



# VIVIENDO EN RIESGO

ALLAN LAVELL ( Compilador)

Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina

1997

La Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), declarada por las Naciones Unidas, ha servido, entre otras cosas, para aumentar la atención puesta en una de las problemáticas más acuciantes y crecientes de los países en vías de desarrollo: el impacto de las diversas amenazas físicas con que convive el hombre en este planeta y de los desastres que cosuscitan son crecientes, tanto en términos del impacto en la vida y la salud humana, como en las economías nacionales, regionales y locales y sus capacidades de mantener un crecimiento constante y adecuado a las necesidades de supervivencia de la población.

Los desastres asumen proporciones distintas, comprendiendo desde los grandes sucesos, de un período de retorno relativamente ocurrencias de mediano o pequeño tamaño, temporalmente más frecuentes, pero restringidos en sus impactos a un territorio limitado constituido por zonas, ciudades o una o pocas comunidades.

Tanto los estudiosos de la problemática y la prensa como las organizaciones gubernamentales e internacionales encargadas, de una u otra manera, de prestar atención al manejo de los desastres en sus distintas fases (prevención, mitigación, emergencia, rehabilitación, recuperación y reconstrucción), han prestado atención, casi invariablemente, a las grandes largo, y que pueden suscitar una crisis a lo largo de grandes regiones, llegando a abarcar a un país en su totalidad, hasta ocurrencias.

Esta atención prestada en términos amplios a lo grande, lo "anormal", aun cuando es fácil de entender, resulta ser un error conceptual y metodológico con grandes implicancias en términos del entendimiento de los desastres y el manejo de los mismos. En este libro, a través de la experiencia de un conjunto importante de países e instituciones, se intenta recorrer un camino distinto y a la vez complementario.

La investigación debe estar ubicada conceptualmente dentro de un marco en el cual se defina la problemática de los desastres como un problema no resuelto del desarrollo, bajo el precepto de que los desastres no son un problema de la naturaleza *per se*, sino más bien un problema de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. En consecuencia, la investigación debe partir del principio de que los desastres no son un problema independiente coyuntural o excepcional sino, tanto en su causalidad como en términos de las opciones reales y viables de ser superadas, algo que atañe a la sociedad y los procesos de desarrollo en sí.

La investigación se impulsará bajo una modalidad de estudios comparativos entre los distintos países representados en LA RED, de tal manera que el conocimiento generado tendrá una relevancia de tipo transnacional o regional que vaya más allá de la suma de sus partes.

La investigación siempre debe tener, como producto u objetivo básico, la generación de conocimientos relevantes para la capacitación y educación de sectores específicos de la población (políticos, técnicos, organismos gubernamentales, etc.), con énfasis en su aplicación en la población base afectada o potencialmente afectada por los desastres.

La investigación debe ser formulada dentro de un marco multidisciplinario, partiendo de un enfoque de los desastres que contemple y promueva la integración de los aportes de las ciencias naturales e ingenieriles y los aportes de las ciencias sociales.

*La investigación promovida debe contemplar, como aspecto prioritario, el proceso de formación de recursos humanos en la investigación y capacitación sobre el tema de los desastres y las maneras de promover una positiva y eficiente institucionalización de esta importante área de estudio en la región latinoamericana".*

*(LA RED, Agenda de investigación y constitución orgánica. Lima, 1993).*

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>CAPÍTULO 7.....</b>	<b>5</b>
<b>ANÁLISIS COMUNITARIO DE TIPO PARTICIPATIVO PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES .....</b>	<b>5</b>
MANUEL ARGÜELLO RODRÍGUEZ.....	5
LA CONSTRUCCIÓN LOCAL DE PODER HACIA LA AUTOGESTIÓN.....	9
LIDERAZGO LOCAL COMUNITARIO E INTERVENCIÓN EXTERNA .....	12
MÉTODO Y TÉCNICAS EN LA REALIZACIÓN DEL ANÁLISIS PARTICIPATIVO.....	18
MITOS, LÍMITES Y ALCANCES DEL ANÁLISIS PARTICIPATIVO.....	19
REFERENCIAS .....	20

## **CAPÍTULO 7**

# **ANÁLISIS COMUNITARIO DE TIPO PARTICIPATIVO PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES**

**Manuel Argüello Rodríguez**

### **¿PARA QUÉ UN ANÁLISIS COMUNITARIO DE TIPO PARTICIPATIVO?**

Lo participativo del análisis comunitario puede tener muy diversos significados, y de hecho en la práctica cotidiana va adquiriendo significados distintos en la medida que equipos locales de investigación o intervención interpretan de manera diversa su rol. Si la investigación participativa se orienta hacia la preparación de la propia comunidad hacia la prevención de desastres o la mitigación de los daños sociales y materiales que un evento concreto podría producir, entonces el significado de la noción 'participativo' adquiere una relevancia fundamental.

La participación de la población implicará que en lo práctico, la investigación tenga una relevancia real, o en su defecto sirva como ilustración académica sin más.

El grado y la forma de participación son entonces aspectos que deben dilucidarse con el mayor detalle. No se trata simplemente de ilustrar a la población, sino de entender sus necesidades, estilo de vida, trayectoria familiar y personal y poder diferenciar entre aspectos comunitarios y familiares, pero a la vez de que la comunidad misma pueda hacer esas diferenciaciones. El investigador no sólo asumirá un rol relevante como informador del medio externo al barrio, sino como facilitador de la comprensión mutua, tanto del peligro (su grado y calidad) como de los elementos que determinan el arraigo de las familias a la localidad donde se encuentran en peligro inminente.

Los diversos elementos que condicionan o determinan la percepción de la amenaza requieren un análisis colectivo en profundidad, de manera que la población se auto-perciba y pueda determinar sus diferencias internas. Con esto último será posible balancear las motivaciones diferenciales para integrarse en las actividades preventivas y organizativas a las diversas familias.

Lo participativo varía desde la simple cercanía relativa del objeto de estudio a través de técnicas de análisis cualitativo, hasta su integración activa como sujetos de la investigación, es decir como partícipes del proceso, cuando menos en la escala local, tomando decisiones claves sobre el avance mismo del conjunto del trabajo, contribuyendo como investigadores de su inmediata realidad y sintetizadores de información a la que no se lograría acceder con técnicas convencionales.

