en las tareas del desarrollo económico.* Flacso, Santiago de Chile, 1959.
3. Pinilla, Antonio.- *Educación para el desarrollo nacional.* Publicación de la Universidad de Lima, Perú.
4. Stanley, Etigene.- *El futuro de los países subdesarrollados.*
5. *Gran Bretaña.- Conferencias sobre la administración africana.* Cambridge, 1942-48.
6. Naciones Unidas.- *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. New York, 1960.
7. Naciones Unidas.- *El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad.* Dirección de Asuntos Sociales, New York, 1955.

8. Ware F. Caroline.- *Estudio de la comunidad, Unión Panamericana.* Washington, D. C.

9. Pozas Arciniega Ricardo.- *El desarrollo de la comunidad.* Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M., 1964.

10. Batten T. R.- *Las comunidades y su desarrollo.* Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
11. Arciniega Pozas Ricardo.- op. cit.

12. Ander Egg Ezequiel.- *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad.* Editorial Humanitas. Buenos Aires, Rep. Argentina, 1965.

Evaluación

1. CONCEPTO, NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA EVALUACION.

La palabra medición significa "el acto o proceso de determinar la extensión o la cantidad de alguna cosa". La evaluación, en cambio, se refiere, al acto o proceso de determinar el valor de alguna cosa". La evaluación depende de la medición, pero no se confunde con ella.

Castizamente, *evaluar* y *valorar* significan señalar a una cosa el Valor correspondiente a su estimación, ponerle precio. También en una segunda acepción, evaluar es "estimar, apreciar el valor de las cosas materiales".

En todo programa, la evaluación es fundamental y absolutamente necesaria porque permite considerar los progresos alcanzados así como advertir los fracasos que se hubiesen presentado en cualquier actividad realizada, y ajustar el proceso según lo exijan las diversas circunstancias, las nuevas necesidades y los inconvenientes no previstos.

La evaluación es particularmente importante, porque es el procedimiento más eficaz para mantener el programa dentro de sus objetivos, lograr sus metas a tiempo y seguir perfeccionando técnicas más eficientes.

Como consecuencia de los resultados obtenidos por la evaluación, sean cuales fueren ellos, estaremos en condiciones de adoptar nuevas medidas conducentes a mejorar, cada vez más y en forma progresiva, nuestra labor.

Concretamente, evaluar es juzgar los logros en términos de los objetivos que se persiguen.

La evaluación en el desarrollo de la comunidad, es uno de los permanentes mis importantes dentro de la conducción de los programas; no es una actividad aislada, es una parte del proceso mismo de trabajo, ya que permite conocer los logros que se van alcanzando y ayuda a establecer las relaciones de causa a efecto entre "las formas de organización, las técnicas de trabajo, los estímulos empleados y los resultados obtenidos". (1)

Toda evaluación debe ser funcional, vale decir, debe practicarse teniendo en cuenta los objetivos de cada programa y las finalidades específicas, para lo cual deberá aplicar diferentes medios a fin de tratar de resolver las diversas situaciones problemáticas que se presenten, Por ejemplo, al evaluarse el progreso de los educandos, no solamente habrá que referirse a su aprendizaje, sino también a los factores que condicionan ese aprendizaje; es decir, que deben ser evaluados: la personalidad del maestro los planes y programas de estudios, el material didáctico los edificios escolares, el mobiliario y el estado físico, emocional, capacidad, intereses, y limitaciones de los educandos. Y, si se trata de trabajos de desarrollo de la comunidad, no sólo comprenderá el cumplimiento de los objetivos del programa y de las metas propuestas para promover su mejoramiento sino, también, los recursos materiales, técnicos e institucionales empleados, el personal participante y los cambios operados en el grupo humano en un tiempo determinado.

2. CARACTERISTICAS DE LA EVALUACION

Para que la evaluación se ajuste a los principios científicos, debe sustentarse en las características siguientes:

- a) **Validez.** Consiste en el hecho de que las actividades de evaluación deben destinar con toda realidad, lo que se quiere comprobar.
- b) **Objetividad.** Trata de evitar que tanto los juicios personales de todos los que actúan, así como de los técnicos encargados de la evaluación, influyan en la apreciación real y objetiva de los logros alcanzados en un momento dado del desarrollo del programa.
- c) **Confiabilidad o consistencia,** Se refiere a que la evaluación debe practicarse en forma tal, que los resultados han de ofrecer seguridad y confianza.
- d) **Amplitud adecuada o comprensibilidad.** Consiste en que las actividades de evaluación deben contener el mayor número de informaciones. Debe ser a la vez descriptivas y cuantitativas cada vez que esto sea posible; pues en esta forma arrojarán datos más vivos y completos.
- e) **Practicabilidad,** Esto quiere decir que para las actividades de valuación, en las que no sólo los promotores y técnicos pueden intervenir sino también los miembros de la comunidad, las instrucciones deben ser claras y precisas.

Su preparación no debe requerir exagerada dedicación de tiempo, su aplicación no ha de exigir la intervención de singulares especialistas y la apreciación debe ser fácil y exacta.

3. QUE DEBE EVALUARSE EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Recordemos que el tercero de los elementos fundamentales del desarrollo de la comunidad, que hemos analizado en el tercer capítulo de este manual, enfatiza que:

" El cambio de actitud de la población es tan importante como la realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo de la continuidad".

Tornando en consideración lo que acabamos de exponer, consideramos que son los aspectos principales que en el desarrollo de la comunidad deben ser evaluados:

- a) Las realizaciones materiales y
- b) Los cambios de actitud.

La evaluación de estos dos aspectos debe revestir mucha seriedad y cuidado toda vez que, como lo afirma Artur José Ríos, la evaluación del trabajo constituye uno de los problemas más difíciles de la organización de la comunidad como ocurre en toda realización educacional.

Cuando el tipo de actividad permite la medida y la cuantificación de los resultados, la evaluación se torna fácil.

No se puede medir el proceso educacional al través de sus residuos materiales, porque corremos el riesgo de caer en grave error. Medir por ejemplo el nivel sanitario de un municipio

por la simple existencia de un hospital modernamente bien equipado, o de un centro de salud bien instalado, es un criterio imperfecto.

Es preciso saber hasta qué punto esos servicios penetraron en la vida social del municipio, consiguieron integrarse en los demás grupos e instituciones y, principalmente, hasta dónde los habitantes de la localidad tienen conciencia de su importancia.

En todo trabajo de educación hay un elemento cualitativo extremadamente difícil de apurar y medir. En este último análisis del proceso educacional, debe resultar una dilatación de horizontes del educando, un afianzamiento de la personalidad humana, difíciles de evaluar objetivamente.
(2)

Las realizaciones materiales susceptibles de evaluación, son las que resultan de los objetivos tangibles del desarrollo de la comunidad cuyo primer grupo y objetivos corresponden precisamente a programas de contenidos fundamentalmente económicos como son: La creación de nuevas fuentes de ingreso para la comunidad, la mejora de los medios y sistemas de producción, la introducción de innovaciones tecnológicas, la formación de cooperativas, etcétera.

El segundo grupo de objetivos tangibles de los programas que buscan la formación de capital social básico en el nivel de la comunidad, se refieren a la construcción dentro de la misma, de ciertas obras que contribuyan desde el punto de vista material, a la mejor transformación del medio en el que se desarrollan las actividades del grupo. Estos programas comprenden principalmente servicios básicos, servicios comunales y vivienda.

Los servicios básicos son indispensables para la vida humana. Para proveerlos se requieren instalaciones fijas, en gran parte subterráneas, directamente vinculadas a las parcelas sobre las que se levantan las viviendas de la comunidad.

Los servicios comunales son imprescindibles para la vida social de la comunidad, tales como las escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas y de recreación, centros comunales y de administración, de comunicaciones, transporte y seguridad.

Las viviendas en las que se instalan los miembros de la comunidad están íntimamente relacionadas con los servicios básicos y comunales; no tendrían sentido sin las primeras.

En programaste desarrollo de la comunidad, esta clase de servicios se lleva a cabo, casi siempre mediante proyectos (programas específicos) estructurados en función de los objetivos y fines del programa general del desarrollo, tomando en cuenta la investigación y sobre la base de que satisfagan las verdaderas necesidades de la comunidad.

Entre los proyectos que se elaboran para servicios básicos y que son objeto de evaluación, podemos señalar:

Aprovechamiento de agua para usos domésticos:

Capacitación directa de fuentes naturales.

Transporte de agua por cisternas móviles.

Dotación por acueductos a domicilio.

Dotación por acueductos a fuentes centrales (fuentes públicas).

Evacuación de excretas y residuos:

Letrina sanitaria.

Fosa séptica.

Tanques "Imhoff"

Tratamientos biológicos (filtros procoladores, barros activados).

Colección por cloaca, con o sin tratamiento.

Incineración o entierro en sitio (residuos sólidos).

Colección mecánica, con o sin tratamiento (residuos sólidos).

Vialidad.

Terraplenado simple (caminos).

Compactación sumaria (riesgo afirmado simple).

Tratamientos superficiales, (macadam, empedrado, tierra).

Procedimientos complejos (asfaltados, concretos, pavimento).

Alumbrado:

Subestaciones eléctricas.

Grupos electrógenos. (3)

En servicios comunales:

Educación. Escuelas para todos los niveles del proceso educativo (primario, secundario y superior).

Salud. Hospital, unidades sanitarias, dispensarios, centros de abastecimiento, mercados, etcétera.

Recreación. Parques infantiles, campos deportivos, centros comunales (desde el salón de reuniones de la pequeña comunidad, hasta los locales para las asociaciones y club, lugares de culto y administración comunal).

Comunicaciones. Correos, telégrafos, teléfonos y telecomunicaciones.

Vivienda. Mejoramiento de la vivienda humana y rural.

Construcción de viviendas, especialmente en el medio rural.

Al campesino le asiste el derecho para tener acceso en una forma u otra, a todas las ventajas y oportunidades de la vida moderna de las ciudades, en la medida en que se integra a la economía urbana.

Esto requiere cierta concentración física para que la vida social pueda llevarse a cabo y para que los servicios básicos y comunales sean puestos al alcance de la población rural en condiciones razonables de costo y eficacia. En esto radica la importancia de los proyectos para mejoramiento de la vivienda rural.

Los objetivos intangibles de los programas de desarrollo de la comunidad son principalmente:

El cambio de actitudes:

El aumento de la participación colectiva:

La formación de dirigentes comunales (líderes); la creación o fortalecimiento de una personalidad comunal independiente y, con ello también, el fortalecimiento del sentido de pertenencia a la comunidad.

Para lograr estos objetivos, el desarrollo de la comunidad debe proceder por medio de programas de acción comunal que se propongan metas tangibles; de otro modo, la internalización del cambio de actitudes y la participación social, tendrían un contenido abstracto de poco o ningún sentido práctico. El trabajo es el medio esencial en que actúa el desarrollo de la comunidad; pero se trata de un trabajo orientado hacia objetivos colectivos antes que privados o personales, (4)

No obstante que los expertos en investigación social, cada día se esfuerzan por contar con mejores instrumentos confiables para medir el cambio, resulta todavía difícil hacer una evaluación adecuada del desarrollo comunal porque los resultados tardan mucho en manifestarse. Se ha empleado tiempo y dinero en estudios de carácter exploratorio en este sentido, pero sus resultados se utilizan con cierta prudencia; y es que todavía se considera un tanto dudoso el que se pueda llegar alguna vez a dominar con precisión, los procedimientos de medir el pensamiento y el comportamiento humanos.

Hasta ahora las tres áreas de los objetivos intangibles que persiguen los programas de desarrollo comunal y que pueden ser motivo de evaluación en concordancia con las metas tangibles de los mismos son.

- a) El desarrollo de gente con nuevas habilidades y motivaciones.
- b) El desarrollo de instituciones que sirvan como vehículos para la participación popular en el desarrollo, y
- c) La evolución de la dinámica del desarrollo.

4. POSIBILIDADES DE EVALUAR EL PROGRESO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO COMUNAL

Con las limitaciones y reservas que el caso requiere, se puede recomendar como elementos de ayuda para llevar a cabo la evaluación de programas de desarrollo comunal, los siguientes:

- a) Las técnicas de observación.
- b) El registro anecdótico.
- c) La encuesta.
- d) Las opiniones de los miembros de la comunidad y
- e) Las opiniones del personal participante y de las autoridades locales.

La observación directa como sistema para la obtención de datos en la evaluación, es un procedimiento recomendable siempre que sea conducida técnicamente y realizada con un propósito definido.

El observador debe saber exactamente qué es lo que debe observar y debe ser capaz de distinguir entre los aspectos significativos de la situación y de los factores que tienen poca o ninguna importancia para los efectos de evaluación.

El registro anecdótico mediante el cual se anotan periódicamente todas las actividades e incidencias en el desarrollo del programa, es un valioso auxiliar para la evaluación.

Se puede llevar a cabo de dos maneras: mediante un libro registro de actividades, o desarrollando sin sistema de fichas de registro acumulativas. En ambos casos, lo importante es llevar el registro al día, anotando regularmente, bajo diversos epígrafes, las visitas realizadas, las actividades emprendidas, los efectos observados, el proceso de construcción ya sea de un edificio escolar, un local para unidad sanitaria, un camino, etcétera.

Es muy valioso enseñar y acostumbrar a los trabajadores y participantes en programas, de desarrollo comunal, a llevar el registro periódico de actividades. Puede decirse que un médico, un maestro, un ingeniero, una enfermera y preferentemente un trabajador de campo, evalúan necesariamente su labor día a día, mes a mes y año tras año. Hacen sus observaciones pero las van acumulando en su memoria; el resultado es lo que llamados experiencia; solo que, las más de las veces, esta experiencia se pierde por no haberse habituado a registrarla; por eso es muy importante estimular al personal que participa en programas de desarrollo de la comunidad, para que observe los fenómenos y recoja los datos en forma objetiva, para más tarde evaluar los éxitos y los fracasos en la medida en que se hayan producido.

La encuesta se utiliza en la evaluación cuando se quiere conocer la opinión de los miembros de la comunidad en relación con alguno de los aspectos del programa y también, cuando se desea comparar e interpretar la opinión de los participantes en una actividad específica, ya sea en la preparación del personal o en la difusión de conceptos relacionados con el desarrollo de la comunidad.

En 1961, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, cuya preocupación no es sólo la de capacitar a los maestros sin título profesional, sino también el mejoramiento constante de directores de educación, inspectores escolares de zona, directores de escuela Y maestros de educación primaria, llevó a cabo una reunión en Teziutlán, Puebla con el propósito de analizar y estudiar los diversos aspectos relacionados con el desarrollo de la comunidad.

A tan interesante reunión de estudio asistieron directores de educación federales y estatales, inspectores escolares y directores de escuelas de educación primaria. La evaluación se llevó a cabo mediante la encuesta.

Por la importancia que reviste en relación con lo que se trata en este manual, nos permitimos presentar una síntesis de las respuestas obtenidas:

1º. El 100% de los participantes consideraron que no sólo es indispensable sino urgente que todos los maestros de México y de América Latina, tengan un concepto claro de lo que es comunidad y los componentes de la misma, con el fin de que puedan encauzar la resolución de los problemas económicos, sociales y culturales que retrasan su progreso, y puedan promover un mejor tipo de organización y desarrollo comunal.

2º. En relación con la necesidad de que todos los maestros interpreten y analicen los principios rectores y los gramas de desarrollo de la comunidad, así como los métodos de servicio social que recomiendan las Naciones Unidas muy importantes, el 90% de los asistentes opinó que el análisis de esos principios rectores porque considerarán que son directrices para el mejoramiento social, obtenidos sobre la base de experiencias en diferentes partes del mundo, y que el estudio exhaustivo que se haga debe ser en función de la realidad mexicana.

3º. Referente al estudio que cada maestro debe realizar de la comunidad donde trabaja con la participación de los dirigentes comunales, el 95% se pronunció por que dicho estudio no sólo es importante sino indispensable para todo maestro y debe llevarse a cabo con la intervención de los dirigentes comunales quienes sintiéndose satisfechos de que se les ha tomado en cuenta, con mayor satisfacción y orgullo participarán en todo lo que se relacione con el mejoramiento de la comunidad.

4º. Sobre la participación de la escuela en la educación de todos los miembros de la comunidad, para provocar los cambios de actitud, el 85% se pronunció en el sentido de que, siendo la escuela parte integrante de la comunidad, su acción debe ser decisiva en el proceso social de la educación de todos sus miembros. En esta virtud, los intereses y la vida de la comunidad han de ser sus objetivos primordiales y de manera preferente en los medios rurales donde la acción de la escuela y del maestro en la mejor organización y desarrollo de la comunidad es muy importante.

Se recalcó así mismo que siendo la escuela una de las agencias más importantes de la comunidad, su participación debe ser muy activa al lado de otras agencias para promover el desarrollo comunal y el maestro o maestros deben ser considerados como verdaderos guías, conductores y coordinadores en la labor educativa y de manera general en el progreso social, labor que deben realizar con gran sentido de responsabilidad.

5º. En relación con la pregunta de que muchas instituciones oficiales, secretarías de Estado y organismos descentralizados vienen realizando programas de desarrollo de la comunidad y cuál sería el procedimiento aconsejable para obtener mejores resultados, el 100 % se pronunció porque sea una realidad la coordinación de los programas pero, coordinación en todos sus aspectos desde las secretarías de Estado, instituciones y personas de alta jerarquía que participe en programas de desarrollo comunal, hasta los que laboran en la base y en el término medio del sistema gubernamental o privado.

En esta forma los programas tendrían una realización satisfactoria porque la coordinación significaría una acción concertada y sistemática de diferentes entidades, tanto en la programación como en la ejecución y sin que dichas entidades pierdan su respectiva jerarquía dentro del trabajo.

Finalmente los directores de educación federal y estatal, inspectores escolares de zona (federales y estatales, directores de escuela y demás participantes en la encuesta. Coincidieron en una importantísima recomendación: *"Los futuros maestros así como los que laboran actualmente en las escuelas del país, tanto urbanas como rurales, deben ser preparados eficientemente en la técnica de la investigación social y en el conocimiento de los métodos más apropiados para promover el desarrollo de la comunidad.*

Las opiniones de los miembros de la comunidad, son también muy importantes en la evaluación siempre que sean objetivas y libres de prejuicios. Generalmente, las externan unos *sin reservas*; otros, *moderadamente*; hay individuo que se colocan en una posición neutral, ni aprueban ni desaprueban; otros las *desaprueban con moderación* y también los hay quienes emiten su opinión desaprobandando por completo las labores, prácticamente, *rechazándolas*.

El evaluador debe tener mucho tino para saber apreciar y analizarlas opiniones de los vecinos cuya medición resulta siempre aproximativa y si no se hace bien resulta un tanto vaga porque está de por medio la subjetividad.

Las opiniones del personal participante en el programa de desarrollo comunal así como del que colabora eventualmente, también son dignas de tomarse en cuenta por los juicios de comparación que se pueden encontrar.

Muchos trabajadores consideran todavía que la evaluación no es una de sus más importantes tareas y entonces, cuando se les pide su opinión, exageran o interpretan equivocadamente los hechos y cuando se intenta realizarla sin intervención de la observación directa, no faltarán trabajadores que empleen expresiones cualitativas como "gran éxito", "labor prometedor", "trabajo alentador gracias a nuestro esfuerzo" o también dirán "rotundo fracaso" pero sin explicar las causas.

En cuanto a la opinión de las autoridades locales, también es indispensable porque completa para el evaluador los juicios y apreciaciones hechos por todos los miembros de la comunidad, en relación con el desarrollo y ejecución de los trabajos.

En nuestro medio latinoamericano prevalece todavía la evaluación subjetiva y es muy frecuente que se utilicen sólo los informes que los propios participantes del programa rinden periódicamente de su labor.

En la redacción de los informes muchos trabajadores utilizan los elementos que acabamos de enumerar y hay quienes consideran que un plan ideal de evaluación resulta de encuestas muy completas que se pueden aplicar a los distintos miembros de la comunidad (líderes, obreros, campesinos, comerciantes, agricultores, ganaderos, artesanos, profesionistas, etcétera).

El profesor Ramón G. Bonfil recomienda con insistencia que es preciso dar los pasos necesarios para llegar a elaborar técnicas que permitan dar objetividad a las estimaciones que se hagan en el proceso del desarrollo de la comunidad y de esta manera, poder hacerlas confiables y útiles de verdad.

Un método práctico de evaluación podría ser por ejemplo el siguiente: junto a la apreciación de las realizaciones materiales, habría que examinar la actitud de la comunidad hacia el proyecto y su personal, averiguar el grado de conocimiento que se tenga del proyecto o programa, la cooperación que prestan y el interés que demuestran por su realización.

"Siendo el problema central, agrega el profesor Ramón G. Bonfil, encontrar medidas para cuantificar las realizaciones alcanzadas en los programas", tentativamente nosotros proponemos el porcentaje para tal objeto, tomando como 100 la meta fijada en el programa: si, por ejemplo, en un programa de mejoramiento de la habitación se ha fijado como una de las metas poner piso de cemento a 20 de las 50 casas que en el poblado no lo tienen y al término del programa sólo 16 casas pudieron ser mejoradas en ese aspecto, la evaluación que proponemos registraría el

80% de éxito. Es probable que el programa aludido incluya varias metas (abrir ventanas, aplanar y pintar muros, construir letrinas, etcétera), cada meta debe ser evaluada por separado y el éxito del programa total se puede estimar a través del promedio de los porcentajes parciales obtenidos. Supongamos el siguiente caso:

1. Poner pisos de cemento	80%
2. Abrir ventanas	60%
3. Aplanar y pintar muros	90%
4. Construir letrinas	50%
SUMA	280

Porcentaje del programa total realizado 70%

El primer requisito para hacer una evaluación de este tipo radica en la formulación misma del programa de trabajo: éste debe cuantificar las metas que se propone alcanzar (como en el ejemplo de los pisos de cemento), pues sin ello la evaluación no es factible.

Es probable que algunas tareas sean difíciles y hasta imposibles de cuantificar; si en la práctica se presentan, habrá que renunciar a la evaluación por este medio y buscar otros, sin perder de vista la exigencia de la objetividad.

Sin duda el escollo más grave es la evaluación del cambio de actitudes, pues éstas son difíciles de apreciar objetivamente. También como un simple intento, comenzamos por clasificar las actitudes en la siguiente forma: a) rechazo, b) indiferencia, c) aceptación y d) entusiasmo. A continuación es preciso cuantificar el sector de la población en la comunidad que adopta cada una de esas actitudes; esto se puede lograr mediante una sencilla encuesta, aplicada al total de la población o mediante un muestreo. La evaluación reclama hacerlo antes de iniciar el programa y al terminar éste, para tratar de captar los cambios ocurridos. Podríamos obtener así un cuadro como el siguiente:

<i>Actitud de los vecinos</i>	<i>Antes</i>	<i>Al terminar</i>
Rechazo	10%	15 %
Indiferencia	25%	10 %
Aceptación	50%	60%
Entusiasmo	15%	15%

Reconocemos que esta técnica es elemental y puede revelar grandes fallas; pero así y todo, es fácil de aplicar, no reclama una gran preparación en investigación social del trabajador de campo ni les presta mucho tiempo a sus tareas específicas; significa un paso para eliminar la estimación totalmente subjetiva y entrena a las personas para ir elaborando técnicas más eficaces sobre la marcha.

La técnica recomendada comprende sugerencias para llevar a cabo trabajos comunales que solamente se refieren a una de las áreas del desarrollo de la comunidad, *la salud*, correlacionados con uno de los capítulos del programa de educación primaria: *la protección de la salud y el mejoramiento del vigor físico*.

Se puso en ensayo en muchas comunidades de varios estados de la República y se elaboraron programas por los maestros rurales con participación de los miembros de la comunidad utilizando, en lo general la siguiente forma:

Entidad:	Zona Escolar:
Municipio:	Escuela
Director:	Profesores:

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA HABITACION

a) Necesidad existente:

Mejorar los pisos a 50 casas - habitación.

b) Recursos materiales y humanos disponibles:

1º. Piedra, ladrillos, cemento, madera.

2º. Trabajo voluntario de los dueños de las casas y asesoramiento de 2 albañiles de la comunidad.

3º. Cemento a bajo precio proporcionado por la Secretaría de Salubridad y Salud Pública.

c) Actitud de los vecinos:

Rechazo	10% de la población
Indiferencia	25% "
Aceptación	50% "
Entusiasmo	15% "

d) Metas que se pretenden alcanzar:

Poner piso de cemento a 20 casas - habitación.

(Como se puede ver en este ejemplo, las metas no necesariamente deben abarcar la necesidad en toda su magnitud. Los recursos disponibles, la actitud de los vecinos, etcétera, pueden obligar a que sólo se trate de resolver el problema parcialmente.)

1º. Los 20 pisos se pondrán en seis meses,

2º. Los trabajos se realizarán en 3 etapas:

I. Adquisición de los materiales: dos meses.

II. Adiestramiento de los interesados: un mes en prácticas dominicales.

III. Poner los pisos a las 20 casas en forma cooperativa: Cuatro meses.

f) Organización de la comunidad para ejecutar las tareas.

1º. Designar a los albañiles que serán asesores.

- 2°. Formar equipos de 5 vecinos que se ayuden cooperativamente para poner pisos a sus casas sucesivamente,
- 3°. Nombrar una comisión que supervise la realización de los trabajos.

g) Observaciones.

- 1°. Los dueños de las 20 casas que se trata de mejorar han aceptado realizar los trabajos y costearlos.
- 2°. El personal de Salubridad y Asistencia se comprometió a proporcionar el cemento para este trabajo al 50% del precio de plaza.

Para la evaluación también se sugirió el siguiente modelo: ...

EVALUACION DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA HABITACION

Entidad Poblado	Brigada Municipio		
Metas	Obras realizadas	%	Observaciones
1. Poner piso de cemento a 20 habitaciones.	Se terminó el trabajo en 15 casas.	80 15	
2. Abrir 12 ventanas en habitaciones que carecen de ellas.	Se abrieron solo 10.	83	
3. Aplanar y pintar las paredes de 25 casas.	Se lograron pintar sólo 15.	60	
4. Instalar letrinas en 18 casas.	Se consiguió instalar 24 letrinas. (1).	133	
	SUMA:	356 4	
		programa total Porcentaje del realizado:	89

Podemos asegurar que los logros alcanzados han sido muy satisfactorios, lo confirman los informes de los inspectores escolares enviados a la Dirección del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio en los que se advierte que muchísimas comunidades estimuladas y

encabezadas por los maestros, emprendieron y realizaron con entusiasmo los trabajos programados.

No podemos negar que ya existen técnicas más o menos científicas para analizar la evaluación de los programas de desarrollo comunal, pero en los primeros ensayos que se llevan a cabo con participación directa de las escuelas, sería un error complicar la labor intentando la aplicación de dichas técnicas. Por tal motivo consideramos de importancia utilizar técnicas sencillas, como las que se recomendaron en el ensayo llevado a cabo en 1964 por las direcciones generales de educación primaria en los estados y territorios con la coordinación y supervisión del personal de perfeccionamiento profesional del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

El procedimiento de evaluación mediante informes, resulta confiable, cuando obedece a un plan bien meditado y se lleva a cabo utilizando todos los elementos indispensables, tanto dará la apreciación de los resultados y fracasos, como para la obtención de los datos necesarios para su redacción.

La experiencia en esta clase de actividades recomienda que para elaborar un buen informe de evaluación en el desarrollo de la comunidad, no hay que olvidar las siguientes recomendaciones:

1º. Fijar los objetivos generales y específicos de la evaluación.

2º. Redactar el informe dentro de la mayor fidelidad posible, con toda imparcialidad y partiendo siempre desde la línea base o sea desde la preparación del plan de trabajo.

5. OBJETIVOS GENERALES

Primer objetivo. Ofrecer al Gobierno, a la entidad (estado o departamento) o al organismo que corresponda (ministerios o secretarías de Estado y departamentos autónomos) un informe que les permita conocer los factores positivos, limitativos o negativos que han intervenido en la realización de las actividades, de tal manera que disponga de los elementos de juicio indispensables para reafirmar o revisar la política fijada para la administración y conducción del programa.

Segundo objetivo. Dar al personal encargado de la ejecución del programa o proyecto, los comentarios a que haya lugar para facilitar el análisis y adecuación de los principios metodológicos el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, encauzando las desviaciones si existieran; en otras palabras, reestructurando los planes cuando esto fuere necesario en tal forma que respondan y se ajusten a las posibilidades, y en general a la realidad local, regional o nacional.

Tercer objetivo. Crear la actitud y sentar las bases para estructurar un plan de investigación con fines de evaluación permanente para controlar debidamente el desarrollo del plan general.

6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Primer objetivo. Determinar el grado de conocimiento y comprensión de las metas del programa o proyecto, por parte de las personas que en diferentes niveles tienen alguna intervención en el mismo, ya sea directa o indirectamente y de la comunidad o región en general.

Segundo objetivo. Conocer los problemas fundamentales del área de aplicación del programa, así como la actitud y reacción de los habitantes de las comunidades de la zona, frente a sus problemas, al programa y al país en general.

Tercer objetivo. Conocer si el personal y la organización administrativa del programa o proyecto, respondieron a las necesidades técnicas de su desarrollo.

Cuarto objetivo. Conocer si existe una adecuada relación entre lo que el programa o proyecto trata de realizar, lo realizado, lo que está en realización y las necesidades e intereses de los campesinos con los recursos, tiempo y zona de trabajo.

Los siguientes esquemas pueden darnos una idea del ordenamiento general para un trabajo de evaluación por el sistema de informe. Sin que constituyan machotes, podrán prepararse con las modificaciones necesarias, de acuerdo con la región.

SUGESTION PARA EL REGISTRO DE UN PROGRAMA O PROYECTO

Secretaría de Educación Pública. Año de

Región o Comunidad No. del proyecto

(local o regional)

Fecha de iniciación

1. Nombre del proyecto y su trascendencia para el mejoramiento de la comunidad
2. Metas que persigue
3. Personal encargado del desarrollo del proyecto
4. Período probable de su desarrollo
5. Financiamiento del proyecto
 - a) Materiales necesarios
 - b) Costo aproximado de la obra

6. Recursos en la comunidad: Materiales

Técnicos
Humanos

7. Recursos suministrados por el Estado

8. -- Métodos de trabajo

9. Formas de evaluación

ALGUNAS SUGESTIONES PARA OBTENER LOS DATOS PARA EL INFORME DE ACUERDO CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Utilizar la entrevista (con autoridades, funcionarios, obreros, campesinos, líderes y vecinos de la comunidad o región).
- b) Analizar los informes de los trabajadores del campo y de todos los participantes en el proyecto.
- c) Utilizar la observación directa para conocer la labor realizada de acuerdo con las metas que persigue el programa o proyecto (siempre se procurará poner énfasis en la evaluación de los servicios básicos, servicios comunales, problemas de vivienda y cambio de actitud).
- d) Utilizar la encuesta para conocer si la comunidad o región está satisfecha con la labor técnica del personal y de manera preferente si hay satisfacción por lo realizado y entusiasmo por lo que falta realizar.
- e) En un informe, que debe ser lo más objetivo posible, no deben faltar las conclusiones y recomendaciones, lo mismo que los datos estadísticos.

Analizar con sumo cuidado el proceso de coordinación de servicios y procurar sugerir el procedimiento más adecuado para conseguir que la coordinación sea un hecho en un programa de desarrollo comunal.

A pesar de lo poco adecuado de las actuales técnicas de evaluación en el desarrollo de la comunidad, estimamos que es muy conveniente que cada día se busque la manera de perfeccionarlas. Por lo tanto, en todo programa local, regional o nacional ha de disponerse siempre la realización de la evaluación con nuevos planteamientos y siempre basados en la tesis de que toda evaluación depende en último término del discernimiento humano.

Bibliografía

1. Bonfil G., Ramón. *Desarrollo de la comunidad*. Sexto semestre. 1963.
Curso de perfeccionamiento profesional para maestros misioneros y de asuntos indígenas.
Secretaria de Educación Pública, 1963. México, ID, F.
2. Ríos José, Artur. *A educacao dos grupos*. Ministerio de Saúde. Río de Janeiro, 1957.
3. Criterios aplicables a los programas tangibles de desarrollo de la comunidad, Of. Central de Coord. y Planif. División de Desarrollo de la Comunidad. Venezuela, 1964.
4. Ravell, Carola, *La experiencia de Venezuela*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 1966.
5. Bonfil G., Ramón. *Ob. Cit.*
6. Ospina Restrepo, Gabriel. *Evaluación tentativa del proyecto piloto del desarrollo de la comunidad en Waspam*. Río Coco, Nicaragua, 1960.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

DIPLOMADO

**SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES RURALES**

**MÓDULO I
ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

TEMA: VIABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL DEL PROYECTO

**COORDINADOR GENERAL:
M.I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I
ING. SERGIO ENRIQUEZ ZAPATA**

**Noviembre de 1999
Zacatecas, Zac.**

OCTAVA PARTE

LA PARTICIPACIÓN

NOTA DEL COORDINADOR

Si la "participación popular" en los programas de desarrollo inducidos por las instituciones financieras pretende ser algo más que una frase de moda, los planificadores y administradores deberán enfrentar la tarea de *organizar* la participación: identificar y movilizar a los protagonistas sociales específicos cuya participación se procura, y crear los medios prácticos por los que podrán participar en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos.

Para diagramar esos medios, Norman Uphoff se sirve de un "mapa de problemas": comienza con una visión global de los que se afrontan en los proyectos que carecen de una participación popular adecuada. Luego analiza varias áreas de la planificación de éstos en las que los planificadores tendrán que reconsiderar el diseño si desean incorporar a más gente en el proceso de tomar decisiones. Uphoff reúne muchos de los temas tratados en los capítulos anteriores de este libro, y también aborda cuestiones teóricas y metodológicas concernientes a la integración de los protagonistas sociales en la planificación del mismo.

Uphoff comienza haciendo una revisión de tres proyectos de desarrollo rural en Ghana, México y Nepal. A pesar de sus diseños relativamente innovadores, los tres se vieron obstaculizados por una excesiva dependencia de la planificación centralizada antes que por la participativa. Incluso cuando los planificadores comenzaron a permitir la consulta, como sucedió en el caso mexicano, un análisis posterior mostró que no se establecieron modelos duraderos de organización social para la participación.

La experiencia obtenida en estos tres casos se utiliza para definir cinco maneras de asegurar la participación de los beneficiarios en el diseño y en la ejecución del proyecto. En primer lugar, el grado de participación que se desea debe aclararse desde el comienzo, de modo aceptable para todos los interesados. En segundo lugar, deben existir objetivos realistas para la participación y debe tenerse en cuenta que algunas etapas de la planificación, como la consulta sobre el diseño, serán relativamente más lentas, mientras que otras fases, como la transferencia de los activos a utilizarse, serán más rápidas. En tercer lugar, en la mayoría de los casos son necesarias disposiciones específicas para introducir y apoyar la participación. Aunque estas disposiciones variarán, por supuesto, según las formas locales de organización social, en general parece conveniente aprovechar las organizaciones locales existentes. Si éstas son insuficientes o inadecuadas para este fin, un análisis detenido deberá conducir al diseño de organizaciones accesibles que serán congruentes con la cultura local. En cuarto lugar, debe haber un compromiso financiero adecuado y explícito con la participación popular. No basta la simple buena voluntad. En quinto lugar, deben elaborarse planes para compartir las responsabilidades en todas las etapas del ciclo del proyecto. Los beneficiarios participantes en la planificación y ejecución de los proyectos DAR estarán mejor informados y más comprometidos con el éxito que quienes reciben de pronto un activo al que no contribuyeron.

Uphoff se ocupa de la participación en la toma de decisiones del proyecto, y además de la recolección de la información utilizada para diseñarlo. Señala las áreas en que los conocimientos locales pueden hacer una contribución importante al diseño del mismo: obtención de datos

socioeconómicos; monitoreo y evaluación; comprobación de la validez de la información sociocultural recopilada por extranjeros; contribución de conocimientos técnicos y de información espacial e histórica sobre proyectos anteriores similares, y las razones de su éxito o fracaso.

En la sección final del capítulo, Uphoff aborda el tema del trabajo con las organizaciones locales y señala que algunas instituciones son más idóneas que otras para llevar a cabo los programas de desarrollo.

Entre las principales trampas potenciales está el peligro de que la élite de la comunidad se adueñe del programa jerarquizado de desarrollo para su propio beneficio. Otro problema, casi tan difícil como el anterior, es cómo evitar la burocratización y la rigidez orgánica. Llevar adelante los proyectos participativos puede resultar más difícil que iniciarlos.

El capítulo de Uphoff ofrece un recordatorio bastante directo de la desafortunada tendencia de ver al pueblo como "el problema" y a los técnicos burócratas y planificadores como "la solución". Semejante actitud refleja una perspectiva preconcebida de quiénes, exactamente, deben beneficiarse del proyecto, y también excluye eficazmente las contribuciones que pueden y deben hacer incluso las personas con recursos muy limitados.

XIII. ADAPTAR LOS PROYECTOS A LA GENTE

NORMAN UPHOFF

Dar primacía a las personas en los proyectos de desarrollo se resume en adaptar el diseño y la ejecución de los mismos a las necesidades y capacidades de la gente a la que habrán de beneficiar. Ya no deberá identificársela como "grupo objetivo". Más bien, si nos referimos a ella en forma abstracta, deberemos considerarla la "pretendida beneficiaria". Deberá beneficiarse, no "afectarse". Durante el diseño y la ejecución sólo contamos con intenciones, ya que nuestros conocimientos sobre cómo mejorar la productividad y el bienestar de la mayoría pobre son limitados. Podemos y debemos aclarar a *quiénes* esperamos beneficiar, y cómo, pero no podemos estar seguros de que nuestros esfuerzos darán los frutos deseados hasta que los procesos del cambio económico y social hayan sido puestos en marcha. Por fortuna, algunos de los resultados imprevistos también pueden ser favorables. Las probabilidades de ir acelerando, en lugar de frenando, durante la ejecución del proyecto, deben ser mayores en la medida en que el modo del diseño y de la ejecución refleje el enfoque de "proceso de aprendizaje". Este enfoque debe incluir la participación de los pretendidos beneficiarios, en lo factible, en todos los aspectos de las operaciones del proyecto. Este capítulo considera algunas experiencias de proyectos concretos y establece la forma en que los gastos para el desarrollo cuentan con mayores perspectivas de utilidad en el grado en que los proyectos se planifican con objeto de lograr la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones, ejecución, evaluación y, por supuesto, en los beneficios.

Para comenzar, hago un repaso de la experiencia con tres proyectos de desarrollo rural en países en vías de desarrollo algo distintos. Éstos se planificaron con escasa participación de sus beneficiarios, y sus problemas e insuficiencias resultantes se derivan de este enfoque de "arriba hacia abajo". De varias maneras, los proyectos se han modificado para abrirse más a la participación popular y su progreso ha resultado más satisfactorio lo que demuestra que deben adaptarse a la gente. Entonces, algunas de las conclusiones sobre qué es lo que la gente puede aportar a la planificación y la ejecución de los proyectos se obtuvieron a vivir de variadas

experiencias en el campo y de los adelantos recientes en la investigación y en la reflexión por parte de las ciencias sociales en torno la participación.

También se analiza la forma en que, con la ayuda de la teoría sociológica y de las prácticas administrativas, los proyectos pueden concebirse y realizarse mejor con vistas a darle prioridad a la gente.

LOS PROBLEMAS DEL ENFOQUE NO PARTICIPATIVO

Para comprender mejor lo que puede suceder cuando no se da prioridad a la gente y cuando el diseño de los proyectos se realiza preferentemente de manera tecnocrática, suponiendo que los técnicos y los administradores saben qué hacer mejor que nadie y que lo saben en medida suficiente, procederemos a considerar tres proyectos de desarrollo rural integral en Nepal, Ghana y México.⁶ Dichos países representan a Asia, África y América Latina, así como niveles muy distintos de desarrollo económico y administrativo. Los tres se ubican en el tercio inferior, medio y superior, respectivamente, de los países en desarrollo según sus ingresos *per capita*, y en las estadísticas del Banco Mundial ocupan las posiciones 7, 41 y 71 (siendo 1 el más bajo) entre 90 países.

Tres proyectos de desarrollo rural

Los tres fueron financiados en parte con préstamos del Banco Mundial, y el personal de esta institución participó en su diseño. Debe tenerse en cuenta que estos proyectos fueron, para su época, relativamente innovadores, de modo que ameritan algún reconocimiento, si bien tuvieron menos éxito de lo deseado. Los conocimientos sobre los métodos participativos del desarrollo incluida la conveniencia de promoverlos y los pasos a dar han avanzado mucho desde principios y mediados de los años setenta, cuando se iniciaron estos proyectos. Es más fácil encontrar problemas con el enfoque y los resultados retrospectivamente que preverlos, y no me satisface en absoluto evaluarlos críticamente. El propósito, más bien, es destacar la experiencia de manera que nos permita aprender de ella, para que la previsión en el diseño y la ejecución resulte más clara.

NEPAL. El primero a considerarse es el proyecto Rasuwa-Nuwakot de desarrollo en Nepal. El préstamo para apoyarlo, de ocho millones de dólares, estaba destinado a mejorar un área que abarcaba 29 000 familias en los dos distritos de Nuwakot y Rasuwa, al norte de Katmandú. El proyecto incluía trabajo de extensión intensiva a partir de mejores variedades de cultivos, capacitación para los agricultores, comercialización e investigación, desarrollo ganadero, ampliación del riego, mejoras en la disponibilidad de los insumos agrícolas, control de la erosión del suelo, centros de salud y agua potable para las aldeas, senderos, puentes e industrias caseras. Se suponía que la participación, en la ejecución, ya que en la planificación, se abriría camino por intermedio de los *panchayats* (el sistema local de gobierno que no se adhiere a los partidos políticos), siguiendo los procedimientos para la planificación descentralizada establecidos en el plan de distrito de administración de 1975. Estas instituciones locales fueron abolidas posteriormente, debido en parte a que no representaban los intereses del pueblo.

El área es notable por su extrema pobreza y la infraestructura considerablemente mala de transporte y comunicación en las zonas montañosas accidentadas. Una familia típica tendrá 0.6

hectárea, repartida en cinco terrenos distintos. Los ingresos son tan bajos que casi resultan insignificantes en términos monetarios. La producción alimentaba solamente de dos tercios a tres cuartos del consumo, y la tercera parte de los hombres deben emigrar del área durante parte del año para completar los ingresos familiares. La gente, a pesar de estas condiciones o a causa de las mismas, es muy trabajadora y emprendedora, lo que le permite subsistir en un ambiente que se distingue por su belleza natural y sus penurias.

Incluso un analista crítico del proyecto describió este último como un hito nuevo e importante en la historia del desarrollo rural de este. Otros organismos han encontrado problemas similares o mayores en los proyectos de desarrollo rural en las montañas de Nepal, pero muchos problemas en el diseño y la ejecución de este proyecto en particular se debieron fundamentalmente, según un funcionario del gobierno nepalés, a la "ausencia del proceso participativo en la formulación del plan".

Los procedimientos existentes de planificación del proyecto no se fundamentan en una comprensión de los factores, críticos de la participación: participación en la toma de decisiones, participación en la ejecución, incluida la movilización de los recursos; participación en el reparto de los beneficios, y participación en la evaluación.

Ahí donde los campesinos emprendieron sus propios proyectos como el proyecto de regeneración forestal en Belkhot Panchayat ya mencionado, la participación de la población local en términos de todos estos factores fue total. Pero cuando se trataba de planificar las actividades del proyecto [del Banco Mundial], su participación fue parcial y se limita a la identificación de necesidades y a la ejecución posterior de unos pocos proyectos de obras rurales como agua potable, puentes colgantes [etc.]. En la mayoría de las otras actividades sectoriales, la participación de la gente al nivel de aldeas simplemente no existía.

Sin embargo, al personal del proyecto le bastaba para estar satisfecho lograr que los *panchayats* de distrito participaran en alguna medida en la planificación y la ejecución, pese a las limitaciones y prejuicios sociales de estas instituciones. (El aspecto de la participación al nivel de aldea se analizará en una sección posterior.) Algunas de las experiencias de este proyecto resultaron estimulantes, por lo menos en las comunidades donde había una participación activa.

GHANA. El proyecto de desarrollo agrícola de la región alta en el norte de Ghana se planificó con el mismo plazo y los mismos periodos que el de Nepal. Sin embargo, fue mucho más ambicioso, con un préstamo de 21 millones de dólares para invertir en una región que comprende 10% de la población de Ghana (125 000 familias) y 40% de su ganado bovino. Noventa centros de servicios agrícolas debían prestar servicios administrativos y de extensión a los agricultores, y habría préstamos e insumos para mejorar la producción en 118 000 hectáreas. Además de proyectar enormes aumentos en el rendimiento de los cultivos tradicionales, los planificadores esperaban incrementar la producción ganadera estableciendo 10 ranchos de 2 000 hectáreas cada uno. Había que fortalecer la investigación agrícola, aumentar la producción de semillas y planificar un esquema piloto para la alfabetización de los adultos. Se diseñaron elementos de salud y nutrición y se dispuso el aumento de las actividades de irrigación en pequeña escala, así como la conservación del suelo.

Este conjunto de actividades debía llevarse a cabo en la parte más pobre y remota de Ghana. La región alta tiene mucho en común con el Sahel, y sus habitantes padecen cada año una

prolongada e intensa temporada seca. Lo que es necesario hacer para mejorar la vida del pueblo es bastante obvio, pero cómo lograrlo no lo es tanto.

El suelo es pobre, el nivel de alfabetización es muy bajo (10%) y las enfermedades parasitarias, entre muchas otras, son endémicas. Las estructuras sociopolíticas tradicionales persisten, aunque están cambiando bajo la influencia del Estado, el mercado y la cultura mundial.

El esfuerzo de diseño del proyecto no se prolongó demasiado y tampoco fue muy participativo, ciertamente: fue menos participativo de lo que requería la situación, viéndola en retrospectivas. Los agricultores debían contar con alguna representación en los niveles más altos de la administración del proyecto y los grupos de agricultores debían participar en las actividades de crédito y mejoramiento agrícola. Pero ninguna de estas disposiciones figure en el proyecto inicial ni se ejecutó en forma satisfactoria.

Los esfuerzos posteriores introdujeron cambios para favorecer una participación campesina más amplia, con algunos resultados alentadores. Sin duda: cualquier proyecto que sea tan grande y tan ambicioso como éste tendrá que encontrarse con algunos problemas y malentendidos. La pregunta es si una mayor participación de los agricultores y demás residentes rurales hubiera podido reducir los errores en la planificación del proyecto y facilitar su ejecución una vez que se puso en marcha.

MEXICO. De los tres proyectos, el PIDER, en este país, es el más grande y ambicioso, ya que se planificó para atender a 22% de la población rural y a la mitad de los pobres rurales en "microrregiones" definidas. La primera fase (PIDER I) se inició en 1973 para luego ampliarse en una segunda fase (PIDER II) que fue contemporánea de los proyectos en Ghana y Nepal. Luego le sucedió el PIDER M. Para el periodo de 1977-1982 la inversión planificada fue de 700 millones de dólares, de la cual 25% se obtuvo mediante un préstamo del Banco Mundial. Debido a que el PIDER se concibió como programa de inversión para el desarrollo rural, no como un proyecto convencional, su enfoque ha sido más abierto, con menos especificaciones por anticipado del contenido del programa y de la tecnología. Esto permite adaptar los detalles consultando a la población beneficiaria. Inicialmente, el PIDER adoptó un estilo bastante convencional de operación, aunque su organización fue innovadora. Un personal más bien reducido, en la presidencia, coordinó el programa de inversión que se ejecutó a través de casi dos docenas de organismos gubernamentales, cuyo personal en conjunto sumó 3 000 profesionales. Uno de sus objetivos fue lograr que las secretarías y las corporaciones de siempre trabajasen más eficazmente con la población rural. Sin embargo, el enfoque, inicial en relación con la gente fue tan paternalista y tecnocrático como se acostumbra en esos organismos.

Los materiales de evaluación del PIDER II, por parte del Banco Mundial, hicieron hincapié en la necesidad de la participación comunitaria:

Se ha reconocido cada vez más la importancia de la participación, no sólo obtener influencia en la toma de decisiones por parte de los beneficiarios del programa, sino también para asegurar que la infraestructura y los servicios programáticos alcancen su objetivo original. La verdadera participación de los grupos aldeanos en la programación de las inversiones y la toma de decisiones continúa siendo limitada. Sin embargo, el PIDER se dedica actualmente a varios programas especiales cuyo objeto es aumentar la participación de los beneficiarios en la programación y la ejecución del proyecto. El personal del PIDER manifiesta una creciente preocupación, pues a menos que haya una verdadera participación en todas las fases del

programa, se reducirá considerablemente la potencialidad para la operación y el mantenimiento correctos de las inversiones del programa.

El PIDER difiere de la mayoría de los proyectos por la gran atención que presta, y a la que se ha dedicado metódicamente en los últimos años, al proceso de planificación de las inversiones y a su ejecución para que éstas resulten genuinamente más participativas. Esta reorientación, como lo sugiere la cita precedente, surgió a raíz de la experiencia inicial del PIDER.

Con grandes sumas de dinero en juego, resulta comprensible que, en cada uno de los tres países, se dieran mucha prisa para preparar y ejecutar los proyectos lo antes posible. Pero cada uno de ellos tenía una serie de problemas que casi eran proporcionales al grado en que su introducción carecía de la importante participación local. Debido a que cada proyecto era complejo e incluía muchos elementos no es de sorprender que se hayan puesto de manifiesto varias fallas en su formulación.

Los problemas aumentaron debido a los enfoques técnicos ineficientes, las oportunidades perdidas, las expectativas exageradas, la insuficiente preparación de los mismos países y la rapidez con que se formularon los proyectos, especialmente en la sierra de Nepal y la sabana de Ghana, donde los datos son escasos y las soluciones técnicas comprobadas lo son aún más. En virtud de que los gobiernos contaban con conocimientos y capacidades limitados, se buscaron soluciones foráneas en muchos casos, en lugar de trabajar estrechamente con la población rural de manera inductiva. Tampoco se movilizaron las ideas del personal gubernamental a nivel de campo, como podría haber sucedido con un proceso más participativo y a pesar de que la experiencia y las sugerencias de ese personal podrían haber ayudado a mejorar la relación de costos y beneficios de la inversión a lo largo del tiempo.

Los elementos de los proyectos

Es verdad que los proyectos tienen que formularse y diseñarse dentro del marco de las estructuras y los procedimientos gubernamentales existentes. Sin embargo, la justificación de la mayoría de los proyectos es que introducen innovaciones. El personal del Banco Mundial afirma comúnmente que no pueden ni deben imponer nuevos enfoques sobre los gobiernos en los proyectos financiados por el Banco; no obstante, muchos funcionarios de los proyectos locales se percatan de que las innovaciones reciben financiamiento únicamente si los expertos económicos y técnicos del Banco las evalúan favorablemente. La situación es similar para otros organismos donadores.

Si tomamos en cuenta la experimentación con las iniciativas de desarrollo rural en otras partes de Nepal y la ineficacia de los enfoques convencionales, resulta impresionante cuán poco apoyo recibió la innovación institucional en el proyecto de Nepal. Los servicios de sanidad se

prestaban en puestos de salud típicos (y pasivos), que no registraban grandes éxitos. Al parecer, no se consideró en absoluto el uso de para profesionales o, la participación comunitaria para lograr programas de salud más activos, como se hizo con otro donador en el ministerio de salud. La estrategia de desarrollo forestal consistió en contratar guardias y construir cercas, aunque se conocían programas forestales de base comunitaria que eran más baratos y eficaces.