Ello supone una eficiente relación del investigador externo y los contactos residentes en la comunidad y considerados parte de ésta. Por ello la introducción en la comunidad y el

tipo de contacto que se haga es esencial. La confianza mutua y la demostración de un genuino interés en colaborar, más que en recibir colaboración, por parte de los sujetos externos es clave, pero también lo es que su presencia no signifique divisiones internas, el fortalecimiento desmedido de un liderato posicional o la creación de nuevas estructuras clientelistas.

Lo participativo es un elemento polémico, pues implica la intervención de la población en estudio en procesos que son supuestamente de un alto nivel técnico y, por lo tanto, con elevados niveles de abstracción y de difícil acceso al ciudadano 'promedio'. Pero a la vez, porque el investigador requiere de una larga experiencia y capacidad profesional de establecer contacto fluido y directo con las comunidades, a tal punto que podría confundirse fácilmente con una nueva forma de liderazgo o patronazgo y dar al traste con la labor investigativa y de fortalecimiento de la capacidad comunitaria para controlar su propia organización y romper dependencias hacia la creación de sus propias iniciativas preventivas.

La práctica de investigación convencional establece una separación radical entre objeto y sujeto de investigación, confundiendo el 'objeto de estudio' con la población involucrada. Esta confusión entre lo que estudiará, es decir los procesos y relaciones entre sujetos sociales, y la población misma ha implicado el desarrollo de un actitud profesional que desprecia el aporte de la población y la convierte en simple instrumento que sirve para aportar información.

La proliferación de técnicas cuantitativas y procedimientos de muestreo para expresar características de grandes poblaciones mediante el cálculo de probabilidades y la estadística, ha contribuido notablemente para que la población sea reducida a un 'universo' y de éste se obtengan los elementos muestrales útiles para la entrega de información o a quienes se utiliza para medir características particulares de interés del investigador.

Contrariamente a esta práctica, la investigación participativa intenta una ruptura con la separación entre el investigador y la población y separa con claridad el objeto de estudio de la población real que constituye los distintos sujetos sociales interactuantes. La investigación participativa considera a la población elemento clave del proceso de generación de información, pero especialmente, del proceso de comprensión colectiva de los procesos que ellos generan.

El equipo de investigación aporta un conocimiento técnico (incluyendo un detallado conocimiento de procedimientos convencionales) y una experiencia organizativa que debe permitir la canalización de la actividad colectiva hacia la síntesis de nuevos conocimientos de interés colectivo.

En este procedimiento, la población organiza, con la colaboración de los profesionales externos, su proceso de conocimiento y contribuye con su información y con sus propios procedimientos analíticos, pero también discute la utilidad relativa de las técnicas, valora sus resultados inmediatos y contribuye en sucesivas síntesis de conocimientos en distintos niveles de profundidad y diversos alcances.

La participación debe ser visualizada y organizada "como un proceso permanente de formación de opiniones, dentro del seno de los grupos de trabajo y organismos intermedios, en torno a todos los problemas de interés común, a medida que éstos vayan surgiendo y requieran de soluciones, es decir, de decisiones" (Gyarmani, 1992:24).

El para qué de un análisis participativo en el estudio comunitario se responde en función de los objetivos de la investigación. El objetivo general de la investigación comunitaria es descubrir los ejes explicativos claves en el cambio social hacia la potenciación de los recursos locales en el mejoramiento de la calidad de la vida, a la vez que se identifican obstáculos y relaciones entre lo local y su contexto a distintas escalas. En el caso de comunidades colocadas en una situación de riesgo, el objetivo inmediato será identificarlo y construir un conocimiento colectivo de la dimensión, forma, temporalidad y recurrencia que asume este riesgo.

Pero más allá de ello, el objetivo será la creación de nuevas condiciones sociales y materiales que superen el riesgo o disminuyan la destrucción potencial y amplíen sustancialmente la capacidad de recuperación. En un tercer nivel el objetivo de la investigación comunitaria participativa en relación con el riesgo y la amenaza es la identificación de prácticas que se puedan generalizar para situación y comunidades con características similares. Esto es, el diseño de modelos tipológicos de prevención apropiados para comunidades tipo fácilmente identificables.

Con estos objetivos se deberán lograr niveles superiores de percepción colectiva de la capacidad comunitaria de gestión. Esto significa que una acción concentrada en la prevención de desastres tiene necesariamente un fuerte componente organizativo y, por tanto, de creación de condiciones propicias para el ejercicio de formas locales de poder. En último análisis, se espera obtener como resultado un aprendizaje que permita la inmediata puesta en práctica de procedimientos de acción local o intervención que mejoren la eficiencia e induzcan la *construcción de poder local* capaz de superar carencias básicas.

Cuando se define en tales términos el para qué de la investigación comunitaria, la participación de los sujetos actuantes en el proceso de cambio social local es la base indispensable para que la información pertinente sea proveída y surjan las síntesis de interés particular para la población misma. Ello, sin embargo, no implica que el profesional quede fuera del proceso, o se integre a éste como un 'miembro más' de la comunidad. Esto implica dos graves distorsiones.

En primer término el profesional no es en ningún caso un sujeto de la comunidad - incluso residiendo en el sitio. El profesional tiene un rol particular y es siempre un elemento exterior que introduce en la comunidad nuevas prácticas y procedimientos de acción colectiva específicamente diseñados para alcanzar objetivos de conocimiento o de transformación. Ello implica que debe reconocerse como tal y actuar en consonancia con su rol, sin ocultarlo o tratar de imitar roles propios de la comunidad, como sería el intento de sustituir a los dirigentes o aparecer simplemente como un colaborador, cuando en realidad tiene un rol asignado por organismos externos a la comunidad y

debe cumplir con sus labores profesionales que serán evaluadas por su empleador o institución a la que pertenezca.

En segundo lugar, la comunidad misma no tiene, en efecto, la preparación profesional requerida para superar las formas más bien inmediatas de percibir el proceso en que se está inmerso. La decodificación de la realidad es un proceso muy complejo que supone la sistemática superación de prejuicios y la búsqueda de objetividad, abstracción e integración de aspectos que aparecen desarticulados y segmentados. El diseño de procedimientos y la aplicación de técnicas de decodificación de lo aparente para alcanzar nuevos niveles de integración de la realidad en los que se pueda calificar en forma diferenciada diversos procesos es parte de la tarea del profesional.

La comunidad se introduce en ellos y contribuye a su construcción y su evaluación práctica. No se trata simplemente de construir obras comunitarias y aprender técnicas organizativas o contables básicas, se trata de superar percepciones prejuiciadas y aparentes de sí mismos y construir un poder capaz de comprender la complejidad de sus relaciones para utilizarlas en potenciar sus escasos recursos para elevar la calidad colectiva de su vida en comunidad. La comprensión inmediata de estos aspectos por los profesionales y equipos de intervención es crucial para darle contenido a la denominación de 'participativa' de un proceso de investigación.

Debido a las múltiples acepciones de lo participativo es necesario que haya una clara identificación en el equipo central de trabajo, en el equipo técnico que diseña la investigación, de manera que se discutan diversas acepciones, se contrasten con los objetivos de la intervención o la investigación y se escojan aquellas acepciones que sean coherentes con el objetivo central. Ello permitirá definir los procedimientos de acción inmediatos y restringir el rango de variación de las actitudes y acciones consideradas como conducentes al alcance del objetivo.

Si las acepciones de lo participativo varían mucho dentro del equipo responsable de la investigación, ello implicará serias dificultades para evitar acciones contradictorias en el campo, y podría llevar a equívocos, contradicciones o malentendidos de parte de individuos o grupos de la comunidad. Ello podría implicar que mientras que algunos miembros del equipo impulsan acciones críticas de prácticas consideradas negativas, otros miembros actúen precisamente en la dirección criticada, con lo que no se incrementará el sentido de lo participativo, sino la dependencia en la población que se espera que sea sujeto de la participación.

La falta de conformación de equipos locales con unidad de criterios teóricos y metodológicos provoca en el mejor de los casos problemas de coordinación de tareas, y el peor, contradicciones obvias entre objetivos de los miembros del equipo. En la conformación de equipos nacionales y locales se requiere no sólo una inicial puesta en contacto de los integrantes del equipo con los conceptos claves y las acepciones de lo participativo que se consideren adecuadas, sino también mantener una constante práctica de discusión y profundización, de evaluación de actitudes y crítica mutua de las acciones al interior de los equipos.

La crítica abierta, directa y amplia de cada una de las acciones en relación con los modelos de actuación predefinidos como los 'deseables' o mejor aún como los mínimos 'aceptables', es la forma básica de superar contradicciones al interior del equipo. Se debe insistir que esto debe ser una práctica permanente y progresivamente involucrar a los primeros contactos, luego los grupos organizados y posteriormente a la comunidad como un todo, mediante actividades y tareas especialmente diseñadas para percibir prácticas contradictorias. La percepción crítica de prácticas clientelistas o patronazgos y formas de manipulación y control comunitario desde organismos institucionales, pseudo-académicos o políticos, permitirá el fortalecimiento de las diversas formas de liderazgo local y su capacidad de enfrentar otras formas de intervención externa.

Una acción ambigua permanente o la falta de clarificación expresa de lo que signifique 'participativo' en los órganos centrales de dirección de un proyecto de intervención o investigación, es la base para que progresivamente el conjunto de la acción pierda de vista los criterios definitorios básicos que le dan sentido. En el proceso, una práctica pretendidamente participativa se puede convertir en su contrario, o en el mejor de los casos se realiza sólo en grados ciertamente muy restringidos. Esos grados restringidos podrían alcanzarse sin proponerse objetivos de alto nivel y lograrse con menores costos.

En ese sentido, la propuesta de acepciones de lo participativo que en efecto pretenden la integración de la población en el control de sus propios procesos debe afinar y enfatizar la formación de una comunidad de criterios y diseñar los mecanismos evaluadores y correctivos más estrictos, pues de lo contrario, su resultado puede ser incluso peor que lo que se podría lograr con menores costos, en proyectos de objetivos más restringidos. No tiene objeto llamarle *participativo* a una práctica de *intervención convencional* y repetir en forma acrítica *procedimientos de control externo*.

## LA CONSTRUCCIÓN LOCAL DE PODER HACIA LA AUTOGESTIÓN

Un objetivo clave de la investigación participativa es la construcción local de poder entre los pobladores que tienden a carecer del poder mínimo para tomar decisiones sobre aspectos básicos de la subsistencia y la vida comunitaria, quienes simultáneamente carecen de recursos materiales para siquiera cubrir sus necesidades básicas. Los cambios más recientes en las políticas sociales han llevado a experimentar diversas opciones que permiten la restricción del gasto público mientras se sostienen niveles mínimos de vida, o la calidad de la vida llega hasta límites tan bajos que la palabra 'calidad' simplemente carece de sentido.

Es conocido que la pobreza es la manifestación más aguda de la ausencia de un mínimo de equidad, pero usualmente esto se restringe a los recursos materiales o a la distribución del ingreso. Esta noción debe superarse para plantear que en su base hay una restricción radical del *ejercicio del poder*.

El concepto de '*dar poder a los residentes*' (*empowering residents*) tiene dos aspectos componentes: población y lugar. Ello implica que parte de la población en algunas áreas carece de poder dentro del sistema de gobierno, el proceso productivo y el desarrollo. Las áreas reflejan el estatus, ingreso y posición de sus residentes. En las sociedades

desarrolladas algunos de estos grupos son quienes carecen de capacitación técnica, los desempleados, los jóvenes, los recién-llegados, las familias de un solo padre, especialmente si es mujer (Power, 1992:3).

Las más recientes propuestas internacionales concuerdan en que "dadas las severas limitaciones en los recursos disponibles, es posible que los servicios focalizados constituyan la totalidad de lo que por ahora el Estado puede ofrecer en materia de gasto social. Sin perjuicio de ello, servicios sociales organizados y administrados por el Estado en base a niveles mínimos de calidad y contenido deben ser, eventualmente, una de las opciones disponibles a todos los sectores de la sociedad" (BID-PNUD, 1993:28-29). No obstante, para que esto último se dé, se requiere de una comunidad organizada que ejerza el poder suficiente como para respaldar la acción estatal como complemento de nuevas propuestas.