El factor, del agua potable, una de las mejores partes del proyecto, se basó en la estrategia de construcción que emprendió el departamento de desarrollo local. Las contribuciones de mano de obra y materiales disponibles por parte de la comunidad se complementaron con cemento, tubos, etc., del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con apoyo financiero y material del gobierno central. El crédito agrícola se canalizó mediante las cooperativas campesinas dirigidas por el gobierno (*sama*). Esto pareció incorporar una dimensión participativa en el proyecto, pero en realidad no fue así debido a los prejuicios sociales y al mal desempeño de estos grupos.

En Ghana, algunas de las tecnologías agrícolas que se eligieron fueron más bien inapropiadas, si bien se debe felicitar al proyecto por no promover la tractorización, que no sólo hubiera sido económicamente ineficiente si se consideran los subsidios gubernamentales, sino que además hubiera resultado agrónomicamente cuestionable.

La evaluación preliminar del proyecto caracterizó correctamente a la tractorización como "una forma moderna y costosa del cultivo rotativo". Sin embargo, la tecnología intermedia de arados tirados por bueyes no se analizó en términos económicos. Debido a que el costo de un arado equivalía a 24 veces el ingreso medio *per capita* del área, y a que dos tercios de los hogares campesinos no poseían bueyes, la innovación estaba más allá de su alcance. La insistencia en que se emplearan fertilizantes químicos también era cuestionable. No dispongo de datos sobre deficiencias similares en la formulación del proyecto PIDER, pero posiblemente existen.

En la medida en que el más abierto, al parecer no tendía a tanto a utilizar tecnologías inapropiadas o mecanismos mal orientados para la prestación de servicios.

Los objetivos agrícolas

La proyección agrícola de los tres proyectos fue poco menos que realista y su exactitud hubiera podido mejorarse mediante la consulta con los agricultores. Los datos del proyecto de Nepal mostraron que los rendimientos de los cuatro cultivos principales iban en descenso durante el quinquenio anterior en los dos distritos (con la excepción del trigo en Nuwakot). No obstante, los planificadores predijeron que, en un plazo de apenas cuatro años, los rendimientos aumentarían de 50 a 100%, con el uso de fertilizantes, y de 19 a 38% sin éstos. (La cifra menor era para las áreas de secano y la mayor para las irrigadas.) En Ghana se asumió en los planes que, en apenas cinco años, y con sólo mejorar pequeñas represas para el riego en pequeña escala, los rendimientos aumentarían 113% para los cultivos de subsistencia. Se esperaba que el área sembrada con variedades mejoradas o avanzadas se ampliara de las 25 000 hectáreas originales a 133 000 en cinco años, lo que implicaba un incremento anual de 40%. El PIDER tuvo expectativas algo menos exageradas de un "desarrollo pleno" en seis años, cuando los rendimientos de cultivos de secano (maíz y frijol) aumentarían de 50 a 67%, mientras que se preveía que la irrigación incremental a los rendimientos hasta 100%. Tales aumentos se basaron en los resultados de estaciones experimentales y no en la experiencia en los campos de cultivo, como era de preverse, no se lograron.

Señalo estas cifras y las deficiencias en la formulación de los proyectos para sugerir que éstos pudieron haber sido más realistas y beneficiosos si se hubieran aprovechado la experiencia y las

ideas de los agricultores y técnicos que trabajaban en el área. El argumento de que esto requeriría "demasiado tiempo" pasa por alto el costo del uso ineficiente de los recursos, ya que en el proyecto se aprobaron elementos poco realistas.

Las opciones técnicas

No es tarea del sociólogo destacar las fallas en el diseño técnico del proyecto, pero han surgido algunos problemas en lo que se refiere a las consideraciones sobre el uso de tecnología. Una deficiencia común en muchos diseñadores consiste en subestimar los conocimientos técnicos de la población local, los que podrían ser estudiados por los especialistas sociales. Esto se señaló en una de las aldeas de Nepal donde debía construirse una represa de detención.

Aunque este proyecto se realizó para beneficiar a la población local, esta participó relativamente en la planificación. Cuando llegó el momento de la ejecución la población local quería que se construyera sobre cimientos más fuertes lo que no estaba considerado en el diseño ni en su estimación, de modo que no se atendió a esta sugerencia. Incluso el trabajo de reforzamiento con malla de acero lo realizaron obreros traídos de la India, cuando los trabajadores locales no hubieran tenido dificultad para hacerlo o aprender a hacerlo. El resultado fue que, en el último monzón, se hundió la base de la represa, lo que vino a confirmar los temores de los campesinos, que ahora quieren que se construya una nueva en su lugar.

Problemas aún más graves de diseño pueden identificarse en el esquema de riego de Battar, que fue una parte bastante costosa del proyecto de Nepal. Fue una maravilla de diseño en cuestión de ingeniería, con bombas que subían el agua y la entregaban, por medio de tuberías, a cada una de las 120 unidades individuales de dos hectáreas cada una.

Esta obra proporcionaría a los agricultores un control preciso, siempre que hubiera electricidad. A funcionarios de la USAID que en 1977 fueron a conocer el proyecto los agricultores les dijeron que habrían preferido utilizar un sistema de flujo por gravedad, con tecnologías que ellos conocían y que podían manejar por su cuenta.¹⁹ Como lo habían temido los agricultores, el suministro de agua se interrumpía siempre que se cortaba la energía hidroeléctrica para enviarla a Katmandú. Además, los campesinos señalaron que el sistema de hacer llegar el agua a los campos por medio de tuberías no permitía que el agua fría del río se calentara con el sol, como sucede en un sistema de canales por gravedad, y los cultivos no se desarrollaban igual que antes debido a las diferencias en la temperatura del agua. Pero como los agricultores no tuvieron voz ni voto en las decisiones sobre el diseño, sus labores agrícolas sufrieron las consecuencias.

No se debe presuponer que la gente de campo no cuenta con todos los conocimientos técnicos necesarios para tomar, en todos los casos, decisiones correctas en cuestión de diseño; así como tampoco que quienes viven en el medio y lo conocen de cerca no tienen mucho que decir. La actitud de los diseñadores del proyecto en Nepal hacia los agricultores se pone de manifiesto en esta afirmación: "Luego de la revisión [por parte del gobierno central] y de haber decidido sobre la forma de organización que habría de adaptarse, tendría lugar una breve campaña de información pública para comunicar a los agricultores lo que se pretendía y para asegurar su entusiasta [sic] participación".

En Ghana, los "grupos de contacto" diseñados para transmitir consejos técnicos a los agricultores no incluían a las mujeres a pesar de que ellas realizan buena parte del trabajo agrícola. Con

respecto al PIDER, tampoco se consideraron los factores sociales en el diseño de elementos de desarrollo ganadero. Podía preverse que los conflictos de intereses entre quienes tenían ganado y quienes no lo tenían, afectarían su grado de cooperación mutua, pero esto se pasó por alto. Por consiguiente, se rompieron los cercados, se destruyeron los pastizales y las reglas no se aplicaron. Podría decirse que los factores que fueron subestimados en planificación "se vengaron". En este proyecto, las medidas apropiadas habrían incluido la participación de los obreros sin tierra en el proceso de planificación del desarrollo ganadero.

El diseño del elemento de riego en el PIDER, por cuanto apenas prestó atención a la tenencia de la tierra, resultó polarizador de ingresos. Si bien muy probablemente era inevitable alguna diferenciación en los ingresos, el diseño habría podido enfocar actividades complementarias para generar ingresos en otros lugares, de modo que el elemento de riego no resultara tan desequilibrador. En años recientes, el Banco Mundial se ha preocupado más por estudiar las aplicaciones de la tenencia de la tierra relacionadas con la distribución de los beneficios de los proyectos, pero semejante estudio está sujeto a la disponibilidad de información socioeconómica confiable.

La ejecución

En la ejecución, los tres proyectos encontraron problemas de coordinación y retrasos, algunos atribuibles al hecho de que la gente no tuvo injerencia en la fase del diseño. En Nepal, cuando el plazo del proyecto ya había avanzado dos tercios, apenas se había gastado 22% de los fondos Planificados, en su mayor parte en lo "fácil": vehículos, equipos, edificios, etc. Al finalizar el cuarto año (80% del periodo del proyecto), los gastos habían consumido 51% de lo planeado. Una razón de esto fue la excesiva centralización del proceso de ejecución, dirigido en su mayor parte desde Katmandú. Hubo muy pocas oportunidades de hacer cambios, aumentos o redacciones apropiados de los planes en el campo. Aunque la planificación al nivel de distrito se había incorporado a los planes escritos, no se llevó a cabo con eficacia.

La situación resultó aún peor en la región alta de Ghana, donde la falta de consulta en el proceso del diseño contribuyó a una ausencia de integración y a retrasos desproporcionados. Los departamentos de desarrollo rural y de cooperativas participaron en la planificación sólo marginalmente. Ni siquiera las actividades centrales de riego, mecanización y producción de semillas se integraron en el proyecto. Luego de dos años, el Banco del Desarrollo Agrícola no había concedido un solo préstamo a los agricultores minifundistas. Con algún esfuerzo, en 1979 se conformaron finalmente 108 grupos de contacto con los agricultores que debían comprobar la nueva tecnología en parcelas de prueba y recibir préstamos. Pero el trabajo se retrasó por disputas burocráticas entre la unidad administrativa del proyecto y la empresa de servicios a agricultores (FASCOM) sobre cuál de ellas debía autorizar los préstamos. Cuando al fin se resolvió el problema, más de la mitad de los grupos se habían desintegrado, llegando a la conclusión de que la burocracia estaba enfrascada en "el papeleo de siempre".²⁵ Ni la unidad administrativa del proyecto ni FASCOM eran responsables de rendir cuentas a los agricultores. Se informa que un nuevo esfuerzo, realizado en 1980 para establecer comités de agricultores, tuvo mayor éxito.

El proyecto PIDER hizo un análisis detallado de los motivos de sus deficiencias. Encontró que 40% de ellas se debía a la falta de coordinación y de inversiones complementarias, 30% a que no se contaba con ayuda técnica y 15%, por un lado, a la falta de mantenimiento por los

beneficiarios y, por otro, al mal diseño técnico inicial. Estos resultados indicaron que la administración del PIDER necesitaba fortalecer la coordinación: "haciendo hincapié en las mejoras en la programación a nivel local y realizando continuos esfuerzos por reorientar la manera en que los organismos participantes interactúan con los beneficiarios al nivel de las bases".

La siguiente enérgica afirmación figura en la evaluación preliminar del proyecto PIDER II, y se atribuye al Centro de Investigación para el Desarrollo Rural (CIDER) que controlaba la ejecución del proyecto: "El CIDER insiste en que la causa fundamental de la operación y mantenimiento deficientes es la falta de participación de los pequeños agricultores en las primeras etapas de la programación". Este punto de vista demuestra que se detectaron problemas en algunos sectores del proyecto, mientras que otros obtenían un éxito mucho mayor. En particular, la construcción de caminos fue uno de los grandes logros del PIDER. Los comités viales aldeanos invirtieron mucha más participación comunitaria en la construcción y el mantenimiento de las vías que en las demás actividades del programa. En seis años, la vialidad en las microrregiones se incrementó de 25 000 a 1 00 000 kilómetros. Más aún, el CIDFR reportó el buen mantenimiento debido a la participación comunitaria luego de haber realizado encuestas en las microrregiones. En contraste, los sistemas de suministro de agua se instalaron y mantuvieron con menor eficacia debido a que se introdujeron de manera tecnocrática.

El PIDER, el CIDER y sus colaboradores del Banco Mundial han tratado de desarrollar e institucionalizar algunas metodologías para la participación, aunque algunos de los organismos burocráticos de México se muestran renuentes para ceder poder a la organización local

LOS DIFERENTES TIPOS DE PARTICIPACIÓN

Hay muchas clases de participación que puede ser viables, y puede ser más decisivo para el éxito del proyecto *quiénes* participan y cómo lo hacen que cualquier expresión meramente cuantitativa de ella. Los investigadores pueden discrepar razonablemente sobre lo que significa la "participación", pero, como sea, ésta deberá posibilitar que se evalúen los resultados de los distintos enfoques, suposiciones y mecanismos.

Sin establecer ninguna norma absoluta que especifique la participación, podemos ver que estos proyectos tendían hacia lo que podría llamarse la "seudoparticipación", aunque también existen pruebas de unos cuantos enfoques genuinos y productivos. Los lectores pueden emplear las definiciones y criterios de su preferencia para evaluar la experiencia de estos proyectos.

Nepal

Resulta interesante que las evaluaciones preliminares de los proyectos en Nepal y Ghana comparten el reconocimiento de la buena disposición de los agricultores hacia la innovación. Los documentos de evaluación preliminar para Nepal lo destacaron así:

Pesé a su aislamiento y su vida al nivel de subsistencia, no se puede calificar a los campesinos de "conservadores". Por lo general, entienden la importancia de innovaciones como mejores tipos de semilla, uso de fertilizantes y adopción de nuevos cultivos (trigo).

Además, no hay obstáculos a la innovación por lo que se refiere a su dieta o costumbres. Reconocen la necesidad de la educación formal para ambos sexos. Los campesinos están

claramente conscientes de sus necesidades y tienen sus propias prioridades. En una encuesta breve y limitada de aldeas, las necesidades que expresaron, en orden de prioridad, fueron: i) suministro de agua potable; ii) mejor irrigación más agua; iii) mejores semillas y mejor suministro de éstas; iv) mejores senderos y más puentes; v) papas, y vi) ovejas. Estas prioridades se expresaron asimismo en el memorándum "Requisitos para el desarrollo del distrito de Nuwakot", elaborado por los *panchayats* aldeanos y presentados al *panchayat* de distrito. Sin embargo, en la práctica, la aceptación de las innovaciones ha sido limitada y temporal. La actitud generalizada de los campesinos hacia el gobierno y los programas gubernamentales es de desconfianza y sospecha. Las razones más importantes son: a) la discontinuidad y el fracaso de los programas estatales; los programas de suministro de semillas han sido irregulares y se han proporcionado diferentes tipos en cada ocasión; b) falta de personal capacitado que reciba una remuneración adecuada, y e) falta de conciencia y de comunicación en lo que se refiere a los programas.

Las razones citadas para la aceptación "limitada y temporal" de las innovaciones por parte de los campesinos no tienen ninguna relación con los propios aldeanos, sino más bien con el desempeño del gobierno. Sin embargo, pese a esto, el proyecto se diseñó para hacerlo depender por completo del personal gubernamental. En el diseño del proyecto, los planificadores aseveraron que tomaban en cuenta los factores sociales al descentralizar los servicios gubernamentales para canalizarlos a los subcentros, es decir, diversos centros de capacitación y lugares para el intercambio de semilla y ganado. Pero al afirmar que "[se estimularía] el desarrollo más eficaz del sistema de los *panchayats* con objeto de permitir una mayor participación en el desarrollo del proyecto" sólo se hacía una reverencia simbólica ante el concepto.

Claro está que, si el sistema de los *panchayats* asumiera más responsabilidad, posiblemente podría facilitar la participación, pero el mismo modo en que los planificadores gubernamentales concibieron la participación de los *panchayats* restó probabilidades a que la iniciativa y las ideas independientes pudieran incorporarse al proceso. Varios planes de construcción infraestructural debían presentarse a la asamblea de distrito "para información", pero únicamente aquellos cuyo financiamiento no se apoyaba en los recursos locales requerirían la aprobación de dicha asamblea. Esta disposición para aceptar un nivel mínimo de participación obligatoria en la toma de decisiones sólo en caso de contar con los recursos locales parecía más una cuestión de ratificación que de formulación y toma de decisiones. Shrestha dice de tales prácticas: "Al nivel de distrito 1, también, la participación del pueblo, representado por el *panchayat* de distrito, tuvo una validez muy dudosa. En la mayoría de los casos, los objetivos ya estaban aprobados e incluidos en los programas nacionales y en las solicitudes presupuestarias de los ministerios sectoriales, como un hecho consumado, incluso antes de presentarse al *panchayat* de distrito o sus comités".

Una respuesta realista podría ser que, de todas formas, los *panchayats* no eran representativos de la mayoría de los intereses en las áreas rurales. Los pequeños agricultores, la gente sin tierra, las castas inferiores y las poblaciones tribales y por supuesto, las mujeres- tenían escasa representación.

El principal papel del Banco Mundial era financiar, de modo que no podía ejecutar el proyecto fuera del marco establecido por el gobierno. Pero habría sido muy conveniente que el equipo que elaboró y diseñó el proyecto mostrara una mayor sensibilidad a los prejuicios que intervinieron en la toma de decisiones. Y la distribución de los beneficios, antes de la evaluación

preliminar. Pudieron haberse realizado algunos esfuerzos para apoyar instituciones más participativas que complementarían al sistema de los *panchayats*.

Al mismo tiempo que se ejecutaba el proyecto del Banco Mundial, la FAO, en colaboración con el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal, introducía actividades de desarrollo de propósitos múltiples en el área del proyecto, mediante el programa de desarrollo para pequeños agricultores (SFDP). Estas actividades fueron claramente más eficaces que el proyecto apoyado por el Banco Mundial y posteriormente se incorporaron a éste.

El personal responsable del proyecto no se oponía a la participación. Más bien, asumió que el trabajo con los *panchayats* de distrito según sus propias normas, por supuesto era garantía de una participación adecuada. Se pidió a éstos en las aldeas que presentaran planes, pero ya no se les otorgó control sobre los recursos; en otras palabras, sus planes se redujeron a meras cartas a los Reyes Magos. Las propuestas de las aldeas se integraron a un plan de distrito, por medio de la oficina del coordinador del proyecto en Katmandú, para ser aprobados por el *panchayat* de distrito. La competencia y el compromiso de su liderazgo ciertamente variaba de un lugar a otro (como también variaba la calidad de los funcionarios gubernamentales que debían ejecutar las actividades del proyecto en caso de que los cuerpos locales no lo hicieran). El personal del proyecto encontró que, aproximadamente en media docena de casos, ahí donde los líderes locales que dirigían los *panchayat* aldeanos eran positivos, la participación era "fantástica" y la ejecución de las actividades avanzaba "como relámpago".³² Mayor participación de esta índole habría sido algo estupendo, pero la falta de iniciativa responsable se achacó a las comunidades rurales atrasadas, no a las actitudes ni a las prácticas del personal del proyecto.

Ghana

Al enfoque inicial sobre la participación en Ghana se le concedió menos importancia que en Nepal. Por supuesto, los materiales de evaluación preliminar señalaban que la población de la región alta se beneficiaría de la "mayor participación de los agricultores en el desarrollo local y en la toma de decisiones". Semejante lenguaje parecía alentador, pero los mecanismos para hacer realidad dicha participación eran extremadamente limitados. Los materiales de evaluación reconocieron la buena disposición de los agricultores hacia las mejoras agrícolas:

El trabajo previo de desarrollo ha demostrado que los agricultores están dispuestos a adoptar nuevas prácticas que ofrecen beneficios reales; ya existe un comercio establecido de insumos que se compran en la región. Se esperan mejoras productivas inmediatas simplemente en virtud de la distribución más amplia de bienes y servicios en la región; posteriormente, las mejoras se tendrán mediante la demostración, instrucción y concentración intencional de la investigación técnica y administrativa en los problemas que enfrenta el minifundista.

Sin embargo, el papel previsto para el minifundista fue pasivo, no activo: "El contacto con los agricultores y la penetración del mercado se lograrán mediante una serie de puestos de venta al menudeo que operarán en centros de servicio estratégicamente ubicados, desde donde también ejercerá sus funciones el personal extensionista [...]. Se espera que los centros de servicio se conviertan en los puntos focales de las actividades de las asociaciones de agricultores; la selección del sitio y su demarcación se harán tomando en consideración esta premisa".

Por desgracia, las referidas asociaciones de agricultores no se organizaron desde el comienzo. Cuando al fin se establecieron los grupos de contacto en su lugar, se trató con tanta arrogancia que la mitad de ellos se desintegró. Los que permanecieron fueron esencialmente grupos unipersonales de contacto, cada uno con un solo "agricultor progresista" o "líder de opinión", como los extensionistas los llamaban. Ante la pregunta sobre la conveniencia de canalizar toda la información y los insumos mediante (y quizá hasta) una sola persona, un funcionario de distrito respondió: "Así es como siempre hemos hecho el trabajo".

La formulación del proyecto no era contraria a la participación: solo era, poco realista sobre lo que ésta implicaría. Partió de la premisa de que "la dirección y administración expertas y experimentadas serían imperativas desde el principio". Añadió que "alguna forma de participación activa de los agricultores también [sería] conveniente para proporcionar un aliciente constante a la administración y a su clientela. *Idealmente*, esto debería lograrse mediante la participación equitativa [financiera] y por representación en la junta". Aunque esto parezca satisfactorio, los 'dos tipos de representación se establecieron de manera extremadamente deficiente.

La "participación equitativa" significaba que los agricultores estaban obligados a acumular acciones de la empresa de servicios para agricultores (FASCOM) mediante un margen de aumento *obligatorio* de 2.5% sobre los precios cobrados por todos los insumos agrícolas. Las acciones se tendrían en fideicomiso en el Banco de Ghana para los agricultores. Se esperaba que, en un lapso de cinco años, la participación equitativa de los agricultores habrían alcanzado 12% del capital emitido y que, como afirmaba una de las suposiciones de la evaluación preliminar, el control de la empresa "algún día" llegaría a estar en manos de los agricultores. Y con esto hemos terminado de describir la participación "activa" de los agricultores.

Los referidos representantes en la junta fueron tres agricultores (de los de la junta directiva de FASCOM. Estos agricultores fueron nombrados por el gerente del proyecto, aunque posteriormente habrían de ser elegido por votación por los socios accionistas de la asociación de agricultores. El espacio para la participación popular en la toma de decisiones en tales entidades era mínimo. Se permitía que FASCOM proveyera de insumos únicamente a los agricultores que recibían la aprobación del personal técnico del proyecto. Semejante restricción era comprensible, para evitar que los insumos se volvieran a vender o salieran de Ghana como contrabando, pero la medida eliminó la responsabilidad de los agricultores con respecto a la administración de los recursos, ya que no tenían ningún poder de decisión sobre aspectos tan básicos como la elegibilidad de servicios o de préstamos. En los primeros años del proyecto, los agricultores fueron representados en la junta de FASCOM, pero no en la administración de los centros de servicios agrícolas, que estaban mucho más íntimamente relacionados con su realidad. Los agricultores vocales de la junta de FASCOM dijeron sentirse avergonzados por lo poco que podían contribuir a las decisiones sobre los proyectos. Las asociaciones que se mencionan en los documentos del proyecto no existieron hasta 1980, cuando se establecieron 42 comités de agricultores que fueron portavoz de los usuarios para la toma de decisiones relativas a los centros de servicios agrícolas. Se estimó que los esfuerzos a nivel piloto tuvieron éxito, debido a que registraron una enorme concurrencia de agricultores; incluso las instalaciones de esos centros fueron construidos por ellos mismos, no por contratistas, como se había planeado originalmente. Esto hizo que se renovará por completo el contexto en el que se contemplaba su participación, que antes se concebía más como instrumento de los objetivos del proyecto que de los intereses de los agricultores.

Una estrategia para su intervención que no cuente con una base organizacional resulta incierta, como se comprendió al finalizar el proyecto.

El diseño original combinó planes agrícolas sumamente ambiciosos con mínimos planes organizacionales, los que descuidaron los principios más elementales de análisis sociológico y psicológico. Aunque la mayor participación de los agricultores en el diseño del proyecto no garantiza un equilibrio más ejecutable fructífero, probablemente hubiera logrado que el proyecto fuera más realista y habría aumentado el compromiso de la gente hacia él. Tal como fue formulado, era improbable que cualquier director de proyecto o personal técnico hubiera podido lograr que el proyecto resultara exitoso dentro de los lineamientos trazados.

México

El enfoque sobre la participación que se adoptó en el PIDER inicialmente no fue mejor que el de los dos proyectos anteriores; sin embargo, la cuestión de incrementar la participación local y hacerla más eficaz se tomó en serio a medida que los estudios evaluativos de CIDER ponían de manifiesto problemas relacionados con el enfoque inicial. Aunque indudablemente hubo lagunas y deficiencias, los procedimientos participativos se comprobaron, revisaron y formalizaron con objeto de remplazar la imposición de los programas desde arriba con un sistema que incorpora un elemento de planificación desde abajo.

Algunos de los métodos para fomentar la participación, prescritos incluso en la formulación del PIDER II, resultaron mal orientados. Debido a que la mayoría de los campesinos pobres vivían en los *ejidos* (organizaciones comunitarias establecidas luego de la Revolución mexicana), la Secretaría para la Organización y Fomento de Ejidos (SOFE) envió brigadas multidisciplinarias con objeto de que los ejidatarios pudieran participar en la planificación detallada de las nuevas inversiones; de esa manera, podrían ser partícipes de toda nueva construcción del PMER Y compartir por igual todos los beneficios. Por desgracia, el personal de la SOFE no incorporó a los campesinos plenamente en el proceso de planificación de las inversiones del PIDEP. Los funcionarios, recién egresados de la universidad; se vieron en dificultades para trabajar con la gente del campo y para acostumbrarse a las condiciones de pobreza y aislamiento que encontraban. Además, el personal no recibió la cooperación de otra dependencia del gobierno, de modo que este intento de promover el desarrollo participativo, pese a la intención expresada por la administración del PIDER y el excelente lenguaje de la documentación del proyecto, resultó muy poco eficaz.

El personal de la Secretaría de la Reforma Agraria trató de incorporar a los campesinos en las actividades del PIDER por medio de las autoridades locales, como presidentes municipales, profesores y líderes ejidales. Se supuso que los líderes locales promoverían la participación comunitaria y constituirían un enlace, independiente con la secretaría técnica al nivel estatal. Los intereses que serían atendidos por semejante "enlace" requieren: examinarse, ya que pruebas consistentes sugieren que muchos líderes de este tipo utilizan sus conexiones para favorecer sus propios intereses y no para beneficiar a la comunidad.³⁴ Las nuevas metodologías desarrolladas por el PIDER y el CIDER compensarían esto mediante una consulta más amplia en cada comunidad.