Las tradicionales prácticas institucionales en la atención de desastres también utilizan un patrón que aísla y restringe la capacidad comunitaria de ejercer un poder que les permita prevenir los eventos y reducir los márgenes de riesgo en el momento en que éste ocurre. Las instituciones tradicionales no han diseñado mecanismos e instrumentos que fortalezcan la capacidad comunitaria de ejercer un poder de crítica y de autocontrol sobre los recursos disponibles para la prevención. La tendencia generalizada a la concentración absurda de información y recursos técnicos y materiales constituye una barrera cada vez mayor para un mínimo de equidad entre las comunidades y los funcionarios que aplican prácticas excluyentes y hasta autoritarias (incluso los voluntarios, que en muchas ocasiones actúan como interventores externos sin más). Muchas experiencias muestran a las comunidades sin organización y control de información mínimo para defenderse de la intervención externa, que en sus objetivos expresos pretende su protección.

Políticos y líderes económicos, quienes ejercitan un poder significativo en la sociedad, frecuentemente claman por programas institucionales que confronten la dependencia y marginación de parte de la población. Estos programas son ampliamente conocidos en todas las escalas: nacional, regional, local; pero su alcance relativo en los sitios ha sido también ampliamente cuestionado, sobre todo en los países donde los programas de ajuste han avanzado con más énfasis y las políticas sociales se han restringido.

Esto mismo sucede con dirigentes de organismos de emergencia y de atención de desastres. Las acciones desde las estructuras institucionales pretenden en sus objetivos confrontar la dependencia, pero sus instrumentos y prácticas contradicen estos objetivos y tienen como consecuencia el aislamiento de las comunidades y la restricción del control de la información. Los programas son de escaso alcance y sus instrumentos son en muchas ocasiones ininteligibles para las comunidades y los dirigentes de escala local, quienes se enfrentan a mapas y esquemas gráficos o vocabulario técnico totalmente ajeno a su práctica cotidiana.

Los programas sociales por lo general no inducen a la constitución de estructuras de poder en sectores empobrecidos nuevos o los grupos tradicionalmente pobres; incluso, estos programas institucionales pueden contrariamente ahondar la sensación de carecer en absoluto del poder que permita iniciar prácticas superadoras de la condición

de carencia o penuria en lo básico para sobrevivir. El uso de instrumentos alejados de los patrones lingüísticos, las tradiciones y el conocimiento popular sobre sus propias situaciones, que no toma en cuenta la historia local y los elementos que determinan el arraigo comunitario, aleja a las familias y los dirigentes locales de las mínimas posibilidades de informarse y convierte a los funcionarios en los poseedores exclusivos de los instrumentos básicos de la toma de decisiones. Así, con la intervención externa, las comunidades son objeto una vez más de la aplicación de instrumentos que las alejan del ejercicio del poder, incluso en su propia escala residencial.

La creación de poder entre la población implica una acción positiva hacia el desarrollo de nuevas condiciones de igualdad mediante el fortalecimiento de los sectores más débiles hasta el punto en que puedan competir como iguales con otros sectores de la población y logren mejores balances en la distribución del ingreso social, no sólo en términos económicos, sino también en términos culturales, sociales, recreativos y, finalmente, de poder político real en diversas escalas de la sociedad como un todo.

Estudios en países desarrollados (Power, 1992:10) muestran que no sólo el acceso a mecanismos de poder ha estado distribuido en forma muy desigual, sino que algunos intentos de larga data por redistribuir poder han tenido éxito muy limitado. Además, el problema de 'falta de poder' se redefine en nuevas condiciones siempre cambiantes y, sumado a ello, el esfuerzo individual e incluso familiar no es retribuido en forma apropiada en muchas ocasiones, lo que da como consecuencia las actitudes defensivas y cada vez más limitados intentos con cada nuevo fracaso después de realizar intensos esfuerzos.

Recientes cambios en la estructura económica han producido nuevos grupos de población 'sin poder' dentro de los que se destacan algunos grupos que tienen especial vulnerabilidad como los niños, los forzados al retiro, las mujeres jefes-responsables de familias y sus familias, las etnias minoritarias, las familias dispersas rurales que utilizan atrasadas técnicas productivas y las poblaciones urbanas en ciudades intermedias sometidas a largos procesos recesivos. Estas poblaciones requieren cada vez más una acción urgente para crear nuevas condiciones donde el esfuerzo implique retribución en igualdad de condiciones y se concreten nuevas opciones de acceso a un poder suficiente como para competir con éxito.

Con respecto a la localización es claro que el aislamiento genera condiciones para la pérdida relativa de acceso, zonas de pobreza aisladas concentran todas las condiciones que tienden a perpetuar y profundizar la carencia de poder: bajos niveles de educación, salud y sanidad, desempleo, desarraigo y ruptura de su cotidianidad con ideales del conjunto de la sociedad dificultan la utilización de sus recursos.

El establecimiento de vínculos o su fortalecimiento como alternativa al aislamiento es lo que permite el potenciar los recursos locales. La renovación o reinversión en sitios deteriorados permite mantener grupos familiares en focos de escasa densidad donde se puede potenciar el uso de recursos locales y capacidad instalada. Lo contrario es el desarraigo y aislamiento de población 'sin poder' en grandes conjuntos poblacionales que requieren inmensas inversiones, o en su defecto, profundizan las carencias y potencian el conflicto. En los sitios donde se concentran grupos vulnerables y

tendencias hacia la profundización de carencias se requieren acciones localizadas e inversiones concentradas.

Estos esfuerzos institucionales deben integrar acciones, potenciar el recurso local, crear condiciones para que el esfuerzo sea retribuido, desarrollar contextos sociales e institucionales donde los más vulnerables encuentren apoyo para poder competir en condiciones más igualitarias. Estos esfuerzos deben permitir la superación de la vulnerabilidad social en base a la creación de mecanismos de poder local que controle conocimiento, instrumentos y medios de comunicación eficientes, es decir, un poder local que construya sistemas autónomos y coordinados de prevención y mitigación que establezcan sus necesidades y demanden de los funcionarios e instituciones los recursos indispensables para su eficiente funcionamiento.

La investigación participativa aparece en este contexto como un elemento central en la construcción de estructuras de poder local que den inicio a procesos de superación de estos grupos de población especialmente vulnerable.