Uno de los métodos utilizados consistió en seleccionar actividades con base en las peticiones, principalmente de los líderes electos y no mediante asambleas aldeanas. Estas peticiones se

evaluaron para luego seleccionar las inversiones a la luz de su factibilidad técnica y económica, y teniendo a la vista las limitaciones financieras existentes.

El proceso inicial de presentación de peticiones no ha contado con la participación de todos los grupos y estratos de las aldeas (especialmente los más pobres). También ha adolecido en particular, de no seguir el procedimiento de integrar la lista definitiva de proyectos seleccionados por el personal del PIDFR dentro del contexto de las prioridades de los beneficiarios (expresados explícitamente), y dentro de una estrategia explícita de desarrollo al nivel de la aldea e intramicrorregional. Por lo tanto, el marco que se trazó para planificar desde abajo estipula mayor contacto directo y personal con toda la gama de miembros de la comunidad, no la consideración exclusiva de las peticiones recibidas. La metodología que se va perfilando requiere que el personal técnico inicie el proceso de diseño programático saliendo de sus oficinas, no permitiendo que todo el contacto comunitario se canalice mediante los agentes extensionistas de posición inferior.

Las tres etapas son: *diagnóstico* de los problemas locales, con participación de la comunidad; programación preliminar de los proyectos de inversión, la que incluye conversaciones entre diversos protagonistas, incluyendo a los organismos gubernamentales, y programación definitiva, etapa en la cual se llega a un acuerdo entre todos los interesados. Las reuniones se celebran con toda la comunidad para identificar los problemas, hacer proposiciones y establecer las prioridades para la acción. El personal tiene la consigna de identificar y explorar las relaciones entre los distintos grupos de la comunidad y reconocer sus diferencias de interés y capacidad. Debe hablar con los grupos pequeños para conocer las ideas de los miembros más reticentes y verificar los problemas y soluciones con aquellos que se encuentran evidentemente marginados.

Los lineamientos y procedimientos que se formulan al final declaran que el personal debe obtener una autodefinición de intereses por parte de los miembros de la comunidad, y que los funcionarios no deben considerarse los intérpretes de los intereses de los agricultores. Además, la evaluación comunitaria debe buscar activamente los diversos conjuntos de intereses, no sólo escuchar a unos cuantos líderes o conformarse con las primeras ideas de inversión que se propongan. Es necesario realizar un diagnóstico cabal de cada comunidad en sus propios términos. A continuación, un proceso iterativo de planificación deberá procurar que las actividades se integren y complementen. Una limitación de este proceso es que todavía "no promueve formas estables de autoorganización campesina, las que movilizarían y apoyarían por su cuenta la participación activa de los grupos campesinos en las actividades de desarrollo". Cernea comenta al respecto:

Las reuniones comunitarias organizadas por los equipos de programación del PIDER con varios segmentos de la población aldeana son una forma útil de acción grupal, si bien sólo transitoria y efímera. Entre las reuniones que se celebran en la etapa del diagnóstico y las que se celebran en la etapa de programación definitiva, no existe estructura permanente de acción grupal generada por el PIDER en las comunidades beneficiadas. La estructura social que surge en el proceso de interacción entre los planificadores y la comunidad local no se mantiene ni se sostiene después de que el equipo de campo se marcha. La participación debe procurar ser permanente de suyo, sin tener que depender de las visitas de forasteros. Para sostener la participación a largo plazo, el PIDER debe explorar maneras de ayudar a conformar estructuras más estables de organización social dentro de las comunidades campesinas. Semejantes estructuras serían medios poderosos para fomentar la participación campesina en las acciones patrocinadas por el gobierno, así como para apoyar la organización de los grupos campesinos en actividades más

eficientes de producción y comercialización. Por desgracia, las instituciones gubernamentales han mostrado entusiasmo por establecer organizaciones locales de base amplia o multifuncionales. Las organizaciones, como los comités aldeanos viales o los grupos de autoayuda organizados mediante ejidos son aceptables, pero la mayoría de los funcionarios no apoyan institución alguna más ambiciosa y dinámica.

Esto representa una limitación, pero si la organización funcional especializada es posible, entonces, al parecer, hay buenas razones para recurrir a ella. La metodología participativa que esta evolucionando en el PIDER subraya la necesidad de buscar y escuchar a los estratos más pobres de la comunidad rural, lo que constituye un importante adelanto. Por esta razón, el PIDER presenta más probabilidades de contribuir al desarrollo rural en una escala más amplia que los otros dos proyectos. No sólo ofrece recursos o tecnología a la mayoría pobre, sino que los dota de una voz y de algunos canales para mejorar su vida. Esto representa un estímulo para el desarrollo que se olvida con demasiada frecuencia.

EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

Conceptualizar éstas y otras experiencias de proyectos permite trazar el perfil de varias metodologías que podrían utilizarse así como los enfoques que deben evitarse- con objeto de que los supuestos beneficiarios de los proyectos puedan ser tanto los fines como los medios productivos del desarrollo. Aquí aprovecho especialmente las experiencias acumuladas durante el trabajo de campo en el proyecto de participación en el desarrollo rural, en particular el proyecto Gal Oya de rehabilitación del riego y administración del agua en Sri Lanka, en el cual he tomado parte asiduamente. Los conocimientos sobre cómo apoyar y organizar la participación en los proyectos, así como los tipos de ésta que son más importantes y apropiados, todavía se están recopilando y analizando.

Ofrezco estas sugerencias con la intención de contribuir a la mayor comprensión de la participación.

La claridad y el acuerdo en la participación

Para comenzar, es importante reconocer que la "participación" puede referirse a muchas cosas diferentes, no todas ellas pertinentes ni deseables en el contexto de un proyecto específico. Los partidarios excesivamente entusiastas y poco críticos de la participación han contribuido para impedir tanto como sus adversarios que se conozca. La investigación social ha llegado a una etapa en la cual es posible e incluso imperativo definir la "participación" con mayor claridad.

El cuadro XIII. 1 muestra cómo pueden identificarse ciertos tipos de participación en términos de su mayor o menor pertinencia para un proyecto específico. Por supuesto, estas distinciones se obtuvieron como ejemplos, de una manera no participativa (deductivo). En la situación real de un proyecto pueden determinarse los tipos de participación pertinentes mediante consulta con algunos de los beneficiarios. Las propuestas para varias clases de participación deben verificarse con los beneficiarios para determinar si son factibles y aceptables. Ya vimos cómo el proyecto de Ghana no lo hizo y por ello tuvo problemas considerables. Algunas modificaciones en el diseño del proyecto pueden ser necesarias si las consultas ponen de manifiesto deficiencias.

Es fácil incorporar disposiciones muy generales para la participación en el diseño de un proyecto, pero también puede resultar engañoso y perjudicial. En el caso de Gal Oya en Sri Lanka, que contaba con el apoyo de la USAID, los documentos del proyecto pedían que los agricultores se involucraran en la administración del agua luego de la rehabilitación física del sistema de riego, pero no hubo acuerdo por parte del departamento de irrigación (ID), que era el organismo ejecutor, para ampliar la responsabilidad de éstos.

El ID consideraba que la participación de los agricultores consistía en hacer lo que se les indicaba: plegarse a los calendarios establecidos por los ingenieros, rotar el agua cuando se les mandaba, y así por el estilo.

La única disposición específica para hacer realmente efectiva su colaboración era que todos proporcionaran mano de obra para rehabilitar (limpiar el limo acumulado y dar nueva forma) todos los canales de campo del esquema, pero esto nunca se ventiló en una conversación con los agricultores ni se acordó así. Por fortuna, gracias a la intervención de los organismos en que se agrupaban y a la interacción con el personal del ID, una vez que los funcionarios intentaron, de buena fe, incorporar a los agricultores en el rediseño del sistema, éstos estaban dispuestos a contribuir con su trabajo.

De haber persistido las actitudes negativas entre los agricultores y los funcionarios, es improbable que esa cooperación hubiera tenido lugar. No todas las necesidades y los acuerdos pueden definirse antes de que inicien los proyectos, ya que éstos constituyen un esfuerzo continuo de resolución de problemas.³⁹ Pero un mayor grado de precisión y consulta de los que se acostumbra en la actualidad ayudaría a lograr los objetivos de los proyectos.

Los objetivos realistas

A menos que se consulte adecuadamente a los beneficiarios e incluso cuando así se hace, no es difícil que los planificadores especifiquen objetivos que determinan el fracaso del proyecto. Por ejemplo, el documento relativo a Gal Oya indicaba que los 19 000 agricultores del área estarían organizados al cabo de los cuatro años que duraría el proyecto, pero no se definió el medio para introducir y apoyar a las nuevas organizaciones.

Por fortuna, el mismo documento también dispuso que el Instituto de Investigación y Capacitación Agrarias (ARTR) en Sri Lanka trabajara con el departamento de irrigación para desarrollar un modelo organizativo destinado a las asociaciones de usuarios del agua. Durante la ejecución, esta misión evolucionó de tal forma que su mayor responsabilidad consistía en reclutar, capacitar y asignar a los organizadores institucionales. De esta forma, se desarrolló un proceso para la organización de los agricultores que, una vez refinado y validado, pudo llevarse más allá del área del proyecto.

La flexibilidad es parte del requisito del realismo. La capacidad participativa no puede edificarse como un camino o una represa: hay que desarrollarla. (Es por esto que creo que el término "desarrollo institucional" ha remplazado al término anterior de "fortalecimiento institucional".) Los calendarios rígidos son inapropiados y pueden conllevar iniciativas o presiones que impiden el progreso a largo plazo. Es bien sabido que incluir la participación a veces puede frenar el avance en ciertas etapas, como la planificación o la ejecución; pero descuidarla puede acarrear retrasos engorrosos similares, y los enfoques intensivos en el capital son propensos a diferentes tipos de

colapso. No se ha elucidado si, en términos generales, los enfoques participativos sean más lentoS.40 Además, un enfoque realista puede proporcionar réditos materiales en términos de mantenimiento y movilización de recursos.41 Las expectativas exageradas, por el contrario, pueden debilitar los procesos participativos y los esfuerzos directos, haciéndolos retroceder a los canales burocráticos convencionales.

CUADRO XIII. 1. Posible importancia de los diferentes tipos de participación en proyectos típicos

Probablemente más importante

Probablemente menos importante

(o nada importante)

Toma de decisiones en un proyecto de crédito agrícola

Los beneficiarios propuestos (BP) deciden si han de tener un programa de crédito grupal en su comunidad; la eficacia del proyecto requiere que se acepte la responsabilidad por el crédito.

Los BP deciden que el proyecto conceder el crédito en forma individual, no grupal; la factibilidad administrativa debe tomarse en cuenta, aunque los planificadores querrian conocer las actitudes y experiencias de los BP al respecto.

Los BP deciden sobre la integración de comités de los comités locales para administrar los préstamos para los agricultores; los planificadores querrian comités que fueran respetados por la comunidad.

Los BP deciden si el proyeto será administrado mediante el ministerio de agricultura o el banco de desarrollo; sin embargo, los planificadores querrian conocer las experiencias y las actitudes de los BP relativas a cada opción.

Los BP deciden sobre la ubicación de las oficinas para administrar el crédito; los planificadores querrian que las ..oficinas fueran accesibles y que los agricultores se identificaran con el programa.

Los BP deciden cuántas oficinas han de construirse con los fondos del proyecto; las implicaciones de que sean más oficinas o menos podrian analizarse con los representantes de los BP antes de definir el número.

Los BP deciden sobre la elegibilidad individual para los préstamos; los planificadores querrian obtener conocimientos locales del carácter de las personas, su capacidad crediticia, etcétera.

Los BP deciden sobre la tasa de interes que se cobrará; esto se relaciona con el financiamiento general del proyecto.

Ejecución de un proyecto de salud rural

Los BP construyen un "centro de salud" con su propia mano, de obra y utilizando materiales locales (posiblemente con alguna contribución del gobierno).

Los BP proporcionan medicinas para el inventario del centro de salud, de donde se distribuirán; los BP podrían asesorar sobre los tipos más eficaces o aceptables de medicina.

CUADRO XIII. I. (Continuación)

Probablemente más importante

Probablemente menos importante
(o nada importante)

Ejecución de un proyecto de salud rural

Los BP seleccionan al campesino que se capacitará como el para profesional que estará a cargo de la operación del programa del centro de salud.

Los BP capacitarán al para profesional para operar el programa del centro de salud.

Beneficios de un proyecto de educación vocacional

Los BP consiguen empleo e ingresos estables después de finalizada su capacitación.

Los BP tienen mejores posibilidades casarse luego de la capacitación.

Evaluación de un proyecto de industrias rurales

Los BP evalúan la calidad de los productos de las nuevas industrias, ya que tienen que satisfacer a los consumidores.

Los BP evalúan el efecto del proyecto sobre la balanza de pagos mediante la sustitución de importaciones o sobre la economía mediante las retro- y vinculaciones (demanda de materias primas).

Introducción de la participación

A menos que los beneficiarios ya estén organizados y acostumbrados a participar en programas de desarrollo formales, se deben elaborar explícitamente algunos procedimientos para introducir la participación. Se necesitarán procedimientos para familiarizar a los beneficiarios con el proyecto desde el principio, para invitarles a expresar sus ideas y sugerencias, para apoyar y ayudar a las modalidades más apropiadas de organización con el fin de institucionalizar la participación y para supervisar el progreso con objeto de que puedan hacerse cambios en el enfoque cuando surjan problemas o puedan identificarse mejores medios. No es fácil que los organismos gubernamentales, o a veces incluso las organizaciones voluntarias privadas (que en algunos casos se caracterizarán por un paternalismo tradicional), cambien a un modo más interactivo de operación. Pero, por lo general, las organizaciones no gubernamentales están en mejores posibilidades de iniciar o apoyar los procesos participativos.

En relación con Gal Oya, se propuso crear asociaciones de usuarios del agua y encomendar la responsabilidad de su configuración al departamento de irrigación. Sin embargo, debido a la palpable desconfianza del departamento hacia los agricultores y a su falta de respeto por ellos, parecía necesario otro enfoque que utilizara a algunas personas para desempeñar el nuevo papel de catalizadores (organizadores institucionales)" que podrían ser "intermediarios honestos" entre los agricultores y el personal técnico. En contraste con la planificación deductiva, que supone que tanto los fines como los medios han quedado suficientemente claros como para especificarlos con anticipación, el esfuerzo procedió de acuerdo con lo que podría llamarse la planificación inductiva. El ARTI usó hipotéticamente qué era necesario y qué funcionaría en esa situación. El trabajo se planificó de manera correspondiente, si bien se evaluaba y reevaluaba a medida que se acumulaban las pruebas. No siempre es necesario que los esfuerzos comiencen de cero. Aunque no es posible transferir o importar "modelos" de organización de una situación a otra, sí es mucho lo que se puede aprender de la experiencia en otros lugares. En el caso de Gal Oya, se consideraron explícitamente los papeles y estrategias empleados por la administración nacional de integración en Filipinas y el programa de desarrollo para pequeños agricultores en Nepal. Estos programas pioneros proporcionaron un modelo básico que el ARTT modificó de acuerdo con su mejor estimación de lo que podría dar buenos resultados en el contexto de Gal Oya.

La inversión en la participación

Una queja que suelen proferir el personal gubernamental o los organismos donadores es que la participación no "moviliza el dinero". Con esto se refieren no sólo a los posibles retrasos en la aprobación y realización de desembolsos, sino al hecho de que el software rara vez cuesta tanto como el hardware en los proyectos. De hecho, el éxito de éstos depende en tal medida del software organización social, canales de comunicación, estudios de evaluación permanente, sistemas de capacitación, etc, que hace que una tecnología nueva se utilice y resulte productiva.

Sin embargo, los gobiernos y los organismos donadores son sorprendentemente renuentes a invertir sus recursos en el complejo de actividades asociadas con la participación en las etapas de diseño y ejecución. En el proyecto de Gal Oya, la inversión planificada en las actividades socioeconómicas -estudio de base, monitoreo y evaluación, así como organización de los agricultores- fue apenas 5% del total, aunque los rendimientos por la rehabilitación física del

sistema de riego dependieron en forma decisiva de que se compaginara con la situación sociocultural real y de que los agricultores se integraran a la administración del sistema.

Quizá tan significativa como la resistencia a invertir en *software*, es la tendencia de darle menos importancia en el proceso de ejecución. Las partes del proyecto que requieren más dinero y representan más "progreso físico tienden a desplazar el apoyo que requieren los elementos sociales e institucionales. Un esfuerzo serio por incorporar a los beneficiarios en la planificación y ejecución de los proyectos requiere una buena disposición no sólo para invertir en la capacitación, investigación de apoyo y evaluación, sino también para proporcionar personal capacitado para desarrollar modelos operables de organización social y trabajar pacientemente para organizar a los beneficiarios. El desplazamiento de los elementos organizativos sociales se ejemplifica bien en el primer proyecto de administración de pastizales y ganado en Botswana, que fue diseñado y financiado por la USAID y su personal. Inicialmente, este proyecto debía desarrollar grupos socialmente aceptables y económicamente viables de pequeños ganaderos que adoptaban sistemas mejorados de administración ganadera y de pastizales. Aunque el proyecto se diseñó, en forma sensata, como un programa de investigación para fomentar y examinar los sistemas apropiados, su propósito llegó a ser, más bien, el establecimiento de más de una docena de ranchos grupales en las áreas comunitarias de pastoreo, con el sistema clásico de tres patios: "ranchos tejanos para grupos". Por desgracia, la USAID no contó con el personal capacitado para la compleja tarea sociológica de organizar a grupos y sostener su estructura y actividades.

"Luego de algunos intentos iniciales, en su mayor parte inútiles y mal comprendidos, de desarrollar ranchos grupales, el objetivo se redujo a establecer sólo tres de éstos. En 1977, el proyecto se canceló, habiendo logrado establecer sólo un rancho, con 15 socios, que padecía de inestabilidad y otros problemas. "Una inversión de personal y tiempo para determinar cómo establecer tales grupos (que fue la finalidad original del proyecto) habría producido resultados mucho mejores.

La creación de las expectativas apropiadas

A menudo se cita el temor de que consultar con los beneficiarios sobre sus problemas y sus posibles soluciones podría generar expectativas exageradas sobre lo que podría hacerse por ellos. En lugar de suscitar estas esperanzas, parece que los gobiernos y los organismos técnicos prefieren entregar los beneficios en el momento y lugar de su elección con objeto de no perder el control. Sin embargo, este procedimiento no les proporciona la seguridad de que entregarán los beneficios más necesarios; ni siquiera pueden asegurar si están haciendo lo correcto.

Si los gobiernos desean desempeñar papeles paternalistas y perpetuar la dependencia, entonces deberán esperar que los requerimientos y las expectativas de los ciudadanos se enfoquen en lo que los gobiernos (y los donadores extranjeros) pueden hacer por ellos. Un enfoque participativo por el contrario, espera un grado significativo de independencia por parte de la gente.

Al identificar y formular un proyecto, los organismos gubernamentales deberían presentar las iniciativas de desarrollo en términos de lo que se recibe de los beneficiarios, como comprometer los recursos locales para la creación del proyecto y, en especial, para su mantenimiento. Esto quiere decir que las dimensiones exactas, la programación en el tiempo y el propósito del proyecto deben resultar aceptable para la comunidad, porque, de no ser así, los compromisos de los recursos no se plantearán ni se mantendrán en pie. Esto proporciona una prueba del valor del proyecto, siempre que sean realistas las expectativas que tiene el gobierno respecto de lo

que puede movilizarse de las comunidades pobres. Un enfoque participativo significa incorporar a las personas en la toma de decisiones, pero también deberán incorporarse a la movilización y administración de los recursos. Los organismos deben ceder algún grado de control en este proceso, pero las ventajas de un programa acorde y cierto grado de independencia local deben compensar con creces. Si la gente del campo sabe que para crear un flujo de nuevos beneficios se requerirán contribuciones de su parte, las expectativas no deberán llevarse a los extremos. La movilización de los recursos locales debe producir más beneficios, más sostenibles, que si el gobierno procurase proporcionarlos sin contar con dicha participación.

LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN

Hasta cierto punto, ninguna cantidad de investigación previa al proyecto puede poner de manifiesto toda la información y los conocimientos necesarios para el diseño y la ejecución. En el proceso de realización de los proyectos surgirán nuevos datos y consideraciones, y el diseño y rediseño del proyecto debe ser lo suficientemente flexible para darles cabida. Sin embargo, la inversión se justifica sobre una base inicial y continua de conocimientos que proporciona la investigación sociológica y la económica, acorde con la investigación técnica que se requiere. Un proceso de diseño menos superficial en el caso de Gal Oya, por ejemplo, habría revelado que el área de distribución que debía rehabilitarse era 50 a 60% más grande que lo indicado en las cifras oficiales (que no contaban las tierras privadas o invadidas que estaban en cultivo). Si tal información hubiera estado disponible al principio, habría sido posible establecer calendarios y estimados de inversión más realistas y los planificadores habrían previsto las dificultades de establecer asociaciones de usuarios del agua cuando había que contar con diversas formas de tenencia de la tierra.

Desde su propio inicio, el proyecto del caso de Sri Lanka proporcionó el papel que podría desempeñar una "institución para la formación de conocimientos" como recomendación de David Korten, en este caso el Instituto de Investigación y Capacitación Agrarias.

Esto produjo las mismas ventajas que Cernea señala para el proyecto creado en México, donde el CIDER contribuyó con los estudios de base, la evaluación y las metodologías sociales, y facilitó a los directores una retroalimentación objetiva e ideas innovadoras para reorientar sus esfuerzos más fructuosamente conforme avanzara el proyecto. Un papel similar lo desempeñaron en Filipinas el Instituto de Cultura Filipina (Ateneo de Manila) y el Instituto Asiático de Administración para un programa de riego. Estos esfuerzos de investigación acción en las ciencias sociales representan una porción relativamente pequeña del costo total del proyecto, pero hacen mucho más productivo el resto de la inversión. La independencia de su punto de vista y los fundamentos teóricos de las instituciones para la formación de capacidades se traducen en importantes contribuciones, siempre que su personal colabore con los diseñadores y los directores del proyecto.

LOS ENFOQUES PARTICIPATIVOS PARA LA RECOPIACIÓN DE DATOS

La manera de buscar y evaluar la información puede ser, en sí, excesivamente "de arriba hacia abajo" y no participativa, lo que probablemente, reducirá el valor de la información. La encuesta por muestreo es una metodología muy conocida que se utiliza a menudo para recabar datos sobre las comunidades y sus problemas; sin embargo, como Gabriel Campbell, y sus asociados han demostrado con base en encuestas y reencuestas en Nepal, este enfoque puede contener muchos errores. Una manera de hacer que la recopilación de los datos sea participativa consiste en que, la gente del ámbito rural actúe manteniendo los registros de insumos y la producción agrícolas, como hizo el ARTI con los agricultores en Gal Oya con objeto de lograr una mejor comprensión del sistema existente de riego.

Puede haber métodos todavía más complejos para adquirir conocimientos sobre prácticas indígenas, incluso entre poblaciones con altos índices de analfabetismo, como John Hatch ha demostrado con sus trabajos entre campesinos bolivianos.⁴⁹ Si la recolección de los datos se hace de manera bastante convencional, entonces puede y debe verificarse con las comunidades sometidas a la encuesta, como la técnica descrita por Louise Fortmann en Botswana.⁵⁰ Este proceso puede corregir las interpretaciones erróneas de los datos y estimular a la población rural para remediar los problemas y las actitudes que los estudios foráneos ponen de manifiesto.

LAS CONTRIBUCIONES TÉCNICAS

Los funcionarios pueden coincidir en que la información socioeconómica de la población rural es útil en la planificación y en la operación de los proyectos, a la vez que seguirán mostrándose renuentes a abordar a los agricultores con conversaciones de carácter técnico, asumiendo que las personas con poca educación formal tienen poco que decir a este nivel. Sin embargo, como ya se ha demostrado, es posible que los aldeanos proporcionen observaciones valiosas, incluso sobre asuntos tan técnicos como el sitio más conveniente para una represa o la idoneidad de un método de construcción. Los antecedentes sobre las represas barridas por el agua en Nepal, Filipinas y México, ya mencionados, deben persuadir a los técnicos de que les conviene preguntar y escuchar a los campesinos en los aspectos que van más allá de lo puramente socioeconómico. La población rural puede equivocarse, pero también pueden hacerlo los ingenieros y los agrónomos.

Las soluciones técnicas indígenas pueden ser superiores a lo que la tecnología moderna puede ofrecer.

Esto lo demuestra la construcción de puentes colgantes en el distrito Baglung de Nepal. Allí, los comités locales utilizaron su propia tecnología para construir cabezas de puente con piedra, no con cemento, y fijar los tabloncillos con varillas de hierro de fabricación local. Tendieron puentes de hasta 100 metros de largo con cable de acero que les facilitó el gobierno, dos a tres veces más rápido que el departamento de obras públicas y a un costo de hasta la octava parte, utilizando la mano de obra y la tecnología de la comunidades

LA INFORMACIÓN ESPACIAL

Quizá debido a que los economistas realizan la mayor parte de la planificación y la evaluación de los proyectos, existe la tendencia a pensar en términos de sumandos y de buscar promedios y distribuciones de tipo estadístico. En el mundo real, donde vive y participa la gente, los lugares y las distribuciones espaciales tienen una importancia mucho mayor. En todos los proyectos en los que trabajé en Botswana, Costa Rica, Jamaica, Sri Lanka, Túnez y Yemen- muy poca de la información disponible se organizaba especialmente: Si los datos sobre los distritos o subdistritos existían, sólo consistían en promedios o sumas. La falta de mapas tuvo un efecto sumamente desconcertante en el proyecto de riego en Sri Lanka. Había que conocer las concentraciones de población, distancias y las distinciones, diseminadas por doquier, entre las áreas de preferencia y las poco aventajadas antes de poder emprender los esfuerzos organizativos. En el proyecto de desarrollo rural integral en Jamaica, apoyado por la USAID, la ignorancia de los factores geográficos impidió a todas luces la participación. El proyecto se planificó para abarcar ciertas cuencas hidrográficas, pero sus límites no coincidían con las fronteras de las unidades administrativas (parroquias) ni con las unidades sociales existentes (pueblos) que daban forma a la interacción y la cooperación. Tanto las organizaciones participativas como los criterios de elegibilidad del proyecto se concibieron en términos hidrológicos que no correspondían a las realidades sociológicas o administrativas que la gente conocía y comprendía. Así, una de las lecciones aprendidas es que, para apoyar las iniciativas participativas, hay que conocer tanto el mapa social como el mapa geográfico del área.