Como lo sostiene Gyarmani (1992:23) "en cuanto a la vertiente propiamente intelectual de la función pedagógica de la participación, es preciso recordar que la capacidad de ejercer en forma responsable y eficaz el poder requiere de conocimientos muy variados, habilidades y experiencia organizacional. Hay que tener una visión adecuada de la realidad, de la situación del individuo o del grupo dentro del contexto en que le toca actuar, conocer las diversas opciones y estrategias factibles y, finalmente, estar familiarizado con los mecanismos para influir en forma autónoma y eficaz con las decisiones que se adopten. Para ello no basta con un aprendizaje abstracto y teórico; hace falta también la práctica en el ejercicio de poder".

## **LIDERAZGO LOCAL COMUNITARIO E INTERVENCIÓN EXTERNA**

### **Luchas vs. Tareas Comunitarias**

La participación relativa de vecinos en los partidos políticos con acceso real a la estructura de poder nacional y local cruza todo espectro de las clases sociales, los partidos constituyen sus bases de apoyo al interior de las comunidades y son vehículo de acceso a bienes y servicios, pero también a decisiones de interés vecinal (Gilbert y Gugler, 1982:138), sin que necesariamente se consoliden disputas o conflictos locales que lleven a rupturas de la estructura político partidaria local o regional y se conviertan en 'luchas' reivindicativas o pasen de ser simples presiones con poco apoyo o interés para los vecinos del barrio.

En cualquier caso, la acción comunitaria conlleva esa introducción de lo político que penetra las tareas locales e influye más allá de lo que se puede encontrar en otros tipos de acción reivindicativa, como por ejemplo la que desarrolla el sindicato desde la perspectiva laboral. Como lo sostiene Stokes (1989:98), el lugar de la socialización política, distinto del sitio de trabajo, puede jugar un más importante papel moldeando e

incluso transformando la percepción y acción política cotidiana entre los pobres de la ciudad, que lo relacionado directamente con la experiencia laboral.

Las tendencias interpretativas más recientes sobre las reivindicaciones de los pobres de la ciudad, como lo sugiere Drakakis-Smith (1990:210-211), abandonan una línea más bien dogmática (que en toda acción comunitaria observa 'luchas' y 'movimientos' o su cooptación irreversible), para observar en ello procesos de democratización de base local en un doble sentido económico y político.

En la literatura sobre las 'luchas urbanas' es frecuente utilizar los términos "dependiente" e "independiente" para calificar acciones locales. La utilización dicotómica es inadecuada ya que niega cualquier margen de maniobra a los llamados "dependientes", o pone en el mismo grupo a todos los que se denominan "independientes", como lo ha sostenido Ramírez (1986:25). El autor considera erróneos estos conceptos pues olvidan que en toda práctica social caben acercamientos, rupturas y distanciamientos entre las diferentes posiciones políticas; o en otros términos, grupos, comités, prácticas o incluso movimientos que nacieron 'dependientes' pueden evolucionar ideológica o políticamente hacia mayor autonomía y viceversa, particularmente con el proceso de consolidación de los barrios y los cambios en la conformación de la comunidad -es decir de las familias que la componen- que modifican sustancialmente el arraigo real del liderazgo local y lo renuevan con los años.

No hay simples alternativas generalizables, como lo pretende Moser (1989:92) cuando plantea que 'la experiencia mundial' muestra que o los movimientos urbanos desaparecen inmediatamente que las demandas son alcanzadas, o tienden a ser cooptados por los gobiernos o devienen muy poderosos y no pueden ser fácilmente erradicados por la fuerza. En un solo proceso al interior de un barrio se pueden mezclar etapas donde se encuentran juntas esas posibilidades que la autora considera como alternativas excluyentes. También se pueden encontrar grupos simultáneos con procesos distintos: algunos desaparecen, otros se fortalecen, otros son subsumidos, otros se recomponen y lanzan nuevas iniciativas.

La variedad de los cambios en la organización comunal es muy rica. Un grupo de vecinos pasa normalmente por diversos momentos: impulsa la ocupación de tierras, se alía al Gobierno de turno, sufre rupturas internas, sobrevive o sucumbe a un cambio de Gobierno, recrea nuevas formas de organización, establece contactos con ONGs, recibe apoyo y se consolida o legitima (por ejemplo formalizándose como asociación sin fines de lucro o comité específico reconocido por la Asociación Integral, el municipio u otras instituciones), es criticado por nuevos grupos que surgen en el mismo sitio, pierde su respaldo gubernamental, es abandonado por algunos de sus fundadores, establece nuevos contactos externos, prepara propuestas o simplemente desaparece desmotivado por la falta de respaldo de los vecinos.

La historia local no puede restringirse a unos pocos meses o años, la comprensión de los procesos de conformación del barrio y especialmente sus líderes trasciende el tiempo del barrio mismo, va más allá, se confunde con las historias personales y la formación y experiencia de individuos o familias que a veces ni siquiera residen dentro de los linderos del barrio.

Ramírez (1986:27) ha observado cómo en el caso de México las relaciones que se tienen con el Estado pueden ser de subordinación, autodefensa, oposición organizada y negociación, pero que también puede surgir una propuesta propia que se pone en práctica por autoconstrucción más o menos espontánea. Las tácticas utilizadas - y a veces no complementemente conscientes o transparentes para todos los miembros del comité y menos de la comunidad- pueden variar desde el clientelismo hasta las posiciones más radicalizadas, incluyendo actitudes defensivas y combinando las propuestas legales con la creación de condiciones de hecho o extra-legales o abiertamente ilegales que implican la confrontación en la negociación.

### **Momentos Propicios y Tipos de Intervención Externa**

En todos los casos, los cambios de una condición a otra en lo organizativo, pueden ser críticos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo. El inicio de un proyecto con interlocutores que pasan por una etapa más bien defensiva, o peor aún de confrontación reivindicativa, se enfrenta a constantes equívocos y contrastes desde la dirigencia local que no encuentra con facilidad los elementos objetivos para depositar confianza y credibilidad en las propuestas externas.

El trabajo inicial, por consiguiente, implicará un largo proceso de búsqueda de condiciones como: credibilidad, cercanía, conocimiento mutuo, explicación de propuestas y muestras objetivas y palpables de la intencionalidad real. No es sino después de una tal etapa que se puede esperar una respuesta en términos de propuestas y compromisos que progresivamente pueden profundizarse. Pero si esos procesos iniciales son contrastados por rupturas en negociaciones paralelas o amenazas a la estabilidad del barrio, el proceso de introducción de los proyectos de intervención como tales (como por ejemplo para desarrollar una capacidad local de prevención frente al riesgo), podrá revertirse y reconstruir el proceso inicial será aún más difícil.

Esto se agrava en la etapa defensiva-agresiva si los programas aparecen como provenientes de las mismas instituciones o en coordinación mutua y peor aún, si la competencia interinstitucional ha pasado por momentos de crítica mutua y hasta desautorización.

Uno de los aspectos claves en la forma que asume la práctica colectiva comunitaria es la presencia de múltiples agentes externos, incluyendo aquellos que aparecen como miembros plenos de comités y los que pretenden con la llamada metodología participativa inscribirse en términos de igualdad con los vecinos "como un poblador más" de la comunidad.

La presencia de agentes externos, dependiendo su origen, su interés y los recursos que sea capaz de movilizar, incide de manera positiva en el mejoramiento de la calidad de la vida de la comunidad como un todo, aunque no necesariamente en su capacidad de respuesta autónoma frente a las carencias cotidianas. La orientación general de muchos agentes es precisamente el mejoramiento local, pero el impacto no siempre es el declarado o esperado, y de paso, son observables en la historia de los barrios, formas

de intervención que limitan la capacidad local y dejan poca obra material, servicios o recursos a la comunidad.

Algunos autores (Ward y Chant, 1987: 89-92) han analizado una variedad de relaciones externo-interno - especialmente en relación con agentes institucionales del Estado- que han observado en una amplia revisión de literatura y concluyen con una clasificación de cuatro formas típicas: a. *patrón-cliente*, b. *rutinización*, c. *cooptación-incorporación* y, finalmente, de *autonomía- independencia*.

La primera de las formas, la relación *patrón-cliente* la identifican con cuatro características:

1. son relaciones informales y no de tipo legal,
2. incluyen compromisos de tipo personal, de relaciones directas 'cara a cara',
3. se da entre personajes de *estatus* desiguales,
4. se dan en prolongados períodos.

La segunda, la *rutinización* se describe como una integración que agencias de gobierno logran cuando los dirigentes son reconocidos e institucionalizados con el objeto de permitirse conseguir sus objetivos en forma eficiente.

La tercera, la *Cooptación-incorporación* implica la afiliación de dirigentes locales a organizaciones locales, de manera que estén sujetos a su ortodoxia, principios disciplinarios, procedimientos y deberes. De tal forma, la afiliación a grandes e influyentes partidos puede percibirse como una manera de alcanzar éxito en el planteamiento de demandas a las instituciones regionales o nacionales.

La cuarta forma, la denominada *autonomía o independencia* indica una respuesta de los líderes a las necesidades locales, sin vinculaciones que los condicionen.

Estas cuatro formas de relación con el Estado o sus funcionarios también podrían encontrarse en relación con otros agentes, como los de ONGs o agencias internacionales de muy diverso tipo. En todo caso, es difícil encontrar casos individuales que ejemplifiquen una de las cuatro formas, sin que aparezcan aspectos o momentos en que se actúa distinto, con mayor cercanía a otra de los tipos que se describieron.

La conformación compleja de los comités locales y la existencia de varios en cada sitio hace que dentro de un mismo comité puedan encontrarse variedad de actitudes. Más aún, la competencia entre grupos dentro de un mismo barrio puede llevar a la modificación de actitudes y a la ruptura de relaciones (como la cooptación o la rutinización) con el objeto de no perder el apoyo local y no desaparecer como dirigentes.

Además, las actitudes desde el nexo externo pueden promover también una variedad de opciones que correspondan a diversos momentos o coyunturas.

Es típico el cambio de actitud en los dirigentes políticos regionales, según sea que se encuentren en el gobierno o en la oposición, o según sea que esté empezando el gobierno o se llegue al período electoral interno del partido o las elecciones nacionales. Estos cambios de actitud encontrarán también cambios en los interlocutores del barrio,

que en unos casos sabrán adaptarse y en otros sentirán que son abandonados o traicionados por sus contactos externos de la institución o el partido.

Una clasificación detallada de agentes externos podría ser en exceso extensa, pero es posible diferenciar dos actitudes básicas y varias áreas de acción. Por el lado de las actitudes hay claramente dos tipos, los que se benefician de la acción comunitaria como objetivo central y quienes genuinamente intentan colaborar en desarrollo comunitario. Ello no es observable con facilidad, pero su incidencia en los comités y la forma de comunicación de su mensaje al resto de la comunidad pueden servir de guía. En general el primer tipo observable intenta controlar o claramente manipular el comité y sus colaboradores locales con el objeto de obtener beneficios personales o institucionales -que normalmente se confunden.

Entre estos se encuentran políticos locales con funciones como síndicos, funcionarios locales de instituciones o de organismos semi- privados (partidos, ONGs, agencias externas) y que mantienen o mejoran su condición personal (ingresos, poder, incidencia en el partido, ascensos, asignación de vehículos, etc.) en tanto controlen más o menos clientela local, obtengan más o menos apoyo para SU proyecto (proyecto político o proyecto institucional) y sean capaces de ser percibidos desde el exterior como una figura central en el acceso al barrio y sus redes de apoyo.

Al contrario, el segundo tipo intenta la obtención del máximo de recursos y servicios externos para paliar las carencias del barrio. Para ello utiliza sus contactos, influencias y acceso a instituciones, programas o proyectos. Simultáneamente, impulsa la organización comunitaria para realizar las gestiones, negociaciones o ejercer las presiones mínimas requeridas para acelerar procesos burocrático-institucionales.

En ninguno de los casos es común el intento de provocar capacidad local de respuesta y de crear condiciones para la generación de propuestas independientes o el control comunitario de su propio destino. Son más bien muy escasas las propuestas orgánicas en la búsqueda de desplegar el potencial local-comunitario de producir bienes, servicios y tomar decisiones e incidir sobre las decisiones que los afectan. Especialmente el potenciar la capacidad local de generar un poder capaz de incidir en las decisiones externas al barrio (de escala regional o desde el gobierno central) que lo condicionan, limitan o influyen, es algo que se observa en muy pocas ocasiones. Ciertamente, algunos agentes externos han declarado que es esta su primera opción y su razón de ser, pero la observación de sus prácticas cotidianas lleva necesariamente a la conclusión que tales declaraciones de principios no han pasado más allá de los intentos iniciales.