LA INFORMACIÓN HISTÓRICA

Los especialistas en el desarrollo tienden a pensar que comienzan a partir de una "tabla rasa" y que pueden hacer lo que les parezca más promisorio. En realidad, siempre hay de por medio antecedentes. Una razón para considerar la historia es que ésta incidirá considerablemente en la buena disposición de los beneficiarios para adoptar un papel activo en el proyecto.

La participación de los beneficiarios en el diseño y ejecución del proyecto es una manera de aplicar, al nuevo esfuerzo, los conocimientos de la experiencia pasada en materia de desarrollo. La población sabrá qué se ha intentado ya (si algo se ha intentado) y qué dio buenos resultados (si hubo algo que dio buenos resultados). Parece que existe casi una compulsión dentro de los organismos de desarrollo para confirmar el refrán de que "la historia se repite". De hecho, cuando los proyectos vuelven a inventar el agua tibia", por lo común terminan sin poder avanzar más allá del primer paso porque su plan ya fracasó de antemano. Gene Ellis relata el triste ejemplo de un equipo de diseño que planeó introducir el arado tirado por bueyes en Etiopía rural, pero no hizo esfuerzo alguno por saber si algo semejante se había intentado antes (si se intentó) y cuáles fueron los resultados (fracasó por las condiciones del suelo).

Los diseñadores del proyecto de desarrollo rural integral en Jamaica no aprovecharon la experiencia, positiva o negativa, de la autoridad de tierras del área de Christiana, que había iniciado sus trabajos 20 años atrás y continuaba funcionando en la misma área, aunque los propósitos de los proyectos eran casi idénticos.

EL TRABAJO CON LAS ORGANIZACIONES LOCALES

A menudo, las estructuras organizativas locales que podrían facilitar la participación en los proyectos son débiles o inexistentes. En Gal Oya, Sri Lanka, fue necesario introducir las asociaciones de usuarios del agua. Pero más frecuentemente de lo que esperaban los forasteros, hay estructuras institucionales que pueden apoyar el trabajo, o por lo menos desempeño de algún papel. Un organismo donador japonés planificó un proyecto en la parte norte de Filipinas, para área de 8 000 acres. Ignoró la existencia reconstruir la irrigación en un de las zanjas, que son grupos nativos de usuarios del agua que tienen un sistema eficaz de operación y mantenimiento. La reconstrucción habría destruido la infraestructura física y social que permitía el funcionamiento de estos grupos.

El proyecto jamaicano incluía medidas de conservación del suelo y mejoras agrícolas que debían canalizarse mediante alguna organización local, sin especificar cuál. Un equipo de Cornell evaluó a la sociedad agrícola de Jamaica (JAS), que tenía sucursales en el área del proyecto, y concluyó que sería un vehículo satisfactorio, ya que representaba a los agricultores que estaban familiarizados con el área. Sin embargo, la administración del proyecto optó por establecer organizaciones nuevas. Irónicamente, estos nuevos 11 comités de desarrollo" tuvieron que integrarse mediante reuniones de los capítulos de las JAS, y después de dos años ambas organizaciones eran prácticamente idénticas. El proyecto terminó describiendo su esfuerzo como la "revitalización" de las unidades de la JAS.

No todas las organizaciones existentes, especialmente las más informales, son canales idóneos para los programas de desarrollo formales. Pero resulta ventajoso trabajar con las instituciones establecidas a nivel local, donde existan y sean razonablemente congruentes con los fines un estudio de 164 proyectos de desarrollo del proyecto. Cernea hizo un estudio de 164 proyectos de desarrollo rural del Banco Mundial en 37 países y encontró que más de 40% previó la creación o fortalecimiento de algún tipo de grupos de agricultores. "El principal motivo de la presencia de tales disposiciones en los proyectos, en ausencia de una política formal, fue la percepción intuitiva o la convicción empírica del personal individual participante en el diseño o en la evaluación preliminar de los proyectos, de que el proceso de desarrollo necesita confiar en la estructura de autoorganización de los pequeños productores en apoyo de sus propios intereses y con objeto de promover a la misma".

Existe un acervo de pruebas cada vez mayor de que tales organizaciones son productivas. El estudio del Banco Mundial de 25 proyectos agrícolas terminados, reportado por Cernea y citado anteriormente, encontró que las organizaciones de base eran el factor principal que contribuía a la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios del proyecto, mientras que su ausencia se identificó como una causa clave de la falta de sostenibilidad.

¿Cuáles son las características de las organizaciones locales que tienen la mayor probabilidad de funcionar provechosamente? Esta pregunta ha sido abordada analizando una muestra de 150 organizaciones de desarrollo en todo el mundo.

- Los *modos de operación informales* generalmente tenían más éxito que los formales Los procedimientos y los papeles altamente formales por lo usual redujeron el control por parte de los integrantes que desconocían los procedimientos, permitiendo que las élites pudieran dominar con mayor facilidad.

- El desempeño era mejor cuando la *toma de decisiones* en las organizaciones se distribuía entre un comité ejecutivo (o conjunto de comités), y una asamblea general de todos los miembros. El modo de operación puramente ejecutivo generalmente fracasaba, al parecer, porque limitaba la participación de los miembros.
- Los vínculos horizontales en organizaciones similares al mismo nivel, y los *vínculos verticales* en las organizaciones en posiciones superiores o inferiores condujeron a un sistema de organización con capacidad y estabilidad mayores. Las organizaciones "desvinculadas" que funcionaban aisladamente tenían en general poco éxito.
- El tamaño no era un factor significativo para explicar el éxito organizativo. Los logros ligeramente más elevados de las organizaciones más grandes probablemente fueron consecuencia, no causa, de su éxito. Por otro lado, las organizaciones pequeñas que estaban vinculadas vertical y horizontalmente obtuvieron algunas de las calificaciones más altas.
- La vinculación con los organismos gubernamentales en sí no contribuyó a un mayor éxito. Las organizaciones más "vinculadas" estaban bajo el control de los funcionarios, no de los miembros o líderes, y esto garantizaba el fracaso. La vinculación con el gobierno, cuando las organizaciones locales tenían conexiones con otras asociaciones al mismo nivel o a nivel diferente, sí tuvo resultados positivos.
- Una de las explicaciones estadísticamente más fuertes de la contribución de las organizaciones locales a los objetivos de desarrollo rural fue su ímpetu: ¿quiénes tuvieron la *iniciativa* de fundarlas? Las organizaciones establecidas por miembros o líderes comunitarios obtuvieron calificaciones mucho más altas en su desempeño que las creadas por organismos foráneos.
- Cuando los organismos gubernamentales o no gubernamentales trabajaban por establecer organizaciones locales mediante *catalizadores* -gente especialmente reclutada, capacitada y ubicada para trabajar con las comunidades de manera no burocrática- los resultados eran casi tan buenos como cuando las organizaciones se iniciaron entre las propias comunidades.

Es importante que cualquier organismo muestre flexibilidad al trabajar con tales instituciones.

Las organizaciones no gubernamentales suelen ser más eficaces en este sentido. La forma exacta de organización que será apropiada variará de un proyecto a otro, pero probablemente será necesaria alguna forma de ella.

Es mejor comenzar buscando los canales que ya existen, porque la población local ha movilizado a través de ellos sus recursos y resuelto sus problemas.

Proceder en forma realista

Cuando una organización existente se identifica para participar en un proyecto o se integra una nueva, puede presentarse la tentación de abrumarla con muchas responsabilidades. Esto debe evitarse, y las actividades participativas deben ser consistentes con las estructuras disponibles. En el proyecto de Botswana, se preguntó por qué no funcionaban los grupos establecidos por el gobierno para manejar pequeñas represas. Parte de la respuesta fue que los grupos debían recaudar una tarifa fija por todos los animales que bebían en ellas, para sufragar el mantenimiento de las instalaciones. Resultó que la tarifa era mucho más elevada de lo necesario, ya que los trabajos de mantenimiento podían efectuarse por medio del trabajo voluntario o por recaudaciones ocasionales *ad hoc*, prácticas que son mucho más aceptables en

la economía semimonetarizada de la Botswana rural. Los grupos de las represas, no se reunían regularmente como debían porque éstas eran fuentes de agua importantes únicamente durante pocos meses del año, y los miembros estaban ausentes durante una parte del mismo. Resulta claro que el gobierno había entendido mal el contexto en el cual delegaba, con las mejores intenciones, la responsabilidad administrativa en los agricultores. Un análisis del nivel vigente ("estado del arte") en 150 casos de África, Asia y América Latina encontró una relación consistente, cualitativa y cuantitativa, entre las funciones múltiples y el desempeño de las organizaciones locales. Pero esto no quiere decir que las organizaciones deban comenzar desempeñando muchas funciones. Las pruebas parecen sugerir que las organizaciones locales exitosas empiezan con el desempeño de una o pocas actividades sobresalientes. Cuando las desempeñan correctamente y cuando los miembros adquieren mayor experiencia y confianza en su organización, el alcance de su actividad puede y, muy probablemente, debe ampararse. Sin embargo, la dirección y el ritmo de tal expansión debe ser decisión de los miembros y líderes, no de los forasteros.

A veces el diseño del proyecto es inconsistente con sus intenciones participativas. En el proyecto jamaicano, todas las medidas de conservación del suelo se financiaron y realizaron en forma individual, si bien los beneficios hubieran sido mayores si todos los agricultores que residían en las laderas de las colinas hubieran invertido simultáneamente en esas medidas. Por lo tanto, los canales grupales por cuyo medio el proyecto procuró trabajar resultaron superfluos para sus programas de conservación (y agricultura). Al carecer de un concepto integrador, no es de admirar que las organizaciones nuevas no echaran raíces.

Evitar la apropiación ilegítima por parte de intereses ajenos

Muchas personas ya están advertidas de los peligros de que los forasteros, que son quienes tienen en sus manos el financiamiento, puedan adueñarse de los líderes, e incluso de las ideas, de las comunidades para desviarlos hacia prioridades y consideraciones ajenas. Esto se contempla como una apropiación ilegítima de los esfuerzos del desarrollo. En el caso inverso, los líderes locales de los grupos más aventajados pueden apoderarse de los esfuerzos del proyecto cuando éste adopta un enfoque participativo. Esta situación se reportó en el caso del PIDER, si bien se introdujeron medidas especiales a fin de obtener una perspectiva más equilibrada de las necesidades de la población. Una metodología similar se elaboró para llevar a cabo el proyecto de conservación y utilización de recursos en Nepal. Los representantes de las aldeas cercanas reciben una invitación para asistir a una reunión de planificación, donde se especifica que algunos de los representantes deben ser mujeres, mientras que otros deben provenir de las castas inferiores. Luego de que la asamblea se reúne en sesión plenaria durante algún tiempo, se divide en tres grupos de discusión: uno para los hombres de las castas más altas, uno para los hombres de las castas más bajas, y uno para las mujeres.

Hasta aquí, las pruebas de campo han señalado que los criterios y las necesidades de los sectores marginados pueden conocerse mejor de esta manera para poder incluirlos en los procesos de planificación.

Aunque resulta conveniente evitar que los planes y los beneficios del proyecto sufran una desviación por parte de los elementos más pudientes de la sociedad rural, no debe suponerse que este estrato siempre se opondrá a que progresen los estratos más bajos, ni tampoco que sea fácil superar su eventual intromisión. En un estudio comparativo de 41 casos en siete países,

la Development Alternatives, Inc., encontró que, en casi todos, "la estructura local del poder participó activamente en la nueva iniciativa de desarrollo o la aprobó formalmente". Como lo descubrió Robert B. Charlick, también en un número similar de casos donde se aplicaron las técnicas de la *animación rural*, la participación del liderazgo tradicional no tuvo una correlación positiva ni negativa con la eficacia del proyecto ni con la distribución de los beneficios. Aunque uno debe mantenerse alerta ante el peligro potencial de que la élite local acapare los beneficios, es más lógico procurar que los líderes existentes asuman la responsabilidad de rendir cuentas ante sus representados, en lugar de tener líderes "charros" como representantes de los marginados.

Evitar la dependencia

Cuando los organismos donadores o gubernamentales trabajan con las organizaciones locales, su manera de entregar o retener los fondos probablemente creará una actitud mental de dependencia, que es la antítesis del desarrollo. La estrategia de la "independencia apoyada" trata de fomentar la autosuficiencia en las organizaciones locales. Para lograr algún grado de autonomía, las organizaciones deben movilizar algunos de sus propios recursos y no depender por completo de las fuentes externas. Además, los gobiernos y los organismos donadores necesitan estar dispuestos a dejar que las organizaciones cometan sus propios errores para que puedan aprender de ellos. Este consejo es difícil de aceptar, pero lo será menos si se reconoce que los funcionarios y sus organismos también son falibles.

Algunas organizaciones, probablemente, serán más lentas que otras.

En estos casos, será más eficaz trabajar con los grupos que están procediendo bien y confiar principalmente en el efecto del ejemplo para motivar a los más lentos. Los buenos ejemplos persuaden e instruyen más que las peroratas. El programa sumamente exitoso de agua potable con base en la autoayuda, en Malawi, que ha hecho llegar agua de buena calidad a más de 500,000 personas a un costo relativamente bajo, en el plazo de 10 años, comunica el siguiente mensaje a las comunidades: "Este no es el esquema del gobierno para el agua potable, es el de ustedes. Sólo funcionará si ustedes están dispuestos a trabajar. Y son ustedes, no el gobierno, quienes tomarán la decisión de organizarse en comités para decidir el orden de participación de las diferentes aldeas". Si ciertas comunidades tienen dificultades u obstáculos que superar, posiblemente necesiten y merezcan atención o ayuda especial. El movimiento de Saemaul Undong, en Corea, clasifica la ayuda que da a las comunidades de acuerdo con su nivel de avance. Pero el propósito central es contribuir a una mayor iniciativa y capacidad local para mejorar la producción y la calidad de vida.

La reorientación de las burocracias

Pocos organismos gubernamentales tienen la buena disposición y la capacidad para trabajar cooperativa y responsablemente con los beneficiarios. Es común que los planificadores, administradores y técnicos contemplan a la gente, de alguna manera, como "el problema", y que consideren que son ellos mismos los que tienen "la solución". En la práctica, la situación puede ser al revés: las actitudes y las actuaciones de los funcionarios gubernamentales suelen constituir barreras al cambio para el desarrollo. La no cooperación o la llamada resistencia al cambio por parte de la población puede ser el efecto reflejo de experiencias negativas con anteriores programas gubernamentales, enfoques condescendientes y consejos fundamentales en una

información inadecuada. Es probable que el comportamiento de la gente sea una medida de adaptación a un ámbito inseguro o impredecible en el que se incluye la conducta del personal gubernamental.

Sea cual fuere la génesis de la alienación entre los burócratas y la población, poner fin a la misma requiere cambios paulatinos y medidas de esfuerzo por ambos lados. En la medida en que es posible estimular a la gente para que asuma la responsabilidad del desarrollo de autogestión, cambiarán los estereotipos negativos que se tienen de los campesinos o los analfabetos. El pueblo adquirirá además algún poder de gestión si el gobierno valora sus actividades que economizan o generan recursos. He observado que el comportamiento y las actitudes de algunos funcionarios pueden mortificarse por medio de demostraciones de seriedad y destreza por parte de la gente en el momento de tratar los problemas locales.

La mayoría de los organismos tienen una doctrina -más comúnmente implícita que explícita- que prescribe los fines y los medios preferidos, proyecta una autoimagen específica y modela las relaciones con los grupos de clientes, fomentando o desalentando la participación. Por ejemplo, una doctrina clásica, implícita en la mayoría de los departamentos forestales, es que su tarea consiste en proteger a los árboles de la población. Resulta casi impensable que tales departamentos trabajen con quienes residen en, o cerca de los bosques con esquemas de administración comunitaria. (Los llamados proyectos forestales "sociales" contrastan con la mayoría de las actividades forestales sancionadas por el gobierno, que hacen hincapié en las operaciones comerciales en gran escala y en el monocultivo en bloque.) Sin embargo, el fuerte apoyo financiero que se ha prestado en los últimos años a los proyectos forestales sociales, los múltiples esfuerzos que se han llevado a cabo para estimular los cambios institucionales correspondientes y el movimiento para tomar en cuenta los factores sociológicos que inciden en el comportamiento de la gente hacia los árboles han comenzado a lograr algunos cambios, incluso en las burocracias forestales más atrincheradas. Es triste, pero verdadero: la mayoría de los organismos gubernamentales en todas partes del mundo no están orientados hacia un trabajo eficaz con los beneficiarios, sino que vienen arrastrando una larga historia de relaciones paternalistas o tecnocráticas (o bien autoritarias) con sus poblaciones. Al buscar la promoción de métodos más participativos del desarrollo, no debe esperarse que los organismos respectivos cuenten, de hecho con la capacidad y la motivación necesarias. Por supuesto que las diferencias en sus actitudes y desempeño actuales indicarán cuanta reorientación puede requerirse para obtener el esfuerzo cooperativo de desarrollo con los beneficiarios. En otra publicación he analizado una estrategia de reorientación burocrática que probablemente será necesaria como parte de la iniciativa de un proyecto más vasto. También es probable que los organismos donadores requieran alguna reorientación en sus propias prácticas, reglas, incentivos y procedimientos de personal si desean apoyar coherentemente los proyectos participativos.



**FACULTAD DE INGENIERIA U.N.A.M.
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA**

**DIPLOMADO EN SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES
RURALES**

**MÓDULO I
ATENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

TEMA: DISEÑO DE PLANES

**COORDINADOR GENERAL:
M. I. ARTURO JIMÉNEZ RAMÓN**

**COORDINADOR DEL MÓDULO I:
ING. SERGIO ENRÍQUEZ ZAPATA**

**Noviembre de 1999
Zacatecas, Zac.**

SÉPTIMA PARTE

EVALUACIÓN NOTA DEL COORDINADOR

Algunos especialistas del desarrollo todavía creen que el hecho de tomar en cuenta las consideraciones sociales implica un aumento importante de los costos, mientras que ofrece apenas para el proyecto la expectativa de algunos beneficios inciertos, no cuantificables ni comprobables. Los primeros capítulos de este libro han demostrado que, caso tras caso, esta suposición es falsa. Por un lado, cuando no se considera el contexto social y cultural de un proyecto, ello puede traducirse en un diseño inapropiado en el mejor de los casos (y en la hostilidad de los usuarios en el peor de ellos). Por el otro, esta omisión suele producir proyectos que a fin de cuentas resultan ineficaces y son objeto de rechazo tanto por parte de sus supuestos beneficiarios como por parte de los organismos públicos que invirtieron en ellos. Por esta razón, en todos los capítulos de esta obra se ha insistido en la necesidad de incorporar los conceptos sociológicos y antropológicos al diseño de los proyectos desde el principio. 1 El reflexivo capítulo de Kottak ofrece aún más pruebas para apoyar este argumento, las cuales se basan en una revisión cabal de 68 evaluaciones primarias de proyectos terminados. La revisión se realizó con objeto de aprovechar los beneficios de una mirada retrospectiva para diseñar mejores propuestas, culturalmente más sensibles". Kottak analiza proyectos que fracasaron y proyectos que tuvieron éxito. Por medio del análisis secundario de los resultados *ex post* de ambos tipos de proyectos, Kottak logra demostrar en forma concluyente que el análisis sociocultural puede contribuir a aumentar considerablemente las probabilidades 'del éxito esperado.

El beneficio del análisis realizado es mensurable, en algunos casos, en términos económicos concretos: Kottak encontró que el promedio de la tasa de rendimiento económico de los proyectos de desarrollo rural que incorporaron el análisis sociocultural fue más del doble de la tasa de los proyectos que no recibieron una asesoría sociológica adecuada.

Kottak señala que la "orientación hacia la gente" exige mucho más que simplemente estimular su participación directa en el diseño y ejecución de los proyectos. Muchos de los principios fundamentales de la estructusocial, que están explícitos en los modelos sociológicos, se encuentran en la práctica cultural y no necesariamente serán expresados conceptualmente por los miembros de un grupo cultural; sin embargo, que comprender dichos principios y tomarlos en cuenta al diseñar y ejecutar las intervenciones para el desarrollo. Las reglas de residencia, división del trabajo, parentesco, distribución de los recursos en formas culturalmente determinadas, administración de recursos de propiedad y uso colectivos, y otros elementos básicos de los que se ocupa Kottak, varían enormemente de un área geográfica a otra. El análisis retrospectivo de los resultados de los proyectos confirma cuán esencial es que los expertos técnicos reconozcan y aborden esta variabilidad cultural con la ayuda de los sociólogos profesionales.

La disección que realiza Kottak de los proyectos pasados le permite especificar cuáles variables sociales y enfoques han resultado decisivos para el éxito o el fracaso de un proyecto y, por lo tanto, deberían incorporarse indefectiblemente a los proyectos futuros. Así, sus conclusiones de que la ingeniería social bien fundamentada y culturalmente orientada resultó tan importante como las consideraciones técnicas o financieras para la elaboración de los proyectos no solamente constituye un diagnóstico, sino también una vigorosa recomendación.

XII. CUANDO NO SE DA PRIORIDAD A LA GENTE:

ALGUNAS LECCIONES SOCIOLÓGICAS DE PROYECTOS TERMINADOS

CONRAD PHILLIP KOTTAK*

Este capítulo se basa en mi análisis inicial (1985) de los resultados selectos de evaluaciones *ex post*, así como en dos estudios comparativos posteriores de los informes de proyectos elaborados por el Banco Mundial y la USAID para determinar la función y el valor de los conocimientos sociológicos en las diversas etapas del ciclo del proyecto. El experto social desempeña la función única de identificar la organización social y aprovecharla para apoyar el éxito del proyecto. La organización social del área del proyecto, en sus aspectos tanto formales como informales, constituye una variable decisiva en el ámbito del desarrollo que puede permanecer oculta si el analista social no interviene para sacarla a la luz. En muchos casos, los equipos de desarrollo que carecen de facultades sociológicas contemplan a los participantes del proyecto como una mera colección de personas beneficiarios potenciales, por supuesto- y no como grupos estructurados de individuos activos que cuentan con sus propias estrategias, formas organizativas, creencias, percepción de necesidades motivaciones y deseos de ayudar a planificar y realizar cambios que afectarán su propia vida y la vida de las generaciones venideras.

La conclusión y la recomendación más amplia de este estudio se refieren a la necesidad generalizada de incorporar estrategias sociales en el desarrollo económico. Hay que corregir este problema del diseño social deficiente en la innovación. En lo posible, cada proyecto debe contar con una estrategia de diseño y ejecución socialmente orientada y culturalmente apropiada. La ingeniería social es tan importante como lo son las consideraciones técnicas o económico-financieras. Son demasiadas las necesidades locales que requieren solución, de modo que no tiene caso desperdiciar los recursos financiando proyectos que no son apropiados para determinados lugares, pero que sí son necesarios en otra parte, o bien, no son necesarios en ninguna. El presente capítulo se originó en un estudio que examinó la relación entre la adaptación sociocultural de los proyectos que tenían éxito económico y la idoneidad del análisis social previo al proyecto. Los resultados demuestran que prestar atención a los aspectos de la compatibilidad sociocultural resulta muy rentable en términos económicos entre otros marcadores, en tasas de rendimiento económico dos veces más elevadas que las de los proyectos socialmente insensibles o poco adecuados. La planificación sociocultural para el desarrollo económico no sólo es deseable desde, el punto de vista social: está comprobado que mejora la relación de costos y beneficios. Es mi creencia, que comparto con todos los que hemos colaborado en este volumen, que la gente debe ser la consideración número uno en todas las etapas de los proyectos de desarrollo que la afectan. Dar prioridad a las personas en las intervenciones para el desarrollo implica averiguar cuáles son las necesidades de cambio que ellas consideran fundamentales; identificar, los objetivos y las estrategias para el cambio que resulten culturalmente compatibles; desarrollar diseños para la innovación que sean socialmente apropiados, practicables y eficientes; utilizar los grupos y organizaciones existentes, no oponerse a ellos; aprovechar el monitoreo y la evaluación informales de los proyectos durante su ejecución por parte de los participantes, y recabar información detallada antes y después de la ejecución con objeto de poder determinar con precisión el efecto socioeconómico. Estas tareas ilustran, valiéndose de factores específicos, la necesidad de la

continua intervención de los conocimientos sociales profesionales, desde la identificación hasta la evaluación del efecto.

La presente síntesis demuestra que los diseños sociales apropiados para la ejecución del proyecto, así como la sensibilidad a los temas sociales, representan igualmente beneficios financieros que pueden cuantificarse a partir de, por ejemplo, medidas tales como la tasa de rendimiento económico y la sostenibilidad a largo plazo del flujo de beneficios. Así, la importancia del diseño social se confirma, una vez más, en los estudios comparativos, ya sea que éstos se basen en el análisis estadístico o en el análisis de casos; y con ello se reafirma la creciente creencia no sólo en el Banco Mundial y otros organismos internacionales de desarrollo, sino también en las firmas consultoras y en los países en desarrollo en general, de que el análisis y la ingeniería sociales apropiados conducen a resultados positivos tanto sociales como económicos. Sin embargo, aquí cabe una advertencia. Si bien los expertos sociales pueden ofrecer generalizaciones y recomendaciones valiosas por lo que se refiere a diversos subsectores, áreas del mundo y sistemas sociopolíticos específicos, cada proyecto necesita un análisis social específico que refleje sus características y objetivos particulares.