Es común el encontrar dos tipos de explicaciones por parte de este último tipo de agente externo; primero se indica la dificultad notable de lograr el apoyo institucional requerido, segundo se indica la apatía, desgano o desinterés de los pobladores. Esta última excusa se escuda no sólo en prejuicios y una notable muestra de desconocimiento prepotente de lo cotidiano y la historia orgánica local, sino también en lugares comunes de la literatura etnocéntrica. Se recurre, por ejemplo, a observaciones inmediatistas (como la ausencia de organizaciones formales y permanentes) para indicar la dificultad de organizar las comunidades, como si éstas tuvieran que responder

de inmediato a las propuestas externas, tantas veces recibidas y tantas veces fracasadas.

En numerosas experiencias, agentes externos que declaran su genuino interés de potenciar la capacidad local, declaran a la vez que se ha debido recurrir a la toma de decisiones externas, al auto-nombramiento de "líderes" y a la movilización de colaboradores locales del agente externo, luego de reiterados intentos frustrados de impulsar la organización comunitaria. Una respuesta común adicional es el indicar que la falta de capacitación local sobre lo organizativo-comunitario es un elemento explicativo central, y por tanto, una acción inmediata es desarrollar una capacitación sobre tal temática de manera que los pobladores puedan asumir eficientemente los roles que se les encomienden.

Esta respuesta observable en la historia común de los barrios, incluso en los más recientes, resuelve por un tiempo la programación personal del agente externo, quien dedicará su tiempo y recursos a programar con todo detalle los cursos de capacitación que se repiten en cada comunidad al margen de sus propios procesos internos. Es este uno de los puntos claves de quiebre, donde el genuino agente externo se convierte en su contrario a pesar de mostrar las mejores intenciones y derrochar esfuerzos (Argüello, 1992:320 y siguientes).

La relación tradicional patrón-cliente desde la perspectiva del patrón conlleva a la explicación de la ausencia de participación comunitaria en función de sus propios problemas colectivos o individuales. Las explicaciones van desde la obvia falta de recursos y tiempo por parte de los vecinos (especialmente las madres jefes de familias que a la vez emergen como dirigentes), hasta excusas psicologistas. Se ha observado en agentes externos un común denominador en este tipo de excusa psicologista que desecha a pobladores o dirigentes, a quienes no se ha podido incluir en la dinámica del agente, con la "explicación" de que se debe a su "personalidad conflictiva", su agresividad, apatía, interés personalista o simplemente a su malacrianza.

La búsqueda de la participación comunitaria no ha sido una práctica común, aun entre los agentes externos que lo pretenden en sus declaraciones. En pocos casos se ha intentado descubrir los ejes de movilización comunitaria, pero también en esos casos cuando se encuentran los ejes de movilización que desatan el potencial local, el propio agente se ve superado por la respuesta comunitaria y provoca una nueva expectativa frustrada y frustradora para la iniciativa local.

Pocas veces los agentes externos han intentado superar la percepción de las necesidades estereotipadas y trabajar directamente con los pobladores, superando la barrera que construyen los interlocutores tradicionales (por lo general, clientes de señores de la política en lo local), para acceder cuando menos a informantes menos prejuiciados o a los vecinos comunes y corrientes. En estas circunstancias, la experiencia en la acción de agentes externos hacia la generación de la capacidad de los vecinos de potenciar su poder e incidir en lo local, es ciertamente muy pobre y difícilmente permite generalizar pautas o procedimientos positivos.

## **MÉTODO Y TÉCNICAS EN LA REALIZACIÓN DEL ANÁLISIS PARTICIPATIVO**

El análisis participativo no llega a constituir un método de investigación propiamente tal, pues no constituye en sí mismo un marco conceptual epistemológico. Lo participativo no constituye una teoría del conocimiento particular, sino que más bien constituye un principio de acción que corresponde con diversas propuestas teóricas sobre el proceso de conocimiento y las formas en que se da el aprendizaje.

En la práctica, los principios epistemológicos que se sustentan pueden variar de una investigación a otra, pero debe mantenerse el interés por impulsar procedimientos de investigación de tipo participativo.

El principio metodológico básico es la integración de equipos multidisciplinarios que diseñen junto a la población las formas concretas de alcanzar objetivos prácticos (de síntesis informativa o acciones materiales) y realicen también conjuntamente las tareas inmediatas requeridas. Esta integración amplia permite a cada quien entregar al equipo su experiencia y sus conocimientos en diversos momentos o diversas acciones, pero a la vez integrarse al colectivo de evaluación de lo avanzado.

Si bien no se desprecia, ni mucho menos, el aporte de las técnicas convencionales, incluyendo los sondeos, las encuestas por muestreo, los censos y la utilización de información estadística ya publicada y procesada, lo mismo que cuentas nacionales e información documental y bibliográfica de diversa índole, la investigación participativa privilegia la aplicación de técnicas que permitan crear en forma colectiva las bases analíticas y la información misma.

Las técnicas más bien cualitativas son las que se enfatizan. La discusión guiada por esquemas temáticos y cuestionarios básicos sobre temas centrales permiten no sólo obtener una primera aproximación a cuál es el grado de conocimiento que la población tiene de sus procesos, sino también iniciar su superación crítica. La organización de grupos de discusión, pequeños, mezclando diversas experiencias y partiendo de la percepción de lo inmediato es el punto de partida. La participación en discusiones reales (como reuniones comunales de rutina) permite la identificación de roles establecidos y patrones de reacción frente a problemas.

La discusión de información de síntesis que aporte el equipo técnico o la práctica en resolución de problemas sencillos referidos a un tema básico, permite ahondar en lo que se percibe y esquematizar técnicas de discusión y obtención de acuerdos por vía de consensos. La organización de talleres de síntesis de procesos o cierre de etapas otorga el material básico para las síntesis comparativas y el entrenamiento en el manejo de grandes grupos por parte de los miembros de la comunidad. Las técnicas de simulación de roles, situaciones o procesos, la puesta en práctica de guiones problemáticos que expresen procesos reales muy inmediatos a la vida cotidiana, permiten también el distanciamiento de los pobladores de su propia cotidianidad y la esquematización de las reacciones por parte de los técnicos.