Es casi seguro que una mayor aplicación de los conocimientos sociales ha sido indicada por parte de los organismos internacionales de desarrollo; no obstante, la carga más penosa, que consiste en incorporar los conocimientos sociológicos a todo el ciclo del proyecto, descansará sobre los organismos y los gobiernos receptores de los créditos, en la medida en que deben identificar, elaborar, diseñar, ejecutar y evaluar socialmente y con mayor cuidado sus programas de desarrollo. En este sentido, la participación de antropólogos y sociólogos locales, como parte de los recursos informativos específicos de cada país anfitrión, será de especial importancia.

EL ANÁLISIS SECUNDARIO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN SOCIAL

Este capítulo examina mis propios análisis, y otros más recientes, de las evaluaciones primarias que se realizaron en los proyectos de desarrollo terminados, con la finalidad de aprovechar los beneficios de la mirada retrospectiva que permitirán diseñar propuestas de desarrollo mejores y culturalmente más sensibles. El Banco Mundial realiza varios tipos de estudios de evaluación. Al concluir cada proyecto, se elaboran dos documentos. El primero, el informe final de proyecto (PCR) lo elabora el país prestatario, a veces con apoyo de la división del Banco que fue responsable del proyecto. (Antes los redactaban los funcionarios del Banco.) En su mayoría, no utilicé estos informes en mi estudio de 1985. El segundo documento del Banco, el informe de auditoría sobre el rendimiento del proyecto (PPAR), no está a cargo de las personas del proyecto sino de un departamento independiente de la institución, el de evaluación de operaciones (OED), que depende directamente de los directores ejecutivos del Banco. En este documento se comparan los logros efectivos del proyecto con los objetivos propuestos en la etapa de evaluación preliminar. El PPAR se envía también a los gobiernos prestatarios. Los informes de la USAID, comparables a los PCR y PPAR, se utilizaron en 1987 para un estudio de 212 proyectos apoyados por esta organización.

Un tercer tipo de investigación que realiza el Banco se denomina informe de evaluación de efectos (IER). Esta investigación difiere de los otros dos ejercicios evaluativos. Se lleva a cabo exclusivamente para los proyectos seleccionados, y se realiza solamente a los cinco años o después de haber concluido el proyecto y la redacción del PPAR. Además, las evaluaciones económicas enfocan con mayor amplitud los efectos sociales y económicos generales que perduran en el área

del proyecto luego que éste ha terminado. Las evaluaciones de efecto se han realizado en muchos casos con la participación de sociólogos y antropólogos, y proporcionan ejemplos útiles del análisis social que se hace en el Banco. Veinticinco de estos IER formaron la base del estudio de Cemea, en 1987, de las "Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development".

La revisión que aquí presento incluyó el análisis del contenido de 68 informes evaluativos *ex post* - 57 PPAR y 11 IER-, para descubrir las principales lecciones relacionadas con las variables socioculturales de los proyectos de desarrollo rural que recibieron apoyo del Banco.

Además, examiné 14 informes de evaluación preliminar de proyectos para poder apreciar con mayor exactitud la medida en que el análisis sociocultural intervino en el diseño inicial de los proyectos.

Debe subrayarse el hecho de que los, 68 informes de proyecto que revisé se escogieron a propósito para facilitar la identificación y comprensión de los aspectos sociales y culturales del diseño, ejecución y efecto de los proyectos. Los PPAR individuales se seleccionaron para el análisis secundario a partir del criterio de la calidad, detalle y profundidad del material relativo a los temas sociales, no para conformar una muestra aleatoria o determinar frecuencias. Aunque mis intenciones eran las de obtener una vasta representatividad geográfica y sectorial entre los proyectos, las conclusiones de mi estudio deben considerarse ejemplos de problemas particulares antes que generalizaciones representativas, en sentido estadístico, del universo completo de los proyectos apoyados por el Banco, ya que no lo son siquiera de los de desarrollo rural. Además, la mayor parte de los que se evalúan aquí se diseñaron durante la década de los sesenta y a principios de los setenta, cuando la comunidad del desarrollo aún no estaba tan convencida, como ahora lo está, sobre el valor de los conocimientos sociales para su aplicación en todo el ciclo del proyecto. Los más recientes han prestado mayor atención a los aspectos de la compaginación sociocultural y de las estrategias socialmente apropiadas. No obstante, mis principales conclusiones se han reproducido en estudios comparativos que incluyeron más de 200 proyectos de similar diversidad y amplitud geográfica.

Las lecciones que se exponen aquí (algunas de las cuales suscriben las propuestas que se formulan en los capítulos precedentes) se obtuvieron de las experiencias positivas en las que las estrategias sociales apropiadas para el diseño o ejecución del proyecto resultaron ser un ingrediente clave para el éxito del mismo, así como de situaciones negativas escogidas en las que los diseñadores de los proyectos eran menos conscientes la organización social de los beneficiarios. Las lecciones se extraen, pues, de la experiencia pesadas si bien el estudio de los proyectos apoyados por la USAID se enfocó en los informes del pasado reciente, elaborados principalmente en 1985 y 1986. El lector también deberá tener presente que algunos de los efectos de estos proyectos eran imprevisibles, y que probablemente ni siquiera el análisis social hubiera podido anticiparlos.

Muchas de las experiencias que se dan a conocer aquí ilustran la tendencia de abordar los factores técnicos y financieros descuidando los aspectos sociales. Quizá el hallazgo más significativo de mi estudio de restar atención a las cuestiones sociales, lo que supuestamente mejora la adaptación sociocultural y da como resultado una mejor estrategia social para el desarrollo económico, es rentable en términos económicos: las tasas de rendimiento económico, en promedio, de los proyectos que eran socioculturalmente compatibles y se basaron sobre la comprensión y el análisis adecuados de las condiciones sociales, duplicaron con creces las tasas de los proyectos socialmente incompatibles y mal analizados. ¿Cómo evalué la compatibilidad o incompatibilidad sociocultural?

Muchos PPAR e IER declararon frecuente y explícitamente que ciertas características el diseño de la ejecución del proyecto eran culturalmente inapropiadas o impracticables. Para cada proyecto tuve que tomar en cuenta si era socioculturalmente compatible o no, con base en las declaraciones explícitas que encontré en los documentos primarios o en mi propia identificación de una notable falta de coincidencia entre los objetivos o estrategias operativos del proyecto y la cultura local. Debido a que ninguno de los que están diseñados para el cambio puede resultar completamente compatible con la tradición, los proyectos se identificaron como incompatibles únicamente cuando la falta de coincidencia social era obvia y considerable.

Algunos ejemplos bastarán para aclarar este procedimiento de codificación. Varios proyectos africanos supusieron, indebidamente, que las unidades participantes serían granjas pequeñas de familias nucleares del tipo europeo, no familias extensas y grupos dinásticos.

Un intento de reasentamiento en Etiopía no prestó atención alguna a los incentivos o tradiciones al pretender que pastores nómadas se transformaran de inmediato en agricultores sedentarios. Un proyecto asiático promovió el cultivo de plantas que no figuraban en la tradición en áreas donde los requerimientos laborales de los nuevos cultivos competirían directamente con los del arroz, el producto alimenticio básico. Algunos de estos planes ignoraron o hicieron suposiciones contraproducentes sobre el papel de la mujer en determinada modalidad de producción y distribución.

La compatibilidad sociocultural y las demás variables sociales, culturales y socioeconómicas que utilicé en mi estudio fueron elaboradas independientemente de la tasa de rendimiento económico. Fue solamente después de terminar la codificación social que procesé la información disponible en los documentos del Banco. Esta información analizaba en términos de tasas de rendimiento los datos básicos que usualmente se presentan en una hoja aparte. Este procedimiento ayudó a eliminar la posible tendencia a calificar de socialmente incompatibles a los proyectos que eran fracasos económicos. De hecho, las tasas de rendimiento para los proyectos evaluados como culturalmente incompatibles oscilaron entre valores negativos y 59% -la tasa más alta del estudio-, mientras que las tasas para proyectos que recibieron la calificación de compatibles oscilaron entre negativas y 47%.

La distribución regional y sectorial de los informes considerados en mi estudio se presenta en el cuadro XII. 1.

En la medida en que la sensibilidad social y la idoneidad cultural constituyen aspectos clave de este trabajo, es necesario identificar desde el principio los factores que abarcan estos términos. Las principales dimensiones socioculturales del desarrollo económico incluyen las organizaciones sociales (tanto formales como informales) de la población del área del proyecto; aspectos de estratificación, jerarquización y etnicidad; división, de acuerdo con el sexo, de los papeles y del trabajo, y sistemas de valores y motivaciones, en especial por lo que se refiere a las costumbres de producción e intercambio. Debido a que el subcampo conocido como antropología económica se ocupa de los sistemas de producción, distribución, consumo y motivaciones económicas en las áreas rurales de los países en desarrollo, el trabajo aplicado del antropólogo abarca una parte del mismo territorio que cubren el economista agrícola, el agrónomo o el microeconomista. Comprender este territorio resulta de importancia decisiva para el diseño exitoso de los proyectos, independientemente de que el experto que realiza el estudio sea un economista socialmente sensible o un antropólogo especializado en economía. Las inquietudes antropológicas también se vinculan con el análisis político en el sentido de que las tradiciones y los procesos culturales

nacionales, incluida la política gubernamental, son importantes para el éxito del proyecto. No obstante, los datos primarios disponibles para mi estudio no estaban suficientemente detallados para permitirme examinar este vínculo. (Algunas cuestiones políticas fueron analizadas por Cernea, en 1987, y por el estudio de la USAID.) También debe señalarse que muchos de los proyectos revisados en todos los estudios secundarios eran deficientes por toda una serie de razones, entre las que figuraban errores en la planificación y en la ejecución, y no exclusivamente porque su ingeniería social resultara inadecuada. Por el contrario, no existe motivo alguno para esperar que incluso el análisis social más esmerado pueda contribuir al éxito de un proyecto cuyo diseño técnico o económico es deficiente.

En mi estudio de 1985 procuré cuantificar las dimensiones socioculturales de los proyectos descritos en los documentos de evaluación *ex post* mediante la articulación de ciertas variables y la codificación de los casos. Los análisis de éstos esclarecerán los criterios que utilicé para calificar esos aspectos como compatibilidad o adaptación sociocultural.

Algunas de las variables culturales y socioeconómicas específicas que se consideraron fueron las siguientes:

- Compatibilidad del proyecto con las condiciones socioculturales del área destinataria;
- problemas con los incentivos para participar en el proyecto;
- cálculo erróneo de la disponibilidad de la mano de obra,
- éxito en la recaudación de tarifas;
- problemas relacionados con el descuido de los papeles de la mujer, la estratificación y la etnicidad;
- problemas con la tenencia de la tierra;
- uso de grupos de participantes o de cooperativas existentes;
- calidad e idoneidad del diseño sociocultural;
- calidad e idoneidad de la ejecución;
- flexibilidad notable durante la ejecución;
- efecto sobre la equidad (distribución relativa de la riqueza).

Por supuesto, la evaluación de la compatibilidad cultural como ejercicio *ex post*, en especial cuando no hay suficiente información en los reportes de auditoría u otras evaluaciones, es un esfuerzo un tanto subjetivo. Lo importante no es contabilizar porcentajes engañosamente precisos, sino identificar las tendencias y los problemas de los procesos de los proyectos, así como los mecanismos mediante los cuales es posible incorporar en forma rutinaria una mejor adaptación social en la elaboración y evaluación preliminar de los proyectos.

**CUADRO XII. I. Distribución de los informes evaluativos
por región y por sector**

Región y sector	Número	Porcentaje
Región		
África	33	48.5
Asia	16	23.5
América Latina y el Caribe	11	16.2
Otras	8	11.8
TOTAL	68	100.0
Sector		
Riego	18	26.5
Desarrollo rural		
agrícola y multisectorial	19	27.9
Reasentamiento	12	17.6
Ganadería	12	17.6
Pesca	3	4.4
Otros	4	5.9
TOTAL	68	99.9

EL DISEÑO SOCIAL PARA LA INNOVACIÓN

Las estrategias de diseño social que proponemos aquí, a partir de los éxitos y los fracasos del pasado, son aplicables a *todos* los tipos de proyectos. En mi estudio de 1985, los 30 proyectos (del conjunto de 57 PPAR) en los cuales se estimó que el diseño era compatible con las condiciones locales de tradición cultural y socioeconómicas en el área beneficiaria obtuvieron una tasa estimada de rendimiento, en el momento de la auditora, de 18.3%, comparada con 8.6% para los 27 proyectos en los que se identificaron incompatibilidades socioculturales. Una vez más, es necesario aclarar que, en la medida en que los informes examinados se seleccionaron en forma no aleatoria, este dato carece de valor como estadística "dura", basada en una muestra probabilística; se trata, más bien, de un indicador de la tendencia que puede resultar significativo para una reflexión subjetiva. Creo, sin embargo, que una muestra aleatoria de los proyectos de desarrollo en todas las partes del mundo también manifestaba una estrecha asociación entre la estrategia social adecuada y el éxito económico.

La falacia de la innovación excesiva.

Los proyectos exitosos parecen evitar lo que podría llamarse la falacia de la innovación excesiva; de hecho, podrían contemplarse como una aplicación, en las ciencias sociales, de la regla formulada por el paleontólogo A. S. Romer para explicar el origen de los vertebrados terrestres.⁴ La regla de Romer afirma que los antecesores de los animales terrestres vivían en charcos que desaparecían durante las épocas de sequía. Las patas evolucionaron a partir de sus aletas, no con el fin de que vivieran permanentemente sobre la tierra, sino para permitirles regresar al agua a medida que los charcos se secaban uno tras otro. En otras palabras, una característica que resultaba esencial para la vida terrestre se originó con objeto de conservar la existencia acuática.

Los teóricos de sistemas, los paleobiólogos y los científicos sociales, por igual, han utilizado la regla de Romer para predecir y explicar el cambio. La lección general es que el objetivo de la estabilidad puede ser el principal motor del cambio. La evolución tiene lugar por incrementos parciales a medida que los sistemas mutantes procuran conservar su estado (a medida que cambian paulatinamente). Debido a que el desarrollo económico es, después de todo, simplemente otro término para describir la evolución socioeconómica (planificada), la regla de Romer resulta aplicable en este contexto. Aplicar la regla de Romer al desarrollo económico no significa, por cierto, que nos opongamos al cambio; la evolución de las patas, que fue la que condujo originalmente a Romer a formular su teoría, sin duda fue una innovación importante que ofreció nuevas y dramáticas oportunidades para la diversificación y el desarrollo. Si aplicamos la regla de Romer podemos inferir que los dueños de parcelas pequeñas usualmente desean cambiar para conservar lo que tienen. De esta forma, el cambio aparece como una estrategia de adaptación, necesaria para conservarse en un ambiente de cambio constante. Aunque la mayoría de los campesinos del mundo contemporáneo desean algunos cambios en su estilo de vida, los motivos que los llevan a modificar su comportamiento usualmente provienen de su cultura tradicional y de las preocupaciones que les plantea la existencia cotidiana. Sus objetivos no son abstracciones como, por ejemplo, "aprender un procedimiento mejor", "progresar", "aumentar los conocimientos técnicos", "mejorar la eficiencia", "adoptar las técnicas modernas" o "preservar la biodiversidad". Sus objetivos son concretos, definidos y específicos: Aumentar los rendimientos de un campo arrocero; acumular suficiente comida y dinero para celebrar una ceremonia; lograr que un niño termine la secundaria, o ahorrar dinero para pagar al recaudador de impuestos.

Más aún, los objetivos y los valores de los minifundistas que sólo tienen a la vista la subsistencia difieren de los de la gente acostumbrada a producir para la venta, y estos sistemas de valores distintos deberán tomarse en cuenta durante la planificación. Para expresarle de modo más simple, descuidar estos objetivos y valores (por cualquier razón) es buscar problemas.

De acuerdo con la regla de Romer, los proyectos realistas, practicables sostenibles promueven el cambio pero no la innovación *excesiva*. Ninguno de los proyectos exitosos de la muestra, en ninguno de los estudios comparativos, se proponía cambiar drásticamente la vida de los campesinos. En todos los proyectos exitosos se encontraba implícito el objetivo de cambiar para conservarse igual. En otras palabras, muchos cambios menores son factibles si el objetivo es preservar un sistema, a la vez que le permite funcionar con mayor eficacia.

Los proyectos exitosos también tenían diseños sociales apropiados para la innovación en la medida en que tendían a incorporar las prácticas culturales y las estructuras sociales locales en su ejecución. Cernea relaciona la movilización de las bases populares con el éxito a largo plazo, es decir, con el logro de la sostenibilidad del proyecto.

Un esquema de riego exitoso, tanto en el renglón económico como en el social, en mi estudio de 1985, fue el proyecto de desarrollo de Mahaweli Ganga en Sri Lanka. Éste no pretendió realizar cambios fundamentales en el sistema existente de cultivos, sino que sólo intentó mejorarlo con paquetes técnicos ya comprobados. Los agricultores eran expertos en irrigación que fácilmente podían adaptarse a una mayor disponibilidad de agua y al programa más riguroso impuesto por el cultivo consecutivo de dos cereales, en vez de simultáneo, en una misma parcela. Debido a la existencia del mercado libre para el arroz nativo, los agricultores del proyecto, que tradicionalmente comían y vendían arroz, aumentaron su producción y, por consiguiente, también sus ingresos. De los 14 informes de evaluación preliminar que examiné, éste fue uno de los más sensibles a las condiciones sociales, culturales y económicas locales; lo que resulta aún más inusual en virtud de su antigüedad.

Encontré que los cultivos sucesivos, que tuvieron éxito en este proyecto de Sri Lanka, se adoptaron efectivamente en menos de la mitad (cinco de 11) de los que los propusieron. Los datos examinados sugieren que los cultivos sucesivos son culturalmente incompatibles y que, por lo normal, no son una opción rentable en las áreas de escasa población, las que constituyen una buena parte del África subsahariana. Un uso tan asiduo de la tierra requiere una oferta intensiva de mano de obra durante todo el año o maquinaria confiable. Como regla general, los cultivos sucesivos son viables en las áreas poco pobladas únicamente cuando se dispone con facilidad de insumos para la agricultura mecanizada, y cuando las parcelas son lo suficientemente grandes para permitir que este tipo de agricultura resulte rentable. Por ejemplo, en el único proyecto de África occidental donde se implantaron los cultivos sucesivos exitosamente, una autoridad -los planificadores- facilitó los insumos y el arado mecánico. En Madagascar los planificadores ignoraron el hecho de que el cambio poscolonial en la producción arrocería, que consistió en pasar de las grandes haciendas coloniales a los minifundios, hizo necesaria una cuidadosa planificación social, y supusieron erróneamente que los campesinos podían reunir la fuerza laboral necesaria (o adquirir la maquinaria) para los cultivos sucesivos, a pesar de que la densidad demográfica era inferior a 15 habitantes por kilómetro cuadrado (el informe de evaluación preliminar señaló incorrectamente que había 90 habitantes por kilómetro cuadrado). Como era de esperarse, los objetivos del proyecto nunca se realizaron. En este caso, los problemas pueden haberse debido tanto a un análisis económico defectuoso como a la falta de un buen estudio previo de factibilidad social.

Por lo tanto, un diseño de cultivos sucesivos deberá fundamentarse en un análisis detallado de la disponibilidad de insumos y mano de obra y de los incentivos de los agricultores. Los antropólogos saben que los campesinos tradicionalmente se han sentido motivados para intensificar su producción con el fin de satisfacer sus necesidades de subsistencia, pagar los impuestos o arriendos, o satisfacer sus requerimientos sociales, en especial los ceremoniales. Por ejemplo, los campesinos incluidos en el proyecto fracasado de Madagascar desean ganar dinero principalmente para adquirir bienes ceremoniales. Los planificadores mal informados que esperaban que estos campesinos sembraran cultivos sucesivos, hicieron caso omiso de que las máximas demandas laborales para el segundo cultivo se habían presentado durante la época ceremonial, lo que constituyó su principal incentivo para producir y vender más.

La adaptación sociocultural

El papel que desempeña la adaptación cultural se ilustra en el proyecto de desarrollo del té en Tanzania, que funcionó mejor en las áreas donde los agricultores ya tenían la tradición de cultivar el té. Los proyectos de café en Etiopía y Burundi se concentraron, como es debido, en el principal cultivo comercial y de exportación de ambos países, al que ya se dedicaban ampliamente los minifundistas. En un proyecto exitoso de Malawi se permitió que la estructura social tradicional de la localidad orientara la formación de los comités aldeanos.

Aunque, en general, los minifundistas están poco dispuestos a cooperar con los proyectos que requieren grandes cambios en su vida cotidiana -especialmente los cambios que interfieren demasiado con sus actividades acostumbradas de subsistencia-, algunos cambios drásticos pueden tener mucho éxito. Por ejemplo, la reforma agraria, al reasignar los derechos de propiedad de la tierra en áreas altamente estratificadas, permite que los minifundistas sigan cultivando sus campos acostumbrados a cambio de una mayor porción del producto.

Desde una perspectiva sociocultural, los proyectos de asentamiento pueden ser el tipo más interesante de esquema de desarrollo, debido a que sacan a la gente de su lugar natal y de su contexto sociocultural nativo para establecerla en un entorno nuevo. La tasa media de rendimiento estimada en la auditoría para los 12 proyectos examinados (13.9%) es muy similar a la tasa media para el conjunto total de los informes (13.5%), pero los proyectos de reasentamiento agrupan entre sí más estrechamente que los otros tipos en dos grupos polarizados: éxitos económicos (ocho) y fracasos (cuatro).

Los aspectos del diseño y la ejecución están íntimamente interrelacionados en estos casos, y varios otros aspectos se ilustran en un proyecto altamente exitoso de reasentamiento en Senegal, con una tasa de rendimiento de 59%. Su éxito se fundamenta en el hecho de que, durante la ejecución, la gente se puso a sí misma en primer lugar, aun cuando los planificadores no lo hicieron así. Según el informe de auditoría, el diseño social resultó defectuoso, debido principalmente a la inexactitud de la información socioeconómica. Además, intervino un prejuicio social indebido: el modelo de la granja que se propuso en el informe de evaluación preliminar era, de nuevo, el de una finca de familia nuclear tipo europeo, no la familia extensa que constituye la unidad básica de la organización social en Senegal. Las formas sociales y los valores culturales de la gente no se consideraron, en efecto, en el diseño social para la innovación. Sin embargo, para desmentir la suposición de los diseñadores de que los campesinos desarrollarían granjas familiares de tipo europeo en el área del proyecto, los participantes continuaron utilizando su organización social ancestral y transfirieron sus redes de parentesco extensivo a las tierras del proyecto.

Aunque no se había previsto este uso espontáneo de los lazos familiares extensos, resultó tan eficaz que la evaluación *ex post* empleó el término de "reasentamiento instantáneo" para definirlo y sugirió que se aplicara en otros proyectos de África occidental. La auditoría considera que el reasentamiento instantáneo tiene buenos resultados en la relación de costos *versus* beneficios porque, en una sociedad que se basa en el parentesco, las redes familiares extensas atraen a más colonos, con lo que contribuyen a fomentar reasentamiento espontáneo. El informe menciona el estudio de una aldea donde el doble de la población estimada se beneficia del proyecto debido a que los miembros de las familias extensas de los colonos originales los habían seguido al área del proyecto. "Si el nivel de inversión al inicio parece considerable en términos del número de familias, se vuelve sumamente aceptable en relación con el número total de personas que efectivamente

participan." Así, los colonos no resultaron ser ni los agricultores de tipo europeo con familias pequeñas que inspiraron el modelo de la evaluación preliminar, ni los seres sin cultura propia que se asignaron al plano del asentamiento.⁶ En su nuevo emplazamiento, simplemente y sin sorpresas, utilizaron los principios tradicionales de su antigua sociedad para estructurar la nueva. Los participantes en un proyecto de desarrollo para minifundistas de Papúa Nueva Guinea, al parecer no atrajeron a sus parientes hacia el área del proyecto, pero sí utilizaron sus ganancias con objeto de preservar sus lazos familiares al volver a su tierra natal, para hacer visitas e invertir en su vida social y ceremonial. Aunque los colonos provenían de distintos orígenes étnicos y tribales, los elevados ingresos monetarios que siguieron al crecimiento rápido y a la elevada productividad de las palmas oleaginosas resultaron compatibles en sumo grado con los sistemas ampliamente generalizados en Nueva Guinea del "gran hombre importante", que se caracteriza por su competencia para llegar a ser próspero y acumular capital. Aunque las organizaciones de agricultores evolucionaron lentamente entre los colonos que no tenían parentesco entre sí, las relaciones sociales comunitarias fueron buenas, y el gobierno consideró que éste había resultado un experimento positivo para fortalecer la identidad nacional. Una vez más, semejante mezcla étnica e interlingüística se adaptó bien a las costumbres de Papúa Nueva Guinea, donde el matrimonio interlingüístico es común, así como la participación multitribal en los movimientos religiosos comunes que están orientados hacia los beneficios materiales (cultos cargo).

El exitoso proyecto I del triángulo Jengka de Malasia y el proyecto de colonización de Johore forman parte de programas continuos de reasentamiento que administra la experimentada Autoridad Federal de Desarrollo Territorial (FELDA). El proyecto de Jengka ejemplifica una estrategia que ha sido blanco de críticas por su forma paternalista de hacer virtualmente todo por los colonos: desbrozar el bosque, sembrar (caucho o palmas oleaginosas), realizar el mantenimiento inicial y establecer asentamientos de bloques aldeanos con la infraestructura correspondiente. A los colonos se les asignan hogares y plantaciones establecidos. Los costos se recuperan por medio de deducciones de lo que los productores entregan a los molinos extractores de aceite de palma vinculados con la FELDA. La estrategia gubernamental es proporcionar tierra y mayor prosperidad a los campesinos que no las tienen; los ingresos de los agricultores de Jengka son cuatro veces mayores que los de los pobres rurales de su lugar de origen.