Todas estas son técnicas cualitativas que requieren de su constante evaluación y la elaboración permanente de relatorías o diarios de cada etapa y punto de cierre. La información no se recoge en formularios convencionales, sino en múltiples observaciones realizadas por todos los participantes. Se deben diseñar, para cada actividad, las fórmulas que permitan recoger informes, datos, opiniones y observaciones sobre el involucramiento de cada participante y los roles que cada quien desarrolló. Sólo si cada miembro del equipo está entrenado para realizar permanentes observaciones y documentarlas para su contrastación con los objetivos generales de la investigación se obtiene suficiente información susceptible de ser sistematizada y expresada como informe interpretativo.

Se requiere un equipo entrenado y claros objetivos en cada actividad de manera que cada acción se entienda como un *técnica* en aplicación, equivalente a pasar un cuestionario de encuesta, y no se confunda con una intervención extra investigación con objetivos extraños. Por objetivos extraños a la investigación se entienden desde intereses de carácter personal hasta formas más estructuradas de clientelismo y relaciones de cooptación o manipulación política de la población, lo que obviamente no es compatible con la investigación participativa.

## MITOS, LÍMITES Y ALCANCES DEL ANÁLISIS PARTICIPATIVO

El análisis participativo se ha ido popularizando desde años atrás y aparece en la práctica con muy distintas nomenclaturas. Algunas de las formas iniciales fue la denominada 'investigación-acción', donde los investigadores intentaban desarrollar simultáneamente otras prácticas que variaban desde la capacitación hasta la construcción de obras materiales.

El alcance real puede ser muy limitado, pero en condiciones de aplicación estricta y con controles rigurosos puede llegarse a profundos cambios en las actitudes locales y desarrollarse experiencias creativas que potencien muy significativamente las condiciones locales y la calidad de la vida de la población participante, no sólo en términos materiales sino en términos de su control relativo de su vida cotidiana y sus relaciones con lo institucional.

No obstante, no todas las acciones denominadas 'participativas' buscan realmente la participación o la construcción de estructuras locales de poder que permitan a los vecinos satisfacer sus necesidades colectivas. Al contrario, el término 'participativo' ha servido para justificar muchas formas de intervención y control de la comunidad para alcanzar objetivos externos a ésta, algunos directamente vinculados a la investigación misma y otros más bien relacionados con intereses ajenos hasta a la misma investigación.

Una de las razones importantes para que se popularizara lo participativo no radica en la importancia de la participación para la población, sino en el ahorro de recursos para los investigadores. Ciertamente, las técnicas de recopilación de información cuantitativa como encuestas y otras técnicas convencionales, requieren de mucho tiempo, inversión

y conocimientos técnicos, de manera que los resultados finales de investigación no tengan rápidamente un resultado que se convierta en obra material: proyectos constructivos, definiciones de política, legislación, programas de radio, videos o publicaciones especializadas, etc.

La investigación que involucrara a los propios pobladores permitiría ahorrar fondos con la utilización de la población en labores básicas, como la recopilación de información primaria, y a la vez, integraría a la población en actividades de capacitación, como talleres o seminarios, de manera que fuera observable un cúmulo de resultados inmediatos, como por ejemplo cierta cantidad de personas que asistieron a talleres o recibieron capacitación o se integraron en grupos de trabajo, etc. Los resultados finales de la investigación serían tanto la información a interpretar como el propio procedimiento y, por lo tanto, no habría que esperar a futuros impactos de los resultados para hacer cumplir.

En muchas experiencias la participación se reduce a la utilización de la población como 'mano de obra barata', en la investigación, al igual que en proyectos institucionales de construcción de obra, mientras que las prácticas de capacitación podrían perderse fácilmente o diluirse en el ajetreo de la vida cotidiana. Este es uno de los límites más inmediatos de la investigación participativa, pues al reducir el concepto de lo participativo, ciertamente convierte en un mito toda la justificación que se aduce para impulsar este tipo de procedimiento de investigación.

Como consecuencia final, se da al traste con cualquier intención de impulsar nuevas formas comunitarias de construcción de poder local, de autocontrol, conocimiento y gestión. Con ello, al contrario, se fortalecen las prácticas interventoras y las decisiones externas que oscilan entre las técnicas-sofisticadas y las arbitrarias- improvisadas, pero aisladoras de las comunidades y restrictivas en el ejercicio de un poder mínimo que permita el control de su relación con el medio y la construcción de un medio seguro para su desarrollo.

## REFERENCIAS

ARGÜELLO, MANUEL (1992) *Housing, revolution and democracy: Costa Rica and Nicaragua during the 1980s*. UCL, University of London, Londres., Tesis (Ph.D.) inédita.

BID-PNUD (1993), "Reforma social y pobreza"(mimeo).

DRAKAKIS-SMITH, DAVID (1990) "The built environment and social movements in the semi-periphery:urban housing provision in the Northern Territory of Australia". En: D. Drakakis-Smith, ed., *Economic Growth and Urbanization in Developing Areas*, Routledge.

GILBERT, ALAN (1982) "The housing of the Urban Poor". En: Gilbert, A. y J. Gugler, *Cities, Poverty and Development*, Oxford University Press, Oxford.

GYARMANI, GABRIEL (1992) "Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación". En: *CPU Estudios Sociales*, Chile, No. 73, trimestre 3.

MOSER, CAROLINE (1989) "Community participation in urban projects in the third world". En: *Progress In Planning*, Vol. 32, Part 2.

POWER, ANNE (1992) *Empowering Residents*. LSE, Londres (mimeo).

RAMÍREZ SAIZ, JUAN MANUEL (1986) *El movimiento urbano en México*. Siglo XXI Ed., México.

STOKES, SWANC (1989) "Politics and Latin American Urban Poor: Reflections from Lima Shanty Towns". En: *Latin American Research Review*, Vol. 24, No. 2.

WARD, P. Y S. CHANT, (1987) "Community leadership and self-help housing". En: *Progress in Planning*, Vol. 27, Part 2.