Pese a sus costos considerablemente elevados por hectárea y por beneficiario, la FELDA, como concluye la auditoria del proyecto Johore, ha sido uno de los organismos más exitosos y experimentados de reasentamiento en todo el mundo. Los esquemas de la FELDA han probado ser repetibles y económicamente viables y ofrecen una tasa de rendimiento económico adecuada tanto para los colonos como para la misma FELDA. Su política sobre la meta específica de ingresos para cada beneficiario se ha fundamentado en la necesidad de crear unidades agrícolas lo suficientemente grandes para resistir las fluctuaciones de los precios internacionales, que constituyen un riesgo constante para el caucho y la palma de aceite.

Esto significa que las consideraciones sobre la equidad deben sopesarse en relación con la necesidad de parcelas lo suficientemente grandes (de dos a seis hectáreas) para ser económicamente viables. El diseño de los proyectos de la FELDA prevé atinadamente las variaciones en los precios del mercado internacional.

No puede esperarse que los esquemas de reasentamiento tipo FELDA funcionen universalmente, sino sólo en ciertas condiciones socioeconómica: población densa, estratificación social, escasez de tierra, disparidad de ingresos y una economía basada en parte, al menos, en transacciones monetarias. En tales circunstancias, los campesinos sin tierra al parecer están dispuestos a

abandonar sus comunidades nativas para unirse a desconocidos en nuevos sistemas socioeconómicos. Es posible que también sea necesario un sistema de parentesco nuclear para que semejantes proyectos fructifiquen. La estrategia de la FELDA podría funcionar en Filipinas o en Corea, pero no daría buenos resultados en la mayoría de los lugares del África subsahariana, África rural del norte u Oceanía, donde también se encuentran las familias extensas y otros tipos de sistemas de parentesco.

CUANDO LA POBLACIÓN NO TIENE PRIORIDAD: LAS INCOMPATIBILIDADES DEL DESARROLLO

Los proyectos tendían a ser menos exitosos cuando los planificadores de elaboración hacían caso omiso de los modelos socioeconómicos culturales establecidos. Más de la mitad (59%) de los informes examinados en mi estudio de 1985 resaltaron los problemas que debido a que durante la elaboración del proyecto o en su evaluación preliminar faltó información socioeconómica importante, o no se analizó suficientemente, o no se la tomó en cuenta.

Algunos casos ilustran una preocupación fuera de lugar por las condiciones socioculturales existentes, así como la consiguiente falta de coincidencia con ellas. Un proyecto de riego en el sur de Asia para promover el cultivo de cebollas y pimientos picantes se excedió en optimismo al esperar que estos cultivos se adaptarían a un sistema preexistente

de cultivo de arroz con mano de obra intensiva. "El agricultor promedio cultiva aproximadamente 1.2 hectáreas de arroz en las partes bajas aproximadamente de 220 días de trabajo, de los valles, lo que requiere con periodos más intensos en las épocas de trasplante y cosecha. Estas épocas de trabajo intensivo compiten con el tiempo que se requiere para la producción de pimientos o de cebollas. Ante esta situación, los agricultores concedieron prioridad a su cultivo de subsistencia: el arroz." En la medida en que estos cultivos comerciales no sólo eran nuevos para la cultura local, sino que además entraban en conflicto con las prioridades existentes de cultivo y otros intereses de los agricultores, su adopción no fue exitosa.

Otro proyecto de riego en Asia ignoró los obstáculos sociales conocidos en el área beneficiaria relacionados con la formación de organizaciones de usuarios de agua, y se valió más bien de la fuerza de los decretos ministeriales que los agricultores se rehusaron a acatar. Un proyecto de África occidental solicitó que los agricultores rociaran únicamente los árboles inmaduros de cacao, cuando la eficiencia, así como la eficacia en términos de costos y beneficios, y también la costumbre, dictaban que se rociaran igualmente los árboles maduros sembrados al lado. El proyecto también promovió un programa de fertilización que no se había comprobado en el campo y que resultó innecesario.

El esquema más ingenuo e incompatible, socioculturalmente hablando, de los 12 proyectos de reasentamiento que revisé, fue uno de riego en Etiopía que finalmente se canceló y se diseñó de nuevo luego de la reforma agraria. En este caso, la principal falacia consistió en el intento de convertir a pastores nómadas afar en agricultores sedentarios. Los diseñadores del proyecto descuidaron totalmente los derechos tradicionales sobre la tierra de la tribu afar y propusieron utilizar su territorio para granjas comerciales, convirtiéndolos en minifundistas. Aunque los diseñadores señalaron que la conversión de "pastores analfabetos y nómadas en agricultores comerciales será un proceso largo y difícil", el equipo de elaboración del proyecto y la evaluación preliminar

propusieron, con todo, que se prepararan mecánicamente los terrenos para la siembra, a medida que se enseñaba a los colonos-estudiantes de horticultura a sembrar, desherbar, irrigar y cosechar. ¿Un organismo experimentado y culturalmente sensible tomaría a su cargo semejante instrucción? En absoluto: "El reasentamiento está sujeto a otras restricciones severas, que surgen no sólo por la renuencia de los afar a adoptar un estilo sedentario de vida, sino también por la limitada capacidad de la AVA [el organismo de ejecución] para capacitarlos y prestar los servicios de apoyo".

Como señala la auditoría, este proyecto ilustra la tendencia de abordar los factores técnicos y financieros del diseño y la evaluación sin atender a las variables culturales. De hecho, el informe de evaluación preliminar es un documento de 75 páginas que dedica apenas un párrafo a cada una de las formas tradicionales de producción, uso de la tierra y prácticas agrícolas y esto, en Etiopía en general, no específicamente en el área del proyecto. Se menciona un estudio piloto de 67 familias, pero no se da información detallada, y el informe de evaluación propugna por la conversión de la vida nómada en vida sedentaria, pero no dice que se haya consultado a los potenciales beneficiarios sobre el proyecto de su destino. No se realizó un diseño social para la creación de la nueva comunidad ni se especificó papel alguno para los expertos sociales durante la ejecución. Se suponía que los afar tenían que abandonar el estilo de vida que habían conocido durante muchas generaciones para trabajar tres veces más arduamente, como peones agrícolas; cultivando arroz y cosechando algodón para los dueños de las granjas comerciales: "El proyecto crearía empleos para los afar locales y para los trabajadores sin empleo de las serranías. El asentamiento AVA, una vez que hubiese concluido, tendría cabida para 800 familias, y las granjas del asentamiento contratarían además a obreros, por temporadas, para la cosecha del algodón".

La conclusión es obvia: debe darse especial atención a las variables sociales en el mismo momento en que se inicia el proyecto. Un estudio preliminar detallado incluso podría haber sugerido que este proyecto no recibiera financiamiento en absoluto. En efecto, los robos que dificultaron su ejecución podrían haberse previsto gracias a la participación de un experto social avisado. El proyecto de Tanzania para tabaco curado en ahumadero, cuya finalidad era establecer a 15 000 agricultores para cultivar tabaco, fue asimismo insensible culturalmente y trató de innovar en exceso. El cultivo cooperativo que el proyecto promovía podía haber tenido éxito en las aldeas establecidas, con su orientación comunitaria basada en el parentesco extenso, pero resultó que las cooperativas funcionaban mal en los asentamientos integrados por desconocidos que no contaban con antecedentes para confiar mutuamente. De nuevo, no se realizó un diseño social cuidadoso para forjar una comunidad de desconocidos y facilitar la producción cooperativa. El informe de evaluación *ex post* señala que el proyecto podría haber apoyado la rehabilitación en las áreas que ya cultivaban tabaco, pero decidió no hacerlo. Aunque se consideraba que los agricultores establecidos eran ineficientes, no obstante, su experiencia hubiera podido aprovecharse para el desarrollo, mediante un trabajo efectivo de extensión.

No se realizó ningún esfuerzo para seleccionar a colonos que tuvieran un interés especial en el cultivo de tabaco, y se dio atención insuficiente a las determinantes regionales y nacionales de los incentivos para los agricultores. La mayoría de los campesinos prefería cultivar maíz antes que tabaco; el maíz no sólo les alimentaba, sino que también les reportaba una ventaja monetaria (dada la creciente demanda urbana), a diferencia del tabaco. Debido a las acciones racionales de los agricultores, concluye la auditoría, el proyecto del tabaco se transformó en un proyecto razonablemente exitoso de desarrollo del maíz. Una vez más, un análisis económico erróneo y la dudosa adaptación sociocultural contribuyeron al problema.

El grupo de 12 proyectos ganaderos que considero en mi estudio proporciona algunos ejemplos significativos de fallas de diseño relacionadas con la innovación que carece de planificación social y adolece de incompatibilidad cultural. Aunque estos ejemplos no son necesariamente representativos de todos los proyectos ganaderos que reciben apoyo del Banco, este grupo se caracterizó por un nivel de éxito especialmente bajo, con una tasa media de rendimiento de apenas 2%. Los fracasos reflejan los supuestos y las ideas preconcebidos de los planificadores nacionales sobre las estrategias de desarrollo ganadero, así como complejas características económicas y culturales de las sociedades pastoriles. Los proyectos de desarrollo ganadero han incorporado distintos tipos de intervención. En general, los menos exitosos han intentado cambiar el sistema productivo pastoril por el sistema de los ranchos. El énfasis en los ranchos refleja en muchos casos la insistencia de los organismos prestatarios, nacionales, que dan más importancia al incremento de producción de carne que a los efectos que el proyecto pueda tener sobre las oblaciones pastoriles. Sin embargo, otros proyectos no pretenden una reestructuración tan ambiciosa de la organización social del sistema productivo; más bien se concentran en mejorar determinados elementos específicos: servicios veterinarios o de producción láctea, investigación sobre la reproducción y control de las enfermedades, e instalaciones para la comercialización y la matanza. Algunos proyectos incluyen elementos de capacitación y extensión, especialmente para las poblaciones agropastoriles que dependen de la agricultura y crían ganado como ocupación secundaria.

Pero no son sólo los objetivos excesivamente ambiciosos de muchos proyectos ganaderos los que hacen que el éxito sea improbable; también lo dificultan las características intrínsecamente complejas de estas Poblaciones, cuando se contempla una vasta reestructuración social a corto plazo. Los pastores suelen vivir en áreas muy poco accesibles, escasamente pobladas, y con un abastecimiento de agua deficiente. Son altamente móviles y evalúan constantemente los recursos disponibles para las poblaciones humana y animal. Sus formas de organización social se adaptan sutilmente a la vida por medio de un equilibrio sumamente delicado con su ambiente físico y ganadero, y los riesgos de trastornar esta adaptación por medio de cambios inapropiados o demasiado rápidos son elevados. Además, su vida transcurre en parajes tan remotos que las posibilidades de recopilar datos, supervisar, recaudar cuotas, aplicar las leyes y realizar @tareas de monitoreo y evaluación son muy limitadas. Esta serie de factores dificulta, incluso para los especialistas experimentados en las ciencias sociales, cualquier predicción sobre el perfil de las intervenciones exitosas para el desarrollo.

La observación de que la organización social del rancho suele ser culturalmente problemática y aún no resulta aceptable para las sociedades estructuradas con base en el parentesco extenso y el linaje, podrá encontrarse en el informe de evaluación del proyecto ganadero para minifundistas en Papúa Nueva Guinea, que fracasó: "La rentabilidad del ganado deba estimular el cercado progresivo de las tierras comunitarias, lo que permitiría la evolución de derechos de propiedad privada que promoverían la iniciativa individual. Más adelante, la ganadería cedería su lugar a la producción agrícola.

Así, el programa de préstamos ganaderos, se contempla como instrumento de desarrollo económico y social a; corto y largo plazos'. El resultado previsto - terrenos de cultivo cercados y privados - pone de manifiesto los prejuicios de los planificadores contra la tendencia comunitaria e incluso contra la ganadería. Por el contrario, si se hubiera reconocido que la gente en Nueva Guinea vive en sociedades estructuradas por el parentesco, el linaje y el matrimonio, y donde la propiedad de la tierra es comunitaria y no privada, los diseñadores hubieran podido estructurar sus ideas sobre la

base de los recursos intrínsecos para el desarrollo de la organización social existente, y hubieran diseñado un proyecto que aprovechara estas instituciones nativas en lugar de oponerse a ellas.

Este esquema ganadero, culturalmente incompatible en Papúa Nueva Guinea, ilustra también la falacia de la innovación excesiva y de una estrategia de desarrollo socialmente insensible que no justifica el cambio en términos de las necesidades que se detectan a nivel local. Objetivos tan abstractos como promover "la evolución de los derechos de propiedad privada de la tierra, la iniciativa individual", e incluso "el desarrollo económico a largo plazo" pueden resultar muy familiares para los planificadores nacionales e internacionales, pero ciertamente no es así para los pueblos tribales.

El hincapié sobre los "requisitos" abstractos y generales del desarrollo y no sobre las necesidades locales, en la forma en que éstas son percibidas por la población local, ha sido, al parecer, una característica frecuente de los proyectos ganaderos. Por ejemplo, se consideró que el proyecto de ganadería de carne en Madagascar sería el paso inicial hacia la modernización del sector ganadero de ese país. En la sabana de Sudán, el propósito consistía en enseñar "mejores" métodos de administración de la tierra a los grupos que habían vivido del pastoreo durante siglos. Por supuesto, la crítica a tales objetivos no significa que no sea posible enseñar mejores técnicas administrativas o de ganadería a los pastores de los países en desarrollo. Más bien, el punto es que los proyectos ganaderos necesitan objetivos concretos y orientados hacia la gente, tecnologías culturalmente armónicas y estrategias de ejecución social que aprovechen la capacidad de la gente para percatarse de los problemas que tienen que resolverse. La importancia y la rentabilidad de considerar objetivos específicos, no abstractos, así como de comprender las limitaciones clave en el ámbito local, se subraya asimismo en el informe sobre los proyectos de la USAID.

En Indonesia, el objetivo abstracto de un proyecto ganadero era la "adopción de la tecnología avanzada. La auditoría concluyó que "la transferencia de tecnología nueva o desconocida de un país desarrollado a otro en vías de desarrollo es especialmente peligrosa cuando no existe capacidad técnica (o existe poca) al nivel local para supervisar y evaluar la transferencia. Hacer pastar a los animales en terrenos con pendientes, y no según el sistema japonés de alimentarlos en sus corrales, resultó ser otra innovación inapropiada en el proyecto de ganadería de carne y leche en Corea. La elección muy bien hubiera podido ser la opuesta si un economista, geógrafo o antropólogo hubiera insistido en que el sistema japonés resultaba culturalmente más apropiado para un país densamente poblado como Corea, con sus minifundios y ninguna tradición de ganadería lechera, en lugar de un modelo que imitaba las prácticas de Nueva Zelanda o de Australia.

En un proyecto de ganadería de carne en África, el organismo local ignoraba las realidades sociales y el Banco -a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta- prestaba poca atención a los derechos consuetudinarios y las cuestiones de tenencia de la tierra; por eso se confiaba demasiado en la vigencia (abstracta) de la ley formal. El organismo prestatario afirmó que las tierras del área del proyecto eran propiedad del gobierno. Esto era verdad quizá en el sentido de que éste poseía el título legal y moderno sobre una parte de dichas tierras.

Sin embargo, el área del proyecto también incluía terrenos aldeanos donde estaban en vigencia derechos tradicionales de pastoreo, si bien no estaban registrados jurídicamente. La planificación hizo caso omiso de esta circunstancia.

Cuando varios miles de personas en la localidad, cuya existencia no fue tomada en cuenta por la misión de evaluación inicial, comenzaron a romper las cercas, incendiar los pastizales y robarse el

ganado brahmán (como siempre lo habían hecho sus antecesores, que vivían fuera de la red nacional de aplicación efectiva de las leyes), un ministro del gobierno dijo al Banco que él pediría a los campesinos que abandonaran el área del proyecto. Sin embargo, la población local continuó sus acciones guerrilleras contra los ranchos de corte australiano que se habían establecido en sus tierras ancestrales. Los problemas disminuyeron solamente cuando la administración en manos de extranjeros pasó a las de administradores nacionales, quienes emplearon pactos tradicionales (hermandad de sangre) entre aldeas para poner fin a las actividades de los cuatrerros.

Los proyectos ganaderos del Banco que han encontrado problemas graves debido a deficiencias en su diseño social comparten una o dos características: han superpuesto corporaciones paraestatales sobre las unidades tradicionales de producción ganadera, o, en las áreas que se caracterizan por pastoreo comunal, han tendido a modificar el sistema de pastoreo sin cambiar la organización social de los pastores en la forma correspondiente.

Los índices de fracaso de este tipo de proyectos han sido elevados no sólo para el Banco Mundial, sino también para todos los demás organismos de desarrollo,

LAS ESTRATEGIAS DE EJECUCIÓN CENTRADAS EN LAS PERSONAS

Los estudios realizados por el Banco resaltan la variedad de formas organizativas (usualmente informales) que inventan las sociedades campesinas para la producción, el ahorro y el crédito. Estos estudios afirman correctamente que (haciendo eco a la regla de Romer) en lugar de considerar a las organizaciones tradicionales como un obstáculo, más bien deberían aprovecharse como un recurso para el desarrollo: "Una política de modernización bien fundamentada debe aprovechar al máximo todos los recursos disponibles, incluyendo las organizaciones sociales disponibles cuando éstas no se oponen a las actividades del desarrollo. Por otro lado, la necesidad de fortalecer, modificar y desarrollar estas mismas organizaciones no deberá subestimarse".

De hecho, en una revisión de la evaluación inicial de 164 informes, el estudio de Cernea de 1982 encontró que en 40% de las evaluaciones se describen intentos "intuitivos" de incorporar a las organizaciones campesinas relacionadas con la producción como unidades ejecutivas. Estos informes indicaban que los proyectos consideraban las formas tradicionales de cooperación económica, pretendían estimular la autoayuda comunitaria o procuraban establecer grupos de agricultores para la producción o comercialización durante su periodo de ejecución.

El estudio de Cernea abarcó los informes de evaluación preliminar (del diseño al inicio del proyecto). En contraste, las revisiones posteriores de los logros efectivos al concluir los proyectos sugieren que las organizaciones sociales existentes participaron sistemáticamente en los programas de desarrollo en grado menor al previsto inicialmente.

Si se reconoce intuitivamente la potencialidad para el desarrollo de la acción grupal y de la organización social tradicional en el diseño, ¿por qué será que se aprovecha eficazmente tan pocas veces?

El análisis de las evaluaciones *ex post* señala tres motivos principales: hubo un conocimiento socioeconómico inadecuado durante la elaboración del proyecto; las unidades de gestión carecían de la pericia social necesaria para llevar a cabo los objetivos del proyecto en materia de ingeniería

social, y se utilizaron diseños sociales en los que intervenían prejuicios culturales y que en muchos casos eran incompatibles en este sentido (a menudo inconscientemente). El diseño social para la innovación en muchos de los proyectos examinados al parecer se basó en los grupos sociales euramericanos y sus correspondientes conceptos de la propiedad unidades individualistas de producción, propiedad privada en manos de individuos o de una pareja y que es trabajada por una familia nuclear (padres e hijos)- o sobre. sistemas cooperativos basados, al menos en parte, en los modelos que se utilizan para poner en obra los objetivos de desarrollo en los países del bloque socialista de Europa oriental.

Debido a que ninguno de los dos modelos tiene un récord libre de fracasos en los países en desarrollo, es necesaria alternativa: mayor uso de los modelos sociales del tercer mundo para el desarrollo del propio tercer mundo. Estos modelos podrán encontrarse en formas sociales tradicionales como son los clanes, los linajes y otros grupos de parentesco extenso (con sus granjas y recursos de propiedad colectiva) en África, Oceanía y varias otras regiones del tercer mundo. El argumento aquí es que la estrategia más productiva para el cambio radica en basar el diseño social para la innovación sobre las formas sociales tradición: es de las áreas de proyecto. Muchos gobiernos del tercer mundo hallarán que esta recomendación es compatible con sus políticas de desarrolló nacional, y algunas sugerencias que figuran en este capítulo sobre el uso de los conocimientos de los expertos nacionales en materia social para la planificación y la ejecución del desarrollo pueden resultar especialmente pertinentes.

En los proyectos aquí revisados, rara vez se hace un análisis profundo de los modelos cooperativos del área destinataria. Esto simplemente es parte de la ausencia generalizada de conocimientos sociales e institucionales detallados y precisos en la etapa del diseño, y da como resultado una estrategia: social deficiente o inapropiado para la ejecución. Se hace calo omiso de los grupos apropiados que tienen potencialidad para desarrollo.

Se forman nuevas organizaciones inapropiadas, impracticables o innecesarias, y los supuestos sobre las motivaciones suelen estar en conflicto con los valores comunales tradicionales.

Las asociaciones de agricultores en menos de la mitad (siete de 18) de los proyectos de riego examinados en mi estudio de 1985, se les asignó un papel, en la ejecución a las organizaciones de agricultores. Aunque las cooperativas eran propensas a funcional mal y las asociaciones recién se habían formado, la incorporación de los grupos tradicionales resultó ser una estrategia de desarrollo más práctica. Por ejemplo, en los proyectos de riego apoyados por el Banco en Coreal Filipinas y Perú, se encontró que las asociaciones locales de usuarios del agua administraban eficazmente los canales terciarios cuando los grupos eran pequeños, se vinculaban con las actividades de extensión, desarrollaban reglas claras para su funcionamiento y poseían un liderazgo vigoroso. Un ejemplo contrario lo encontramos en un proyecto de riego tailandés, en el cual se supuso que la operación y el mantenimiento de los canales terciarios sería responsabilidad de los agricultores organizados en Grupos de Usuarios del agua (WUG). La distribución debía ser responsabilidad de un agricultor elegido por los miembros de cada WUG y que recibía una remuneración. La auditoría concluyó que los WUG existían principalmente en teoría y que los canales recibieron mal mantenimiento, que la distribución del agua era poco equitativa y que los agricultores cuyas tierras están aguas abajo padecían escasez de agua. Similares fracasos de los WUG se han señalado asimismo en Indonesia.

En ambos países, los problemas con éstos pusieron de manifiesto que los factores sociales, culturales y económicos de la localidad habían sido objeto de una consideración errónea en su

diseño y ejecución. En un área del proyecto tailandés donde los WUG tuvieron éxito, los canales eran lo suficientemente cortos para asegurar la homogeneidad social y los organismos gubernamentales los apoyaron por medio de insumos y créditos y facilitaron la comercialización de sus cultivos. Se puede prever que los WUG tendrán éxito en las áreas en que la administración cooperativa de los canales se ha basado durante mucho tiempo en el parentesco, el linaje y los lazos matrimoniales, o en las cuales las reglas para la asignación del agua se aplican mediante el liderazgo entre los propietarios no emparentados que tienen parcelas colindantes. Los Prestatarios deberían tomar en cuenta estas lecciones para sus futuras estrategias de planificación y ejecución.

En Senegal, la estructura cooperativa existente no se consideró la organización idónea de los agricultores para los proyectos apoyados por el Banco. Por consiguiente, la autoridad ejecutara introdujo grupos de productores en forma experimental para el proyecto de tierras reclamadas del río Senegal. Integrado por grupos sociales y líneas de autoridad tradicionales, cada grupo constaba de 12 a 15 jefes de familia, representados por un "jefe" que trataba directamente con el organismo ejecutor las cuestiones de suministro de insumos, recuperación de créditos y comercialización. La evaluación *ex post* concluyó que, pese a otros problemas con el proyecto, estos grupos hicieron un mejor papel que el organismo del gobierno para mantener los equipos agrícolas, así que sugirió que se ampliaran sus funciones. En los 19 proyectos para el desarrollo de áreas que examiné en mi estudio de 1985, así como en algunos esquemas de riego el diseño deficiente de la innovación social se reflejaba en el uso infrecuente o inapropiado de las organizaciones sociales y de las asociaciones y cooperativastradicionales como unidades de ejecución. Las cooperativas existentes eran apenas un poco más comunes en los esquemas de desarrollo de áreas que en los proyectos de riego. En algunos casos se identificaron en la evaluación preliminar de un programa crediticio, como ocurrió en Níger, donde se les asignó un papel ejecutor importante, pero los resultados fueron muy malos.

El PPAR, por lo que toca a este proyecto, hace un contraste entre la fortaleza aparente de las cooperativas nigerianas antes del proyecto y la situación más usual en África: "La experiencia pasada con grupos de agricultores en África, organizados como cooperativas o sociedades de crédito, ha sido con muy pocas excepciones más bien negativa. Al transferir acriticamente sistemas comprobados en diferentes partes del mundo, los fundadores o promotores de las cooperativas parecen haber olvidado los factores socioeconómicos que prevalecen en el ámbito rural africano". Las cooperativas relativamente grandes que han establecido algunos proyectos apoyados por el Banco no pudieron brindar a los agricultores confianza ni atención individualizada. En otros casos, han sido demasiado pequeñas para afrontar el costo que representan sus administradores, contadores y demás personal, de modo que sus miembros obtienen réditos menores a los que podrían obtener de los comerciantes privados, que son más flexibles y eficientes. ¿Y qué hay acerca de las nuevas cooperativas? En el primer proyecto de desarrollo agrícola Wolamo, de Etiopía, una "excelente" organización de extensión enseñó a los campesinos los principios agrícolas y cooperativistas, pero los beneficiarios prefirieron vender a los comerciantes privados. La auditoría señala que debido a que no contaban con un acceso directo a los mercados urbanos o externos, las cooperativas estaban en una posición venerable desde un principio. Recomienda que, al promover la comercialización a través de estas sociedades, el Banco considere la cadena nacional de distribución y evite patrocinar unidades pequeñas en áreas aisladas. Al comentar la auditoría, la división responsable del proyecto sugirió que el desarrollo de uniones cooperativas aumentaría los gastos generales administrativos y que posiblemente los comerciantes particulares podrían manejar con más eficiencia la comercialización para los minifundistas.

Aunque no se asignó papel alguno a las cooperativas en el primer proyecto de mejoramiento del café arábigo en Burundi, los campesinos organizaron espontáneamente actividades comunales de

autoayuda para construir puentes y otros elementos, y la auditora sugiere que podrían haberse establecido almacenes cooperativos de las fábricas. Estas tiendas fabriles podrían haber recibido el café en grano a cambio de alimentos básicos, de modo que las fábricas habrían contado con un suministro estable de café y los agricultores habrían tenido acceso a los productos de 'dad a precios competitivos. Una cooperativa semejante primera podría haber proporcionado una estructura organizativa flexible y amplia, con capacidad para atender las necesidades de los agricultores en materia de asesoría técnica, y también para ser portavoz de sus demandas. En Tanzania el cultivo colectivo del té funcionó cuando fue organizado espontáneamente por los aldeanos, pero las granjas comunales de té que respondieron a la iniciativa de las autoridades regionales fracasaron.

Por consiguiente, el estudio de las evaluaciones *ex post* concluye que las cooperativas tienden a tener mayor éxito cuando se basan en las instituciones comunales de la localidad previamente existentes. Una ampliación de esta generalización es que las nuevas probablemente serán más exitosas en los sistemas de familias nucleares, mientras que en las sociedades con base en el linaje, las que tendrán éxito serán las que utilicen las estructuras tradicionales de la ascendencia y las formales del matrimonio para reclutar y vincular a sus miembros.

Los grupos de participantes que no eran cooperativistas contribuyeron a cinco de los 19 proyectos de desarrollo de áreas considerados en mi estudio de 1985. En el proyecto arrocero Casamance de Senegal, por ejemplo, la administración excesivamente centralizada y la estructura operativo formal fueron sustituidas por una unidad administrativa que trabajó estrechamente con las comunidades campesinas. Los extensionistas se desempeñaron como *factotum* a cargo de una población y de un área reducidas. El procedimiento de monitoreo y evaluación comparó a los agricultores afectados con los no afectados. Los documentos evaluativos concluyen que la flexibilidad en la ejecución constituyó el principal motivo del éxito del proyecto. Al crear uno de infraestructura rural en Corea; la combinación de una organización ejecutara fuerte y experimentada con la participación popular de los beneficiarios al nivel de las bases ayudó a garantizar su éxito. El estudio más reciente de Cernea (realizado en 1987) sobre 25 proyectos apoyados por el Banco, amplía estos resultados al documentar la potencialidad para el desarrollo sostenido de la estabilización de las organizaciones populares culturalmente apropiadas.

La flexibilidad, la participación de los beneficiarios, el aprovechamiento de las unidades sociales previamente existentes y el monitoreo de las condiciones locales son parte esencial de las estrategias socialmente notables de ejecución. Ninguna de estas estrategias es aplicable a todos los proyectos. La falacia de aplicar los diseños de desarrollo culturalmente ajenos a países- y condiciones distintos se ha examinado ya.

Una falacia análoga consiste en contemplar a los países en desarrollo si se tratara de un grupo indiferenciado. Los proyectos ganaderos en Brasil y Paraguay dieron buenas tasas de rendimiento (8 y 11%, respectivamente) porque la concesión de crédito ganadero respondía a las necesidades percibidas por los beneficiarios y los proyectos eran compatibles con su cultura. Ambas naciones contaban con un antiguo historial ganadero, y las normas ganaderas de las tierras bajas sudamericanas coincidían con el modelo de desarrollo empleado por el proyecto mejor de lo que habrían coincidido con las tradiciones ganaderas de África, Asia u Oceanía.

Los modelos para el éxito

Las lecciones obtenidas de los casos negativos sugieren los remedios, algunos de los cuales ya se han analizado; pero determinadas experiencias, exitosas de desarrollo ganadero también pueden enseñarnos algo.

Aunque han logrado un éxito sólo parcial, a partir de ellas proponemos tres modelos útiles para la investigación posterior.

EL MODELO DE BAJA DENSIDAD. En Chad, un proyecto para excavar nuevos pozos de agua y rehabilitar otros a través de todo el territorio tradicional de los pastores parecía culturalmente más apropiado que el modelo rancharo usual de desarrollo ganadero. Al igual que en los proyectos de riego, la rehabilitación resultó mucho más exitosa en cuestión económica que la construcción nueva. Sin embargo, el proyecto también fracasó, debido a los conflictos civiles (que ya eran conocidos desde la etapa de evaluación preliminar) y a los retrasos causados por los trámites rígidos del Banco. Una coordinación más oportuna, mayor flexibilidad por parte del Banco y un enfoque primario sobre la rehabilitación son factores que podrían intentarse en otra área de baja densidad demográficas.

EL MODELO RANCHERO EUROPEO. En Brasil y Paraguay, la provisión de crédito ganadero mediante subpréstamos a rancheros experimentados en gran y mediana escalas es una manera de aumentar la oferta de carne y lograr tasas de rendimiento satisfactorias. La estrategia de ejecución para tales proyectos no requiere una ayuda técnica intensa ni capacitación en el extranjero ni administración foránea. Sin embargo, no puede esperarse que este modelo haga mucho por reducir la pobreza relativa.

EL MODELO DE ALTA DENSIDAD Y DE ECONOMIA. Hay indicios de que, si puede eliminarse el prejuicio social, ciertos proyectos ganaderos pueden tener éxito en áreas de densidad demográfica relativamente elevada y con economías mixtas. Cuatro ejemplos tentativos son los proyectos de zonas propensas a la sequía en la India, de ganadería de carne en Corea, de ganadería de carne en Uganda, y de desarrollo agrícola Mutara de Ruanda. La densidad demográfica de Uganda, Ruanda, la India y Corea, respectivamente, es de 53 200 205 y 390 habitantes por kilómetro cuadrado. Se podría hacer la generalización de que la gente, en esos países, posee la densidad suficiente para una ejecución eficaz, así como suficiente motivación por parte de sus necesidades familiares y de las presiones sobre los recursos para diversificar e intensificar la producción.

El proyecto de ganadería de carne en Uganda fue calificado, por la evaluación *ex post*, como uno de los proyectos ganaderos más exitosos de África. Introdujo la ganadería bovina en una región recién liberada de la infestación de moscas tsetse. El proyecto no entró en conflicto con las condiciones socioeconómicas locales y regionales pertinentes, sino que las aprovechó bien.

Se introdujo ganado de Kenya, de modo que los animales ya estaban adaptados a la ecología regional. La ganadería es una actividad culturalmente apropiada en Uganda y, una vez eliminada la mosca tsetse, la gente simplemente amplió su práctica tradicional para llenar un nuevo hueco. El proyecto utilizó una combinación de diversos tipos de rancho: gubernamentales, cooperativos y particulares. Los objetivos del proyecto resultaron compatibles con la tenencia tradicional de la tierra, especialmente en Buganda, donde se acostumbra los cercados y los minifundios, y éstos a su vez resultaron compatibles con los objetivos del proyecto, en materia de propiedad privada y pastoreo. Además, la población de Uganda está suficientemente concentrada (53 habitantes por

kilómetro cuadrado al nivel nacional, pero más densa en Buganda), lo que contribuye a la eficacia en la supervisión, extensión, atención veterinaria, comercialización, entrega de insumos, etc. Los problemas que tuvo este proyecto posteriormente se debieron a factores políticos, no a alguna incompatibilidad cultural. El subproyecto de ranchos grupales del proyecto Mutara de desarrollo agrícola en Ruanda se consideró inicialmente como el elemento más arriesgado debido a que no se contaba con experiencia previa en Ruanda y porque la gente afectada era, por tradición, seminómada. La misión de evaluación preliminar (muy sabiamente, al parecer) consideró el concepto de ranchos cooperativos que propuso el gobierno y lo sustituyó con ranchos grupales basados en los derechos comunitarios de pastoreo. Las familias pastoriles se asentaron en los ranchos demarcados, cada uno de los cuales se beneficiaba con derechos exclusivos de pastoreo, servicios veterinarios y parcelas (1.5 hectáreas por familia) para cultivar. Se instalaron mil familias aproximadamente en 63 ranchos; el proyecto tuvo buena aceptación por parte de los beneficiarios y se logró cobrar las cuotas por los servicios veterinarios. La evaluación *ex post* atribuye el éxito del subproyecto de ranchos grupales a tres factores: los derechos tradicionales de pastoreo de las comunidades pastoriles fueron objeto de una apreciación adecuada y del respeto debido; el paquete técnico se diseñó adecuadamente y resultó atractivo para los pastores, y el proyecto llegó a ser el principal escudo para protegerlos contra la inmigración y la ocupación anárquicas de los agricultores que invadían el territorio.

Podría agregarse el factor de la densidad demográfica (200 habitantes por kilómetro cuadrado), que tiene las mismas aplicaciones ya mencionadas para Uganda. De hecho, la auditoría señala que los pastores de Ruanda probablemente comprenden que la creciente presión demográfica que se ejerce sobre la tierra les brinda pocas probabilidades de sobrevivir, a menos que intensifiquen sus métodos de producción ganadera y comiencen a cultivar parte de sus parcelas. Los beneficiarios del proyecto han hecho ambas cosas. "Los proyectos más exitosos de riego también tendían a ubicarse en áreas densamente pobladas (lo mismo que los sistemas tradicionales de irrigación). La extensión y la ejecución se facilitan cuando la gente está más contenida y resulta más accesible.

Sin embargo, los problemas de tenencia de la tierra que con tanta frecuencia afectan los esquemas de riego también se encuentran donde la población densa ejerce presión sobre la tierra y el agua escasas. La estratificación socioeconómica era usual en las áreas donde se ejecutaron los proyectos de irrigación, y también era común toparse con una historia de organización nacional, no tribal. Esto es importante porque una organización nacional-estatal por lo usual cuenta con un código jurídico desarrollada para ejercer funciones de árbitro en las disputas sobre la propiedad de la tierra, ya que las tradiciones de litigio y conflicto se combinan con la presión demográfica y con la estratificación para crear problemas de tenencia de la tierra en las sociedades basadas en el riego.

Por consiguiente, los problemas que pueden ser atribuibles a tales conflicto reportaron con una frecuencia mucho mayor para los proyectos de riego (44% en mi estudio de 1985) que para los demás proyectos agrícolas o ganaderos (16%).

La equidad.

Es un hecho innegable que los proyectos de riego tienen mayor probabilidad que los demás para agravar la disparidad de los ingresos, aunque simultáneamente contribuyan a aumentar la producción agrícola y a disminuir la pobreza absoluta. Los informes sobre los proyectos de irrigación tenían mucho más probabilidades que los demás subsectores para incluir una apreciación del efecto del proyecto sobre la distribución de los ingresos.

Sin embargo, virtualmente todos los proyectos que se consideraron en el estudio de 1985 se diseñaron y ejecutaron antes de que el Banco se pronunciara sobre la pobreza. 12 En virtud de que el alivio de la pobreza no fue el objetivo principal de la mayoría de los proyectos, es común que falte la información socioeconómica detallada, previa y posterior al proyecto, que sería necesaria para evaluar la reducción de la pobreza, tanto absoluta como relativa. Si el alivio de la pobreza ha de evaluarse en el futuro, será esencial contar para ello con la capacidad profesional de la ciencia social. La principal conclusión aquí (pese a la escasez de datos socioeconómicos detallados que permitirían comparar las condiciones antes y después de los proyectos) es que, si bien los de riego aumentan la producción, existe un riesgo considerable de que intensifiquen las disparidades en la riqueza previamente existentes.

Por ejemplo, un proyecto de *polders* en Senegal, en el cual se clasificó a sólo 14% de los participantes como de bajos ingresos, reportó un aumento en las disparidades de los ingresos y benefició especialmente a los dueños de terreno que no residían en el área ni eran agricultores. Un procedimiento de ejecución notable (apoyarse en la estructura social tradicional) contribuyó al éxito económico del proyecto, aunque al parecer impidió la redistribución de los ingresos. Los líderes tradicionales, salidos de las filas de las familias "nobles", formaron grupos de producción y cooperativas eficaces para comprar y mantener los equipos. El programa que se propone evitar que aumenten las disparidades en la riqueza puede ser difícil de definir.

Por ejemplo, ¿cómo reconocer la desigualdad cuando la vemos? Los conocimientos antropológicos sociales pueden orientar tales apreciaciones de una manera que no está al alcance de las simples mediciones económicas. Al parecer, algunos informes evaluativos confundían la jerarquización social con la estratificación. En muchas sociedades del tercer mundo, las organizaciones sociales básicas son los clanes, los linajes y otros grupos basados en la ascendencia. Algunas ramificaciones pueden tener una posición más alta que las demás, considerándose, por tanto, los "nobles", si bien las diferencias concretas de riqueza y poder entre las ramas son mínimas. En estos grupos, los mayores controlan a menudo el trabajo y el acceso a los recursos de los más jóvenes; pero, ya que éstos llegarán con el tiempo a ser mayores, esta situación no se parece a la de la estratificación socioeconómica, en la cual las diferencias en riqueza y poder son importantes y duran toda la vida. En el proyecto de riego del lago Alaotra de Madagascar, por ejemplo, muchos grandes terratenientes "nobles" fueron identificados en la evaluación *ex post* como receptores de beneficios desproporcionados. Sin embargo, un profundo análisis sociológico ulterior (durante la evaluación del efecto) determinó que eran los líderes de los clanes que tenían las tierras en fideicomiso para numerosos miembros menores. Por lo tanto, los encargados del desarrollo tienen que saber mucho más que simplemente el nombre bajo el cual está registrado un terreno. A menudo, todos los miembros de un grupo dinástico trabajan en una hacienda y se benefician de su producción, ya que el análisis a fondo pone de manifiesto su carácter colectivo o comunitario, aun cuando la hacienda esté inscrita a nombre de una sola persona. La asignación de beneficios a través de los grupos dinásticos jerarquizados en las sociedades tradicionales es muy diferente a la apropiación de la plusvalía en una sociedad de estructura clasista.

Por lo tanto, es necesario prestar especial atención a la naturaleza de la asignación de los rangos sociales y de los recursos en el área del proyecto, con objeto de determinar si las principales diferencias de clase o formas más inocuas de diferenciación- serán preservadas o agudizadas por el proyecto.

VISIÓN GLOBAL

La conclusión y la recomendación de mayor amplitud de este capítulo se relacionan con la necesidad generalizada de la ingeniería social. Las características socioculturales de la gente afectada deben tomarse en cuenta: sistemáticamente para que las estrategias de desarrollo sean válidas.

Ésas consecuencias de un diseño deficiente para la innovación social deberían corregirse. Cada uno de los proyectos debe contar con una estrategia de diseño y ejecución socialmente orientada y culturalmente apropiada, y la persona más indicada para realizar esto, en virtud de su capacitación profesional, es un experto social. No solamente los donadores internacionales, sino también los organismos locales y las firmas consultoras deben reconocer que los conocimientos sociales son necesarios de la identificación de los proyectos para poder analizar los factores socioculturales pertinentes y para adaptar el proyecto a ellos. Después de identificar los proyectos compatibles centrados en las necesidades de la gente, los conocimientos sociales se hacen necesarios nuevamente para diseñar estrategias eficientes y socialmente compatibles de ejecución. Identificar las necesidades y planificar los proyectos que las abordarán con estrategias de ejecución fundamentadas en la realidad social son tareas de la planificación del desarrollo que representan un desafío para los gobiernos que intentan explotar en mayor medida los recursos nacionales, entre los que se incluyen sus propios expertos sociales, antropólogos y sociólogos. La aplicación rutinaria de los conocimientos sociales para recabar y analizar la información socioeconómica precisa sobre el área del Proyecto antes, durante y después de la ejecución facilitará asimismo la evaluación del efecto del proyecto. La ingeniería sociocultural para el desarrollo económico no solamente es deseable en el ámbito social: se ha comprobado que también resulta muy eficaz para mejorar la relación de costos y beneficios.

Muchos de los proyectos aquí examinados no "pusieron en primer plano porque se diseñaron e iniciaron en una época en que la necesidad de una estrategia social y los resultados de su ausencia eran menos aparentes. Los proyectos que sí tuvieron éxito, por lo común deberán atribuir éste a la sensibilidad, la pericia y las intuiciones de los planificadores experimentados, y no precisamente a una ingeniería social esmerada. Las fallas en el diseño social, identificadas en 36 (53%) de los 68 proyectos de la muestra de 1985 fueron la causa de que muchos fracasaran o quedaran por debajo de lo que podrían haber logrado.

Varios informes evaluativos hacen hincapié en la relación entre el diseño y la ejecución. Muchos diseños fueron virtualmente irrealizables porque faltaron incentivos apropiados para la participación y la aceptación de los objetivos del proyecto. La evaluación de un proyecto africano de desarrollo rural integral indica que la mayor parte de los problemas que se atribuyeron a una mala administración eran resultado de un diseño deficiente. De hecho, en la mayor parte de los proyectos, salvo en 14 de ellos, el buen (o mal) diseño acompañó a la buena o mala ejecución atribuyeron a la ejecución de los mismos. En seis casos, las deficiencias se atribuyeron a la ejecución y no a fallas en el diseño; y en ocho, la buena ejecución por lo común atribuible a la flexibilidad y la reformulación del proyecto ayudó a superar los errores del diseño. Las recomendaciones obvias, que lograron tener eco en el estudio de USAID de 1987, consisten en mejorar el diseño social y en asegurar que la flexibilidad se incorporará a la estrategia de ejecución.

Las principales conclusiones de mi estudio de 1985, en relación con los casos y variables examinados, y que se extienden a los diferentes sectores del desarrollo rural, se resumirán a continuación. En los 32 casos (47% de los proyectos estudiados) en los cuales el PPAR o IER específicamente las deficiencias en el diseño sociocultural, la de rendimiento era menos de la mitad de la correspondiente a proyectos en los que no se identificaron esos problemas.

Se reportaron dificultades con los *incentivos* para los participantes en 37% de los proyectos, y esto fue uniforme en todos los sectores. Se señaló una significativa *flexibilidad* en la ejecución en sólo 35% de los proyectos; esto resultó más obvio en los proyectos de desarrollo de áreas, donde la flexibilidad es especialmente necesaria.

El factor *recursos humanos* específicamente la disponibilidad de mano de obra- se estimó erróneamente en 32% de los proyectos, por lo común, cuando intervenía el factor agrícola. En los 22 casos reportados, con excepción de dos, se supuso que la oferta local de mano de obra sería más abundante de lo que realmente era.

Los problemas con la *tenencia de la tierra* se reportaron en 34% de los proyectos, aunque con mayor frecuencia en los de riego, ganadería y reasentamiento, si bien por distintas razones relacionadas con la densidad demográfica y la estratificación social entre los usuarios del riego, con los derechos tradicionales de pastoreo migratorio sobre grandes áreas y los contactos interétnicos entre los pastores, y con los derechos tribales y los procedimientos históricamente discrepantes para la labranza del suelo que afectan a los asentamientos nuevos.

La estratificación socioeconómica se mencionó en los informes específicamente como problema en sólo 15 proyectos. Sin embargo, este resultado no es definitivo, ya que la estratificación afectó en realidad a un número mayor de proyectos. Cuando el objetivo es aliviar la pobreza relativa, la estratificación necesita recibir mayor atención durante la planificación y ejecución, especialmente en los proyectos de riego.

La etnicidad, específicamente las tensiones entre los diversos grupos étnicos, se señaló en 22 de los informes evaluativos, si bien intervino con mayor frecuencia en los proyectos de reasentamiento (26%), en los proyectos ganaderos (42%) y en el desarrollo de áreas (32%). En los de riego, la estratificación es el aspecto clave en cuanto a la diferenciación social, la etnicidad.

Los problemas de diseño y ejecución relacionados con el olvido del *papel de la mujer* se mencionaron en sólo seis de los informes, que resultaron muy pocos para hacer un análisis completo. Sin embargo, los PPAR de algunos proyectos de África occidental resaltaron específicamente los supuestos socialmente incompatibles sobre los papeles y las actividades de la mujer. Algunas recomendaciones que figuran en estas auditorías pueden reiterarse: si las mujeres han de ser prominentes productoras agrícolas, deberá incorporarse personal femenino al sistema de extensión; las asociaciones de productoras deberán investigarse cuidadosamente, y las unidades de producción y comercialización que excluyen a la mujer no funcionarán eficazmente en una tradición cultural o en un proyecto que espera que las mujeres produzcan y vendan. El informe de la USAID dio a conocer un análisis detenido de los cuestiones relativas a la mujer en el desarrollo, basado en el análisis estadístico y el análisis de casos. En mi estudio de 1985 para el Banco, el descuido del papel de la mujer fue simplemente el corolario de la ausencia generalizada de estrategias de diseño y ejecución con orientación social. El estudio del papel del hombre fue casi tan pobre como la escasa mención de la mujer.

El hilo común lo constituye la necesidad de información más exacta sobre el contexto sociocultural y sus efectos en todo el ciclo del proyecto.

Era un artículo muy profundo sobre las estrategias del desarrollo, David Korten establece un contraste entre el modelo "arquitectónico", utilizado por la mayoría de las organizaciones de desarrollo, y el modelo del proceso de aprendizaje", que él considera más útil y eficaz en términos de costos y beneficios.

Este último pretende lograr la participación de los beneficiarios potenciales en todas las etapas del ciclo del proyecto. La gente pone en marcha y ayuda a planificar los cambios que la afectarán, y la estrategia de ejecución se basa en la flexibilidad y en la retroalimentación de los participantes del proyecto. Norman Uphoff (véase capítulo VI) también aboga por una relación de trabajo estrecha, durante todo el ciclo del proyecto, entre los planificadores con sensibilidad social y la población local.

Esto forma parte esencial de la promoción de una estrategia participativa constructiva para adaptar los proyectos de desarrollo a las personas.

Independientemente de quienes inicien un proyecto, es más probable que éste tenga éxito cuando se muestra receptivo a los conocimientos en los que la población beneficiaria ha demostrado ser experta, cuando aborda las necesidades reconocidas a nivel local y cuando aprovecha apropiadamente la contribución de los grupos y las estructuras sociales existentes para la ejecución. Los incentivos culturalmente específico, que son necesarios para lograr la participación local, se pondrán de manifiesto mediante el estudio socioeconómico y cultural que se realice durante la elaboración y la evaluación preliminar. Los conocimientos sociales pueden ayudar a localizar y formular los proyectos que parten de la iniciativa popular, que responden a los problemas concretos que la gente local reconoce y que introducen cambios que los propios participantes desean realizar. Los sociólogos pueden ayudar, además, a ubicar las áreas de pobreza que los programas de equidad deben abordar. A menudo los antropólogos (nacionales o extranjeros) que han trabajado en un área específica pueden ofrecer una opinión inmediata sobre qué lugar padece mayores necesidades, o bien, pueden proporcionar una perspectiva improvisada acerca de los probables efectos del proyecto sobre la equidad. Algunos antropólogos sociales no son especialistas, mientras que otros se han dedicado a un país o área geográfica (como el Cercano Oriente y el norte de África), un sector (como el riego o la pesca), una teoría o un problema en particular. Los expertos deberán relacionarse con los tipos específicos de proyectos acordes con su especialidad. Las investigaciones de los analistas sociales seleccionados para trabajar en los proyectos de desarrollo deberán manifestar un interés previo por el cambio socioeconómico.

La necesidad de prestar mayor atención a los socioeconómicos en el área del proyecto no requerirá, invariablemente, que los organismos internacionales de desarrollo asignen a un antropólogo o a un sociólogo extranjero para todo el tiempo que dura el ciclo de un proyecto. Sin embargo, esa necesidad obligará a que exista mayor confianza entre los gobiernos y los expertos sociales nacionales, así como mayor capacitación en la ingeniería sociocultural para el personal de los organismos internacionales. Los informes evaluativos *ex post* (en especial las auditorías) hacen referencias rutinarias a los viajes al campo que justifican las auditorías, pero rara vez especifican el tiempo que efectivamente se pasó en el área de proyecto o la naturaleza o grado de la investigación social. La clase de recolección de datos que se requiere va más allá de una que otra conversación en las grandes ciudades o en las pequeñas, con los funcionarios del gobierno y las autoridades ejecutivas de alto nivel. La planificación del desarrollo rural requiere un trabajo de campo, y la

ejecución y evaluación (tanto por parte de un país como por parte de los prestamistas y de los organismos de desarrollo) deberán basarse en visitas a las aldeas y en entrevistas con la gente afectada. Una buena ingeniería social significa que la gente tiene el primer lugar durante todo el ciclo del proyecto. En el estudio de evaluación de efectos para un proyecto africano de riego, los aldeanos pusieron de manifiesto, inmediatamente, durante la evaluación *ex post*, toda la gama de problemas técnicos (construcción inapropiada del canal y drenaje inadecuado), en respuesta a las averiguaciones de un equipo internacional que incluía un experto social nacional y otro extranjero. Estas cuestiones podrían haber permanecido ocultas de haber consultado únicamente a los funcionarios. Más aún, los campesinos habían detectado las fallas técnicas del proyecto durante su misma ejecución.

Si alguien, al principio, hubiera prestado atención a sus observaciones, dijeron, el proyecto había podido mejorarse durante el periodo de ejecución.

Por consiguiente, conceder el Primer lugar a la gente implica reconocer que cada proyecto genera su propio equipo de monitoreo y evaluación que no cobra sueldo.- los participantes lo hacen, que lo experimentan directamente durante su ejecución, y quienes deben vivir con sus efectos muchos años después de que los consultores se han marchado. Esto debería ser un asunto bastante sencillo para que los Gobiernos, las firmas consultoras y los organismos locales de desarrollo saquen provecho de este acervo de información y puedan aplicarlo de manera productiva.